



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Evaluation indépendante du développement

13 Août 2015

RAPPORT DE SYNTHÈSE

**Évaluation indépendante de la gestion du budget administratif de la Banque
africaine de développement**



RAPPORT DE SYNTHÈSE

Évaluation indépendante de la gestion du budget administratif de la Banque
africaine de développement

Août 2015



Table des matières

REMERCIEMENTS	III
ACRONYMES ET ABREVIATIONS	IV
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	V
CHAPITRE 1. INTRODUCTION	1
OBJECTIFS DE L’EVALUATION.....	1
PORTEE ET APPROCHE DE L’EVALUATION.....	1
CONTEXTE DE L’EVALUATION.....	1
LIMITES.....	4
CHAPITRE 2. PERTINENCE ET COHÉRENCE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	2
LA REFORME BUDGETAIRE EST-ELLE ADAPTEE AUX BESOINS ?	2
LA REFORME BUDGETAIRE ETAIT-ELLE BIEN COORDONNEE AVEC LES AUTRES PROGRAMMES DE REFORME ?.....	3
CHAPITRE 3. MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	4
QUELLE A ETE L’EFFICACITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME BUDGETAIRE ?	4
LA REFORME BUDGETAIRE A-T-ELLE PRODUIT LES RESULTATS ESCOMPTE ?	7
CHAPITRE 4. EFFICACITÉ DE LA GESTION DU BUDGET ADMINISTRATIF	11
LES ACTIVITES DE PLANIFICATION ET D’EXECUTION BUDGETAIRES SONT-ELLES EFFICACES ?	11
LES RESSOURCES SONT-ELLES UTILISEES DE FAÇON RATIONNELLE ?	17
CHAPITRE 5. EFFICACITE DE LA GESTION DU BUDGET ADMINISTRATIF	21
DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME BUDGETAIRE PARTICIPE-T-IL A UN MEILLEUR ALIGNEMENT SUR LA STRATEGIE DECENNALE ?.....	21
DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME BUDGETAIRE APPUIE-T-IL LE PRINCIPE D’UNE ALLOCATION DES RESSOURCES AXEE SUR LES RESULTATS ?	23
LE CADRE BUDGETAIRE PERMET-IL UNE FLEXIBILITE OPTIMALE ?	23
L’UTILISATION DES RESSOURCES FAIT-ELLE L’OBJET DE SUIVI EN VUE D’UNE REDDITION DES COMPTES ?.....	24
CHAPITRE 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	28
CONCLUSIONS	28
LEÇONS	29
RECOMMANDATIONS	29
ANNEXE 1	31
INFORMATIONS SUR LA METHODOLOGIE.....	31
ANNEXE 2	34
MATRICE DE L’EVALUATION	34
ANNEXE 3	39
BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME BUDGETAIRE	39
ANNEXE 4	45
PRINCIPAUX RESULTATS DE L’ENQUETE EN LIGNE.....	45
ANNEXE 5	47
INFORMATIONS SUR L’ETUDE COMPARATIVE.....	47

Remerciements

Ce rapport de synthèse préparé par les services de l'Évaluation indépendante du développement (IDEV) de la Banque africaine de développement présente les conclusions et les recommandations de l'évaluation de la gestion du budget administratif de la Banque¹. L'évaluation était dirigée par Madhusoodhanan Mampuzhasseril, chargé d'évaluation principal, avec l'appui d'Akua Arthur-Kissi, chargé d'évaluation. Samer Hachem, chef de division – IDEV2 –, a donné les orientations nécessaires à l'évaluation et en a assuré la supervision. IDEV a réalisé l'évaluation avec l'assistance d'une équipe de consultants de Ernst and Young, Tunisie, dirigée par Arnauld Bertrand et Christina Castella. Parmi les réviseurs extérieurs spécialisés de l'évaluation, on peut citer Achim von Heynitz, ancien chef du département du budget à la Banque mondiale, et Barun Chatterjee, ancien conseiller supérieur pour la gestion des ressources institutionnelles à la Banque mondiale. Un groupe de référence a fourni des commentaires pertinents aux différentes phases de l'évaluation, comprenant le lancement, les conclusions intérimaires et le projet de rapport.

L'équipe d'évaluation tient à remercier le groupe de référence et les réviseurs extérieurs spécialisés de leur contribution, de leur ardeur au travail et des efforts qu'ils ont fournis pour réaliser l'évaluation, ainsi que l'ensemble des collègues qui ont fourni une contribution de valeur, en particulier au sein du département du budget de la Banque africaine de développement. L'équipe souhaite également exprimer sa profonde gratitude aux principaux contacts au sein des institutions pairs que sont la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale et l'Agence française de développement. Ces contacts ont facilité les missions et la collecte d'informations dans leurs institutions respectives, partagé leurs points de vue et apporté une contribution précieuse à l'étude d'analyse comparative qui a éclairé le rapport d'évaluation.

¹

Pour toute question concernant ce rapport, veuillez contacter Madhusoodhanan Mampuzhasseril, poste 1696, Akua Arthur-Kissi, poste 2781 ou Samer Hachem, chef de division – IDEV2 –, poste 2195.

