

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de donneur

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Résumé Exécutif

But et démarche de cette évaluation

- I. Cette évaluation fait partie d'une série d'évaluations des agences des donateurs et des pays conduite dans le cadre de la Phase 2 de l'Évaluation globale de la Déclaration de Paris. Elle vise à évaluer la performance de la Banque africaine de développement (BAD), en sa qualité d'institution, au regard des engagements qu'elle a pris en entérinant la Déclaration de Paris. Cette évaluation porte sur le contexte, les aspects institutionnels et les résultats de la mise en œuvre de la DP. Les aspects institutionnels ont été passés en revue dans la perspective du leadership et de l'engagement, des capacités et des incitatifs.
 - II. Dans le cadre de cette évaluation, on a utilisé plusieurs méthodes de collecte des données et puisé à des sources variées. On a notamment examiné des documents stratégiques, l'organisation (et mené des enquêtes auprès du personnel); en plus de passer en revue des stratégies nationales et des portefeuilles (dans 15 pays membres de la région – PMR); de faire des visites sur le terrain (au Kenya, au Malawi, au Burkina Faso et au Cameroun) et d'avoir des entretiens avec les parties prenantes, et des échanges avec la BAD, à Tunis.
- La Banque a entériné les stratégies d'aide conjointes de plusieurs pays (p. ex. la République centrafricaine, la Gambie, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Kenya, le Libéria, la Zambie et l'Ouganda).
 - Elle a modifié ses règles et procédures en matière de passation de marchés pour les harmoniser à celles d'autres banques de développement et aboli les règles d'origine qui représentaient un obstacle supplémentaire à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide offerte par la Banque.
 - Dans les limites fixées par le Fonds africain de développement (FAD), la Banque a augmenté son appui budgétaire pour répondre à la demande des Pays membres de la région (PMR).
 - Elle a considérablement contribué à renforcer les capacités des pays dans le domaine de la gestion des finances publiques et des statistiques.
 - Elle a accru sa présence sur le terrain et par la même occasion renforcé son engagement avec les PMR et d'autres partenaires du développement.
 - Elle a déployé des efforts pour renforcer ses documents de stratégie par pays et pour aligner ses programmes nationaux aux priorités des PMR.
 - La Banque a renforcé son leadership en matière de développement en Afrique en soutenant les
- III. Depuis 2005, la Banque a beaucoup accompli pour améliorer l'efficacité de l'aide.

Principaux constats

institutions régionales qui favorisent la gouvernance économique et financière.

- Grâce au renforcement des partenariats au niveau des pays, des pratiques de responsabilité mutuelle sont mises en place.

IV. **Les progrès ont généralement été plus importants lorsque la mission de la Banque coïncidait avec le programme d'efficacité de l'aide.** Par exemple, l'appropriation des PMR est au cœur de la mission de la Banque et la Banque a pris au sérieux l'appropriation du développement par les pays bien avant l'entérinement de la Déclaration de Paris. La Banque a systématiquement affirmé son engagement envers l'appropriation comme en témoignent ses politiques et stratégies, et ses efforts pour renforcer les capacités des pays membres afin que leur leadership soit à la hauteur de cet engagement. La Banque a été un partenaire fiable des PMR et, en conséquence, a obtenu de bons résultats en matière d'alignement stratégique et de prévisibilité du financement.

V. **Les progrès ont été irréguliers dans les domaines ne coïncidant pas avec la stratégie de la Banque.** À défaut d'une approche à long terme, l'alignement avec les systèmes nationaux s'est fait de manière ponctuelle, souvent lorsque les gouvernements le demandaient. Les problèmes liés à l'exécution (p. ex. délais entre l'approbation et l'efficacité, faibles taux de décaissement, lenteur des procédures d'achat de biens et de services) ont souvent été réglés au moyen de solutions à court terme (p. ex. formation, consultants). Les objectifs de décaissement motivent toujours le maintien des unités d'exécution de projets. La Banque est prudente face à la gestion du risque, elle a donc hésité à utiliser les systèmes nationaux, ce qui a ralenti les progrès. Outre le soutien budgétaire, la Banque n'a pas de position stratégique particulière quant au recours à des modalités plus alignées, par conséquent, le recours aux instruments communs (p. ex. participation à des fonds communs ou soutien budgétaire sectoriel) n'est pas constant.

