



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Evaluation indépendante du développement

29 avril 2015

RAPPORT DE SYNTHÈSE

**Évaluation indépendante de l'élaboration et de l'application
des politiques et des stratégies**



Avril 2015



Remerciements

Le présent rapport de synthèse a été établi par le Département de l'évaluation indépendante du développement (IDEV) de la Banque africaine de développement. Il repose sur un rapport technique plus long. L'évaluation a été conduite par Penelope Jackson, sous la direction de Samer Hachem (chef de division, IDEV 2) et de Rakesh Nangia, évaluateur général. Bilal Bagayoko, Wiem Bakir et Samson Houetohoussou ont également apporté un appui. Dans le cadre de cette évaluation, IDEV a bénéficié du soutien d'une équipe de Centennial International, dirigée par Anil Sood, et dont les membres sont Amnon Golan, Anis Dani, Kevin Cleaver et Alex Tate ; Anne Jamison et Hanzhi Jiang ont également apporté une contribution.

Le projet de rapport a fait l'objet d'une revue par les pairs, assurée au plan interne par Hajime Onishi, et externe, par Jeff Gutman, réviseur expert. Le rapport technique a également été revu par un groupe de référence interne, composé de représentants de tous les départements de la Banque.

L'équipe d'évaluation voudrait enfin remercier les nombreuses personnes, au sein et à l'extérieur de la Banque, qui y ont contribué, notamment en participant aux entretiens, aux enquêtes ou en communiquant des données.

Table des matières

Remerciements.....	3
Liste des sigles et abréviations.....	6
Résumé analytique.....	i
But, champ et approche	i
Principales conclusions.....	ii
Recommandations.....	v
Chapitre 1 - Contexte et introduction.....	1
Approche et méthodologie	2
Chapitre 2 : L'ensemble des politiques et stratégies.....	4
Nomenclature, objectif et contenu	4
Vue d'ensemble des politiques et des stratégies	5
Analyse comparative.....	6
Évaluation générale.....	7
Chapitre 3 : Pertinence et qualité	9
Revue normalisée de la pertinence.....	9
Revue normalisée du contenu	9
Constats faits par les études de cas	11
Évaluation générale.....	12
Chapitre 4 : Processus et efficacité de l'élaboration des politiques et stratégies	13
Processus d'élaboration des politiques et stratégies.....	13
Efficience des processus	15
Évaluation générale.....	18
Chapitre 5 : Efficacité de l'application des politiques et stratégies	19
Diffusion et accès.....	19
Soutien à la mise en œuvre	20
Politiques et stratégies en tant que facteurs de changement	22
Aller plus en profondeur : études de cas, groupes de discussion, et changement de portefeuille.....	24
Suivi, évaluation et production de rapports	25
Évaluation générale.....	26
Chapitre 6 – Synthèse des conclusions	28
Vue d'ensemble	28
Séries de politiques et de stratégies.....	28
Pertinence, contenu et qualité des politiques et stratégies	29
Processus.....	29
Mise en œuvre.....	30

Annexe 1 : Matrice de l'évaluation.....	32
Annexe 2 : Ensemble de politiques et de stratégies en vigueur	37
Annexe 3: Méthodologie	40
Processus d'évaluation.....	40
Approche et méthodologie.....	40
Études de cas de politiques et stratégies choisies	42
Critères et notation de l'évaluation	43
Contraintes et défis liés aux données	43
Annexe 4 : Évolution récente chez les autres BMD	48
Banque interaméricaine de développement (BID) : Rationalisation des instruments normatifs régissant les activités sectorielles.....	48
Banque mondiale : Cadre des politiques et des procédures	48
Annexe 5 : Processus d'élaboration et d'approbation des politiques et stratégies/comparaison	50
Processus d'élaboration et d'approbation des politiques	50
Processus d'élaboration et d'approbation des stratégies	52
Annexe 6 : Résultats des enquêtes et des entretiens	54
Résultats des enquêtes.....	54
Résultats des entretiens	57
Annexe 7 : Analyse de la prise en compte des thèmes des politiques et stratégies dans les documents de stratégie par pays	59
Annexe 8 : Modèle de questionnaire pour la revue normalisée	60
Annexe 9 : Récapitulation des notes des études de cas.....	62

Liste des sigles et abréviations

ADER	Rapport annuel sur l'efficacité du développement
AGC	Augmentation générale du capital
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
BMD	Banque multilatérale de développement
CHRM	Département de la gestion des ressources humaines
COBS	Département de la stratégie et du budget
CODE	Comité des opérations et pour l'efficacité du développement
COSP	Département des stratégies et des politiques opérationnelles
DAM	Matrice de délégation de pouvoirs
DFID	Département pour le développement international
DP	Directive présidentielle
DSP	Document de stratégie par pays
EES	Étude économique et sectorielle
FAD	Fonds africain de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GECL	Département du conseil juridique général et des services juridiques
IDA	Association internationale de développement
IDEV	Département de l'évaluation indépendante du développement
IFI	Institution financière internationale
IR	Intégration régionale
MII	Mécanisme indépendant d'inspection
OAP	Opération d'appui programmatique
OFSD	Département de développement du secteur financier
OIVP	Opérations III - Infrastructure, secteur privé et intégration régionale
ONRI	Département du NEPAD, de l'intégration régionale et du commerce
OPSM	Département du secteur privé
ORFS	Département des États fragiles
ORQR	Département pour les résultats et le contrôle de la qualité
ORTS	Département d'appui à la transition
OSC	Organisation de la société civile
OSGE	Département de la gouvernance et de la gestion financière
PMR	Pays membre régional
PSD	Développement du secteur privé
RMF	Cadre de gestion des résultats
S&E	Suivi et évaluation
SD	Stratégie décennale
SFD	Document-cadre sectoriel
SMCC	Comité de coordination de la Haute direction
SMT	Stratégie à moyen terme
STRG	Bureau de la stratégie
UC	Unité de compte

Résumé analytique

But, champ et approche

Le présent rapport évalue l'élaboration, la gestion et l'application des politiques et stratégies du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque¹) – c'est-à-dire les principaux instruments régissant les activités et programmes opérationnels et institutionnels de la Banque. Ce rapport est le premier du genre.

La présente évaluation a pour principal objectif de contribuer à l'amélioration du processus d'élaboration et d'application des politiques et stratégies de l'institution, qui constituent des éléments de base de son efficacité organisationnelle et de son efficacité en matière de développement. Les objectifs spécifiques consistent à tirer des conclusions en s'appuyant sur des données factuelles concernant : i) la pertinence de l'ensemble des politiques et stratégies en vigueur de la Banque ; ii) l'efficacité des processus d'élaboration et d'approbation de ses politiques et stratégies, et iii) l'efficacité de ses politiques et stratégies s'agissant de l'orientation du travail de l'institution au regard de l'appui (diffusion, boîtes à outil, formation et ressources) fourni pour leur application et leur suivi. L'évaluation vise également à tirer des enseignements et à formuler des recommandations afin d'aider la Banque à améliorer le contenu de ses politiques et stratégies, ainsi que leur processus d'élaboration, de gestion et d'application. La Matrice d'évaluation figurant à l'**annexe 1** donne de plus amples informations, notamment sur les questions et les sous-questions de l'évaluation.

S'il est vrai que l'évaluation couvre un large champ en ce sens qu'elle porte à la fois sur deux des institutions du Groupe de la Banque, son cadre a cependant été soigneusement délimité de façon à garantir sa faisabilité et sa pertinence. En particulier, i) l'analyse détaillée repose sur celles qui ont été approuvées depuis 2009 (voir l'annexe 2) bien qu'elle porte sur l'ensemble des politiques et stratégies opérationnelles et non opérationnelles² répertoriées ; ii) elle ne couvre pas les documents de stratégie pays (DSP), car ces documents ont fait l'objet d'une évaluation distincte de la part d'IDEV, et iii) l'évaluation n'est pas censée examiner les effets finaux des documents de politique et de stratégie sur les résultats de développement, car cela aurait nécessité un examen détaillé de chaque domaine (voir figure A3.1 à l'annexe 3). Il importe également de noter que la Banque ne disposait pas de liste consolidée de ses politiques et stratégies ; l'équipe a dû confectionner une liste à partir de différentes sources d'information (**annexe 2**). Différentes listes, comptant au total plus de 300 documents, ont été passées en revue, et la liste définitive des politiques et stratégies encore en vigueur, telle qu'arrêtée, comporte 73 au total. Étant donné qu'il n'existe pas, au sein de la Banque, de définitions officielles des termes « politique » ou « stratégie », l'équipe d'évaluation a utilisé les projets de définitions pratiques fournis par le Département des stratégies et des politiques (COSP) comme point de départ.

L'évaluation s'est appuyée sur un large éventail de méthodes de collecte et d'analyse de données. Pour la collecte des données, l'équipe a procédé à une étude documentaire et à la revue de la littérature, à des entretiens avec des informateurs clés, des enquêtes électroniques et des discussions de groupes. La collecte a été suivie d'une série d'analyses, dont une revue normalisée, des études de cas et la modélisation du processus. L'évaluation a également comporté une comparaison des aspects spécifiques, particulièrement dans le cadre de la revue de l'ensemble des politiques et stratégies et des études de cas. Les organisations de référence comprenaient la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale (BM) et, s'il y a lieu, le Fonds international de développement agricole (FIDA). La mission consistait à évaluer les politiques et stratégies de la Banque à trois niveaux : l'ensemble des politiques et stratégies en vigueur³ ; un examen normalisé de 35 politiques et stratégies élaborées au cours de l'année 2009 ou après, et des études de cas approfondies d'un échantillon de onze (11) politiques et stratégies. L'évaluation comprend également une notation basée sur les principaux critères que sont : la pertinence de l'ensemble des politiques et stratégies, la pertinence et la qualité des documents pris

individuellement, l'efficacité et le processus, et l'efficacité et la mise en œuvre. Cette notation est fournie uniquement dans le but de mettre en évidence les points forts et les domaines qui posent des problèmes. À l'**annexe 3** figure une présentation plus détaillée de la méthodologie⁴.

Principales conclusions

L'équipe d'évaluation fait un certain nombre de constats importants et formule des recommandations afin d'accompagner la Banque dans ses efforts visant à améliorer davantage sa gestion de ce domaine crucial. Elle se fonde sur une revue et une évaluation des politiques et stratégies menées par rapport aux aspects suivants : i) les politiques et stratégies en tant qu'ensemble ; ii) la pertinence et la qualité des documents ; iii) les processus intervenant dans leur élaboration et leur approbation, et iv) leur efficacité et leur application.

Si la Banque peut être félicitée pour la couverture complète des thèmes qui présentent un intérêt pour elle et ses pays membres régionaux par l'ensemble de ses politiques et stratégies, quelques questions liées à cet ensemble et à sa gestion méritent cependant d'être soulignées. Premièrement, la Banque ne dispose pas d'un cadre clair, d'une nomenclature et de définitions convenues pour ses documents d'orientation. On constate un manque de clarté au sein de la Banque quant à la différence qui existe entre l'objet et le contenu des politiques et stratégies, et naturellement des autres documents, ainsi que ce qui devrait déclencher leur élaboration. Les principales organisations de référence disposent de cadres qui établissent les différences entre les principaux documents de réglementation et de stratégie, pour éclairer la décision quant au choix le plus approprié à opérer dans chaque cas. La confusion résultant du manque de clarté au sein de la Banque a des implications pratiques, en ce qui concerne le chevauchement et la mise en œuvre. En outre, il y a une différence majeure : à la BAD, ce sont les Conseils d'administration de la Banque et du Fonds (les Conseils⁵) qui approuvent à la fois les politiques et les stratégies, alors que dans la majorité des organisations de référence, les stratégies sont approuvées par la haute direction et communiquées au Conseil d'administration pour information.

La Banque ne disposait pas d'un site facile à consulter pour la conservation de ses politiques et ses stratégies en vigueur durant la période de l'évaluation. Cette situation a des implications pratiques pour les membres du personnel qui cherchent à consulter de nombreux documents dans le cadre de leur travail. Elle a également des implications pour la Direction de la Banque, lorsqu'il s'agit de veiller à l'application de ces politiques et stratégies et à leur pertinence. Dans le même ordre d'idée, il n'existe pas de mécanisme pour la revue de l'ensemble des politiques afin d'abroger celles qui sont caduques ou font double-emploi. En mars 2015, le volume I du nouveau Manuel des opérations a été mis à la disposition du personnel pour consultation en ligne ; on y trouve une liste de politiques, stratégies et lignes directrices.

Le nombre de documents de politique n'est certes pas disproportionné comparé aux organisations de référence, mais on note deux différences majeures concernant les documents qui sont exactement soumis à l'examen du Conseil. La première différence réside dans le fait que la BAD ne fait pas systématiquement de distinction claire entre le contenu réel de la politique – qui devrait être appliqué – et les informations générales ; elle regroupe les deux éléments dans le document de politique. Cela signifie que les documents de politique de la Banque sont en moyenne plus longs que ceux des organisations de référence. La deuxième différence est le manque de procédures d'accompagnement ou d'instructions pour l'application ; ces procédures et instructions ne sont pas souvent publiées en même temps que les politiques et les stratégies elles-mêmes.

En général, les politiques et les stratégies ainsi que les documents pris individuellement se sont avérés pertinents, mais leur qualité varie quelque peu, nonobstant une solide base. La quasi-totalité des documents ayant fait l'objet de la revue normalisée étaient clairs quant à leurs objectifs et leur justification. Les politiques opérationnelles et non opérationnelles étaient généralement claires s'agissant de ce que la

Banque ferait, mais beaucoup moins quant à ce qu'elle ne ferait pas. La plupart des politiques et stratégies ont été jugées satisfaisantes au regard du contenu requis. Toutefois, les études de cas, qui ont procédé à un examen plus approfondi, donnent un tableau mitigé. Deux problèmes ont été soulevés concernant les stratégies, à savoir les objectifs irréalistes et la qualité des cadres de résultats.

L'évaluation a permis de mettre en évidence quelques facteurs qui amoindrissent la capacité de la Banque à maximiser l'efficacité potentielle dans l'élaboration des politiques et stratégies.

Premièrement, on constate un manque de clarté dans le processus prescrit en raison des différences qui existent entre les documents d'orientation et la pratique. Deuxièmement, le processus comporte un grand nombre d'étapes et, bien qu'il existe plusieurs niveaux d'examen par la Direction, ledit processus ne s'accompagne pas d'assurance systématique de la qualité technique. Le troisième facteur est le respect des délais. Dans certains cas, les retards sont bien justifiés, notamment lorsque les politiques portent sur des questions particulièrement sensibles ou lorsque les consultations internes et externes allongent la durée du processus. Les nombreuses revues effectuées par la Direction et le comité du Conseil d'administration allongent également le temps requis pour élaborer et approuver une politique ou une stratégie.

Nonobstant les contraintes soulignées plus haut, l'équipe d'évaluation a constaté que la plus grande difficulté est de veiller à l'application efficace des politiques et stratégies pour orienter les opérations et les activités de la Banque. Le personnel fait état d'une diffusion insuffisante de ces politiques et stratégies et pose également le problème de l'accessibilité – concernant la question mentionnée ci-dessus relative à l'absence d'une banque documentaire facile à consulter. Les bonnes pratiques observées s'agissant des efforts de diffusion de la Stratégie décennale et de la Politique en matière de diffusion et d'accessibilité de l'information constituent des exceptions notables. Les récentes activités organisées autour de la Stratégie en matière de genre méritent également d'être soulignées pour la sensibilisation.

Le soutien insuffisant bride la capacité de la Banque à garantir une application efficace. Le personnel a exprimé des préoccupations concernant les principaux aspects du soutien à la mise en œuvre (documents de référence, formation et ressources), autant de lacunes qui ont été confirmées par les études de cas. À la différence des autres banques multilatérales, les documents d'accompagnement tels que les procédures et les orientations pour la mise en œuvre – lorsqu'ils sont nécessaires – sont rarement prêts au moment où la politique ou la stratégie est présentée au Conseil d'administration pour approbation. Cela pourrait expliquer pourquoi les membres du Conseil demandent généralement de plus amples informations, vu qu'ils n'ont pas l'assurance au moment de l'approbation que la Banque est prête à procéder à la mise en œuvre. Souvent, les orientations pour la mise en application suivent effectivement, mais bien plus tard – ce qui rend difficile l'application immédiate après l'approbation.

Très souvent, les ressources nécessaires à la mise en œuvre, notamment la formation requise, ne sont pas mises à disposition pour appliquer ce qui constitue généralement des changements de politique ambitieux et de nouvelles stratégies. Le manque d'approche systématique établissant un lien entre les nouvelles politiques et stratégies et la budgétisation pour assurer que les politiques et les priorités stratégiques soient dotées de ressources adéquates, ainsi que la dotation adéquate en personnel pour faire en sorte que le déploiement du personnel fasse l'objet d'une revue et d'un ajustement réguliers à la lumière des besoins stratégiques, ont une incidence négative sur la mise en œuvre. Cela dit, plusieurs membres du personnel ont estimé en effet que les politiques et stratégies qu'ils connaissaient mieux, produisent un impact positif sur le travail et les opérations de la Banque de façon générale, même si d'autres éléments laissent supposer que cet impact n'est pas encore optimisé. En outre, le rôle joué par OpsCom – qui permet à la fois aux départements juridique et des politiques de faire des observations sur les opérations proposées – constitue une importante mesure pour veiller à ce que les politiques ne soient pas violées.

Le suivi de l'application des politiques et stratégies constitue, selon les membres du personnel, les responsables et l'équipe d'évaluation, un point faible. Aux questions sur les processus de suivi de

l'application des politiques et stratégies, les personnes interrogées ont répondu de façon récurrente que ces processus étaient soit inexistantes soit inefficaces.

Le tableau 1 présente une vue d'ensemble des forces et faiblesses recensées dans le cadre de l'évaluation.

Tableau 1: Notation globale à l'aide des feux de signalisation

	Politiques	Stratégies
Ensemble des politiques et stratégies		
Clarté du but et du contenu	U	U
Champ	S	S
Gestion de l'ensemble (accessibilité, retrait, etc.)	U	U
Pertinence et qualité		
Pertinence	S	S
Qualité et contenu	MS	MS
Processus et efficacité		
Processus	MU	MU
Utilisation efficace du temps	MU	MS
Mise en œuvre et efficacité		
Diffusion	MU	MU
Soutien à la mise en œuvre	MU	MU
Facteurs de changement	MS	MS
Suivi et production de rapports	MU	MU
S = Satisfaisant; MS = Assez satisfaisant ; MU – Assez insatisfaisant ; U = Insatisfaisant		

Dans l'ensemble, l'évaluation livre trois messages majeurs. Premièrement, la Banque a été en mesure de produire bon nombre de documents de réglementation et de stratégie, généralement de qualité acceptable et très pertinents au regard de ses propres priorités. Deuxièmement, les politiques et stratégies, dans leur ensemble, ne sont pas bien organisées, en raison, d'une part, du manque de clarté et, d'autre part, des difficultés qui entourent la gestion de l'information. Troisièmement, et il s'agit sans doute de l'aspect le plus important, l'existence des documents ne garantit pas toujours leur application correcte et intégrale. À ce jour, la Banque n'a pas systématiquement mis l'accent sur l'application, notamment en ce qui concerne le financement, la formation et les directives appropriés et s'agissant du suivi des progrès accomplis. À l'avenir, l'application constitue le plus grand problème qui se posera à la Banque.

La Banque a récemment accompli des progrès notables pour remédier à certains problèmes. Il s'agit notamment de la création de COSP et de la mise en ligne du volume I du Manuel des opérations. Au moment de la rédaction de ce rapport, COSP avait également élaboré un projet de document en partie fondé sur les conclusions de la présente évaluation et de travaux internes, qui livraient les premières réflexions sur la clarification de la nomenclature et l'approbation de l'ensemble des politiques et stratégies⁶. Toutes les banques multilatérales de développement ont connu et, dans certains cas, continuent de connaître des problèmes similaires. Ces dernières années, certaines d'entre-elles ont réglé ces problèmes de façon plus systématique afin de gérer l'ensemble de leurs documents d'orientation clés - en clarifiant l'objet des différents instruments réglementaires, l'autorité approbatoire pour chaque document, les directives relatives au contenu ainsi que les ressources nécessaires pour chaque instrument, la responsabilité et l'imputabilité en matière d'application et les arrangements s'agissant des résultats les concernant. L'évaluation formule des recommandations en vue d'aider la Banque à améliorer sa gestion et l'application des politiques et stratégies, en fonction des besoins spécifiques de l'institution.

Recommandations

Sur la base des conclusions, l'équipe d'évaluation formule les recommandations ci-après. Les mesures devraient être prises au cours des deux années à venir.

Recommandation 1 : Élaborer et soumettre à l'approbation du Conseil, un cadre explicite pour tous les documents réglementaires qui :

- comprend une nomenclature, des définitions, une classification, des exigences et des normes, dont l'autorité approbatrice est bien définie et différente de celle des politiques, procédures, stratégies, et autres documents d'orientation ;
- donne une orientation générale sur le contenu de chaque document-type et fait, s'agissant des politiques, une distinction entre la politique et les autres données de référence du document de politique ;
- clarifie le rôle du Conseil d'administration dans l'approbation des politiques, qui sont distinctes des stratégies, et d'autres documents tels que les directives. Pour tous les documents ne portant pas sur les politiques, la Banque devrait étudier la possibilité de recueillir des avis, notamment par le biais de discussions au sein de CODE et/ou au niveau du Conseil, s'il y a lieu, mais elle devrait veiller à confier leur approbation formelle à la Haute direction.

Recommandation 2 : Procéder au toilettage de l'ensemble des documents réglementaires actuels en tenant compte du cadre mentionné plus haut :

- simplifier certains domaines de politique en combinant les politiques similaires dans des documents consolidés ;
- examiner soigneusement, dans chaque cas, si le remplacement des anciennes politiques ou stratégies par de nouvelles ou d'autres types de document, tels que les directives, serait plus approprié.

Recommandation 3 : Améliorer la gestion de l'ensemble des politiques et stratégies :

- continuer d'organiser et de rendre accessible l'ensemble des politiques et stratégies au fur et à mesure de leur toilettage, en accordant la priorité à la finalisation ; tenir à jour un Manuel des opérations en ligne, facile d'accès, comprenant toutes les politiques et procédures opérationnelles, et des liens avec les bonnes pratiques et les boîtes à outils pertinentes. Séparément, mettre à la disposition du public, une liste des politiques et stratégies applicables ;
- instituer un processus de revue périodique de l'ensemble des politiques et le retrait des doublons ou de celles qui font double emploi, tout en archivant les politiques anciennes qui ont été remplacées.

Recommandation 4 : Simplifier et améliorer le processus de formulation des politiques et stratégies :

- simplifier et clarifier le processus, éliminer les étapes superflues et s'assurer que le processus pour chaque différent type de produit (politique/stratégie/directives, etc.) est approprié ;

- intégrer, dans le processus, l'assurance de la qualité technique, pas nécessairement comme une étape supplémentaire, mais comme un élément qui permet d'éclairer les revues existantes de la Direction.

Recommandation 5 : Répertoire des compétences, les ressources et les appuis nécessaires au respect des politiques et à la mise en œuvre efficace des stratégies et faire en sorte qu'ils soient disponibles dans le cadre du processus d'élaboration et d'approbation :

- être explicite dans les documents de politique et de stratégie quant aux éventuelles implications en matière de ressources pour la mise en œuvre ; une fois ces documents approuvés, veiller à ce que des ressources nécessaires soient prévues dans le cadre du processus annuel de budgétisation, et à assurer la formation ;
- demander la publication des procédures nécessaires et d'autres documents de référence en même temps que l'approbation des politiques. Ces procédures peuvent être approuvées au niveau de la Direction ;
- demander la publication de toutes les directives pour l'application et d'autres documents auxiliaires au même moment que l'approbation des stratégies. Ces orientations peuvent être approuvées au niveau de la Direction.

Recommandation 6 : Tenir les cadres supérieurs et le personnel responsables de l'efficacité de la mise en œuvre, du suivi, de l'évaluation et des résultats :

- clarifier les responsabilités en matière d'application de chaque politique et stratégie (confier à un département concerné ou, s'agissant des questions intersectorielles, à un comité) et mettre à disposition les ressources nécessaires liées spécifiquement à la responsabilité en matière d'exécution des activités, de livraison des produits et d'atteinte des résultats escomptés ;
- veiller à ce que le suivi, les revues à mi-parcours ou les autres types de revue convenus soient effectués et que l'information obtenue soit utilisée pour rectifier le tir, si nécessaire, et que ce processus soit de plus en plus lié au Cadre de gestion des résultats à l'échelle de la Banque, s'il y a lieu.

Chapitre 1 - Contexte et introduction

La présente évaluation porte sur l'élaboration, la gestion et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques et stratégies de la Banque. Si par le passé, les politiques et stratégies ont été évaluées individuellement, à ce jour aucune autre banque multilatérale de développement (BMD) n'a entrepris une évaluation de cette ampleur. Cet exercice s'inscrit dans le cadre de l'évaluation des engagements pris par la Banque au titre de la Sixième augmentation générale du capital (GCI-VI), et par le Fonds africain de développement au titre des douzième et treizième reconstitutions générales de ses ressources (FAD-12 et FAD-13), la Banque ayant alors convenu d'élaborer de nouvelles politiques et stratégies aux fins de ses activités de mobilisation des ressources. Par ailleurs, certains membres du Conseil⁷ avaient également manifesté leur intérêt pour l'évaluation de cet aspect important du fonctionnement de l'institution.

L'objectif premier de cette évaluation est de contribuer à l'amélioration des processus de préparation et d'application des politiques et stratégies de la Banque, qui sont les éléments de base de son efficacité organisationnelle et de son efficacité en termes de développement. Les objectifs spécifiques de l'évaluation consistent à tirer des conclusions s'appuyant sur des données factuelles concernant i) la pertinence de l'ensemble des politiques et stratégies en vigueur de la Banque ; ii) l'efficacité des processus mis en place pour l'élaboration et l'approbation de ses politiques et stratégies, et iii) l'efficacité de ses politiques et stratégies dans l'orientation de ses activités de la Banque grâce au soutien (la diffusion, les boîtes à outils, la formation et les ressources) fourni pour leur application et leur suivi. L'évaluation vise également à tirer des leçons et à formuler des recommandations pour aider la Banque à améliorer le contenu de ses politiques et stratégies, ainsi que le processus de leur formulation, de leur gestion et de leur application. Les quatre principales questions de l'évaluation portent respectivement sur chacun de ces domaines. La Matrice de l'évaluation figurant à l'**annexe 1** offre davantage de détails, dont les sous-questions utilisées.

Si l'évaluation couvre un large champ, en ce qu'elle porte sur deux des institutions du Groupe de la Banque, son objet a été soigneusement délimité de façon à garantir sa faisabilité et sa pertinence. En particulier :

- l'évaluation porte certes sur l'ensemble des politiques et stratégies de la Banque en vigueur, mais elle fait une plus large place aux politiques et stratégies approuvées depuis 2009, soit après l'approbation de la Stratégie à moyen terme. Elle inclut les politiques et stratégies (financières et institutionnelles), opérationnelles et non opérationnelles. L'Accord portant création de la Banque africaine de développement et l'Accord portant création du Fonds africain de développement constituent les principaux documents-cadres de référence pour la Banque et le Fonds. Certes, la Stratégie décennale constitue le cadre stratégique actuel, mais ce sont les documents qu'elle contient qui font l'objet de la présente évaluation. Sont exclus de l'examen, les documents de stratégie d'intégration régionale et de stratégie pays qu'IDEV a examinés ailleurs⁸.
- La Banque ne possédait pas de liste consolidée de ses politiques et stratégies. Aux fins de l'évaluation, l'équipe a dû confectionner une liste à partir de différentes sources d'informations (**annexe 2**). Plusieurs listes comportant plus de 300 documents au total ont été consultées, la liste définitive des documents évalués comme politique ou stratégie et en vigueur, comptant au total 73 documents. Étant donné qu'il n'existe pas de définitions officielles convenues au sein de la Banque ou du Fonds de ce qu'est une politique ou une stratégie, l'équipe d'évaluation a utilisé des définitions pratiques communiquées par le Département des stratégies et des politiques (COSP) comme point de départ (encadré 1.1). Ces définitions étaient des projets et n'avaient pas fait l'objet d'une large diffusion au sein de la Banque au moment de la finalisation du rapport. Il importe de noter que si l'évaluation a porté sur l'efficacité des politiques et des stratégies, elle n'a pas examiné cependant leur incidence sur les résultats en matière de développement. Une telle mission aurait nécessité des

évaluations approfondies dans chaque domaine – ce qu’a réalisé IDEV dans le cadre d’autres volets de son programme de travail.

