

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (OPEV)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris à la Banque africaine de développement

MAI 2011

Préface

Adoptée en 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide est un accord international historique marquant l'aboutissement de plusieurs décennies de tentatives d'amélioration de la qualité de l'aide et de son impact sur le développement. Le Forum de haut niveau d'Accra, tenu en 2008, a adopté un programme d'action pour accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs-cibles de la Déclaration de Paris et renforcer ou affiner un certain nombre d'engagements.

Le présent rapport résume les constatations, conclusions et recommandations d'une évaluation indépendante de la «mise en œuvre de la Déclaration de Paris à la Banque africaine de développement». L'évaluation s'inscrit dans le contexte de la série d'évaluations pays conduites par les donateurs et les partenaires dans le cadre de l'évaluation globale de la Déclaration de Paris, demandée et supervisée par un groupe international de référence. Ce groupe est composé de représentants des donateurs et des agences multilatérales, ainsi que de ceux des pays partenaires et de la société civile. Toutes les évaluations sont intégrées dans un rapport de synthèse global à présenter au Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Busan (Corée), du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011.

L'évaluation a été conduite par une équipe internationale de consultants du cabinet Information Training and Agricultural Développement LTD (ITAD), à la demande du Département de l'évaluation des opérations (OPEV) de la Banque.

Il convient de noter que dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris à la Banque, l'accent a été mis sur les processus mis en place par la Banque pour qu'elle soit à même de s'acquitter de ses engagements au titre de la Déclaration de Paris. L'on s'attend à ce que les évaluations du XXI^e siècle, conduites dans le cadre de l'évaluation globale de la Déclaration de Paris, enrichissent l'étude conduite par la BAD, en indiquant comment l'apport des principes de Paris affecte les résultats en matière de développement obtenus au niveau des pays. Ces indications figurent dans les diverses évaluations pays et dans le rapport de synthèse global.

Les données factuelles contenues dans le rapport de la BAD sont basées sur l'examen des documents directifs, la revue organisationnelle, l'enquête auprès du personnel, les études pays, les visites au siège temporaire de la Banque africaine de développement à Tunis, les visites effectuées dans quatre (4) bureaux extérieurs de la Banque, ainsi que la revue du secteur du transport et des programmes appuyés par les fonds fiduciaires. Les documents de travail basés sur ces diverses composantes, tout comme le rapport intégral de l'évaluation, sont disponibles pour consultation et seront publiés en ligne sur la page d'accueil du Département de l'évaluation des opérations (OPEV), à l'adresse suivante : <http://www.afdb.org/OPEV>.

M. Franck PERRAULT
Directeur par intérim
Département de l'évaluation des
opérations (OPEV)
Mai 2011

REMERCIEMENTS

La présente évaluation a été conduite par une équipe indépendante de l'ITAD. Le noyau de l'équipe était constitué de Johanna Pennarz (Chef d'équipe), Dane Rogers (Chef d'équipe adjoint/Specialiste des organisations), Mark Watson (Economiste/Specialiste sectoriel, infrastructure), Jups Kluyskens (Specialiste du secteur social dans les États fragiles), et Ines Rothman (Economiste/Analyste des politiques). Une équipe d'experts nationaux en efficacité de l'aide a apporté son concours à la conduite des études de cas pays : Gerrishon Ikiara (Kenya), Fernand Sanou (Burkina Faso), Palimatou Kaghere Ripa (Cameroun) et Edward Chisala (Malawi).

L'évaluation a été conduite à la demande de l'OPEV. L'équipe de l'OPEV comprenait Colin Kirk (ancien Directeur de l'OPEV), Jessica Kitakule-Mukungu (Chef de la Division de l'évaluation), Akua Arthur-Kissi (Assistant de recherche), et d'autres membres du personnel de l'OPEV qui ont fait part de leurs observations.

L'équipe a effectué des visites dans quatre pays, dans le cadre de l'évaluation. Toutes les visites ont été bien préparées et coordonnées par les bureaux de la Banque au Kenya, au Malawi, au Burkina Faso et au Cameroun, et l'équipe tient à remercier ces bureaux de leur soutien.

Dans le cadre de cette évaluation, l'équipe a organisé une série d'entretiens et de discussions en groupes au siège temporaire de la Banque à Tunis, en plus d'une enquête auprès du personnel. L'équipe tient à remercier tous les membres du personnel qui ont fourni leur temps et leur expertise.

Table des matières

Sigles et abréviations	III
Résumé analytique	V
But et approche de la présente évaluation	V
Principales constatations	V
Conclusions	VII
Recommandations	VII
1. Introduction	1
1.1. But et portée de la présente évaluation	Error! Bookmark not defined.
1.2. Méthodologie	2
2. Constatations	3
2.1. Facteurs contextuels	3
2.2. Évaluation des progrès réalisés	4
2.2.1. Évaluation global	4
2.2.2. Domaines dans lesquels des progrès notables ont été réalisés	4
2.2.3. Domaines dans lesquels des progrès limités ont été réalisés.....	6
2.3. Aperçu général: Facteurs expliquant la performance de la Banque	7
3. Engagement	8
3.1. Cadre politique	8
3.2. Appropriation Engagement de la Banque	9
3.3. Partenariat – Responsabilité en matière d’engagement.....	10
3.4. Décentralisation – Travailler en collaboration avec les PMR	12
3.5. Décentralisation – Travailler en collaboration avec les autres partenaires au développement	13
3.6. Harmonisation – Partage des risques.....	14
3.7. Alignement – Gestion des risques	15
4. Capacités 16	
4.1. Responsabilités opérationnelles et coordination de la stratégie pour l’efficacité de l’aide	16
4.2. Orientations pour l’efficacité de l’aide	17
4.3. Capacités et compétences du personnel.....	17
4.4. Capacités des bureaux extérieurs	18
4.5. Ressources requises pour mettre en oeuvre le programme d’action pour l’efficacité de l’aide	19
5. Incitations et dissuasions	19
5.1. Incitations du personnel à l’efficacité de l’aide.....	19
5.2. Incitations à la performance	20
5.3. CEP – Un exemple d’incitations concurrentes.....	21
6. Conclusions et recommandations	22
6.1 Conclusion.....	22
6. 2 Recommandations	22
Annexes	Nombre de pages
Annexe 1: Chronogramme des politiques	1
Annexe 2 : Performance de la Banque au regard des principes de la Déclaration de Paris	5
Annexe 3 : Constatations des visites dans les pays au regard des principes de la Déclaration de Paris 2	

Liste des encadrés

Encadré 1 : L’appui budgétaire en tant qu’élément du dialogue avec les pays	11
Encadré 2 : Rôle de la Banque dans le secteur du transport.....	11

II

Encadré 3 : Constatations de l'évaluation conjointe de la stratégie d'aide conjointe à la Zambie (JASZ)	
14	
Encadré 4 : Mise en commun des risques par le biais de l'appui budgétaire	15

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABG	Appui budgétaire général
AT	Assistance technique
ATRF	Assistance technique et renforcement des capacités
BAD	Banque africaine de développement
BE	Bureau extérieur
BEEF	Bon engagement dans les États fragiles
BMD	Banque multilatérale de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CEP	Cellule d'exécution des projets
CFAA	Évaluation de la responsabilité financière des pays
CMR	Cadre de mesure des résultats
COO	<i>Chief Operating Officer</i>
CPA	Évaluation de la performance pays
CPAR	Rapport analytique sur la passation de marchés dans les pays
DBSL	Prêt d'appui au budget de développement
DHN	Direction nationale de l'hydraulique (Mali)
DNACPN	Direction nationale du contrôle de la pollution et des nuisances environnementales (Mali)
DP	Déclaration de Paris
DSP	Document de stratégie pays
DSPAR	Document de stratégie pays axé sur les résultats
EA	Efficacité de l'aide
ECI	Engagement, capacités, incitations
EPIP	Évaluation des politiques et des institutions des pays
FAD	Fonds africain de développement
FEF	Facilité en faveur des États fragiles
GAR	Gestion axée sur les résultats
GRD	Gestion axée sur les résultats en matière de développement
GFP	Gestion des finances publiques
GRZ	Gouvernement zambien
H&A	Harmonisation et alignement
HQ	Siège
MOPAN	Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEV	Département de l'évaluation des opérations de la BAD
ORPC	Département des politiques et ressources opérationnelles
ORQR	Département des résultats et du contrôle de la qualité
ORVP	Vice-Présidence Opérations I : Programmes pays et régionaux et Politiques
OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d'action d'Accra
PBL	Prêt à l'appui des réformes
PBO	Opération à l'appui des réformes
PD	Partenaire au développement
PEFA	Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PMR	Pays membre régional
POPR	Département des politiques et revues opérationnelles
PRI	Pays à revenu intermédiaire
QEA	Évaluation de la qualité à l'entrée
RCA	République centrafricaine
RDP	Revue des dépenses publiques

IV

RH	Ressources humaines
SAC	Stratégie d'aide conjointe
SMART	Technologie d'auto-suivi, d'analyse et d'établissement de rapports
SWAp	Programme sectoriel global
TFIR	Groupe de travail sur les réformes institutionnelles
TOR	Termes de référence
UC	Unité de compte
UNRA	Autorité des routes nationales de l'Ouganda

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

But et approche de la présente évaluation

1. La présente évaluation est l'une d'une série d'évaluations conduites auprès des agences donatrices et des pays, au titre de la deuxième phase de l'évaluation globale de la Déclaration de Paris. Le but de la présente évaluation est de déterminer le niveau de performance de la Banque africaine de développement (BAD) dans l'acquittement de ses engagements au titre de la Déclaration de Paris (DP), en tant qu'institution. L'évaluation est axée sur le contexte et sur les aspects institutionnels de la mise en œuvre de la DP. Les aspects institutionnels ont été examinés au regard de trois dimensions : le leadership et l'engagement, les capacités, et les incitations.

2. Dans le cadre de l'évaluation, l'on a recouru à un éventail de méthodes pour la collecte des données, en s'appuyant sur différentes sources, et notamment sur l'examen des politiques, des aspects organisationnels (y compris la conduite d'une enquête auprès du personnel), des stratégies et portefeuilles pays (couvrant 15 pays membres régionaux – PMR), des visites dans les pays (Kenya, Malawi, Burkina Faso, Cameroun), et d'entretiens et de discussions avec les différentes parties prenantes et des entretiens à la BAD à Tunis.

Principales constatations

3. Performance globale : L'examen des politiques de la Banque et des stratégies et portefeuilles pays montre que la performance de la Banque est satisfaisante pour ce qui est des principes d'appropriation et d'harmonisation. La Banque a constamment œuvré en faveur de l'appropriation par les pays et de leur leadership. À la faveur du renforcement de sa présence sur le terrain, la Banque participe de plus en plus aux mécanismes et cadres consultatifs. Toutefois, la performance de la Banque n'a pas été satisfaisante pour ce qui est de l'alignement, de la gestion axée sur les résultats en matière de développement (GRD) et de la responsabilité mutuelle, en dépit des quelques progrès notés dans ces domaines. La notation de la performance est conforme aux données de l'enquête sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris¹ et aux constatations établies au cours des visites dans les pays.

4. Depuis 2005, la Banque a réalisé des progrès notables dans un certain nombre de domaines dans le respect des principes de la Déclaration de Paris :

- La Banque a adhéré aux stratégies d'aide conjointe à un certain nombre de pays (par exemple, la République centrafricaine, la Gambie, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Kenya, le Libéria, la Zambie et l'Ouganda).
- La Banque a harmonisé ses règles de procédure régissant la passation de marchés avec celles d'autres banques multilatérales de développement, et a supprimé la règle d'origine pour le Fonds africain de développement (FAD),

¹ Les données de l'enquête sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sont disponibles sur le site web du CAD de l'OCDE (<http://www.oecd.org>). Au moment de la présente évaluation, seules les données de 2005 et 2007 étaient disponibles.

qui constituait une entrave majeure pour une harmonisation et un alignement plus poussés de l'appui de la Banque.

- Dans les limites fixées par le FAD, la Banque utilise de plus en plus l'appui budgétaire pour répondre à la demande des pays membres régionaux (PMR).
- La Banque a fortement renforcé les capacités des pays dans la gestion des finances publiques et de leurs capacités statistiques.
- La Banque a renforcé sa présence sur le terrain, ce qui lui a permis d'accroître son engagement dans le dialogue avec les PMR et d'autres partenaires au développement.
- La Banque s'est attachée à renforcer la large appropriation de ses documents de stratégie pays et à aligner ses programmes pays sur les priorités des PMR.
- La Banque a renforcé le leadership de l'Afrique en matière de développement, en appuyant les institutions régionales œuvrant à la promotion de la gouvernance économique et financière.
- Les pratiques en matière de responsabilité mutuelle émergent, à la faveur de la consolidation des partenariats au niveau des pays.

5. Les progrès sont généralement meilleurs dans les domaines où la mission de la Banque est alignée sur le programme d'action pour l'efficacité de l'aide. La Banque a administré la preuve de son engagement en faveur de l'appropriation dans ses politiques et stratégies ; ses efforts visant à renforcer les capacités des PMR à exercer un leadership efficace témoignent de cet engagement.

6. Les progrès n'ont pas été systématiques dans les domaines non couverts par la stratégie institutionnelle de la Banque. L'alignement sur les systèmes nationaux revêt un caractère ponctuel et dépend souvent de la demande des gouvernements des pays. Il n'y a pas une approche à long terme à cet égard. L'on s'attaque souvent aux problèmes liés à la performance (par exemple, les délais entre l'approbation et l'entrée en vigueur, les faibles taux de décaissement et les lenteurs dans les procédures d'acquisition de biens et services) en recourant à des solutions à court terme (par exemple, la formation, le recrutement de consultants). En raison de son approche prudente en matière de gestion des risques, la Banque fait preuve de réticences quant à l'utilisation des systèmes nationaux, ralentissant ainsi les progrès. La Banque n'a pas de position stratégique sur l'utilisation de modalités mieux alignées, autres que l'appui budgétaire, d'où la lenteur et la variabilité des progrès dans l'utilisation d'instruments communs (tels que la participation aux fonds communs ou à l'appui budgétaire sectoriel).

7. **Dans le cadre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide**, la transition vers les nouvelles façons de travailler, crée des dilemmes et des conflits. Le personnel de la Banque est conscient des tensions inhérentes entre les principaux facteurs de performance de la Banque (prise de conscience des risques, pressions en matière de décaissement) et les nouvelles façons de travailler au titre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide. Les

documents existants de la Banque manquent de clarté sur la façon d'opérer des choix et de relever les défis liés au programme d'action pour l'efficacité de l'aide au niveau opérationnel.

8. La décentralisation offre une occasion unique de tirer parti des capacités latentes et des motivations intrinsèques dans les pays. Pour exploiter ce potentiel, il convient d'accorder davantage d'autorité aux bureaux extérieurs et de privilégier les capacités techniques dans les pays .

9. La Banque n'a pas encore tiré parti des possibilités offertes par le dialogue sur les politiques au sein de la nouvelle architecture de l'aide. La Banque considère habituellement l'appui budgétaire comme un mécanisme de financement, et non comme une partie intégrante d'un paquet visant à appuyer l'exercice efficace du leadership par les pays, paquet couvrant le dialogue sur les politiques. La Banque ne dispose pas souvent d'un nombre suffisant de personnels qualifiés sur le terrain pour participer de façon déterminante au dialogue sur les politiques.

