

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



Évaluation indépendante de la supervision des projets à la Banque africaine de développement pour la période 2001-2008

REVISEE

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

Le présent rapport a été préparé par Detlev Puetz, Chargé principal des évaluations (OPEV), avec la contribution de James Keough (consultant) et d'Athan Coker (ex-Chargé principal des évaluations, OPEV). Diomandé Mabarakissa a fourni un travail considérable de recherche. La mise au point finale du rapport a été supervisée par M. Colin Kirk, Directeur, OPEV. Nous tenons à remercier Douglas Barnett (ex-Directeur par intérim, OPEV), Getinet Giorgis (ex-Directeur, OPEV), Afework Aklilu (ex-Chargé principal des évaluations, OPEV) et les membres de l'équipe d'évaluation de la Banque interaméricaine de développement pour la contribution qu'ils ont apportée au début de l'élaboration du présent rapport. Victoria Elliot et d'autres pairs évaluateurs ont formulé de précieuses suggestions au sujet de l'orientation et de la présentation.

OPEV voudrait exprimer sa gratitude à tous les participants aux entrevues et aux enquêtes menées auprès du personnel, ainsi que sa reconnaissance pour les observations reçues au sujet du projet de rapport final et qui ont été prises en compte lors de la mise au point définitive du rapport. OPEV remercie par ailleurs la direction pour l'intérêt et l'appui manifestés envers le rapport.

Pour toute question et remarque au sujet du rapport, prière de s'adresser à M. Puetz (d.puetz@afdb.org).

TABLE DES MATIÈRES

	N° de page
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	i
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	ii
1. BIEN-FONDÉ DE LA SUPERVISION ET DE SON ÉVALUATION	1
2. SUPERVISION AU FIL DES ANS ET ENGAGEMENTS ACTUELS DE LA BANQUE	2
2.1. Revues et évaluations antérieures de la supervision de la Banque	2
2.2. Engagements et réalisations de la Banque dans le cadre du FAD-10. Conclusions pour le FAD-11.	3
2.3. Efforts déployés actuellement par la direction pour améliorer la supervision des projets (FAD-11)	4
3. PERTINENCE DE LA SUPERVISION DE LA BANQUE — FAISONS-NOUS CE QU'IL FAUT ?	5
3.1. Supervision à la Banque — objet et instruments	5
3.2. Pertinence des politiques et des directives	6
3.3. Dispositifs institutionnels de la supervision au sein de la Banque	8
3.4. Gestion axée sur les résultats et les risques	10
3.5. Pertinence des politiques et des structures institutionnelles pour les futurs besoins de la Banque	12
3.6. Encadrement et contrôle de la supervision	13
4. CONFORMITÉ, EFFICACITÉ ET QUALITÉ DE LA SUPERVISION — NOTRE ACTION CORRESPOND-ELLE À NOS PROMESSES ? AGISSONS-NOUS COMME IL SE DOIT, ET CE SUIVANT DES NORMES DE QUALITÉ ?	15
4.1. Opinions du personnel sur la supervision des projets	15
4.2. Conformité de la supervision aux politiques pendant la période 2001-2007	17
4.3. Quelles sont les normes de qualité suivant lesquelles s'effectue la supervision ?	24
4.4. Dans quelle mesure la supervision a-t-elle permis de gérer efficacement les risques et les projets à risque ?	29
4.5. Différenciation et proportionnalité de la supervision dans les projets de la Banque	30
4.6. Rapports de supervision, notes de performance et suivi de la supervision	31
5. INFORMATIONS PROVENANT DE LA SUPERVISION — COMMENT NOUS INFORMONS-NOUS ? SOMMES-NOUS RENSEIGNÉS AU SUJET DE NOTRE PERFORMANCE ? QUEL EST NOTRE MODE DE COMMUNICATION INTERNE ?	34
5.1. Introduction	34
5.2. Base de données du système SAP de gestion des projets — son utilité pour la supervision	34
5.3. Pourquoi l'utilité et l'utilisation du système SAP pour la supervision et la gestion du portefeuille sont-elles faibles ?	35
5.4. Le système SAP comme outil de gestion intégrée	36
5.5. Conception et entretien du système : absence de rapport entre CIMM et ORPC	37
6. RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	38
6.1 Résumé des constatations et conclusions	38
6.2 Recommandations	39

RÉFÉRENCES 42

ANNEXES

I. Objet de la supervision et activités y afférentes à la Banque (*extraits du Manuel des opérations*) 43
II. Tableaux récapitulatifs provenant de l'enquête d'évaluation électronique 44

Réponse de la direction 47

TABLEAUX

1. Principaux indicateurs de performance de la Banque en matière de supervision des projets (2008/09) 5
2. Instruments de supervision 7
3. Conformité de la supervision par catégorie de projet, 2001-2007 23

FIGURES

4. Satisfaction globale envers le système actuel de supervision 16
5. Conformité de la supervision par la Banque, 2001-2007 19
6. Conformité de la supervision par l'emprunteur, 2001-2006 19
7. Conformité aux exigences en matière de supervision (instruments de la Banque) 20
8. Conformité aux exigences en matière de supervision (instruments de l'emprunteur) 20
9. Conformité et échéancier des RAP, missions de lancement et à mi-parcours (2001-2007) 22
10. Supervision requise et effective par an — nombre de missions pour tous les projets 23
11. Le personnel dispose-t-il d'assez de temps pour les activités de supervision ? 24
12. Les plus importants problèmes liés à la supervision (*classement établi par le personnel*) 26
13. Projets à problèmes pour la période 2002-2007 : durée 29
14. Dans quelle mesure le suivi par la Banque des missions et rapports de supervision est-il satisfaisant ? 33
15. Dans quelle mesure le système SAP du cycle de projet est-il utile pour la supervision ? 35

ENCADRÉS

16. Méthodologie de l'évaluation de la supervision 2
17. Le personnel préconise une franche évaluation et atténuation des risques dès la conception des projets 12
18. Partenariats en matière de supervision des projets cofinancés 13
19. Personnel : trop peu de temps, trop peu de fonds 25
20. Personnel : il convient de déléguer davantage de pouvoirs aux chefs de projet 28
21. Le personnel demande un meilleur suivi des recommandations issues de la supervision 33
22. Personnel : étendre le concept SAP comme mode de pensée institutionnelle 37

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APPR	Revue annuelle de la performance du portefeuille / Rapport annuel sur les progrès en matière de performance
BAD	Banque africaine de développement (renvoie au guichet de financement de la BAD)
BID	Banque interaméricaine de développement
CIMM	Département de l'informatique et des méthodes
FAD	Fonds africain de développement
FAD-10	Dixième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FFCO	Département du contrôle financier
FNVP	Complexe des finances
GECL	Bureau du conseiller juridique général et services juridiques
OAGL	Bureau de l'auditeur général
OPEV	Département de l'évaluation des opérations
ORPC	Département des politiques opérationnelles et des normes (<i>avant juillet 2008</i>) Département des ressources et politiques opérationnelles (<i>depuis juillet 2008</i>)
ORPF	Département des acquisitions et des services fiduciaires
ORQR	Département des résultats et du contrôle de la qualité
OSAN	Département de l'agriculture et l'agro-industrie
OSGE	Département de la gouvernance, des réformes économiques et financières
PIP	Principaux indicateurs de performance
POPR	Département des politiques et de la revue des opérations
PPRU	Unité de la passation des marchés (<i>jusqu'à la réorganisation de 2006</i>)
RAP	Rapport d'achèvement de projet
SAP	Système d'applications et de produits
UC	Unités de compte

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. La supervision des projets peut jouer un rôle clé en permettant d'obtenir un impact sur le développement, à travers l'identification et la résolution des problèmes en amont, la concentration de l'action sur les résultats et les objectifs de développement à long terme et la gestion ingénieuse des risques. Depuis le « Rapport Knox » de 1994 qui a fait date, plusieurs rapports et évaluations relatifs à la supervision des projets ont mis en évidence les forces et les faiblesses de la supervision des projets de la Banque, notamment une évaluation de la supervision effectuée par OPEV en 1999. Si elle s'est légèrement améliorée ces dernières années, la supervision des projets n'en continue pas moins de se heurter à des difficultés à la Banque. Assurément, la Banque réalise ou essaie tout au moins de réaliser de nombreuses interventions judicieuses, mais elle doit adapter son concept de supervision à de nouvelles réalités et exigences, ainsi qu'aux réalités de son budget et de ses projets. La Banque doit améliorer sa performance en effectuant la supervision efficacement et suivant des normes de qualité. Le plus souvent, des informations essentielles sur la performance des projets recueillies dans le cadre de la supervision ou auprès d'autres sources ne sont pas guère connues et accessibles et font l'objet d'une piètre diffusion, cette situation tenant dans une large mesure à l'inefficacité du système électronique de gestion des données destiné à fournir des informations sur les projets.

2. La direction de la Banque a déjà reconnu la nécessité d'améliorer la supervision et pris de nouveaux engagements dans le cadre du FAD-11 en décembre 2007. Depuis lors, la Banque a adopté plusieurs mesures, notamment la création en juin 2008 d'un Groupe de travail présidentiel sur les résultats en matière de développement, dont les travaux ont porté entre autres sur une revue de la supervision. Désormais, plusieurs principaux indicateurs institutionnels de performance renvoient particulièrement à l'amélioration de la supervision. OPEV espère que cette évaluation ajoutera de la valeur à une supervision axée plus vigoureusement sur les résultats à la Banque, en fournissant des données probantes sur la performance en matière de supervision, ses contraintes et son potentiel, sur la base d'une revue exhaustive des données de supervision et d'enquêtes étendues auprès du personnel.

Résumé des constatations et des conclusions

3. L'évaluation a porté sur la pertinence de la supervision des projets du secteur public à la Banque¹, la performance de cette supervision et les systèmes d'information utilisés. Les principales constatations et conclusions peuvent se résumer comme suit :

Pertinence

- 1) Les politiques et directives de supervision de la Banque, telles qu'énoncées en 1999 et 2002, étaient dans l'ensemble pertinentes, précises et clairement définies. Les dispositifs institutionnels en matière de supervision étaient cependant moins bien définis et structurés. Les modalités relatives à l'interaction entre les divers départements chargés de la supervision des projets ainsi qu'à la communication et à la synthèse de leurs constatations n'étaient pas bien établies. Le Département des politiques opérationnelles et des normes (ORPC) était chargé d'assurer l'encadrement et le contrôle de la supervision,

¹ Les projets du secteur privé n'ont pas été couverts dans la présente évaluation, car ils sont régis par des politiques, des directives et des conventions différentes.

mais il ne possédait pas la capacité requise pour faciliter une interaction efficace². La capacité d'ORPC a été davantage diluée par son vaste portefeuille de travaux et par plusieurs réorganisations.

- 2) Les responsabilités en matière de supervision n'ont pas été définies avec assez de précision dans le cadre d'une approche collective multidisciplinaire, à l'échelle des départements et des complexes. La supervision axée sur les résultats est actuellement assurée par trop peu de cadres, ce qui crée une surcharge de travail pour les chefs de projet.
- 3) La question des résultats et des risques n'était et n'est toujours pas abordée suffisamment dans les politiques et les pratiques en matière de supervision. La gestion des risques est une importante composante de la gestion axée sur les résultats, mais à la Banque, il n'existe ni de concept précis de gestion des risques des projets ni de pratique claire en la matière. Les instruments et la capacité institutionnelle dont dispose actuellement la Banque pour suivre les risques de projets, établir des rapports à ce sujet et y faire face sont insuffisants. Le suivi et l'évaluation au niveau du projet et du pays continuent de constituer des domaines de faiblesse, de nombreux pays membres régionaux ayant encore une capacité limitée de suivi efficace et de collecte systématique de données fiables.
- 4) Les politiques et les modalités institutionnelles existantes en matière de supervision ne sont pas totalement pertinentes pour les besoins actuels et futurs de la Banque, étant donné les changements organisationnels successifs survenus au sein de l'institution au cours de la dernière décennie. Le concept et le paradigme de la supervision des projets à la Banque ne sont pas à jour. Une politique révisée de supervision aurait à tenir compte du passage progressif d'un système centralisé à des dispositifs basés sur le terrain ; du recours à un seul chef de projet à une approche collective ; d'une approche faisant appel à un seul instrument de supervision (c'est-à-dire les missions périodiques sur le terrain) à une autre intégrant une panoplie d'instruments ; d'une orientation vers les questions administratives et fiduciaires à une concentration sur la gestion des risques et l'obtention de résultats ; et d'une approche reposant sur un seul organisme à un concept de partenariat avec d'autres agents de développement, en particulier dans le cadre de projets cofinancés.

Performance

5) La performance en matière de supervision s'est légèrement améliorée au cours des dernières années et le nombre de missions de supervision de la Banque sur le terrain montre effectivement une tendance à la hausse au fil du temps, en particulier depuis 2004, date à laquelle la Banque a pris des engagements relatifs à la supervision dans le cadre du FAD-10. La supervision reste néanmoins globalement insatisfaisante. Les départements des opérations ont effectué certes en moyenne à peu près 1,5 mission de supervision périodique par projet chaque année, mais environ 20 % des projets ne font l'objet d'aucune supervision au cours d'une année donnée et nombre de projets sont sous-supervisés. La Banque ne prête pas assez attention aux projets à risque et à ceux connaissant des problèmes qui sont susceptibles de se traduire par des résultats faibles et de piètre qualité.

² En 2008, ce mandat a été confié à un département nouvellement créé : le Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR).

- 6) Le niveau d'utilisation des instruments de supervision autres que les missions de supervision périodiques est faible. Si la soumission à temps des rapports d'achèvement de projet (RAP) a récemment connu une remarquable amélioration, la fréquence et la qualité des missions de lancement ainsi que celles des revues à mi-parcours et de portefeuille pays ont été inégales. Le respect par l'emprunteur des exigences en matière d'audit externe laisse à désirer. La contribution de ces instruments à un système intégré de supervision axée sur les résultats pourrait être substantiellement améliorée.
- 7) Parmi les facteurs fondamentaux qui continuent d'influer sur la performance en matière de supervision à la Banque figurent : i) une culture persistante de l'approbation et des incitations orientées vers cette fin, tandis que la responsabilité globale par rapport aux résultats reste faible ; ii) la fragmentation du portefeuille et l'existence d'un grand nombre de projets vieillissants, en dépit de la récente amélioration dans ce domaine ; iii) une pénurie de fonds administratifs réservés aux opérations des projets et un ratio élevé de projets aux chefs de projet, ces derniers étant rarement épaulés par une équipe ; et iv) un faible système d'appui eu égard à la gestion de la base de données électronique et de l'encadrement de la supervision.
- 8) En matière de supervision, la fréquence des missions est importante, mais il en va de même des normes de qualité. À l'heure actuelle, les normes de qualité ne sont pas bien définies, suivies et appliquées.
- 9) Dans les politiques ou dans la pratique, la Banque n'établit pas explicitement et suffisamment de différence entre la supervision par type de projet et celle par catégorie de risque. De même, elle ne tient pas compte des exigences spéciales des opérations financées par de multiples donateurs. La fréquence de la supervision et le choix des instruments doivent être déterminés sur la base des caractéristiques et des exigences propres aux projets, par exemple en fonction de la taille et de l'exposition aux risques.
- 10) Le système de notation de la performance des projets présente de grandes insuffisances. Les indicateurs et les notes actuels de supervision ne peuvent servir, de façon crédible, à mesurer les résultats ou à suivre les grands risques liés aux projets.
- 11) Le suivi des recommandations issues de la supervision n'est pas satisfaisant. Il s'agit notamment du suivi des comptes rendus de mission et des rapports de supervision, de l'examen de ces rapports au sein des équipes nationales, de la transmission en temps utile à l'emprunteur des recommandations relais issues de la supervision, et du suivi de la réponse de l'emprunteur. À l'heure actuelle, le système SAP de gestion des projets n'appuie pas efficacement le suivi.
- 12) La supervision bénéficie manifestement de peu de ressources. L'inadéquation de la fréquence, de la durée, de la diversification des domaines de compétence du personnel, et de la qualité globale des activités de supervision atteste de ce fait. Qui plus est, les ressources consacrées à la supervision manquent de transparence. L'on ne tire pas convenablement parti des économies que

peuvent permettre la décentralisation et une conception des projets plus ingénieuse (des projets moins complexes assortis d'objectifs mieux définis). En fin de compte, des crédits accrus et une supervision plus efficace sont susceptibles de conduire à des économies dépassant de loin le coût des ressources supplémentaires à court terme.

Information

- 13) Le système électronique de données et de gestion des informations des projets au sein de la Banque, à savoir le système SAP de gestion des projets, est très insatisfaisant. Ce système n'est actuellement pas assez fiable pour le suivi de la performance des projets de la Banque en « temps réel » à chaque niveau de la hiérarchie institutionnelle de la Banque. La direction consacre plus de temps que nécessaire pour acquérir des informations exactes sur la situation du portefeuille à tout moment donné. Entre autres, cette situation cause de grandes difficultés pour la production des rapports annuels sur les progrès en matière de performance (APPR), les rapports annuels de la Banque ou l'agrégation des données à jour au niveau des complexes et leur utilisation en vue d'évaluations indépendantes.
- 14) La disponibilité d'informations à jour et fiables sur les projets à tous les niveaux hiérarchiques est faible. Les données du système SAP de gestion des projets sont souvent d'une piètre qualité et fiabilité, et rarement à jour. Le système est mal relié aux autres systèmes électroniques de données de la Banque, comme ceux relatifs aux finances ou au déroulement des opérations. Le caractère peu satisfaisant de l'interface, de la complexité technique et de la convivialité du système ainsi que l'insuffisance de la quantité et la médiocrité de la qualité de la formation et de l'appui technique ont une incidence négative sur la performance. L'efficacité et l'accessibilité limitées du système SAP de gestion des projets contribuent à l'opacité de la diffusion des informations sur les projets et la supervision, ce qui nuit à une gestion efficace des projets et du portefeuille. Il n'existe pas de centre d'information sur les projets qui pourrait faciliter le travail collectif sur les projets. Afin de s'attaquer à ces problèmes et d'autres questions, la Banque a récemment créé un groupe de travail interdépartemental chargé de mettre à jour le système SAP, avec un accent particulier sur la gestion des projets.

Recommandations

4. En dépit de quelques récentes améliorations, il est peu probable que la Banque se conforme aux normes acceptables de supervision de projet, quand bien même elle aurait de bonnes intentions et mettrait en place de politiques judicieuses, à moins de prendre certaines mesures importantes. Parmi celles-ci figurent la définition de cibles précises pour les réformes, le suivi régulier de ces cibles et l'établissement de rapports sur l'avancement des travaux de réforme à l'intention de la haute direction. L'évaluation recommande, comme priorités, les mesures ci-après :

- 1) **La Banque doit prêter davantage attention aux résultats et aux risques des politiques et des mécanismes institutionnels de supervision, en particulier pour la prise en compte de ces aspects dans les directives opérationnelles et les pratiques courantes en matière de supervision.**

Cette mesure doit notamment porter sur la mise au point d'un concept global de gestion des risques des projets à la Banque. Un système efficace et efficient de supervision axée sur les résultats doit, avant tout, être fondé sur le risque. En outre, il est indispensable de déployer des efforts constants, particulièrement à l'échelon national, pour permettre aux systèmes de suivi et d'évaluation des projets de fonctionner plus efficacement afin d'assurer la performance du système global des résultats.

- 2) **La Banque doit mettre au point un système de supervision de projet doté de ressources suffisantes et qui intègre mieux les instruments et les activités de supervision, tout en veillant à la différenciation par type et par phase de projet.**

Dans cette perspective, il faudra renforcer le travail en équipe dans le domaine de la supervision, intensifier la décentralisation vers les bureaux extérieurs et améliorer l'intégration des divers instruments de supervision. Il convient d'accroître la fréquence d'utilisation et la qualité des instruments de supervision autres que les missions périodiques régulières, en ce qui concerne particulièrement les missions de lancement, les revues à mi-parcours et les rapports d'audit externe. La politique et les pratiques en matière de supervision doivent être mieux adaptées aux exigences des différentes catégories de projets et phases de cycle des projets, et proportionnées à la taille des projets ainsi qu'à leur exposition aux risques. L'encadrement et le contrôle de la supervision méritent davantage d'attention. La Banque doit dégager une enveloppe appropriée de ressources pour la supervision, conformément aux prescriptions de la politique, et assurer un meilleur suivi des ressources consacrées à la supervision en recourant à la comptabilité du coût de revient complet.

- 3) **La Banque doit prêter davantage attention à la qualité de la supervision et du suivi des recommandations issues de la supervision.**

Il y a lieu d'améliorer la qualité des activités ainsi que celle des ressources consacrées au processus de supervision, eu égard notamment à la durée des missions, à une bonne diversification des domaines de compétence du personnel prenant part aux missions, à la notation des projets et aux incitations octroyées au personnel. Une attention similaire doit être accordée à la qualité et à la communication des résultats de la supervision, en particulier les rapports de supervision et le suivi des recommandations issues de la supervision. L'on doit pouvoir évaluer la qualité de la supervision, celle-ci étant assortie d'indicateurs et de cibles précis susceptibles de faire l'objet d'un suivi régulier.

4) Il est impérieux, pour la Banque, de refondre et de mettre à jour le système électronique SAP de données et d'information de gestion des projets.

Il est urgent de revoir la conception du système SAP de gestion des projets pour assurer une meilleure qualité, fiabilité et portée des données de supervision et autres ; d'améliorer l'interface et la convivialité du système ; de rendre transparents et accessibles les importants documents et données sur les projets. Le système SAP de gestion des projets doit être transformé, en conjonction avec le Système d'entrepôt de données, en un centre d'information destiné à satisfaire les divers besoins en matière de données sur les projets et les portefeuilles ainsi qu'à faciliter les fonctions de gestion à la Banque, en particulier pour appuyer le suivi des recommandations issues de la supervision.