Encadré 1.1 : Définitions pratiques de la Banque utilisées aux fins de la présente évaluation

Politique : Les politiques représentent le plus haut niveau de principes obligatoires approuvés par les Conseils du Groupe de la BAD et découlant des Accords portant création de la Banque et du Fonds. Une politique est un énoncé d’objectifs, de buts ou d’exigences du Groupe de la BAD dans un domaine particulier d’activité, définis à moyen et à long terme. Elle permet de définir un ensemble de domaines ou de modalités acceptables pour les interventions de la Banque et du Fonds en se basant sur leur définition des domaines jugés acceptables et inacceptables.

Stratégie : Une stratégie est un ensemble de choix ou de moyens présentés par la Direction, généralement dans une perspective à moyen terme, et se rapportant à un domaine sectoriel ou thématique spécifique. La stratégie peut donc être réajustée plus fréquemment et appliquée avec plus de souplesse qu’une politique. Les orientations stratégiques ne sont pas censées changer à court ou à moyen terme, mais leur évolution fait l’objet de suivi, et elles sont susceptibles d’être affinées ou mises à jour périodiquement pour tenir compte des conditions qui évoluent sans cesse.

Source : *Projet de document du COSP, 2014*

Approche et méthodologie

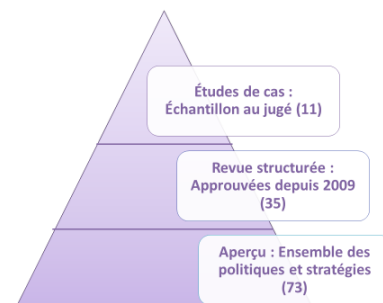
L’évaluation a comporté trois phases : la mise en route, la collecte et l’analyse des données, et la préparation et la consultation du rapport. Durant la phase de conception, l’approche et la méthodologie ont été discutées avec les administrateurs, le personnel de la Banque et la Direction à la faveur d’une mission de lancement effectuée à Tunis. Ces discussions ont permis d’affiner et de hiérarchiser les questions d’évaluation, d’améliorer la conception de l’évaluation et de tester les outils de collecte des données. Un groupe de référence a été aussi mis sur pied, constitué des représentants de tous les départements de la Banque. Le groupe de référence, des pairs examinateurs internes et un expert indépendant ont fait des observations sur le projet de rapport initial, le rapport technique et le présent rapport de synthèse.

Basée sur la théorie, l’évaluation a mis en œuvre un large éventail de méthodes de collecte de données : étude documentaire et de la littérature, entretiens avec des informateurs clés (77 personnes interrogées), enquêtes électroniques (195 répondants) et groupes de discussion (18 personnes). La collecte des données a été suivie d’une série d’analyses, notamment un examen normalisé, des études de cas et la schématisation du processus. L’évaluation a également comporté la comparaison d’aspects spécifiques, notamment par rapport à l’analyse de l’ensemble des politiques et stratégies, ainsi que celle des études de cas. Les organisations de référence étaient la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale et, le cas échéant, le Fonds international de développement agricole (FIDA). La méthodologie est présentée plus en détail à l’annexe 3⁹.

L’évaluation avait pour objet d’examiner l’ensemble des politiques et stratégies à trois niveaux, avec des degrés d’intensité croissants (figure 1.1). Il s’agit des politiques et stratégies en vigueur¹⁰ ; d’un examen normalisé de 35 politiques et stratégies élaborées durant et après l’année 2009, c’est-à-dire après l’approbation de la Stratégie à moyen terme ; et d’études de cas approfondies concernant un échantillon de onze politiques et stratégies, choisies pour prendre en compte les variations. À chaque niveau, de multiples sources de données ont été exploitées. L’annexe 3 donne de plus amples informations sur cet aspect.

L’évaluation comprend également une notation pour mettre en

Figure 1.1 : Trois niveaux d’analyse



évidence les points forts et les domaines où il y a des problèmes. Des notes sont attribuées pour les principaux critères que sont la pertinence de l'ensemble des politiques et stratégies ; la pertinence et la qualité des documents individuels, l'efficacité et le processus, l'efficacité et la mise en œuvre. Ces notes – sur une échelle à quatre points – sont attribuées uniquement aux fins de mettre en évidence les points forts et les domaines où il y a des problèmes. On trouvera des informations complémentaires à l'annexe 3.

L'évaluation s'est heurtée à un certain nombre de problèmes et de difficultés qui ont été pris en compte dans sa conception et sa gestion. Ces problèmes et difficultés touchaient deux principaux domaines :

- *La définition de l'univers de l'évaluation.* En raison, d'une part du manque de clarté au sein de la BAD quant à la définition d'une « politique », d'une « stratégie » ou d'autres documents tels que les directives politiques et les plans d'action, et d'autre part, de l'absence de liste consolidée des documents, il était difficile de définir l'univers de l'évaluation. L'équipe a utilisé des listes provenant du Département des stratégies et des politiques, du Département juridique, du système d'archivage des documents de la Banque, ainsi que de son site Web ouvert au public, pour rassembler des documents. Elle a ensuite retenu ceux qui répondent au critère de document de politique ou de stratégie.
- *La disponibilité des données.* i) certains documents n'étaient pas toujours disponibles (procès-verbaux de réunions spécifiques, originaux des documents de réflexion ou notes conceptuelles). À cela s'ajoute la mauvaise organisation de la principale banque documentaire (DARMS) de l'institution; ii) les données sur les coûts étaient insuffisantes étant donné que la Banque vient seulement de prendre des dispositions pour introduire un système pour enregistrer le temps de travail du personnel ou suivre le coût des produits ; iii) la collecte d'informations complètes sur l'historique de certains documents moins récents a été difficile en raison du renouvellement du personnel clé ; iv) le taux de réponse à l'enquête principale n'était pas aussi élevé que prévu (la taille de l'échantillon obtenu nous donne un degré de confiance de 90 %, avec 5,5 % de marge d'erreur) ; v) la disponibilité des informations était limitée pour certains documents à l'étude parce que ces derniers avaient été approuvés récemment ; vi) l'évaluation s'est focalisée à dessein sur la gestion interne et sur l'utilisation de ses documents d'orientation ; elle ne s'est donc pas attachée à collecter de nouvelles données sur les points de vue des parties prenantes externes ; vii) il y a peu d'informations sur la mise en œuvre. En outre, il n'entrait pas dans le cadre de la présente étude d'évaluer l'impact de chaque document de politique ou de stratégie ; dans certains cas, il était trop tôt pour observer des changements majeurs.

Chapitre 2 : L'ensemble des politiques et stratégies

Ce chapitre examine les politiques et stratégies dans leur globalité plutôt que les documents pris individuellement ; il s'inspire d'un large éventail de source de données, notamment les enquêtes, les entretiens, l'examen de documents et la comparaison avec des organisations de référence.

Nomenclature, objectif et contenu






La Banque utilise un large éventail d'instruments réglementaires - notamment des politiques opérationnelles et non opérationnelles et divers types de documents de directive et de procédure, ainsi que des stratégies visant à orienter les activités sectorielles, et diverses formes de plans opérationnels, de plans d'action et de documents d'orientation pour appuyer la mise en œuvre. À ce jour, la Banque n'a ni formellement défini ses instruments réglementaires, ni fait une distinction claire entre ses politiques et ses stratégies, en définissant clairement leur but et leur contenu. Toutes les politiques et stratégies (et quelques documents supplémentaires) sont soumises au Conseil d'administration pour approbation et sont toutes considérées comme obligatoires.






Le manque de clarté est également illustré par la prolifération des documents réglementaires¹¹. Quoique les autres banques multilatérales de développement utilisent également des documents réglementaires autres que les politiques et stratégies, elles définissent spécifiquement leur objet, leur contenu et leur organisation hiérarchique, assortie d'un niveau correspondant de conformité ou de valeur consultative. La Banque ne dispose pas actuellement de ce type de cadre ; un document de COSP faisant actuellement l'objet d'examen vise à dissiper cette confusion.

La confusion entre l'objet et le contenu des politiques et des stratégies s'est accrue du fait de la récente tendance à élaborer des documents qui combinent politique et stratégie¹². Aucune organisation de référence ne possède ce type de document hybride. Même s'il y a peut-être un avantage à combiner une politique et une stratégie pour des activités sectorielles, les documents hybrides créent des risques involontaires. Une fois que le Conseil approuve un document hybride, l'ensemble du document a force exécutoire. En outre, la Direction ne pourra réviser la stratégie sans l'approbation du Conseil et n'a par ailleurs plus la possibilité d'adapter la stratégie.

Les données résultant des entretiens révèlent que les administrateurs, les responsables et les cadres supérieurs dans leur grande majorité s'accordent à reconnaître qu'il existe un manque de clarté au sein de la Banque quant à la différence entre une politique et une stratégie pour ce qui est de leur objectif et de leur contenu (tableau 2.1). Les données recueillies dans le cadre des enquêtes sont plus favorables, mais vont dans la même direction.

Tableau 2.1 : Clarté de la différence entre les politiques et les stratégies en termes d'objectif et de contenu¹³

	Données résultant des entretiens			Données d'enquêtes auprès du personnel	
	Direction et personnel	Haute direction	administrateurs	Responsables	Personnel
Clarté de la différence en termes d'objectif					

Clarté de la différence en termes de <u>contenu</u>					
---	---	---	---	---	---

Source: Entretiens et enquête auprès du personnel

Vue d'ensemble des politiques et des stratégies

La Banque n'a pas été en mesure de tirer parti d'un bon aperçu de son ensemble de politiques et de stratégies. Jusqu'au mois de mars 2015, il n'existait pas de banque documentaire bien organisée pour les politiques et procédures opérationnelles ou non opérationnelles, ni pour les stratégies¹⁴. La Banque ne fait pas de distinctions cohérentes et explicites quant au contenu des politiques et des stratégies, ainsi que des autres documents réglementaires. Elle diffère, par ailleurs, des autres institutions de référence en ce qui concerne les autorités qui approuvent certains documents.

Absence de banque documentaire accessible. La pratique dans les autres banques multilatérales de développement consiste généralement à élaborer et mettre à jour régulièrement un Manuel des opérations, qui comprend, au minimum, la liste de toutes les politiques opérationnelles de l'institution donnée. Contrairement à toutes les autres BMD de référence, la Banque ne disposait pas d'un tel manuel pendant la période de l'évaluation. Son manuel des opérations avait été mis à jour pour la dernière fois en 2000 et est en cours de révision depuis un moment. En mars 2015, une version en ligne avait été mise à la disposition du personnel et comprenait environ 140 documents, dont des politiques, stratégies, procédures opérationnelles et non opérationnelles et autres documents d'orientation. Ce manuel exhaustif comprend quatre volumes, dont le volume 2 portant sur le cycle de projet a été distribué aux chefs de division en décembre 2014. À l'inverse, la majorité des organisations de référence exploitent des banques documentaires regroupant toutes leurs politiques et stratégies, qui sont de surcroît facile à consulter.

Pour recenser les politiques et stratégies utilisées dans le cadre de cette évaluation, l'équipe a passé en revue un certain nombre de listes comprenant plus de 300 documents. Une comparaison minutieuse des politiques et stratégies figurant sur les différentes listes a permis d'éliminer les doublons et les éléments redondants pour ne retenir que 43 politiques distinctes, 26 stratégies séparées et 4 documents hybrides combinant une politique et une stratégie en vigueur. La Banque se doit donc compiler les politiques et les stratégies et de les toiletter complètement afin d'éliminer ou de remplacer celles qui sont obsolètes et qui ne sont plus pertinentes pour le portefeuille actuel ou les activités de l'institution.

Séparation des pouvoirs d'approbation. Contrairement aux autres banques multilatérales, à la BAD, les politiques et les stratégies sont approuvées au même niveau. Toutes les BMD soumettent les politiques à leur conseil d'administration pour examen et approbation. Cependant, la Banque africaine de développement est la seule à soumettre l'ensemble de ses stratégies également à ses Conseils pour approbation (tableau 2.2).

Tableau 2.2 : Autorités chargées de l'approbation des principaux documents réglementaires

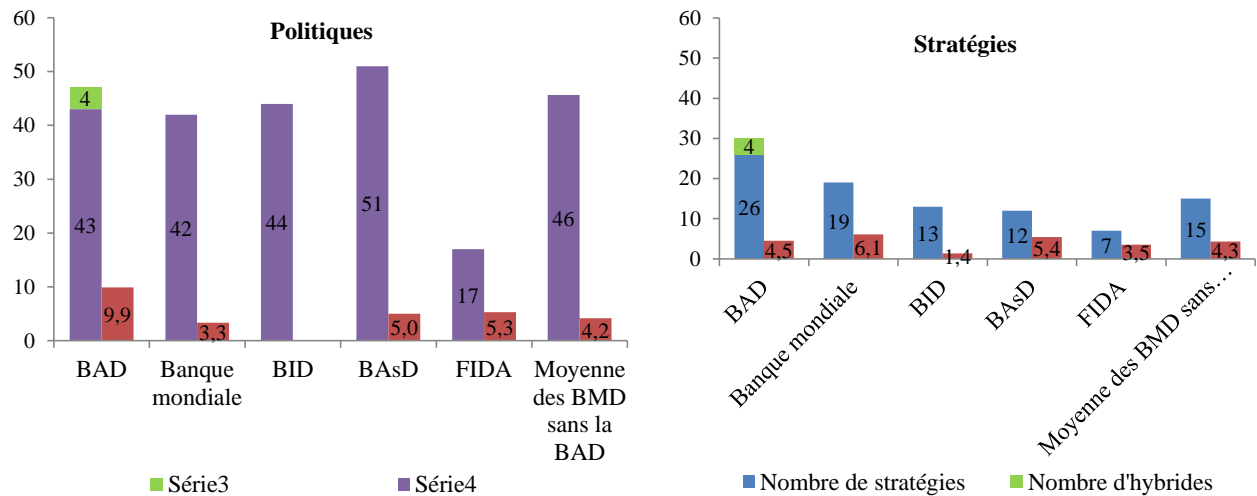
	BAD	Banque mondiale	BID	BAfD
Politiques	Conseil	Conseil	Conseil	Conseil
Stratégies institutionnelles	Conseil	Direction	Conseil ¹⁵	Président
Stratégies sectorielles (ou documents équivalents)*	Conseil	Direction	Direction	Président

* Les « documents-cadres sectoriels » de la BID et les « plans opérationnels » de la BAfD sont similaires aux stratégies sectorielles de la Banque mondiale.

Politiques et documents de politique. La Banque ne fait pas de différence entre la politique opérationnelle en tant que telle (qui est officiellement approuvée et doit être appliquée) et le document de politique (qui présente le contexte, la justification et les leçons apprises pour éclairer l'élaboration de la politique). À défaut d'un énoncé clair de la « politique », la Banque ne formule pas clairement les orientations et les critères en matière de respect. En règle générale, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement publient un résumé succinct du contenu de leurs politiques une fois les documents approuvés ; elles font également une nette distinction entre la politique et les procédures connexes, mais les publient en même temps dans le cadre du « document de politique ». Les documents de politique de la BAD contiennent généralement la promesse de faire suivre après des documents d'accompagnement. Cependant, dans plusieurs cas¹⁶, il n'y a pas de suivi systématique après l'approbation pour veiller à ce que ces documents d'accompagnement soient établis dans les délais voulus. L'équipe d'évaluation a noté un certain nombre de cas récents où le Conseil ou ses comités ont également demandé la soumission de plans d'action ou d'orientations à une date ultérieure, non seulement pour information mais également pour examen. Cela ne signifie pas que chaque politique nécessite des directives d'accompagnement, mais tout dépend de la nature de la politique ; mais dans les cas où ces documents sont requis, ils ne sont pas souvent fournis au même moment que la politique elle-même –laissant les Conseils sans réponse quant à la question de savoir comment la politique serait appliquée.

Analyse comparative

Figure 2.1 : Taille et âge de l'ensemble des politiques et stratégies en vigueur



Source : Analyse comparative des BMD

Note : Comparaison effectuée sur la base des documents en vigueur en octobre 2014.

L'ensemble des politiques de la BAD est comparable, en termes de nombre et de couverture, à celles des autres banques multilatérales de développement, et comprend 43 politiques (47, si l'on inclut les hybrides). La Banque mondiale compte 42 politiques en vigueur, la BID, 44, et la Banque asiatique de développement, 51 (figure 2.1).

La panoplie des stratégies de la BAD comprend des documents appelés cadres, plans d'action, évaluations, orientations stratégiques, stratégies actualisées et documents de stratégie. On y compte 26 stratégies en vigueur (30, si l'on inclut les hybrides). Ce nombre est le double de celui des stratégies chez les autres banques multilatérales de développement (voir la figure 2.1).

Il existe une différence énorme s'agissant de l'âge moyen des politiques – près de dix (10) ans à la Banque africaine de développement, contre trois (3) ans à la Banque mondiale et cinq (5) ans à la Banque asiatique de développement (figure 2.1). Même si certaines politiques importantes (par exemple, la Politique du secteur de l'énergie et la politique de développement du secteur privé) ont été approuvées récemment, nombreux sont ceux qui datent. S'il est vrai que les politiques doivent avoir une longue durée de vie, elles doivent être mises

à jour. Le jeune âge de ces instruments à la Banque mondiale et à la Banque asiatique de développement explique des pratiques de mise à jour et d'affinement périodiques, plutôt que d'introduction de nouvelles politiques. L'affinement en tant que telle n'est pas pratiqué à la BAD, de même que l'institution ne procède pas systématiquement pas à un « retrait » des politiques qui sont devenues caduques ou ont été remplacées par de nouvelles. C'est ce qui explique que la Banque compte des documents relativement anciens dans ses archives (par exemple, la politique en matière de transport de 1993 qui fait actuellement l'objet de révision).

Les stratégies de la BAD sont relativement récentes et, 4,5 années se sont écoulées en moyenne depuis leur dernière révision, soit la même moyenne que la plupart des homologues (voir la figure 2.1). Les stratégies de la Banque interaméricaine de développement sont particulièrement récentes, l'explication étant la restructuration des documents réglementaires opérée en 2013. La moyenne à la Banque ne reflète pas le fait que depuis l'approbation de la Stratégie décennale, l'institution tente d'accorder la priorité aux mises à jour et à l'élaboration de nouvelles stratégies dans les domaines les plus pertinents pour les priorités de cette Stratégie – de ce fait, certaines sont beaucoup plus récentes que d'autres.

Le champ de couverture de la série de politiques et de stratégies de la BAD est adéquat ; on considère qu'elle couvre les priorités définies par la Stratégie décennale de portée générale, et comporte très peu de lacunes, par rapport aux institutions de comparaison ; la BAD possède un certain nombre politiques supplémentaires que les autres n'ont pas ainsi qu'un plus grand nombre de stratégies formelles.

Si certaines institutions de comparaison disposent de nombreuses politiques de sauvegarde, la Banque (comme la BAsD) a regroupé ses politiques de sauvegarde en un système intégré¹⁷. Ces politiques rationalisées et intégrées sont pratiques et permettent d'éviter la redondance et de consolider le cadre que le personnel est appelé à appliquer. En outre, la Banque prévoit de regrouper un certain nombre de politiques portant sur ses opérations du secteur privé pour en faire un document global et unique de politique – une tâche non encore finalisée au moment de l'établissement du présent rapport.

Comme dans le cas des politiques, les documents d'accompagnement des stratégies ne sont pas souvent prêts au moment de l'approbation – et ils sont préparés ultérieurement. L'un des exemples les plus rapides a été la Stratégie visant à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience de 2014, qui a été suivie du document d'orientation pour la mise en œuvre dans un délai de six mois.

Récentes évolutions au sein des autres BMD. Les autres banques multilatérales de développement ont récemment essayé de clarifier la gestion et l'organisation de leurs panoplies de politiques et de stratégies respectives. La BID dispose d'une architecture politique générale qui répartit les politiques en politiques opérationnelles générales et en politiques sectorielles, en plus de ses équivalents non opérationnels, et d'un cadre approuvé en 2012, qui régit tous les instruments normatifs concernant les secteurs (**annexe 4**). La Banque mondiale a réorganisé ses politiques en 1997 en un système de politiques opérationnelles et de procédures. En juillet 2013, cette série de politiques a été davantage affinée pour prendre la forme d'un cadre de politiques et de procédures (**annexe 4**), qui offre une architecture pour l'ensemble de ses politiques et procédures réglementaires. Ce cadre n'inclut pas les stratégies sectorielles qui n'étaient pas gérées au niveau central, mais par des Conseils sectoriels jusqu'à la réorganisation de 2014 et qui, à l'avenir, devraient être gérées par le pôle « Pratiques mondiales sectorielles et thématiques ».

Évaluation générale

Les autres institutions disposent d'un cadre général qui définit clairement les politiques, les stratégies et autres documents clés quant à leur finalité et leur contenu. L'absence de définition à l'échelle de la Banque de l'une ou l'autre de ces éléments, d'une part et l'existence de documents de politique et stratégie hybrides, qui sont uniques parmi les BMD, d'autre part, constituent un risque potentiel pour la capacité de la Banque à se conformer à ses politiques et à réaliser efficacement les objectifs de ses politiques et stratégies. Au moment de l'établissement du rapport, la Banque élaborait un document visant à proposer un tel cadre.

Contrairement aux autres BMD, la Banque ne dispose pas de répertoires de données pour ses politiques opérationnelles et non opérationnelles. Elle ne possède pas non plus d'un répertoire de données à jour, fonctionnel, accessible au public et convivial pour ses politiques et stratégies. Le volume I du Manuel des opérations récemment mis en ligne vise à combler cette lacune.

La BAD ne sépare pas systématiquement les exigences spécifiques et les procédures opérationnelles des politiques du reste du contenu du document de politique. Par conséquent, l'intégralité du document de politique, y compris la section sur l'application qui énumère les procédures devant être élaborées, est traitée comme une politique¹⁸.

Nombre de politiques et de stratégies ne sont pas accompagnées de procédures, de plans opérationnels ou de directives concernant les bonnes pratiques qui sont clairs et qui sont généralement élaborés après leur approbation et non parallèlement. Si l'ensemble des politiques couvre comme il se doit les questions pertinentes, force est de constater que les politiques de la BAD sont plus anciennes que celles des autres banques multilatérales de développement ; cette situation est due en partie au fait que la Banque ne dispose pas de processus systématique de réexamen, de retrait ou d'actualisation des politiques les plus anciennes.

En ce qui concerne la BAD, la clarté de la finalité et du contenu des politiques et stratégies a été jugée insatisfaisante. Le champ d'application de l'ensemble des politiques et stratégies est jugé satisfaisant. Par contre, leur gestion - notamment l'approbation, l'accessibilité et le retrait - est jugée insatisfaisante¹⁹.

Tableau 2.3 : Résumé de la notation en feux de signalisation du grand ensemble des politiques et stratégies

Grand ensemble des politiques et stratégies	Politiques	Stratégies
Clarté du but et du contenu	U	U
Champ	S	S
Gestion de l'ensemble (accessibilité, retrait, etc.)	U	U

Chapitre 3 : Pertinence et qualité

Ce chapitre s'appuie sur deux analyses détaillées pour tirer des conclusions sur la pertinence et la qualité a) des politiques et b) des stratégies de la BAD, prises individuellement. La première est une revue normalisée des politiques et stratégies en vigueur approuvées en 2009 ou après et la seconde comprend des études de cas plus détaillées d'un échantillon choisi à dessein (voir la figure 1.1). Ces analyses ont été complétées par des informations obtenues par le biais d'entretiens et une enquête.

Revue normalisée de la pertinence

La revue normalisée a porté sur sept (7) politiques opérationnelles et neuf (9) politiques non opérationnelles, quatorze (14) stratégies opérationnelles et six (6) stratégies non opérationnelles élaborées à compter de 2009.²⁰

La pertinence est grande pour les sept politiques opérationnelles par rapport à la majorité des critères (tableau 2.1). Ce n'est cependant pas le cas pour les politiques les plus anciennes dont la pertinence pour les besoins opérationnels actuels mérite une sérieuse évaluation de la part de la Direction. Les politiques non opérationnelles étant formulées en grande partie pour répondre aux besoins institutionnels, une analyse des besoins et des contraintes des PMR ou de l'alignement sur les objectifs de la Stratégie décennale n'est pas pertinente. L'alignement sur les nouveaux domaines d'engagement stratégique (l'approche dite « une seule Banque » a été moins évident parmi les politiques opérationnelles et non opérationnelles.

Tableau 3.1: Évaluation de la pertinence des politiques et stratégies

		Politiques opérationnelles (7)	Politiques non opérationnelles (9)	Stratégies opérationnelles (14)	Stratégies non opérationnelles (6)
Clarté des objectifs		100 %	100 %	100 %	83 %
Justification de la nouvelle politique/stratégie		100 %	100 %	86 %	83 %
Diagnostic	Besoins des PMR	71 %	75 %	86 %	n/a
	Contraintes des PMR	71 %	75 %	93 %	n/a
Leçons tirées	Analyse ou évaluations de fond	71 %	75 %	86 %	83%
	Expérience opérationnelle	86 %	75 %	93 %	83%
	Expérience extérieure	71 %	88 %	64 %	33 %
Alignement sur la Stratégie décennale	Croissance inclusive et/transition vers la croissance verte	71 %	n/a	79 %	n/a
	États fragiles, agriculture et sécurité alimentaire, et/ou genre	71 %	n/a	93 %	n/a
	5 priorités opérationnelles	71 %	n/a	86 %	n/a
	Nouveaux domaines d'engagement stratégique	57 %	n/a	100 %	n/a

Source: Revue normalisée des politiques et stratégies par l'équipe d'évaluation

La pertinence est également grande pour les 14 stratégies opérationnelles en ce qui concerne la plupart des critères. Les stratégies sont relativement actuelles et reposent sur une justification claire s'agissant des besoins des PMR ; elles sont alignées sur la Stratégie décennale et définissent des objectifs précis. La majorité des stratégies font référence à des leçons tirées de l'expérience de la BAD, mais dans une mesure moindre, de l'expérience des autres banques multilatérales de développement.

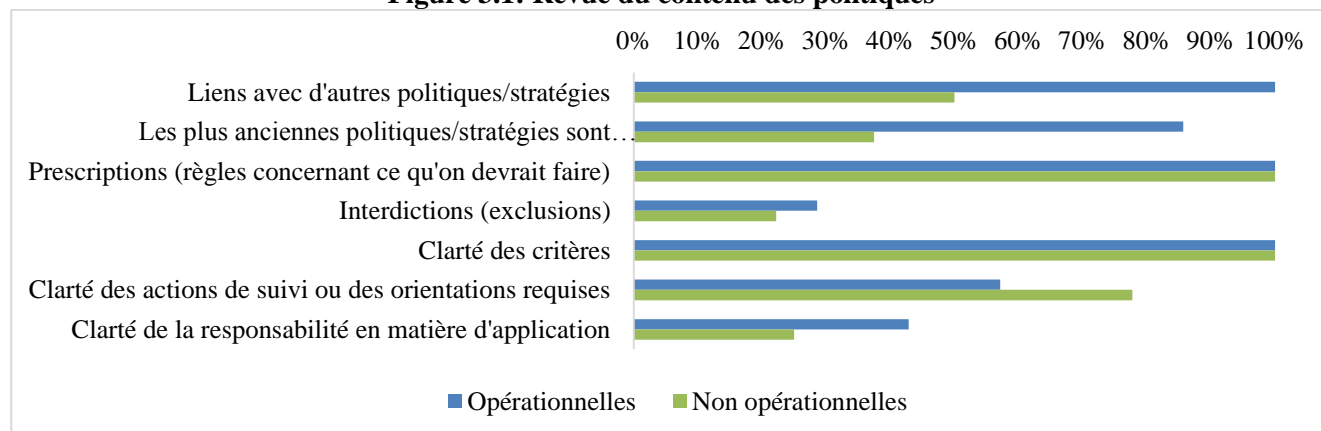
Revue normalisée du contenu

La revue normalisée du contenu des *politiques* a révélé que la préparation des politiques n'accorde pas suffisamment d'attention aux exigences d'application (figure 2.1). Les documents de politique étant approuvés par le Conseil, les plans opérationnels ou les lignes directrices relatives aux bonnes pratiques sont

émis séparément. Toutefois, étant donné que les politiques sont censées être mises en œuvre immédiatement après l’approbation du Conseil, les documents de référence doivent être préparés parallèlement.