10. La Banque n'a pas été à même d'établir un lien entre la performance institutionnelle et les principes de l'efficacité de l'aide dans sa stratégie institutionnelle. Les références à l'efficacité de l'aide sont éparpillées dans diverses stratégies institutionnelles de la Banque. Il n'y a pas une stratégie générale qui guide l'approche de la Banque pour l'efficacité de l'aide, conformément à sa mission.

11. La Banque n'a pas investi substantiellement dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'institution pour la mise en œuvre des principes de l'efficacité de l'aide. Les initiatives déployées par la Banque au fil du temps sont fragmentées, incohérentes et dotées de ressources insuffisantes. En l'absence d'une justification et d'une stratégie claires en la matière, l'efficacité de l'aide est souvent considérée comme un appoint. Les principes de l'efficacité de l'aide sont appliqués au cas par cas, et non sur la base d'une stratégie fondamentale de promotion de l'efficacité de l'aide.

12. Les mécanismes institutionnels en matière d'efficacité de l'aide (EA) ne sont pas suffisants et conduisent à mode d'action fragmenté. Différentes composantes de l'institution déploient des efforts pour promouvoir le respect des principes EA, mais les progrès globaux sont dispersés à travers l'institution. La Banque n'a pas adopté une approche efficace pour intégrer les principes EA au sein de l'institution. Elle n'a pas fourni les modalités pratiques ou les ressources nécessaires pour une stratégie visant à l'efficacité de l'aide ; les capacités nécessaires pour assurer la coordination d'un plan d'action dans ce domaine sont insuffisantes.

CONCLUSIONS

13. Il y a véritablement lieu de plaider en faveur de l'efficacité de l'aide, en tant que volet de la stratégie de la Banque visant à améliorer sa performance et son positionnement dans les PMR. Toutefois, la Banque doit mettre pleinement en œuvre le programme d'action pour l'efficacité de l'aide au niveau des pays, afin de réaliser sa vision de première institution financière d'Afrique.

14. Les principales difficultés entravant la mise en œuvre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide sur le terrain sont les faibles capacités et les incitations conflictuelles. De

solides incitations à la performance financière jouent un rôle moteur dans la gestion des portefeuilles pays, souvent au détriment des principes de l'efficacité de l'aide. La transition vers de nouvelles façons de travailler réellement suscitées par les pays passera par un engagement ferme et soutenu dans toutes les composantes de l'institution et nécessitera des réformes institutionnelles plus poussées et de plus large portée.

RECOMMANDATIONS

15. Plaider pour l'efficacité de l'aide et/ou du développement au sein de l'institution : Le Président de la Banque a déjà vigoureusement plaidé en faveur de la concentration des efforts sur l'efficacité du développement². L'évaluation corrobore cette approche. Afin de garantir une meilleure cohérence entre les principes de l'efficacité de l'aide (ci-après désignée «efficacité du développement») et sa stratégie institutionnelle, la Banque doit savoir qu'il est dans son propre intérêt de renforcer les capacités et le leadership des pays, si elle veut améliorer sa performance à long terme. Le processus stratégique à venir sera l'occasion de garantir la pertinence des principes de l'efficacité du développement dans la stratégie opérationnelle de la Banque.

16. Intégration des principes de l'efficacité du développement : La Banque ne sera à même de promouvoir l'efficacité du développement, de manière cohérente, que si les principes régissant ce concept sont pris en compte («intégrés») dans toutes les composantes de l'institution. La Banque doit s'assurer qu'il y a des responsabilités et incitations clairement définies, et que tous les membres du personnel avancent dans la même direction pour ce qui est de l'efficacité du développement. La Feuille de route vers l'efficacité du développement a été la première étape de la campagne de sensibilisation et de consolidation des actions au niveau de l'ensemble de la Banque.

17. Gestion des décisions stratégiques: Il ne suffit pas de formuler des politiques et stratégies ou de prendre des décisions stratégiques. Les décisions stratégiques doivent être gérées de façon appropriée et systématique, ce qui nécessite une approche proactive pour anticiper et atténuer les défis et les risques liés à tout changement. Un lien peut effectivement être établi entre la «gestion du changement» et la réforme en cours, axée sur la décentralisation. Conformément à la Feuille de route de la décentralisation, nous proposons que le Bureau du chef d'exploitation soit chargé du suivi de la transition vers de nouvelles façons de travailler. Le chef d'exploitation fera rapport au Conseil sur les initiatives en faveur du changement.

18. L'évaluation fait ressortir des points d'action spécifiques, dans le cadre des recommandations mentionnées à la section 6.2 du présent rapport.

² Le consensus de Tunis : Viser l'efficacité du développement – de l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement. Tunis, les 4 et 5 novembre 2010.

1. INTRODUCTION

1.1 But et portée de la présente évaluation

1.1.1 La présente évaluation est l'une d'une série d'évaluations conduites auprès des agences donatrices et des pays, dans le cadre de la deuxième phase de l'évaluation globale de la Déclaration de Paris (DP). Les termes de référence (TOR) de la présente évaluation sont donc basés sur les TOR génériques de l'évaluation globale et sur le cadre d'évaluation générique.

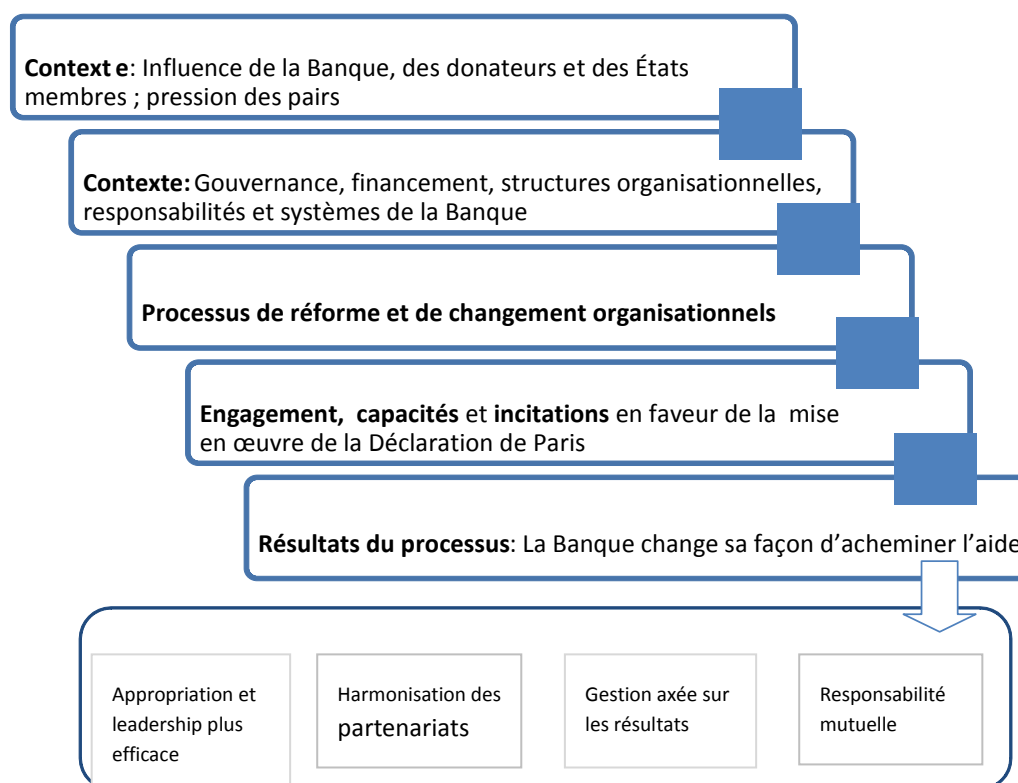
1.1.2 Le but de la présente évaluation est de déterminer le degré de performance de la BAD dans l'acquittement de ses engagements au titre de la DP, en tant qu'institution. L'évaluation se concentre sur les enseignements à tirer des réponses aux deux questions suivantes : «Faisons-nous ce que nous devons faire ?» (pertinence des choix opérés par la Banque pour honorer ses engagements au titre de la DP), et «Faisons-nous correctement ce que nous devons faire ?» (efficacité des mesures prises).

1.1.3 L'analyse du processus et de ses résultats sera axée sur les aspects suivants :

- **Contexte** : Facteurs contextuels ayant une incidence sur la pertinence et la mise en œuvre de la DP.
- «Conditions favorables» : Aspects institutionnels essentiels pour façonner le comportement des donateurs, y compris l'**engagement**, les **capacités** et les **incitations** (ECI).
- **Réalisations du processus** : Dans quelle mesure la mise en œuvre de la DP a conduit à un accroissement de l'efficacité dans l'acheminement de l'aide et à une amélioration des partenariats?

1.1.4 Le graphique suivant présente la chaîne des résultats («théorie du changement») pour la présente évaluation.

Figure 1
Théorie du changement pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris à la BAD



1.2. Méthodologie

1.2.1 La présente évaluation a utilisé diverses méthodes de collecte de données, en s'appuyant sur différentes sources.

1.2.2 L'**examen des politiques** de la Banque a permis d'évaluer le degré de promotion des politiques et stratégies d'application des principes de la DP, sur la base d'un outil d'évaluation de l'évolution de la réflexion de la BAD et de l'opportunité de l'élaboration des politiques, stratégies et directives individuelles.

1.2.3 L'**examen organisationnel** a permis d'évaluer la façon dont les facteurs organisationnels, au niveau du Siège, ont influencé la mise en œuvre de la DP, en utilisant trois outils : l'outil diagnostique organisationnel, l'enquête auprès du personnel portant sur les capacités et les incitations, et les discussions en groupes. L'**enquête auprès du personnel** visait à explorer les perceptions de l'engagement de la part du personnel, les capacités et les incitations en faveur de la mise en œuvre des principes de l'efficacité de l'aide par la Banque. Au total, 295 réponses ont été recueillies, soit un taux de réponse de 59 %. Au cours de deux visites effectuées au Siège temporaire de la BAD à Tunis, l'équipe d'évaluation a mené des consultations avec les principales parties prenantes et conduit des entretiens avec les représentants de tous les complexes opérationnels. L'organisation de discussions en groupes a permis de se pencher sur des problèmes ECI identifiés au cours de l'enquête auprès du personnel et d'analyser les enjeux sous-jacents.

1.2.4 L'examen des **stratégies pays** et des **portefeuilles pays** a couvert un échantillon de 15 pays. En outre, l'équipe d'évaluation **s'est rendue dans quatre pays** (Kenya, Malawi, Burkina Faso et Cameroun) dans lesquels elle a mené des consultations avec un large éventail de parties prenantes, et notamment avec les pouvoirs publics et les autres partenaires au développement.

1.2.5 L'évaluation couvrait deux **études de cas**, à savoir une étude de cas sectorielle et une étude de cas thématique, afin d'analyser en profondeur les principaux facteurs favorisant ou entravant la performance de la BAD dans le domaine de l'efficacité de l'aide. Le secteur du transport a été sélectionné en raison de la priorité stratégique que lui accorde la Banque et du fait qu'il met en lumière certains des principaux défis en matière d'efficacité de l'aide. L'examen des fonds fiduciaires a porté essentiellement sur les enjeux de l'harmonisation du nombre de donateurs au niveau du Siège.

2. CONSTATATIONS

2.1 Facteurs contextuels

2.1.1 **Avant Paris** : À la suite de la Déclaration du Millénaire sur le développement de 2000, du Consensus de Monterrey de 2002 et de la Déclaration de Rome de 2003, la Banque a intégré les principes EA dans son Plan stratégique 2003-2007, en tant qu'élément clé pour améliorer sa performance. Depuis lors, la Banque a participé à divers partenariats axés sur l'opérationnalisation de l'harmonisation et de l'alignement (H&A) et la GRD, aussi bien au niveau des PMR qu'au niveau institutionnel. (Par exemple, le Groupe de travail du CAD de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide, les groupes de travail techniques des BMD sur la gestion financière, la réforme de la passation de marchés, l'évaluation environnementale, la gouvernance et le renforcement des capacités, et la coopération dans les évaluations). En plus des développements intervenus dans la sphère plus globale de l'aide internationale, les solides avancées internes vers l'efficacité organisationnelle et l'accent mis sur les résultats depuis 2005 ont conduit à la promotion de l'efficacité de l'aide, et notamment à la priorité accordée à la GRD.

2.1.2 **Déclaration de Paris (DP)** : En réponse à la signature de la Déclaration de Paris en 2005, la Banque a élaboré en 2006 son principal instrument directif pour l'efficacité de l'aide, à savoir le Plan d'action du Groupe de la Banque pour l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats en matière de développement (GRD). La Banque a également été un acteur majeur du Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide (2008). La DP a clairement influencé la BAD dans sa décision de mettre un plus grand accent sur l'efficacité du développement, en accordant ouvertement la priorité à l'harmonisation et à l'alignement, ainsi qu'à la GRD. À titre d'exemple, le Plan d'action du Groupe de la Banque pour l'harmonisation, l'alignement et la GRD de 2006 accorde une haute priorité à ces trois principes, et la Feuille de route pour l'efficacité du développement de 2010 prescrit le suivi des indicateurs 3 à 10 de la DP, qui portent sur l'alignement, l'harmonisation et la GRD.

2.1.3 **RMP du FAD-11** : En 2008, dans le contexte du processus de la onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-11), la Banque a tiré des enseignements en interne et procédé à la synthèse des expériences en matière d'efficacité de l'aide, ce qui a conduit à l'élaboration d'un document d'information sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ces développements ont encouragé la Banque à renforcer son cadre politique sur l'efficacité de l'aide. La Banque a ainsi élaboré toute une

nouvelle série de stratégies et directives (par exemple pour l'engagement de la Banque dans les États fragiles, la gouvernance, l'utilisation des systèmes nationaux), en plus de fournir des orientations supplémentaires pour l'acquittement des engagements de la DP, pertinentes pour les opérations. La revue à mi-parcours (RMP) du FAD-11, conduite en 2009, a également guidé la nouvelle Feuille de route de la Banque vers l'efficacité du développement (2010). Au même moment, un accent particulier est mis sur le développement des capacités depuis 2010. La rationalisation des processus de gestion financière et d'acquisition de la Banque a été un autre développement majeur au cours de cette période.

2.2 Évaluation des progrès réalisés

2.2.1. Évaluation globale

L'examen des politiques, stratégies pays et portefeuilles pays de la Banque montre que la Banque enregistre une bonne performance quant aux principes d'appropriation et d'harmonisation (performance jugée «assez satisfaisante», voir Annexe 2). La Banque ne cesse d'œuvrer à la promotion de l'appropriation et du leadership par les pays. À la faveur du renforcement de sa présence sur le terrain, la Banque participe de plus en plus aux mécanismes et cadres consultatifs. La performance de la Banque n'a par contre pas été satisfaisante pour ce qui est de l'alignement (performance jugée «assez peu satisfaisante»), de la GRD (performance jugée «peu satisfaisante») et de la responsabilité mutuelle (performance jugée «peu satisfaisante»), bien que des progrès soient notés dans ces domaines. La Banque a mis en œuvre un certain nombre de réformes institutionnelles (décentralisation, acquisitions, relèvement du plafond de l'appui budgétaire) en vue d'améliorer l'harmonisation et l'alignement ; toutefois, ces réformes n'ont pas encore conduit à l'utilisation de façons de travailler/modalités mieux alignées et mieux harmonisées (utilisation des systèmes nationaux et des nouvelles modalités de l'aide). L'attention accordée à la GRD au niveau du Siège ne fait pas encore des résultats la priorité les résultats, dans la mesure où on ne met pas l'accent actuellement sur les résultats dans les stratégies pays et les portefeuilles pays de la Banque.. Les politiques de la Banque n'accordent pas une priorité stratégique à la responsabilité mutuelle, mais certaines bonnes pratiques émergent au niveau des pays en la matière. Les appréciations de la performance sont conformes aux données de l'enquête sur la mise en œuvre de la DP³ et aux constatations établies au cours des visites dans les pays (voir Annexe 3).