VI. **La transition vers des méthodes de travail fidèles au programme d'efficacité de l'aide engendre dilemmes et conflits.** Le personnel de la Banque sent qu'il y a une tension entre les moteurs de la performance de l'institution (sensibilisation au risque, pression relative au décaissement) et la manière de procéder en vertu du programme d'action sur l'efficacité de l'aide. Au nombre de ces dilemmes, la Banque se demande si elle devrait appuyer les unités parallèles d'exécution de projets, ou leur équivalent. Les documents de la Banque ne donnent aucune indication sur la manière dont il faudrait procéder au niveau opérationnel pour faire des choix et relever les défis liés au programme sur l'efficacité de l'aide.

VII. La **décentralisation** représente une occasion unique d'exploiter les capacités latentes et la motivation intrinsèque des pays. Les bureaux de pays se montrent considérablement engagés et motivés, ce qui favorise l'application du programme d'efficacité de l'aide dans les pays concernés. Des pratiques exemplaires sont adoptées, par exemple en matière de responsabilité mutuelle, et ce, même si la Banque n'en fait pas la promotion de manière stratégique. Dans les pays, la Banque a largement bénéficié des initiatives conjointes avec d'autres partenaires du développement. La Banque pourra davantage miser sur le potentiel des pays en déléguant plus de pouvoirs à ses missions et en multipliant les initiatives de renforcement des capacités techniques. La Banque dans son ensemble pourra tirer des leçons à partir de l'expérience accumulée au niveau des pays en matière d'efficacité de l'aide.

VIII. **La Banque n'a pas encore saisi les occasions qui se sont présentées de nouer un dialogue sur les politiques au sein de la nouvelle architecture de l'aide.** La Banque a toujours traité le soutien budgétaire comme un mécanisme de financement plutôt que comme une mesure visant à soutenir le leadership des pays, qui comprend le dialogue sur les politiques. La Banque tient à respecter le point de vue de chaque gouvernement dans le cadre d'échanges et a tendance à ne pas insister pour que les questions difficiles soient résolues. Par exemple, dans le secteur du transport, la Banque laisse à des donneurs comme la Banque mondiale et l'Union européenne (UE) le soin de gérer les aspects difficiles du changement. Sur le terrain, la Banque ne dispose souvent pas de la masse critique d'effectifs qualifiés qui lui permettrait de jouer un rôle efficace dans le cadre du dialogue sur les politiques.

IX. **La Banque n'a pas saisi les occasions qui se sont présentées de lier la performance institutionnelle aux principes d'efficacité de l'aide dans sa stratégie interne.** Les références à l'efficacité de l'aide sont dispersées dans les stratégies internes de la Banque et il n'existe aucun document stratégique susceptible de guider la Banque pour qu'elle appréhende l'efficacité de l'aide dans la perspective de sa mission. Par exemple, la Banque n'a pas de position claire face à la conditionnalité. Elle a réduit les conditionnalités des projets pour accélérer leur réalisation, mais elle a toujours tendance à régler les problèmes stratégiques et institutionnels en ayant recours aux conditions plutôt qu'en cherchant le dialogue. La Banque mise sur des objectifs à court terme en matière de performance, ce qui traduit un manque de perspective à long terme sur les partenariats et met un frein à l'alignement et l'harmonisation des méthodes de travail.

X. **La Banque n'a pas beaucoup investi dans l'élaboration et l'adoption d'une démarche permettant de mettre en œuvre les principes de l'efficacité de l'aide.** Au fil

du temps, la Banque a déployé des efforts fragmentés, irréguliers et sous-financés. Faute de motivation claire et d'une stratégie permettant d'appliquer les principes de l'efficacité de l'aide, cette dernière a souvent été traitée comme un complément. Les principes de l'efficacité de l'aide ont été traités au cas par cas plutôt que dans le cadre d'une stratégie globale. Par exemple, s'il existait une stratégie cohérente s'appuyant sur des ressources suffisantes, l'harmonisation des pratiques d'achat et l'évaluation des systèmes de passation de marchés des pays auraient pu enregistrer davantage de progrès.