Les politiques approuvées en 2009 ou après ont une justification claire (tableau 3.1), les politiques opérationnelles ayant des liens plus solides avec l’expérience de la Banque et une plus forte pertinence pour les besoins des pays membres régionaux (figure 3.1). Les politiques opérationnelles et non opérationnelles sont solides en ce qui concerne la prescription et les critères d’application, mais seulement un quart prévoit ce qu’il ne faut pas faire ou ce qui n’est pas permis.

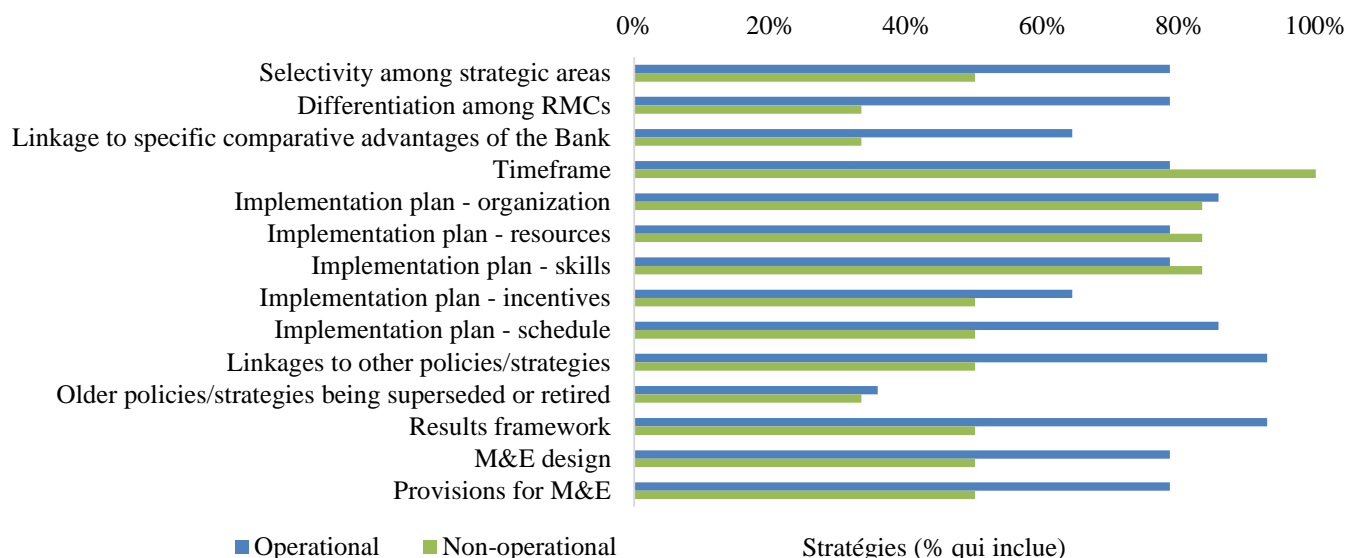
Figure 3.1: Revue du contenu des politiques



Source : Revue normalisée des politiques par l’équipe d’évaluation

Pour ce qui est des *stratégies*, le contenu des stratégies opérationnelles est satisfaisant ; près de 80 % satisfont à la majorité des critères (figure 3.2). Les stratégies non opérationnelles étaient plus claires s’agissant du calendrier et du plan de mise en œuvre ; la moitié de ces stratégies répondait uniquement à des besoins institutionnels et n’ont pas abordé la question de sélectivité ou de liens avec d’autres stratégies (politiques), et une autre moitié ne comportait pas de cadre de résultats. La faiblesse la plus fréquente est l’absence de documents d’orientation, de ressources et d’un cadre de résultats crédibles et cela a une incidence sur « l’applicabilité » (voir le chapitre 4).

Même si le contenu de la plupart des stratégies est globalement comparable à celui des autres banques multilatérales de développement, elles sont très différentes. Cela ne devait pas être surprenant, vu l’absence de directives normalisées pour la formulation des stratégies, même sectorielles, ce qui contraste avec les autres BMD. En outre, les stratégies font l’objet d’importantes retouches durant les processus de revue, ce qui se traduit souvent par un produit final édulcoré (Cadre d’engagement consolidé avec les organisations de la société civile), ou trop complexe et trop ambitieux (Stratégie de développement du secteur privé, Stratégie sur la fragilité et la résilience). Les stratégies opérationnelles sont quelque peu meilleures par rapport aux stratégies non opérationnelles dans l’indication d’intentions générales concernant la mise en œuvre, contrairement aux politiques ; même si, comme le montre le chapitre 5, ces plans ne se sont pas toujours concrétisés et plusieurs sont soumis pour approbation sans les instruments d’accompagnement, la promesse étant faite de les élaborer plus tard.

Figure 3.2 : Revue du contenu des stratégies (voir fichier Excel de la figure 3.1)

Source : Revue normalisée des politiques par l'équipe d'évaluation

Constats faits par les études de cas

Conformément aux conclusions de la revue normalisée plus générale, les *politiques* ayant fait l'objet d'études de cas ont été jugées *systématiquement* pertinentes, de même que la qualité, dans la majorité des cas (tableau 3.2). Les politiques sont généralement plus claires quant aux exigences et aux prescriptions, mais beaucoup moins s'agissant de ce qui est exclu ou proscrit. Les politiques, qui sont les mêmes chez les autres BMD (politique de développement du secteur privé et politique du secteur de l'énergie), sont d'une manière générale comparables à celles des autres organisations sœurs. Cependant, comme indiqué ci-dessus, la plupart des politiques examinées dans les études de cas ne faisaient pas clairement la distinction entre le contenu des politiques et les informations générales dans le document de politique. L'annexe 9²¹ donne une vue d'ensemble des évaluations faites dans le cadre des études de cas.

Tableau 3.2 : Pertinence et qualité des politiques et stratégies ayant fait l'objet des études de cas²²

		Qualité			Aucune n'a été jugée insatisfaisante par rapport à la qualité
Pertinence		Satisfaisante	Assez satisfaisante	Assez insatisfaisante	
	Satisfaisant	Politique de développement secteur privé Politique pour les opérations d'appui programmatique politique du secteur de l'énergie Stratégie en matière de genre	Politique de crédit Stratégie sur la fragilité Stratégie de développement du secteur privé Stratégie de développement urbain	Stratégie d'intégration régionale	
	Assez satisfaisant			Cadre d'engagement avec les OSC Stratégie de gestion des personnes	
	Aucune n'a été jugée assez insatisfaisante ni insatisfaisante par rapport à la pertinence				

Source : Études de cas réalisées par l'équipe d'évaluation

La pertinence des stratégies analysées dans les études de cas a été jugée assez satisfaisante, voire meilleure pour tous les documents ayant fait l'objet de ces études. Toutes ont été jugées pertinentes pour la Banque, qu'il s'agisse des opérations ou des besoins institutionnels. La majorité de ces stratégies a également des liens

avec les engagements au titre du FAD et de l'Augmentation générale du capital et portait sur des questions importantes sur le plan stratégique.

Trois des stratégies ont cependant été jugées assez insatisfaisantes au regard de la qualité, tandis que quatre ont été jugées assez satisfaisantes ou meilleures. Il convient de noter que l'ensemble de ces documents a été élaboré avant l'approbation de la Stratégie décennale. Le Cadre d'engagement consolidé avec les organisations de la société civile a assuré une couverture inadéquate du travail en cours de la Banque avec les organisations de la société civile. Les faiblesses de la Stratégie d'intégration régionale se situaient au niveau de l'évaluation analytique des approches efficaces, de la prise en compte des leçons apprises à ce jour, du cadre des résultats, de la complexité et du niveau élevé de réalisme sans une réflexion détaillée sur la faisabilité et la mise en œuvre. S'agissant de la Stratégie de gestion des personnes, les principales faiblesses résidaient dans le manque de référence aux leçons apprises et à l'expérience acquise, le degré de réalisme pour des objectifs fixes, qui ne se sont également pas traduits dans un cadre de résultats pouvant faire l'objet de suivi. Les cadres de résultats des stratégies continuent de présenter des faiblesses (la Stratégie en matière de genre constitue une exception), dans certains cas parce qu'ils sont trop ambitieux et irréalistes, et dans d'autres, du fait du caractère peu adéquat des références et des cibles ou des dispositions de suivi et évaluation. Il s'agit d'un domaine où toutes les banques multilatérales de développement ont rencontré des difficultés. Les études de cas confirment par ailleurs que la Banque a produit des documents solides et de haute qualité portant sur des domaines stratégiquement cruciaux durant la période, allant de la Politique pour les opérations d'appui programmatique en 2012 à la Stratégie en matière de genre en 2014.

Évaluation générale

Les politiques et stratégies en vigueur ont été jugées pertinentes par rapport aux priorités stratégiques actuelles de la Banque et alignées sur la Stratégie décennale qui a une plus large portée. Les politiques opérationnelles sont alignées sur les besoins des pays membres régionaux, et les politiques non opérationnelles, sur la nécessité de renforcer l'efficacité institutionnelle de la Banque. Quoique certaines des plus anciennes politiques de la Banque aient besoin d'être révisées, la pertinence des politiques et stratégies en vigueur a été jugée globalement satisfaisante. La qualité, particulièrement en ce qui concerne les stratégies, a été également jugée assez satisfaisante, mais de façon non systématique, certaines pâtissant de l'absence de cadres de résultats solides et de plans ou d'orientations clairs pour la mise en œuvre. Dans l'ensemble, la pertinence est jugée satisfaisante pour les politiques et les stratégies, et la qualité et le contenu, assez satisfaisants (tableau 3.3).

Tableau 3.3
Résumé de la notation en feux de signalisation de la pertinence et de la qualité/du contenu

Pertinence et qualité	Politiques	Stratégies
Pertinence	S	S
Qualité et contenu	MS	MS

Chapitre 4 : Processus et efficacité de l'élaboration des politiques et stratégies

Ce chapitre examine les processus d'élaboration et d'approbation des documents de politique et de stratégie, en exploitant diverses sources, notamment des documents, des enquêtes et des données résultant des entretiens.

Processus d'élaboration des politiques et stratégies

Actuellement, la Banque dispose de trois différents documents qui expliquent le processus d'élaboration et d'approbation des politiques et stratégies. Les orientations disponibles, une adaptation du processus mis en place pour la revue et l'approbation des opérations de la Banque, sont incohérentes dans ces documents, et force est de constater que les pratiques ne respectent pas toujours les processus établis.

Les responsabilités en matière d'initiation, de revue, de validation et d'approbation sont définies dans la Matrice de délégation de pouvoirs (DAM). Bien que la matrice d'octobre 2012 confère clairement un rôle de validation au Comité des opérations (OpsCom) et n'en prévoit aucun pour le Comité de coordination de la Haute direction (SMCC) dans les processus liés aux stratégies (tableau 4.1), les récentes stratégies sectorielles ont en effet été approuvées par SMCC avant leur soumission au Comité des opérations et pour l'efficacité du développement du Conseil (CODE). La matrice indique également que les notes d'orientation relatives aux politiques devraient être soumises au préalable à OpsCom, même si les politiques elles-mêmes ne passent pas devant ce comité.

Tableau 4.1: Matrice de délégation de pouvoirs pour les politiques et les stratégies sectorielles

Tableau 11: Matrice de délégation de pouvoirs pour les politiques et les stratégies sectorielles													
			SIÈGE (HQ/ATR)										
Réf.	I	Initiate/Originate	Chef de projet	Chef de division sectoriel	Directeur sectoriel	Directeur ORPC	Directeur EDRE	VP concernés	SMCC	OpsCom	CODE	PRST	CONSEIL
	R	Recommend/Review											
	C	Clear											
	A	Approve											
	S	Sign											
	ACTION												
16.1	Notes d'orientation/document de réflexion		I	R	C	C		C		A			
16.2	Politiques		I	R	C	C		C	C		R	C	A
16.4	Directives		I	R	C	C		C		C	A*	C	
16.6	Stratégies sectorielles		I	R	C	C		C		C	C	C	A

Initier/monter - Recommander/Examiner - Valider - Approuver - Signer

La Directive présidentielle 03/2013 rend obligatoire le processus de revue pour les opérations de la Banque ainsi que les DSP, les stratégies, les politiques, les directives et opérations – sans établir une grande différence entre les processus. Elle fait une brève référence particulièrement à la préparation des politiques et des stratégies, préconisant un examen en deux phases et un processus d'approbation, une note conceptuelle et l'approbation du document principal. Les Vice-présidents concernés sont responsables de la qualité.

Les procédures et directives en vue de la mise en œuvre de la Directive qui ont été émises par la suite précisent que les « documents de politique/stratégie suivent les mêmes processus que les DSP, à l'exception de la revue de l'état de préparation ». Les procédures et directives prévoient des orientations plus spécifiques pour les propositions de politique, notamment l'ajout de la préparation d'un document de réflexion au cycle.

Mettant à profit l'ensemble des trois documents ainsi que les informations obtenues des études de cas, l'équipe d'évaluation, a modélisé les processus d'élaboration et d'approbation des politiques et des stratégies (annexe 5). La procédure obligatoire prévoit deux cycles (trois pour les politiques lorsqu'une note d'orientation n'est pas également préparée) d'examen et d'approbation. Le caractère redondant des étapes (voire des cycles) a déjà été souligné pour les opérations dans le document « Une organisation de plus en plus efficace et efficiente-Passer de bon à très bon »²³ de la Banque ainsi que pour les DSP dans la récente évaluation de la qualité à l'entrée réalisée par IDEV. La possibilité de réduire le chevauchement existe également pour les politiques et stratégies de la Banque, quoiqu'il importe de noter que l'ajout d'une phase de consultation externe pour les documents clés, même si cela prend du temps, a été une composante importante du processus pour les politiques et stratégies sensibles. En effet, à cet égard, la Banque a cherché à tirer des enseignements des réactions faisant état du sentiment des parties prenantes extérieures de n'avoir pas été consultées suffisamment dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie à moyen terme pour 2008-2012 (SMT)²⁴. Des consultations approfondies ont été prévues pour certains des plus récents documents présentant un intérêt public clair, non seulement pour la Stratégie décennale mais également pour les politiques relatives aux acquisitions et à la diffusion de l'information, et les nouvelles stratégies sur l'intégration régionale, le développement du secteur financier, la gouvernance, le développement du capital humain, et le système de sauvegardes intégré.

Les processus et responsabilités en matière d'initiation et de préparation des politiques et stratégies ne sont pas claires pour toutes les parties prenantes internes, et on observe certaines variations dans la pratique. Les onze études de cas offrent également des éléments de preuve concernant les processus réels très variables mis en œuvre dans le cadre de la préparation des politiques et des stratégies. Les processus effectivement suivis diffèrent quelque peu dans chaque cas, ce qui traduit l'absence de respect d'une approche standard. Les entretiens ont confirmé le manque de clarté des processus pour le personnel et les chefs de division. Si des documents ont pâti de ce manque de clarté, dans certains cas, une procédure accélérée a été possible, particulièrement lorsqu'il existe un champion de haut niveau.

La responsabilité en matière de préparation des politiques et stratégies ainsi que de surveillance varie d'une banque multilatérale de développement à une autre. Les politiques opérationnelles relèvent généralement de la responsabilité d'un seul département, comme c'est le cas à la Banque africaine de développement. La responsabilité des stratégies sectorielles incombe principalement aux structures du secteur. Par le passé, la responsabilité première pour les politiques incombait à l'ex-département des politiques de la Banque, qui associait d'autres départements compétents, si nécessaire, tandis que les stratégies étaient préparées sous la direction de plusieurs départements différents. Le Département des stratégies et des politiques opérationnelles (COSP), qui a été créé vers fin 2013, suit une approche identique : jouer le rôle de chef de file pour les politiques et un rôle d'appui pour les stratégies. Ce mécanisme n'est pas différent de ce qui fait chez les banques multilatérales de développement. Par exemple, la BASD confie à son département des stratégies et des politiques la fonction d'élaboration des stratégies et des politiques. Dans la pratique, COSP a également joué les premiers rôles, s'agissant de certaines stratégies, notamment la Stratégie de développement du secteur privé – lorsqu'aucun des départements sectoriels n'était à mesure ou était peu désireux de jouer ce rôle. Normalement, cependant, c'est pour ces deux raisons tenant à la limitation des ressources et au souci d'encourager l'appropriation au niveau des entités chargées de l'application que COSP n'envisage pas de jouer davantage le rôle de chef de file concernant l'élaboration ou la mise en œuvre des stratégies. Un volet central du programme de travail de ce département consiste à apporter un appui à la mise en œuvre de la Stratégie décennale, notamment en intégrant ses priorités dans les DSP et en fournissant d'autres formes d'orientation.

Les approches des autres BMD sont, à bien d'égards, semblables à celles de la BAD (annexe 5). Toutefois, il existe quelques différences importantes. Premièrement, contrairement à plusieurs autres BMD, les stratégies à la Banque africaine requièrent l'approbation du Conseil d'administration. En rapport avec cet aspect, si une surveillance rigoureuse des processus par la Direction est propre à toutes les BMD, à la Banque africaine, on assiste à une implication encore plus poussée des comités du Conseil. CODE examine les projets de politiques

et de stratégies et demande parfois à examiner d'autres documents de référence. De façon générale, le personnel a fait état du rôle central que joue CODE, et non des moindres, pour faciliter la validation finale du Conseil.

Par ailleurs, il n'existe aucun mécanisme systématique pour l'assurance de la qualité technique, mais plutôt un processus de revue interne par les pairs, censé couvrir les questions techniques. Cependant, chez les autres BMD passées en revue, les projets de documents sont revus par un groupe d'assurance qualité, indépendant de l'unité organisationnelle dont ils proviennent (comme le fait la BAD pour les projets et les DSP), ou par des experts-réviseurs externes. Ces revues sont purement techniques et permettent un approfondissement du contenu technique des examens de la direction. Pour la majorité des stratégies et des politiques, cependant, l'assurance qualité est laissée aux soins du personnel et de la Direction, de SMCC, d'OpsCom, de CODE, et du Conseil. Il existe toutefois des exceptions. Un pair-réviseur externe avait été engagé pour la Stratégie d'intégration régionale, et aurait été utile dans le renforcement de la stratégie. De même, un panel extérieur a apporté une contribution importante dans le cas du document de la stratégie visant à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique. Cependant, en l'absence d'une revue standard obligatoire, le processus suivi varie d'un cas à l'autre, s'avérant parfois utile pour améliorer la qualité, et dans d'autres cas, moins. Au moins deux études de cas (Politique de développement du secteur privé et Stratégie de développement du secteur privé) ont trouvé le processus d'approbation répétitif, fastidieux et quelquefois contradictoire, ponctué par de multiples discussions avec CODE, suivies de revues supplémentaires de la Direction. L'absence de clarté est, cependant, comblée dans certains cas par une équipe de direction forte, une répartition claire des responsabilités et une dotation accrue en personnel.

Efficiencia des processus













L'absence de système pleinement fonctionnel pour le suivi du temps du personnel et du coût des activités empêche une évaluation complète de l'efficacité. À défaut, l'équipe d'évaluation a recueilli les impressions du personnel et s'est appuyée sur des mesures de substitution telles que la durée du processus de préparation et le nombre et l'utilité des réunions d'examen, ainsi que l'évaluation d'un panel d'experts. Cette section identifie également les facteurs associés aux expériences efficaces et moins efficaces.

Les résultats des entretiens et de l'enquête font apparaître un large éventail de points de vue par rapport à l'efficacité des processus d'élaboration et d'approbation des politiques et stratégies de la Banque (tableau 4.2). Les cadres supérieurs et le petit nombre d'administrateurs interrogés par l'équipe ont fait état d'une plus grande insatisfaction par rapport au personnel en ce qui concerne l'efficacité de l'élaboration des stratégies et des politiques. Un chef de division a déclaré ceci : *« la Banque est parfois efficace dans la préparation des politiques/stratégies. Souvent (mais pas toujours) l'inefficacité est liée au processus de préparation de la Banque, qui est de constituer un groupe de travail avec tous les départements concernés et certains ne sont pas si concernés que ça. Le résultat est un processus long et souvent peu judicieux »*. Les points de vue sur le processus d'assurance qualité étaient quelque peu plus positifs et également plus variés au sein de groupes.

Une principale source d'information concernant l'efficacité des processus a été les études de cas réalisées sur onze politiques et stratégies de la Banque (voir le volume II - Études de cas). En l'absence de données sur les coûts, qui auraient fourni une meilleure indication de l'efficacité, des données indirectes ont été utilisées pour évaluer l'efficacité dans chaque cas. S'il est vrai que l'utilisation du temps est importante, l'évaluation a, cependant, pris bonne note de la nécessité d'organiser des consultations et du fait que des questions à controverse pourraient conduire à de longues séries de discussions. En conséquence, sept des onze études de cas ont obtenu l'appréciation « assez satisfaisant » ou une appréciation plus positive pour ce qui est des processus, la majorité de celles-ci étant des stratégies par rapport aux politiques. La principale conclusion qui se dégage de cette analyse est que les processus et l'efficacité correspondante sont tout sauf normalisés – Il existe une variation significative quant au temps que peut prendre un processus, par exemple – d'une durée remarquable de dix mois à une période aussi longue que trois ans. Les explications de ces écarts varient, et comprennent notamment le niveau des membres de l'équipe en charge dans la hiérarchie et le degré de priorité

ainsi que la mesure dans laquelle des questions épineuses sont couvertes. En outre, l'absence de processus structuré d'assurance qualité en dehors de la Direction et de CODE empêche l'identification systématique des insuffisances des premières phases de la rédaction. Dans l'ensemble, l'absence de normes, de processus formel de revue technique et de lignes directrices claires à l'intention des équipes chargées de l'élaboration sape l'efficacité du processus.

Tableau 4.2: Point de vue sur l'efficacité du processus d'élaboration des politiques et stratégies

	Données résultant des entretiens			Données d'enquêtes auprès du personnel	
	Direction et personnel	Haute direction	Administrateurs	Chefs de division	Personnel
Efficacité de la préparation					
Efficacité des processus d'approbation	NA	NA	NA		
Efficacité des mécanismes d'assurance qualité					

Source : Entretiens et enquête auprès du personnel

Dans le cadre d'une évaluation parallèle, un panel d'experts a analysé le processus d'élaboration des 31 politiques et stratégies faisant partie des engagements pris au titre de la Sixième augmentation générale du capital (AGC-VI), des reconstitutions des ressources du FAD-12 et du FAD-13 (tels que résumés au tableau 4.3). Collectivement, les engagements pris au titre des processus du FAD-12 et de l'AGC-VI portent à croire que la Banque cherchait à produire un grand nombre de documents de politique et de stratégie au même moment. Il n'est pas possible de confirmer si cette importante charge de travail au cours de la période 2010-14 a influé sur l'efficacité globale ou non. Il est clair cependant que la Banque a accepté des dates de livraison peu réalistes dans certains cas. En outre, l'évaluation a mis en évidence trois facteurs qui contribuent au retard de livraison : la complexité excessive de la politique ou de la stratégie par rapport à la date butoir de livraison, la mauvaise planification, et/ou le manque de cadre institutionnel adéquat ou de mécanismes de coordination. Ces causes n'étaient pas mutuellement exclusives ; dans bien des cas, il y avait plus d'une cause.

Tableau 4.3

Facteurs contribuant au retard des « engagements » d'élaboration de politiques et stratégies

	Nombre d'engagements en matière de politique ou de stratégies	Produits en retard (%)	Si en retard, facteurs en cause		
			Complexité (%)	Mauvaise planification (%)	Manque de cadre institutionnel ou de mécanismes de coordination (%)
GCI-VI	9	78	83	50	17
FAD-12	11	73	63	0	50
FAD-13	9	67	50	75	0

Source: Revue normalisée des politiques et stratégies par l'équipe d'évaluation

Il ressort du panel d'experts et de certaines études de cas qu'un changement de l'entité responsable à mi-parcours a également contribué à l'inefficacité dans la mise au point des stratégies. Par exemple, l'unité responsable concernant l'élaboration de la Stratégie de développement du secteur privé a changé dans le temps, le document finissant par être établi sous la direction du Département de stratégie ; ces changements

ont certes permis d'élaborer la stratégie, mais le flou qui a entouré la responsabilité s'est traduite par un retard (il a fallu près de trois ans). La Politique pour le secteur privé a été préparée en parallèle, mais la responsabilité de ces deux documents incombaient initialement à deux départements distincts, posant de ce fait des problèmes de coordination et de chevauchement dans l'établissement des documents finaux. La longue liste des contributeurs aux documents de politique et de stratégie pourrait également être un facteur en cause.

Un autre facteur susceptible de contribuer au retard, tel qu'évoqué par le personnel - mais non vérifié dans le cadre de l'évaluation - est le fait de veiller à ce que les politiques ou stratégies soient en totale conformité avec l'interprétation que fait la Banque de son Acte constitutif. Par exemple, un projet de politique pour les opérations non souveraines qui regrouperait des politiques variées en un document unique est bloqué en raison des préoccupations soulevées par le Département juridique concernant son alignement sur l'Accord portant création de la Banque.

Un autre aspect mentionné par le personnel et constaté dans les études de cas, concerne la nécessité de bénéficier d'un soutien de haut niveau pour accélérer le processus, en plus d'une appropriation institutionnelle claire. La récente stratégie visant à remédier à la fragilité a été approuvée de façon relativement rapide – bien que faisant fond sur un travail réalisé précédemment par le Panel de haut niveau. Il était considéré comme un des produits clés à livrer pour ce département nouvellement créé. Cela contraste de manière frappante avec la Stratégie de développement du secteur privé qui a manqué de cadre institutionnel ou de champion de haut niveau.

Un autre facteur ayant une très grande incidence sur le processus, particulièrement en ce qui concerne l'élaboration des politiques, tient à la composition de l'équipe chargée de la mission ainsi que la fonction principale en matière d'élaboration de politiques et de stratégies. En dépit de la longue liste de noms qui figurent sur un certain nombre de documents de politique et de stratégie, plusieurs ne jouent qu'un rôle mineur de revue et d'observation, et l'équipe qui se consacre en réalité à la recherche et à la rédaction tend à être de très petite taille – que ce soit au sein de COSP ou des départements opérationnels concernés ; dans certains cas, la Banque a recours à des consultants pour prêter main-forte à la recherche et à la rédaction, particulièrement en ce qui concerne les stratégies. La dotation en personnel des unités responsables de l'élaboration des politiques – qui ont été logées dans différents départements de la Banque au cours de la période, l'actuel Département des stratégies et des politiques étant créé seulement en novembre 2013²⁵ – a atteint un maximum de 13 professionnels en 2013 et a plafonné à 8 en 2014. Bien que pas strictement comparables en ce qui concerne l'étendue de leur fonction, les départements correspondants au sein des autres banques multilatérales de développement sont plus étoffés. Par exemple, le Département des stratégies et des politiques de la Banque asiatique de développement compte près de 20 fonctionnaires internationaux. L'effectif plus faible à la Banque pourrait avoir contribué au retard dans la production des politiques et des documents d'accompagnement, particulièrement lorsque ce personnel doit faire face à une forte demande de politiques et de stratégies découlant des engagements pris au titre de l'augmentation générale du capital et des reconstitutions des ressources du FAD.