2.2.2. Domaines dans lesquels des progrès notables ont été réalisés

Depuis 2005, la Banque a réalisé des progrès notables dans l'application des principes de la Déclaration de Paris dans un certain nombre de domaines.

- ***La Banque utilise de plus en plus l'appui budgétaire, en réponse aux demandes des PMR.*** Le plafond fixé pour le montant maximum des fonds pouvant être dépensés au titre de l'appui budgétaire est passé de 22,5 % pour le FAD-10 à 25 % pour le FAD-11. Les engagements cumulés au titre des prêts à

³ Les données de l'enquête sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sont disponibles sur le site web du CAD de l'OCDE (<http://www.oecd.org>). Au moment de la présente évaluation, seules les données de 2005 et 2007 étaient disponibles.

l'appui des réformes (PBL) dans les pays FAD sont passés de 14 % pour le FAD-10 à environ 24 % pour le FAD-11⁴.

- ***Avec le renforcement de sa présence sur le terrain, la Banque participe plus activement à la mise en œuvre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide sur le terrain.*** Le dialogue avec les gouvernements et les autres partenaires au développement a conduit au renforcement des relations et à l'amélioration de l'analyse du contexte des pays, ce qui s'est traduit progressivement par l'amélioration de l'alignement de l'appui. L'ouverture des bureaux extérieurs a permis d'élargir la participation aux groupes de travail sectoriels, en particulier depuis 2007, de nombreux bureaux extérieurs étant actifs au sein de cinq à huit groupes de travail, et bien plus encore dans certains cas. La Banque est le chef de file des groupes de travail des partenaires au développement (PD) dans un certain nombre de pays (par exemple les groupes de travail sur l'appui budgétaire général (ABG) en Tanzanie, au Malawi et au Burkina Faso ; et les groupes de travail sur les transports au Kenya et au Mozambique, etc.).
- ***La Banque s'est attachée à renforcer l'appropriation élargie de ses documents de stratégie pays (DSP) et à aligner ses programmes nationaux sur les priorités des PMR.*** Les DSP de la Banque sont généralement alignés sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou sur les stratégies nationales à moyen terme⁵. La Banque a réalisé des progrès dans l'alignement de son appui sur les politiques et les budgets gouvernementaux. Les données des enquêtes de 2005 et 2007 sur la mise en œuvre de la DP montrent que la Banque enregistre une performance supérieure à la moyenne pour ce qui est de la prévisibilité et de l'établissement de rapports sur l'aide acheminée par le biais des budgets. Le décaissement des ressources de l'aide, par le biais des trésoreries nationales, a aidé les gouvernements des PMR à suivre les flux d'aide. Les gouvernements l'ont reconnu au cours des visites effectuées dans les pays, notamment au Kenya et au Malawi.
- ***Les stratégies de la Banque sont élaborées en étroite consultation avec les parties prenantes au niveau des pays.*** L'examen des DSP a montré que la performance de la Banque concernant les DSP est la meilleure pour ce qui est des critères d'appropriation⁶. L'approche participative adoptée pour l'élaboration des DSP et la plus grande attention accordée aux analyses et à l'aide destinée au renforcement des capacités nationales constituent d'importants préalables pour l'appropriation des DSP par les PMR. Au cours des visites dans les pays, les parties prenantes (et notamment les gouvernements et les autres PD) se sont félicitées des consultations menées par la Banque pour l'établissement de leurs DSP respectifs.

⁴ Sur l'échantillon des 15 PMR couverts par l'évaluation, la Banque fournit un appui budgétaire à dix pays : Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Malawi, Maroc, Mozambique, RCA, Sierra Leone et Zambie.

⁵ Voir Annexe sur les DSP. Tous les 15 DSP examinés ont été jugés «satisfaisants» pour ce qui est de l'alignement sur les politiques.

⁶ 11 des 15 DSP ont été jugés satisfaisants pour ce qui est des critères d'appropriation. Neuf DSP ont été jugés satisfaisants pour ce qui est de l'harmonisation, et six DSP ont été jugés satisfaisants pour ce qui est de l'alignement (y compris l'alignement sur les politiques et l'alignement sur les systèmes). Voir Annexe sur les DSP.

- ***La Banque a fourni un appui pour la gestion des finances publiques (GFP) et la gouvernance économique pour renforcer l'appropriation et le leadership par les pays.*** Le renforcement des capacités, notamment dans les domaines de la gestion du secteur public et de la bonne gouvernance, a été intégré dans les opérations de la Banque dans les PMR. De plus en plus, des acteurs de la responsabilité nationale tels que le parlement, les commissions de lutte contre la corruption et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques bénéficient d'un appui.. La Banque a adopté des orientations stratégiques pour la gouvernance en 2008 et a élaboré une stratégie fondamentale pour le développement des capacités en 2010.
- ***Les récentes initiatives visant à appuyer les systèmes statistiques nationaux constituent de bonnes pratiques en matière d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats.*** Au titre de la priorité qu'elle accorde aux résultats, la BAD s'est engagée à contribuer au renforcement des capacités statistiques dans tous les 52 pays membres régionaux. Jusqu'à présent, la Banque a élaboré des profils statistiques pays pour le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Mozambique, le Togo, la Gambie et la Zambie. Les rapports de ces évaluations sont en cours de finalisation.
- ***Des pratiques émergent en matière de responsabilité mutuelle, à la faveur de la consolidation des partenariats au niveau des pays.*** Les revues conjointes du portefeuille, avec des mesures convenues mutuellement pour éliminer les faiblesses recensées, se dégagent en tant que bonnes pratiques dans certains pays (Kenya, Burkina Faso).

2.2.3. Domaines dans lesquels des progrès limités ont été réalisés

Dans le même temps, l'évaluation a enregistré une progression relativement lente dans un certain nombre de domaines :

- ***Les progrès réalisés dans l'utilisation des systèmes nationaux sont lents.*** Les données des enquêtes de 2005 et 2007 sur la mise en œuvre de la DP font ressortir quelques progrès dans l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, mais des progrès moindres dans l'utilisation des systèmes nationaux de passation de marchés. Les progrès dans l'utilisation des systèmes d'audit sont d'un niveau inégal, les principales tensions concernant la gouvernance des arrangements d'audit. Dans des pays comme le Kenya où l'utilisation de vérificateurs nationaux est prescrite par la législation en vigueur, les rapports d'audit doivent encore être contresignés par Tunis.
- ***Les progrès dans la réduction du nombre de CEP sont variables.*** Il ressort des données des enquêtes sur la mise en œuvre de la DP que la Banque a réalisé quelques progrès dans la réduction du nombre de CEP depuis 2005 ; les visites dans les pays et l'examen des portefeuilles pays ont permis de constater néanmoins que la préférence allait encore à l'utilisation de nombreuses CEP ou structures similaires. Certains PMR prennent l'initiative d'éliminer les CEP extérieures. C'est ainsi qu'au Kenya, la Banque a intégré toutes les CEP dans les structures gouvernementales. Au Malawi, le gouvernement s'est engagé à éliminer les CEP d'ici la fin de 2011, et en conséquence, le nombre de CEP

utilisées pour appuyer les projets de la Banque est tombé de huit à trois au cours des deux dernières années.

- ***La Banque accuse une certaine lenteur dans l'harmonisation de ses façons d'opérer au niveau des pays.*** Les données des enquêtes de 2005 et 2007 sur la mise en œuvre de la DP donnent à penser qu'à l'époque, la Banque n'avait pas réalisé des progrès dans l'utilisation d'approches basées sur les programmes et dans la coordination de ses missions et de ses analyses pays avec celles des autres agences de développement. L'enquête conduite par le MOPAN (2009) a fait état de préoccupations quant à un certain manque de cohérence dans la participation de la BAD aux missions conjointes et aux approches basées sur les programmes, en dehors de l'appui budgétaire. Dans les pays dans lesquels la Banque s'est jointe à un programme sectoriel global (SWAp), par exemple au Kenya et au Cameroun, la Banque continue de fournir son appui par le biais du financement des projets.
- ***La Banque n'a pas encore réussi à mettre davantage l'accent sur les résultats au niveau opérationnel.*** Les efforts initiaux de la Banque visant à renforcer la GRD ont ciblé la conception des cadres et des indicateurs, et non les systèmes de collecte de données. Cette situation explique en partie pourquoi le programme d'action en faveur de la GRD n'est pas encore mis en œuvre au niveau opérationnel. À l'heure actuelle, les programmes de la Banque, dont le suivi est assuré sur la base d'indicateurs, découlent souvent des cadres de suivi des DSRP⁷, mais une attention insuffisante est accordée à la disponibilité et à la fiabilité des données, ou à l'alignement des indicateurs de réalisations et d'impacts sur les plans sectoriels.

2.3 Aperçu général: Facteurs expliquant la performance de la Banque

2.3.1 L'évaluation a utilisé trois dimensions pour expliquer la performance de la Banque en matière d'efficacité de l'aide : engagement, capacités et incitations.

- Le solide **engagement** en faveur des principes de l'efficacité de l'aide explique la bonne performance de la Banque pour ce qui est de certains principes de l'efficacité de l'aide. La Banque fait preuve d'un solide engagement en faveur de l'appropriation et enregistre une bonne performance pour ce qui est des critères d'appropriation. L'engagement de la Banque à renforcer sa présence sur le terrain est solide, et ses partenariats se sont renforcés en conséquence. La réforme axée sur la décentralisation est considérée aussi bien par le personnel que par les partenaires présents dans les PMR comme le plus important facteur individuel ayant une incidence sur la performance de la Banque (voir rapport sur l'enquête auprès du personnel). En raison de la lenteur des progrès, la délégation de pouvoirs est encore en cours, et la portée de l'engagement effectif au niveau des pays demeure limitée. Au titre de son engagement, la Banque doit gérer les risques liés au programme d'action pour l'efficacité de l'aide. La Banque s'est employée à partager les risques (liés à la gestion fiduciaire) avec les autres partenaires au développement.

⁷ Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

- L'insuffisance des **capacités** mises en œuvre pour accroître l'efficacité de l'aide expliquent pourquoi, en dépit de l'engagement manifesté, la performance globale est d'un niveau inégal. Les arrangements organisationnels visant à prendre en compte («intégrer») les principes de l'efficacité de l'aide sont inappropriés, et la Banque n'a pas suffisamment investi dans le renforcement des capacités et l'acquisition des compétences nécessaires pour mettre en œuvre le programme d'action pour l'efficacité de l'aide. La faible sensibilisation des membres du personnel et leurs faibles capacités ont souvent été mentionnées comme la plus grave contrainte au cours de l'enquête conduite auprès du personnel.
- Les **incitations** pour amener la direction et le personnel à appliquer les principes de l'efficacité de l'aide sont insuffisantes, et les objectifs financiers par exemple ont un effet fortement dissuasif expliquant la persistance de pratiques non alignées telles que les CEP.

2.3.2 La section suivante fournit des plus amples informations sur les facteurs favorisant ou entravant la performance de la Banque en matière d'efficacité de l'aide, tels que présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1
Principaux facteurs ayant une incidence sur la performance de la Banque

	Facteurs favorisant la performance	Facteurs entravant la performance
Engagement (section 3)	Engagement à l'appropriation par les PMR (3.2.) Solides partenariats avec les PMR (4.3) Décentralisation - PMR (3.4.) Décentralisation –PD ((3.5.) Partage des risques (3.6.)	Lacunes dans le cadre politique (3.1.) Décentralisation – lenteur des progrès (3.4.) Éviter les risques (3.7.)
Capacités (section 4)	Nouveaux membres du personnel (4.3.)	Coordination interne (4.1.) Orientations insuffisantes (4.2.) Compétences et capacités (4.3.) Capacités des bureaux extérieurs (4.4.) Insuffisance des ressources financières (4.5.)
Incitations (section 5)	Motivation intrinsèque (5.1)	Appréciation préalable de la performance (5.1.) Cibles en matière de performance (5.2.)

3. ENGAGEMENT

3.1 Cadre politique

3.1.1 Le chronogramme des politiques (voir annexe 1) témoigne des efforts continus de la Banque pour élaborer un cadre politique régissant l'efficacité de l'aide. Il s'agit d'un processus dynamique, avec des phases clairement définies de ralentissement et d'accélération des efforts de réforme. Au fil du temps, la Banque fait preuve de réactivité à l'égard des engagements pris, ainsi qu'à l'égard de la nouvelle réflexion dans le domaine de l'efficacité de l'aide. Toutefois, la programmation dans le temps de la mise en place d'un cadre politique pour régir l'efficacité de l'aide n'a pas toujours suivi une logique linéaire pour la transition des politiques aux directives, en passant par les stratégies.

3.1.2 Par ailleurs, il n'y a pas de politique générale, ni de livre blanc sur l'approche de la Banque en matière de coopération au développement, qui puisse fournir le cadre politique global devant régir l'efficacité de l'aide. Il y a la politique de la Banque en matière de réduction de la pauvreté, et il y a les plans stratégiques à moyen terme, mais la mesure dans laquelle ces plans fournissent des éclaircissements sur l'application des principes de l'efficacité de l'aide, dans le contexte de la coopération au développement, est limitée.

3.1.3 L'examen des politiques a permis d'identifier des lacunes spécifiques dans le cadre politique de la Banque. S'il est vrai qu'il existe des directives sur les prêts d'appui au budget de développement (DBSL), aucune des politiques ou stratégies n'indique clairement une préférence pour des modalités de l'aide mieux alignées telles que l'appui budgétaire ou d'autres approches basées sur les programmes. Il n'y a pas de cadre stratégique, ni de cadre d'évaluation des risques fiduciaires pouvant aider à prendre une décision sur la combinaison appropriée des modalités de l'aide. En dehors des engagements généraux pris au titre du Plan d'action du Groupe de la Banque de 2006 pour l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats en matière de développement, il n'y a pas d'orientations consolidées spécifiques pour l'approche basée sur les conditions et l'engagement à améliorer la prévisibilité. Le cadre politique ne fournit pas d'orientations pour l'approche de la Banque concernant la responsabilité mutuelle, la division du travail et le déliement de l'aide.

3.2 Appropriation : Engagement de la Banque

3.2.1 La Banque a œuvré à l'appropriation par les pays, en tant qu'important principe d'efficacité de la réduction de la pauvreté avant Paris. L'engagement de la Banque en faveur de l'appropriation par les pays tire les efforts visant à aligner son appui sur les priorités des pays, depuis que la Banque a rejoint le Groupe de partenariat pour le cadre de développement intégré⁸ en 1998. L'engagement de la Banque à renforcer l'appropriation est étroitement lié à son rôle spécifique en tant que Banque *africaine* de développement, dans le contexte africain. À titre d'exemple, le Rapport du Panel de haut niveau (2007) a fait ressortir la responsabilité de la Banque dans le renforcement de l'appropriation africaine, dans le cadre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide.