- XI. **Les mécanismes institutionnels favorisant l'efficacité de l'aide n'ont pas été adéquats et ont débouché sur une approche fragmentée.** Différentes parties de l'organisation ont déployé des efforts pour appliquer les principes de l'efficacité de l'aide. Les progrès ont donc été fragmentés au sein de l'organisation. La Banque n'avait pas une approche efficace pour intégrer les principes d'efficacité de l'aide au sein de l'organisation. Elle n'a pas mis en place les mécanismes organisationnels ni fourni les ressources nécessaires pour élaborer une stratégie sur l'efficacité de l'aide. Les capacités de coordination d'un plan d'action en faveur de l'efficacité de l'aide étaient insuffisantes.

Conclusions

- XII. **Responsabilité de s'engager sur le terrain :** La Banque a réalisé beaucoup au regard de l'efficacité de l'aide. La Banque étant résolue à aider les PMR à s'approprier le développement, elle a déployé des efforts exemplaires pour renforcer le leadership des pays. Dans le cadre de ses partenariats, la Banque mise sur la confiance et la responsabilité réciproques. Mais la Banque a la responsabilité de répondre pleinement au programme de l'efficacité de l'aide au niveau des pays, et d'être fidèle au rôle qu'elle s'est donné d'être la première institution financière en Afrique. Pour appliquer les principes d'efficacité de l'aide en matière d'appropriation et d'alignement, il faut établir un dialogue étroit avec les gouvernements des PMR, la société civile et le secteur privé. Pour établir des partenariats solides, il faudra régler beaucoup de problèmes délicats et trouver les moyens de composer avec les opinions divergentes, et de les résoudre. La Banque ne devrait pas reculer devant les questions controversées. À titre de partenaire à part entière dans le cadre du dialogue sur les politiques, la Banque doit avoir une position stratégique sur les questions délicates qui sont complexes et pour lesquelles il faut adopter une perspective à long terme (p.ex. les questions de gouvernance et de reddition de comptes, l'utilisation des systèmes de pays).
- XIII. **Arguments invoqués en faveur d'un changement stratégique :** La Banque pourrait renforcer sa performance institutionnelle si elle intégrait les principes

d'efficacité de l'aide à sa stratégie interne. Il existe de nombreuses raisons pour que l'efficacité de l'aide fasse partie de la stratégie de la Banque, ce qui améliorerait sa performance et son statut au sein des PMR. Pour ce faire, la Banque doit répondre à l'ensemble des principes d'efficacité de l'aide. La Banque a généralement enregistré une bonne performance en matière d'appropriation et d'alignement stratégique et elle a déployé des efforts louables pour appliquer les principes de gestion axée sur les résultats. Elle doit en faire davantage en matière d'alignement des systèmes, d'harmonisation et de responsabilité mutuelle, en insistant sur les objectifs et les partenariats à long terme.

- XIV. **Invitation à la réforme institutionnelle :** La faiblesse des capacités et les mesures incitatives conflictuelles sont les principaux freins à la concrétisation du programme de l'efficacité de l'aide sur le terrain. En tant qu'organisation, la Banque n'a pas investi de manière stratégique dans les capacités et les compétences nécessaires pour fonctionner dans le cadre de la nouvelle architecture de l'aide. Des mesures incitatives liées à la performance financières ont souvent motivé la gestion des portefeuilles de pays, aux dépens des principes de l'efficacité de l'aide. Pour arriver à réellement opérer dans un contexte où ce sont les pays qui pilotent le développement, il va falloir mettre en place davantage de réformes institutionnelles, de plus longue portée. Pour que la Banque adopte une approche systématique et cohérente pour appliquer les principes d'efficacité de l'aide, il va falloir que l'ensemble de l'organisation fasse preuve d'un engagement soutenu à l'égard de l'efficacité de l'aide.