Enfin, pour toutes les banques multilatérales de développement, la nature du sujet et les questions qui l'entourent constituent un facteur important qui détermine le temps de préparation des politiques et des stratégies. Le processus d'élaboration de la Politique du secteur de l'énergie du Groupe de la Banque a été long, en partie, à cause du débat sur les centrales alimentées au charbon. De façon similaire, la Banque mondiale, après deux tentatives vaines, a dû finalement se résoudre à opter pour un « document d'orientation ». La BASD a suivi un cheminement similaire, et la BID a abandonné. Dans ce contexte, la Banque a comparativement réussi à approuver une politique complète, même si cela a nécessité des années, et pris beaucoup de temps au personnel, à la Direction et au Conseil. Il faut en général deux années ou plus dans l'une quelconque des BMD pour élaborer des politiques et stratégies qui abordent des questions controversées.

Évaluation générale

Dans certains cas, la BAD peut produire des politiques et des stratégies de façon efficace. Cependant, il n'existe ni directives claires à l'intention du personnel chargé de leur préparation, ni processus cohérent d'assurance de la qualité technique susceptible d'éclairer l'examen interne par la Direction et le personnel. Dans certains cas, ces problèmes sont exacerbés par une planification insuffisante et l'absence d'un cadre institutionnel pour préparer les politiques et les stratégies, et dans d'autres, par des délais trop ambitieux au regard de la complexité de la tâche. Lorsque la préparation de la stratégie ou de la politique est efficace, cela semble résulter du soutien efficace des cadres supérieurs et moyens, voire d'une défense de la cause, de l'excellent travail du personnel et d'une adaptation réussie.

Le processus global — en tenant compte du manque de clarté, de la redondance des étapes, de l'assurance qualité inégale et de la variabilité dans la pratique — est jugé assez insatisfaisant pour les politiques et les stratégies. L'utilisation efficace du temps dans le cadre des processus réels d'élaboration des politiques est jugé plutôt insatisfaisant, et pour les stratégies, assez satisfaisant.

Tableau 4.4
Résumé de la notation en feux de signalisation des processus et de l'utilisation efficace du temps

Processus et efficacité	Politiques	Stratégies
Suivi d'un processus clair	MU	MU
Utilisation efficace du temps	MU	MS





Chapitre 5 : Efficacité de l'application des politiques et stratégies

Le présent chapitre se fonde sur l'éventail complet des données obtenues par le biais des entretiens, de l'enquête, des études de cas et des discussions de groupes pour examiner l'efficacité et l'application des politiques et stratégies. Il examine différentes étapes ou conditions préalables de la mise en œuvre des aspects suivants : la diffusion et l'accès ; le soutien à la mise en œuvre, notamment les ressources, la formation et les documents d'orientation, et la production de rapports sur les progrès accomplis dans l'application. Par ailleurs, le chapitre examine en partie les incidences effectives sur le portefeuille – par le biais des données relatives aux perceptions et des informations tirées des études de cas.

Diffusion et accès

La capacité à établir un lien efficace entre les activités et opérations et l'ensemble des politiques et stratégies de la Banque est fortement tributaire du niveau de connaissance qu'ont les responsables et le personnel des politiques et stratégies utiles à leur travail. L'évaluation a identifié des lacunes dans la diffusion des politiques et stratégies, près de 40 % du personnel et des chefs de division interrogés indiquant que la diffusion était peu efficace voire inefficace (tableau 5.1). Si des efforts sont en train d'être faits pour la mise à jour du Manuel des opérations, il n'existe pas encore de base de données facile à consulter et où le personnel peut trouver les politiques et stratégies opérationnelles et non opérationnelles de la Banque en vigueur et bien organisées.

Tableau 5.1
Points de vue sur l'efficacité de la diffusion

	Données résultant des entretiens		Données d'enquêtes auprès du personnel	
	Direction et personnel	Haute direction	Chefs de division	Personnel
Efficacité de la diffusion				

Source : Enquête auprès du personnel et entretiens

En revanche, deux exemples de diffusion efficace ont été cités par le personnel, à savoir la Stratégie décennale et la Politique de diffusion et d'accès à l'information. Les deux politiques ont eu recours à des brochures et à des supports multimédia. La deuxième politique mentionnée constitue un exemple de bonne pratique d'utilisation de moyens multimédia et d'orientations claires pour indiquer au personnel comment la mettre en œuvre. La Stratégie décennale a également procédé à une consultation des parties prenantes externes. Des manifestations organisées au plan interne par l'équipe chargée du genre constituent un autre exemple plus récent. S'agissant de cette question, il est généralement admis que l'égalité des sexes et sa prise en compte sont des priorités et la sensibilisation aux principes généraux est assez forte.

Les réponses aux questions de l'enquête révèlent des écarts importants entre les niveaux de connaissance (**annexe 6**) des politiques et stratégies qui ont fait l'objet des études de cas. Plusieurs politiques et stratégies intersectorielles ne sont pas toujours bien connues. Par exemple, le pourcentage de répondants n'ayant pas lu le document de politique ou de stratégie ou n'ayant aucune connaissance de son existence varie entre 32 % (Genre) et 64 % (Engagement consolidé avec les organisations de la société civile). L'un des constats parmi les plus troublants est le faible niveau de connaissance chez les responsables : plus d'un tiers a indiqué n'avoir pas pris connaissance ou n'avoir aucune connaissance de l'existence de la Politique de développement du secteur privé, de la Politique du secteur de l'énergie et de la Politique révisée en matière de crédit. Il faut reconnaître cependant que tous les documents n'ont pas la même importance pour différents départements de la Banque. Il est donc utile de noter qu'entre un tiers et la moitié des membres du personnel du complexe chargé de l'infrastructure, de l'énergie et des opérations du secteur privé (OIVP) ayant participé à l'enquête

n'a connaissance ni de l'existence, ni du contenu des politiques de développement du secteur privé et du secteur de l'énergie, et des stratégies en matière de développement du secteur privé, d'intégration régionale, et de développement urbain - qui sont toutes directement applicables aux domaines d'activité de ce complexe.

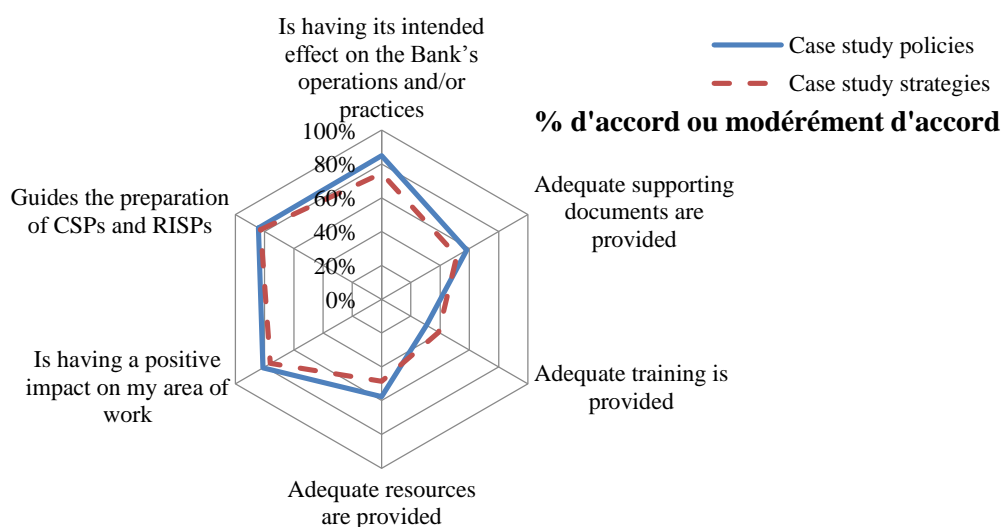
Soutien à la mise en œuvre

Un certain nombre de fonctionnaires ayant participé à l'enquête a soulevé des préoccupations concernant les systèmes et l'appui à la mise en œuvre de la Banque. Ils ont également indiqué que l'appui à la mise en œuvre sous forme de documents de référence, de formation et de ressources nécessaires, en général, laissait à désirer (figure 5.1).

Le caractère adéquat des documents de référence - tels que les procédures opérationnelles pour les politiques et les directives de mise en œuvre pour les stratégies - et la formation constituent un défi pour plusieurs stratégies politiques. Si certaines ont connu un meilleur sort (encadré 5.1), dans l'ensemble, les résultats restent mitigés. Les observations recueillies dans le cadre des entretiens et de l'enquête soulignent le fait que les principaux documents de référence censés fournir au personnel des orientations sur la conception et la mise en œuvre des programmes ou des projets sont très souvent préparés tard. Parmi les chefs de division ayant répondu à l'enquête, 55 % n'étaient pas d'avis que la documentation fournie pour appuyer l'application des politiques et stratégies était adéquate pour permettre une application efficace. Ces lacunes sont particulièrement graves à un moment où l'institution connaît un taux de renouvellement élevé de son effectif, avec un pourcentage croissant basé dans les bureaux extérieurs.

Figure 5.1

Soutien à la mise en œuvre concernant les politiques et stratégies ayant fait l'objet des études de cas



Source : Enquête auprès du personnel

L'enquête auprès du personnel a révélé des préoccupations quant à l'adéquation de la formation en particulier. Deux tiers du personnel et des chefs de division ont estimé que la formation proposée n'était pas suffisante pour appliquer efficacement les politiques et stratégies ; plus de 80 % des chefs de division ont estimé que la formation prévue pour les politiques opérationnelles était inadéquate. Si ce manque de satisfaction pourrait bien trouver une explication en partie dans les récentes réductions budgétaires, l'inadéquation de la formation continue de constituer un véritable défi à relever. Dans l'enquête auprès du personnel menée dans le cadre de

l'évaluation des FAD-VII à IX par OPEV en 2004, 78 % du personnel n'étaient pas du tout d'accord que « le personnel bénéficiait de la formation et de l'appui dont il avait besoin pour une application professionnelle du cadre de politique de la Banque sur la réduction de la pauvreté ». Selon un membre de la Haute direction, la formation, le mentorat et l'encadrement sont prévus par la Direction, mais la charge de travail limite la capacité du personnel en tirer parti.

Encadré 5.1. Exemples de soutien pour l'application des stratégies et des politiques

Lignes directrices : Les directives opérationnelles et le plan de mise en œuvre pour la Stratégie visant à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique ont été produits six mois avant l'approbation de la stratégie. La Stratégie en matière de genre n'a pas été accompagnée de directives. Les directives visant à appuyer la Politique pour les opérations d'appui programmatique de 2012 ont été fournies en mars 2014, soit plus d'une année après l'approbation de la politique.

Formation : S'agissant des stratégies opérationnelles ayant fait l'objet des études de cas, moins de 30 % du personnel ont estimé que la formation dispensée au titre des stratégies en matière de genre et de développement du secteur privé était adéquate. Le Département d'appui à la transition avait commencé à former le personnel des opérations vers la fin de l'année 2014. Bien que la Politique pour les opérations d'appui programmatique ait annoncé que la Banque assurerait une communication et une formation, très peu de preuves attestent que cela est en train de se réaliser, en dehors de l'atelier initial organisé au plan interne pour le lancement de la politique.

Source: Études de cas

On note également une insatisfaction parmi le personnel (voire les chefs de division) quant au niveau des ressources mises à disposition pour une application efficace, particulièrement en ce qui concerne les stratégies (tableau 5.2). Les résultats des entretiens corroborent les préoccupations relatives à la disponibilité de ressources budgétaires pour appuyer l'application. Plusieurs membres du personnel ont indiqué lors des entretiens qu'en raison des tensions budgétaires, il avait été demandé à certaines équipes d'éliminer toute référence à des fonds extrabudgétaires ainsi que les besoins de personnel des avant-projets de documents de stratégie, de ne pas en faire cas ou de déclarer le processus « neutre sur le plan budgétaire », un concept qui suscite un profond scepticisme chez les responsables et le personnel. Les exceptions à ce niveau comprennent les stratégies en matière de fragilité et de gouvernance, approuvées toutes les deux en 2014, mais pour lesquelles la neutralité budgétaire n'a pas été invoquée.

En pratique, il existe des éléments de preuve qui montrent que la mise en œuvre des politiques et d'une stratégie ne fait pas toujours l'objet d'une dotation appropriée en ressources, même lorsque cela a été initialement prévu. Par exemple, la Stratégie d'intégration régionale prévoyait un budget pour engager du personnel supplémentaire en faveur d'ONRI afin d'intensifier l'appui de la Banque aux aspects « immatériels » de l'intégration régionale et pour développer les compétences requises. Toutefois, ONRI n'a pu obtenir les postes supplémentaires pour faciliter son rôle de coordination. On a assisté à un renforcement très peu visible du personnel à l'appui des objectifs des récentes Politique et stratégie de développement du secteur privé – que ce soit au sein d'OPSM (qui s'occupe des transactions non souveraines) ou ailleurs, et le Département du secteur financier, récemment créé, s'emploie à approuver et à mettre en œuvre une stratégie distincte. Des exceptions existent cependant, des ressources supplémentaires ayant été mises à disposition pour certains objectifs prioritaires. Le Département d'appui à la transition compte aujourd'hui un effectif qui est le triple de celui de 2009 et a un budget important de plus de 4,5 millions d'unités de compte. Pour la Stratégie en matière de genre, une Envoyée spéciale a été nommée et des cibles en matière d'effectif convenus, mais le personnel de cette division et celui d'ORQR continuent d'estimer les ressources humaines et budgétaires peu adéquates pour la mise en œuvre d'une stratégie aussi ambitieuse.

Si les plaintes par rapport à l'insuffisance des budgets sont courantes dans la plupart des institutions, la Banque est à la traîne pour ce qui est de sa capacité à déterminer les coûts de façon adéquate et à établir un lien entre les allocations budgétaires et ses nouvelles priorités et assurer le financement pour l'application efficace des politiques et stratégies. À cet égard, il conviendrait de noter que jusqu'à une date récente, la Banque ne disposait pas de système d'enregistrement du temps²⁶ de travail, donc de moyen pour déterminer le

coût total de ses activités et programmes et de les budgétiser. Les récents changements intervenus dans les systèmes de budgétisation et d'enregistrement des temps, une fois pleinement opérationnels, devraient être utiles à l'avenir²⁷.

L'encadré 5.2 montre que le constat selon lequel l'application est le plus grand défi pour les politiques de la Banque, et particulièrement pour ses stratégies n'est pas nouveau au sein de la Banque.

Encadré 5.2 : Commentaires du personnel sur la mise en œuvre

« Une stratégie n'est qu'un simple document jusqu'à ce qu'elle entre en vigueur et devienne une réalité que l'on peut toucher. Donc, le lien est vital ».

« Il y a un fossé considérable entre l'existence d'une stratégie et son application. Il y a plusieurs facteurs qui influent sur l'utilisation/l'application effective de la stratégie, un des plus importants étant son appropriation au sein de l'organisation ».

« L'essentiel des efforts est investi dans la production de la politique ou de la stratégie ; nous devons maintenant nous attacher à améliorer l'application et le suivi des progrès ».

« Nous savons comment élaborer des stratégies et des politiques. Mais nous mettons moins d'accent sur l'application, le suivi et l'apprentissage ».

« Les politiques peuvent être bonnes, mais le défi à la Banque réside dans leur application et leur suivi effectif. Des mécanismes doivent être trouvés pour faire face à cette situation ».











Source : Enquête auprès du personnel

Politiques et stratégies en tant que facteurs de changement

La Stratégie décennale représente la stratégie la plus importante approuvée au cours de la période couverte par cette évaluation et est en train de produire un impact considérable sur les DSP. Une étude récemment achevée par IDEV portant sur la qualité à l'entrée de 45 DSP a évalué la mesure dans laquelle les objectifs de cette Stratégie (et ceux de la stratégie antérieure qu'est la Stratégie à moyen terme) sont en train d'être pris en compte dans les DSP de la Banque ; les résultats nous permettent de comparer le contenu des DSP pour chacun des secteurs ou thèmes identifiés avant et après l'approbation de ces politiques et stratégies. Dans bien des cas, après l'approbation de la politique ou de la stratégie, l'aspect correspondant de la qualité à l'entrée du DSP s'est également amélioré (**Annexe 7**).

Le tableau 5.2 présente les points de vue relativement positifs des administrateurs, des chefs de division et du personnel sur les politiques et stratégies en tant que facteurs de changement. Plus de 80 % du personnel ayant répondu à l'enquête ont estimé que la stratégie et la politique dont ils avaient une bonne connaissance ont une incidence positive sur leur travail. Cette moyenne masque une variation cependant – si 96 % des personnes qui ont identifié les stratégies de gestion des personnes ou d'intégration régionale ont convenu ou en quelque sorte convenu que celles-ci avaient un impact positif sur leur domaine d'activité, des chiffres équivalents pour les stratégies en matière d'engagement consolidé avec les organisations de la société civile et de développement urbain étaient respectivement de 50 % et 57%. Il existe une différence entre les groupes de répondants – les chefs de division perçoivent un impact plus limité, particulièrement en ce qui concerne les politiques opérationnelles, avec seulement 10 % étant d'accord et un autre groupe de 40 % étant plus ou moins d'accord qu'elles avaient un impact positif sur leur travail. Les résultats des entretiens portant sur les mêmes questions sont favorables dans les proportions similaires : trois-quarts des membres du personnel ayant répondu étant d'accord ou plus ou moins d'accord qu'il y avait un certain impact, avec une appréciation moins positive de la part des membres de la Haute direction.

Tableau 5.2
Points de vue sur les politiques et stratégies en tant que facteurs de changement

	Données résultant des entretiens			Données résultant des enquêtes auprès du personnel ²⁸	
	Responsables et personnel	Membres de la Haute direction	administrateurs	Politiques	Stratégies
Efficacité dans l'orientation du travail de la Banque ²⁹					
Mesure dans laquelle les politiques et les stratégies ont l'incidence voulue sur les opérations et les pratiques de la Banque					

Source : Enquête auprès du personnel et entretiens

Les constats des études de cas sont de loin plus contrastés et font état de difficultés rencontrées dans l'application. Par exemple, les efforts visant à « opérationnaliser » la Stratégie de développement du secteur privé requièrent l'intégration de l'approche dans les documents de stratégie par pays, mais la majorité des économistes-pays n'a pas une bonne connaissance des concepts entrant en jeu pour efficacement promouvoir le secteur privé. Ce dont on a besoin ici, selon les termes d'un chef de division, c'est de « *'recycler' et de 'revoir le profil' du personnel compétent dans les bureaux extérieurs, et de les doter de systèmes de soutien à large assise pour permettre à la Banque de promouvoir le secteur privé ; cela va bien au-delà du financement opportuniste des opérations* ». Un chef de division d'OPSM avait engagé un consultant pour appuyer les équipes-pays et s'attaquer aux questions stratégiques du secteur privé dans l'optique de surmonter ces obstacles au développement, mais un terme a été mis à ce programme pour des raisons budgétaires.

La Stratégie en matière de genre a bénéficié d'un soutien enthousiaste de la part du Président et de la Haute direction de la Banque. En dépit de ce soutien, un fonctionnaire fait observer ceci : « *ils sont à court d'argent, donc ils ne font que parler, mais ils n'agissent pas* ». Des experts travaillant avec l'Envoyé spécial pour les questions de genre encouragent les chefs d'équipe à intégrer les questions de genre dans leurs opérations (par ex. le projet d'appui budgétaire au secteur de l'énergie de l'Angola prévoit des réformes visant à faire prendre en compte les questions de genre au sein du ministère). S'il est vrai que la prise en compte du genre dans les opérations enregistre des progrès, force est de reconnaître que les efforts ne sont pas encore systématiques.

En plus de la facilitation de l'application, il faudra prévoir une sorte de rôle de surveillance. Il importe de noter le rôle joué par OPSCOM en veillant au respect des politiques et à l'alignement sur les stratégies dans le cadre de l'examen de nouveaux projets ou des DSP. Le Département des stratégies et des politiques ainsi que le Département juridique sont représentés au sein du comité et sont censés signaler toute violation des politiques. Les membres de la Haute direction représentant les autres domaines sont également censés s'attaquer aux questions liées aux stratégies dont ils sont responsables. Ces rôles sont importants et encouragent le personnel à ajouter des informations pertinentes aux documents d'évaluation des projets. Toutefois, il n'existe pas de données disponibles pour évaluer la mesure dans laquelle cette fonction va au-delà d'une simple vérification de la conformité pour encourager un degré plus poussé d'intégration et d'application des politiques et stratégies opérationnelles dans les nouvelles opérations de la Banque.

Aller plus en profondeur : études de cas, groupes de discussion, et changement de portefeuille

Trois autres sources de données ont permis de compléter le tableau concernant l'application. Les études de cas offrent une notation explicite de l'efficacité d'application, ce qui vient renforcer les constats passés en revue plus haut. Sur les huit (8) politiques et stratégies qui ont été évaluées (certaines étaient trop récentes pour faire l'objet d'une notation fiable), l'efficacité de la mise en œuvre a été jugée « assez satisfaisante » pour une, « assez insatisfaisante » pour cinq, et « insatisfaisante » pour deux. Ces notes sont moins favorables que celles de l'enquête et des réactions obtenues des entretiens réalisés avec les parties prenantes. Elles sont également beaucoup plus faibles que celles des études de cas pour les trois autres critères d'évaluation : pertinence, qualité et processus.

IDEV a également organisé deux discussions de groupe avec le personnel des opérations, portant sur la mise en œuvre des politiques et des stratégies opérationnelles. Les deux groupes étaient parvenus à un large consensus selon lequel l'application était généralement un défi. Les participants ont confirmé les problèmes liés à la diffusion et au soutien à la mise en œuvre, et offert des pistes de réflexion sur les causes profondes et comment s'y attaquer (encadré 5.3). Les questions d'appropriation et de responsabilité ont été identifiées comme des facteurs influant sur l'application dans les deux groupes.

Encadré 5.3 : Vues et idées du personnel des opérations sur l'application recueillies dans le cadre des discussions de groupe

Problèmes recensés

Il y a « tout simplement trop de documents » que le personnel doit bien assimiler et mettre en pratique dans le cadre des opérations.

Trouver les documents est difficile car il n'y a pas de portail central. Toutefois, quelque part au cours du processus (d'approbation des projets et des DSP) ce qui vous a échappé sera relevé et vous devez effectuer les modifications nécessaires.

La diffusion laisse à désirer (exception faite de la Stratégie décennale) ; envoyer un message électronique et organiser un atelier de lancement ne sont pas suffisants.

La préparation des stratégies se « fait avec des bouts de ficelle », l'accent étant mis sur l'approbation et non sur l'application.

Pour les différentes stratégies intersectorielles, nous ajoutons un paragraphe aux documents d'évaluation des projets et aux DSP. Il n'y a aucun appui pour veiller à ce que ces questions soient véritablement intégrées dans les objectifs et la conception des projets.

L'application des stratégies dans nos projets est très peu suivie ; le suivi porte essentiellement sur la performance du projet (taux de décaissement, etc.). Si personne ne demande la revue à mi-parcours prévue, alors les équipes ne la font pas jusqu'à ce que l'information soit demandée pour l'élaboration de la stratégie suivante.

Solutions proposées

La diffusion devrait être améliorée, mais en mettant l'accent sur des « messages clés » adaptés aux différents publics cibles internes, plutôt que sur l'ensemble du document. Étant donné le nombre de documents, une hiérarchisation sera nécessaire pour identifier les documents et les messages que le personnel « doit connaître », plutôt que devrait connaître.

Lorsqu'il existe une directive opérationnelle (par exemple, une opération d'appui aux réformes), des explications supplémentaires s'avèrent nécessaires pour s'assurer qu'elle est bien comprise et que cela devrait être ciblé. Concernant le personnel des projets, ce sont des orientations pratiques et des « exemples de bonnes pratiques » qui facilitent en réalité l'application.

S'il est vrai que les possibilités de formation sont rares et que nous ne sommes ni obligés de participer aux formations offertes, ni incités à le faire, les personnes qui participent aux formations sont celles qui sont « déjà intéressées ». Certaines formations peuvent être tout de même obligatoires.

Une véritable application nécessite qu'on tienne les chefs responsables ; elle appelle également le suivi des progrès et nécessite un « défenseur » pour donner l'impulsion à la mise en œuvre, après l'approbation.

« La bonne expérience » acquise avec l'association des experts internes en matière de croissance verte et inclusive à la conception des DSP pourrait être reproduite pour d'autres stratégies – même si cela est exigeant en termes de ressources.

Source : Discussions de groupe avec le personnel des opérations. Les réponses sont paraphrasées étant donné qu'elles combinent plusieurs avis.

L'évaluation n'a pu apporter que des preuves partielles sur l'impact des nouveaux documents opérationnels sur le portefeuille de la Banque. En raison des lacunes dans le suivi (examinées ci-après), la Banque ne dispose pas de données sur les changements induits par ses politiques et stratégies. Une analyse portant sur un document de politique (énergie) et un document de stratégie (intégration régionale) importants a été conduite pour vérifier si de grands changements étaient observables. Pour les deux documents, on constate une hausse marquée de la part des opérations concernant le secteur privé, qui constitue un thème abordé dans ces deux documents, mais qui est également conforme à la croissance générale des opérations du secteur privé au sein de la Banque. Les résultats de l'analyse sur l'intégration régionale sont présentés dans l'encadré 5.4. Les résultats d'ensemble restent quelque peu contrastés. Une analyse plus approfondie dans le cadre de deux évaluations distinctes serait nécessaire pour fournir plus d'informations³⁰. Les chiffres donnent des indications quant aux domaines où des recherches complémentaires pourraient être instructives.

Encadré 5.4 : Évaluation de l'incidence de la Stratégie d'intégration régionale de 2009 sur les opérations de prêt de la Banque

L'équipe d'évaluation a passé en revue une base de données contenant 221 opérations multinationales (dont 105 projets ont contribué à l'intégration régionale) pour évaluer la mesure dans laquelle la composition des opérations de prêt a évolué entre 2004-2008 (avant le lancement de la stratégie) et 2009-2013 (après). Les constats concernant les trois principaux objectifs de la stratégie se présentent comme suit :

Les prêts en faveur des composantes « immatérielles » affichent une légère baisse s'agissant des opérations multinationales (de 58 % à 53 %) et une forte baisse dans le cas des projets contribuant à l'intégration régionale (de 42 % à 19 %). En termes de nombre de projets comptant des composantes « immatérielles », la variation au cours des deux périodes correspondantes était de 75 % à 69 % pour les opérations multinationales, et de 62 % à 37 % pour les projets contribuant à l'intégration régionale.

On note une hausse importante de la part des opérations du secteur privé dans les opérations multinationales, de 19 % à 49 % en volume, et de 22 % à 49 % en nombre.

Si le volume des approbations des projets contribuant à l'intégration régionale a enregistré une hausse non négligeable (de 1,1 milliard d'UC de la période 2004-08 à 1,9 milliard d'UC à la période 2009-13), la part de ces projets en pourcentage du total des opérations multinationales a régressé au cours de la période, passant de 69 % à 57 % en volume, et de 58 % à 43 % en nombre.

Source: Analyse des données relatives au portefeuille de la Banque








Suivi, évaluation et production de rapports

L'absence d'établissement systématique de rapports sur les progrès accomplis limite la capacité à évaluer la mesure dans laquelle la Banque assure le suivi efficace de l'application des politiques et stratégies, la mesure dans laquelle le suivi est effectué par rapport aux prévisions et les rapports sont communiqués à la Direction et au Conseil. Le tableau 5.4 présente un résumé des points de vue du personnel et de la Direction sur la question.