1. Bien-fondé de la supervision et de son évaluation

1. La supervision peut jouer un rôle clé dans l'obtention de résultats et d'un impact dans le domaine du développement, en permettant de déceler et de résoudre en amont les problèmes, de mettre l'accent sur les résultats et les objectifs de développement à long terme et d'assurer une gestion ingénieuse des risques. Tous les principaux organismes de développement, notamment la Banque, sont désormais fermement déterminés à opérer une réorientation stratégique, de la conception vers l'exécution, du temps de travail du personnel et des ressources financières. Un investissement efficace de ces ressources dans la supervision et, au besoin, dans l'appui à l'exécution peut contribuer considérablement à améliorer l'efficacité de l'aide. Dès 1982, Baum a fait remarquer que la « *supervision constitue l'aspect le moins prestigieux des activités relatives aux projets, mais à plusieurs égards, elle en est le plus important. [Elle] consiste essentiellement en une opération de résolution collective des problèmes et, à ce titre, elle est l'un des moyens les plus efficaces par lesquels la Banque fournit de l'assistance technique à ses pays membres* »³.

2. La présente évaluation intervient au moment où la direction procède à la révision et à la restructuration du système de supervision des projets et du manuel des opérations de la Banque. L'évaluation devrait ajouter de la valeur à cette initiative visant à axer davantage l'action sur les résultats, en fournissant des données probantes clés sur la performance en matière de supervision, les raisons de cette performance et les pratiques optimales. Dans le cadre d'examen approfondis des données et de nombreuses entrevues avec le personnel (encadré 1), l'évaluation s'est penchée sur trois questions :

- 1) Faisons-nous ce qu'il faut en matière de supervision ? (*La supervision est-elle pertinente ?*)
- 2) Notre action correspond-elle à nos promesses ? Agissons-nous comme il se doit, et conformément à des normes de qualité ? (*Quelle est la qualité de la performance ?*) et
- 3) Sommes-nous renseignés au sujet de notre performance ? Comment gérons-nous nos informations ? Quel est notre mode d'établissement de rapports et de communication ? (*Gestion de l'information*).

Les principales constatations et conclusions du présent rapport sont organisées en conséquence, en commençant par une brève revue de la supervision au fil du temps et par les engagements et interventions actuels de la Banque.

³ Baum, W.C., *The Project Cycle*, Washington, Banque mondiale, 1982.

Encadré 1

Méthodologie de l'évaluation de la supervision

Activités. L'évaluation consiste en trois principales activités :

- un examen documentaire détaillé des systèmes de supervision, de la fréquence de la supervision et de la conformité aux politiques ;
- une enquête électronique à questions multiples portant principalement sur la qualité de l'évaluation et menée auprès de 300 cadres de la Banque, avec un taux de réponse de 43 % ; et
- des entrevues approfondies et des discussions en groupes thématiques avec les membres du personnel de la Banque à tous les niveaux.

Période. L'évaluation couvre les projets dont les ressources ont été décaissées entre janvier 2001 et décembre 2007, ainsi que ceux dont les décaissements n'étaient pas encore effectifs mais qui avaient été approuvés au 31 décembre 2007. L'année 2001 a été retenue comme point de départ, car le Manuel des opérations de la Banque a été complètement modifié en 1999, une première évaluation de la supervision a été effectuée par OPEV au cours de la même année, et la base de données SAP des projets est entrée en service en 2001. L'édition 2008 de l'examen annuel de la performance du portefeuille (APPR) et des entrevues informelles avec le personnel opérationnel de la Banque ont fourni des informations à jour pour 2008 et 2009.

Interaction. L'évaluation a été conçue et mise en œuvre en étroite consultation avec les divers Départements de la Banque concernés par la supervision des projets.

2. Supervision au fil des ans et engagements actuels de la Banque

2.1 Revue et évaluations antérieures de la supervision de la Banque

3. Le système de supervision et de suivi de la Banque a évolué au fil du temps et fait l'objet d'une attention accrue depuis que le rapport Knox a attiré l'attention sur l'efficacité de l'exécution et de la supervision au milieu des années 90. L'évaluation de la supervision effectuée par OPEV en 1999 avait fait apparaître plusieurs insuffisances de la supervision et formulé un nombre de recommandations précises qui servent également de point de référence pour la performance et les améliorations de la présente évaluation⁴. En 2004, l'évaluation indépendante des FAD 8-9⁵ a souligné le fait que le système de supervision de la Banque n'était pas suffisamment utilisé comme outil de prise de décision et qu'à la Banque le suivi demeurait en général un domaine de faiblesse considérable. Au fil du temps, la Banque a renforcé et adopté de nouveaux instruments et processus de supervision et de suivi, au niveau institutionnel et des projets.

⁴ Pour un résumé des conclusions et recommandations de l'évaluation effectuée par OPEV en 1999, voir l'annexe III du Rapport technique

⁵ BAD. 2004. *Viser plus haut pour préparer l'avenir : une évaluation indépendante des VIIe, VIIIe et IXe FAD*. Tunis, Banque africaine de développement, Département de l'évaluation des opérations.

2.2 Engagements et réalisations dans le cadre du FAD-10

4. Le Plan d'action pour l'amélioration des opérations du FAD, approuvé par les plénipotentiaires du FAD en décembre 2004, préconisait une meilleure diversification des domaines de compétence du personnel participant aux missions de supervision et soulignait la nécessité d'entreprendre 1,5 mission de supervision par projet et deux missions de supervision pour les projets dont la performance était problématique. Les revues à mi-parcours doivent veiller à ce que les opérations non performantes soient identifiées et des mesures correctives prises avant le déroulement d'une grande partie de la mise en œuvre. Ces objectifs ont également été pris en compte dans le Plan stratégique 2003-2007 de la Banque qui visait à créer une plus solide culture d'exécution.

Les mesures qu'il y a lieu de prendre en matière de supervision sont pour l'essentiel bien connues et simples, mais il faut les mettre en œuvre pleinement et convenablement. Les nouveaux indicateurs clés de performance institutionnels (2009) comprennent un certain nombre d'indicateurs de supervision.

5. Lors des négociations du FAD-11, la direction de la Banque a fait état de certains progrès enregistrés au plan de la mise en œuvre, notamment i) le renforcement de l'utilisation des cadres logiques dans la conception des projets ; ii) l'accroissement des ratios de supervision ; iii) l'accélération des processus de passation des marchés ; iii) la réduction des projets vieillissants et peu performants ; iv) l'abaissement de la proportion des projets à problèmes et à risque ; et v) l'extension de la préparation des RAP en vue d'un meilleur apprentissage⁶. Néanmoins, le rapport reconnaissait par ailleurs la lenteur du rythme des progrès. L'essentiel des mesures à prendre sont « *bien connues et simples — mais il faut les mettre en œuvre pleinement et convenablement* »⁷. Aussi le rapport a-t-il suggéré que le FAD-10 vise à susciter une culture permanente de supervision pour appuyer l'exécution ; à mettre au point des incitations pour encourager la supervision axée sur les résultats ; à renforcer l'information de gestion du portefeuille ; à préparer des RAP publiés en temps utile ; et à harmoniser les systèmes internes de notation.

6. La Stratégie à moyen terme de la Banque de 2008 réitère ces objectifs et insiste sur l'« impérieuse nécessité d'améliorer la supervision et la qualité en amont », notamment en renforçant un « système SAP sous-exploité » en vue de suivre les données relatives aux opérations tout au long du cycle des projets (Stratégie à moyen terme, paragraphe 2.15). Le programme et budget 2009-2011 de la Banque tiennent compte de l'engagement de la Banque à améliorer la gestion du cycle des projets, à accroître la qualité en amont, à mettre en œuvre une culture de la supervision axée sur les résultats, à améliorer l'apprentissage et la responsabilité grâce à l'évaluation ex post, à intégrer l'établissement de rapports sur les résultats dans le système d'information, et à promouvoir la décentralisation et l'harmonisation en vue de l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement sur le terrain.

⁶ « Établissement de rapports sur le FAD-10 et Cadre de mesure des résultats du FAD-11. Document d'information pour la reconstitution du FAD-11. Fonds africain de développement. Décembre 2007 ».

⁷ « Établissement de rapports sur le FAD-10 et Cadre de mesure des résultats du FAD-11. Document d'information pour la reconstitution du FAD-11. Fonds africain de développement. Décembre 2007 ».

2.3 Efforts actuels de la direction visant à renforcer la supervision des projets (FAD-11)

7. Au cours des deux dernières années, la Banque a adopté un train de mesures destinées à améliorer la supervision et, plus important encore, 1) la présentation, par un groupe de travail présidentiel en juin 2008, d'un rapport sur les résultats en matière de développement comprenant des propositions pour la supervision ; 2) la création d'un groupe de travail interdépartemental chargé de réviser le format du rapport de supervision et d'harmoniser les systèmes de notation de la performance des projets, 3) l'amorce d'une redéfinition des responsabilités relatives à la supervision des projets, grâce aux nouvelles directives concernant la décentralisation (juin 2008), avec un accent sur le renforcement de la coopération interdépartementale et du travail collectif ainsi que l'accroissement du rôle des bureaux extérieurs ; une plus grande responsabilité en matière d'administration et de supervision des prêts a été déléguée aux bureaux extérieurs ; et 4) la création, en 2008, d'un Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR) chargé d'assurer les communications internes, de coordonner la mise en œuvre à l'échelle des complexes ainsi que de se concerter avec les parties prenantes et les donateurs au sujet de la qualité et des réformes ayant trait aux résultats, notamment la supervision.

8. La direction a mis en place des mesures et indicateurs de progrès précis qui ont été intégrés dans les principaux indicateurs de performance (PIP) institutionnels de la Banque et dans les indicateurs clés d'établissement de rapports sur le FAD-11 (tableau 1). Entre autres, à la fin du FAD-11, 50 % des opérations doivent faire l'objet d'une supervision formelle deux fois par an ; la proportion des projets à problèmes du portefeuille en cours doit être réduite à 10 % ; et le délai moyen de déroulement du processus de passation des marchés doit être réduit, passant de 70 à 40 semaines. Quinze pour cent de projets doivent être gérés et supervisés à partir des bureaux extérieurs. Selon les prévisions, le taux de RAP établis en temps utile devait augmenter, passant de 9 % à 33 %.

9. L'édition 2008 de la revue annuelle de la performance des projets fait état de certaines améliorations remarquables au niveau du cycle des projets, soit entre autres une amélioration exceptionnelle du taux de RAP achevés à temps — 96 % pour 2008 (par rapport à 9 %) — et une augmentation de la proportion des opérations supervisées au moins deux fois par an, qui s'est élevée à 46 % en 2008 (contre 36 %) — ce qui est supérieur au taux ciblé.

10. Il est clair que la direction répond aux principaux défis relatifs à une supervision efficace et que dans certains secteurs, elle dépasse ses propres cibles. Il importera de maintenir cette impulsion. Cela dit, les chapitres suivants montreront que l'on ne s'est pas encore attaqué à certains problèmes importants et que beaucoup reste à faire pour mettre en place un système global de supervision pouvant aider la Banque à obtenir des résultats opérationnels avec une efficacité et un impact plus grands.

Tableau 1
Principaux indicateurs de performance (PIP)
de la Banque pour la supervision des projets (2007/2009)

	Référence 2007/2008	Cible 2009*	PIP institutionnels	Indicateur de résultats du FAD-11
Gestion du portefeuille				
Projets à problèmes	14 %	10 %	X	X
Opérations supervisées deux fois par an	36 %	50 %	X	X
Missions conjointes de supervision (Paris # 10)	16 %	25 %		X
Temps écoulé entre l'approbation et le premier décaissement (<i>mois</i>)	24	12	X	X
Taux de décaissement annuel du portefeuille en cours	18 %	22 %		X
Durée effective moyenne de la passation des marchés (<i>semaines</i>)	70	40		X
Proportion des projets susceptibles d'être annulés	27 %	15 %		X
Portefeuille géré à partir des bureaux extérieurs	0 %	15 %		X
Renforcement de l'apprentissage et de la responsabilité — qualité en amont et en aval				
Projets existants dont les RAP sont soumis en temps utile	9 %	33 %	X	X
RAP jugés satisfaisants	45 %	75 %		X
Projets dont les données de référence sont satisfaisantes en amont	37 %	60 %		

* Cibles et points de référence pour le FAD-11. Ils diffèrent légèrement des PIP institutionnels.

3. Pertinence de la supervision de la Banque

La Banque fait-elle ce qu'il faut ?

3.1 Supervision à la Banque — objet et instruments

11. Le Manuel des opérations de la Banque de 1999 souligne clairement l'importance de la supervision des projets. Il met l'accent sur la nécessité d'intervenir en amont en tirant des enseignements de la supervision et en adoptant des mesures de suivi y afférentes pour renforcer l'impact des interventions sur le développement. La Banque considère la supervision comme une activité intégrée, réalisée à chaque étape du cycle de vie du projet « *qui commence par la signature du prêt et se termine par l'élaboration du rapport d'achèvement de projet* » (Manuel des opérations de 1999, sections 800 et 900, paragraphe 4). Pour la Banque, le concept de supervision recouvre l'administration du prêt pendant la mise en œuvre. Au fil du temps, l'appui à l'exécution octroyé aux emprunteurs et le renforcement des capacités connexe ont également été ajoutés aux attributions et constituent un élément intégré de la politique de supervision de la Banque (voir annexe 1 pour plus de détails). Le principe sous-tendant la supervision demeure toutefois que la mise en œuvre des projets, notamment l'obtention de résultats, incombe essentiellement au pays emprunteur, la Banque se chargeant principalement de la supervision. La présente évaluation s'intéresse à six instruments précis de supervision des projets, à savoir la supervision périodique régulière, le lancement des projets, les revues à mi-parcours, les rapports trimestriels sur les projets, les RAP et les audits externes (tableau 2). Plusieurs autres instruments, principalement les revues du portefeuille, font l'objet d'une évaluation qualitative.

12. Depuis la réorganisation de la Banque de 2001, la responsabilité principale de la supervision des projets incombe aux départements sectoriels (à l'exception des prêts à l'appui des réformes, pour lesquels la responsabilité a été transférée à OSGE à partir de 2006). Les chefs de projet sectoriel et leurs supérieurs hiérarchiques se chargent entièrement de tous les aspects de la supervision particulière des projets. Les autres départements de la Banque jouent cependant un important rôle dans la supervision fiduciaire et du portefeuille, et ce de plus en plus, en ce qui concerne particulièrement les Départements régionaux, ORQR (ex-ORPC), ORPF et OAGL. Les directives concernant la décentralisation de 2008 proposent un partage accru des tâches d'exécution et de supervision des projets. Une suite devrait être bientôt donnée à ces directives dans le cadre des nouvelles politiques de supervision.

Les politiques de supervision étaient dans l'ensemble pertinentes et clairement définies. Les dispositifs institutionnels étaient moins bien définis.

3.2 Pertinence des politiques et des directives

Les directives et les dispositions de la Banque en matière de supervision, telles qu'énoncées dans le Manuel des opérations de 1999, étaient dans l'ensemble adéquates et pertinentes. Elles demeurent pour la plupart pertinentes aujourd'hui, bien que certaines mises à jour s'imposent. Les principaux instruments de supervision, leurs objectifs et leurs exigences particulières ont été décrits en détail et les responsabilités clairement définies. L'évaluation a cependant identifié par ailleurs des domaines dont la pertinence n'était pas optimale. En particulier, les politiques ne tenaient pas bien compte de la grande diversité des projets au sein de la Banque, lesquels vont des investissements réguliers aux opérations d'assistance technique, en passant par les prêts à l'appui des réformes. En général, les politiques et les directives étaient trop ambitieuses compte tenu des ressources disponibles et des réalités opérationnelles de la Banque. Les politiques auraient pu fournir davantage d'éléments d'orientation sur la façon de s'y prendre pour faire montre de créativité et définir les priorités dans le cadre de ces contraintes. De même, les politiques et les directives ne se sont adaptées que lentement — quand elles l'ont fait — à l'évolution des engagements institutionnels, en ce qui concerne par exemple le FAD-10 en 2003 et la réorganisation.

Tableau 2
Instruments de supervision

Instruments propres aux projets			
<i>Banque</i>			
1	Mission de lancement	Une fois par cycle de projet	Secteurs
2	Supervision périodique	1,5 par an	Secteurs
	Mission sur le terrain	Au moins 1 par an ; 1,5 idéalement	Secteurs
	Examen documentaire	En complément ou en remplacement des missions sur le terrain	Secteurs
3	Revue à mi-parcours	Une fois par cycle de projet	Secteurs
<i>Banque et emprunteur</i>			
4	Rapport d'achèvement de projet (RAP)	Une fois par cycle de projet	Secteurs/Emprunteur
	RAP de l'emprunteur		Emprunteur
	Mission relative au RAP RAP de la Banque		Secteurs (les secteurs depuis 2008, avec l'appui du personnel des bureaux extérieurs)
<i>Emprunteur</i>			
5	Rapport d'audit externe	1 par an	Emprunteur
6	Rapport trimestriel d'avancement des travaux	Une fois par trimestre ou par semestre	Emprunteur
Instruments du portefeuille			
<i>Banque</i>			
7	Revue du portefeuille pays	Une fois tous les deux 2 à 3 ans	Régions
8	Revue du portefeuille sectoriel	A l'occasion	Secteurs
9	Revue analytique de la passation des marchés dans le pays	Une fois par an, en collaboration avec la Banque mondiale	ORPF
10	Audit confidentiel de la passation des marchés	Une fois par an, dans 6 à 8 projets	ORPF
11	Missions d'audit	10 pays par an	Audit (OAGL)
12	Revue annuelle de la performance du portefeuille	Une fois par an	ORQR

13. Pour l'essentiel, les politiques et les directives étaient formulées clairement. Elles présentaient quelques ambiguïtés, comme celle relative au mode de mise en œuvre du nombre requis de 1,5 mission annuelle de supervision. De grandes insuffisances se sont cependant révélées dans la communication des politiques et des changements de politique au personnel, dans le maintien d'un Manuel des opérations à jour et accessible, et dans la fourniture d'une formation régulière aux membres du personnel pour les tenir informés et les sensibiliser. Le Manuel des opérations n'a pas été établi comme un « document évolutif » qui pourrait être régulièrement mis à jour et rendu accessible en ligne à toutes les parties intéressées, et depuis le début de 2006, le Manuel n'est pas disponible en direct, ses principales dispositions étant devenues caduques. La publication d'un nouveau Manuel des opérations sous la responsabilité générale d'ORPC est maintenant prévue pour 2010.

3.3 Dispositifs institutionnels de supervision au sein de la Banque

14. La plupart des responsabilités en matière de supervision étaient réparties de façon claire et pertinente au sein de la Banque. Ces dernières années, l'on a remédié au moins en partie à bien des insuffisances originales du début des années 00, comme celles ayant trait à la définition du rôle des bureaux extérieurs dans la supervision, à la responsabilité du suivi des audits externes, et au rôle du département de passation des marchés de la Banque dans la supervision. S'il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces changements assez récents, il y a lieu de les suivre soigneusement au cours des prochaines années.

3.3.1 Dans quelle mesure les départements de la Banque ont-ils interagi efficacement dans le domaine de la supervision ?

15. Le degré d'intégration des divers instruments de supervision des projets à la Banque et de coopération entre les divers partenaires dans leurs analyses et interventions déterminera l'efficacité et l'impact du système de supervision dans son ensemble. Cela dit, les politiques et les directives figurant dans le Manuel des opérations accordent encore peu d'attention à la façon dont les divers instruments et systèmes de supervision sont censés interagir pour produire de meilleures informations de gestion. Les différents instruments n'interagissent pas harmonieusement.

Les responsabilités en matière de supervision ne sont pas suffisamment établies dans le cadre d'une approche collective multidisciplinaire.

16. Pendant longtemps, la quasi-totalité des responsabilités relatives à la mise en œuvre et à la supervision des projets au sein de la Banque incombait aux chefs de projet sectoriels et, indirectement, à leurs supérieurs hiérarchiques. Le fait de confier un large éventail de tâches de supervision à un seul chef de projet se justifie du point de vue de l'établissement d'une responsabilité claire par rapport à un projet. Dans la pratique cependant, il s'est avéré que cette concentration sur un seul chef de projet se traduisait, pour beaucoup, par une trop lourde charge. Inévitablement, la Banque s'est retrouvée avec une supervision qui ne s'attaquait qu'aux questions administratives les plus urgentes. Qui plus est, pendant longtemps la délégation de pouvoirs n'était souvent pas suffisante pour permettre aux chefs de projet de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités en matière de supervision. Tous ces facteurs soulignent la nécessité de partager davantage les tâches et de déléguer plus efficacement les pouvoirs dans le domaine de la mise en œuvre et de la supervision, sans diluer les responsabilités individuelles.

17. La tâche de supervision, en son état actuel à la Banque, est encore répartie entre des instruments séparés, lesquels sont confiés au personnel de différents départements et ne sont ni jalonnés ni intégrés convenablement. Les interactions laissent beaucoup à désirer entre les divers départements de la Banque dans le domaine de la supervision de projets et portefeuilles individuels. Jusqu'à une date récente, ni les employés chargés de la passation des marchés ni ceux responsables de la gestion financière n'étaient des partenaires réguliers dans la supervision sur le terrain. Les audits internes effectués par le Bureau de l'auditeur général étaient souvent satisfaisants, mais certains membres du personnel interrogés lors de l'évaluation ont jugé insatisfaisant le suivi des audits par OPEV. Les chefs de projet étaient

peu encouragés à coopérer avec les collègues des départements régionaux dans la supervision des projets. La coopération était souvent forcée. Le manque de transparence et l'accès limité aux informations sur les projets à la Banque constituent un obstacle.