Recommandations

- XV. **Établir la nécessité d'adopter les principes de l'efficacité de l'aide/du développement au sein de l'organisation :** Le président de la Banque a déjà invoqué des arguments de poids pour mettre l'accent sur l'efficacité du développement.¹ L'évaluation appuie cette optique. Pour mieux faire coïncider les principes de l'efficacité de l'aide (auxquels on fait référence ci-dessous par le terme d'« efficacité du développement ») et sa stratégie interne, la Banque doit établir la nécessité qu'il est dans son intérêt de renforcer les capacités et le leadership du pays si elle veut améliorer sa performance à long terme. Le processus stratégique à venir sera l'occasion d'établir la pertinence des principes de l'efficacité du développement dans le cadre de la stratégie interne de la Banque.

Points d'intervention :

- Le Département des politiques (ORPC) est bien placé pour piloter le processus. Selon l'étude des documents stratégiques examinés dans le cadre de cette évaluation, l'ORPC devrait explorer les liens stratégiques qui unissent les principes d'efficacité

¹ Le Consensus de Tunis : Viser l'efficacité de l'aide. Tunis, 4-5 novembre 2010.

du développement et les stratégies internes. L'ORPC devrait éclaircir la position stratégique de la Banque là où il y a des lacunes (p. ex. en ce qui concerne les conditionnalités, 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 appliqués à la stratégie de la Banque. Ce document devrait être préparé selon un processus semblable à celui de la nouvelle stratégie à moyen terme. Il doit tenir compte des résultats des discussions entourant l'efficacité du développement qui auront lieu pendant ce processus. Dans le document d'information, l'économiste en chef, en collaboration avec le Bureau de la stratégie (STRG) devrait également clarifier quels sont les avantages comparatifs de la Banque du point de vue des principes d'efficacité du développement.
- Le bureau du chef de l'exploitation (COO) et le vice-président des opérations nationales, des programmes régionaux et des politiques (ORVP) devraient piloter le débat qui aura lieu au sein de l'organisation sur les questions cruciales qui semblent créer des tensions entre l'efficacité de l'aide et les éléments de la stratégie de la Banque. L'utilisation des systèmes nationaux devrait être débattue en priorité. Le Département d'acquisition et de services fiduciaires devrait présenter une stratégie pour renforcer l'utilisation des systèmes nationaux pour qu'elle fasse l'objet d'un débat au sein de l'organisation, ce qui comprendrait les bureaux sur le terrain. Les séminaires de l'ORVP sur le savoir opérationnel pourraient servir de plateformes à ces discussions.

XVI. Intégrer les principes d'efficacité du développement :

La Banque ne pourra composer de manière cohérente avec l'efficacité du développement que si les principes sont intégrés partout dans l'organisation. La Banque doit s'assurer que les responsabilités et les mesures incitatives sont claires et que tout le personnel va dans la même direction en matière d'efficacité du développement. La première étape a été la mise en place d'une feuille de route en faveur de l'efficacité de l'aide, qui a permis de mettre en place une démarche pour l'ensemble de l'organisation et de sensibiliser cette dernière.

Points d'intervention :

- L'ORPC devrait préparer un document central offrant une orientation quant à la manière dont les principes d'efficacité de l'aide seront mis en application pour fournir l'aide de la Banque. Le document n'a pas à remplacer les documents stratégiques existants, mais il devrait faire clairement référence à la manière

dont les principes d'efficacité de l'aide sont abordés dans les différents documents stratégiques.