Les résultats de l'enquête sur le suivi des progrès accomplis figuraient parmi les moins favorables. Près de 15 % des chefs de division et plus de 25 % du personnel ont fait état d'un manque de connaissance des processus de suivi. Sur le pourcentage restant, près de 45 % du personnel et près de 65 % des chefs de division ont indiqué que ces processus existaient ou étaient inefficaces. Les résultats des entretiens ont, dans une large mesure, également confirmé les résultats de l'enquête. Une réponse récurrente des membres de la direction et du personnel de la Banque aux questions de l'entretien portant sur l'efficacité des processus de suivi dans l'application des politiques et stratégies relevait l'absence d'un tel mécanisme. Cette lacune n'est pas propre à

la BAD uniquement. Les autres institutions sœurs ont récemment pris des mesures pour améliorer le suivi de la mise en œuvre dans des domaines prioritaires, tels que la fragilité et le genre.

Tableau 5.4 : Points de vue du personnel sur le suivi et les cadres de résultats

	Données résultant des entretiens			Données d'enquêtes auprès du personnel	
	Direction et personnel	Haute direction	Administrateurs	Chefs de division	Personnel
Efficacité du suivi des progrès dans l'application des politiques et stratégies					
Les stratégies comportent un cadre de résultats adéquat	S.O	S.O	S.O		

Source : Enquêtes auprès du personnel et entretiens

Le suivi des progrès a été effectué pour certaines politiques et stratégies dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours, même si cela est réalisé de façon irrégulière et généralement jugé insuffisant. Une question distincte a été incluse dans l'enquête et portait sur l'adéquation des cadres de résultats pour les stratégies opérationnelles. Un peu plus de 80 % des répondants sont d'accord ou quelque peu d'accord que les cadres étaient adéquats. Toutefois, une évaluation plus approfondie des cadres de résultats à la faveur des études de cas a fait ressortir que certains étaient trop complexes ; manquaient de données de référence et de cibles quantifiables, d'indicateurs d'impact et de réalisation significatifs et attribuables, et n'étaient pas suffisamment liés au Cadre des résultats à l'échelle de la Banque.

Certes, l'équipe n'a pas déterminé la mesure dans laquelle IDEV procède régulièrement à l'évaluation de l'impact des stratégies et des politiques sur les opérations et activités de la Banque, mais la couverture n'est manifestement pas universelle. En l'absence de telles évaluations ou d'autres revues détaillées, il est difficile pour la Banque d'apprécier la mesure dans laquelle ses différentes politiques et stratégies produisent l'effet escompté.

Évaluation générale

Quatre aspects de l'efficacité de l'application des politiques et des stratégies ont été évalués dans ce chapitre (tableau 5.5). Le premier est la diffusion et l'accès qui ont été jugés assez souvent insuffisants. Cela se traduit par le fait que le personnel et les responsables ne connaissent pas bien les contenus et les exigences des documents clés. L'accès toujours difficile aux politiques et stratégies a également été un facteur négatif. La diffusion et l'accès sont par conséquent jugés assez insuffisants.

Le deuxième sous-critère est le soutien à la mise en œuvre. Toutes les trois composantes du soutien à la mise en œuvre — documents de référence, formation du personnel et disponibilité des ressources — ont été jugées inadéquates pour permettre une application efficace des politiques et stratégies, quoique de bons exemples existent. Par conséquent, la note générale pour le « Soutien à la mise en œuvre » est plutôt insuffisante.

Le troisième aspect concerne les politiques et les stratégies comme facteurs de changement. La Stratégie décennale influe sur la préparation des documents de stratégie par pays, et elle est bien prise en compte dans les autres stratégies opérationnelles récentes. Cependant, à l'inverse des impressions relativement positives qui se dégagent des données provenant de l'enquête auprès du personnel, les études de cas brossent un tableau moins positif. Toutefois, il existe peu d'éléments de preuve, à ce stade, sur l'efficacité de plusieurs autres politiques et stratégies dans l'orientation des opérations et activités. Par conséquent, les politiques et stratégies en tant que facteurs de changement ont été jugées assez satisfaisantes ; une notation qui accorde le bénéfice du doute, vu que les preuves sur cet aspect sont limitées.

Pour le quatrième sous-critère, des éléments de preuve tirés des études de cas, des entretiens et de l'enquête soulignent l'absence d'attention systématique au suivi, à l'évaluation et à la production de rapports. Ce critère est jugé assez insatisfaisant.

Tableau 5.5 : Résumé de la notation en feux de signalisation relative à l'application

Mise en œuvre	Politiques	Stratégies
Diffusion et accès	MU	MU
Soutien à la mise en œuvre	MU	MU
Facteurs de changement	MS	MS
Suivi et production de rapports	MU	MU

Chapitre 6 – Synthèse des conclusions

L'évaluation tire un certain nombre de conclusions importantes sur les points forts et les domaines où une action concertée permettrait d'obtenir de meilleurs résultats, sur la base de la revue et de l'évaluation des politiques et des stratégies, notamment i) les séries de politiques et de stratégies; ii) la pertinence et la qualité des documents ; iii) les processus suivis par l'élaboration et leur approbation ; et iv) leur efficacité et leur application.

Vue d'ensemble

L'évaluation a utilisé un système de notation sous forme de feux de signalisation pour appeler l'attention sur les points forts et sur les domaines où la Banque pourrait redoubler d'efforts en vue d'améliorer l'élaboration et l'application de ses politiques et stratégies (tableau 6.1). Cette démarche met en évidence les domaines auxquels il est important que la Banque s'attaque, selon l'évaluation. Certains domaines sont liés et se rapportent en particulier: a) au manque de cadre et de nomenclature claire et cohérente pour structurer les documents réglementaires de la Banque ; b) à la difficulté de gérer les séries de stratégies et politiques, notamment assurer l'accessibilité, l'actualisation, le retrait et la rationalisation ; c) à la nécessité de trouver le moyen de simplifier le processus d'élaboration et d'approbation des documents et d) au manque d'attention constante à l'appui et à l'affectation de ressources pour la mise en œuvre, y compris le suivi des progrès accomplis. L'équipe d'évaluation formule des recommandations pertinentes pour s'attaquer à ces domaines (voir le résumé analytique).

Tableau 6.1: Notation globale en feux de signalisation

	Politiques	Stratégies
Ensemble des politiques et stratégies		
Clarté du but et du contenu	U	U
Champ	S	S
Gestion de l'ensemble (accessibilité, retrait, etc.)	U	U
Pertinence et qualité		
Pertinence	S	S
Qualité et contenu	MS	MS
Processus et efficacité		
Processus	MU	MU
Utilisation efficace du temps	MU	MS
Mise en œuvre et efficacité		
Diffusion	MU	MU
Appui à la mise en œuvre	MU	MU
Facteurs de changement	MS	MS
Suivi et établissement de rapports	MU	MU
S = Satisfaisant; MS = Assez satisfaisant; MU – Assez insatisfaisant; U = Pas du tout satisfaisant		

Séries de politiques et de stratégies

On peut féliciter la Banque pour la couverture complète, dans ses politiques et stratégies, des questions d'intérêt pour les PMR et pour l'institution. Les politiques de l'institution sont plus anciennes comparées à celles des autres banques multilatérales de développement, en partie parce qu'elle n'a pas de processus systématique de revue et de retrait ou d'actualisation des politiques désuètes.

La Banque ne dispose pas d'un cadre clair ni d'une nomenclature et de définitions convenues pour ses documents d'orientation. À la Banque, il n'y a pas de différence claire entre la finalité et le contenu des documents de politique et de stratégie - et d'autres documents. De même, on ne sait pas très bien ce qui devrait déclencher leur formulation. Les principales organisations de référence disposent de cadres qui établissent les différences entre les principaux documents de réglementation et de stratégie afin d'éclairer les décisions concernant la solution qui est la mieux adaptée dans chaque cas. La confusion résultant d'un tel

manque de clarté au sein de la Banque a des incidences pratiques, s'agissant du double-emploi et de la mise en œuvre.

La BAD ne fait pas systématiquement la différence entre les exigences spécifiques des politiques et le reste du document de politique. Par conséquent, l'intégralité du document de politique, y compris la section sur l'application où les procédures à élaborer plus tard sont énumérées, est considérée comme une politique. Ce contenu supplémentaire dans le document officiellement approuvé a des implications pour les discussions relatives à l'approbation et pour la conformité.

Contrairement aux autres banques multilatérales de développement, le personnel de la Banque n'a pas de portail des politiques et stratégies opérationnelles et non opérationnelles facilement accessible et l'institution ne dispose pas non plus de banque documentaire à jour, fonctionnel, accessible au public et convivial en ce qui concerne les politiques et stratégies. Les membres du personnel ont exprimé des préoccupations quant à l'accessibilité de la série d'instruments, ce qui signifie qu'ils n'avaient toujours pas connaissance de l'existence des documents clés.

Bon nombre de politiques et de stratégies ne sont pas accompagnées de procédures, de plans opérationnels clairs, ou de lignes directrices en matière de bonnes pratiques, documents qui sont généralement élaborés après l'approbation et non parallèlement à celle-ci. Selon l'évaluation, cette situation tient principalement aux ressources disponibles pour la production des documents.

Il importe de reconnaître les récents progrès accomplis depuis la réalisation de cette évaluation. En particulier, i) la Banque a lancé le volume I de son Manuel des opérations – qui établit une liste des politiques, des stratégies et des différents documents d'orientation – qu'elle a mis à la disposition du personnel en ligne, et ii), l'institution s'emploie, à la suite d'une requête faite par CODE, à élaborer un document-cadre visant à s'attaquer au problème de nomenclature et de clarté.

Pertinence, contenu et qualité des politiques et stratégies

Les politiques et stratégies en vigueur ont été jugées conformes aux priorités stratégiques actuelles de la Banque et à la Stratégie décennale, qui a un caractère plus exhaustif. Les politiques opérationnelles sont également alignées sur les besoins des PMR et les politiques non opérationnelles répondent à la nécessité d'améliorer l'efficacité institutionnelle de la Banque. Si certaines des politiques plus anciennes de la Banque ont besoin d'être révisées, la pertinence des politiques et stratégies en vigueur a été, pour l'essentiel, jugée satisfaisante.

Les politiques et les stratégies ont été, pour la plupart, jugées satisfaisantes en ce qui concerne les principaux aspects qu'elles devraient contenir. Ainsi, pratiquement tous les documents ayant fait l'objet de la revue normalisée étaient clairs quant à leurs objectifs et leur justification. Les politiques opérationnelles et non opérationnelles étaient généralement claires pour ce qui est de la déclaration sur ce que la Banque ferait, mais moins claires en ce qui concerne la description de ce qu'elle ne ferait pas. S'agissant de la qualité, les études de cas – qui font un examen plus approfondi des problèmes – font état d'une certaine variation. Par exemple, concernant les stratégies, les cadres de résultats n'étaient pas aussi solides. Toutefois, la qualité des documents eux-mêmes était généralement adéquate dans la majorité des cas.

Processus

L'équipe d'évaluation constate que le processus est parfois long et que dans certains cas, des étapes ou des phases entières peuvent être éliminées. Cependant, ce qui frappe le plus, c'est le fait que la durée du processus est variable – certains documents ont été produits et approuvés plus rapidement que d'autres. Lorsqu'une question est particulièrement controversée, il faut naturellement du temps pour obtenir un document équilibré qui tient compte des préoccupations des différentes parties prenantes. Cela dit, l'évaluation identifie un certain nombre de facteurs qui favorisent les retards :

- le manque de clarté quant à ce que le processus devrait être ;
- le manque d'assurance systématique de la qualité technique du processus, au-delà du système de revue interne par les pairs – ce qui peut vouloir dire que des aspects de fond sont abordés tout au long du processus ;
- le degré de soutien au sein de la Haute direction et la coordination institutionnelle – dans les cas où ce type de coup de pouce était possible, le processus a été accéléré.

Mise en œuvre

L'efficacité de l'application de ces documents après leur approbation a été évaluée par rapport à quatre critères. Le premier est la diffusion et l'accès. La diffusion des politiques et des stratégies est généralement limitée. Les bonnes pratiques qui ont présidé à la diffusion de la Stratégie décennale et de la Politique en matière de diffusion et d'accessibilité de l'information montrent que la Banque peut, moyennant des ressources et une attention soutenue, assurer une bonne diffusion, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution. Pour ce qui est de l'accès, le manque de banque documentaire facile à consulter constitue toujours un obstacle.

Le deuxième critère est l'appui à la mise en œuvre. Les trois composantes du soutien à la mise en œuvre — documents de référence, formation du personnel et disponibilité des ressources — ont été jugées inadéquates pour permettre une application efficace des politiques et stratégies, même s'il y a quelques exemples louables. Le personnel a exprimé des préoccupations par rapport: a) aux documents de référence; b) aux ressources et c) à la formation en particulier. Les études de cas ont confirmé que ces éléments constituaient des sources de préoccupation. Contrairement aux autres banques multilatérales de développement, les documents d'accompagnement tels que les procédures et les directives sur la mise en œuvre – lorsqu'ils sont requis - ne sont pas souvent prêts au moment où la politique ou la stratégie est soumise pour approbation, ce qui rend plus difficile l'application complète et immédiate desdits documents. En ce qui concerne les ressources, la Banque n'a toujours pas été en mesure de dégager des moyens à la hauteur de son ambition déclarée. Trop souvent, la formation est prévue mais pas dispensée – faute de moyens en général. Naturellement, chaque nouveau document ne nécessite pas une formation pour appuyer l'application, mais certains appellent en effet un changement dans la manière dont le personnel travaille et nécessite un éventail de compétences. Des exemples montrent qu'il existe également des exceptions, à cet égard : la formation prévue pour accompagner la mise en œuvre de la Politique pour les opérations d'appui programmatique de 2012 n'a pas eu lieu, alors que récemment, la formation pour la mise en œuvre de la stratégie visant à remédier à la fragilité de 2014 a démarré.

Le troisième critère était la mesure dans laquelle les documents induisent un changement. Les éléments de preuve à cet égard ont été limités. En dépit des préoccupations soulevées relativement au soutien pour l'application, plusieurs membres du personnel ont estimé que les politiques et stratégies qu'ils connaissaient mieux avaient une incidence positive sur leur travail et les activités de la Banque de façon plus générale. Étant donné les problèmes de diffusion et d'appui à la mise en œuvre, cet impact est loin de ce qu'il devrait être. Le rôle joué par OpsCom – qui permet à la fois aux départements juridique et des politiques de faire des observations sur les opérations proposées – constitue une importante disposition pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de violation flagrante des politiques et que les principales priorités stratégiques soient prises en compte.

S'agissant du quatrième critère - suivi, évaluation et production de rapports - des éléments de preuve tirés des études de cas et des entretiens soulignent que ces aspects ne font pas l'objet d'une attention systématique. En effet, le suivi de l'application des politiques et des stratégies a été considéré comme un point faible, par le personnel et les chefs de division et cela a été confirmé par l'équipe d'évaluation. Aux questions sur les processus de suivi de la mise en œuvre des politiques et des stratégies, les personnes interrogées ont répondu de façon récurrente, qu'ils étaient soit inexistantes soit inefficaces. Les études de cas confirment que le suivi

était limité, quoique les rapports réguliers sur le suivi des progrès accomplis concernant les plus récentes stratégies en matière de genre et de gestion des personnes confirment cette tendance.

Annexe 1 : Matrice de l'évaluation

Question d'évaluation	Sous-question	Indicateurs	Méthode	Constatations de l'évaluation
PERTINENCE ET QUALITÉ				
1. La série des politiques et stratégies de la Banque est-elle pertinente et appropriée à ses besoins ?	a. Dans quelle mesure la série des politiques et stratégies, dans l'ensemble, est-elle alignée sur les priorités de la Banque ?	<p>Les priorités stratégiques (énoncées dans la Stratégie à moyen terme (SMT) et la Stratégie décennale (SD)) disposent de documents d'orientation à jour.</p> <p>Les politiques et stratégies sectorielles/thématiques sont liées aux stratégies de référence que sont la Stratégie à moyen terme et la Stratégie décennale de la Banque.</p>	<p>Examen de documents.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p>	<p>Les récentes politiques et stratégies répondent à la plupart des priorités opérationnelles et à trois domaines d'intérêt particulier dans la SMT/SD. Une politique et stratégie pour l'agriculture et l'agro-industrie est en préparation. Au titre de l'infrastructure, une politique du secteur de l'énergie et une stratégie de développement urbain ont été élaborées. Pour les deux objectifs stratégiques fondamentaux – Croissance inclusive et Transition vers la croissance verte – la Banque dispose actuellement d'un Plan d'action sur le changement climatique, mais la croissance inclusive n'a pas encore fait l'objet de politique ni de stratégie.</p>
	b. La Banque fournit-elle des éclaircissements sur les différents buts et attentes des politiques/stratégies /autres documents d'orientation ?	<p>Une définition claire des différents types de documents (politique/stratégie/autres) en termes de :</p> <p>i) but</p> <p>ii) contenu attendu.</p> <p>Par exemple, la différence entre une politique et une stratégie est claire.</p>	<p>Examen de documents.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p> <p>Groupes de discussion.</p> <p>Comparaison avec d'autres organisations homologues.</p> <p>Enquête électronique.</p>	<p>Une orientation peu explicite sur le but et le contenu des différents documents réglementaires, se traduisant par un manque de clarté pour le personnel et les chefs de division et une prolifération d'instruments.</p>

	c. Dans quelle mesure, le contenu et le volume des documents de politique et de stratégie répondent-ils aux besoins de la Banque ?	<p>La décision de produire une politique ou une stratégie repose sur un besoin identifié.</p> <p>Le nombre de documents est approprié et perçu comme utile par le personnel.</p> <p>La hiérarchie entre les documents est claire.</p> <p>La période d'application et la date à laquelle un document est remplacé par un autre sont claires.</p>	<p>Examen de documents.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p> <p>Groupes de discussion.</p> <p>Comparaison avec d'autres organisations homologues.</p>	Les politiques et stratégies, en particulier celles qui ont été approuvées depuis 2009, répondent aux besoins de la Banque. Il existe un nombre comparativement important de stratégies.
	d. Dans quelle mesure, les documents de politique et des stratégies établies par la Banque sont-ils d'une qualité suffisamment élevée ?	<p>Proportion de l'échantillon de documents qui répond aux critères techniques (sectoriels/autres) (à identifier)</p> <p>Proportion de l'échantillon de documents qui répond aux critères de qualité générale d'une politique/stratégie/autres (à préciser, par exemple clarté des objectifs, qualité du cadre du suivi et évaluation, rôles et responsabilités, questions transversales).</p>	<p>Examen de documents.</p> <p>Panel d'experts.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p> <p>Revue de la littérature</p> <p>Comparaison avec d'autres organisations homologues</p>	Pour l'essentiel comparables à celles des autres BMD, certaines stratégies sont irréalistes au regard de la capacité de la Banque, et d'autres disposent de cadres de résultats peu solides.
EFFICACITÉ ET PROCESSUS				
2. La Banque dispose-t-elle de mécanismes et de processus efficaces en place pour appuyer l'élaboration et l'application des politiques/stratégies ?	a. Dans quelle mesure, les mécanismes en place sont-ils appropriés i) assurent-ils le contrôle de qualité, et ii) permettent-ils la consultation ?	<p>Des systèmes appropriés sont prévus sur papier.</p> <p>Les mécanismes sont mis en œuvre dans la pratique et influent sur les documents finaux.</p> <p>Mesure dans laquelle, les parties prenantes i) internes et ii) externes sont satisfaites des mécanismes.</p> <p>Le rôle du Conseil d'administration et de la Haute direction est clair et ajoute de la valeur.</p>	<p>Examen de documents et modélisation du processus.</p> <p>Comparaison avec d'autres organisations homologues.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p> <p>Enquête électronique</p>	Les revues sont effectuées par la Direction et CODE, certes, mais elles ne sont pas accompagnées d'orientations par écrit pour les documents de politique/stratégie ou les revues techniques. Les récentes politiques et stratégies ont tiré parti d'une série de consultations externes.
	b. Dans quelle mesure, le processus d'élaboration et d'approbation des politiques et des stratégies ne prend-il pas de temps et est-il économique ?	<p>Temps mis pour élaborer et approuver les documents pertinents i) sur papier ii) dans un échantillon de cas réels.</p> <p>Identification des étapes du processus qui prennent du temps.</p> <p>Mesure dans laquelle le processus est conforme à celui des organisations de référence.</p>	<p>Modélisation du processus.</p> <p>Comparaison avec d'autres organisations homologues.</p> <p>Cartographie des ressources.</p> <p>Comparaison avec d'autres organisations homologues.</p>	Alors que les données sur les coûts n'étaient pas disponibles, le processus de préparation et de revue est plus fastidieux et comporte plus d'étapes que chez les autres BMD. La Banque est la seule BMD qui soumet au Conseil d'administration pour approbation toutes les stratégies,

		Nombre de personnes impliquées.		certain plans d'action, des cadres et documents d'orientation.
QUALITÉ ET EFFICACITÉ				
3. Les politiques et stratégies de la Banque sont-elles efficaces dans l'orientation de son travail ?	a. Dans quelle mesure le personnel et les autres parties prenantes sont-ils au fait des politiques et stratégies de la Banque et les utilisent-ils ?	<p>Les documents sont diffusés, bien organisés et facilement accessibles au personnel et aux parties prenantes.</p> <p>Proportion des membres du personnel concerné au fait de l'existence d'un échantillon de documents (échantillon à préciser). (échelle de connaissance-utilisation, à préciser)</p> <p>Niveau de connaissance chez les principales parties prenantes (échantillon, à préciser)</p>	<p>Enquête électronique</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p>	En moyenne, près du cinquième du personnel de la Banque a pris connaissance des principaux documents de politique/stratégie identifiés. Entre 40 et 60 % ont fait état d'un manque de connaissance de la politique ou de la stratégie (ne savaient pas qu'elle existait ou n'avaient pas une bonne connaissance de son contenu). Cette connaissance, bien entendu, varie en fonction de la pertinence du document pour leur poste.
	b. Dans quelle mesure, les politiques et stratégies produisent-elles l'effet souhaité sur les opérations et les pratiques de la Banque?	<p>Mesure dans laquelle les documents d'évaluation des projets abordent les questions stratégiques pertinentes avant et après l'adoption des politiques/stratégies. (Échantillon de documents de politique/des stratégies, à préciser).</p> <p>Mesure dans laquelle les principales parties prenantes (propriétaires des documents, Conseil d'administration, Direction et personnel) perçoivent l'impact.</p>	<p>Examen de documents, analyse de discontinuité de la régression.</p> <p>Analyse avant et après des données sur les approbations financières, s'il y a lieu.</p> <p>Enquête électronique.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p>	L'efficacité de la mise en œuvre de la majorité des politiques et des stratégies telle qu'évaluée par les études de cas est faible. Toutefois, le personnel est relativement positif s'agissant des documents dont il a meilleure connaissance. La Stratégie décennale est en train de produire un effet sur les autres documents, notamment les DSP.
	c. Dans quelle mesure, la Banque assure-t-elle le suivi efficace des politiques et stratégies ?	<p>Proportion de documents pertinents qui comprennent un cadre ou plan de suivi clair et approprié</p> <p>Proportion de cas (dans un échantillon) où le suivi a été effectué comme prévu.</p> <p>Une utilisation efficace est faite des données de suivi.</p> <p>Mesure dans laquelle la Banque a une vue</p>	<p>Examen de documents.</p> <p>Comparaison avec d'autres organisations homologues.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p> <p>Enquête électronique.</p>	Le suivi de la mise en œuvre est faible.

		générale de l'ensemble de ses politiques et stratégies en vigueur.		
	d. Dans quelle mesure, la Banque accompagne-t-elle les politiques et stratégies de ressources et d'outils nécessaires pour faciliter leur mise en œuvre ?	<p>Les priorités nouvelles/additionnelles sont assorties de ressources (humaines et financières)</p> <p>La Banque développe une capacité interne (compétence et expertise) pour appuyer la mise en œuvre</p> <p>Des procédures ou outils sont défini(e)s pour appuyer la mise en œuvre, s'il y a lieu.</p>	<p>Enquête électronique.</p> <p>Entretiens semi-structurés.</p>	L'application pâtit parce que les outils et documents de référence nécessaires ne sont pas prêts dans les délais voulus. Les ressources humaines et budgétaires, le soutien, particulièrement pour la formation, ne sont pas fournis systématiquement pour la plupart.
LEÇONS				
4. Quelles leçons peut-on tirer et quelles recommandations formuler pour aider la Banque à faire en sorte que ses politiques et stratégies appuient la mise en œuvre de ses priorités actuelles ?	a. Quelles leçons peut-on tirer pour améliorer la pertinence, l'efficacité et les processus et l'efficacité des politiques et stratégies au sein de la Banque ?	<p>Facteurs liés au degré i) de pertinence ; ii) d'efficacité, et iii) d'efficacité. Facteurs contextuels et mécaniques. (ex. utilisation d'une approche réaliste de synthèse CMO).</p> <p>Aspects qui devraient être poursuivis/améliorés/arrêtés sur la base des constats faits sous les questions 1 à 3 de l'évaluation.</p>	<p>Analyse des constats faits grâce aux méthodes ci-dessus.</p> <p>Atelier sur les conclusions qui se dégagent.</p>	<p>Les leçons apprises auprès des autres BMD sont les suivantes :</p> <p>a) un manuel des opérations en place, contenant un résumé succinct de toutes les politiques opérationnelles et d'accès facile est un important moyen pour appuyer une mise en œuvre efficace.</p> <p>b) Un cadre explicite est essentiel pour clarifier les définitions de tous les instruments réglementaires et séparer les politiques (qui sont obligatoires) des stratégies (qui montrent la voie) par rapport à leur contenu, leur but et leur autorité approuvante.</p> <p>c) L'efficacité de la mise en œuvre peut être renforcée si les procédures et directives</p>

				opérationnelles sont préparées parallèlement à l'élaboration de la politique/stratégie, et si le soutien à la mise en œuvre et la formation sont assurés dans les délais voulus.
	b. Quelles leçons peut-on tirer du fait d'avoir associé les engagements pris au titre du FAD ou de l'AGC à l'élaboration d'une politique ou stratégie ?	Points de vue des chefs de projet et des parties prenantes sur l'impact de l'établissement d'un lien entre les engagements pris au titre de l'AGC/du FAD sur la pertinence/l'efficience/l'efficacité de l'élaboration et de l'application des politiques et stratégies.	Analyse des constats provenant des méthodes ci-dessus. Atelier sur les conclusions qui se dégagent.	Les engagements pris au titre de l'AGC/FAD peuvent constituer une motivation pour élaborer et appliquer des politiques et stratégies prioritaires. Cependant, ces engagements peuvent obérer la capacité institutionnelle et offrir peu de moyens pour aider à assurer l'application.