18. Au cours des deux ou trois dernières années, la Banque a franchi les premiers pas vers une plus solide approche collective de la gestion et de la supervision des projets, en commençant à faire partager davantage la responsabilité relative aux projets et en adoptant un nouveau système de poids et contrepoids. Les fonctions de supervision ne sont cependant pas encore bien intégrées dans d'efficaces équipes multidisciplinaires travaillant à l'échelle des départements et des complexes. Il reste encore à établir et à préciser bien des détails importants sur les rôles et les responsabilités⁸. La création de nouvelles équipes nationales en 2006 a facilité la coordination interdépartementale, même si le personnel signale que la performance de ces équipes est pour le moment inégale.

3.3.2 Quelle a été l'efficacité des bureaux nationaux dans le domaine de la supervision ?

19. La Banque a maintenant ouvert des bureaux extérieurs dans presque la moitié de ses pays membres régionaux. Parmi les importantes raisons justifiant cette démarche figurent la nécessité de renforcer la supervision et le suivi. Or, jusqu'en 2007, les bureaux nationaux n'étaient pas particulièrement bien mis à contribution pour améliorer la qualité de la supervision. La Directive présidentielle de 2007 sur les responsabilités départementales dans le cycle des projets et les Directives concernant la décentralisation de 2008 constituent une bonne base pour renforcer les bureaux extérieurs, y affecter des membres du personnel de rang plus élevé et créer des équipes nationales plus solides.

20. Il existe maintenant un nombre d'exemples positifs avec des bureaux extérieurs qui jouent un plus grand rôle dans la supervision, l'administration des prêts et l'appui à la mise en œuvre (par exemple dans le domaine de la santé au Mali ou de l'agriculture en Ouganda). Dans les situations où ces mesures ont porté leurs fruits, les bureaux extérieurs en question avaient un personnel dévoué et techniquement qualifié. La présence dans le pays d'un personnel spécialisé en appui à la mise en œuvre et en supervision facilite les communications avec les emprunteurs, en particulier dans le domaine de la passation des marchés et du décaissement. La présence sur le terrain facilite le renforcement des capacités locales grâce à l'acquisition de compétences essentielles, l'appui à la mise en œuvre et l'amélioration du suivi des recommandations issues de la supervision. Une décentralisation efficace dépend néanmoins d'une réelle délégation de pouvoirs aux bureaux extérieurs et responsabilisation de ceux-ci, ce qui nécessite l'affectation de cadres de rang plus élevé sur le terrain et le maintien de certaines mesures de sauvegarde⁹ (se reporter aussi à l'évaluation indépendante de la décentralisation de la BAD, 2009). Une supervision et un audit efficaces à partir du siège restent nécessaires pour assurer le suivi des risques administratifs et fiduciaires.

⁸ Directives opérationnelles et pratiques concernant la décentralisation. 30 mai 2008. Banque africaine de développement. Paragraphe. 9.2 : « La matrice de délégation de pouvoirs et le Manuel des opérations (non encore approuvé) de la Banque préciseront davantage les rôles et les responsabilités en matière d'exécution des projets entre les bureaux extérieurs et les départements sectoriels ».

⁹ Voir aussi la décentralisation de l'évaluation indépendante d'OPEV à la Banque (OPEV, 2009).

3.4 Gestion axée sur les résultats et les risques

21. La Banque s'engage manifestement à assurer l'efficacité et à obtenir des résultats en matière de développement. La gestion des risques est une importante composante de la gestion axée sur les résultats. Or, dans la pratique, le personnel continue d'estimer que trop peu d'accent est mis sur les résultats et les risques (annexe II, tableaux A.1 à A.3). Selon les membres du personnel, le principal objectif du système actuel de supervision est d'identifier et de résoudre les problèmes administratifs et financiers liés à la mise en œuvre, que ce soit au niveau du décaissement, de la passation des marchés ou de la dotation en personnel des projets, une attention insuffisante étant souvent accordée aux résultats en matière de développement. La gestion des risques des projets et la capacité d'atténuer ces risques grâce à la conception et à la supervision sont classées nettement plus bas dans la liste des priorités. La supervision est jugée utile pour s'attaquer à certains risques opérationnels et fiduciaires précis, cette pertinence étant cependant moindre pour ce qui est des risques ayant une incidence sur les objectifs de développement.

22. *Justification du recentrage sur les risques dans la gestion axée sur les résultats.* Dans la plupart des pays africains, le développement est par nature une opération à risque. Une institution du secteur public comme la Banque africaine de développement ne peut éviter les environnements présentant des risques élevés, mais ces risques doivent être gérés. Il s'agit à la fois des risques classés comme *internes* (ceux relevant de responsabilité directe des équipes de projet et contre lesquels des mesures correctives peuvent être prises) et des risques *externes* sur lesquels les chefs de projet et de programme n'ont pas d'influence directe et contre lesquels ils peuvent seulement adopter des mesures d'atténuation. Une meilleure reconnaissance du rôle fondamental du risque dans la supervision avait déjà été l'une des principales recommandations de l'évaluation de la supervision effectuée par OPEV en 1999. L'analyse des risques dans l'évaluation des projets à la Banque a par ailleurs été le thème d'un rapport historique d'ORPC paru en juin 2006¹⁰ et répondant aux préoccupations du Conseil au sujet de la qualité des analyses de risque présentées dans les documents d'évaluation des projets¹¹.

22. Une des principales fonctions de la supervision des projets consiste à identifier les éventuels domaines problématiques et les projets à problèmes et d'atténuer leurs effets. Dans le cadre d'une supervision efficace, l'on s'emploie avant tout à identifier les sources réelles ou potentielles de difficultés. Une fois ces sources clairement connues et comprises, ce qui peut survenir dès le stade de conception ou le lancement du projet, voire à tout point au cours de la mise en œuvre, des mesures efficaces et efficientes peuvent être planifiées et exécutées. Les politiques et les directives de la Banque reposaient-elles sur une culture de gestion axée sur les résultats et de gestion des risques ? Et dans quelle mesure la gestion de la supervision est-elle axée sur les risques ?

¹⁰ *Cadre d'analyse des risques liés aux projets.* Banque africaine de développement. ORPC. Juin 2006.

¹¹ Ce rapport d'ORPC avait conclu que l'analyse et la gestion des risques doivent commencer par une analyse des risques auxquels sont confrontés les projets au stade initial, suivie de la mise au point de mesures judicieuses de gestion des risques, de l'allocation du budget requis pour mettre en œuvre ces réponses, et de l'établissement de rapports sur les risques pendant toutes les phases du cycle des projets. Il est indispensable d'assurer le suivi des risques et des mesures de gestion des risques tout au long de la mise en œuvre.

La gestion des risques constitue un important élément de la gestion axée sur les résultats. Les politiques et les pratiques actuelles en matière de supervision n'abordent pas suffisamment la question des résultats et des risques.

23. ***Gestion des risques inhérents aux projets à la Banque.*** L'absence d'une conception claire et globale de gestion des risques dans le Manuel des opérations est notable. Les instruments actuellement en place comme la catégorisation des risques-pays, le cadre logique de planification avec sa colonne des hypothèses/risques, et le format d'établissement de rapports sur la supervision sont sans doute insuffisants. Les efforts actuellement déployés pour réviser le format de supervision et le cadre logique visent en partie à remédier à cette situation. Dans une certaine mesure, la gestion du système de supervision est axée sur les risques, mais cette orientation est loin de l'ampleur souhaitée. L'évaluation a constaté que l'on éprouve de grandes difficultés à identifier les projets à risque et à atténuer ces risques (pour plus de détails, voir le chapitre 4.4 sur l'efficacité de la gestion des risques et des problèmes à risque dans le cadre de la supervision). Ces problèmes sont liés d'une part au manque de franchise dans les notations et d'autre part à la définition des critères relatifs aux projets à risque. La fréquence de la supervision des projets à problèmes ou potentiellement à problèmes n'est que légèrement supérieure à celle des projets sans problèmes ou sans risques élevés.

24. Plusieurs membres du personnel ont fait remarquer que la gestion du risque commence au début du cycle du projet, dès le stade de la préparation et de l'évaluation, avec une bonne identification des risques et un suivi continu des facteurs pertinents de risque durant la mise en œuvre (encadré 2). En somme, la capacité institutionnelle de la Banque d'identifier et de suivre les risques, d'établir des rapports sur ceux-ci et d'y faire face est faible. Le programme d'action axé sur les résultats de la Banque ne repose pas sur un concept et des pratiques convaincants de gestion des risques.

25. ***Mise en œuvre d'une supervision davantage axée sur les résultats et les risques.*** Rendre les politiques et directives actuelles pertinentes pour l'obtention de résultats à la Banque est une tâche complexe et l'institution accorde toujours trop peu d'attention à la transformation de cet objectif en politiques, directives et formats précis, ce qu'on pourrait appeler le « *comment le faire* ». Par ailleurs, la Banque demeure peut-être « *simplement trop éloignée de l'action pour connaître les risques* », comme l'a souligné un informateur lors des entretiens d'évaluation. Bon nombre de membres du personnel font valoir qu'il est absolument indispensable que les bureaux extérieurs jouent un plus solide rôle dans l'évaluation et l'atténuation des risques ainsi que la mesure des résultats et le renforcement des capacités sur le terrain, grâce à l'appui à la mise en œuvre. Au cours des deux dernières années, la Banque a évolué régulièrement vers le renforcement du rôle des bureaux extérieurs dans la supervision.

26. ***Suivi et évaluation au niveau des projets et des pays.*** L'une des plus grandes difficultés liées au renforcement de la supervision axée sur les résultats et les risques est que le suivi et l'évaluation au niveau des projets et des pays continuent d'être des domaines très faibles à la BAD, en dépit de certains progrès accomplis récemment sur le plan des indicateurs institutionnels et de la définition d'indicateurs types par secteur. L'amélioration du suivi et de l'évaluation dépendra de celle de la conception des projets — eu égard

notamment à une définition plus efficace des indicateurs et des cibles dans les cadres logiques et à de bonnes modalités de suivi et d'évaluation des projets — et de la capacité de suivi et d'évaluation des organismes d'exécution. Dans beaucoup de pays membres régionaux, la capacité d'assurer un suivi efficace et une collecte systématique de données fiables reste limitée. La capacité d'évaluation des projets, des programmes et de l'efficacité en matière de développement est encore plus faible. Le renforcement des bureaux extérieurs de la BAD pourrait conduire à une plus grande focalisation sur le suivi et l'évaluation et sur les résultats.

Encadré 2

Le personnel préconise une franche évaluation et atténuation des risques dès la conception des projets

« Nous devons prêter davantage attention aux risques critiques pour la mise en œuvre des projets, dès le stade de l'identification et de l'évaluation du projet. Lors de l'exécution, il y a lieu de suivre soigneusement ces risques et d'être attentif à tout signal d'alerte qui peut se déclencher. Il s'ensuit que le superviseur doit établir un dialogue permanent avec les responsables du projet dans le pays et mettre en place des instruments précis qui lui permettraient d'assurer un suivi à distance, éventuellement via le bureau extérieur national ».

« Avant tout, il convient de s'attaquer aux risques potentiels lors de la préparation. Il n'est pas étonnant de se retrouver avec des projets à problèmes lorsqu'on demande au Conseil d'approuver des projets qui ne sont pas vraiment prêts pour la mise en œuvre (avec des plans d'exécution qui ne sont pas encore prêts, le recrutement des responsables de la gestion du projet qui n'est pas en cours, etc.). En outre, nous devons déceler beaucoup plus tôt les projets à problèmes et ceux potentiellement à problèmes et ce avec un esprit ouvert. Nous devons ensuite mettre plus d'accent sur ces projets lors de la supervision. Pour cette raison, il nous faut identifier soigneusement les risques, les facteurs qui déclenchent les problèmes et les solutions à ces derniers. Il convient de diffuser largement ces informations et d'améliorer les systèmes qui permettent de déterminer si les emprunteurs donnent suite aux recommandations issues de la supervision de la Banque ».

Source : enquête électronique auprès du personnel

3.5 Pertinence des politiques et des structures institutionnelles pour les besoins futurs de la Banque

27. Jusqu'à une date très récente, les pratiques en matière de supervision à la Banque reposaient essentiellement sur les missions effectuées périodiquement à partir du siège. Cependant, le contexte de la supervision évolue rapidement : la Banque accélère la décentralisation et l'on assiste à l'émergence d'un nouveau concept de supervision qui prévoit un appui accru à l'exécution et la délégation, au terrain, de certaines tâches administratives ainsi que de suivi et de supervision courants. Avec l'ouverture d'un plus grand nombre de bureaux extérieurs au cours des dernières années et l'accroissement des effectifs de ces bureaux grâce à l'ajout d'experts sectoriels, les bureaux extérieurs jouent un rôle de plus en plus important dans le domaine de la supervision et de l'administration des prêts. Si les missions formelles de supervision effectuées à partir du siège vont assurément demeurer la pierre angulaire de la future supervision, il se peut que leur nature, leur nombre et leurs normes changent. L'amélioration rapide des technologies de communication avec les bureaux extérieurs basés sur le terrain offrent de nouvelles possibilités, et le nouveau concept de gestion en cours d'adoption à la Banque est de bon augure pour la future supervision, qui doit par définition rapprocher le terrain et le siège.

Les politiques et modalités institutionnelles de supervision en vigueur ne sont pas entièrement pertinentes pour les futurs besoins de la Banque. Le paradigme de la supervision des projets à la Banque n'est pas adapté aux nouveaux besoins et possibilités.

28. La Banque a officiellement entrepris d'honorer ses engagements au titre de la Déclaration de Paris. Pour réaliser le programme d'harmonisation, d'alignement et de partenariat, il est nécessaire d'ancrer la supervision plus solidement dans un contexte de partenariat. Les politiques et directives actuelles ne font pas de distinction entre les projets appuyés par un seul bailleur de fonds et ceux financés par de multiples donateurs. La supervision conjointe et la délégation de la supervision sont souvent considérées comme étant difficiles (voir encadré 3). Les exigences croissantes liées au portefeuille du secteur privé, en particulier le nouvel éventail d'entreprises privées et d'autres partenaires non public, entraînent un ensemble totalement nouveau de problèmes de supervision¹². Tels sont quelques-uns des nouveaux défis que devra relever la nouvelle politique de la Banque en matière de supervision.

Encadré 3
Partenariats en matière de supervision des projets cofinancés

Les partenariats avec d'autres donateurs dans le cadre de projets cofinancés constituent depuis longtemps une composante du portefeuille de la Banque. Mais chose surprenante, l'évaluation a trouvé très peu d'éléments probants montrant que la Banque prête attention aux besoins et aux possibilités de supervision des opérations cofinancées et des partenariats. Le nombre de missions conjointes de supervision a augmenté, mais il existe un scepticisme généralisé quant à la supervision conjointe. Les projets cofinancés sont considérés comme créant souvent plus et non moins de travail de supervision pour la Banque. Les missions de supervision conjointes sont notoirement difficiles à organiser et à coordonner. Les membres des équipes des missions défendent les intérêts de différents partenaires dont les procédures d'établissement de rapports sont différentes. Pour ces raisons et d'autres, rares sont les membres du personnel de la Banque qui estiment actuellement que la délégation de la supervision aux partenaires est une option viable. Les procédures et les exigences en matière d'établissement de rapports demeurent trop différentes. Plus important encore, le personnel est d'avis que l'engagement de la Banque doit être manifeste. En particulier, les projets dont les enjeux sont grands ne peuvent être laissés à d'autres.

3.6 Encadrement et contrôle de la supervision

29. Le rôle d'encadrement et de contrôle du système de supervision a-t-il été clairement défini à la Banque pour permettre aux divers instruments et acteurs de la supervision de fonctionner conformément aux prescriptions des politiques et des directives, et d'agir ensemble comme un système intégré, dont les objectifs convergent? Depuis 2008, les principales fonctions d'encadrement et de contrôle de la supervision sont assurées par le *Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR)*. Il s'agit notamment de la formulation et de la mise à jour des politiques et directives opérationnelles, de la fourniture

¹² La supervision des opérations du secteur privé sortait du cadre de la présente évaluation.

de conseils et d'éléments d'orientation en matière de gestion des projets et d'amélioration du portefeuille, et de la revue annuelle de la performance du portefeuille (APPR). Ces fonctions relevaient auparavant du *Département des politiques opérationnelles et des normes (ORPC)*¹³.

3.6.1 Dans quelle mesure l'encadrement et le contrôle de la supervision ont-ils été pertinents et efficaces ?

30. La performance d'ORPC en matière d'élaboration et de mise à jour des politiques opérationnelles n'a été qu'à moitié satisfaisante. Dans l'exécution de sa fonction de contrôle de la supervision, ORPC a été moins handicapé par la nature de son mandat d'encadrement et de contrôle que par sa capacité de remplir effectivement ce mandat et d'obtenir concrètement les résultats qui en sont attendus. Cette situation tenait à une combinaison de facteurs dont les insuffisances des systèmes de gestion des données et des informations à l'échelle de la Banque, la médiocrité des mécanismes d'application et la pénurie de ressources dans le Département.

L'ex-ORPC ne disposait pas de la capacité requise pour assurer la mise en œuvre et s'acquitter de son mandat d'encadrer et de suivre la supervision des projets.

31. ORPC a contribué à plusieurs initiatives de politique relatives aux processus opérationnels et a établi de nouvelles directives et formats, comme un format de rapport de supervision révisé en 2006 qui n'a toutefois été adopté qu'en partie. La communication des politiques a été inefficace et peu axée sur une démarche préventive. La préparation de rapports annuels sur la performance du portefeuille (APPR) a absorbé beaucoup de temps et de ressources d'ORPC. Les rapports annuels ont été publiés et soumis aux Conseils, bien qu'avec des retards parfois. Ces rapports ont considérablement étoffé les informations et enrichi les connaissances sur l'efficacité de la performance du portefeuille de la Banque. Dans l'ensemble, la coopération entre ORPC et les départements des opérations a été souvent difficile. ORPC disposait d'un mécanisme d'application limité pour la saisie des données, l'assurance de la qualité et la diffusion des informations. Lors de l'enquête menée auprès du personnel, 5 % seulement des informateurs ont jugé efficaces l'encadrement et le contrôle de la supervision par ORPC, 55 % les trouvant inefficaces ou à peine passablement efficaces et 39 % n'ayant aucune opinion à ce sujet. Pour reprendre l'avis d'un informateur, « ...du [point de vue] [d']OPEV, ORPC semble enfermé dans un splendide isolement. Il n'y a aucun contact, pour ne pas parler de synergie ».

32. Quatre principaux obstacles ont entravé la performance d'ORPC : 1) le mandat de celui-ci était vaste, et les priorités internes établies ne portaient pas sur l'exécution et la supervision, l'accent étant davantage mis sur une revue plus générale de la politique, l'efficacité en matière de développement et la qualité en amont ; 2) à partir de 2001, les opérations sectorielles ont été institutionnellement détachées du champ d'action du département (alors connu sous le nom de Département des politiques et de la revue des opérations), ce qui a réduit sa pertinence, sa crédibilité et sa participation en tant que partenaire à l'assurance de la qualité ; 3) la capacité d'ORPC de mettre en œuvre son mandat en matière de supervision était faible, car le système électronique de données de la Banque était

¹³ ORPC a remplacé le Département des politiques et de la revue des opérations (POPR) en 2006.

défectueux, le roulement du personnel était élevé et peu de ressources étaient consacrées à une refonte systématique de la supervision et de l'ancienne base de données ; et 4) l'encadrement et le contrôle par ORPC dans le passé ne visaient pas principalement à assurer une meilleure intégration et interaction des divers instruments et systèmes.

3.6.2 Travaux en cours d'ORQR et d'ORPC

34. Compte tenu des problèmes relevés ci-dessus, il est peu surprenant que la supervision n'ait pas occupé la place importante qu'elle mérite. Toutefois, depuis sa création en 2008, ORQR s'est engagé très activement dans la réforme de la gestion du cycle des projets, en commençant par des travaux sur les nouvelles procédures et responsabilités relatives à l'établissement de rapports en ce qui concerne les RAP, et sur l'amélioration de la qualité en amont (la revue à mi-parcours du FAD de 2009 y met également un accent). Au début de 2010, ORVP et ORQR ont organisé un séminaire sur la supervision des projets, dans le cadre de la série d'activités « Apprentissage et savoir » d'ORVP. Ce séminaire a connu une forte participation du personnel des départements opérationnels, de CIMM et d'OPEV, et il a servi à lancer les travaux entrepris actuellement par ORQR et ORPC pour élaborer une nouvelle politique et de nouveaux instruments de supervision d'ici la fin de 2010. Cela étant, les obstacles qui ont bridé la performance d'ORPC dans ce domaine pourraient aussi entraver son action s'il est surchargé et si les autres départements ne suivent pas son exemple.

3.6.3 Orientations futures en matière de contrôle et d'encadrement (*opinions du personnel*)

33. À l'avenir, le personnel suggère de renforcer et d'étendre le rôle d'ORQR dans la formation en matière de supervision, la centralisation des informations sur la supervision à l'échelle des départements et leur large diffusion, ainsi que le suivi de l'application des normes de qualité de la supervision. Le personnel préconise par ailleurs une meilleure communication des politiques de supervision, en collaboration avec CIMM.