3.2.2 La Banque ne cesse d'œuvrer à la promotion de l'appropriation par les pays et des partenariats, par le biais de ses politiques et stratégies. L'appropriation est un élément clé de l'efficacité du développement, intégré dans la Stratégie de la Banque pour la réduction de la pauvreté (2003). Il s'agit de promouvoir l'appropriation par les pays et la participation des parties prenantes en tant qu'éléments clés de la conception et de la mise en œuvre de l'appui de la Banque. Les DSP de la Banque sont basés sur une approche consultative.

3.2.3 L'engagement en faveur des partenariats signifie également que la Banque s'attache presque naturellement à promouvoir les bonnes pratiques en matière de responsabilité mutuelle, même en l'absence de stratégie ou de politique en la matière. Les revues conjointes des portefeuilles conduites dans un certain nombre de pays constituent un exemple à cet égard.

3.2.4 La Banque est considérée comme un partenaire résolu et attentif, qui se tient aux côtés des gouvernements en période de crise politique ou économique. À titre d'exemple, au

⁸ Le Cadre de développement intégré, lancé par le Président de la Banque mondiale, James D. Wolfensohn, au début de 1999, a fourni les éléments conceptuels sous-jacents des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et a conduit à l'intégration de ces éléments dans les initiatives d'accroissement de l'efficacité de l'aide.

Kenya, la Banque a poursuivi le décaissement de son appui à un moment où la plupart des autres partenaires au développement retiraient leurs financements (pendant la crise politique de 2008). Au Burkina Faso, la Banque a annulé les projets non performants et a réaffecté les ressources à l'appui budgétaire (PBL). L'engagement à appuyer les pays en période de difficultés a fait de la Banque un partenaire fiable.

3.2.5 Il y a un lien entre l'engagement de la Banque à renforcer le leadership de l'Afrique dans le domaine du développement et l'appui qu'elle fournit aux institutions régionales œuvrant en faveur de la gouvernance économique et financière. À cet égard, l'on pourrait citer l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI), et le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), créé en 2009 (Rapport annuel 2009, page 25).

3.2.6 C'est dire que la BAD œuvre à la promotion des principes d'appropriation, dans le cadre de sa mission et de ses valeurs fondamentales. La BAD applique une approche des partenariats basée sur la confiance mutuelle, qui a contribué à renforcer le leadership africain sur les questions de développement.

3.3 Partenariat : Responsabilité en matière d'engagement

3.3.1 Le rôle spécial de la Banque, en tant que donateur et partenaire au développement dans le contexte africain, est également reconnu par les autres partenaires au développement (PD). Les visites dans les pays ont confirmé que les PD s'attendent à ce que la Banque soit un modèle dans le renforcement du leadership des gouvernements, par un engagement crédible au sein du programme de développement. L'évaluation a identifié plusieurs domaines dans lesquels la Banque devra intensifier le dialogue en tant que partenaire chef de file.

3.3.2 **Appui budgétaire, en tant qu'élément du dialogue sur les politiques :** Pour la Banque, l'appui budgétaire est la modalité préférée de la plupart des PMR, parce qu'il permet de renforcer l'appropriation et le leadership au niveau national (Rapport annuel 2009, page 23). La Banque recourt habituellement aux conditionnalités pour s'attaquer aux problèmes de gouvernance, dans le cadre de l'appui budgétaire. La preuve de la mise en œuvre de mesures juridiques et de réformes pour le renforcement de la viabilité ou l'efficacité dans le secteur, par exemple les mesures de renforcement de la gestion des finances publiques, ou pour l'apurement des instances dans l'audit sectoriel, est souvent une des conditions des PBL. Toutefois, l'appui budgétaire devrait également créer, en principe, un espace pour l'engagement dans le dialogue sur les politiques. Ce point a été clairement souligné dans un récent document sur l'appui budgétaire dans les États fragiles, préparé par la Banque en coopération avec la Banque mondiale et la CE⁹, ainsi que dans l'évaluation des opérations de la Banque africaine de développement à l'appui des réformes sur la période 1999-2009¹⁰.

⁹

Document sur une approche commune pour la prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité (2010).

¹⁰

Cette évaluation a été achevée en mars 2011. Son rapport est disponible sur le site web de la Banque.

Encadré 1

L'appui budgétaire en tant qu'élément du dialogue avec les pays

«Au lieu de considérer l'aide budgétaire comme un simple transfert de ressources financières au budget du pays bénéficiaire, avec un accent particulier sur la gestion des finances publiques, il faudrait plutôt la considérer comme un élément clé du paquet d'aide couvrant le dialogue sur les politiques, sous-tendu par des données factuelles, les analyses, l'assistance technique, les activités de renforcement des capacités, ainsi que les transferts financiers. Ce paquet doit viser plus explicitement à s'attaquer aux causes sous-jacentes de la fragilité et à appuyer la transition vers la résilience. Cela peut se faire en mettant en exergue le rôle que peut jouer l'aide budgétaire dans la stabilisation du cadre macro-budgétaire et l'accompagnement des pouvoirs publics dans l'exercice des fonctions de base pour consolider leur légitimité et contribuer à la pérennisation de la stabilité politique ; l'appui aux efforts à long terme de consolidation de la paix et de construction de l'État ; et la contribution au renforcement des capacités des pays bénéficiaires par l'acheminement de l'aide par le biais des systèmes nationaux».

3.3.3 S'attaquer aux défis par le biais du dialogue. La Banque tient généralement à respecter les vues des gouvernements dans le dialogue et a tendance à s'abstenir de poser des conditions difficiles ou de fixer des exigences excessives. Les visites dans les pays ont montré que les partenaires au développement considèrent la Banque comme étant un «partenaire facile, amical», et que «les gouvernements n'ont pas de difficultés à avoir accès aux financements de la BAD»¹¹. Les partenaires au développement estiment que la Banque «devrait poser plus de questions et devrait également s'attaquer aux problèmes liés à la gouvernance» (par exemple, dans le secteur de l'infrastructure). Il peut y avoir des exemples concrets à cet égard dans le secteur du transport. Or, la Banque a un rôle de chef de file à jouer dans le secteur du transport. Toutefois, il semble que la Banque se montre réticente à remettre en cause les priorités gouvernementales dans le secteur, et laisse à des donateurs tels que la Banque mondiale et l'UE les aspects les plus difficiles de la gestion du changement (voir encadré ci-dessous).

Encadré 2

Rôle de la Banque dans le secteur du transport

Le secteur du transport n'incite guère à poursuivre les réformes sectorielles dont la mise en œuvre prend généralement des années et peut retarder l'exécution des projets, si l'on en fait des conditions préalables. C'est la raison pour laquelle la Banque a tendance à laisser à d'autres acteurs les aspects les plus difficiles des réformes. À titre d'exemple, en Ouganda, la BAD ne s'est pas engagée directement dans les réformes institutionnelles en cours dans le secteur du transport, et notamment dans la création de l'Autorité des routes nationales de l'Ouganda (UNRA) ou du Fonds routier de l'Ouganda (URF). Par ailleurs, la BAD ne s'est pas non plus engagée dans le renforcement des capacités du ministère des Travaux et des Transports, à qui incombe la responsabilité de la supervision de la politique du secteur du transport. Au cours de la visite dans le pays, des critiques ont été émises par les autres donateurs intervenant dans le secteur, selon lesquels la BAD n'était pas préparée à remettre en cause les décisions du Gouvernement ougandais sur les investissements prioritaires dans le secteur, qui semblaient être basés sur des critères politiques, et non sur des critères économiques.

¹¹

L'enquête conduite par le MOPAN (2009) a fait état d'une perception similaire.

3.3.5 *Élargissement des consultations en tant qu'élément du dialogue sur les politiques* :

Une critique répandue porte sur le fait que bien que la Banque mène davantage de consultations avec les parties prenantes au niveau des pays, ces consultations sont souvent limitées à un petit nombre de ministères centraux, et dans beaucoup de pays, elles ne sont pas

élargies au secteur privé et à la société civile. La Banque est consciente de la nécessité de consulter d'autres groupes d'acteurs, afin d'encourager une appropriation à base élargie de ses stratégies et de son appui. Dans les pays dans lesquels la société civile est devenue un acteur important dans le dialogue politique (comme dans le cas du Burkina Faso), la Banque entreprend des discussions de manière appropriée avec les organisations de la société civile (OSC). Lorsque les pouvoirs publics n'encouragent pas la participation de la société civile, la Banque, à l'instar des autres partenaires au développement, éprouve des difficultés à discuter avec les OSC (comme dans le cas du Kenya). Les visites dans les pays ont notamment souligné l'importance d'une société civile active et bien informée, susceptible de jouer un rôle important dans les efforts visant à amener les gouvernements et les donateurs à rendre compte. Dans bon nombre de PMR de la Banque, la société civile est faible, inactive, fragmentée et souvent pas suffisamment informée des opérations de la Banque. Pour sa part, la société civile exprime des préoccupations au sujet de son positionnement souvent marginal et de son accès limité aux documents et rapports.

«Nous avons besoin de partenariats francs et efficaces entre la Banque et la société civile, pour une appropriation à base plus élargie et un meilleur impact (de la stratégie de la Banque)».

--- Citation tirée des discussions en groupes.

3.4 **Décentralisation : Travailler en collaboration avec les PMR**

3.4.1 Pour les membres du personnel et les pays partenaires, la décentralisation est le facteur individuel le plus important ayant une incidence sur la performance de la Banque en matière d'efficacité de l'aide. Mais cette réforme progresse avec lenteur, et la Banque a encore un long chemin à parcourir pour renforcer sa présence et ses capacités, afin d'être à même de devenir un acteur important dans le programme d'action pour l'efficacité de l'aide au niveau des pays¹². La délégation de pouvoirs aux bureaux extérieurs est une étape clé. Toutefois, la Matrice de délégation des pouvoirs (DAM) n'a pas été actualisée depuis 2008. La Feuille de route de la décentralisation a ainsi noté la «persistance d'une culture de la «centralisation» à certains niveaux au sein de la Banque, avec comme conséquence une délégation insuffisante de pouvoirs au personnel en poste sur le terrain». La proportion actuelle des tâches gérées par les bureaux extérieurs est modeste. En 2009, les bureaux extérieurs étaient chargés de la supervision d'environ 15 % des projets en cours d'exécution, mais de moins de 10 % des nouveaux projets en cours de préparation (Feuille de route de la décentralisation de 2010, page 9).

3.4.2 Les bureaux extérieurs continuent de se fier aux décisions et aux «approbations tacites» du Siège, et selon le personnel des bureaux extérieurs, cela limite souvent l'engagement dans les opérations et activités conjointes avec d'autres partenaires au développement. À titre d'exemple, au Kenya, un certain nombre d'acteurs ont exprimé des préoccupations au sujet de l'insuffisance des pouvoirs délégués au Bureau de la Banque dans le pays. Selon le ministère des Finances, les procédures de la Banque sont lourdes, et un trop grand nombre de décisions doivent être contresignées par Tunis, sans compter le fait que

¹² L'évaluation de la décentralisation a noté que «la BAD accuse des retards dans la mise en place d'un réseau pleinement opérationnel de bureaux extérieurs» (Synthèse de l'évaluation de 2009, page 5).

l'augmentation du nombre de délégations visitant le pays pourrait aider à réduire les coûts de transaction. Pour les partenaires au développement, le Bureau de la Banque n'est pas suffisamment équipé «pour être pris au sérieux» dans le dialogue sur les politiques.

3.4.3 Des préoccupations particulières sont exprimées au sujet de la délégation des fonctions fiduciaires. La Banque s'est engagée à maintenir et à garantir des normes élevées de probité et de responsabilité, tout en reconnaissant que de nombreux risques en matière de gouvernance et de responsabilité sont liés à la passation de marchés. C'est la raison pour laquelle ses systèmes de passation de marchés intègrent de solides éléments de contrôle centralisé, ce qui nécessite que les principales approbations (mécanisme d'«approbations tacites») soient données aux principales étapes du cycle de passation de marchés, d'où des retards indus et des plaintes de la part des PMR concernant la durée excessive des procédures liées aux décaissements ou à la passation de marchés¹³. La Banque a adopté une approche prudente pour la délégation au personnel des bureaux extérieurs de pouvoirs d'approbation dans le cadre du processus de passation de marchés, et a fait état du risque d'exposer son personnel à des pressions externes et à des pratiques de fraude et de corruption¹⁴. Par ailleurs, il y a des obstacles manifestes qui doivent être surmontés, grâce au déploiement de personnels qualifiés, à la budgétisation adéquate pour le personnel des bureaux extérieurs et à la finalisation des solutions TI, avant la pleine délégation de pouvoirs en matière fiduciaire¹⁵.

3.4.4 Quelques progrès ont été réalisés dans la rationalisation des approbations normales et des approbations tacites aux différentes étapes du cycle de passation de marchés, en tant qu'importante mesure de réduction des coûts de transaction aussi bien pour la Banque que pour les PMR, et pour améliorer la performance du portefeuille. Les assistants des acquisitions, basés dans les bureaux extérieurs, travaillent en étroite collaboration avec le personnel chargé de la passation de marchés dans les ministères clients pour résoudre les problèmes liés à la passation de marchés, réduisant ainsi les retards et limitant le nombre de dossiers de passation de marchés rejetés.

3.5 Décentralisation : Travailler en collaboration avec les autres partenaires au développement

3.5.1 De nombreuses bases factuelles montrent que la décentralisation a permis à la Banque de mieux connaître le contexte des pays et de mieux engager les acteurs au niveau des pays. Il ressort de l'examen des documents de stratégie pays (DSP) que l'harmonisation des donateurs bénéficie d'une plus grande attention dans les DSP. Les DSP décrivent de manière appropriée les structures institutionnelles du cadre des partenariats, et notamment les structures de coordination des donateurs, les principaux donateurs présents dans un pays et les activités qu'ils appuient.

3.5.2 La Banque a adhéré aux stratégies d'aide conjointe (SAC) à un certain nombre de pays (par exemple, la RCA, la Gambie, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Kenya, le Libéria, la Zambie et l'Ouganda), à un moment où elle ne disposait pas d'une présence sur le terrain dans la plupart de ces pays (voir la revue des SAC par OPEV, en 2007). Le processus des stratégies conjointes a récemment perdu de sa dynamique. La Banque a décidé de préparer ses propres

¹³ Feuille de route de la décentralisation de 2010, page 5.

¹⁴ Rationalisation des fonctions de passation de marchés et de gestion financière : améliorations proposées dans le processus Rev.2, 2008, page 18.

¹⁵ ORPF 2010. Récentes initiatives du Département des acquisitions et des services fiduciaires – ORPF.

stratégies pays dans certains pays tels que l'Ouganda et la Zambie. L'Encadré 3 ci-dessous met en lumière les constatations de l'évaluation de la SAC pour la Zambie, qui font réfléchir.

Encadré 3
Constatations de l'évaluation conjointe de la
stratégie d'aide conjointe à la Zambie (JASZ)

En tant qu'instrument pour faire avancer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, la JASZ dépend dans une très large mesure des activités du Gouvernement zambien (GRZ). Toutefois, les systèmes et processus de gestion de l'aide, établis par le GRZ, présentent des faiblesses, et il n'y a pas de mécanisme permettant d'avoir une vue stratégique transsectorielle efficace des enjeux de l'aide. À maints égards, les mécanismes consultatifs existants découlent des arrangements élaborés par les partenaires au développement. L'architecture du dialogue qui a émergé au cours de la période couverte par la JASZ, en réponse à ces faiblesses, ne suit pas souvent les processus du GRZ. Les coûts de transaction pour les partenaires du pays ont augmenté, en particulier pour ceux d'entre eux jouant un rôle de premier plan dans un secteur donné. Il n'y a guère de preuve que la JASZ ait permis de renforcer l'**appropriation** par le pays au niveau national. Pour la majorité des partenaires présents dans le pays, la **responsabilité mutuelle** est d'un niveau modeste, et les progrès réalisés au titre de la JASZ dans l'élaboration d'un cadre de responsabilité mutuelle sont plutôt faibles¹⁶.