Annexe 2 : Ensemble de politiques et de stratégies en vigueur

Titre du document		Année
POLITIQUES		
Politique de gestion financière des opérations financées par le Groupe de la Banque africaine de développement -- Version révisée	Opérationnelle	2014
Diversifier les produits de la Banque pour fournir aux pays exclusivement FAD un accès au guichet souverain BAD	Non opérationnelle	2014
FAD-13 Remboursement accéléré et remboursement anticipé volontaire	Non opérationnelle	2014
Politique de développement du secteur privé du Groupe de la Banque africaine de développement	Opérationnelle	2013
Système de sauvegardes intégré du Groupe de la Banque africaine de développement	Opérationnelle	2013
Politique du Groupe de la Banque pour les opérations d'appui programmatique (OAP)	Opérationnelle	2012
Politique du secteur de l'énergie du Groupe de la Banque africaine de développement -- Version révisée**	Opérationnelle	2012
Politique en matière de diffusion et d'accessibilité de l'information	Non opérationnelle	2012
Règles et procédures d'acquisition des biens et travaux	Non opérationnelle	2012
Directives révisées pour l'annulation des prêts, dons et garanties approuvés	Opérationnelle	2011
Règles et procédures pour l'utilisation des consultants	Non opérationnelle	2012
Politique de la Banque pour l'utilisation du personnel d'assistance technique -- Version révisée	Opérationnelle	2011
Politique relative à l'adéquation des fonds propres et à la gestion des risques	Non opérationnelle	2011
<i>Propositions additionnelles 2014 : politique relative au cadre d'adéquation des fonds propres et à la gestion des risques</i>	Non opérationnelle	2014
Cadre de transition des pays changeant de classification de crédit	Non opérationnelle	2011
Proposition pour une définition de l'appétence au risque de la Banque, du tableau de bord des risques et de l'amélioration de la gouvernance pour le risque de crédit	Non opérationnelle	2011
Proposition pour un modèle de revenu de la Banque - Version révisée	Non opérationnelle	2011
Proposition pour une méthodologie révisée de la tarification des opérations de garantie souveraine et non souveraine	Non opérationnelle	2010
Directives et procédures en matière de politique d'aide d'urgence-version révisée	Opérationnelle	2009
Politique relative aux dépenses éligibles au financement du Groupe de la Banque	Opérationnelle	2008
Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle	Non opérationnelle	2008
<i>Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle – Amendement</i>	Non opérationnelle	2011
Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs -- Révisée	Non opérationnelle	2007
Politique d'évaluation indépendante	Non opérationnelle	2007
Cadre de politique pour les opérations de prêt de la Banque dans les monnaies locales des PMR	Non opérationnelle	2006

Politique du Groupe de la Banque en matière de réduction de la pauvreté	Opérationnelle	2004
Politique de la Banque en matière de garanties	Opérationnelle	2003
Politique du Groupe de la Banque en matière de genre	Opérationnelle	2001
Politique et procédures en matière de gestion de risque	Non opérationnelle	2001
Politique de gestion intégrée des ressources en eau	Opérationnelle	2000
Politique du Groupe de la Banque en matière de développement du secteur agricole et rural	Opérationnelle	2000
Politique du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance	Opérationnelle	2000
Document de politique sectorielle en matière d'éducation	Opérationnelle	1999
Politique pour les lignes de crédit, les délégations de crédit et les garanties en faveur des institutions financières du secteur privé	Opérationnelle	1998
Politique de crédit du Groupe de la Banque	Opérationnelle	1998
Politique et procédures de recouvrement des arriérés sur les prêts – Version révisée	Opérationnelle	1997
Politique et procédures du Groupe de la Banque en matière de financements supplémentaires	Opérationnelle	1997
Principes directeurs de la Banque pour le financement des projets enclavés	Opérationnelle	1996
Document de politique sectorielle en matière de santé	Opérationnelle	1996
Politique révisée des opérations du secteur privé	Opérationnelle	1995
Politique du Groupe de la Banque sur la revue et la restructuration du portefeuille	Opérationnelle	1995
Politique sectorielle de transport	Opérationnelle	1993
Document de politique forestière	Opérationnelle	1993
Politique de la Banque en matière de rétrocession	Opérationnelle	1990
Politique du Groupe de la Banque concernant les économies réalisées sur les prêts	Opérationnelle	1990

STRATÉGIES

Remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique : Stratégie du Groupe de la Banque africaine de développement pour 2014-2019	Opérationnelle	2014
Stratégie de la BAD en matière de capital humain pour l'Afrique 2014-2018	Opérationnelle	2014
Stratégie de développement du secteur privé pour 2013-2017— « Soutenir la transformation du secteur privé en Afrique »	Opérationnelle	2013
Stratégie du Groupe de la Banque en matière de genre pour 2014-2018 -- Révisée	Opérationnelle	2013
Stratégie de gestion des personnes pour 2013-2017 - Révisée	Non opérationnelle	2013
Cadre stratégique et plan d'action pour la gouvernance (GAP II) 2014-2018*	Opérationnelle	2013
Stratégie d'évaluation indépendante, 2013-2017 -- Révisée	Non opérationnelle	2013
Au centre de la transformation de l'Afrique: Stratégie pour 2013-2022	Non opérationnelle	2012
Cadre d'engagement consolidé avec les organisations de la société civile – Version finale	Opérationnelle	2012
Stratégie des technologies de l'information 2013-2015	Non opérationnelle	2012
Feuille de route de la décentralisation	Non opérationnelle	2011
Stratégie de développement urbain du Groupe de la Banque	Opérationnelle	2011
Plan d'action sur le changement climatique (CCAP) 2011-2015	Opérationnelle	2011
Stratégie du secteur de l'agriculture du Groupe de la Banque pour 2010-2014	Opérationnelle	2010
Renforcement des systèmes nationaux d'audit en Afrique : Stratégie conjointe de la Banque africaine de développement et de la Banque mondiale	Opérationnelle	2010
Stratégie du Groupe de la Banque en matière de gestion du risque climatique et d'adaptation aux changements (CRMA)	Opérationnelle	2009
Stratégie de renforcement des capacités du Groupe de la Banque	Opérationnelle	2009
Stratégie à moyen terme de la Banque pour la communication et les relations	Non	2009

extérieures	opérationnelle	
Orientations stratégiques pour améliorer la gestion stratégique de la continuité des opérations du Groupe de la Banque - Version révisée	Non opérationnelle	2009
Stratégie pour l'enseignement supérieur, la science et la technologie	Opérationnelle	2008
Cadre stratégique pour le renforcement du soutien de la Banque aux pays à revenu intermédiaire	Opérationnelle	2008
Stratégie de gouvernance institutionnelle	Opérationnelle	2007
Stratégie du Groupe de la Banque en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique	Opérationnelle	2007
Politique du Groupe de la Banque en matière de lutte contre le paludisme	Opérationnelle	2002
<i>Stratégie du Groupe de la Banque en matière de lutte contre le paludisme -- Addendum</i>	<i>Opérationnelle</i>	<i>2002</i>
Stratégie en matière de VIH/SIDA pour les opérations du Groupe de la Banque	Opérationnelle	2001
Document de stratégie du Groupe de la Banque sur le droit au service du développement	Opérationnelle	2001
<i>Note : La Stratégie d'intégration régionale du Groupe de la BAD, 2009-2012 (approuvée en 2009) a été prise en compte dans la revue normalisée, mais étant donné qu'elle a été remplacée par la Politique et la stratégie d'intégration régionale (2014), elle ne fait plus partie de l'ensemble des politiques et stratégies en vigueur.</i>		

POLITIQUES ET STRATÉGIES

Politique et stratégie de développement du secteur financier pour 2014-2019	Opérationnelle	2014
Politique et stratégie d'intégration régionale du Groupe de la Banque pour 2014-2023	Opérationnelle	2014
Politique et stratégie de microfinance du Groupe de la Banque	Opérationnelle	2006
Politique en matière de population et stratégies de mise en œuvre	Opérationnelle	2000

	Désigne les politiques et stratégies approuvées entre 2009 et 2014 qui ont fait l'objet de la revue normalisée
--	--

Annexe 3: Méthodologie

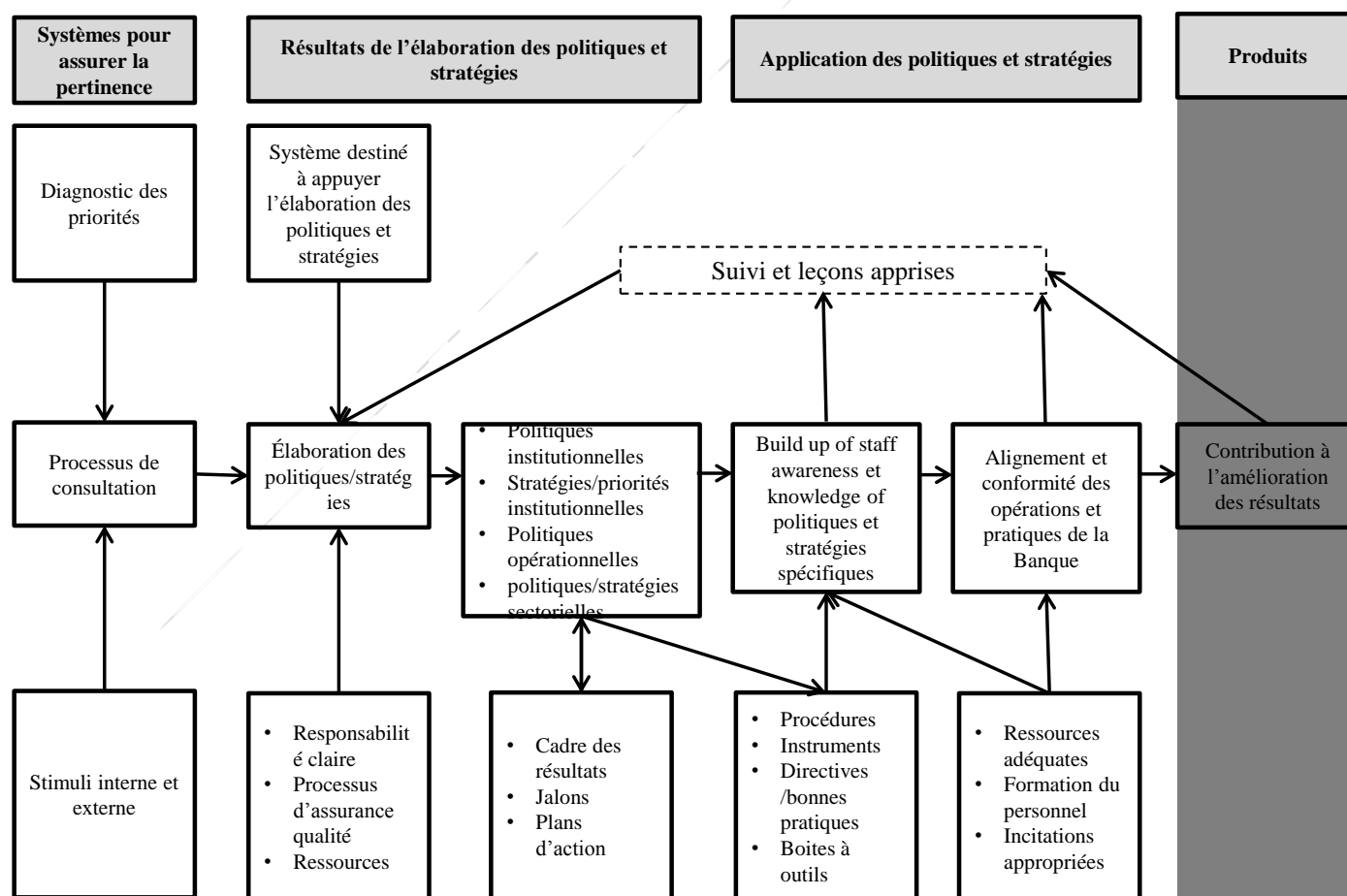
Processus d'évaluation

L'évaluation a comporté trois phases : la mise en route, la collecte et l'analyse des données, et la rédaction du rapport. Dans le cadre de la mise en route, la portée générale, l'approche et la méthodologie ont fait l'objet de discussions avec les administrateurs, le personnel et les chefs de division de la Banque/IDEV à la faveur d'une mission de lancement effectuée à Tunis. La liste des personnes interrogées figure dans le rapport technique. Un groupe de référence a aussi été mis en place, constitué de représentants des différents départements de la Banque. La phase de collecte et d'analyse des données a nécessité une mission de deux semaines au siège de la Banque, à Abidjan, pour réaliser des entretiens avec des informateurs clés, la tenue de réunions avec des représentants des organisations de référence à Washington (Banque mondiale, BID, GAVI) et à Rome (FIDA), des réunions (téléconférences et visioconférences) avec des représentants de la BAD et des entretiens (téléconférences et visioconférences) avec les plénipotentiaires, ainsi que des enquêtes et une étude documentaire.

Approche et méthodologie

L'évaluation a tiré parti du cadre conceptuel ci-après (figure A3.1), qui a également servi de théorie de changement. Elle a porté sur la Banque elle-même, notamment en recueillant les points de vue des parties prenantes internes, vu que sa mission ne comportait pas l'évaluation de l'incidence des politiques et des stratégies sur la réalisation des résultats de développement sur le terrain.

Figure A 3.1: Théorie de changement relative à l'élaboration et à l'application des politiques et des stratégies



Le Rapport initial, daté du 8 septembre 2014, expose la méthodologie et le plan d'évaluation convenus. Des informations détaillées sont également données dans le Rapport technique dont tire sa substance le présent rapport de synthèse.

L'évaluation a mis en œuvre les méthodes de collecte et d'analyse de données suivantes :

La revue des documents et de la littérature couvrant la documentation de la Banque et des organisations de référence ainsi qu'une documentation choisie portant sur l'élaboration de politiques et stratégies de façon générale.

Entretiens avec les informateurs clés (semi-structurés), notamment un large éventail des parties prenantes internes et externes, en utilisant une matrice adaptée. Le tableau A3.1 donne un aperçu des principaux informateurs interrogés, tandis que les résultats des entretiens figurent à l'annexe 6.

Tableau A3.1
Entretiens avec les informateurs clés

Groupe	Nombre de personnes interrogées
Administrateurs	9
Cadres supérieurs de la Banque	21
Personnel de la Banque	33
Organisations de référence	14
Total	77

Une **enquête électronique** a été réalisée auprès du personnel et des chefs de division de la Banque afin de recueillir des données sur : i) les perspectives des pratiques actuelles, et ii) les points de vue, le niveau de connaissance et le degré d'utilisation des documents de politique et de stratégie. En dépit de plusieurs rappels faits, seulement 195 membres du personnel et chefs de division sur 1170 répondants potentiels (soit un taux de réponse de 17%) ont rempli le questionnaire de l'enquête³¹. Environ 79 % des membres du personnel et des chefs de division se trouvaient au Siège et 21%, dans les bureaux extérieurs. Les questions de l'enquête, testées durant la phase de mise en route, ainsi que les résultats, font l'objet de l'annexe 5.

Discussions de groupe : avec le personnel du complexe des opérations régionales, y compris du Centre régional de ressources de l'Afrique australe et de l'Afrique de l'Est, et celui du complexe des opérations sectorielles.

Présentation des conclusions qui se dégagent : à un Groupe de référence vers la fin de la collecte et de l'analyse des données. Ces conclusions ont également fait l'objet de discussions à une réunion informelle de CODE. Le rapport intègre les observations enregistrées lors de ces réunions.

Revue normalisée par un panel d'experts de la pertinence et du contenu de la majorité des politiques et stratégies approuvées au cours de l'année 2009 ou après par rapport à des critères spécifiques (**annexe 8**). La période de référence de l'ensemble des politiques et stratégies (tableau 1.4) coïncide avec les processus de mobilisation des ressources, la Sixième augmentation générale du capital (AGC-VI) ainsi que les douzième et treizième reconstitutions des ressources du FAD. La revue normalisée ne prévoyait qu'une évaluation de la pertinence et du contenu de chaque politique ou stratégie. Cette revue a été complétée par des études de cas (ci-après).

Le panel d'experts comprenait trois experts indépendants (présentés dans le tableau ci-dessous), qui ont été sélectionnés par Centennial.

Nom	Expérience antérieure pertinente
-----	----------------------------------

Anil Sood	Banque mondiale
Amnon Golan	FIDA
Anis Dani	Groupe indépendant d'évaluation

La modélisation du processus d'élaboration, d'assurance qualité et d'approbation des politiques/stratégies, y compris le nombre d'étapes, le degré de consultation, la valeur ajoutée, les personnes intervenant et la durée escomptée.

Revue des modèles organisationnels concernant l'élaboration et l'application des politiques et stratégies, y compris la répartition des responsabilités en matière d'élaboration des politiques et stratégies.

Comparaison avec d'autres organisations homologues (Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement, Fonds international de développement agricole et Banque mondiale) d'un certain nombre d'aspects – notamment en relation avec l'ensemble des politiques et stratégies.

Études de cas de politiques et stratégies choisies

Des études de cas ont été réalisées afin d'évaluer la qualité du contenu en se servant des exemples de politiques ou de stratégies similaires chez les homologues comme éléments de comparaison. Onze études de cas sur les politiques et stratégies ont été sélectionnées par une procédure d'échantillonnage au jugé (tableau A3.2), représentant 30 % des politiques et stratégies approuvées depuis 2009. Le tableau A3.3 présente la liste de ces documents. Les résultats des études de cas figurent dans le volume II du Rapport technique.

Tableau A3.2
Répartition des politiques et stratégies opérationnelles et non opérationnelles³²

	Typologie	Opérationnelles	Non opérationnelles	Total
Revue standard	Politiques	7	9	16
	Stratégies	14	6	20
Études de cas	Politiques	3	1	4
	Stratégies	6	1	7

Tableau A3.3
Études de cas

Politiques	
Politique de développement du secteur privé du Groupe de la Banque africaine de développement	22 mai 2013
Politique du Groupe de la Banque pour les opérations d'appui programmatique (OAP)	14 mars 2012
Politique du secteur de l'énergie du Groupe de la Banque africaine de développement	26 septembre 2012
Diversifier les produits de la Banque pour fournir aux pays exclusivement FAD un accès au guichet souverain BAD ³³	13 mai 2014
Stratégies	
Remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique : Stratégie du Groupe de la Banque africaine de développement pour 2014-2019	18 juin 2014
Stratégie de développement du secteur privé 2013-2017 « Soutenir la transformation du secteur privé en Afrique »	10 juillet 2013
Stratégie d'intégration régionale du Groupe de la Banque pour 2009-2012	4 mars 2009
Cadre d'engagement consolidé avec les organisations de la société civile	3 octobre 2012
Stratégie de développement urbain du Groupe de la Banque	27 avril 2011
Stratégie du Groupe de la Banque en matière de genre pour 2014-2018	22 janvier 2014
Stratégie de gestion des personnes pour 2013 - 2017	15 mai 2013

La revue normalisée a permis d'évaluer la pertinence et le contenu, et l'analyse comparative dans le cadre des études de cas, la pertinence et la qualité. Il est à signaler que les études de cas prévoyaient une évaluation plus approfondie de l'efficacité de l'élaboration des politiques ou des stratégies, et de l'efficacité de leur mise en œuvre dans la production des changements souhaités au niveau des opérations de la Banque.

L'évaluation comportait une revue plus détaillée de tous les documents de référence, notamment les politiques précédentes, les documents préparés aux fins des processus de mobilisation des ressources (si pertinents), les travaux analytiques ou les évaluations précédents, les procès-verbaux des réunions de revue de la Direction, des discussions de CODE, des réunions des Conseils, et des entretiens avec les principaux chefs de division et les membres du personnel intervenant dans l'élaboration ou l'application. L'analyse effectuée dans le cadre des études de cas a également tiré parti de la revue des politiques et stratégies similaires des autres banques multilatérales de développement pour établir des comparaisons.

Les études de cas ont été réalisées par des spécialistes des sujets qui ont procédé à une évaluation plus approfondie du contenu des politiques. Un cadre d'évaluation sur mesure a été mis au point incluant des indicateurs spécifiques pour chacune des quatre dimensions évaluées (tableau A3.5). Un processus de revue interne au niveau de l'équipe d'évaluation a permis d'assurer la cohérence dans l'application des critères d'évaluation et la comparabilité des études de cas. Les conclusions des études de cas corroborent celles de la revue normalisée de la pertinence de l'ensemble des politiques et stratégies datant de 2009 et après. Toutefois, l'analyse comparative de la qualité et la revue de l'expérience et de la capacité de la Banque ont mis en évidence des lacunes qui ne pouvaient pas être pleinement appréhendées par la revue normalisée.

Critères et notation de l'évaluation

Tous les éléments de preuve viables ont fait l'objet de triangulation et servi à éclairer l'évaluation globale par rapport aux quatre principales questions de l'évaluation, qui sont alignées sur quatre des critères standard d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'OCDE. L'évaluation a porté sur trois critères (pertinence, efficacité et efficience) – ne notant que quelques problèmes liés à l'impact et à la durabilité. En outre, un regard a été porté sur les politiques et stratégies en tant qu'ensemble, séparément de la pertinence et de la qualité des documents individuels. Afin de ne mettre en évidence que les points forts et les points faibles, une échelle de notation à quatre points sous forme de feux de signalisation a été utilisée, comme décrit au tableau A3.4. Le tableau 1 (du Résumé analytique) présente un résumé des résultats, par rapport à un total de onze critères.

Tableau A3. 4
Résumé de l'échelle de notation

Notation et code-couleur	Résumé
Satisfaisant	Bonne performance par rapport à tous ou presque tous les aspects évalués.
Assez satisfaisant	Bonne performance par rapport à la majorité des aspects mais pas tous.
Assez insatisfaisant	Bonne performance par rapport à seulement certains aspects.
Insatisfaisant	Bonne performance par rapport à peu d'aspects ou aucun.

Contraintes et défis liés aux données

La présente évaluation est une première dans sa démarche visant à évaluer l'élaboration et l'application des politiques et stratégies au sein de l'institution. Importante lacune, un aspect a été délibérément exclu du champ de cette évaluation, à savoir l'effet sur les résultats de développement (voir la figure 1.1). La couverture de cet aspect aurait nécessité des évaluations approfondies spécifiques dans chaque domaine –

ce que fait IDEV dans le cadre d'autres volets de son programme de travail. Outre ces défis concernant la définition de la portée et de l'univers de l'évaluation, tels que décrits sous « But, champ et approche », l'équipe d'évaluation a été confrontée à plusieurs autres difficultés liées à la disponibilité des données. D'autre part, l'évaluation ayant adopté dans sa conception une approche quelque peu tournée vers l'intérieur, les points de vue des différentes parties prenantes internes ont été recueillis. De ce fait, pour la comparaison, les vues des parties prenantes extérieures de la Banque n'ont pas été systématiquement recueillies. L'équipe a contourné cette difficulté en recourant à plusieurs sources de données de façon à permettre la triangulation des éléments de preuve. Les problèmes de données rencontrés se résument comme suit :

- disponibilité de certains documents, par exemple, les procès-verbaux de réunions particulières, les originaux des documents de réflexion ou des notes conceptuelles, conjuguée à la mauvaise organisation de la principale banque documentaire de la Banque (DARMS) ;
- inadéquation des données sur les coûts pour la période d'évaluation, vu que la Banque a récemment seulement pris des mesures pour mettre en place un mécanisme d'enregistrement le temps de travail du personnel ou de suivi des coûts des produits ;
- renouvellement du personnel clé – étant donné que certains des documents examinés datent de plusieurs années, il a été difficile de s'assurer de la clarté de l'historique du début à la fin dans certains cas ;
- absence de certains membres du personnel en raison de leur départ de Tunis pour Abidjan
- un taux faible de réponse à la principale enquête (la taille de l'échantillon obtenu donne un taux de confiance de 90 %, avec 5,5% de marge d'erreur) ;
- certains documents sous revue ayant été approuvés assez récemment, on dispose de peu d'information sur leur mise en œuvre.

Tableau A3.5 : Cadre d'évaluation des études de cas

	Satisfaisant	Assez satisfaisant	Assez insatisfaisant	Insatisfaisant
1. PERTINENCE	La politique ou stratégie 1) répond à un besoin identifié par les PMR et les Opérations, et 2) repose sur une étude diagnostique qui analyse sa portée et les leçons tirées de l'expérience ; 3) est conforme aux priorités stratégiques de la SMT et/ou de la SD, et 4) est considérée comme une haute priorité par la Direction et le Conseil	La politique ou stratégie répond (1) à un besoin identifié par des PMR ou les Opérations, et 2) repose sur une étude diagnostique qui analyse sa portée ou sur les leçons tirées de l'expérience, et 3) est conforme aux priorités stratégiques de la SMT et/ou de la SD, et 4) considérée comme une priorité par la Direction ou le Conseil	La politique ou stratégie 1) répond à un besoin identifié par les Opérations ou par les PMR, mais 2) ne repose pas sur une étude diagnostique et des leçons tirées de l'expérience pour justifier une nouvelle politique ou stratégie, 3) est conforme aux priorités stratégiques de la SMT et/ou de la SD, et 4) considérée comme une priorité par la Direction ou le Conseil	La politique ou stratégie 1) manque de preuve quant à une demande par les PMR ou les Opérations, et 2) n'est pas sous-tendue par une étude diagnostique et des leçons tirées de l'expérience pour justifier une politique ou stratégie, mais 3) est conforme aux priorités stratégiques de la SMT et/ou de la SD, ou 4) considérée comme une priorité par la Direction ou le Conseil
2. QUALITÉ				
2. a QUALITÉ DE LA POLITIQUE	La politique a 1) des objectifs clairs ; 2) des exigences transparentes et des critères pour l'application, 3) comporte ou est accompagnée de procédures explicites et d'une répartition des responsabilités, et 4) répond aux normes de bonnes pratiques en matière de politique observables chez les autres organisations de référence.	La politique a 1) des objectifs clairs, mais ne répond qu'à deux des trois critères suivants : 2) des exigences transparentes et des critères pour l'application, 3) procédures explicites et répartition des responsabilités, ou 4) comparable aux normes de bonnes pratiques en matière de politique observables chez les autres organisations de référence.	La politique n'a pas 1) d'objectifs clairs, ou 2) des exigences transparentes et des critères pour l'application, et ne répond qu'à un seul des deux critères suivants : 3) prévoit des procédures explicites et une répartition des responsabilités, ou 4) est comparable aux politiques similaires des autres organisations de référence.	La politique n'a pas 1) d'objectifs clairs, ou ne répond à aucun des trois critères suivants : 2) des exigences transparentes et des critères pour l'application ; 3) prévoit des procédures explicites et une répartition des responsabilités, et 4) est comparable aux politiques similaires des autres organisations de référence.
2. b QUALITÉ DE LA STRATÉGIE	La stratégie a 1) des objectifs clairs et réalistes, et 2) ou est accompagnée des procédures, directives et responsabilités	La stratégie a 1) des objectifs clairs et réalistes, et 2) est accompagnée de certaines procédures, directives et	La politique ou la stratégie a 1) des objectifs irréalistes, et 2) manque de clarté concernant les procédures,	La politique ou la stratégie a 1) des objectifs vagues ou irréalistes, 2) manque de clarté concernant les procédures,

	Satisfaisant	Assez satisfaisant	Assez insatisfaisant	Insatisfaisant
	essentielles ; 3) a un cadre de résultats et un plan de mise en œuvre explicites, et 4) est comparable aux normes de bonnes pratiques en vigueur chez les organisations de référence.	responsabilités, ou 3) a un cadre de résultats et un plan de mise en œuvre, et 4) est comparable aux stratégies de certaines organisations de référence.	directives et responsabilités, ou 3) n'a pas de cadre de résultats ou de plan de mise en œuvre, et 4) ne soutient pas la comparaison avec celles des organisations de référence.	directives et responsabilités, et 3) n'a pas de cadre de résultats ni de plan de mise en œuvre, ou 4) est très peu comparable aux normes de bonnes pratiques en vigueur en matière de politique ou de stratégie
3. EFFICACITÉ DU PROCESSUS	La politique ou la stratégie 1) est achevée dans les délais impartis avec un bon rapport coût-efficacité au regard du calendrier et du budget convenus, et 2) a suivi un processus structuré faisant intervenir le personnel et les chefs de division de toutes les unités concernées, 3) a eu recours à un processus délibéré de consultations extérieures, et 4) a identifié des ressources, mesures d'incitation et un soutien clairs pour l'application.	La politique ou la stratégie est achevée en remplissant pleinement au moins trois des quatre conditions suivantes : 1) dans les délais et les limites du budget convenu, 2) a fait l'objet des consultations structurées avec les chefs de division et le personnel, 3) de consultations approfondies avec les parties prenantes externes, et 4) a identifié quelques ressources, mesures d'incitation et soutiens pour l'application.	La politique ou la stratégie est achevée sans remplir deux des conditions suivantes : 1) livrée avec du retard ou à un coût supérieur au budget prévu ; 2) peu ou pas de consultations internes, et 3) consultations inadéquates des parties prenantes externes ; ou 4) les ressources, mesures d'incitation et soutiens pour l'application sont insuffisants.	La politique ou la stratégie 1) n'est pas livrée ou est livrée avec un retard considérable ou à un coût élevé, et 2) avec une consultation inadéquate des parties internes, ou 3) une consultation inadéquate ou aucune consultation avec les parties prenantes externes, et 4) les ressources, mesures d'incitation et soutiens pour l'application sont inexistantes ou très inadéquats.
5. EFFICACITÉ DE L'APPLICATION				
4. a EFFICACITÉ DE L'APPLICATION DE LA POLITIQUE	La politique fait l'objet 1) d'une large diffusion auprès de tous les chefs de division, et 2) est appliquée systématiquement à toutes les opérations et activités pertinentes de la Banque ; 3) l'application de la politique fait systématiquement l'objet de suivi et de rapports à la haute direction et du Conseil, et 4) la politique produit l'effet escompté sur la	La politique est 1) bien connue de la majorité des chefs de division et du personnel, et 2) appliquée à plusieurs opérations et activités pertinentes de la Banque ; 3) l'application de la politique fait l'objet de suivi, et 4) l'impact de la politique sur la Banque et/ou les PMR est suivi mais pas de façon pleinement évidente.	L'existence de la politique n'est plus à démontrer, mais 1) la plupart des chefs de division et des membres du personnel, soit n'ont pas une pleine connaissance de la politique et de ses exigences, soit 2) ne l'appliquent pas dans les opérations et les activités pertinentes de la Banque ; 3) le suivi de la	1) La plupart des chefs de division et des membres du personnel n'ont pas connaissance de la politique et de ses exigences, et 2) l'appliquent rarement dans les opérations et les activités pertinentes de la Banque ; 3) le suivi de l'application de la politique est ponctuel, voire inexistant, et 4) l'impact de la

	Satisfaisant	Assez satisfaisant	Assez insatisfaisant	Insatisfaisant
	Banque et/ou ses PMR;		politique est faible, et 4) l'impact de la politique sur la Banque et/ou ses PMR n'est pas soit évalué, soit effectif.	politique sur la Banque et/ou ses PMR n'est pas effectif ou s'est traduit par des effets négatifs non voulus
4. b EFFICACITÉ DE L'APPLICATION DE LA STRATÉGIE	La stratégie est 1) bien connue des chefs de division et des membres du personnel concernés, et 2) reflétée dans tous les nouveaux DSP et appliquée à toutes les opérations pertinentes de prêt et d'assistance technique de la Banque ; 3) les produits et les réalisations des cadres de résultats font l'objet de suivi régulier, et 4) les éléments de preuve démontrent que les résultats escomptés sont en train d'être atteints.	La stratégie est (1) bien connue des chefs de division et des membres du personnel concernés, et 2) reflétée dans plusieurs nouveaux DSP et appliquée à certaines opérations pertinentes de prêt et d'assistance technique de la Banque ; 3) L'application de la stratégie fait l'objet de suivi, et 4) les progrès vers la réalisation des résultats escomptés sont évidents.	La stratégie est 1) mal connue des chefs de division et des membres du personnel, et 2) appliquée à quelques nouveaux DSP et opérations de prêt et d'assistance technique de la Banque, mais pas appliquée dans d'autres cas pertinents ; 3) les produits et les réalisations de la stratégie ne font pas l'objet de suivi régulier, et 4) peu d'éléments de preuve existent quant au suivi des réalisations ou à la réalisation des résultats escomptés.	1) La plupart des chefs de division et des membres du personnel n'ont pas connaissance de la stratégie et de ses exigences, et 2) l'appliquent rarement dans les DSP et les opérations pertinentes de la Banque ; 3) le suivi de l'application de la stratégie est ponctuel, voire inexistant, et 4) les résultats escomptés de la stratégie ne sont pas atteints ou la stratégie a produit des conséquences inattendues.