4. Conformité, efficacité et qualité de la supervision

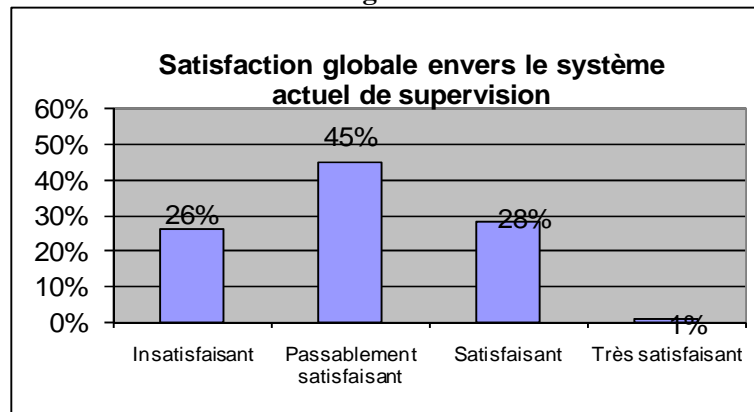
*Notre action correspond-elle à nos promesses ?
Agissons-nous convenablement. ?
et suivant des normes de qualité ?*

4.1 Opinions du personnel sur la supervision des projets

35. La grande majorité des membres du personnel, soit environ 70 % d'entre eux, jugent *insatisfaisant* (26 %) ou à peine *passablement satisfaisant* (45 %) (figure 1) le système actuel de supervision des projets de la Banque. Cependant, le personnel est par ailleurs conscient de l'amélioration de la supervision des projets au cours des dernières années : « *Nous avons accompli beaucoup de progrès sur le plan de la supervision au fil des ans* », a déclaré un cadre en service à la Banque depuis dix ans, lors de l'une des entrevues. D'autres partageaient cet avis. L'établissement de rapports de supervision portant sur la performance des projets est également devenu plus systématique. Mais la qualité et les normes de qualité de la supervision, comme la durée des missions de supervision et la diversification des domaines de compétence des membres du personnel qui y participent, sont demeurées

faibles¹⁴. Nombreux sont ceux qui estiment que beaucoup trop d'attention est encore accordée, dans la supervision, aux questions administratives, aux ressources et surtout à la passation des marchés et au décaissement. La réalisation de l'excellence technique, de l'efficacité et des objectifs de développement dans les projets continue d'être souvent négligée, en ce qui concerne notamment la parité hommes-femmes, l'environnement et la réduction de la pauvreté.

Figure 1



Source : enquête électronique auprès du personnel

36. Bon nombre de RAP récents ont encore identifié la mauvaise supervision comme une difficulté majeure liée à la mise en œuvre. C'est pourquoi trop peu de problèmes sont décelés à un stade précoce. Or, d'aucuns à la Banque ne considèrent toujours pas la supervision et la bonne planification de celle-ci comme une grande priorité de gestion, comme en témoignent les commentaires du personnel qui vont de « *Il y a un manque chronique de supervision systématique à la BAD* » à « *Il ne semble pas exister de processus rigoureux de planification de la supervision au niveau départemental* », en passant par « *En général, la supervision se classe plutôt au bas de l'échelle des priorités des programmes d'action/de travail de notre département* ». Parmi les participants aux entrevues, il existe un sentiment palpable selon lequel la direction met encore trop d'accent sur le développement du portefeuille par rapport à la mise en œuvre de celui-ci. Pour beaucoup, sous le discours sur les résultats, la culture de l'approbation demeure vivante : « *En tant que responsables, notre regard reste fixé sur les critères globaux de notation externe de la Banque africaine de développement, lesquels sont pour l'essentiel des indicateurs financiers* ».

37. Deux facteurs influent encore considérablement sur la supervision. Le premier est le nombre de projets vieillissants ou peu performants, problème auquel on s'attaque progressivement à la Banque depuis quelques années. Le deuxième est le nombre excessif de projets par membre du personnel ou en d'autres termes, le ratio élevé de projets aux cadres. Les chefs de projet sont souvent surchargés, avec pour effet que de nombreuses tâches « *tombent simplement dans l'oubli* ». Certains membres du personnel étaient d'avis qu'à la Banque, la réflexion portait trop peu sur ce qui constitue essentiellement une bonne supervision des projets et sur la façon dont cela peut être différent d'un type de projet ou d'une phase de cycle de projet à l'autre. Pour eux, il se peut que nous nous trompions de cibles dans notre supervision. Ils tendent à estimer que les activités de supervision actuelles sont répétitives et non pertinentes, ce qui explique en partie pourquoi les rapports ne sont souvent pas pris très au sérieux.

¹⁴ Davantage de détails à ce sujet seront fournis plus tard dans le document.

38. Manifestement, les membres du personnel sont bien conscients du fait que la supervision se bute à un problème à la Banque, mais beaucoup éprouvent un sentiment d'impuissance compte tenu de leurs ressources limitées et de leurs lourdes charges de travail. Bon nombre d'entre eux souhaitent voir un débat sur le concept de supervision des projets de la Banque et sur la façon dont la supervision peut s'effectuer plus efficacement à l'avenir. La participation enthousiaste du personnel à l'enquête électronique dans le cadre de la présente évaluation témoigne de cette situation et durant l'enquête, de nombreuses suggestions pratiques ont été formulées pour améliorer la supervision à la Banque¹⁵. ORQR propose d'organiser de vastes consultations lors de l'élaboration d'une approche plus efficace de la supervision à la Banque.

La performance en matière de supervision s'est légèrement améliorée ces dernières années, mais elle reste insatisfaisante dans l'ensemble.

4.2 Conformité de la supervision aux politiques pendant la période 2001-2007

39. Quelle est la fréquence de supervision des projets à la Banque et dans quelle mesure correspond-elle aux exigences de la politique ? En outre, quels changements observe-t-on au fil du temps ? La fréquence de supervision affiche manifestement une tendance à la hausse, bien que les faibles niveaux globaux de conformité aux politiques restent inadmissibles. Pour la période 2001-2007, tous les instruments de supervision sont inférieurs et parfois nettement en deçà du niveau de conformité totale, lequel devrait s'établir à 100 %¹⁶.

40. **Missions périodiques de supervision.** À l'heure actuelle, dans le cadre de la supervision à la Banque, l'on prête le plus d'attention à l'instrument de base que sont les *missions périodiques de supervision sur le terrain*. Les politiques requièrent 1,5 mission par projet et par an¹⁷, une mission sur le terrain étant considérée comme le minimum absolu pour chaque projet. Il a été établi que le taux de conformité des missions sur le terrain¹⁸ à la politique s'élevait à 51 % pour la période 2001-2007, ce qui signifie que la moitié seulement de tous les projets ont reçu en moyenne 1,5 mission de supervision par an, soit trois missions tous les deux ans (figure 2). Le taux de conformité s'est accru pour s'établir à 77 % eu égard au strict minimum d'une mission sur le terrain par an. Mais environ 20 % des projets en cours ne se sont pas conformés au seuil minimal d'une mission sur le terrain par an : autrement dit, ils n'ont reçu aucune visite et n'ont fait l'objet d'aucune supervision sur le terrain de la part du chef de projet. Ce taux a baissé légèrement en 2007, s'établissant à 17 %.

41. **Les missions de lancement et les revues à mi-parcours des projets** continuent d'accuser de grandes insuffisances, en dépit de quelques progrès accomplis ces dernières années. Pour la période 2001-2007, le taux moyen de conformité n'a pas dépassé les 17 % en

¹⁵ Pour des suggestions détaillées, se reporter à l'Annexe technique sur le site Web d'OPEV.

¹⁶ Essentiellement, la conformité au niveau des projets a été calculée au moyen d'une simple échelle binaire sur laquelle la note de 1 est attribuée pour le respect de la politique et celle de zéro pour le non-respect. À partir de ce système de zéros et de 1, les notes de conformité de chaque projet sont agrégées pour obtenir le pourcentage de projets conformes et partant, le taux de conformité.

¹⁷ Dans des cas exceptionnels, on peut recourir à un examen documentaire à la place d'une mission sur le terrain, par exemple lorsque la situation sécuritaire ou politique dans un pays ne se prête pas à une mission.

¹⁸ Les examens documentaires sont compris dans ce chiffre.

ce qui concerne les revues à mi-parcours et 20 % pour ce qui est des missions de lancement, même si ces dernières affichent une tendance à la hausse. Cependant, le nombre de participants aux missions de lancement est encore souvent insuffisant et ces missions continuent d'être axées sur le démarrage effectif. De même, les revues à mi-parcours ne sont pas efficacement utilisées pour examiner de façon globale, à un stade intermédiaire, l'avancement des travaux et la validité de la conception des projets, ce qui devrait donner l'occasion d'apporter au besoin des ajustements au projet. Une des raisons expliquant ce faible taux de conformité des revues à mi-parcours réside dans les difficultés administratives liées au remaniement des projets, facteur qui dissuade la direction d'effectuer ces revues. L'importance accordée aux *missions de lancement et revues à mi-parcours* dans le Manuel des opérations ainsi que dans les premières revues de la supervision et dans les pratiques en vigueur à la Banque marque un contraste saisissant avec cette réalité.

42. Pour la période considérée, 60 % seulement des **RAP de la Banque** arrivés à échéance ont été soumis, beaucoup d'entre eux étant du reste en retard. Mais grâce aux efforts déployés à l'échelle de la Banque pour réviser les procédures relatives aux rapports d'achèvement et les préparer conjointement avec les emprunteurs, la Banque a accompli en 2008 et au début de 2009 des progrès exceptionnels en réalisant un taux de soumission en temps voulu des RAP de 96 % pour les opérations du secteur public de 2008 (APPR 2008). Les défis qui restent à relever consistent à maintenir cette percée, à améliorer la qualité des RAP et à tenir systématiquement compte des enseignements tirés dans la préparation des nouvelles opérations.

43. **Supervision assurée par l'emprunteur.** Pour les instruments de supervision relevant de la responsabilité de l'emprunteur, les *rapports d'audit externe* ont enregistré le plus fort taux de conformité, soit environ 51 % au cours de la période couverte par l'étude (figure 3). Ces rapports constituent normalement une condition de décaissement, aidant la Banque et les emprunteurs à identifier les lacunes de la gestion financière et signalant les secteurs qui méritent un appui et un suivi en matière de gouvernance fiduciaire, de la tenue des livres aux procédures comptables et de passation des marchés. La Banque déploie des efforts particuliers en faveur d'une plus grande conformité depuis 2005. Le taux de conformité est néanmoins inadmissible pour cet instrument dont l'importance est reconnue. La volonté d'appliquer des sanctions en cas de non-respect paraît tempérée.

44. **Les rapports trimestriels de l'emprunteur sur l'avancement des travaux** ne sont soumis régulièrement que pour moins du quart des projets (22 %), tout comme les *RAP de l'emprunteur* (24 %). Les *rapports trimestriels sur l'avancement des travaux* pourraient, s'ils étaient bien élaborés, contribuer utilement à la supervision globale, mais cet instrument est actuellement sous-utilisé.

Les instruments de supervision autres que les missions périodiques de supervision affichent une faible performance. Leur contribution à un système intégré de supervision axée sur les résultats pourrait être substantiellement améliorée.

45. **Instrument du portefeuille.** Dans la période couverte par l'étude, nombre de revues des portefeuilles pays ont été mal effectuées, même si la qualité et la conformité se sont

améliorées au cours des deux dernières années¹⁹. Les revues de la passation des marchés des portefeuilles ont été réalisées de façon régulière, conjointement avec la Banque mondiale, mais peu d'attention semble avoir été accordée à leurs conclusions dans les opérations courantes de la Banque. Les missions d'audit interne effectuées par OAGL et qui couvrent d'ordinaire les portefeuilles de la Banque dans environ dix pays par an sont généralement considérées comme utiles, mais ils n'ont pas été jugés suffisamment harmonisés avec la gestion des opérations et la supervision relais.

Figure 2

Conformité de la supervision de la Banque 2001-2007
(% de projets conformes aux exigences)

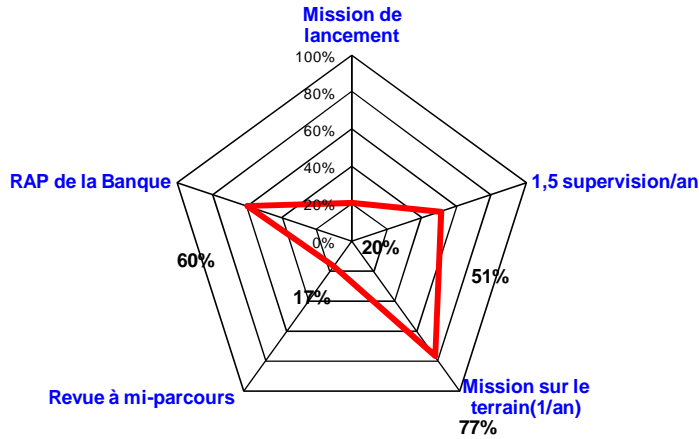
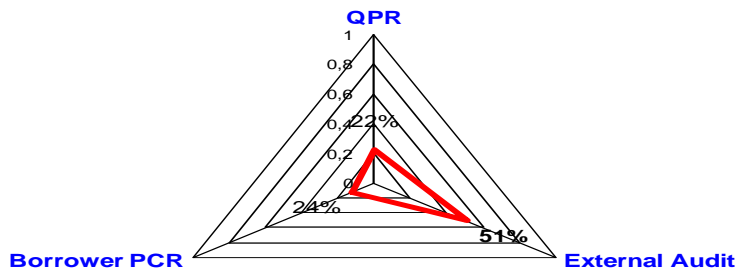


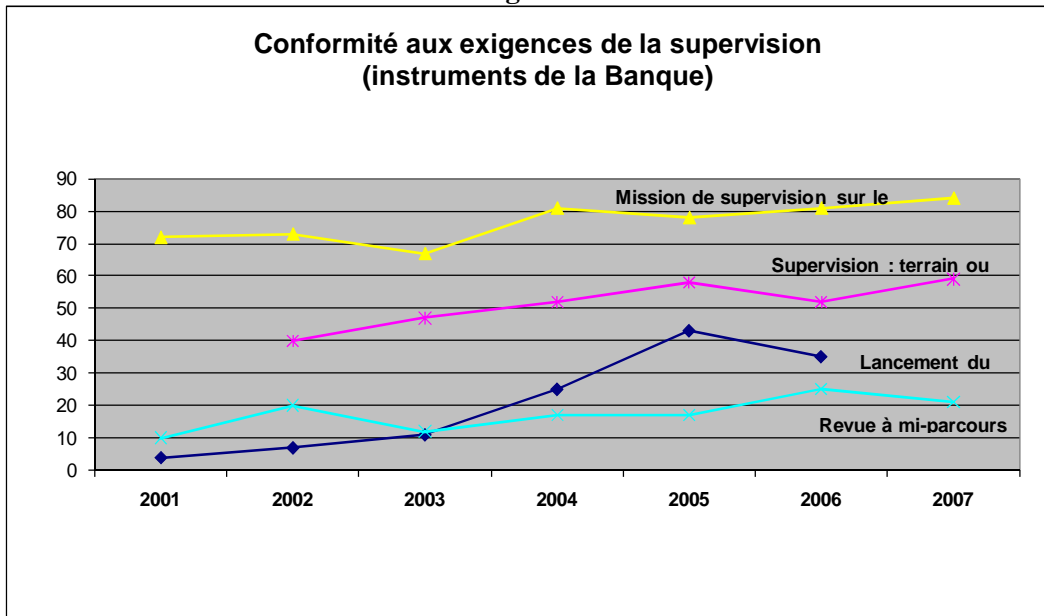
Figure 3

Conformité de la supervision de l'emprunteur 2001-2004
(% de projets conformes aux exigences)



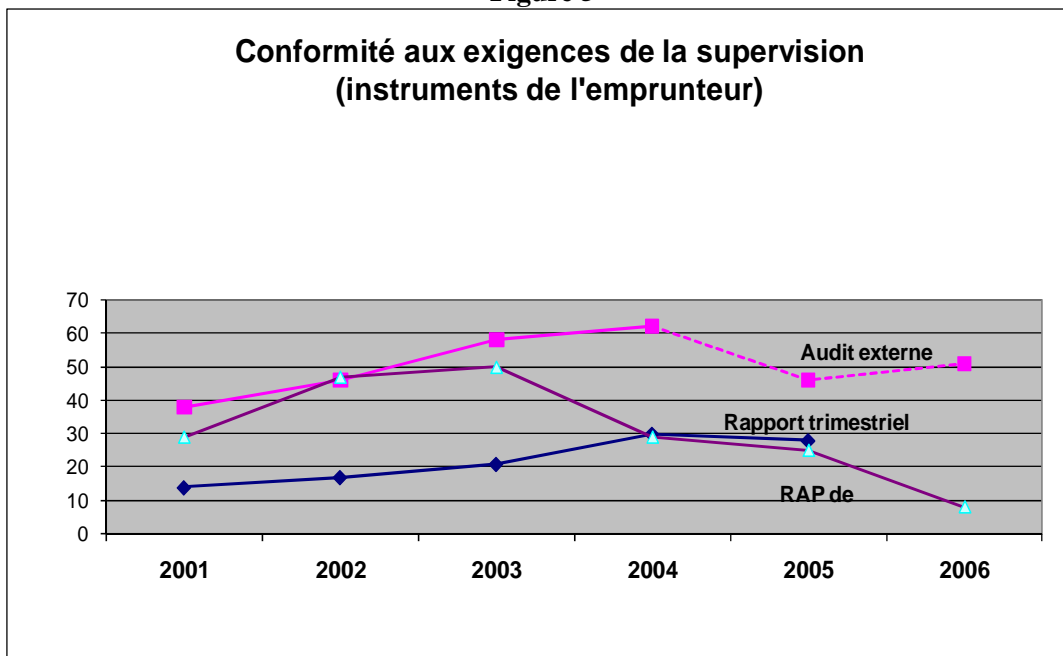
¹⁹ Rapport technique, chapitre 6.2.1.

Figure 4



Note : ce graphique ne tient pas compte des RAP de la Banque

Figure 5



Note : en raison du problème de disponibilité des données, l'on a dû recourir à une méthodologie différente pour déterminer la conformité eu égard à l'audit externe.

46. **Préférence de la direction pour la supervision périodique.** Comme le montrent les figures et les diagrammes ci-dessus, il existe entre les instruments une grande disparité au niveau de la conformité. La direction affiche manifestement une préférence pour les missions périodiques sur le terrain et néglige les autres instruments. Une application plus efficace de ces instruments de supervision (ainsi que d'autres non mentionnés ici) pourrait contribuer substantiellement à améliorer et à mieux intégrer le système de supervision axée sur les résultats.

47. **Évolution de la conformité.** Comment la conformité a-t-elle évolué au fil des ans ? Les *missions périodiques de supervision sur le terrain* de la Banque montrent une claire tendance ascendante : elles ont atteint un taux de conformité de 59 % en 2006/2007 pour 1,5 supervision par projet et par an, et un niveau record de 84 % en 2007 pour au moins une mission sur le terrain par projet et par an (figure 4). Le creux de la vague a été atteint pendant le déménagement de la Banque d'Abidjan en 2003. La tendance positive de la fréquence de supervision semble se poursuivre. L'édition 2008 de l'APPR signale que la part des opérations supervisées au moins deux fois par an s'est accrue en 2008 pour s'établir à 46 %, contre 36 % en 2007. D'après l'APPR, deux facteurs semblent avoir contribué au progrès global. Les secteurs ont été encouragés à établir des budgets pour la supervision et, en outre, il y a eu un recours accru aux missions dirigées par les bureaux extérieurs de la Banque.

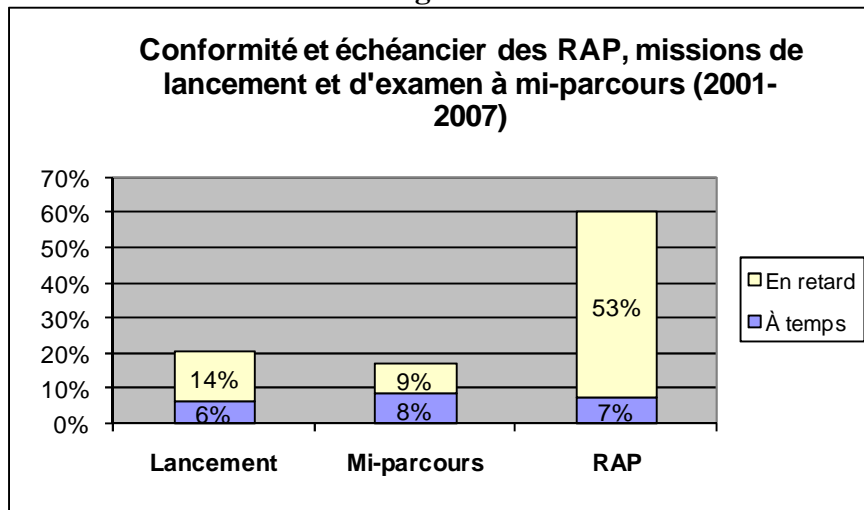
48. Le taux de conformité des *missions de lancement* a connu une forte augmentation, passant de 4 % en 2001 à 43 % en 2005, avant de baisser légèrement à nouveau pour s'établir à 35 % en 2006. On observe également une légère tendance ascendante dans le taux de conformité des *revues mi-parcours*, qui est passé d'environ 15 % en 2001-2003 à un peu plus de 20 % au cours des dernières années, mais n'en reste pas moins très faible. Le taux de conformité des RAP de la Banque a été nettement plus élevé, s'établissant en moyenne à 60 % pendant la période couverte par l'étude.