- L'ORPC devrait élaborer des lignes directrices détaillées à l'intention des gestionnaires de projets, pour indiquer comment tenir compte des principes d'efficacité de l'aide au niveau opérationnel.
- La Banque devrait nommer des champions de l'efficacité du développement dans les trois ensembles opérationnels, dont la tâche serait de préparer et d'exécuter des plans d'action pour mettre en œuvre les principes de l'efficacité de l'aide aux niveaux opérationnels.
- Les plans d'action vont mettre l'accent sur les domaines prioritaires qui accusent du retard. Ils seront probablement différents d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, il est donc recommandé que les régions/pays/secteurs préparent leurs propres plans d'action. Les plans d'action permettront d'établir clairement les responsabilités et les objectifs qui devront faire l'objet d'un suivi. Les activités doivent être assorties d'un budget et de délais.
- La préparation de plans d'action sera un processus important pour approfondir la compréhension des principes de l'efficacité de l'aide. Ils doivent être préparés grâce à un processus consultatif auxquels participent les bureaux sur le terrain. La Banque devrait fournir des conseils relativement à la terminologie de l'efficacité de l'aide (un glossaire) dès le début du processus, pour éclairer les discussions.
- Le système de gestion de la performance devrait inclure les objectifs liés à l'efficacité du développement. Les documents de stratégie de pays doivent comprendre des stratégies cohérentes sur les questions touchant l'efficacité du développement (p. ex. le choix des modalités de financement, l'utilisation des systèmes nationaux). Les examens de la performance du portefeuille des pays devraient avoir pour norme d'inclure des indicateurs sur l'efficacité du développement.
- La Banque (Département d'acquisition et de services fiduciaires, Département de la gouvernance, économiste en chef et départements opérationnels) doit réévaluer son approche de la gestion du risque. Les risques doivent être gérés à quatre niveaux : dans l'ensemble de l'organisation, au niveau des divisions, des pays et des projets. La Banque devrait élaborer un instrument d'évaluation du risque fiduciaire qui aiderait les cadres à surveiller les modalités de l'aide étant alignées (p. ex. le soutien budgétaire) de manière plus systématique.

- Le Département Assurance qualité et résultats (ORQR) effectuera un suivi annuel des objectifs fixés pour l'efficacité de l'aide. Nous recommandons de mettre l'accent sur les objectifs SMART, qu'il faut absolument réaliser si la Banque veut honorer son engagement envers les principes de l'efficacité de l'aide.

XVII. **Gérer les décisions stratégiques** : Il n'est pas suffisant d'élaborer des politiques et des stratégies et de prendre des décisions stratégiques. Les décisions stratégiques doivent être gérées délibérément et systématiquement. Pour ce faire, il faut adopter une approche proactive pour anticiper et atténuer les problèmes et les risques qui accompagnent le changement. La décentralisation nous montre que des réformes touchant l'ensemble d'une organisation doivent être accompagnées d'un ensemble complet de réformes et de stratégies complémentaires, ainsi que par des mécanismes de gestion qui permettent de veiller à ce que la mise en œuvre se fasse selon une approche stratégique et éclairée.

Points d'intervention :

- La « gestion du changement » peut être délibérément liée à la décentralisation en cours. Conformément à la feuille de route en faveur de la décentralisation, nous proposons que le bureau du COO soit responsable de surveiller la transition vers de nouveaux modes opérationnels. Le COO rendra des comptes sur les initiatives de changement au conseil d'administration.
- La feuille de route en faveur de la décentralisation met beaucoup l'accent sur le renforcement des bureaux actuels sur le terrain. Elle devrait explicitement traiter du besoin d'avoir des capacités techniques pour piloter le dialogue dans les pays, avoir une meilleure sélectivité et mettre l'accent sur les avantages comparatifs au sein de la nouvelle architecture.
- La stratégie de la Banque en matière de ressources humaines doit tenir compte des besoins d'avoir de nouvelles compétences et capacités dans le cadre de la nouvelle architecture de l'aide, notamment des « compétences générales » nécessaires à la gestion efficace de la coopération au développement à une époque d'harmonisation et d'alignement. Ceci veut dire former le personnel actuel et le déploiement d'effectifs supplémentaires pour avoir de solides capacités sur le terrain. La formation devrait porter, entre autres, sur les compétences générales (négociation, dialogue, etc.) ainsi que sur les questions techniques (gestion du risque, modalités de financement, analyses des questions liées à la gouvernance, etc.).
- La Banque doit s'assurer que les activités liées à l'efficacité de l'aide (formation, ateliers et études) sont suffisamment financées.