3.5.3 Les visites dans les pays ont montré qu'avec l'ouverture des bureaux extérieurs, la Banque a renforcé son engagement en faveur du programme d'action pour l'alignement et l'harmonisation au niveau des pays. À la faveur du renforcement de la présence de la Banque sur le terrain à partir de 2007, de nombreux bureaux extérieurs participent à cinq à huit groupes de travail, et bien plus dans certains cas. La Banque est le chef de file des groupes de travail des PD dans un certain nombre de pays (par exemple, les groupes de travail sur l'appui budgétaire général (ABG) en Tanzanie, au Malawi et au Burkina Faso, et les groupes de travail sur le secteur du transport au Kenya et au Mozambique, etc.).

3.5.4 L'harmonisation avec les autres donateurs amène également la Banque à participer de plus en plus aux programmes sectoriels globaux (SWAp). C'est ainsi que la Banque participe à un certain nombre de SWAp au Kenya et au Malawi, bien qu'elle fournisse des financements parallèles à certains volets du programme sectoriel uniquement. La participation de la Banque aux fonds communs gérés par d'autres organismes est habituellement limitée, en raison de l'application de la règle d'origine dans la passation de marchés¹⁷.

3.6 Harmonisation : Partage des risques

3.6.1 Pour la Banque, il y a de solides incitations à l'harmonisation dans le domaine de la gestion fiduciaire, parce que l'harmonisation est synonyme de partage des analyses et de partage de la gestion des risques, habituellement selon des normes élevées. Un exemple de risque partagé est l'approche conjointe de l'appui budgétaire.

¹⁶ Évaluation de la stratégie d'aide conjointe à la Zambie (JASZ) pour la période 2007-2010. Ministère des Affaires étrangères du Danemark, 2010.

¹⁷ Les articles de l'Accord de FAD concernant la règle d'origine dans la passation de marchés ont été amendés, à compter du 31 mars 2009 (Feuille de route vers l'efficacité du développement, 2010). Il convient de noter que les règles de procédure de la Banque pour les acquisitions ne s'appliquent pas à l'appui budgétaire.

Encadré 4

Mise en commun des risques par le biais de l'appui budgétaire

«Euvrer de concert à la mise en commun des risques est une source cruciale de valeur ajoutée découlant de l'amélioration de la coordination des approches. La topologie des risques, l'analyse des différentes catégories de risques et les compensations entre risques pourraient bénéficier d'une attention plus soutenue dans la documentation sur l'aide budgétaire. Le risque de non-engagement devrait être considéré au regard des avantages pouvant découler du succès des efforts de stabilisation d'un pays, y compris les effets externes positifs pouvant être générés au niveau régional (et au niveau mondial)»¹⁸

3.6.2 L'harmonisation des règles régissant la passation de marchés est considérée comme une importante étape dans la réduction des coûts de transaction pour les gouvernements des pays. À titre d'exemple, la passation des marchés relatifs aux projets d'infrastructure de grande envergure, tels que les projets routiers ou les projets de construction de lignes de transport d'électricité, qui sont financés par plusieurs donateurs, peut prendre beaucoup de temps à l'équipe dirigeante, pour la simple raison que les différents donateurs appliquent différentes règles et procédures de passation de marchés. La Banque a organisé une conférence sur la passation des marchés publics en Afrique dès 1998, conférence qui a abouti au Consensus d'Abidjan sur la réforme de la passation des marchés publics. Depuis lors, la Banque travaille en collaboration avec la Banque mondiale à la révision et à l'harmonisation des procédures et documents d'appel d'offres et de gestion des marchés, et cet exercice a été mené à bien en 2008. La pleine harmonisation des documents d'appel d'offres de la Banque avec ceux de la Banque mondiale et des autres BMD a été réalisée grâce à la préparation de documents standardisés de passation de marchés. La révision et l'harmonisation des procédures et documents d'appel d'offres et de gestion des contrats se sont achevées en 2008, ce qui veut dire que les entrepreneurs du secteur privé et les entités du secteur public n'ont plus à ajuster leurs approches en fonction des donateurs multilatéraux concernés, réduisant ainsi leurs coûts de transaction.

3.7. Alignement : Gestion des risques

3.7.1 En tant que banque, la BAD a eu à gérer des risques d'une façon qui pourrait être contraire aux principes de la Déclaration de Paris, en particulier pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux. La Banque a enregistré de faibles niveaux de performance par le passé, et avec une direction redynamisée et un personnel substantiellement nouveau, elle entend pérenniser sa réputation de ces dernières années en matière d'efficacité dans la gestion des risques, de transparence et de responsabilité. Il incombe au Conseil la responsabilité primordiale de protéger la réputation de la Banque, dans la mesure où une telle réputation conditionne l'avenir de la Banque, la confiance de ses actionnaires et sa cote de crédit. C'est la raison pour laquelle la Banque a évité de dépendre dans une trop grande mesure d'une seule unité ou d'un seul département de la gestion des risques, et a plutôt adopté une approche basée sur de multiples systèmes de poids et contreponds.

«Il importe d'examiner la perspective dans le pays ou la façon de gérer les risques. Cette perspective n'est pas toujours la même que celle de la Banque. La Banque doit avoir une stratégie conjointe pour s'attaquer aux risques fiduciaires, et le pays doit faire preuve d'engagement à cet égard».

«Les partenaires au développement ont souvent des vues et des programmes d'action différents (en matière d'utilisation des systèmes nationaux). Toutefois, il doit y avoir une compréhension commune de la stratégie à mettre en place».

---- Citations tirées des discussions en groupes.

¹⁸ Document sur une approche commune pour la prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité (2010).

3.7.2 L'utilisation des systèmes nationaux crée des risques supplémentaires de retards, d'insuffisances dans la passation de marchés, et de faiblesses dans l'établissement des rapports financiers. La corruption est un risque majeur au sein de nombreuses administrations partenaires de la BAD. L'«approche pour l'utilisation accrue des systèmes nationaux», adoptée par la Banque en 2008, œuvre ainsi à la promotion d'une démarche à deux volets, avec des progrès rapides dans la gestion des finances publiques et la réduction des CEP, d'un côté, et une approche plus prudente dans la passation de marchés et dans les sauvegardes environnementales et sociales, de l'autre côté.

3.7.3 L'approche prudente de la Banque en matière de gestion fiduciaire a eu des répercussions sur l'utilisation des modalités de financement. La participation de la Banque aux fonds communs gérés par d'autres organismes a été limitée, en raison de l'application de la règle d'origine dans la passation de marchés. En 2008, les Plénipotentiaires du FAD ont amendé la règle d'origine pour permettre au Fonds de participer aux mécanismes de mise en commun des financements avec d'autres donateurs. Les financements demeurent liés pour les opérations du FAD (par exemple pour les opérations du secteur privé et les financements en faveur des pays à revenu intermédiaire).

4. CAPACITÉS

4.1 Responsabilités opérationnelles et coordination de la stratégie pour l'efficacité de l'aide

4.1.1 Jusqu'en 2008, la responsabilité de la coordination de la stratégie pour l'efficacité de l'aide incombait au Département des politiques et de la revue des opérations (POPR), sous l'autorité du Vice-président en charge des politiques, de la recherche et de la planification. POPR était également chargé du suivi des progrès réalisés et de l'établissement de rapports à ce sujet, ainsi que de la maîtrise des défis et de la diffusion des enseignements tirés et des meilleures pratiques. En août 2008, la responsabilité de l'efficacité de l'aide a été confiée au Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR), nouvellement créé. Dans le processus, l'efficacité de l'aide a été intégrée dans le programme d'action plus global pour les résultats et la qualité. En raison du taux élevé de renouvellement du personnel au sein du nouveau Département ORQR, l'appropriation du Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement s'est rapidement dissipée. Un nouvel instrument visant à remplacer le Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement de 2006 a été préparé en 2010. Il s'agit de la Feuille de route vers l'efficacité du développement.

4.1.2 Le transfert des responsabilités d'un complexe opérationnel à un département chargé de la qualité et des résultats, et les différences entre le Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement et la Feuille de route témoignent d'un changement d'orientation au sein de la Banque. Le Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement était un plan à l'échelle de l'ensemble de l'organisation, qui visait la mise en œuvre des opérations de la Banque plus strictement en conformité avec les principes de l'efficacité de l'aide et qui devait être mis en œuvre par tous les complexes, sous la coordination de POPR. Par contre, la Feuille de route de 2010 est davantage un plan de travail visant à améliorer la conformité, par le biais de changements dans les procédures internes. La Feuille de route est dans une très large mesure une réponse aux constatations «poussant à la réflexion» de l'enquête de suivi conduite par le CAD en 2008. Elle propose des «mesures correctives pour accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs cibles [de la Déclaration de Paris]». En tant que telle, la Feuille de

route est un plan de travail pour la mise en œuvre de mesures correctives, et non une stratégie pour l'application des principes de l'efficacité de l'aide ou pour la coordination du processus de leur application. En conséquence, les responsabilités ne sont assignées que pour les mesures correctives, la formation et la tenue d'événements, et non pour l'élargissement des rôles en matière de coordination. En particulier, la responsabilité de toutes les mesures, à l'exception de quelques-unes seulement, incombe à ORQR lui-même, ce qui témoigne d'une approche non intégrée.

4.2. Orientations pour l'efficacité de l'aide

4.2.1 Bon nombre de politiques et stratégies sectorielles datant de longtemps (certaines d'entre elles remontent aux années 90), il manque sérieusement d'orientations concernant la façon d'intégrer les principes de l'efficacité de l'aide dans le processus de programmation et de budgétisation. Jusqu'à 60 % des membres du personnel interrogés dans le cadre de l'enquête estiment que la portée et la qualité des orientations pour l'efficacité de l'aide sont insuffisantes pour répondre aux besoins du personnel. Le personnel des bureaux nationaux de la Banque se plaint du manque d'orientations pratiques et d'appui pour remédier aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau opérationnel. À titre d'exemple, l'adoption des systèmes nationaux doit tenir compte des capacités au niveau des pays, et ces capacités varient d'un secteur à l'autre. L'absence d'orientations pour l'application des principes de l'efficacité de l'aide dans la programmation et la budgétisation signifie que le personnel se voit contraint au non-respect des politiques et procédures existantes.

«L'équipe de la Banque chargée de l'efficacité de l'aide n'a pas tout mis en œuvre pour promouvoir la communication à travers les complexes».

«Le problème est que la Déclaration de Paris est une question transversale, dont la coordination n'est pas facile. À titre d'exemple, le Président a demandé que soit mis sur pied un groupe de travail sur l'utilisation des systèmes nationaux. La Banque a besoin de mécanismes internes de coordination en son sein».

4.2.2 En particulier, il y a un certain degré de confusion au sujet de l'utilisation des modalités de l'aide. La Banque n'a pas une position sur le moment d'utiliser l'appui budgétaire et d'autres approches basées sur les programmes, en tant que modalités préférées. La Banque a introduit l'appui budgétaire en tant que modalité alignée depuis 2004, mais elle n'a émis des orientations pour l'utilisation des systèmes nationaux qu'en 2008. Le personnel de la Banque considère souvent l'appui budgétaire comme la seule alternative au financement des projets. Il n'y a pas d'orientations spécifiques pour le choix des instruments d'aide qui pourraient, par exemple, expliquer les critères et normes d'admissibilité et d'évaluation des risques pour des modalités spécifiques de l'aide (par exemple l'appui budgétaire).

4.3. Capacités et compétences du personnel

4.3.1 La stratégie pour les ressources humaines, préparée en 2007, est axée sur l'élimination des faiblesses existantes dans la gestion des ressources humaines. L'efficacité de l'aide n'est nullement mentionnée explicitement dans cette stratégie, même s'il est vrai qu'un certain nombre de ses caractéristiques sont conformes aux principes de l'efficacité de l'aide (par exemple, l'accent mis sur les résultats).

4.3.2 Les constatations de l'enquête menée auprès du personnel montrent que le personnel de la Banque considère la faible sensibilisation et les faibles compétences du personnel comme le principal facteur entravant ou sapant la disponibilité et la capacité de la Banque à appliquer les principes de l'efficacité de l'aide. Les préoccupations exprimées par le personnel

portent essentiellement sur le sentiment que le programme d'action pour l'efficacité de l'aide n'a pas fait l'objet d'une communication appropriée au sein de la Banque, que les orientations opérationnelles sont limitées (en particulier lorsqu'il faut procéder à d'importantes compensations), et que l'accès du personnel à une formation pertinente est limité. Au cours des discussions en groupes qui ont eu lieu après cette constatation de l'enquête, le personnel a également fait observer que les contraintes en termes de capacités limitent également la capacité de la Banque à tirer parti des possibilités qu'offre l'efficacité de l'aide à la Banque : insuffisance des effectifs, manque de compétence du personnel, et rigidité dans le déploiement du personnel.

«La Banque a-t-elle réellement internalisé la réflexion à travers tous les secteurs ? Quiconque entre à la Banque doit avoir la même vision».

---Citation tirée des discussions en groupes.

4.3.3 Au même moment, l'arrivée significative de nouveaux membres du personnel, ces dernières années, a apporté des connaissances et des compétences en matière d'efficacité de l'aide à la Banque. Le personnel local des bureaux extérieurs est souvent recruté parmi le personnel des autres partenaires au développement, où ce personnel a acquis une expérience antérieure en matière d'efficacité de l'aide.

4.3.3 Au même moment, l'arrivée significative de nouveaux membres du personnel, ces dernières années, a apporté des connaissances et des compétences en matière d'efficacité de l'aide à la Banque. Le personnel local des bureaux extérieurs est souvent recruté parmi le personnel des autres partenaires au développement, où ce personnel a acquis une expérience antérieure en matière d'efficacité de l'aide.

4.4. Capacités des bureaux extérieurs

4.4.1 La dotation en personnel des bureaux extérieurs est déterminée essentiellement sur la base de considérations liées à la gestion du portefeuille. Il ressort des données sur le personnel que les postes de cadres supérieurs, dans les TI et dans l'administration, représentent 60 % de tous les postes des bureaux extérieurs, contre 33 % seulement pour les spécialistes sectoriels¹⁹. Avec une petite proportion seulement de projets gérés par les bureaux extérieurs (5 % en 2009), la Banque hésite à augmenter le budget destiné au recrutement de professionnels supplémentaires pour les bureaux extérieurs²⁰. Les économistes n'occupent que 6 % des postes sur le terrain, contre 7 % seulement également pour les chargés de programme. Le déploiement limité des économistes et des chargés de programme entrave la participation des bureaux extérieurs aux analyses et à la génération des produits du savoir²¹. Ce n'est que récemment (2010) que les économistes des bureaux extérieurs ont commencé à assumer la responsabilité des études économiques et sectorielles (comme dans le cas du Kenya).