49. En matière de conformité, la tendance de deux des trois instruments de supervision relevant de la responsabilité des emprunteurs est ascendante (*audits externes* et *rapports trimestriels*), contrairement à la tendance descendante de la conformité des *RAP de l'emprunteur* (figure 5). Pour cette raison en partie, le RAP de l'emprunteur et celui de la Banque ne se préparent plus séparément mais conjointement depuis 2008. Comme on l'a relevé ci-dessus, le taux de conformité des rapports d'audit externe est faible, ne s'établissant en moyenne qu'à 51 % pour de la période considérée.

50. Le *calendrier* est un facteur dans la conformité, mais ces chiffres n'en tiennent pas compte. Le Manuel des opérations établit des échéanciers pour les instruments de supervision non périodique : les missions de lancement de projet doivent se dérouler entre l'approbation du projet et l'entrée en vigueur du prêt ; et les revues à mi-parcours autour du point médian entre le début du projet (entrée en vigueur du prêt) et la date prévue d'achèvement. Si la performance dans les délais est prise en compte, le taux de conformité baisse de plus de moitié pour les missions de lancement et les revues à mi-parcours. De même, pour la période considérée, les RAP de l'emprunteur et ceux de la Banque étaient généralement en retard, 7 % seulement des RAP de la Banque étant soumis à temps (figure 6)²⁰. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, 2008 a connu une augmentation remarquable du taux de soumission des RAP dans les délais.

²⁰ La soumission des RAP de l'emprunteur et la réalisation des missions relatives aux RAP devaient intervenir dans un délai de trois mois après la fin du projet, le RAP de la Banque étant attendu dans un délai de six mois après la fin du projet.

Figure 6

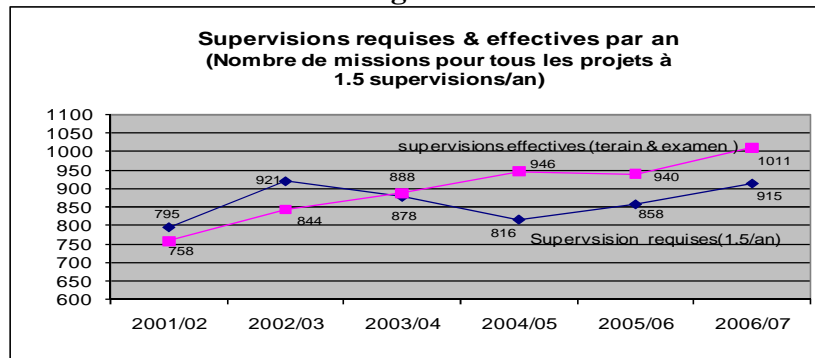


51. **Conformité globale de la supervision.** L'évaluation a par ailleurs comparé le nombre total de missions annuelles effectivement réalisées au nombre total de supervisions requises dans l'ensemble (figure 7). La tendance des supervisions *requises* a été plutôt neutre, avec quelques hauts et bas, et une augmentation de 15 % en 2006/2007 par rapport à 2001/2002. Mais le nombre de supervisions effectives s'est accru régulièrement, passant de 758 à 1011 pendant la même période, soit une augmentation remarquable de 33 %. Entre 2005 et 2007, les départements des opérations ont effectué en moyenne 1,68 supervision par projet. De ce nombre, 1,51 représentait des missions sur le terrain et le reste, des examens documentaires²¹. Depuis 2004, le nombre total de supervisions concrètement effectuées a dépassé celui de supervisions requises pour se conformer à la norme de la politique, *globalement*. Cela dit, la moitié seulement de tous les projets ont été supervisés 1,5 fois par an ou plus comme l'exige la politique, tandis qu'un projet sur cinq n'a fait l'objet d'aucune supervision au cours de toute année donnée. En d'autres termes, la répartition des activités de supervision a été irrégulière et la conformité inégale, en dépit des considérables (et croissants) efforts globaux consacrés à la supervision.

Les opérations sont supervisées sur le terrain 1,5 fois en moyenne par an. La moitié seulement de tous les projets sont toutefois supervisés 1,5 fois par an ou plus comme l'exige la politique. Un projet sur cinq ne fait l'objet d'aucune supervision au cours de toute année donnée.

²¹ Ces dernières années, les examens documentaires ont remplacé les missions sur le terrain dans un maximum de 10 % de toutes les supervisions périodiques, leur tendance étant à la baisse depuis 2003/2004 (Rapport technique, figure 5).

Figure 7



52. **Supervision par catégorie de projet.** Une conformité aux politiques plutôt similaire de la part des principaux secteurs, à l'exception de ceux des prêts à l'appui des réformes ainsi que de l'industrie et de l'exploitation minière, porte à croire qu'il existe actuellement très peu de différenciation au niveau de la supervision par catégorie de projet (tableau 3). Cette situation donne par ailleurs à penser que les problèmes relatifs à la supervision sont systémiques et non liés à des départements précis. Le taux de supervision est plus élevé dans les pays FAD que dans ceux de la BAD et pour les projets d'investissement régulier que les prêts à l'appui des réformes. Les projets de taille plus petite ou très grande font l'objet d'une supervision moins fréquente que ceux de taille moyenne. Un taux de supervision nettement plus faible dans les États fragiles que dans ceux non fragiles s'explique par les difficultés générales que la Banque éprouve souvent à maintenir l'élan de ces projets ou à les faire avancer.

Tableau 3
Conformité de la supervision par catégorie de projet
2001-2007

Constatations	Catégorie de projet	Projets recevant 1,5 mission/an
Secteurs : la supervision est relativement similaire dans tous les principaux secteurs : les secteurs sociaux affichent le plus fort taux de conformité, suivis de ceux des infrastructures et de l'agriculture. Les projets multisectoriels ainsi que ceux des secteurs des finances, de l'industrie et de l'exploitation minière sont les moins supervisés.	Social	57 %
	Infrastructures	53 %
	Agriculture	48 %
	Finances et multisecteurs	40 %
	Industrie et exploitation minière	25 %
FAD et BAD : le taux de supervision des projets est plus élevé dans les pays FAD que dans ceux de la BAD	FAD	47 %
	BAD	40 %
	Multinational	13 %
États fragiles. Les visites aux projets des États fragiles sont moins fréquentes	États fragiles	28 %
	États non fragiles	53 %
Prêts d'appui aux réformes : les prêts à l'appui des réformes sont nettement moins susceptibles d'être supervisés que les projets d'investissement régulier	Projets d'investissement régulier	53 %
	Prêts à l'appui des réformes	17 %
	Appui institutionnel et dons en faveur des cycles de projet	16 %
Taille des projets : les projets de taille plus petite ou très grande font l'objet d'une supervision moins régulière que les projets de taille moyenne	2 à 5 millions d'UC	44 %
	Plus de 5 à 10 millions d'UC	53 %
	Plus de 10 à 50 millions d'UC	54 %
	Plus de 50 millions d'UC	27 %
Risque : les projets à risque affichent des taux de supervision quelque peu plus élevés que ceux des projets à problèmes ou potentiellement à problèmes	Projets à problèmes	57 %
	Projets sans problèmes	50 %
	Projets potentiellement à problèmes	51 %
	Projets potentiellement sans problèmes	40 %

4.3 Quelles sont les normes de qualité observées dans le cadre de la supervision ?

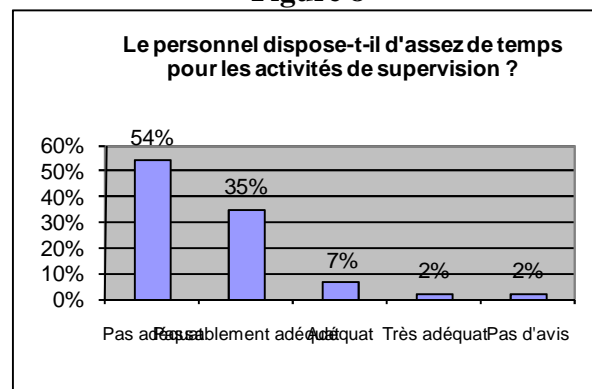
53. Dans le passé, les objectifs de la supervision étaient souvent énoncés en termes de fréquence des supervisions. Force est de reconnaître que les cibles quantitatives sont utiles dans la supervision. Mais à lui seul, l'accroissement du nombre de supervisions n'est pas suffisant. Il importe d'améliorer la qualité des missions — du point de vue de leur durée et des membres de leurs équipes —, la qualité des rapports et des notes, et le suivi en temps utile des recommandations issues de la supervision. Cela nécessite la fourniture d'une formation appropriée au personnel et d'un appui de qualité eu égard à toutes les questions relatives à la supervision, en particulier aux nouveaux venus à la Banque ou aux départements des opérations. Les normes de qualité en matière de supervision ne sont actuellement pas bien définies et appliquées. Il est difficile d'évaluer la qualité de la supervision en s'appuyant sur les informations disponibles dans la base de données centrale. Seules des normes de qualité bien définies et contrôlées peuvent garantir une supervision de qualité.

La fréquence des missions de supervision est importante, mais il en va de même de la qualité. Les normes de qualité ne sont actuellement pas bien définies, contrôlées et appliquées.

4.3.1 Durée des missions et dosage de compétences des participants

54. L'insuffisance des délais impartis aux missions et un piètre dosage de compétences des participants à ces dernières constituent les principaux problèmes de supervision à la Banque. Parmi les informateurs, 90 % estiment que le temps de supervision est absolument insuffisant ou à peine « passablement suffisant » (figure 8). Neuf pour cent seulement pensent disposer d'assez de temps. Dans le classement des plus importants problèmes liés à la supervision, les ressources et la durée des missions sont venues en tête de liste, suivies de près par la piètre diversification des domaines de compétence des membres des équipes de mission (figure 9, page 23).

Figure 8



Source : enquête électronique auprès du personnel

55. Il faut au moins 15 jours ou environ deux semaines en moyenne pour effectuer convenablement la supervision d'un projet sur le terrain. Or, la durée moyenne des supervisions entre 2005 et 2007 s'établissait à 8,5 jours par projet (encadré 4). Près de la

moitié de toutes les supervisions (47 %) étaient groupées, ce qui signifie qu'une seule mission couvrait au moins deux projets en même temps, et que moins de six jours étaient consacrés à chaque projet. Les coupures opérées dans le budget opérationnel de ces dernières années ont occasionné des problèmes particuliers pour l'organisation des missions de supervision. Chose sans doute plus importante encore que la durée, ces coupures ont par ailleurs influé sur la taille et la composition des équipes ainsi que la diversification des domaines de compétence des participants aux missions de supervision. Comme l'a déclaré l'un des informateurs, « Une récente mission de revue du portefeuille pays effectuée dans le cadre d'un projet touristique au Lesotho illustre une certaine expérience plutôt typique : aucun ingénieur ne faisant partie de l'équipe, nous nous sommes contentés de « regarder » les ouvrages ». À la Banque, de nombreuses équipes de mission se composent d'une seule personne ou de deux tout au plus, soit un effectif généralement trop petit pour se prononcer en connaissance de cause sur l'ensemble des questions administratives, techniques ou relatives au groupe cible.

Encadré 4

Personnel : trop peu de temps, trop peu de ressources financières

« En tant que chefs de projet, nous subissons trop de pression pour superviser les projets. Au cours du mois de décembre 2006, un collègue et moi avons supervisé au total huit projets sur une période de trois semaines. La mission était laborieuse et nous devons préparer un aide-mémoire. Nous travaillions tard le soir et durant des fins de semaine entières. En raison des contraintes budgétaires, la direction exerce une pression sur les chefs de projet pour accroître le rendement, ce qui a un effet très démoralisant sur nous. Il convient de fournir plus de financements pour la supervision ».

« Surtout, plus de temps doit être consacré aux supervisions. Parfois, l'on nous demande de superviser six opérations en deux semaines, ce qui n'est ni sérieux ni efficace. Le système SAP ne fait pas de différence entre une supervision de deux jours et une autre de dix jours. Mais la qualité ne peut être la même. Cependant, la seule chose à laquelle semble s'intéresser la direction est la réalisation du taux requis de 1,5 supervision par projet et par an. La quantité passe toujours avant la qualité ».

Source : enquête électronique auprès du personnel

4.3.2 Dotation en personnel et ressources des départements des opérations

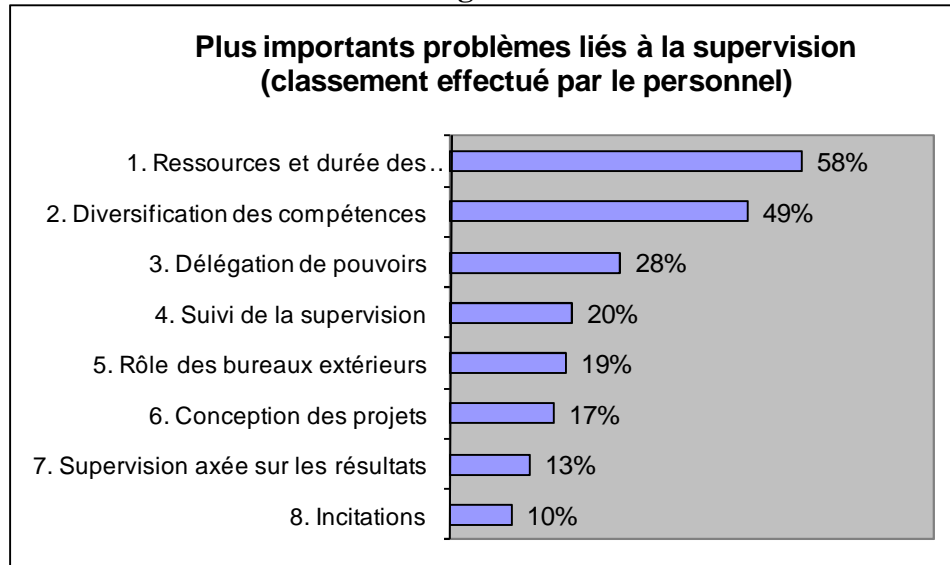
56. On dénombre actuellement 5,2 projets par chef de projet dans le complexe OSVP, contre 2,9 dans le complexe OIVP²². OSAN et OSGE ont une charge de travail particulièrement lourde, avec plus de cinq (5) projets par chef de projet, le département chargé des infrastructures d'approvisionnement en eau (OWAS) ayant le meilleur ratio de membres du personnel aux projets. Les cadres des départements des opérations de la Banque ont une plus lourde charge de travail par rapport à leurs collègues de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de la Banque mondiale, alors que parallèlement, ils bénéficient de moins de financements et d'appui administratif dans la réalisation des activités du cycle de projet²³ :

²² Si tous les postes vacants autorisés étaient comblés, ce ratio moyen serait ramené à 4,2 projets et 2,5 projets par chef de projet. Il se peut que ces chiffres ne comprennent pas tous les membres du personnel des bureaux extérieurs remplissant des fonctions de supervision.

²³ Rapport du Groupe de travail sur la réforme institutionnelle, 2006.

- le coût administratif moyen par projet approuvé à la Banque s'établit à 1,5 million de dollars, contre 4,6 millions de dollars à la BID et 3,9 millions de dollars à la Banque mondiale ;
- on dénombre en moyenne 4,3 projets par cadre professionnel des départements des opérations de la Banque, contre 1,6 à la BID et 0,9 à la Banque mondiale ;
- on compte cinq cadres professionnels des départements des opérations pour un employé de soutien à la Banque, contre 1,9 cadre professionnel à la BID et 1,5 à la Banque mondiale.

Figure 9



Note : les pourcentages du diagramme ci-dessus renvoient à la proportion correspondante des informateurs qui ont fourni des détails sur le problème visé, dans le cadre d'observations ouvertes lors de l'enquête électronique auprès du personnel (n = 95)

4.3.3 Budgets de la supervision et leur transparence

57. À la BAD, les crédits affectés à la supervision des projets sont manifestement très insuffisants. L'évaluation de la supervision effectuée par OPEV en 1999 avait déjà bien mis en évidence le fait que la pénurie des ressources humaines et financières constituait le principal obstacle auquel se heurtait la supervision dans les années 90. Les ressources se sont révélées être un problème majeur susceptible d'entraver la supervision à la Banque. Tous les responsables et chefs de projet interrogés se sont dits inquiets du niveau des ressources disponibles pour la supervision. Le ratio des cadres aux projets, qui s'établit à cinq projets par chef de projet dans certains départements, ainsi que l'inadéquation de la fréquence, de la durée, de la diversification des domaines de compétence et de la qualité globale des supervisions attestent de cette insuffisance des ressources.

Les crédits affectés à la supervision sont manifestement très insuffisants. Les ressources consacrées à la supervision ne sont pas transparentes. L'on ne tire pas convenablement parti des économies que peuvent permettre la décentralisation et une conception plus ingénieuse des projets.

58. À la Banque, les budgets opérationnels sont préparés et approuvés sur la base d'estimations relatives à diverses activités, dont la supervision. Ils peuvent varier d'une année à l'autre. Les projets de la Banque ne bénéficient pas d'un budget administratif spécial consacré à leurs activités de mise en œuvre et de supervision. Qui plus est, l'affectation des ressources à la supervision au sein de la Banque n'est pas transparente. L'utilisation effective du budget ne fait pas systématiquement l'objet d'un suivi, d'une agrégation et d'un rapport ex post selon les diverses activités. La comptabilité du coût de revient complet par activité, en ce qui concerne notamment le personnel, n'est pas actuellement pratiquée à la Banque. En l'absence d'un système d'enregistrement du temps de travail du personnel, il est impossible de mettre en place une bonne comptabilité du coût de revient des activités et de prendre des décisions de gestion éclairées quant aux allocations budgétaires affectées aux activités de supervision et autres à l'échelle des secteurs et des pays.

59. Une plus grande décentralisation des fonctions de supervision peut conduire à certaines économies dans le domaine de la supervision ou à de meilleurs résultats dans le cadre de l'enveloppe actuelle des ressources. On pourrait par ailleurs gagner beaucoup à améliorer la conception et la planification des projets dès le départ. La supervision et la gestion des portefeuilles pourraient être facilitées en concevant des projets plus grands et moins nombreux ; en rationalisant les nouveaux projets grâce à la réduction de leur niveau de complexité et du nombre de leurs composantes ; et en optant pour des projets qui sont plus simples à superviser, l'accent étant davantage mis sur les constructions et équipements (infrastructures et autre appui matériel) que sur les projets aux aspects non matériels (services). L'amélioration de la qualité des projets en amont ainsi qu'un archivage, une tenue et une diffusion appropriés de tous les documents de planification pourraient également réduire les coûts. L'octroi aux emprunteurs d'un plus solide appui en matière de capacité pourrait réduire la nécessité d'une aide à la supervision et à la mise en œuvre. Dans certains cas, la Banque pourrait progressivement partager quelques-unes des tâches de supervision avec les partenaires de financement, à condition que des progrès soient accomplis sur le plan de l'harmonisation des règles et des procédures d'administration des projets.

60. Ces initiatives ne sauraient toutefois compenser qu'en partie la contraction des ressources dont souffre la supervision à la Banque. Une augmentation des ressources destinées à la supervision semble donc souhaitable, pour des raisons de substance et de qualité. En fin de compte, l'augmentation des crédits et l'amélioration de la qualité de la supervision sont susceptibles de conduire à des économies dépassant de loin le coût des ressources supplémentaires à court terme. Pour que les ressources supplémentaires à court terme contribuent efficacement à améliorer la supervision et la performance des portefeuilles, toutefois, il y aurait par ailleurs lieu d'opérer un nombre de changements recommandés dans le présent rapport.

4.3.4 Délégation de pouvoirs

61. **Délégation de pouvoirs.** La délégation de pouvoirs aux bureaux extérieurs et le renforcement de leur rôle apparaissent respectivement au troisième et au cinquième rangs des principales préoccupations du personnel (figure 9), en ce qui concerne notamment la délégation de pouvoirs des supérieurs hiérarchiques aux chefs de projet ainsi que du siège au bureau extérieur (encadré 5). Les membres du personnel affirment que seule une plus grande délégation de pouvoirs assurerait la souplesse requise au niveau des projets et du terrain pour agir rapidement en réponse à des problèmes identifiés.

Encadré 5

Personnel : il y a lieu de déléguer plus de pouvoirs aux chefs de projet

« Le pouvoir et l'autorité des chefs de projet doivent être accrus, pour assurer le succès des projets. À l'heure actuelle, les chefs de division et les directeurs constituent davantage un obstacle à la mise en œuvre des projets qu'autre chose, en raison de leur système de poids et contrepoids qu'ils transforment en une source d'abus, de retard et d'entrave en refusant de signer et d'autoriser les lettres et les communications.

« La planification et l'exécution des supervisions doivent être entièrement confiées aux chefs de projet et non laissées aux chefs de division ou autres. Les chefs de projet doivent avoir la liberté de décider en toute autonomie si une supervision est nécessaire ou non, en fonction du projet et de ses problèmes, au lieu de chercher à remplir un quota de 1,5 supervision par an. Idéalement, les chefs de projet doivent assurer la gestion des budgets de supervision, afin de pouvoir programmer et entreprendre les supervisions sur la base de leur connaissance des projets, du portefeuille et des problèmes existants. Il convient de prendre en compte la qualité de la supervision dans l'évaluation de la performance des chefs de projet, ce qui n'est pas encore suffisamment le cas à l'heure actuelle.