Annexe 4 : Évolution récente chez les autres BMD

Banque interaméricaine de développement (BID) : Rationalisation des instruments normatifs régissant les activités sectorielles

En 2012, la Banque interaméricaine de développement a entrepris de « rationaliser, mettre en cohérence et moderniser les instruments normatifs qui régissent les activités opérationnelles de la Banque » (Stratégies, politiques, cadres sectoriels et lignes directrices de la BID, Septembre 2012). Le cadre s'applique spécifiquement aux instruments régissant les interventions sectorielles et exclut notamment les politiques institutionnelles, dont la gestion des ressources humaines, l'administration financière, la passation des marchés. L'un des principaux objectifs de la mise au point de ce nouveau cadre était de clarifier « ce qui est contraignant et ce qui ne l'est pas ».

Le cadre comporte quatre types d'instruments sectoriels :

Stratégies sectorielles. Les stratégies sectorielles sont une expression générale des priorités opérationnelles et en matière de connaissances de la Banque sur les thèmes transversaux (par ex. intégration régionale, changement climatique, politique sociale pour l'équité et la productivité, et des institutions pour la croissance et le bien-être social) organisées en fonction des missions institutionnelles. Les stratégies définissent les priorités claires que doit poursuivre la Banque et établissent des objectifs. Ces documents, approuvés par le Conseil, sont sujets à des consultations externes, en conformité avec la stratégie institutionnelle de la BID et ne font pas l'objet de vérification de la conformité.

Politiques intersectorielles. Les politiques intersectorielles sont des déclarations non ambiguës concernant les règles spécifiques régissant les activités sectorielles (respect des normes environnementales et des mesures de sauvegarde, réinstallation involontaire, gestion des risques de catastrophe, égalité entre les sexes dans le développement et populations autochtones) qui doivent être appliquées systématiquement, sauf lorsque la Banque accorde une dérogation sur la base d'une prise en compte éclairée d'une circonstance exceptionnelle. Ces politiques sont approuvées par le Conseil, appellent des consultations externes et sont soumises à la vérification de la conformité.

Documents-cadres sectoriels. Les documents-cadres sectoriels (SFD) constituent un nouvel instrument permettant de fournir des orientations souples dans un secteur donné afin d'offrir un cadre de discussions et d'orientation pour ce secteur. Ces documents énoncent des principes et des directives en vue d'offrir une orientation utile aux équipes de projet tout en donnant un aperçu de ce que la Banque s'emploie à réaliser dans ce secteur. Tout en veillant à gérer la diversité des défis auxquels sont confrontés les 26 pays emprunteurs de la Banque, les documents-cadres sectoriels remplaceront les stratégies des secteurs individuels. Les SFD sont approuvés par la Direction et censés être mis à jour tous les trois ans. Étant donné qu'ils n'ont pas un caractère normatif, ces documents ne sont pas soumis à la vérification de la conformité.

Directives sectorielles. Elles fournissent des conseils techniques ou méthodologiques en vue d'aider les équipes de projets à appliquer des principes d'action, des documents-cadres sectoriels ou autres normes requises pour les opérations de la Banque. En raison de leur nature, les directives sont approuvées par la Direction et transmises au Conseil pour information, et ne font pas l'objet de vérification de la conformité, comme c'est actuellement le cas.

Source : Document interne de la BID

Banque mondiale : Cadre des politiques et des procédures

En 2013, la Banque mondiale a adopté un nouveau Cadre consolidé des politiques et des procédures

(Cadre des P&P) pour ses politiques, procédures, orientations et autres documents qui régissent les activités de son Groupe. Ce cadre unique des politiques et des procédures définit les catégories suivantes d'instruments réglementaires, organisés de façon hiérarchique sous forme de pyramide. Pour chaque catégorie d'instrument, le Cadre des P&P clarifie son autorité émettrice, son but, le type d'instruction (question de fond, procédure ou processus), et le type de conformité (obligatoire ou recommandé):

a) **Politiques** – Comme c'est actuellement le cas, le Conseil d'administration reste la source des politiques. Une politique énonce des principes de fond visant à atteindre des buts institutionnels en ce qui concerne les questions relevant de la compétence du Conseil d'administration. Il existe des :

- politiques opérationnelles – émises par la Direction sur la base d'une position adoptée par le Conseil comme c'est actuellement le cas avec les politiques opérationnelles ;
- politiques non opérationnelles, telles que la politique en matière de Ressources humaines – émises par le Conseil, comme c'est actuellement le cas, dont les Principes régissant les conditions d'emploi du personnel des Ressources humaines (« RH »), et Politique générale d'emprunt, Gestion générale du passif, Gestion générale des fonds propres, Politique générale d'investissement dans le secteur financier.

b) **Directives** – Émises par la Direction. Une directive contient une description plus détaillée de la démarche à suivre pour appliquer une politique, avec un accent sur les méthodes, les définitions, les critères et des aspects techniques de l'accomplissement du mandat de la Banque.

c) **Procédures** – Émis par la Direction, un document de procédures contient des déclarations de procédure (par opposition aux déclarations de fond) visant à indiquer au personnel comment mettre en application une politique ou une directive, ou les deux. Ce type de document décrit le mécanisme des transactions commerciales, instruit le personnel au sujet des documents et des informations à préparer avant qu'on ne puisse prendre diverses décisions commerciales, et définit dans une large mesure les rôles des agents qui interviennent dans les différents processus décisionnels.

d) **Orientations** – Émises par la Direction, les orientations décrivent les buts et aspirations de la Banque ainsi que d'autres observations, et visent de façon générale à imprimer une direction particulière aux activités opérationnelles. Les orientations contiennent des explications données par la Direction concernant une politique, une directive ou une procédure. Ce modèle de document peut inclure des étapes de traitement, des lignes de conduite recommandées, des bonnes pratiques, des documents-types, des exemples de succès et d'échec dans le cadre de différents types de projets et d'initiatives, et d'autres conseils pour aider le personnel à exécuter les activités de la Banque.

Le respect des déclarations faites dans les politiques, directives et procédures est obligatoire. Par conséquent, ces documents ne contiennent que des éléments et des dispositions essentiels auxquels la Banque peut se conformer et dont elle peut répondre. Ils décrivent a) les actions interdites ; b) les actions requises ou permises, et c) des limitations et des exceptions à ces actions, permissions et interdictions.

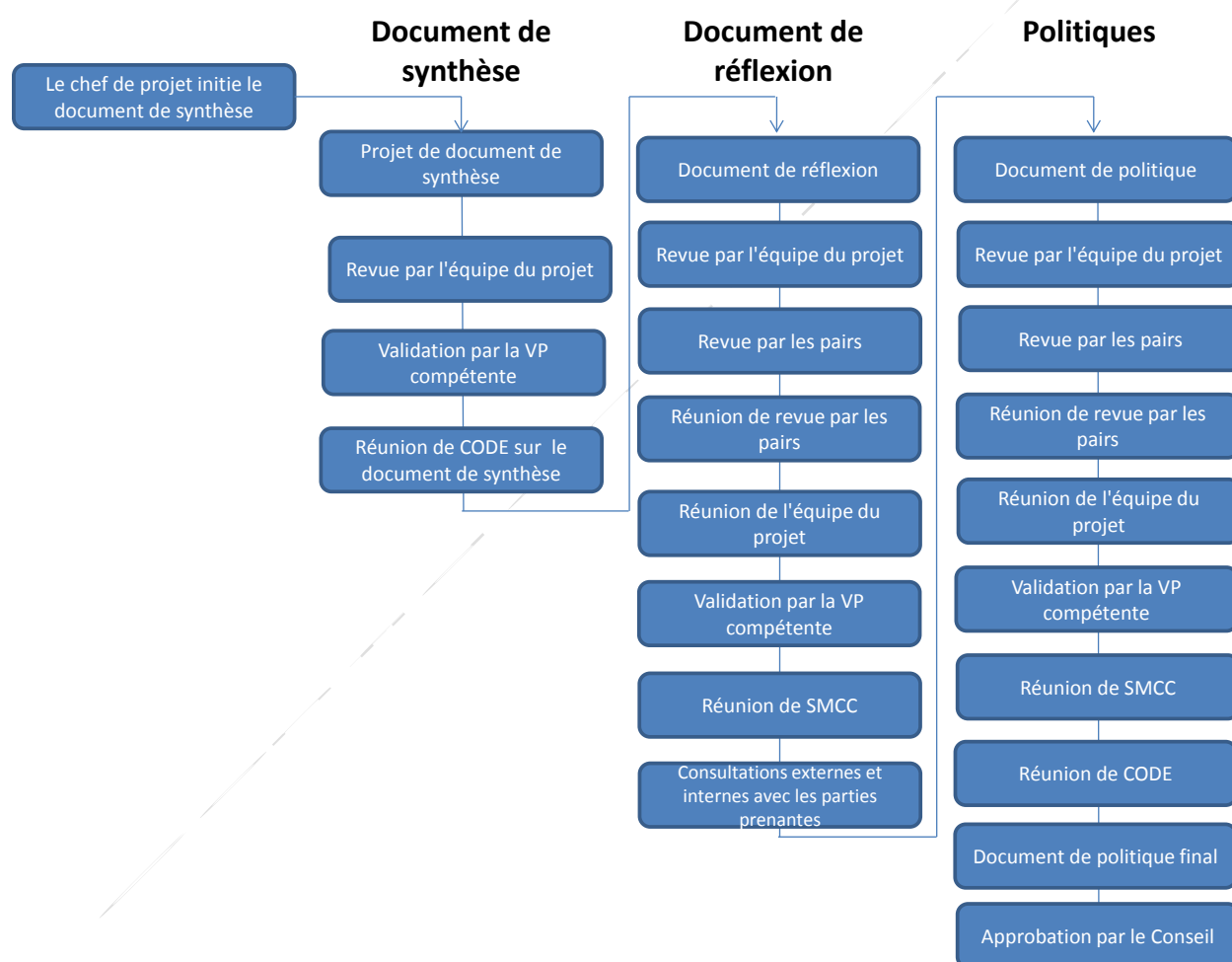
Le Cadre des procédures et des politiques établit une distinction importante entre les politiques opérationnelles et non opérationnelles, et présente une matrice claire de tous les instruments réglementaires de la Banque mondiale. Toutefois, il ne précise pas lesquels feraient l'objet de revue par le Panel d'inspection.

Source : Document interne de la Banque mondiale

Annexe 5 : Processus d'élaboration et d'approbation des politiques et stratégies/comparaison

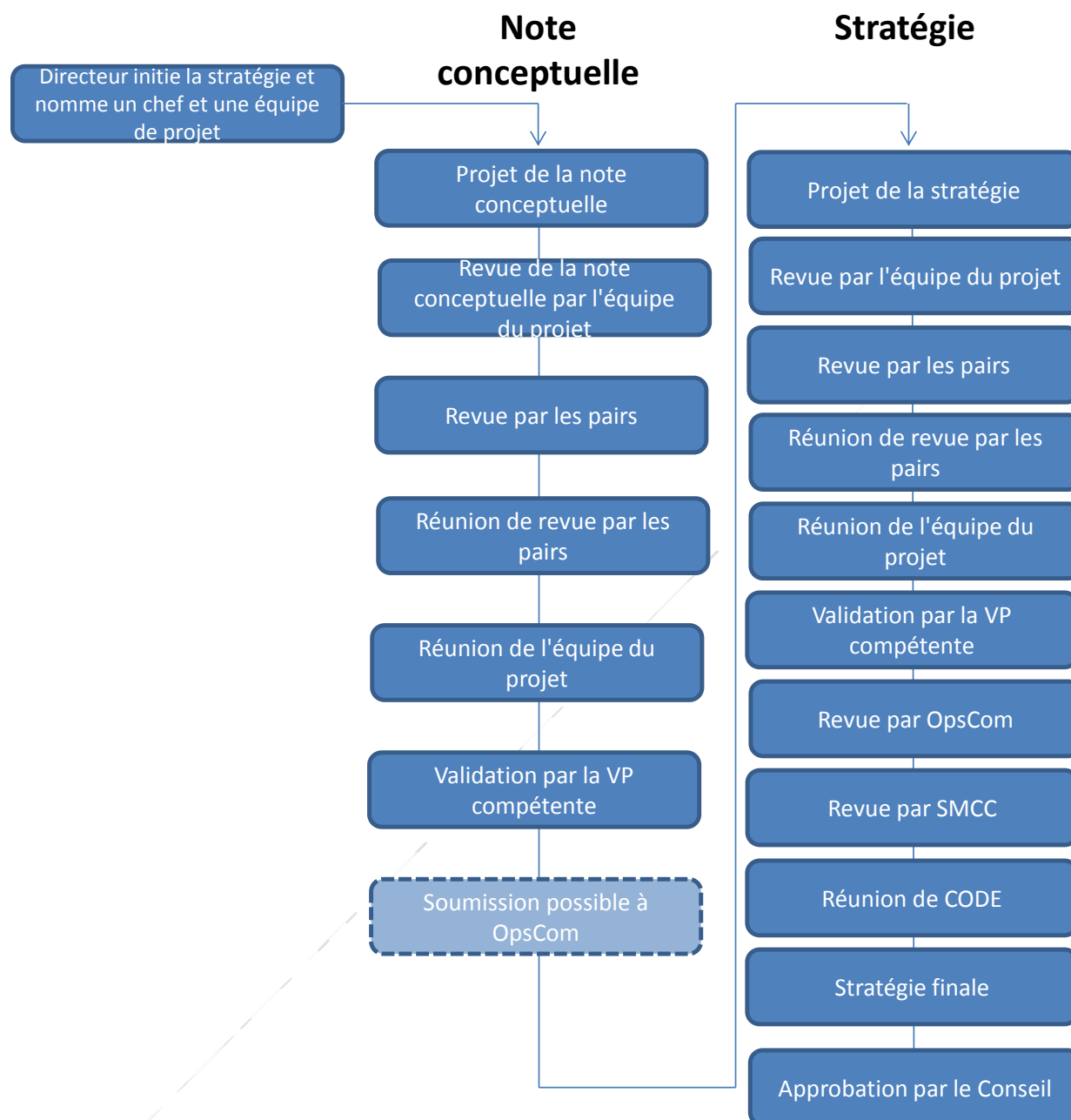
	BAD	Banque mondiale	BID	BAsD	FIDA
Initiation	Direction, Conseil, processus de reconstitution des ressources/d'augmentation du capital	Direction, Conseil, processus de reconstitution des ressources/d'augmentation du capital	Direction, Conseil, processus d'augmentation du capital	Direction, Conseil, processus de reconstitution des ressources/d'augmentation du capital	Direction, Conseil, processus de reconstitution des ressources
Décision de préparation	Direction, bien que les orientations soient ambiguës ³⁴	Direction	Direction	Direction	Président

Processus d'élaboration et d'approbation des politiques



	BAD	Banque mondiale	BID	BA&D	FIDA
Responsabilité en matière de préparation	Jusqu'à récemment, un seul département – ORPC; désormais COSP pour les politiques opérationnelles	Un département rédige toutes les politiques opérationnelles	Direction	Département des stratégies et des politiques	La Direction, avec le concours d'un groupe de référence sur les politiques
Surveillance	COSP pour les politiques opérationnelles	OPCS pour les politiques opérationnelles	Directeur de la stratégie	Département des stratégies et des politiques	Association de la VP du département concerné
Processus	Documentation peu claire et varie dans la pratique	Pratique standard	A récemment changé à la faveur de l'instauration d'un nouveau cadre, mais suit le processus standard	Contribution des communautés de pratique	Directive claire pour le processus de préparation
Revue	Revue interne uniquement ; La Direction procède à plusieurs revues ³⁵	Revue interne et externe; Revue par la Direction	Revue interne et externe; Revue par la Direction	Revue interne et externe; Revue par la Direction	Revue interne et externe, y compris par le Département de l'évaluation ; Revue par la Direction
Intervention d'un comité du Conseil	Revue et orientation actives de CODE	CODE procède à une revue dès le début du cycle	Comité du Conseil uniquement au terme du processus	Comité du Conseil uniquement au terme du processus	Comité du Conseil uniquement au terme du processus
Consultation externe	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Approbation	Conseil	Conseil	Conseil	Conseil	Conseil
Orientation pour la préparation et l'approbation	Non (en ce sens qu'on ne peut obtenir qu'une orientation contradictoire auprès des différentes sources)	Oui	Oui	Oui	Non (avant la réorganisation de 2014)

Processus d'élaboration et d'approbation des stratégies



	BAD	Banque mondiale	BID	BAsD	FIDA
Responsabilité pour la préparation	Le département concerné prend l'initiative, avec l'appui de COSP	Conseils sectoriels avant la réorganisation de 2014	Unité compétente	Département des stratégies et des politiques Communauté de pratique	Direction, en collaboration avec le département concerné
Surveillance	Direction/COSP	Unité de la Vice-présidence responsable	Département de la stratégie	Chef du Département des stratégies et des politiques	Haute direction
Revue interne	Revue interne uniquement ; Revue approfondie de la Direction	Revue interne et externe ; Revue par l'Unité de la Vice-présidence responsable, et par OPCS	Revue par la Direction et le Département de la stratégie	Revue interne et externe	Revue interne par le personnel et revue externe par les pairs, et revue par le Bureau de l'évaluation ; Revue par la Direction
Intervention d'un comité (ex. CODE)	Engagement important	Intervention uniquement à la fin du processus	Intervention uniquement à la fin du processus	Intervention uniquement à la fin du processus	Intervention uniquement à la fin du processus
Consultation externe	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Approbation	Conseil	La Haute direction pour la plupart	Conseil, uniquement pour des stratégies intersectorielles choisies	Comité de la direction avec à sa tête le Président	Conseil
Orientation pour la préparation et l'approbation	Non	Oui	Oui	Oui	Non

Annexe 6 : Résultats des enquêtes et des entretiens

Résultats des enquêtes

Figure A6.1

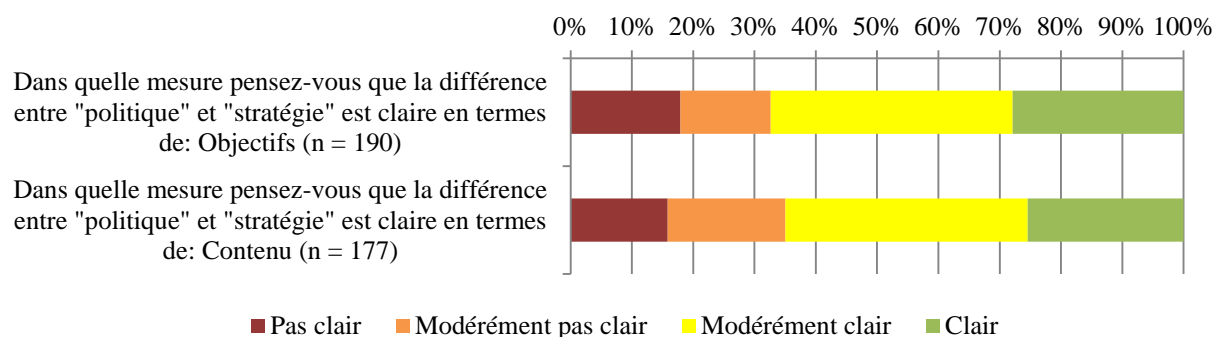


Figure A6.2

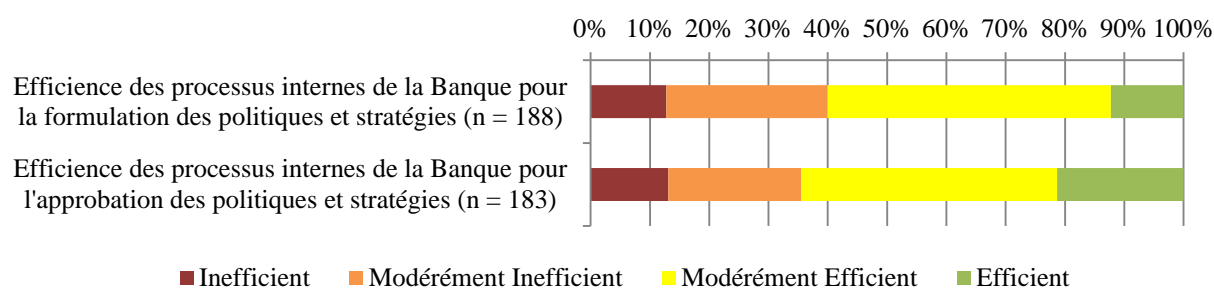


Figure A6.3

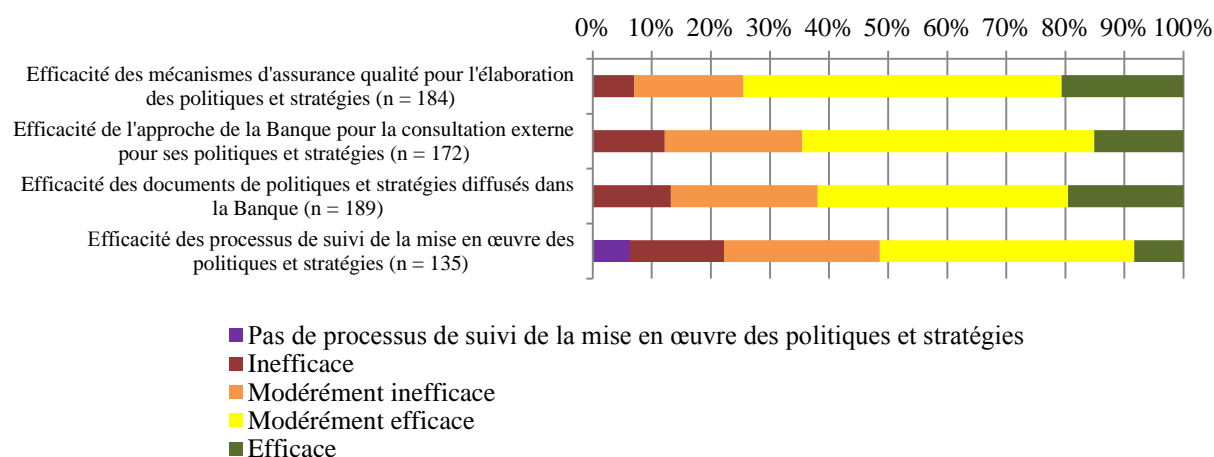


Figure A6. 4 : Quel est votre degré de familiarité avec les politiques et stratégies suivantes?