4.4.2 Le personnel des bureaux extérieurs fait preuve d'un très grand engagement, mais il estime que ses capacités à accorder plus de temps aux activités permettant d'accroître l'efficacité de l'aide et à déployer les efforts nécessaires à cette fin sont limitées. Il disperse ses efforts dans un grand nombre de secteurs et de domaines thématiques dans lesquels la Banque est active. À titre d'exemple, au Kenya, où la Banque dispose de dix membres du personnel technique, la Banque intervient dans six secteurs et trois groupes thématiques. Une situation similaire a été signalée au Malawi où la Banque ne dispose que d'un spécialiste par secteur et où le portefeuille pays est très large, couvrant les PBO, les secteurs sociaux (santé et éducation), le secteur de l'infrastructure (transport, eau), le développement rural et l'agriculture, et le développement du secteur privé. La Banque participe également aux activités de renforcement de la gestion des finances publiques et aux efforts visant à s'attaquer aux problèmes de gouvernance. La gestion des projets et la participation au dialogue avec les pays constituent un exercice d'équilibre, alors que le personnel se plaint d'être trop sollicité.

¹⁹ Feuille de route de la décentralisation, 2010, page 7.

²⁰ Voir Planification annuelle du budget programme de la Banque, 2009 et 2010.

²¹ Feuille de route de la décentralisation, 2010, page 7.

Chez les partenaires au développement, ceci conduit souvent à la perception que la présence de la Banque sur le terrain est faible²². La Banque ne dispose donc pas encore d'un nombre suffisant de spécialistes sur le terrain pour conduire le dialogue avec les pays dans les domaines où elle possède un avantage comparatif.

4.5. Ressources requises pour mettre en œuvre le programme d'action pour l'efficacité de l'aide

4.5.1 Un thème commun qui a été soulevé lors des visites dans les pays et au cours de l'enquête menée auprès du personnel est que les ressources disponibles pour appuyer les activités visant à promouvoir l'efficacité de l'aide sont insuffisantes. 61 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête auprès du personnel estiment que leur capacité à consacrer le temps et les efforts supplémentaires requis pour mettre en œuvre les activités concourant à l'efficacité de l'aide est limitée.

«Nous sommes embarrassés lorsque nous n'avons qu'une personne pour participer aux réunions, alors que les autres partenaires tels que la Banque mondiale sont représentés par deux ou trois personnes. Le déséquilibre est donc réel, et il nous est difficile de faire entendre notre voix au cours des réunions».

---Citation des discussions en groupes au Bureau de la Banque au Kenya.

4.5.2 Il y a une forte perception parmi les membres du personnel et les autres partenaires au développement que la Banque n'a pas alloué des ressources suffisantes pour mettre en œuvre les activités concourant à l'efficacité de l'aide au niveau des pays. Le personnel des bureaux nationaux de la Banque est d'avis que les coûts de transaction réels à supporter pour la coordination de l'aide au niveau des pays sont sous-évalués, et que les ressources nécessaires ne sont donc pas mises à disposition. Au cours des visites effectuées au Kenya et au Malawi, il a été signalé que des demandes de financement des activités liées à l'efficacité de l'aide ont été soumises, mais non approuvées par Tunis.

4.5.3 La Banque gère habituellement un grand nombre de fonds fiduciaires qui devraient en principe fournir des ressources additionnelles pour les activités hors-prêt telles que les études ou la formation. Toutefois, tel que cela ressort des constatations tirées de l'étude de cas sur les fonds fiduciaires, il est difficile dans la pratique pour la Banque d'utiliser ce type de financement pour appuyer les activités concourant à l'efficacité de l'aide, en raison des procédures lourdes d'accès aux financements des fonds fiduciaires. Par ailleurs, bon nombre de donateurs hésitent à engager des fonds pour appuyer des activités telles que les ateliers, et estiment que de telles activités devraient être imputées sur le budget central de la Banque.

5. INCITATIONS ET DISSUASIONS

5.1. Incitations du personnel à l'efficacité de l'aide

5.1.1 Les procédures de planification et d'évaluation de la performance de la Banque ne tiennent pas explicitement compte des principes de l'efficacité de l'aide. Les membres du personnel ne sont pas formellement encouragés à appliquer les principes de l'efficacité de l'aide. Dans le cadre de l'enquête menée auprès du personnel 60 % des personnes interrogées conviennent qu'il est plus important, au sein de la Banque, d'atteindre les cibles en matière de décaissement que d'administrer la preuve de l'engagement en faveur de l'efficacité de l'aide.

²² L'enquête conduite par le MOPAN (2009) fait part d'une rétroaction similaire.

Le Département de la gestion des ressources humaines (CHRM) vient d'achever l'élaboration d'un nouveau cadre des compétences, qui ne tient pas non plus compte de l'efficacité de l'aide. Le système de gestion des performances en ligne, nouvellement conçu, fournit un format pour l'évaluation des performances en fonction du degré de réalisation des objectifs, mais laisse aux superviseurs la latitude de définir ces objectifs. L'efficacité de l'aide n'est donc prise en compte que si le superviseur décide qu'il est important de le faire (et il y a des exemples à cet égard).

5.1.2 Les principales incitations des membres du personnel à l'efficacité de l'aide dérivent de leur motivation intrinsèque, elle-même basée sur les opportunités et l'impératif d'engager les partenaires, ainsi que sur la propre perception des membres du personnel de la pertinence de l'efficacité de l'aide dans la stratégie institutionnelle de la Banque. Au cours des discussions en groupes, il était frappant que les membres du personnel parlent d'une solide cohérence entre les principes de l'efficacité de l'aide et la stratégie et les résultats institutionnels, ce qui laisse entendre qu'il y a également un niveau significatif de motivation ou d'enthousiasme latent à explorer plus en profondeur la façon dont les principes de l'efficacité de l'aide peuvent aider la Banque à réaliser ses objectifs stratégiques.

5.2. Incitations à la performance

5.2.1 L'accélération des décaissements est un paramètre clé de performance pour la BAD. Elle peut créer une tension inhérente entre les cibles en matière d'amélioration de la performance du portefeuille pays et le respect des principes, indicateurs et cibles de la Déclaration de Paris. À titre d'exemple, les chargés de projets sont conscients du fait que le décaissement rapide sert d'indicateur indirect de performance et que, par conséquent, le long suivi de la satisfaction des conditions préalables à remplir ou la gestion des projets problématiques ou anciens est peu désirable. L'accent mis sur les cibles en matière de décaissement est significatif pour la Déclaration de Paris, à plusieurs égards. Il signifie en effet que l'on doit continuer à privilégier l'exécution des projets, plutôt que le renforcement des capacités institutionnelles et l'élimination des problèmes dans la gestion sectorielle. Dans la pratique, cela veut dire qu'il y a de solides incitations à maintenir les CEP afin de surmonter les contraintes en termes de capacités au sein de l'administration (voir section sur les CEP ci-dessous).

«Nous devons améliorer notre appétit du risque pour renforcer l'utilisation des systèmes nationaux».

«Le FAD doit prendre davantage de risques pour maintenir sa pertinence et sa réactivité».

----Citations tirées des discussions en groupes.

5.2.2 Ces dernières années, la BAD a déployé des efforts supplémentaires pour éliminer les projets peu performants et «à risque». Les décaissements ne s'effectuent pas comme initialement prévu pour de nombreux projets, en raison de la non-satisfaction ou des lenteurs dans la satisfaction des conditions à remplir, et il y a donc une forte incitation à éliminer ou à limiter de telles conditions. La Banque a réduit le nombre de conditions à remplir pour l'entrée en vigueur et s'efforce d'obtenir la satisfaction de ces conditions avant la signature des accords de prêt. Les études de cas conduites par exemple dans le secteur du transport ont montré qu'il y a de plus en plus de réticences à imposer des conditions susceptibles de retarder l'entrée en vigueur. À titre d'exemple, dans le cadre du Projet d'aménagement du corridor routier de Nacala, phase II (route Lusaka-Chipata), la Banque a renoncé à l'exigence habituelle d'une contribution de 10 % de la part du gouvernement, au titre des fonds de contrepartie. La réduction des conditions liées aux projets ou la renonciation à ces conditions

pourrait aider à améliorer la performance des projets à court terme. Toutefois, il faut à cette fin prendre des mesures supplémentaires pour s'attaquer aux problèmes plus globaux se posant dans le secteur concerné, comme l'a montré l'étude de cas conduite dans le secteur du transport.

5.3. CEP: Un exemple d'incitations concurrentes

5.3.1 La Banque a pris des mesures pour limiter l'utilisation des CEP. À titre d'exemple, les directives pour la gestion financière et l'analyse financière des projets (2006) requièrent la justification de l'utilisation des systèmes de gestion financière des pays partenaires ou alors de CEP autonomes. En outre, la Banque s'est fixé des cibles claires en matière de réduction des CEP. Toutefois, aux diverses phases de l'évaluation, l'équipe a constaté que la réduction des CEP aboutissait à des résultats mitigés ou alors, dans certains cas, les CEP étaient préférées parce qu'elles demeuraient plus efficaces, par exemple dans les États fragiles (RCA et DRC). Les visites dans les pays et les revues des portefeuilles ont montré qu'il existe encore de nombreuses CEP.

5.3.2 Une revue des modalités d'exécution des projets montre qu'il y a d'autres formes de mécanismes d'appui aux projets qui émergent, sans toutefois avoir l'appellation formelle de cellules d'exécution des projets ou d'unités de gestion des projets, tout en exerçant les mêmes fonctions. À titre d'exemple, le document d'évaluation du projet d'eau potable et d'assainissement dans les régions de Gao Koulikoro et de Ségou, au Mali, met en lumière le fait que deux institutions gouvernementales (DHN et DNACPN) seront chargées d'un éventail de tâches assumées habituellement par une CEP, avec le concours de personnels supplémentaires recrutés par l'emprunteur. Il y a plusieurs exemples de tels arrangements assimilés aux CEP, avec des responsabilités directes dans l'exécution des projets, comme dans le cas du Projet d'investissement dans l'agriculture communautaire en Ouganda. Toujours en Ouganda, une ancienne CEP faîtière, qui couvrait les besoins des donateurs actifs dans le secteur du transport, avait été transformée en Autorité des routes nationales de l'Ouganda, entreprise parapublique dotée de son propre conseil d'administration. Pour la Banque, il y a de solides incitations à maintenir les CEP qui semblent prépondérantes par rapport aux directives existantes.

5.3.3 Le traitement des CEP par la Banque comme une question de conformité a conduit à des solutions apparentes qui ne s'attaquent pas réellement aux contraintes sous-jacentes en termes de capacités. Comme le montrent les exemples susmentionnés, le problème ne peut être résolu dans une certaine mesure que par le biais du renforcement des capacités. Il faut également des changements dans les modalités de conception et de prestation de l'appui de la Banque. La question des CEP souligne le dilemme auquel est confrontée la Banque au sujet de l'utilisation des systèmes nationaux. Les discussions en groupes ont clairement montré que la Banque enregistre une meilleure performance à long terme si elle investit dans le renforcement des capacités des pays.

«La transition du contrôle au renforcement des capacités (des systèmes nationaux) contribuera à réduire les coûts de transaction pour la Banque. Mais la Banque ne met pas d'argent sur la table pour le renforcement des capacités».

---- Citation tirée des discussions en groupes.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1. Conclusions

6.1.1 Responsabilité en matière d'engagement sur le terrain: La Banque a réalisé des progrès notables dans le domaine de l'efficacité de l'aide. L'engagement de la Banque en faveur de l'appropriation par les PMR signifie que la Banque a été exemplaire dans ses efforts de renforcement du leadership des pays. L'approche de la Banque en matière de partenariat s'appuie sur la confiance et la responsabilité mutuelles. Toutefois, il incombe à la Banque la responsabilité de répondre pleinement aux exigences du programme d'action pour l'efficacité de l'aide au niveau des pays, de réaliser sa vision de devenir la première institution financière de l'Afrique. Les principes de l'efficacité de l'aide, à savoir l'appropriation et l'alignement, nécessitent un dialogue étroit avec les gouvernements des PMR, la société civile et le secteur privé. Dans un partenariat solide, il y aura de nombreuses questions sensibles à traiter, mais il y aura également les moyens de le faire et d'aplanir les divergences de vues. La Banque ne doit pas chercher à éviter les problèmes difficiles à résoudre. En tant que partenaire égal dans le dialogue sur les politiques, la Banque doit adopter une position stratégique sur les questions sensibles qui sont complexes et requièrent une perspective à long terme (par exemple, les questions de gouvernance et de responsabilité, l'utilisation des systèmes nationaux).

6.1.2 Argument en faveur d'un changement stratégique : La Banque pourrait renforcer sa performance institutionnelle si elle intégrait les principes de l'efficacité de l'aide dans sa stratégie institutionnelle. Il y a un solide argument en faveur de l'efficacité de l'aide, dans le cadre de la stratégie de la Banque visant à améliorer sa performance et son positionnement au sein des PMR. À cette fin, la Banque doit veiller à l'application de tout le spectre des principes de l'efficacité de l'aide. La Banque enregistre généralement une bonne performance pour ce qui est de l'appropriation et de l'alignement des politiques, et elle a déployé des efforts louables pour ce qui est de la GRD. Il lui reste encore beaucoup à faire pour ce qui est de l'alignement des systèmes, de l'harmonisation et de la responsabilité mutuelle, avec un accent particulier sur les objectifs et les partenariats à long terme.

6.1.3 Appel en faveur des réformes institutionnelles : Les principaux goulots d'étranglement entravant la mise en œuvre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide sur le terrain sont les faibles capacités et les incitations conflictuelles. En tant qu'organisation, la Banque n'a pas investi stratégiquement dans les capacités et les compétences nécessaires au sein de la nouvelle architecture de l'aide. Ce sont les fortes incitations à la performance financière qui dictent la gestion des portefeuilles pays, souvent au détriment des principes de l'efficacité de l'aide. La transition vers de nouvelles façons de travailler, tirées par les pays, permettra de mettre en œuvre d'autres réformes institutionnelles de grande portée. Pour une approche cohérente de l'efficacité de l'aide, il faudrait un engagement solide et soutenu à tous les niveaux au sein de l'organisation.

6.2 Recommandations

6.2.1 Plaider en faveur de l'efficacité de l'aide et/ou du développement au sein de l'organisation: le Président de la Banque a déjà vigoureusement plaidé en faveur de la concentration des efforts sur l'efficacité du développement²³. L'évaluation entérine cette initiative. Afin de garantir une meilleure cohérence entre les principes de l'efficacité de l'aide (ci-après désignée «efficacité du développement») et sa stratégie institutionnelle, la Banque doit savoir qu'il est de son propre intérêt de renforcer les capacités et le leadership des pays, si

²³ Consensus de Tunis : Viser l'efficacité du développement – de l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement. Tunis, les 4 et 5 novembre 2010.

elle veut améliorer sa performance à long terme. Le tout prochain processus stratégique sera l'occasion d'établir la pertinence des principes de l'efficacité du développement au sein de la stratégie institutionnelle de la Banque.