Source : enquête électronique auprès du personnel

4.3.5 Offre d'incitations et de formation au personnel

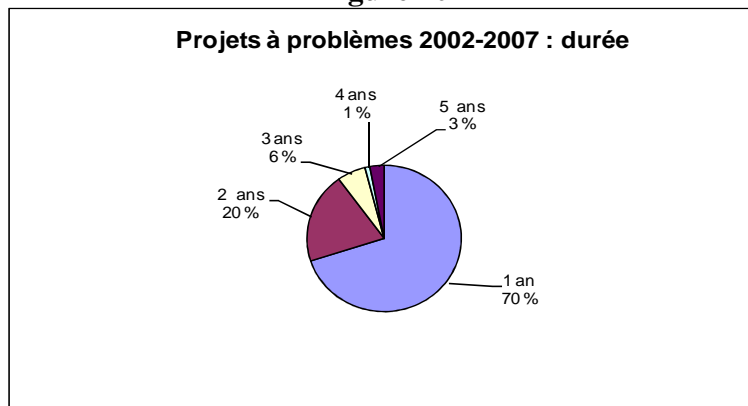
62. L'enquête effectuée auprès du personnel sur l'évaluation a par ailleurs révélé que le système d'incitations et de récompenses de la Banque a longtemps accordé plus d'importance, dans les évaluations du personnel, aux fonctions ayant trait à l'expansion du portefeuille qu'à celles relatives à la supervision et à la gestion du portefeuille. Pendant longtemps, la supervision ne valait simplement pas grand-chose. Mais les attitudes envers la supervision évoluent manifestement, comme le montrent les enquêtes informelles auprès du personnel et la participation aux réunions organisées à la Banque sur la supervision. Les objectifs de la stratégie à moyen terme de la Banque, les PIP pertinents et les engagements du FAD-11 relatifs à la supervision, les nouveaux efforts déployés par ORQR et l'augmentation du nombre de bureaux extérieurs de la Banque incitent clairement les responsables et les chefs de projet à prêter davantage attention à la supervision des projets. En revanche, le chef de projet type continue à remplir sa fonction de supervision avec très peu de préparation formelle et de formation systématique. Très fréquemment, on continue d'exécuter la tâche de la manière établie par le prédécesseur, suivant la méthode de l'apprentissage par l'action sur le tas. Cela semble se vérifier autant pour les nouveaux employés que pour les membres du personnel affectés au plan interne.

4.4 Dans quelle mesure la supervision a-t-elle contribué efficacement à la gestion des risques et des projets à risque ?

63. **Identification et classement des projets à risque.** Deux employés de la Banque sur trois sont d'avis que l'identification des projets à problèmes et des projets potentiellement à problèmes est inefficace. Ces deux catégories de projets constituent les projets à risque. Les projets à problèmes sont ceux jugés insatisfaisants à l'heure actuelle, tandis que les projets potentiellement à problèmes sont ceux estimés satisfaisants mais qui comportent au moins deux facteurs de risque potentiel méritant d'être surveillés et susceptibles de conduire à l'avenir à des problèmes. Ces facteurs de risque sont, entre autres, une performance insatisfaisante connue de l'emprunteur en matière de mise en œuvre, un taux élevé d'échec des projets dans le pays par le passé, de faibles taux de décaissement et une longue durée des projets. Les indicateurs à jour relatifs aux conditions du pays, du secteur ou d'autres environnements favorables dans lesquels le projet est mis en œuvre ne sont pas pris en compte.

64. Entre 2002 et 2007, 44 % de tous les projets ont été identifiés pendant au moins une année comme des projets à risque, 14 % comme des projets à problèmes et 38 % comme des projets potentiellement à problèmes, les pourcentages étant plus élevés dans les pays FAD que dans ceux de la BAD. Trente pour cent de projets étaient des projets à problèmes pendant plus d'un an, et moins de 10 % durant plus de deux ans (figure 10).

Figure 10



65. **Sous-estimation des projets à problèmes.** Il se peut que le nombre de projets à risque à la Banque soit sous-estimé, car de nombreux projets ne sont pas supervisés au cours de toute année donnée (environ 20 %) et il existe des problèmes chroniques liés à la notation de la supervision. Une comparaison des notes attribuées dans le cadre des activités de supervision et des RAP pour les évaluations concluantes de la réalisation des objectifs de développement révèle un écart de plus de 20 %, ces notes étant satisfaisantes à 90 % dans la supervision et à moins de 70 % dans les rapports d'achèvement. Beaucoup de membres du personnel relèvent de grandes insuffisances dans les notes de supervision des projets, ce qui a d'importantes implications pour l'identification des projets à problèmes. Les chefs de projet ne bénéficient actuellement d'aucune incitation destinée à les encourager à identifier avec franchise les problèmes et les vrais risques liés aux projets et à les signaler à la direction. Bien au contraire... Leur éloignement du projet et de sa gestion est également considéré comme problématique.

L'on ne s'attaque pas adéquatement au risque à la Banque. Deux employés de la Banque sur trois sont d'avis que l'identification des projets à risque est inefficace. De nombreux membres du personnel relèvent de grandes insuffisances au niveau des notes de supervision et du suivi.

66. ***Supervision et suivi des projets à risque (projets à problèmes ou potentiellement à problèmes).*** Les projets à problèmes requièrent plus de supervision que ceux sans problèmes et conformément à la politique de la Banque, les projets ayant des problèmes spéciaux doivent recevoir au moins deux missions sur le terrain par an. L'évaluation a constaté que les taux de conformité de la supervision sont de fait légèrement supérieurs pour les projets à problèmes et les projets présentant des problèmes potentiels, mais que les différences sont peu importantes et que l'objectif de deux missions par an n'est pas atteint. Le suivi des projets à problèmes au sein des départements et auprès des emprunteurs n'est par ailleurs pas encore optimal, même s'il y a des améliorations depuis 2007/2008, date à partir de laquelle la direction a commencé à se préoccuper de plus en plus des projets à problèmes et des plans d'action ont été mis au point, parfois projet par projet, dans un nombre de départements.

67. ***Sensibilisation aux risques.*** Si les membres du personnel croient que les projets à risque font l'objet d'une attention particulière dans le domaine de la supervision, ils ne restent pas moins préoccupés par le fait qu'à la Banque le risque ne fait pas l'objet d'un examen suffisamment approfondi. Dans l'enquête sur l'évaluation, beaucoup préconisent l'amélioration de l'identification et du classement des projets à problèmes et des projets potentiellement à problèmes (30 %) ainsi que du suivi des missions de supervision et des recommandations adressées aux emprunteurs (25 %). D'autres réclament une meilleure évaluation des risques lors de la préparation et de l'évaluation initiale du projet (10 %) ou souhaitent que les responsabilités en matière de notation des projets soient définies avec plus de précision (7 %). Un tiers des informateurs estiment que les problèmes génériques de supervision à la Banque constituent le principal facteur déterminant des problèmes dans les projets à risque. Il convient certes de s'attaquer aux problèmes auxquels sont confrontés ces projets à court terme, mais pour réaliser de plus importants gains à long terme, il sera indispensable d'apporter des changements au système global.

4.5 Différenciation et proportionnalité de la supervision dans les projets de la Banque.

68. Le besoin de supervision des projets peut varier grandement d'un pays et d'un projet à l'autre, selon la gouvernance et le mode d'organisation des fonctions relatives au projet ; la complexité des projets et les défis techniques et administratifs qui leur sont propres ; et leur situation dans le cycle de projet. Dans les pays desservis par le guichet BAD de la Banque, la supervision est souvent moins compliquée. La politique suggère déjà que dans une certaine mesure, l'on s'attend à ce que la supervision des projets se gère avec souplesse. Les plans de supervision de projet conçus lors de l'évaluation initiale sont censés fournir des éléments d'orientation sur le calendrier effectif de la supervision, la composition concrète de l'équipe, etc.

69. **Supervision par type de projet.** Dans la supervision, la Banque ne tient pas bien compte de la diversité de ses projets, notamment les exigences particulières des opérations financées par de multiples donateurs. À de très rares exceptions près, les politiques sont les mêmes pour différentes catégories de projets. L'évaluation a trouvé peu d'éléments probants montrant que les plans de supervision sont systématiquement conçus et largement utilisés pour déterminer les calendriers effectifs de supervision, définir la composition des équipes de mission ou établir les priorités interdépartementales. Il a été établi que la conformité de la supervision aux politiques est plutôt similaire suivant le type de projet, le secteur ou la catégorie BAD/FAD. On note quelques variations par secteur, mais elles sont légères. En revanche, beaucoup de projets sont supervisés plus fréquemment que d'autres, ce qui reflète des besoins objectifs. Les besoins de supervision sont clairement différents pour différents types de projets et à différents stades du cycle de projet, dont il faut tenir compte autant dans les exigences en matière de politique que dans les plans individuels de supervision des projets.

La Banque n'établit pas explicitement et suffisamment de différence entre la supervision par type de projet et celle par catégorie de risque.

70. **Plans de supervision.** Jusqu'en 2008, les activités de supervision faisaient l'objet de très peu de planification systématique annuelle en conformité avec les plans de supervision définis dans les rapports d'évaluation initiale (c'est-à-dire les plans d'exécution des projets). La supervision s'attaquait essentiellement aux problèmes à mesure qu'ils se posaient. Les plans de supervision servaient rarement de déclencheurs effectifs des supervisions. Les chefs de projet, leurs supérieurs hiérarchiques et les équipes nationales s'entendaient rarement à l'avance sur le calendrier annuel de supervision, la définition de priorités de supervision claires, les résultats attendus et la diversification des compétences du personnel requise. L'on adopte toutefois actuellement une approche plus systématique.

71. **Projets à risque.** L'absence d'une solide approche de la supervision axée sur les risques à la Banque signifie que les supervisions obligatoires sont les mêmes pour toutes les opérations, à moins que les projets ne deviennent des projets à problèmes. On accorde peu d'attention particulière aux projets *potentiellement* à problèmes. Cette situation empêche une atténuation précoce des risques, tout comme elle rend le système moins efficace au plan du coût eu égard à l'utilisation des rares ressources de supervision. Les critères actuels d'identification des projets potentiellement à problèmes sont utiles, mais il y manque les facteurs qui tiennent compte du cadre favorable, tandis que les conditions propres au pays et au secteur dans lesquelles le projet est mis en œuvre brillent par leur absence.

4.6 Rapports de supervision, notation de la performance et suivi de la supervision

72. **Rapports de supervision.** Le produit des activités de supervision se présente sous forme de plusieurs documents à l'usage des emprunteurs et de la Banque, notamment les aide-mémoire des missions de supervision sur le terrain, les notes à la direction de la Banque transmises pour donner suite à ces missions, et les rapports de supervision traitant plus en détail de l'état d'avancement des travaux d'exécution, des questions en suspens et des recommandations. Les rapports de supervision sont diffusés uniquement à l'intérieur de la Banque. Tant le format que la teneur des rapports de supervision laissent beaucoup à désirer.

73. La qualité des rapports de supervision contenus dans le système SAP est jugée inégale, en particulier du point de vue de l'attention accordée aux objectifs de développement. Un format révisé de rapport de supervision a été adopté en 2006 pour éviter l'établissement de rapports répétitifs à la fin d'une mission, établir un lien plus solide avec le système SAP, et appuyer une supervision davantage axée sur les résultats. Mais ce nouveau format n'a pas été bien adopté par les opérations, principalement parce qu'il n'était pas adéquatement relié au système SAP. Au début de 2010, ORQR a amorcé des efforts renouvelés pour réviser le format du rapport de supervision.

4.6.1 Notation de la performance des projets

74. La notation de la performance des projets et des emprunteurs est l'un des principaux objectifs de la supervision. Or, l'évaluation conclut que les indicateurs et les notes actuels de supervision ne peuvent servir de façon crédible à mesurer les résultats ou à suivre les principaux risques liés aux projets. L'évaluation a identifié les problèmes majeurs ci-après dans le système actuel de notation :

- 1) l'écart entre les notes de performance actuelles (supervision) et ex post (RAP) : au cours des deux dernières décennies, cet écart a été de plus de 20 points de pourcentage en moyenne)²⁴ ;
- 2) l'inefficacité de la notation actuelle de la supervision en matière d'identification, de suivi et d'atténuation des projets à problèmes et des projets potentiellement à problèmes ;
- 3) la mauvaise définition des indicateurs de résultats et le mode d'agrégation des indicateurs individuels et de sous-composantes pour obtenir la note globale ;
- 4) l'uniformité du système actuel de notation des divers types de projets ; et
- 5) les éventuels conflits d'intérêts chez ceux qui effectuent la notation (les chefs de projet actuellement).

À l'heure actuelle, il existe peu de mesures encourageant la franchise dans la notation et l'évaluation des risques. Le système de notation des projets à la Banque est passé au crible depuis un certain temps et fait actuellement l'objet d'une revue de la part d'ORQR.

Le système de notation de la performance des projets présente de nombreuses lacunes. Le suivi des recommandations issues de la supervision laisse à désirer.

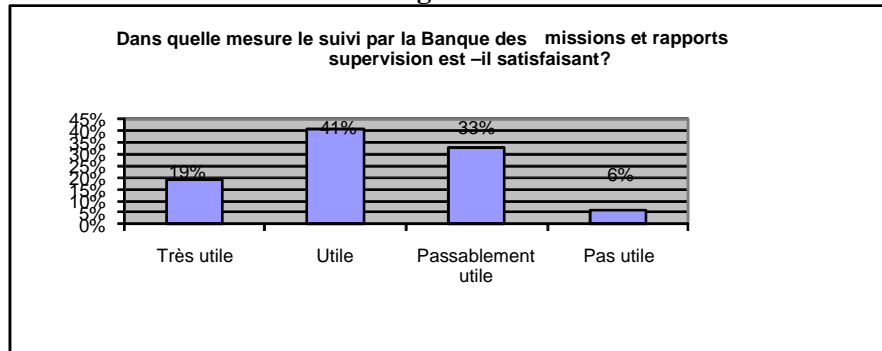
4.6.2 Suivi de la supervision

75. Environ 80 % de membres du personnel de la Banque jugent insuffisant le suivi des recommandations issues des missions de supervision (voir figure 11), même si les informateurs affirment qu'il y a eu quelques améliorations ces dernières années. Trop

²⁴ Chiffre établi à partir des données se rapportant à la période 1985-2006.

souvent, les comptes rendus de mission ne sont pas examinés en temps utile et de façon efficace à tous les niveaux hiérarchiques, et les recommandations relai adressées aux emprunteurs ne sont ni transmises à temps ni suivies (*voir encadré 6 ci-après pour des observations détaillées*). Les membres du personnel national sont encore trop rarement associés au suivi et n'ont pas été investis de suffisamment de pouvoirs délégués.

Figure 11



Encadré 6

Le personnel demande un meilleur suivi des recommandations issues de la supervision...

« À la fin de chaque mission, des aide-mémoire où figurent des points donnant lieu à des actions sont signés ; toutefois, les recommandations ne sont pas mises en œuvre ou ne suivent pas le rythme prévu ».

« Après le retour au siège, les conclusions et les recommandations de la mission de supervision doivent être transmises sans délai aux emprunteurs. Le programme et le rapport de supervision doivent être examinés au sein des équipes nationales. Il conviendrait que les réunions de l'équipe nationale soient plus régulières et qu'elles débouchent sur des conclusions plus pratiques et plus concrètes ».

« Les produits de la supervision ne sont ni compilés ni publiés d'une manière susceptible d'appuyer l'amélioration des projets à l'échelle de la Banque. Les comptes rendus de mission actuels sont simplement des documents d'archives. Ces informations doivent être compilées et publiées dans les rapports thématiques et périodiques de suivi de la Banque ».

« Je pense à un système de suivi des problèmes qui déclenche des signaux d'alerte dont le volume sonore et le niveau hiérarchique vont croissants au fil du temps ».

« Organiser des réunions périodiques pour suivre la mise en œuvre des recommandations issues des missions de supervision. Nous avons tendance à ne pas nous préoccuper beaucoup de ce qui se passe entre deux missions de supervision ».

... en ce qui concerne particulièrement les projets à risque

« Raccourcir et rationaliser le processus d'approbation des recommandations adressées par l'équipe du projet à la direction de la Banque en vue de la résolution de problèmes. Il arrive parfois que le temps soit perdu pendant que des notes de service sont échangées avec un nombre de départements de la Banque avant que ne soit donnée l'autorisation de communiquer avec les gouvernements respectifs pour les inviter à prendre des mesures correctives par rapport à la gestion d'un projet à problèmes ».

« La direction doit disposer d'un « guichet de concentration » institutionnalisé pour les projets à problèmes et les projets potentiellement à problèmes. Il n'existe actuellement aucune priorité et, pire encore, on assiste même à un comportement d'évitement ».

« Les plans d'amélioration ne doivent pas être laissés aux seuls chefs de projet. La direction et les collègues en service à FFCO, PPRU, GECL et ORPC doivent être mis à contribution pour les revoir ».

Source : enquête électronique auprès du personnel

5. Informations provenant de la supervision :

*Sommes-nous renseignés sur notre performance ? Comment le savons-nous ?
Quel est notre mode de communication interne ?*

5.1 Introduction

76. L'évaluation a porté sur la pertinence, l'efficacité et l'accessibilité du système d'information des projets de la Banque pour une gestion axée sur les résultats au sein de l'institution, en ce qui concerne particulièrement les informations provenant de la supervision. Elle a passé en revue l'utilisation de la base de données SAP des projets et du système de gestion (SAP-PS) dont se sert la Banque. Elle a par ailleurs examiné le processus d'établissement de rapports et de communication des résultats de la supervision.

77. La direction a déjà reconnu les lacunes de l'utilisation du système de gestion de portefeuille basé sur le système SAP, en prenant l'engagement ci-après dans le cadre du FAD-11 : « *l'on s'attachera en priorité à faciliter davantage l'utilisation du système de gestion de portefeuille reposant sur le SAP et à éliminer les entraves à l'accès, à ce système, des membres du personnel basés à Tunis ou sur le terrain qui sont chargés des fonctions de supervision courante* ». ²⁵

76. Les constatations et conclusions récapitulatives présentées dans ce chapitre ont été triangulées à partir de quatre différentes sources d'information : 1) des discussions approfondies avec ORPC et CIMM au cours de la présente évaluation ; 2) les résultats de l'enquête électronique auprès du personnel ; 3) des entrevues approfondies en tête-à-tête avec certains membres du personnel ; et 4) les propres expériences d'OPEV avec le système SAP d'information sur les projets pendant la présente évaluation et d'autres évaluations.

5.2 **Système SAP de gestion des projets : utilité dans la supervision (opinions du personnel)**

77. En 2001, la Banque a adopté le progiciel SAP (un « système » générique « d'applications et de produits ») comme système d'information électronique. Ce système avait alors été adapté aux besoins de l'institution par CIMM à l'issue de vastes consultations internes à la Banque et il demeure relativement inchangé par rapport à sa conception initiale. Le sous-système des projets, le système SAP de gestion des projets, est censé recueillir toutes les informations pertinentes sur les opérations de prêt. En 2005, CIMM a mis en place l'*Entrepôt de données institutionnelles*, un outil permettant au personnel de se connecter facilement aux données du système et de soumettre des demandes de renseignements précis.

Le système électronique de données et d'information de gestion (SAP) utilisé à des fins de supervision à la Banque est très insatisfaisant.

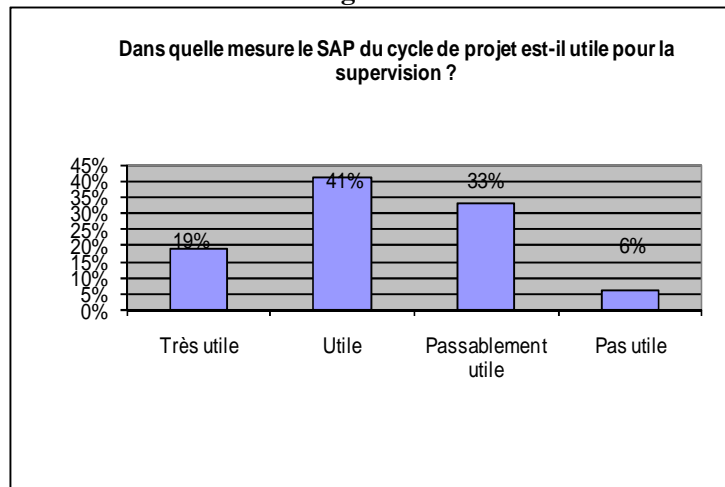
78. La plupart des membres du personnel considèrent le système SAP comme un outil potentiellement très puissant, dont l'utilisation n'est cependant pas optimale. Les responsables aiment sa capacité « *entrepôt de données* » de produire des rapports agrégés,

²⁵ Cadre de mesure des résultats du FAD-11 (2007)

mais ils n’y trouvent pas toujours des données fiables et à jour. Environ 60 % des membres du personnel estiment que le système SAP est un outil d’information utile ou très utile (figure 12), mais en même temps, près de la moitié d’entre eux se servent du système SAP de gestion des projets moins d’une fois par mois. Le système SAP de gestion des projets est considérablement sous-utilisé. Le système SAP a un faible taux d’utilisation courante pour la gestion quotidienne des projets et des portefeuilles, et il ne peut satisfaire les besoins de la haute direction en raison de sa médiocrité comme système d’information sur la performance globale du portefeuille.

79. La mauvaise qualité des systèmes SAP de gestion des projets et la piètre fiabilité de ses données sont source de difficultés et de perte de temps dans l’élaboration des rapports annuels sur les progrès en matière de performance (APPR) ou le Rapport annuel de la Banque. L’agrégation des données à jour au niveau des complexes ou leur utilisation à des fins d’évaluations indépendantes est problématique. Les données produites par le système doivent faire l’objet d’une minutieuse vérification par recoupement en vue de déceler les erreurs et les lacunes. Compte tenu de l’actuel environnement global des technologies de l’information, un membre du personnel a qualifié de simplement « *archaïques* » le système SAP de gestion des projets et son utilisation à la Banque. Cela résume le sentiment de beaucoup.

Figure 12



Source : enquête électronique auprès du personnel

5.3 À quoi est dû le faible niveau d’utilité et d’utilisation du système SAP dans la supervision et la gestion du portefeuille ?