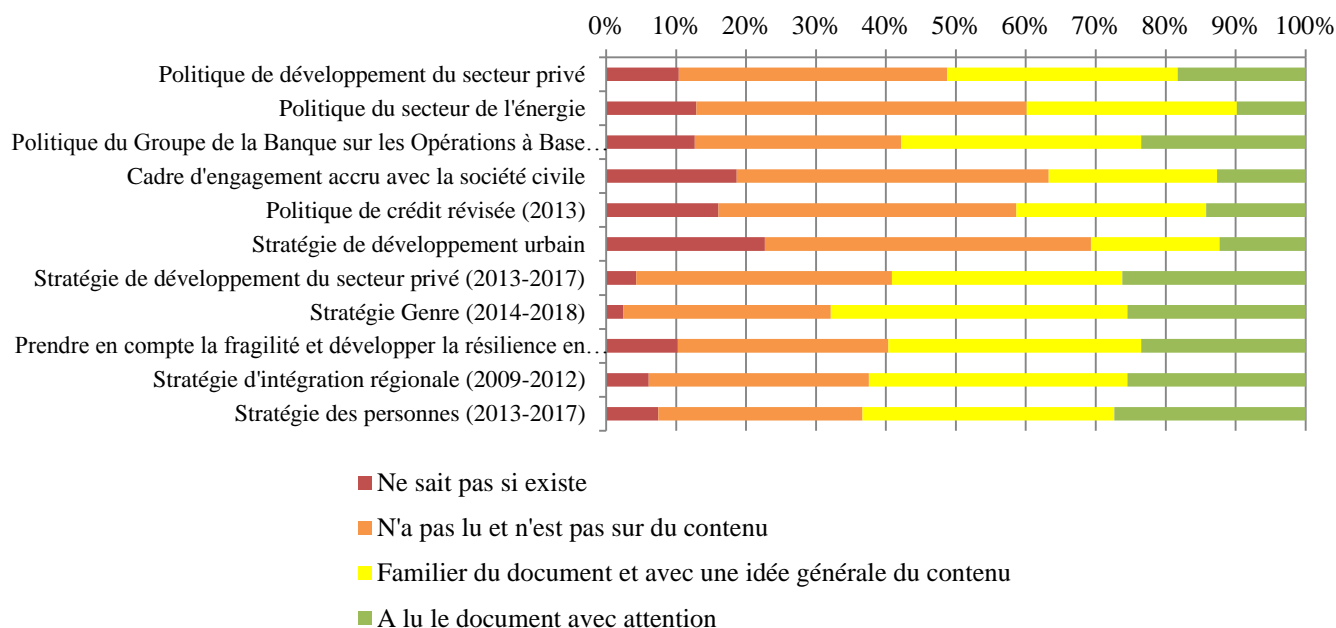


Figure A6. 5 : Politique dont vous avez une meilleure connaissance

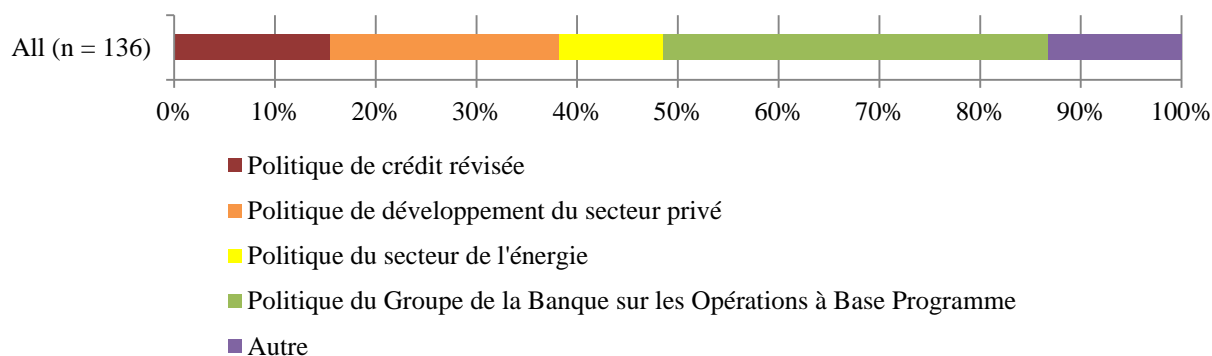


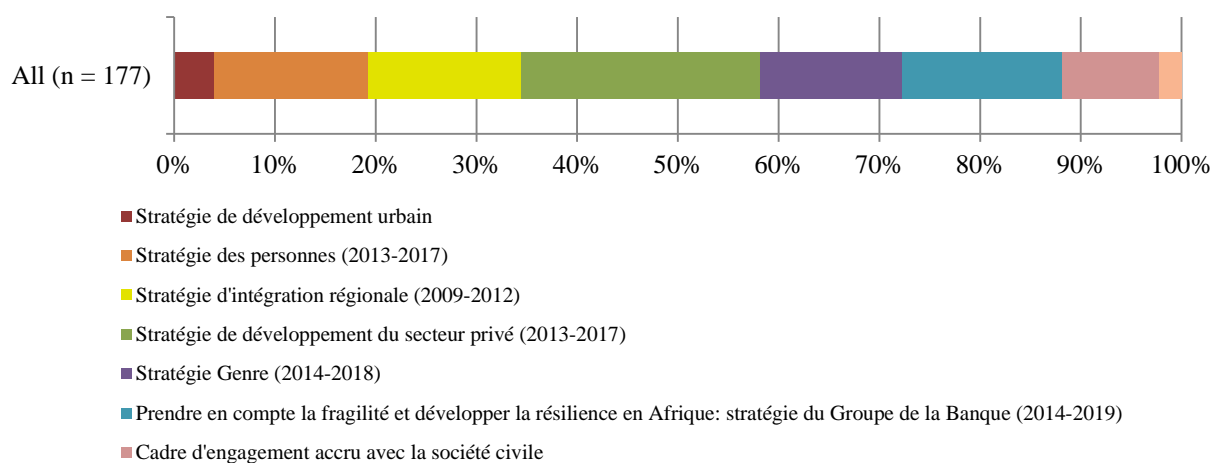
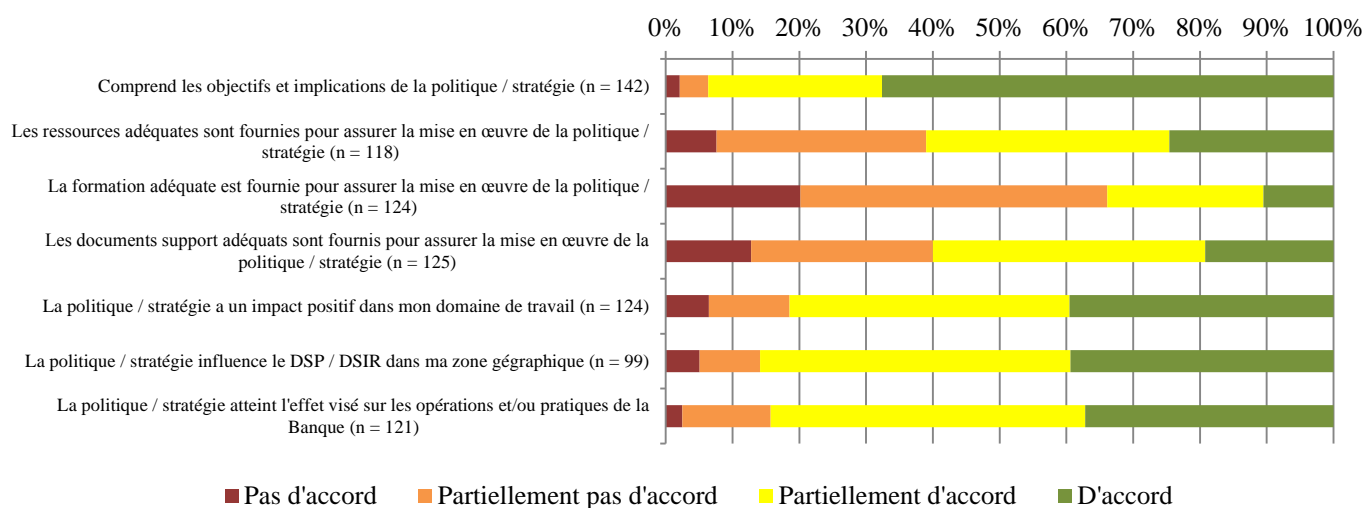
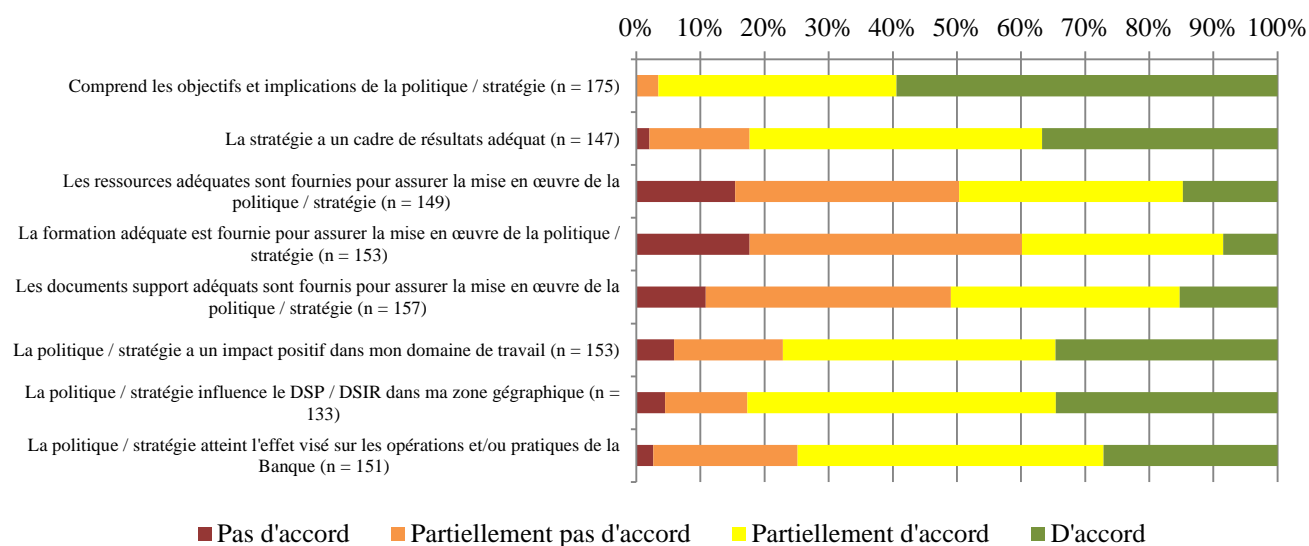
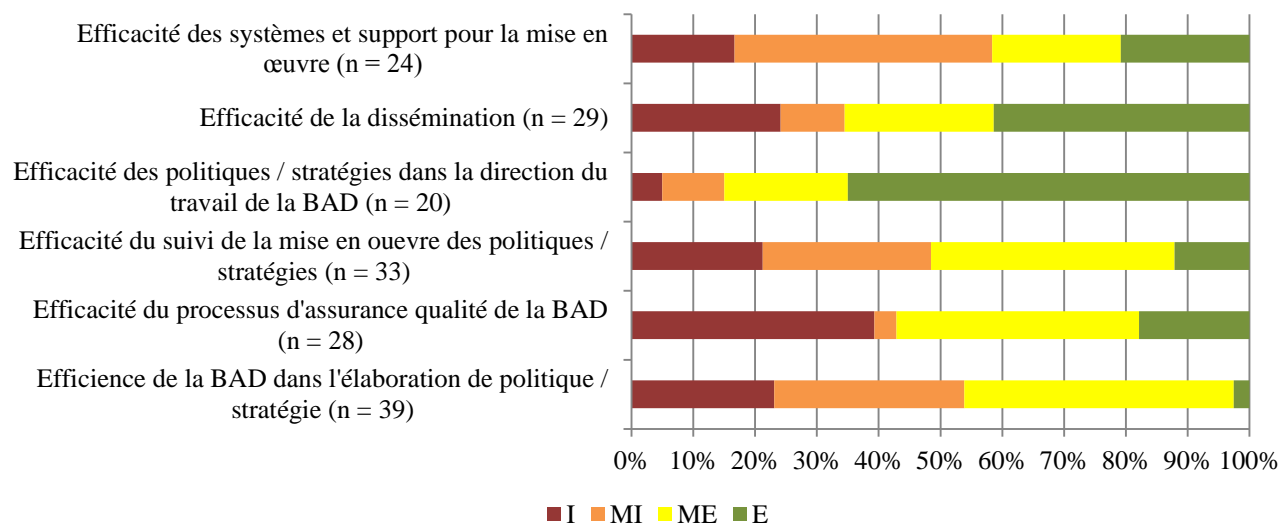
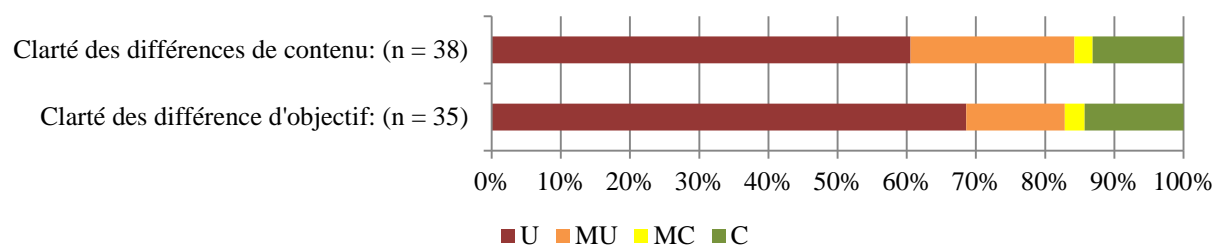
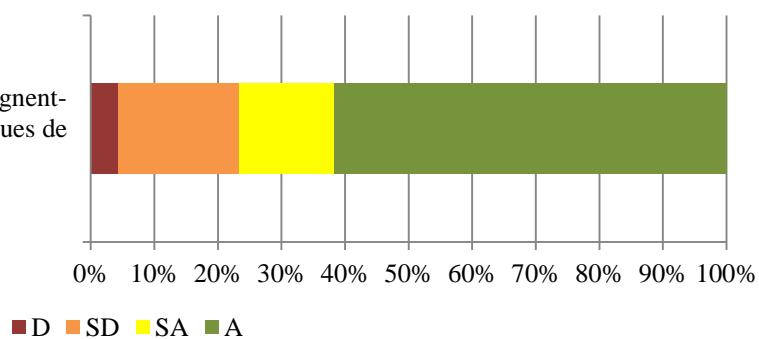
Figure A6. 6 : Stratégie dont vous avez une meilleure connaissance**Figure A6. 7 : Application des politiques**

Figure A6. 8 : Application des stratégies**Résultats des entretiens**

Dan quelle mesure les politiques / stratégies atteignent-elles leur effet visé sur les opérations et/ou pratiques de la Banque? (n = 47)



Annexe 7 : Analyse de la prise en compte des thèmes des politiques et stratégies dans les documents de stratégie par pays

	Avant la politique/stratégie		Après la politique/stratégie	
	MS+	S+	MS+	S+
Société civile (avant : n=25; après : n=20)				
Consultation avec les parties prenantes nationales (bénéficiaires, gouvernements partenaires, autres donateurs et société civile) durant le processus d'élaboration du DSP	75%	21%	75%	40%
Attention aux mesures de renforcement des capacités pour la société civile	4%	0%	24%	12%
Genre (avant : n=41 ; après : n=4)				
Alignement sur les priorités stratégiques institutionnelles du Groupe de la Banque : Genre	35 %	8 %	75 %	25 %
Intégration régionale (avant : n=1 ; après : n=44)				
Alignement sur les priorités stratégiques institutionnelles du Groupe de la Banque: Intégration régionale	100 %	0 %	90 %	52 %
Développement du secteur privé (avant : n=34 ; après : n=11)				
Alignement sur les priorités stratégiques institutionnelles du Groupe de la Banque : PSD	73 %	24 %	91 %	27 %
Pertinence/efficacité du programme proposé par la Banque: Intégration des opérations du secteur privé financé par la Banque dans le programme du pays	38 %	9 %	73 %	18 %
Énergie (avant : n=25 ; après : n=20)				
Alignement sur les priorités stratégiques institutionnelles du Groupe de la Banque : Transition vers la croissance verte	52 %	12 %	95 %	35 %
Alignement sur les priorités stratégiques institutionnelles du Groupe de la Banque : Environnement/Changement climatique	42 %	17 %	89 %	53 %

Note : Cette analyse repose sur l'évaluation de la qualité à l'entrée des DSP par l'équipe d'évaluation, qui a utilisé une échelle à six points (très insatisfaisant, insatisfaisant, assez insatisfaisant, assez satisfaisant, satisfaisant, très satisfaisant).

Annexe 8 : Modèle de questionnaire pour la revue normalisée

	Titre du document	
	Date d'approbation par le Conseil	
	À quel processus (le cas échéant) de reconstitution de ressources/d'augmentation générale de capital est-elle liée ?	
1. Leçons tirées des politiques/stratégies antérieures	a. Les leçons apprises des politiques/stratégies antérieures reposent-elles sur une analyse ou des évaluations de fond ?	(Oui/Non)
	b. Les leçons apprises des politiques/stratégies antérieures reposent-elles sur une expérience opérationnelle ?	(Oui/Non)
	c. Les leçons apprises des politiques/stratégies antérieures reposent-elles sur des expériences extérieures à la Banque ?	(Oui/Non)
	Observations	
2. Justification de la nouvelle politique ou stratégie	Existe-t-il une explication rationnelle à la préparation de la nouvelle politique ou stratégie ?	(Oui/Non)
	Observations	
3. Diagnostic /compréhension des défis qui se posent aux PMR	a. Existe-t-il une analyse des besoins des PMR ?	(Oui/Non)
	b. Existe-t-il une analyse des contraintes dans les PMR ?	(Oui/Non)
	Observations	
4. Objectifs	a. Les objectifs sont-ils clairement énoncés ?	(Oui/Non)
	b. Combien d'objectifs (y compris les sous-objectifs) sont énoncés ?	(Nombre)
	Observations (<i>liste des principaux objectifs</i>)	
5. Alignement sur la Stratégie décennale	a. La politique ou la stratégie est-elle directement liée à la croissance inclusive et/ou la transition progressive de la croissance verte ?	(Oui/Non)
	b. La politique ou la stratégie est-elle directement liée aux États fragiles, à l'agriculture et à la sécurité alimentaire et/ou au genre ?	(Oui/Non)
	c. La politique ou la stratégie est-elle directement liée à l'un quelconque des domaines suivants : développement de l'infrastructure, intégration régionale, développement du secteur privé, gouvernance et redevabilité, et compétences et technologie ?	(Oui/Non)
	d. La politique ou la stratégie est-elle directement liée aux nouveaux domaines d'engagement stratégique, tels que « Une seule Banque », promotion des partenariats, et l'acquisition des connaissances ?	(Oui/Non)
	Observations (<i>énumérer le(s) mode(s) auquel/auxquels elle est liée</i>)	
6. Liens et redondances	a. La politique ou la stratégie établit-elle explicitement des liens avec d'autres stratégies et politiques ?	(Oui/Non)
	b. Est-il clair que tout ou partie d'une politique ou stratégie est en train d'être remplacée ou supprimée ?	(Oui/Non)
	Observations (<i>Si oui, les énumérer dans la case des observations</i>)	

7. Classification	Sur la base des réponses aux six premières questions, s'agit-il d'un document de politique, de stratégie ou d'un document hybride?	<i>Politique/Stratégie/Hybride</i>
Si le document est une politique, répondre aux questions 8 à 11; s'il s'agit d'une stratégie, passer à la question 12 pour répondre aux n° 12 à 15; s'il s'agit d'un document hybride, répondre à toutes les questions allant de 8 à 15.		
8. Clarté des exigences	a. La politique expose-t-elle clairement les prescriptions (règles) concernant ce qu'on devrait faire ?	<i>(Oui/Non)</i>
	b. La politique expose-t-elle clairement les interdictions (exclusions) quant à ce qu'on ne devrait pas faire ?	<i>(Oui/Non)</i>
	Observations	
9. Clarté des critères pour l'application	Les critères relatifs aux personnes à qui s'applique la politique sont-ils clairs ?	<i>(Oui/Non/S.O)</i>
	Observations	
10. Clarté des actions de suivi ou des documents d'orientation	La liste des actions de suivi ou des documents d'orientation est-elle clairement établie ?	<i>(Oui/Non)</i>
	Observations (<i>préciser QUOI et QUAND dans les observations</i>)	
11. Clarté de la responsabilité concernant la mise en œuvre	Existe-t-il une définition de responsabilité organisationnelle claire pour la mise en œuvre, le suivi, et la production de rapports ?	<i>(Oui/Non)</i>
	Observations (<i>préciser QUI et FRÉQUENCE dans les observations</i>)	
12. Positionnement et sélectivité de la Banque	a. La stratégie fait-elle état d'une sélectivité entre plusieurs domaines stratégiques ?	<i>(Oui/Non)</i>
	b. Fait-elle une différence entre les PMR ?	<i>(Oui/Non)</i>
	c. Les choix sont-ils explicitement liés à un domaine d'avantage comparatif spécifique de la Banque ?	<i>(Oui/Non)</i>
	Observations	
13. Calendrier	Existe-t-il un calendrier explicite pour la stratégie ?	<i>(Oui/Non)</i>
	Observations	
14. Plan de mise en œuvre de la Banque	a. Le plan prévoit-il un organe d'exécution ?	<i>(Oui/Non)</i>
	b. Le plan prévoit-il des ressources ?	<i>(Oui/Non)</i>
	c. Le plan prévoit-il des compétences ?	<i>(Oui/Non)</i>
	d. Le plan prévoit-il des mesures d'incitation ?	<i>(Oui/Non)</i>
	e. Le plan prévoit-il un calendrier d'exécution ?	<i>(Oui/Non)</i>
	Observations	
15. Cadre de résultats et de suivi et évaluation et dispositions provisions	a. Existe-t-il un cadre de résultats ?	<i>(Oui/Non)</i>
	b. Existe-t-il un mécanisme de suivi et évaluation, avec des indicateurs spécifiés ?	<i>(Oui/Non)</i>
	c. Est-il prévu des dispositions pour le suivi et évaluation ?	<i>(Oui/Non)</i>
	Observations	

Annexe 9 : Récapitulation des notes des études de cas

POLITIQUES	Pertinence	Qualité et contenu	Processus	Efficacité
Politique de développement du secteur privé	S	S	U	MU
Politique pour les opérations d'appui programmatique	S	S	MU	MU
Politique du secteur de l'énergie	S	S	MS	MU
Politique en matière de crédit révisée ³⁶	S	MS	MS	Trop tôt pour être notée
STRATÉGIES				
Stratégie visant à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience	S	MS	S	Trop tôt pour être notée
Stratégie de développement du secteur privé	S	MS	MU	MU
Stratégie d'intégration régionale	S	MU	MS	MU
Cadre d'engagement avec la société civile	MS	MU	MS	U
Stratégie de développement urbain	S	MS	U	U
Stratégie en matière de genre	S	S	MS	MS
Stratégie de gestion des personnes	MS	MU	S	Trop tôt pour être notée

Notes de fin

- ¹ Sauf si le contexte en dispose autrement (par ex. la Banque et le Fonds), la BAD ou la Banque désigne le Groupe de la Banque africaine de développement dans son ensemble.
- ² La catégorie non opérationnelle comprend un éventail de politiques et de stratégies financières et institutionnelles.
- ³ Cette évaluation exclut de son champ les stratégies par pays ou les stratégies d'intégration régionale et également certaines politiques spécialisées (par exemple, l'acquisition des biens et travaux), les amendements et les programmes spéciaux (par ex., la politique d'aide d'urgence) qui ne se prêtent pas à un examen normalisé.
- ⁴ Un rapport initial décrivant la méthodologie a été finalisé le 8 septembre 2014.
- ⁵ Sauf si le contexte en dispose autrement (ex. le Conseil d'administration du Fonds), les Conseils ou le Conseil d'administration renvoient aux Conseil d'administration de la Banque et du Fonds.
- ⁶ COSP a communiqué à l'équipe d'évaluation en mars 2015 un projet de document, avant son examen par le Comité de coordination de la Haute direction. Ce document avait pour objectif de remédier à certaines insuffisances relevées dans le projet de rapport de l'évaluation.
- ⁷ Particulièrement, les membres du CODE (Comité des opérations et pour l'efficacité du développement)
- ⁸ En 2013, IDEV a achevé une évaluation indépendante de la qualité à l'entrée des DSP et des DSIR.
- ⁹ Le rapport initial finalisé le 8 septembre présente le plan d'évaluation.
- ¹⁰ Cette évaluation n'inclut pas les stratégies par pays ni les stratégies d'intégration régionale, de même que certaines politiques spécialisées (ex., l'acquisition des biens et travaux), les amendements et les programmes spéciaux (ex., l'aide d'urgence) qui ne se prêtent pas à un examen selon une procédure.
- ¹¹ Il s'agit des lignes directrices de politiques, des plans d'action, procédures, cadres, accords, arrangements, plans de communication, conditions, critères, établissements, notes d'orientation, principes directeurs, manuels, modalités de mise en œuvre, notes d'information, initiatives, documents de réflexion, manuels, systèmes, formats, rapports et notes d'information, qui ont tous été suggérés comme faisant partie de l'ensemble des politiques ou des stratégies à un moment donné de l'évaluation.
- ¹² Les récents exemples sont : Politique et stratégie d'intégration régionale du Groupe de la Banque pour 2014-2023 (2014) ; Politique et stratégie de développement du secteur financier pour 2014-2019 (2014); Politique et stratégie de microfinance du Groupe de la Banque (2006) et Politique en matière de population et stratégies de mise en œuvre (2000).
- ¹³ Il convient de noter que pour cette question, plusieurs autres réponses provenant des bureaux extérieurs étaient légèrement plus positives que celles émanant du siège. Cependant, le nombre de réponses des bureaux extérieurs n'était pas assez élevé pour permettre la ventilation des données.
- ¹⁴ Les documents de stratégie pays, qui n'entrent pas dans le cadre de cette évaluation, ont été clairement organisés récemment sur la page intranet de COSP, qui est facile à consulter et accessible à l'ensemble du personnel.
- ¹⁵ À la Banque interaméricaine de développement, seules les stratégies intersectorielles sont soumises au Conseil d'administration pour approbation. Les stratégies portant sur les secteurs pris individuellement sont appelées cadres sectoriels et approuvées par la Direction de l'institution.
- ¹⁶ Il existe quelques exceptions récentes notables. Le Système de sauvegardes intégré a été approuvé par le Conseil et publié sous forme d'ensemble comprenant la Déclaration de politique et les sauvegardes opérationnelles obligatoires, quoique la note d'orientation sur les PEES censée accompagner n'ait été approuvée et diffusée que plus tard.
- ¹⁷ La Banque mondiale procède actuellement à une mise à jour et à une consolidation similaires de ses politiques de sauvegarde.
- ¹⁸ Cette pratique fait courir à l'intégralité du document de politique le risque de déclencher une vérification de la conformité par le Mécanisme indépendant d'inspection.
- ¹⁹ Évaluation effectuée avant le lancement du volume I du Manuel des opérations, qui devrait améliorer l'accessibilité de l'ensemble à l'avenir.
- ²⁰ La Politique et stratégie de développement du secteur financier a été comptée à la fois comme politique opérationnelle et stratégie opérationnelle en raison de la nature hybride du document.
- ²¹ Le Système de sauvegardes intégré de 2013, qui contient une déclaration de politique distincte dans le document de politique, constitue une exception.
- ²² Les résultats complets de chaque étude de cas figurent dans le volume 2 du Rapport technique.
- ²³ Banque africaine de développement, *Une organisation de plus en plus efficace et efficiente-Passer de bon à très bon, Phase IV: Rapport final, mars 2014*
- ²⁴ Comme indiqué dans le rapport intitulé: Le partenaire préféré? Une évaluation de la Banque africaine de développement par ses clients, 2012.
- ²⁵ Historiquement, la fonction d'élaboration des politiques et stratégies a été transférée au sein de la Banque, d'ORPC 1, pour les politiques, et de STRG, pour les stratégies, à COSP pour les deux depuis novembre 2013.
- ²⁶ Si un système a été récemment introduit, sur la base de l'expérience des autres institutions, il prendra du temps pour devenir pleinement opérationnel et utile.
- ²⁷ IDEV conduit une évaluation parallèle concernant la gestion du budget administratif, qui fournira davantage d'informations sur les progrès accomplis à ce jour dans la réforme en matière de gestion budgétaire et les défis restant à relever.
- ²⁸ Dans l'enquête, ces questions étaient posées aux répondants par rapport aux politiques et stratégies dont ils avaient une meilleure connaissance.

²⁹ Dans le cadre de l'enquête il était demandé au personnel et aux chefs de division d'indiquer s'ils étaient d'accord ou pas d'accord avec les assertions suivantes : « la politique/stratégie a un impact positif sur mon domaine de travail » et « la politique/stratégie guide la préparation des DSP et des DSIR dans le secteur où j'exerce ». Les feux de signalisation sur cette ligne reflètent la réponse à ces deux questions.

³⁰ Une évaluation complète du secteur de l'énergie est prévue pour 2015 et une autre pour les stratégies d'intégration régionale, en 2016. Couvrant la période 2000-10, l'évaluation de la « Promotion de l'intégration régionale » de 2012 avait été conduite avant que tout changement n'ait été perceptible.

³¹ La liste du personnel fournie datant d'avant la principale phase de retour sur Abidjan, certains membres du personnel y figurant étaient déjà partis avant la réalisation de l'enquête. Sur cette base, nous estimons que le taux de réponse devrait avoisiner 20 %.

³² La politique et stratégie de développement du secteur financier pour 2014-2019, approuvée en 2014, est qualifiée d'hybride, et a été incluse dans les deux listes aux fins de la revue normalisée.

³³ Cette politique est parfois appelée par la Banque Politique de crédit.

³⁴ La matrice de délégation des pouvoirs pourrait être interprétée comme suggérant que le chef de projet peut initier le processus.

³⁵ La consultation externe est pratiquée à la BAD, tout comme chez les autres banques multilatérales de développement. La revue externe est différente, car elle implique des revues techniques d'une politique ou d'une stratégie par des experts extérieurs ou des pairs réviseurs. La BAD est la seule parmi les banques multilatérales de développement à ne pas recourir à cette pratique.

³⁶ Titre complet : Diversifier les produits de la Banque pour fournir aux pays exclusivement FAD un accès au guichet souverain BAD