Points d'action:

- Le Département des politiques et des ressources opérationnelles (ORPC) est bien placé pour conduire le processus. En se basant sur la revue des politiques, conduite dans le cadre de la présente évaluation, l'ORPC devrait examiner l'alignement stratégique entre les principes de l'efficacité de l'aide et les stratégies institutionnelles. L'ORPC devrait clarifier la position de la Banque sur des questions présentant des faiblesses (par exemple les conditions, les instruments de financement).
- L'Économiste en chef devrait préparer un document d'information, dans le cadre de l'examen des questions cruciales, sur la pertinence des principes de développement pour les stratégies de la Banque. Ce document devrait être préparé de la même manière qu'une nouvelle stratégie à moyen terme. Il devrait tenir compte des résultats des discussions sur l'efficacité du développement, qui devraient se tenir au cours du processus. Dans ce document d'information, l'Économiste en chef, en coopération avec le Bureau de la stratégie (STRG), devrait également clarifier l'avantage comparatif de la Banque, en se basant sur les principes de l'efficacité du développement.
- Le Bureau du Chef d'exploitation (COO) et l'ORVP devraient conduire le débat à l'échelle de l'ensemble de la Banque sur les questions cruciales qui semblent créer des tensions entre l'efficacité de l'aide et des éléments de sa stratégie institutionnelle. Une question prioritaire à débattre est l'utilisation des systèmes nationaux. Le Département des acquisitions et des services fiduciaires devrait proposer une stratégie pour le renforcement des systèmes nationaux, dans le cadre d'un débat plus global au sein de la Banque, débat associant les bureaux extérieurs. Les séminaires organisés par ORVP sur le savoir opérationnel pourraient servir de plateforme pour ces discussions.

6.2.2 Intégration des principes de l'efficacité du développement : La Banque ne sera à même de promouvoir l'efficacité du développement d'une manière cohérente que si les principes y afférents sont pris en compte («intégrés») à tous les niveaux de l'organisation. La Banque doit veiller à la clarté des responsabilités et des incitations, et à ce que tous les membres du personnel suivent la même direction pour ce qui est de l'efficacité du développement. La Feuille de route vers l'efficacité de l'aide a été la première initiative de promotion de la sensibilisation et de consolidation des efforts, au niveau de l'ensemble de la Banque.

Points d'action:

- L'ORPC devrait préparer un document central donnant des orientations pour l'application des principes de l'efficacité de l'aide, par le biais de l'appui de la Banque. Ce document n'est pas appelé à remplacer les politiques existantes, mais il devrait fournir des références claires pour l'intégration des principes de l'efficacité de l'aide dans les diverses politiques.

- L'ORPC devrait également fournir aux chargés de projets des orientations détaillées pour la prise en compte des principes de l'efficacité de l'aide au niveau opérationnel. Les activités en cours concernant le Manuel des opérations du Groupe de la Banque devraient permettre d'intégrer les principes de l'efficacité de l'aide dans les opérations de la Banque.
- La Banque devrait désigner des champions de l'efficacité du développement dans tous les trois complexes des opérations, qui joueraient un rôle de chef de file dans la préparation et la mise en œuvre des plans d'action pour le développement, en vue de l'application des principes de l'efficacité de l'aide aux niveaux opérationnels.
- Le système de gestion des performances devrait exiger la prise en compte des objectifs en matière d'efficacité du développement, chaque fois que cela est pertinent. Les documents de stratégie pays devraient comprendre des approches cohérentes pour les questions relatives à l'efficacité du développement (par exemple, le choix des modalités de financement, l'utilisation des systèmes nationaux). Les revues de la performance des portefeuilles pays devraient faire rapport sur les indicateurs d'efficacité du développement, dans le cadre des efforts visant à mettre au point un format plus standardisé.
- La Banque (Département des politiques et ressources opérationnelles, Département des acquisitions et des services fiduciaires, Département de la gouvernance, Bureau de l'Économiste en chef, et les départements chargés des opérations) devrait réviser son approche de la gestion des risques fiduciaires. Les activités en cours (élaboration d'un instrument d'évaluation des risques fiduciaires pour le suivi de l'appui budgétaire) devraient couvrir tous les instruments d'aide, y compris les prêts d'investissement.
- L'ORQR assurera le suivi des cibles en matière d'efficacité de l'aide, sur une base annuelle. Nous recommandons que l'attention soit concentrée sur les quelques cibles SMART dont l'atteinte est cruciale pour que la Banque puisse honorer son engagement en faveur des principes de l'efficacité de l'aide.

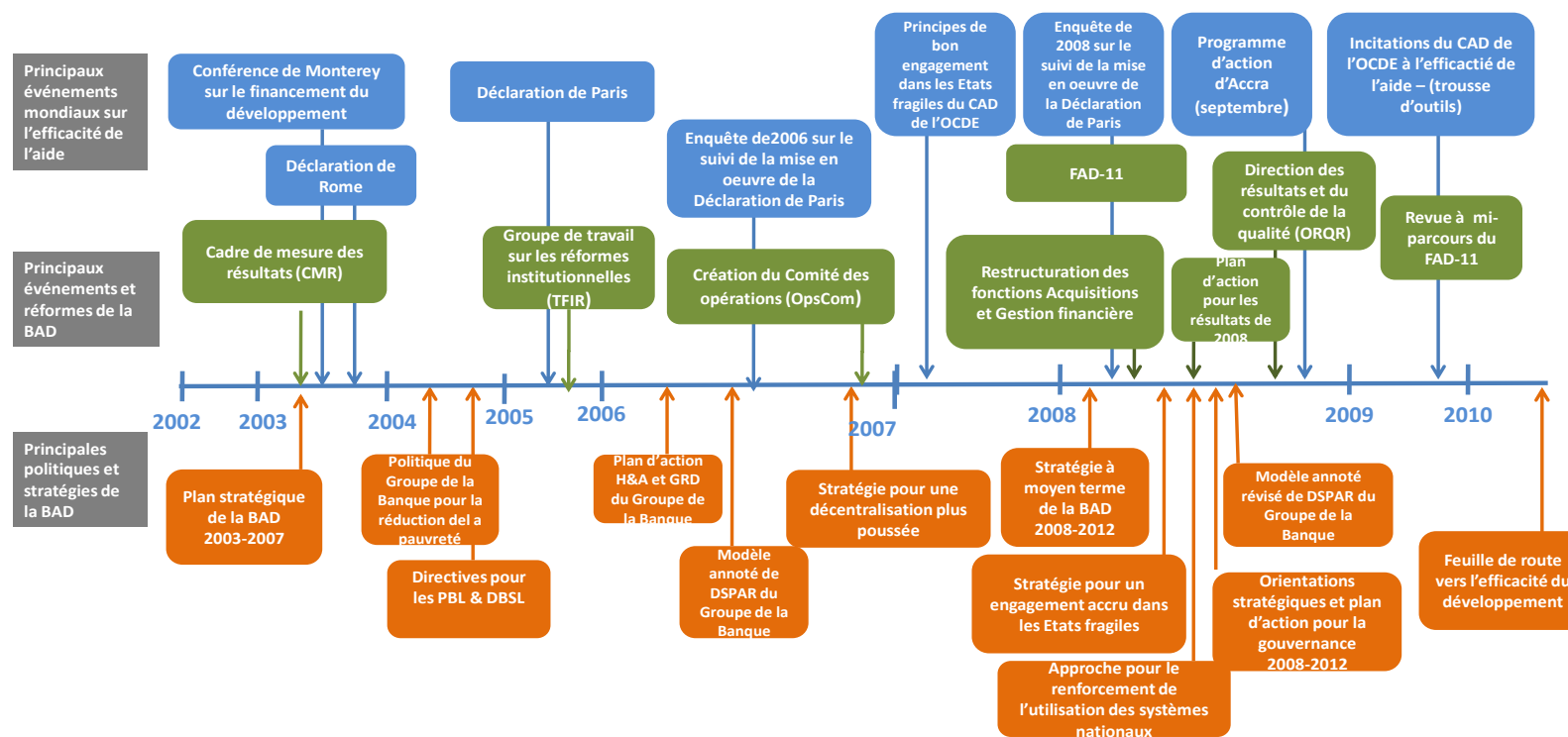
6.2.3 Gestion des décisions stratégiques : Il ne suffit pas de formuler des politiques et stratégies et de prendre des décisions stratégiques. Celles-ci devraient être gérées de façon rigoureuse et systématique, ce qui requiert une approche proactive pour anticiper et atténuer les défis et les risques liés à tout changement. L'exemple de la décentralisation montre que les principales réformes mises en œuvre à l'échelle institutionnelle devraient être accompagnées par le paquet complet de réformes et stratégies nécessaires, ainsi que par des mécanismes de gestion, garantissant une approche stratégique et adaptée pour la mise en œuvre.

Points d'action:

- Il peut y avoir un lien valable entre le concept de «gestion du changement» et la réforme en cours au titre de la décentralisation. Conformément à la Feuille de route de la décentralisation, nous proposons que le Bureau du chef d'exploitation soit chargé du suivi de la transition vers les nouvelles façons de travailler. Le chef d'exploitation fera rapport au Conseil sur les initiatives liées au changement.

- La Feuille de route de la décentralisation met un grand accent sur le renforcement des bureaux extérieurs existants. Elle devrait insister explicitement sur les capacités techniques requises pour conduire le dialogue avec les pays et privilégier la sélectivité, tout en insistant sur les avantages comparatifs au sein de la nouvelle architecture de l'aide.
- La stratégie de la Banque pour les ressources humaines devrait tenir compte de la nécessité de «compétences molles» pour une gestion efficace de la coopération au développement dans le domaine de l'harmonisation et de l'alignement. Il s'agit notamment d'assurer la formation du personnel en poste et de déployer des personnels supplémentaires pour disposer de capacités solides sur le terrain. La formation devrait couvrir les compétences molles (négociation, dialogue, etc.), ainsi que les questions techniques (gestion des risques, modalités de financement, analyse des questions de gouvernance, etc.).
- La Banque devrait veiller à ce que des ressources suffisantes soient disponibles pour les activités concourant à l'efficacité de l'aide (formation, ateliers et études). La réforme de la gestion des fonds fiduciaires est un pas vers la bonne direction dans les efforts visant à mobiliser des financements additionnels pour le renforcement des capacités et l'intensification du dialogue.

CHRONOGRAMME DES POLITIQUES



PERFORMANCE DE LA BANQUE AU REGARD DES PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS

1. Évaluation globale

L'évaluation a apprécié la performance de la Banque au regard des critères d'efficacité de l'aide, par le biais de l'examen systématique des politiques, documents de stratégie pays et portefeuilles pays de la Banque. L'examen des documents de stratégie pays (DSP) et des portefeuilles pays a porté sur un échantillon de 15 PMR. Les DSP et les portefeuilles ont été notés sur la base d'un barème allant de 1 à 4.

Principe	Progrès réalisés	Appréciation
Appropriation	Les politiques de la Banque témoignent d'un solide engagement en faveur de l'appropriation et de l'exercice du leadership par les pays. Onze des 15 DSP ont été jugés assez satisfaisants (3) pour ce qui est des critères d'appropriation. Une attention croissante est accordée au renforcement des capacités des PMR pour garantir l'efficacité de leur leadership. L'appropriation est limitée par les faibles capacités des pays. Cinq seulement des 15 portefeuilles pays ont été jugés assez satisfaisants (3).	3 Assez satisfaisant
Alignement	Alignement des politiques et des systèmes de la Banque. Les DSP sont bien alignés sur les politiques, mais il y a des faiblesses dans l'alignement sur les systèmes. Six seulement des 15 DSP ont été jugés assez satisfaisants (3). Les préoccupations au sujet des risques fiduciaires expliquent la lenteur des progrès dans l'alignement sur les systèmes. Trois seulement des 15 portefeuilles pays ont été jugés assez satisfaisants (3).	2 Assez peu satisfaisant
Harmonisation	Les politiques de la Banque favorisent l'harmonisation. Le renforcement de la présence dans les pays a permis à la Banque de participer aux mécanismes de coordination. Neuf des 15 DSP ont été jugés assez satisfaisants (3). Huit des 15 portefeuilles pays ont été jugés assez satisfaisants (3).	3 Assez satisfaisant
GRD	La GRD est un élément clé des politiques de la Banque, mais cela ne s'est pas encore traduit par un plus grand accent sur les résultats dans les stratégies et programmes pays de la Banque. Trois des 15 DSP ont été jugés assez satisfaisants (3). Un seulement des 15 portefeuilles pays a été jugé assez satisfaisant (3).	1 Peu satisfaisant
Responsabilité mutuelle	Les politiques de la Banque ne témoignent pas d'une position stratégique sur la responsabilité mutuelle. Toutefois, des pratiques émergent en matière de responsabilité mutuelle. Quatre des 15 DSP ont été jugés assez satisfaisants (3). Un seulement des 15 portefeuilles pays a été jugé assez satisfaisant (3).	1 Peu satisfaisant

2. Évaluation détaillée

a) Constatations tirées de l'examen des politiques

L'examen des politiques, plans d'action et directives de la Banque a permis de faire les constatations générales suivantes :²⁴

L'**appropriation** est un élément clé de l'efficacité du développement promu dans la Stratégie de la Banque pour la réduction de la pauvreté (2003). Les directives de 2006 sur les DSPAR prescrivent des consultations avec les divers acteurs nationaux et la tenue d'au moins une réunion avec les différentes parties prenantes. Les nouvelles orientations du personnel pour la qualité à l'entrée des DSP, des stratégies en matière d'intégration régionale et des opérations du secteur public (2010) mentionnent également qu'un bon DSP/DSIR est soutenu par un processus consultatif garantissant un haut degré d'appropriation et d'engagement des pouvoirs publics.

²⁴ Les constatations détaillées sont présentées dans la Revue des politiques de la Banque (2010).

L'**alignement** sur les politiques est principalement promu dans la Stratégie de la Banque pour la réduction de la pauvreté (2003), ainsi que dans les directives de 2006 et de 2008 sur les DSPAR, et les orientations de 2010 pour la qualité à l'entrée, qui exigent que les DSP de la Banque soient alignés sur les plans nationaux de développement et/ou sur les DSRP. L'alignement sur les systèmes est indirectement promu par l'approbation de l'utilisation de l'appui budgétaire par la Banque (voir Directives pour les DBSL, 2004). L'approche de la Banque pour l'utilisation accrue des systèmes nationaux (2008) peut être considérée comme une politique clé de promotion de l'amélioration de l'alignement sur les systèmes.

L'**harmonisation** est un élément clé du Plan d'action du Groupe de la Banque pour l'harmonisation et l'alignement et la GRD (2006). Ce plan d'action souligne la nécessité de participer aux groupes de travail techniques conjoints et aux forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, et d'adapter le cadre politique et la structure organisationnelle de la Banque de façon à tenir compte de l'harmonisation et de l'alignement, ainsi que de la GRD. La Feuille de route vers l'efficacité du développement réitère cet engagement et la nécessité de suivre plus systématiquement les cibles pertinentes de la Déclaration de Paris.

La **GRD** est un autre élément crucial du programme d'action de la Banque pour l'efficacité de l'aide, au regard des priorités institutionnelles plus globales de la Banque, centrées sur les résultats. Le programme d'action en faveur de la GRD est toutefois axé sur la fourniture d'orientations pour l'amélioration de la performance du portefeuille de la Banque et pour l'accroissement de l'accent des DSP sur les résultats, mais avec des limites pour ce qui est de la promotion de l'impact sur le développement et de la durabilité dans les opérations de la Banque.

La **responsabilité mutuelle** est à peine reflétée dans les politiques de la Banque sous revue.