80. Les enquêtes auprès du personnel ont identifié quatre principales raisons qui expliquent le faible niveau d’utilité et d’utilisation courante des données du système SAP de gestion des projets :

- 1) *Une médiocre qualité, fiabilité et portée des données contenues dans le système SAP de gestion des projets.* Les données ne sont pas souvent à jour et elles ne tiennent pas toujours compte des processus opérationnels actuels et des besoins en matière d’information de gestion. Les données cruciales sont manquantes ou très difficiles à extraire pour le portefeuille dans l’ensemble, comme les données sur le cofinancement, l’achèvement effectif des projets ou la plus récente situation des projets en matière de risque. Il existe trop peu de

dispositifs de contrôle de la cohérence interne, de déclencheurs sensibles au temps et de signaux d'alerte pour les informations cruciales, et peu de liens automatiques et de mise à jour des informations entre les divers sous-systèmes.

- 2) *Une inadéquate interface, complexité technique et convivialité du système ainsi qu'une insuffisance de la quantité et de la qualité de la formation et de l'appui technique.* Le système SAP de gestion des projets n'est pas actuellement conçu pour une saisie facile des données. Il est peu intuitif, il crée parfois de la confusion et il absorbe souvent beaucoup de temps. Plus de deux tiers des membres du personnel n'ont pas suivi de formation formelle sur les fonctions propres au système SAP.
- 3) *Il existe peu de mesures incitant à mettre à jour, à relier, à faire fonctionner et en définitive à utiliser le système comme un outil intégré de gestion des projets à tous les niveaux.* Le SAP est certes obligatoire, mais une bonne tenue des données des projets n'est pas assurée à l'échelle du système et il n'existe aucune politique de saisie des données s'appliquant à l'ensemble de la Banque. Le système est lent et plutôt non fiable. Les données et les rapports produits par ce système ne sont donc pas suffisamment pertinents pour les activités quotidiennes.
- 4) *La gestion des projets à la Banque se caractérise par trop peu de transparence, ce qui conduit à des problèmes de saisie, de stockage et d'accessibilité d'importants documents et données sur les projets.* L'utilité du système est par ailleurs limitée par de nombreuses restrictions frappant l'accès à l'information.

La disponibilité d'informations à jour et fiables sur les projets à tous les niveaux hiérarchiques est faible. La transparence de la gestion et de la supervision des projets est limitée. Il n'existe pas de centre d'information sur les projets.

5.4 Le système SAP comme outil intégré de gestion

81. La base de données du système SAP de gestion des projets est en théorie un puissant outil de gestion de type veille économique. Mis en place et utilisé convenablement, il pourrait constituer un moyen efficace d'organiser, de suivre et d'améliorer les projets d'investissement de la Banque ainsi que la performance du portefeuille.

82. La Banque a investi considérablement dans le progiciel SAP en termes de dépenses initiales ainsi que de coûts d'entretien et d'amélioration, et elle devrait s'attendre à ce que ces investissements rapportent un taux élevé de rendement. Or, le système SAP de gestion des projets est principalement utilisé à l'heure actuelle comme un système d'enregistrement de transactions et non comme un système intégré d'information de gestion. Aussi les avantages actuels semblent-ils modestes par rapport aux potentialités du système.

83. La Banque a besoin d'un système d'information intégré, transparent et facilement accessible susceptible de mesurer les résultats, établir des rapports à ce sujet ainsi que prévoir et gérer le risque. L'actuel système SAP de gestion des projets ne permet pas de répondre à ce

besoin. Les bases de données sont inadéquates, dispersées à différents endroits et avec différents formats de fichiers, et les droits d'accès sont souvent restreints. Le système SAP d'information sur les projets est par ailleurs mal outillé pour vérifier la conformité, l'efficacité et la qualité des activités de supervision à des fins de contrôle interne.

84. Le système SAP de gestion des projets n'est pas actuellement assez fiable pour suivre en temps réel la performance des projets de la Banque à tous les niveaux de la hiérarchie institutionnelle. À l'heure actuelle, la direction de la Banque ne peut utiliser facilement le système pour obtenir des rapports sur la situation du portefeuille, en particulier au niveau global. En conséquence, l'utilisation du système comme outil de gestion est faible. À titre illustratif, l'obtention de résultats du système en vue de l'APPR nécessite actuellement beaucoup de travail de la part d'ORQR (ex-ORPC). Ces données doivent pourtant être facilement accessibles dans le système SAP de gestion des projets. Dans un système bien organisé et régulièrement mis à jour, tous les responsables seraient en mesure d'accéder à de tels produits en tout temps.

85. À l'heure actuelle, la base de données du système SAP de gestion des projets ne contient pas toutes les informations nécessaires sur la mise en œuvre et la supervision des projets. Qui plus est, certaines informations essentielles, par exemple sur l'état d'avancement des travaux du projet ou sur la situation en matière de risque, ne sont souvent pas à jour. Le système ne peut donc être efficacement utilisé pour vérifier la conformité, l'efficacité et la qualité des activités de supervision à des fins de contrôle interne.

86. En raison de tous ces facteurs, le système SAP de gestion des projets ne peut pleinement servir comme centre d'information sur les projets ou devenir une solide composante de la culture institutionnelle de la Banque qui place les projets au cœur de l'action et de la pensée (encadré 7).²⁶

Encadré 7

Étendre le concept SAP comme mode de pensée institutionnelle (opinions du personnel)

« Le système SAP de gestion des projets doit devenir, de par son concept, un mode de pensée institutionnel plutôt qu'un fardeau et une source de difficultés comme c'est le cas actuellement... La Banque doit s'efforcer de susciter une culture d'échange régulier d'informations, au moyen du système SAP, entre divers utilisateurs (économistes nationaux, personnel sectoriel, CIMM et emprunteurs). ... Au bout du compte, le système SAP de gestion des projets doit devenir un outil régulier de gestion courante, à peu près comme le courrier électronique ».

Source : enquête électronique auprès du personnel

5.5 Conception et fonctionnement du système : nécessité de la coordination

83. Il incombe actuellement à ORQR d'assurer la conception et le fonctionnement du système global de supervision, mais CIMM doit jouer un rôle clé dans la conception et la gestion des systèmes d'information de la Banque. Le système SAP ne peut avoir de pertinence que si la politique et les procédures de supervision sont bien définies et prises en compte dans le système.

²⁶ Pour une analyse approfondie et pour d'autres constatations, opinions et recommandations particulières sur le système SAP de gestion des projets et sur les technologies de l'information au sein de la Banque, voir les parties « Document de travail » et « Annexe technique II » de l'évaluation de la supervision effectuée par OPEV.

84. Tel n'a pas été le cas dans le passé. L'évaluation a jugé faible la coordination entre CIMM et ORPC (ce dernier a remplacé ORQR comme département chargé du contrôle de la supervision). Cette situation a été manifeste par exemple dans la tentative d'adoption d'un format révisé d'établissement de rapports des missions de supervision en 2006. Cette démarche s'est finalement soldée par un échec, le système électronique n'ayant jamais été adapté au nouveau format et ce dernier n'ayant pas été conçu pour tenir compte des exigences du système électronique.

85. Des mesures sont actuellement prises, toutefois, pour résoudre ces problèmes. En juillet 2009, une nouvelle Directive présidentielle²⁷ a mis à jour la composition du Comité directeur des systèmes d'information (créé au départ en 1996). À la fin de 2009, la Banque a formé un groupe de travail interdépartemental pour mettre à jour le système SAP, avec un accent particulier sur la gestion des projets. Les activités de ce groupe de travail dirigé par le vice-président FNVP devraient s'étendre sur une période d'un an et demi.

86. En conclusion, un système électronique d'information de gestion dont le fonctionnement et l'entretien sont bien assurés est plus qu'une question de technologie : il requiert avant tout un processus opérationnel précis et clairement communiqué, des besoins bien évalués en matière de données et d'informations, et une culture qui accorde de l'importance aux renseignements à jour, au partage des informations et à la transparence. La mise en place et la gestion d'un tel système requerront une coopération et une collaboration permanentes à l'échelle de la Banque.

6. Résumé et recommandations

6.1 Résumé des constatations et conclusions

87. Les mesures qu'il y a lieu de prendre dans le domaine de la supervision des projets à la Banque sont pour l'essentiel bien connues et simples, mais il faut les mettre en œuvre pleinement et efficacement. La direction en a déjà pris conscience et a prévu, dans les cibles institutionnelles de la Banque, un nombre d'indicateurs clés de performance sur la supervision et l'exécution.

88. L'évaluation constate que par le passé, les politiques de supervision étaient pertinentes dans l'ensemble et clairement définies pour l'essentiel. La question des résultats et des risques n'était toutefois pas abordée suffisamment dans les politiques et les pratiques en matière de supervision. De même, les responsabilités institutionnelles par rapport à la supervision n'étaient pas établies avec assez de précision dans le cadre d'une approche collective multidisciplinaire. L'encadrement et le contrôle ont souffert de la faible capacité du département compétent d'assurer l'exécution de son mandat et l'obtention des résultats attendus, ainsi que de la médiocrité des systèmes d'information de gestion à l'échelle de la Banque. L'évaluation conclut que les politiques et les dispositifs institutionnels en vigueur ne sont ni pleinement pertinents pour les futurs besoins de la Banque ni totalement axés sur ces derniers. Le paradigme de la supervision des projets à la Banque n'est pas adapté aux nouveaux besoins et possibilités, en particulier ceux de la décentralisation, de la gestion axée sur les résultats et les risques, et des partenariats. Les efforts déployés par la direction pour concevoir une nouvelle politique, instituer le partage des responsabilités et mettre au point de

²⁷ Directive présidentielle 03/2009

nouvelles procédures de supervision arrivent donc à point nommé et méritent une attention prioritaire, compte tenu de l'importance de la supervision pour la réalisation des objectifs de la Banque.

89. La performance de la supervision s'est légèrement améliorée au cours des dernières années, mais elle reste globalement insatisfaisante. En moyenne, les opérations sont supervisées sur le terrain 1,5 fois environ par an. Cependant, la moitié seulement de tous les projets sont supervisés 1,5 fois par an comme l'exige la politique. Un projet sur cinq n'est pas du tout supervisé sur le terrain au cours d'une année donnée, ce qui est inadmissible. En outre, la Banque n'établit pas systématiquement de différence entre la supervision par type de projet et celle par catégorie de risque. La fréquence des missions de supervision est certes importante, mais il en va de même des normes de qualité. À l'heure actuelle, les normes de qualité ne sont pas bien définies, suivies et appliquées. Les instruments de supervision autres que les missions périodiques de supervision sont peu performants, en particulier les missions de lancement, les revues à mi-parcours et les audits externes. Leur contribution à un système intégré de supervision axée sur les résultats pourrait être substantiellement améliorée. Bien que la direction déploie des efforts pour améliorer la performance, la supervision semble bénéficier de peu de ressources compte tenu de l'importance du rôle qu'elle joue en assurant l'efficacité et l'efficience des opérations. La transparence eu égard aux ressources consacrées à la supervision laisse à désirer. L'on n'a pas encore convenablement tiré parti des économies que peuvent permettre la décentralisation et une conception plus ingénieuse des projets.

90. Les risques liés aux projets ne sont pas bien gérés à la Banque, ce qui influe négativement sur la performance. Deux employés de la Banque sur trois estiment que l'identification des projets à risque est inefficace. Ils attirent l'attention sur un nombre de lacunes dans le système de notation de la performance des projets et dans le suivi des recommandations issues de la supervision. Le système électronique SAP de données et d'information de gestion des projets de la Banque est très insatisfaisant et « archaïque », en dépit de certaines améliorations comme le système d'entrepôt de données. La disponibilité d'informations à jour et fiables sur les projets à tous les niveaux hiérarchiques reste beaucoup trop faible, ce qui est inadmissible. La transparence de la gestion et de la supervision des projets est limitée. Il n'existe pas de centre d'information sur les projets où l'on peut trouver des documents pertinents à consulter.

91. En conclusion, en dépit des récentes améliorations, il apparaît clairement la nécessité de réformer le système de supervision de la Banque afin qu'il procure les gains qu'un efficace système de supervision pourrait offrir en termes d'efficacité, d'efficience et d'impact opérationnels. L'enquête auprès du personnel indique que les employés chargés des opérations attendent avec impatience un tel système qui éliminerait bon nombre de contraintes et leur permettrait d'obtenir de meilleurs résultats. L'évaluation s'achève donc sur un ensemble de recommandations sur les changements à opérer à l'échelle de la Banque.

6.2 Recommandations

92. Malgré quelques récentes améliorations, il est peu probable que la Banque se conforme aux normes acceptables de supervision des projets, quand bien même elle aurait de bonnes intentions et mettrait en place de judicieuses politiques, à moins de prendre certaines mesures importantes. Parmi celles-ci figurent la définition de cibles précises pour les réformes, le suivi régulier de ces cibles et l'établissement de rapports sur l'avancement des travaux de réforme à l'intention de la haute direction. L'évaluation recommande, comme priorités, les mesures ci-après :

- 1) **La Banque doit prêter davantage attention aux résultats et aux risques inhérents aux politiques et aux dispositifs institutionnels en matière de supervision, en particulier l'intégration de ces aspects dans les directives opérationnelles et les pratiques courantes en matière de supervision.**

Cette mesure doit porter particulièrement sur la mise au point d'un concept global de gestion des risques des projets à la Banque. Un système efficace et efficient de supervision axée sur les résultats doit avant tout être basé sur le risque. En outre, il est indispensable de déployer des efforts constants, particulièrement à l'échelon national, pour que les systèmes de suivi et d'évaluation au niveau des projets fonctionnent plus efficacement afin d'assurer la performance du système global des résultats.

- 2) **La Banque doit mettre au point un système de supervision de projet doté de ressources suffisantes et qui intègre mieux les instruments et les activités de supervision, tout en veillant à la différenciation par type et par phase de projet.**

Pour ce faire, il y a lieu d'intensifier le travail collectif dans le domaine de la supervision, d'accentuer la décentralisation au profit du terrain et d'améliorer l'intégration des divers instruments de supervision. Il convient d'accroître la fréquence d'utilisation et la qualité des instruments de supervision autres que les missions périodiques régulières, en ce qui concerne particulièrement les missions de lancement, les revues à mi-parcours et les rapports d'audit externe. La politique et les pratiques en matière de supervision doivent être mieux adaptées aux exigences des différentes catégories de projets et phases de cycle des projets, et proportionnées à la taille des projets ainsi qu'à leur exposition aux risques. L'encadrement et le contrôle de la supervision méritent davantage d'attention. La Banque doit dégager une enveloppe appropriée de ressources pour la supervision, conformément aux prescriptions de la politique, et assurer un meilleur suivi des ressources consacrées à la supervision en recourant à la comptabilité du coût de revient complet.

- 3) **La Banque doit prêter davantage attention à la qualité de la supervision et du suivi des recommandations issues de la supervision.**

La qualité des activités et les ressources consacrées au processus de supervision doivent être améliorées, eu égard notamment à la durée des missions, au bon dosage de compétence du personnel prenant part aux missions, à la notation des projets et aux incitations octroyées au personnel. Une attention similaire doit être accordée à la qualité et à la communication des résultats de la supervision, en particulier les rapports de supervision et le suivi des recommandations issues de la supervision. L'on doit pouvoir évaluer la qualité de la supervision, celle-ci étant assortie d'indicateurs et de cibles précis et susceptibles de faire l'objet d'un suivi régulier.

4) Il est impérieux, pour la Banque, de refondre et de mettre à jour le système électronique SAP de données et d'information de gestion des projets

Il est urgent de revoir la conception du système SAP de gestion des projets pour améliorer la qualité, la fiabilité et la portée des informations relatives aux données de supervision et à d'autres données; renforcer l'interface et la convivialité du système ; rendre transparents et accessibles d'importants documents et données sur les projets. Le système SAP de gestion des projets doit être transformé en même temps que le Système d'entrepôt de données, en un centre d'information destiné à satisfaire les divers besoins en matière de données sur les projets et les portefeuilles ainsi qu'à faciliter les fonctions de gestion à la Banque, en particulier pour appuyer le suivi des recommandations issues de la supervision.

Références

BAD. 1994. *Quête de la qualité*. Avril 1994. Rapport du Groupe de travail sur la qualité des projets de la Banque africaine de développement (« Rapport Knox »). Abidjan.

BAD. 1999. Manuel des opérations. Juin 1999. Politiques et directives du Groupe de la Banque. Procédures opérationnelles du Groupe de la Banque. Abidjan.

BAD. 2004. *Viser plus haut pour préparer l'avenir : une évaluation indépendante des VII^e, VIII^e et IX^e FAD*. Tunis, Banque africaine de développement. Département de l'évaluation des opérations. Tunis.

BAD. 2004. *Groupe de travail sur la qualité des opérations du Groupe de la Banque*. Projet de rapport. Mars 2004. Banque africaine de développement. Tunis.

BAD. 2006. *Proposed Organisation Structure of the Operations Complex*. Mars 2006. Groupe de travail sur la réforme institutionnelle. Annexe 4 du Rapport final. Groupe de travail sur les opérations. Banque africaine de développement. Tunis.

BAD. 2007. Établissement de rapports sur les résultats du FAD-10 et Cadre de mesure des résultats du FAD-11. Document d'information pour la reconstitution des ressources du FAD-11. Fonds africain de développement. Décembre 2007. Tunis.

BAD. 2008. Stratégie à moyen terme 2008-2012. Banque africaine de développement. Tunis.

BAD. 2008. Programme et budget 2009-2011. Approuvé par le Conseil d'administration le 11 décembre 2008. Tunis.

BAD. 2008. Directives opérationnelles et pratiques de la décentralisation. 30 mai 2008. Banque africaine de développement. Tunis.

OPEV 1999. Évaluation de la qualité et du processus de supervision de la mise en œuvre des projets et programmes de la Banque. Décembre 1999. Rapport soumis aux Conseils d'administration. Abidjan.

OPEV 2009. Évaluation indépendante de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement. Rapport récapitulatif pour la revue à mi-parcours du FAD-11. Document d'information. Tunis.

OPEV. 2009. Supervision des projets à la Banque africaine de développement 2001-2008. Évaluation indépendante. Document de travail technique. Septembre 2009. Tunis.

OPEV. 2009. Supervision des projets à la Banque africaine de développement 2001-2008. Évaluation indépendante. Annexes techniques. Septembre 2009. Tunis.

ORPC. 2006. Cadre d'analyse des risques liés aux projets. Juin 2006. Banque africaine de développement. Tunis.

ORQR. 2009. Revue annuelle de la performance du portefeuille 2008. Département des résultats et du contrôle de la qualité. Division d'établissement de rapports sur les résultats. Banque africaine de développement. Tunis.

Objet de la supervision et activités y afférentes à la Banque
(*extrait du Manuel des opérations*)

1) Le Manuel des opérations définit clairement l'objet de la supervision des projets : « En vertu de l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, la Banque est chargée, avec obligation de rendre compte à ses membres, non seulement d'octroyer des prêts mais aussi de veiller à ce que ces prêts soient utilisés à bon escient. Il incombe à la Banque de suivre les progrès accomplis dans le sens de la réalisation des objectifs des projets ainsi que d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des projets et l'impact de ses projets sur le développement. Elle se charge par ailleurs d'aider les emprunteurs à adopter des mesures appropriées pour remédier aux insuffisances de la mise en œuvre des projets (Manuel des opérations, section 800, paragraphe 1).

2. La Banque définit la supervision des projets comme un « ensemble continu d'activités qui commencent avec la signature du prêt et se terminent avec l'élaboration du rapport d'achèvement de projet ». Les principaux objectifs visés par la supervision des projets sont de :

- a) faire en sorte que l'emprunteur mette en œuvre le projet avec une diligence raisonnable, afin d'atteindre les objectifs de développement convenus ;
- b) identifier rapidement les problèmes et modifier le concept du projet au besoin ;
- c) adopter des mesures en temps utile pour annuler un projet si l'on ne s'attend pas à ce qu'il atteigne les objectifs de développement souhaités ;
- d) préparer les rapports d'achèvement de projet (RAP) en vue de rendre compte de la gestion des ressources ; et
- e) mettre à profit l'expérience acquise dans le cadre de la supervision pour améliorer la conception des projets actuels et futurs, les stratégies sectorielles et nationales ainsi que les politiques (Manuel des opérations, section 800, paragraphes 2 et 4).

3. Parmi les activités de supervision figurent, *au niveau du siège*, 1) la revue des rapports d'avancement des travaux préparés par l'emprunteur, 2) le suivi de la conformité de l'emprunteur aux conditions et aux clauses, 3) la supervision de la passation des marchés et du décaissement, 4) la tenue des archives du projet et 5) la mise en œuvre des mesures engagées pour résoudre les difficultés liées au projet ». Les *missions sur le terrain* sont effectuées pour résoudre des problèmes précis d'exécution ainsi que pour recueillir des informations directement sur les sites des projets. Il est noté que ce concept de supervision recouvre l'*administration du prêt* (en particulier la supervision de la passation des marchés et du décaissement).

4. L'*appui à l'exécution* et le renforcement des capacités y afférent ont constitué un des mandats et une des composantes de la supervision de la Banque par le passé, tel que stipulé dans le Manuel des opérations : « Dans toute la mesure du possible, les [départements sectoriels et nationaux de la Banque] doivent accroître l'efficacité au plan du coût de la supervision, en contribuant à renforcer les capacités de mise en œuvre et de suivi des emprunteurs et des organismes nationaux, afin de compléter la supervision assurée par la Banque » (Manuel des opérations, section 800, paragraphe 10).