	Appropriation	Alignement	Harmonisation	GRD	Responsabilité mutuelle
Politiques et plans stratégiques de la Banque					
Politique du Groupe de la Banque pour la réduction de la pauvreté (février 2004)	✓	✓	✓	✓	
Plan stratégique de la BAD 2003-2007	✓	✓	✓	✓	
Stratégie à moyen terme de la BAD 2008-2012		✓	✓	✓	
Plans d'action pour l'efficacité de l'aide					
Plan d'action du Groupe de la Banque pour l'harmonisation et l'alignement et la GRD (avril 2006)		✓	✓	✓	
Approche du Groupe de la Banque pour le renforcement de l'utilisation des systèmes nationaux (mai 2008)		✓			
Feuille de route vers l'efficacité du développement (2010)		✓	✓	✓	
Stratégie du Groupe de la Banque pour le développement des capacités (2010)	✓				
Directives					
Directives pour les prêts à l'appui du budget de développement (DBSL) (avril 2004)	✓	✓	✓	✓	✓
Directives pour les prêts à l'appui des	✓	✓	✓	✓	✓

	Appropriation	Alignement	Harmonisation	GRD	Responsabilité mutuelle
réformes ciblant la gouvernance (avril 2004)					
Modèle annoté de DSPAR du Groupe de la Banque (août 2006)	✓	✓	✓	✓	
Modèle annoté révisé de DSP, avec des exemples de présentation de données (projet, mai 2008)	✓	✓	✓	✓	
Orientations du personnel pour les critères et normes de qualité à l'entrée des documents de stratégie pays, des documents de stratégie en matière d'intégration régionale, et des opérations du secteur public (août 2010)	✓	✓	✓	✓	

b) Constatations tirées de la revue des documents de stratégie pays (DSP)

La revue des 15 documents de stratégie pays (DSP) a permis de faire les constatations générales suivantes²⁵ :

Appropriation : L'approche participative adoptée pour l'élaboration des DSP et la plus grande attention accordée aux analyses et à l'assistance pour le renforcement des capacités nationales ont contribué à la promotion de l'appropriation par les PMR.

Alignement : L'alignement des politiques de la Banque sur les priorités nationales est satisfaisant, mais l'alignement des DSP de la Banque sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, de passation de marchés et de suivi et évaluation, présente systématiquement des faiblesses.

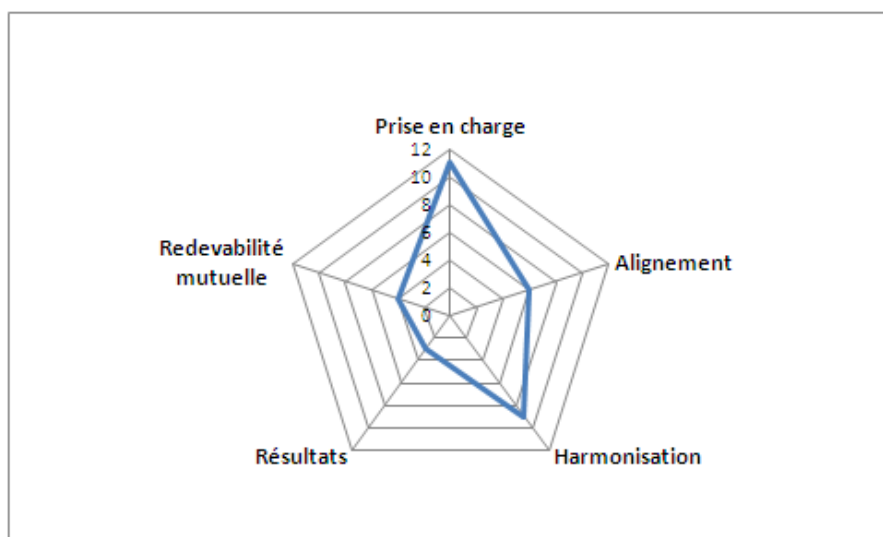
Harmonisation : L'attention accordée à la coordination des donateurs et les activités de planification et d'analyse stratégiques conjointes ont permis de mieux tenir compte de l'harmonisation des donateurs, mais les DSP ne précisent pas les stratégies, les cibles et les modalités de mise en œuvre à harmoniser, en particulier pour ce qui est des modalités de financement conjointes et mieux alignées, de la division du travail et de la sélectivité.

GRD : Les DSP ont contribué à renforcer l'accent mis sur les résultats, par la promotion de l'établissement de liens entre les résultats du DSP et les buts des programmes nationaux de développement ou l'utilisation d'outils pertinents de suivi et évaluation, bien que des progrès plus notables aient pu être réalisés, au regard du plus grand accent mis sur la gestion axée sur la performance au sein de la Banque.

Responsabilité mutuelle : Les DSP ne prennent pas systématiquement d'engagements en faveur de dispositifs en matière de responsabilité mutuelle, et ne couvrent pas systématiquement la question de la responsabilité mutuelle.

²⁵ Les constatations détaillées sont documentées dans la Revue des documents de stratégie pays (2010).

Graphique 1
Appréciations satisfaisantes (note de 3 ou plus)
des documents de stratégie pays (DSP), sur 15 DSP



c) **Constatations tirées des revues des portefeuilles pays**

La revue des 15 portefeuilles pays a abouti aux constatations générales suivantes²⁶ :

Appropriation : La BAD a toujours travaillé en étroite collaboration avec les gouvernements. L'appropriation est par exemple entravée par la lenteur des processus de réponse des pouvoirs publics et par les retards dans l'approbation et l'entrée en vigueur des projets; les faibles taux de décaissement ; la faible performance dans la satisfaction des conditions à remplir ; les lenteurs dans l'acquisition des biens et services ; les insuffisances des cadres juridiques ; et le faible niveau des capacités.

Alignement : La BAD explore fondamentalement différentes options dans ses efforts pour promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux, mais elle est confrontée à des contraintes en termes de gestion des risques fiduciaires, préoccupation liée essentiellement à la passation de marchés et à la comptabilité financière. L'on reconnaît que le manque d'alignement peut retarder l'exécution des projets, en raison des contraintes en termes de capacités au sein de l'administration.

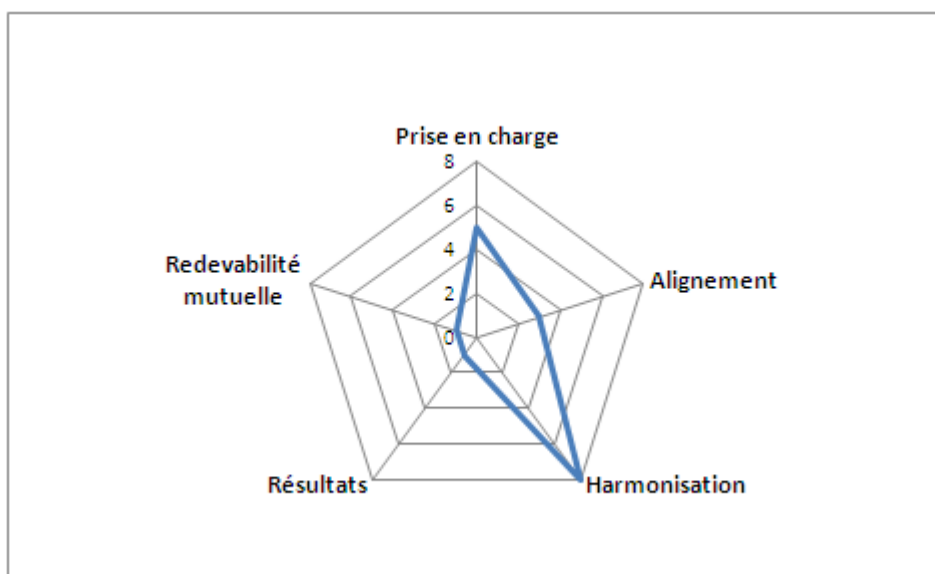
Harmonisation : D'une manière générale, l'ouverture des bureaux extérieurs a été l'occasion de renforcer la collaboration avec les autres donateurs (habituels). Il y a différents types de cadres de partenariat et de consultation qui favorisent la coordination entre la Banque et les autres partenaires, et vice versa.

²⁶ Les constatations détaillées sont présentées dans la Revue du portefeuille (2010).

GRD : Le programme d'action pour les résultats doit encore être intégré au niveau des programmes. Le renforcement des systèmes statistiques constitue une première étape à cet effet.

Responsabilité mutuelle : Dans la plupart des cas, la responsabilité mutuelle présente des faiblesses, au niveau du portefeuille, en dépit d'un certain degré de partage de l'information.

Graphique 2
Nombre d'appréciations satisfaisantes (note de 3 ou plus)
des portefeuilles pays (sur 15 portefeuilles pays)



CONSTATATIONS DES VISITES DANS LES PAYS AU REGARD DES PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS

	Cameroun	Burkina Faso	Malawi	Kenya
Appropriation	<p>Le gouvernement apprécie la contribution de la Banque à la gestion des finances publiques et à la passation de marchés, ainsi que la disponibilité de la Banque à coopérer et à faire preuve d'ouverture.</p> <p>Le gouvernement se félicite d'être consulté et de participer au partage de toutes les informations.</p> <p>Les partenaires au développement soulignent le fait que la Banque a une position privilégiée, dans la mesure où elle a noué des relations solides avec le MINPAT et qu'elle est mieux placée pour estimer le potentiel des réformes.</p>	<p>Le gouvernement apprécie l'appui de la Banque en période de crise, et surtout sa flexibilité. La Banque a renforcé son appui budgétaire pendant la crise, en revisitant les projets non productifs figurant dans son portefeuille et en réaffectant le solde des fonds.</p> <p>Le gouvernement et les donateurs se félicitent du rôle et du leadership de la Banque dans la gestion des finances publiques, ainsi que de l'appui de la Banque aux pouvoirs publics.</p> <p>Le dialogue avec les pouvoirs publics est centré sur l'ouverture et la participation, mais les faiblesses des analyses gouvernementales ont une incidence sur l'appropriation.</p> <p>L'appui budgétaire a créé une plateforme de discussions sur les facteurs influençant les stratégies et politiques sectorielles gouvernementales, au regard de la Déclaration de Paris.</p>	<p>La BAD tient dûment compte de l'appropriation dans la conception de ses propres programmes et dans le dialogue au niveau sectoriel.</p> <p>Le leadership exercé par le Gouvernement du Malawi s'est amélioré, à la faveur des SWAp actuels et prévus dans plusieurs secteurs, et du renforcement de la gestion et du suivi de l'aide (par exemple dans le rapport annuel sur la dette et l'aide, préparé par le MoF).</p> <p>L'amélioration des consultations avec les partenaires du gouvernement a appuyé la transition vers l'identification des projets en fonction de la demande.</p>	<p>Le gouvernement apprécie l'appui de la Banque en période de crise politique. Les relations entre la Banque et le gouvernement sont manifestement solides et basées sur la confiance mutuelle.</p> <p>Les partenaires du gouvernement se sont félicités du fait que la BAD «demande au gouvernement de lui indiquer ses priorités».</p>
Alignement	<p>Le DSP et les opérations de la Banque sont pleinement alignés sur les politiques gouvernementales (Vision 2035 et DCSE 2010- 2019).</p> <p>Les projets de la Banque sont identifiés en étroite consultation avec le gouvernement et les partenaires au développement opérant dans les mêmes secteurs.</p> <p>Le renforcement de la présence de la Banque sur le terrain depuis 2008 a substantiellement contribué à améliorer les consultations entre les donateurs</p>	<p>Le DSP et les opérations de la Banque sont alignés sur les politiques gouvernementales, mais le DSRP a un caractère très général, et l'alignement est donc facile.</p> <p>La Banque joue un rôle de chef de file dans le secteur prioritaire de l'infrastructure, en étroite collaboration avec la Banque mondiale et l'UE.</p> <p>La présence de la Banque sur le terrain lui a permis d'améliorer les consultations, avec à la clé un meilleur alignement sur les priorités gouvernementales.</p> <p>La Banque utilise ses propres systèmes de passation de marchés : approbations tacites, mobilisation des fonds, retards indus dans le</p>	<p>Les DSP et les opérations de la BAD sont bien alignés sur les politiques gouvernementales, et notamment sur la Stratégie malawite de croissance et de développement pour la réduction de la pauvreté (2006-2011) et les divers plans sectoriels du Malawi.</p> <p>La combinaison des instruments de la BAD, y compris les PBO, facilite la participation au dialogue avec le Gouvernement malawite sur l'Approche commune en matière d'appui budgétaire (CABS), ainsi que sur les initiatives de renforcement des systèmes de gestion des finances publiques (GFP).</p>	<p>Les DSP et les opérations de la Banque sont bien alignés sur les politiques gouvernementales (Vision 2030, Plan à moyen terme, ERS 2003-2007). La priorité accordée par la Banque à l'infrastructure est conforme à la vision gouvernementale.</p> <p>Les projets de la Banque sont identifiés en étroite consultation avec les partenaires gouvernementaux.</p> <p>La présence de la Banque sur le terrain a permis d'améliorer les consultations, avec à la clé un meilleur alignement sur les priorités gouvernementales.</p> <p>La Banque utilise les systèmes nationaux</p>

	Cameroun	Burkina Faso	Malawi	Kenya
	<p>et le dialogue avec le gouvernement.</p> <p>La Banque utilise les systèmes nationaux, mais elle n'est pas encore satisfaite de la réforme de la gestion des finances publiques, ni du processus de mise en œuvre de la réforme de la passation de marchés.</p> <p>Tous les projets de la BAD sont financés «par le biais du budget», mais il y a des retards à cet égard.</p> <p>Le cadre juridique de passation de marchés, mis en place par le Cameroun, est acceptable, mais sa mise en œuvre suscite encore des préoccupations.</p> <p>Le rôle de chef de file de la Banque dans la gestion des finances publiques est important, et les autres donateurs suivent de près la performance de la Banque à cet égard, dans la mesure où elle a une incidence sur leurs propres opérations.</p> <p>Tous les projets doivent encore être contresignés par Tunis.</p>	<p>processus, ce qui a une incidence sur la planification, en plus d'entraver la mobilisation des fonds, avec un impact négatif sur les autres partenaires au développement appuyant un secteur par le biais d'un pool commun de financement.</p> <p>La Banque a appuyé l'élaboration de politiques sectorielles, la promotion de la cohérence entre les différentes organisations intervenant dans un secteur donné, le renforcement des capacités, la formation, les analyses, les études et l'assistance technique. L'appui de la Banque a ciblé le renforcement des capacités gouvernementales dans la défense de ses politiques à moyen et long termes, ainsi que le renforcement de ses capacités en matière de mise en œuvre.</p> <p>Il existe encore des CEP dans certains secteurs. Les incitations concernant les CEP ont créé de graves distorsions en matière de rémunération, «ralentissant les décaissements et la mise en œuvre».</p>	<p>Le Gouvernement malawite (GoM) assure la coordination des mesures visant à renforcer ses systèmes GFP par l'intermédiaire du Groupe sur la gestion financière et économique. Toutefois, les mécanismes de contrôle des systèmes de gouvernance présentent encore des faiblesses.</p>	<p>kenyans dans une large mesure et plus que la plupart des autres partenaires au développement.</p> <p>Tous les projets de la BAD sont appuyés par le «canal du budget», en dépit du recours à la méthode des paiements directs pour les projets d'infrastructure de grande envergure.</p> <p>Tous les projets de la Banque sont également «audités» par l'Office national d'audit du Kenya, conformément à la législation en vigueur. Tous les rapports d'audit sont contresignés par le Département de l'audit de la Banque.</p> <p>Depuis la finalisation de la Loi sur la passation de marchés et les cessions (2005) et la création du Conseil de supervision de la passation de marchés (2007) par le Gouvernement kényan (GoK), la Banque utilise les systèmes nationaux kenyans de passation de marchés, en même temps que ses propres systèmes.</p>