Tableaux récapitulatifs provenant de l'enquête d'évaluation électronique

Tableau A.1

Quels sont les principaux objectifs de la supervision des projets ? (classement selon l'ordre d'importance attribué par les informateurs*)	
Objectifs	Notation moyenne d'importance
1. Identifier et résoudre les problèmes administratifs et financiers liés à l'exécution (décaissement, passation des marchés, dotation en personnel, etc.)	4,43
2. Veiller au respect, par les emprunteurs, de ce qui a été évalué, approuvé et négocié	4,30
3. Faire en sorte que les projets atteignent leurs objectifs globaux à plus long terme	4,04
5. Gérer les risques liés aux projets	3,37
6. Entretenir de bonnes relations avec l'emprunteur	2,63
7. Entretenir de bonnes relations avec les cofinanciers	2,24

* Sur une échelle de 1 à 10, 1 étant le moins important et 10 le plus important.

Source : enquête d'OPEV sur la supervision des projets de la BAD, mars 2007, question 5.

Tableau A.2

Dans quelle mesure le système de supervision des projets de la Banque est-il utile pour s'attaquer aux principaux risques liés aux projets et les atténuer ? (classement selon l'ordre d'importance attribué par les informateurs*)	
Catégorie de risque	Note moyenne d'importance*
1. Risques liés à l'exécution (conformité à l'accord de prêt, décaissement, passation des marchés, personnel, etc.)	7,1
2. Risques de développement (conformité, décaissement, passation des marchés, personnel, etc.)	6,0
3. Risques fiduciaires (états financiers, audits, etc.)	5,9
4. Atténuation des risques (c'est-à-dire l'identification à l'avance et le suivi des risques)	5,6

* Sur une échelle de 1 à 10, 1 étant la moins importante et 10 la plus importante

Source : enquête d'OPEV sur la supervision des projets de la BAD, mars 2007

Tableau A.3. Quelles sont les fins auxquelles sert le système de supervision des projets ?

Thème	Fréquence de la réponse (nombre)	Informateurs intéressés (% de tous les informateurs ayant répondu à cette question et mentionné ce thème)*
1. Assurer les fonctions fiduciaires et de mise en œuvre administrative normales	29	54 %
2. Fournir un appui aux emprunteurs et renforcer leurs capacités	11	20 %
3. Veiller à ce que les objectifs globaux du projet soient atteints	10	19 %
4. Réaliser des résultats en matière de développement et créer un cadre plus propice aux projets	9	17 %
5. Maintenir le dialogue avec les bénéficiaires	7	13 %
6. Satisfaire l'exigence de 1,5 mission par an	6	11 %
Autre	15	28 %

*Le total des pourcentages ne s'élève pas à 100 %, les réponses multiples étant possibles.

Nombre total d'informateurs ayant répondu à cette question : 54

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Réponse de la direction à l'évaluation par OPEV de la supervision des projets

La direction accueille avec intérêt cette évaluation indépendante, par OPEV, des pratiques et des politiques de la Banque en matière de supervision entre 2001 et 2007. L'évaluation éclaire utilement la façon dont une bonne supervision peut permettre d'améliorer la performance du portefeuille, de s'attaquer aux problèmes persistants relatifs à l'annulation des opérations et, en définitive, de faire avancer le programme de développement de la Banque. La revue signale, à juste titre, certaines graves insuffisances eu égard aux pratiques actuelles de la Banque en matière de supervision : manque de réalisme dans la notation de la performance des projets, insuffisance de l'attention accordée aux résultats et aux risques, et niveau inapproprié des ressources consacrées à la supervision. Les constatations de l'évaluation viennent particulièrement à point nommé, soit au moment où la direction annonce une refonte des pratiques de la Banque en vue d'adopter des pratiques de supervision orientées vers l'action et fondées sur des données factuelles.

Vues de la direction sur l'analyse et les conclusions d'OPEV

Le rapport apporte une précieuse contribution aux revues, par la Banque, de ses politiques et pratiques courantes en matière de supervision. La direction est d'accord avec les principales constatations et recommandations de l'évaluation. Il importe toutefois d'examiner plus en détail certains points du rapport, notamment ceux ci-après :

Mise en œuvre d'une supervision davantage axée sur les résultats et les risques

Le risque est inhérent à toute activité de développement entreprise en Afrique ou ailleurs dans le monde. Les besoins en matière de financement du développement se font le plus sentir souvent dans les pays dont les perspectives d'obtention de résultats de développement sont les plus incertaines. Ni la Banque ni l'emprunteur n'ont de prise sur bon nombre de risques — chocs économiques externes, instabilité politique,

catastrophes naturelles — à l'origine de cette incertitude. Il est toutefois possible d'influer sur d'importants éléments de risque, et le processus d'évaluation et d'atténuation des risques joue un rôle crucial dans une gestion efficace des opérations axée sur les résultats de développement. L'amélioration de la gestion des risques peut considérablement renforcer l'aptitude de la Banque à optimiser l'impact de ses opérations sur le développement, dans son cadre actuel d'allocation des ressources.

Il existe beaucoup de formes de risques associés aux activités opérationnelles de la Banque : le risque de ne pas obtenir de résultat en matière de développement (risque de développement), le risque que les fonds ne soient pas utilisés à bon escient (risque fiduciaire) et le risque que les opérations infructueuses ne portent atteinte à la réputation de la Banque (risque de réputation).

La direction souscrit aux constatations d'OPEV selon lesquelles peu d'attention a été accordée à la

conceptualisation, à la définition, à l'évaluation et, en définitive, à la gestion des risques et des résultats. Un concept clair et global de la gestion du risque aidera la Banque à améliorer sa performance à divers niveaux :

— *Définition de niveaux acceptables de risques* qui sont à la mesure des résultats de développement attendus. Parce qu'elles cherchent à apporter d'utiles changements de grande ampleur, les activités porteuses de transformation (réforme de la gouvernance par exemple) peuvent justifier la tolérance d'un degré plus élevé de risque que les activités liées aux transactions (par exemple les opérations portant sur les infrastructures).

— *Amélioration de la performance du portefeuille*. Une évaluation plus exacte du risque réel ou potentiel permettra à la Banque de concentrer son attention sur les domaines où les besoins sont les plus aigus. Elle favorisera par ailleurs une action davantage axée sur une démarche préventive, afin d'éviter les opérations peu performantes ou de s'attaquer aux problèmes liés à celles-ci. Cela contribuera en outre à résoudre les problèmes persistants relatifs à l'annulation des opérations.

La direction convient que l'évaluation du risque, telle qu'effectuée dans le contexte de la supervision (c'est-à-dire la notation des projets à risque), n'offre pas au Conseil et à la direction une évaluation réaliste et cohérente du risque à l'échelle du portefeuille des opérations — elle n'est souvent pas en mesure d'identifier de façon fiable les projets qui finissent par se trouver en difficulté.

Ce problème découle de la manière dont la Banque note les opérations à risque, les projets à problèmes et les projets potentiellement à problèmes. Les projets à problèmes sont identifiés sur la base de notes de supervision « prospectives » et « reposant sur des opinions ». Le modèle de supervision actuel demande par exemple aux chefs de projet de donner leur avis sur la probabilité que les objectifs de

développement soient atteints ou non. Un tel modèle tend à encourager des notations à la fois subjectives et trop optimistes.

Prenant conscience de ce problème, la Banque revoit le système actuel de supervision et d'établissement de rapports, en vue d'un recentrage sur :

— *Une supervision fondée sur des données factuelles*. La notation rendra compte de la situation actuelle et ne requerra pas du chef de projet qu'il se livre à des prédictions ou à des spéculations au sujet de l'avenir, elle s'appuiera sur les résultats effectivement obtenus, sous forme de produits et de réalisations, par rapport aux cibles prévues.

— *Une supervision orientée vers l'action*. La Banque encouragera des pratiques de supervision qui requièrent de l'équipe de projet qu'elle cerne les principaux problèmes méritant l'attention de la direction et identifie clairement les mesures correctives qu'il convient de prendre — par exemple une mission ou une correspondance adressée au ministre — et le délai fixé à cet effet. La direction sera ainsi outillée pour adapter la fréquence et l'intensité de la supervision aux besoins du projet et du pays.

— *La supervision en tant que processus et non en tant qu'événement discontinu*. On encouragera une souplesse supplémentaire dans la réalisation de la supervision, comme stratégie de passage à un processus plus continu de supervision.

Une approche révisée devra par ailleurs établir des incitations qui encouragent une plus grande franchise dans la notation. Cet objectif peut être atteint en partie :

— en permettant aux chefs de projet d'identifier et de prendre — ou de recommander — des mesures correctives ou de redressement face aux obstacles entravant la mise en œuvre des opérations ;

— en accroissant la fréquence de supervision des opérations en difficulté ou « plus risquées ».

Effort de supervision

La direction souscrit à la constatation de l'évaluation selon laquelle la Banque met encore trop peu d'accent sur la gestion et la supervision du portefeuille. L'évaluation confirme que la Banque consacre moins de ressources à la supervision que les autres banques multilatérales de développement. Qui plus est, les efforts globaux de supervision déployés par la Banque ont jusqu'ici été dilués par le nombre traditionnellement élevé de ses opérations de petite taille. La direction évolue de plus en plus vers des opérations de taille moyenne, mais force est de reconnaître que l'héritage laissé par l'existence de nombreux petits projets continuera d'influer, pendant un certain temps encore, sur l'allocation des ressources de supervision.

L'évaluation relève que beaucoup d'opérations ne sont toujours pas supervisées à la fréquence recommandée de 1,5 fois par an, et que les autres modalités de supervision sont sous-utilisées. Parallèlement, elle préconise une plus grande différenciation des efforts de supervision, en fonction du degré de risque et de la performance du projet. La direction est d'accord que l'intensité de la supervision doit — au-delà d'un niveau minimal requis — tenir compte du degré de risque de chaque opération. Il doit incomber aux responsables sectoriels d'adapter le déploiement de leurs efforts de supervision en fonction de la performance du portefeuille. Il serait possible non seulement de recourir davantage à différentes activités de supervision — et pas seulement aux revues à mi-parcours et aux missions de lancement, comme le suggère l'évaluation — mais aussi aux bureaux extérieurs, à la vidéoconférence et à d'autres approches éventuellement économiques.

L'évaluation observe que dans le processus de supervision, l'on a eu tendance à s'attacher davantage à résoudre les questions administratives qu'à fournir un appui multidisciplinaire aux responsables de l'exécution des projets. La direction tient à relever que les missions sur le terrain sont

souvent prévues nettement à l'avance et que les équipes de projet préparent bel et bien les termes de référence de ces missions, autant de faits qui n'ont pas été mis en exergue dans le rapport. Cela dit, la direction reconnaît également qu'une grande interaction entre les divers départements — en particulier ceux chargés de la passation des marchés, de la gestion financière et de l'audit interne, les départements régionaux, les bureaux extérieurs et le Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR) — améliorerait l'efficacité de la supervision. Le personnel spécialisé pourrait apporter une contribution non seulement en participant aux missions intégrales, mais aussi en effectuant des visites d'appui « juste à temps », ainsi que par le biais de la vidéoconférence et d'autres modalités. Il convient que chaque rapport de supervision identifie tout appui complémentaire actuellement requis de la part du personnel, et que le chef de projet et le responsable sectoriel obtiennent ce soutien. Cette démarche doit être renforcée en définissant des termes de référence de plus grande portée avant les missions.

Qualité de la supervision et de l'établissement des rapports de supervision

L'évaluation recommande qu'une attention plus accrue soit accordée aux aspects liés à la qualité, comme la durée des missions et la diversification des domaines de compétence du personnel, les ratios des tâches du projet au chef de projet ainsi que l'allocation et la gestion des ressources de supervision. Elle constate par ailleurs que le suivi des rapports de supervision laisse à désirer et que la notation n'est pas suffisamment réaliste.

La direction convient de la possibilité de faire de l'établissement des rapports de supervision un outil plus efficace permettant d'inciter la direction à prendre des mesures pour résoudre les problèmes à mesure qu'ils se présentent. Elle met actuellement au point un format d'établissement de rapports qui requiert des chefs de projet qu'ils proposent des mesures

correctives précises que doivent prendre des responsables particuliers pour s'attaquer aux problèmes à mesure que ceux-ci surgissent.

La performance de la Banque en matière de supervision des mesures de sauvegarde environnementale et sociale constitue une importante dimension de la supervision de la qualité. La direction regrette que l'évaluation n'ait pas saisi l'occasion d'évaluer cet aspect de la supervision.

Systèmes de données et d'information

La direction est consciente des insuffisances du système SAP en tant qu'outil clé de gestion des données sur les projets et le portefeuille. Le manque de mises à jour régulières et les erreurs contenues dans les données sur le portefeuille et les projets témoignent en outre de l'absence de l'obligation de rendre compte de la gestion ainsi que des mécanismes de contrôle de la conformité aux exigences en matière d'établissement de rapports. Aussi la direction croit-elle qu'il y a lieu d'accorder la priorité à des politiques et directives claires de gestion des données et de l'information, qui définissent les tâches relatives à la saisie des données, habilitent les responsables de ces tâches à gérer le système, décèlent et réprimandent les cas de non-conformité.

Aller de l'avant

La direction est d'accord avec la conclusion générale de l'évaluation selon laquelle la fonction de supervision des projets n'a pas, jusqu'ici, contribué assez solidement à l'obtention de résultats et à la gestion des risques. Les initiatives actuelles de la direction en faveur de l'amélioration de la qualité des opérations à l'entrée du portefeuille et de la révision des processus, politiques et directives en matière de supervision ainsi que du manuel des opérations seront cohérentes avec la teneur des recommandations formulées dans la présente étude.

Bilan des actions engagées par la direction

Principales recommandations d'OPEV

Réponse de la direction de la BAD

Recommandation 1 — *La Banque doit prêter davantage attention aux résultats et aux risques dans les politiques et les dispositifs institutionnels relatifs à la supervision, en particulier du point de vue de leur instrumentalisation dans les directives et pratiques courantes en matière de supervision.*

- Il s'agit notamment de mettre au point un processus global de gestion des projets à risque à la Banque. Un système efficace et efficient de supervision axée sur les résultats doit avant tout être basé sur le risque.

La direction est d'accord.

Action proposée. ORQR pilote actuellement la revue du processus de supervision à la Banque, en vue d'améliorer le mode d'évaluation du risque et des résultats par ses services. Cette démarche conduira à une approche axée sur les résultats de la supervision des projets, et sur une évaluation plus réaliste et cohérente du risque auquel l'ensemble du portefeuille est exposé. La nouvelle approche, qui sera lancée d'ici à la fin de 2010, aura les implications suivantes :

— *Notation de la performance des projets fondée sur des données factuelles.* La notation de la supervision rendra compte de la situation actuelle et n'exigera pas du chef de projet qu'il se livre à des prédictions ou à des spéculations au sujet de l'avenir, et elle reposera sur les résultats effectivement obtenus par rapport aux cibles prévues.

— *Orientation vers l'action.* La Banque encouragera des pratiques de supervision qui requièrent du chef de projet qu'il cerne les principaux problèmes, dont les risques liés à l'exécution des projets, qui méritent l'attention de la direction, et qu'il identifie clairement les mesures correctives.

— *Supervision comme processus et non comme événement discontinu.* Une souplesse supplémentaire sera encouragée dans la réalisation de la supervision, comme moyen permettant de passer à un processus continu de supervision.

Recommandation 2 — *La Banque doit mettre au point un système mieux intégré et différencié de supervision des projets, doté de ressources appropriées.*

- Cette mesure doit donner lieu à une intensification du travail collectif dans la supervision, une grande décentralisation au profit du terrain et une meilleure intégration des divers instruments de supervision.

La direction est d'accord.

Action proposée. La direction reconnaît le rôle que jouent les bureaux extérieurs dans le renforcement et l'intensification de la supervision des projets. Elle prépare actuellement une feuille de route de la décentralisation qui devrait conduire à une présence accrue, dans les bureaux extérieurs ou à leur portée, de compétences transsectorielles spécialisées, en particulier dans les domaines

Bilan des actions engagées par la direction

Principales recommandations d'OPEV	Réponse de la direction de la BAD
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La fréquence et la qualité des instruments de supervision autres que les missions régulières et périodiques doivent être améliorées, en ce qui concerne en particulier les missions de lancement, les revues à mi-parcours et les rapports d'audit externe. ▪ Les politiques et les pratiques en matière de supervision doivent être mieux adaptées aux exigences des différentes catégories de projets et phases de cycle des projets ; et proportionnelles à la taille du projet et à son exposition au risque. ▪ La Banque doit dégager une enveloppe appropriée de ressources pour la supervision, conformément aux exigences de la politique, et assurer un meilleur suivi des ressources consacrées à la supervision en recourant à la comptabilité de coût de revient complet. 	<p>de la passation des marchés, de la gestion financière ainsi que du suivi et de l'évaluation des projets. À partir de 2010, la direction doit concrètement :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Faire en sorte que les départements sectoriels se conforment aux exigences relatives à l'utilisation des instruments de supervision comme les missions de lancement de projet, les revues à mi-parcours et les audits externes. ▪ Encourager la différenciation des actions de supervision selon le risque du projet, le montant et les réalités du pays. Les projets de plus grande taille et plus risqués doivent être supervisés plus souvent, tout comme les projets mis en œuvre dans les États fragiles ou dans les pays à faibles capacités. ▪ Encourager les secteurs à établir des budgets appropriés pour la supervision et à renforcer la souplesse et la prise de décision. Les départements sectoriels oeuvreront à ce que davantage d'opérations aient leurs chefs de projet basés dans les bureaux extérieurs. Le recours à des consultants qualifiés sera encouragé, afin de combler au besoin les déficits de compétences. Certains complexes accroissent déjà leurs allocations budgétaires affectées à la supervision.

Bilan des actions engagées par la direction

Principales recommandations d'OPEV	Réponse de la direction de la BAD
<p>Recommandation 3 — <i>La Banque doit accorder une attention accrue à la qualité de la supervision et du suivi des recommandations issues de la supervision.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il y a lieu d'améliorer la qualité des activités du processus de supervision et des ressources consacrées à celui-ci, comme la durée des missions, la diversification appropriée des domaines de compétence du personnel participant aux missions, la notation des projets et les incitations octroyées aux membres du personnel. ▪ Une attention similaire doit être accordée à la qualité et à la diffusion des produits de la supervision, en particulier le rapport de supervision et le suivi des recommandations issues de la supervision. ▪ On doit pouvoir évaluer la qualité de la supervision, celle-ci étant assortie d'indicateurs et de cibles précis et susceptibles de faire l'objet d'un suivi régulier. 	<p>La direction est d'accord.</p> <p>Action proposée. La qualité de la supervision est étroitement liée aux problèmes déjà examinés ci-dessus : allocation des ressources, dosage des compétences, focalisation sur les résultats et les risques et notation de la performance fondée sur des données factuelles. Comme on l'a déjà mentionné, la direction lancera une nouvelle approche de la supervision assortie de définitions précises des normes de qualité, d'ici à la fin de 2010. En outre, la direction procédera à la révision des directives et des politiques appropriées, en vue de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fournir des conseils aux équipes de projet sur l'application, dans le cadre de la mise en œuvre, d'une notation de la performance des projets fondée sur des données factuelles ; définir des responsabilités précises avec une liste de contrôle appropriée qui permettront à la haute direction d'examiner et d'approuver les termes de référence des missions. ▪ Promouvoir l'accès aux informations sur la supervision du portefeuille, et le partage de ces renseignements, à travers le nouveau système d'établissement de rapports sur les résultats. ▪ Renforcer le suivi des actions arrêtées à l'issue des missions de supervision, grâce à une coopération plus étroite avec les bureaux extérieurs. ▪ Permettre à la Banque de revoir régulièrement la qualité de la supervision et de la comparer d'un secteur et d'une région à l'autre.
<p>Recommandation 4 — <i>Il est impérieux, pour la Banque, de refondre et de mettre à jour le système électronique SAP de données et d'information de gestion des projets.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il convient de revoir sans délai la conception du système SAP de gestion des projets pour assurer une meilleure qualité, fiabilité et portée des données de supervision et autres, 	<p>La direction est d'accord.</p> <p>Action proposée. Un comité de la haute direction supervise actuellement la mise à jour du système SAP et la direction espère qu'à l'issue de cette opération, la plupart des problèmes mis en exergue dans l'évaluation seront résolus. En outre :</p>

Bilan des actions engagées par la direction

Principales recommandations d'OPEV	Réponse de la direction de la BAD
<p>afin d'améliorer sa convivialité et de produire des données transparentes et accessibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le système SAP de gestion des projets doit être transformé, en conjonction avec le Système d'entrepôts de données, en un centre d'information destiné à satisfaire les divers besoins en matière de données sur les projets et les portefeuilles ainsi qu'à faciliter les fonctions de gestion à la Banque. ▪ La Banque doit instituer un groupe de travail interne dont les membres proviendront d'ORQR, d'ORPC, de CIMM et d'OPEV et qui s'emploiera à apporter des améliorations systémiques au système SAP de gestion des projets et à d'autres sous-systèmes électroniques connexes de données, en fonctionnant au besoin comme un sous-comité du Comité directeur des systèmes d'information. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le système d'établissement de rapports sur les résultats en cours d'élaboration devrait être parachevé d'ici à la fin de 2010. Il renforcera la gestion des données et le partage des informations sur le portefeuille. Ce système était l'un des principaux engagements du FAD-11 et un prototype a été dûment présenté aux plénipotentiaires du FAD lors de la revue à mi-parcours du FAD-11 qui a eu lieu à Helsinki en octobre 2009. ▪ La direction reconnaît que la gestion des données et des informations dans le SAP n'est pas du tout au point et elle encouragera les départements sectoriels (chefs de division et directeurs) à faire en sorte que les données et les informations contenues dans SAP soient régulièrement mises à jour.