Acronymes et abréviations

AFD	Agence française de développement	WPBF	Cadre du programme de travail et du budget
AGC	Augmentation générale du capital	OFSD	Département du développement du secteur financier
BAD	Banque africaine de développement	ATR	Agence temporaire de relocalisation
BAsD	Banque asiatique de développement	OIVP	Vice-présidence chargée des opérations III – Infrastructure, secteur privé et intégration régionale
BDIR	Conseil d'administration	MUC	En millions d'unités de compte
BMD	Banque multilatérale de développement	ONEC	Département énergie, environnement et changement climatique
BPMSD	Département du budget de la BAsD	WPA	Accord d'exécution du programme de travail
BUFIPOL	Comité du budget et de la politique financière	ORQR	Département résultats et contrôle de la qualité
CAS	Système de comptabilité analytique	OSAN	Département agriculture et agro-industrie
CE	Engagement auprès des pays	OSHD	Département du développement humain et social
CHRM	Département de la gestion des ressources humaines	OSVP	Vice-présidence chargée des opérations II – Opérations sectorielles
COBP	Plans pour les opérations pays	PC	Contrat de performance
COPB	Département du budget	PEX	Comité exécutif auprès du président
COPM	Bureau de gestion de la mise en œuvre de la performance	PRST	Présidence
COSP	Département des stratégies et des politiques	RBB	Budgétisation axée sur les résultats
CRB	Comité de revue du budget	ORVP	Vice-présidence chargée des opérations I – programmes-pays, régionaux et politiques
CSVP	Vice-présidence des services institutionnels	CMR	Cadre de mesure des résultats
DAC	Comité d'aide au développement	RRC	Centres régionaux de ressources
DAM	Matrice de délégation de pouvoirs	SAP	Progiciel de gestion intégré, en informatique et management
DCC	Document-cadre des Complexes	DPB	Document du programme et du budget
DSP	Document de stratégie pays	PMR	Pays membre régional
EAID	Évaluation annuelle de l'impact des interventions sur le développement	NGFO	Bureau extérieur du Nigeria
ECON	Complexe de l'Économiste en chef	SARC	Centre de ressources d'Afrique australe
ED	Administrateur	SDN	Note d'orientation stratégique
FAD	Fonds africain de développement	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
FNVP	Vice-présidence des Finances	SMCC	Comité de coordination de la Haute Direction
FO	Bureau extérieur	SNFO	Bureau extérieur du Sénégal
FVP/COO	Premier vice-président/Chief Operating Officer	SPD	Département des stratégies et des politiques
GCRO	Bureau de la gestion des risques	SLT	Stratégie à long terme ou Stratégie décennale
IDB	Banque interaméricaine de développement	URCOO	Unités relevant du Chief Operating Officer
IDEV	Évaluation indépendante du développement	URBD	Unités relevant du Conseil
KPI	Indicateurs de performance clés	BM	Banque mondiale
PNOI	Programme non opérationnel indicatif	SRT	Structure de répartition du travail
POI	Programme opérationnel indicatif	VPU	Unité de la Vice-présidence
RCF	Ratio de coûts fixes	SEGL	Secrétaire général
RH	Ressources humaines	UC	Unité de compte
SETA	Système d'enregistrement du temps par activité	OITC	Département Transport et TIC
SMT	Stratégie à moyen terme	ZMFO	Bureau extérieur de la Zambie

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Introduction

L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de la gestion du budget administratif de la Banque africaine de développement était l'une des trois composantes de l'évaluation globale qui a permis de mesurer la mise en œuvre par la Banque des engagements qu'elle a pris dans le cadre de la sixième augmentation générale du capital (AGC-VI) et des douzième et treizième reconstitutions générales des ressources du Fonds africain de développement (FAD-XII et FAD-XIII). L'objectif majeur de l'évaluation était de déterminer si la gestion du budget administratif de la Banque est synonyme d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre de ses priorités stratégiques d'une part et, d'autre part, d'identifier des domaines dans lesquels d'autres améliorations sont possibles. L'évaluation a aussi permis de déterminer dans quelle mesure les principales actions recommandées par l'examen de la réforme budgétaire 2012 ont été réalisées.

La gestion du budget administratif au sein de la Banque était guidée par l'ambitieux programme de réforme approuvé par le Conseil d'administration le 15 juin 2007. Ce programme de réforme couvrait les principaux problèmes que la Banque doit régler pour accroître son efficacité et son efficience, et était axé sur : i) le renforcement de la corrélation entre priorités institutionnelles et allocation de ressources ; ii) l'amélioration de la flexibilité budgétaire institutionnelle, grâce à une fongibilité accrue et à la décentralisation du pouvoir ; iii) la mise en place d'un nouveau cadre de responsabilité et de performance, notamment en liant les prestations attendues aux indicateurs de performance clés (KPI) ; et iv) le renforcement de la capacité budgétaire à travers l'institution. La réforme budgétaire a ainsi occupé une place de choix dans cette évaluation.

Portée et approche de l'évaluation

L'évaluation s'articulait autour de quatre questions principales portant sur : a) le caractère approprié des outils et systèmes qui permettent à la Banque de gérer son budget administratif ; b) l'efficacité des processus et procédures utilisés pour la formulation, l'allocation et l'utilisation de son budget administratif ; c) la mesure dans laquelle l'approche de la Banque a facilité l'obtention de résultats et une bonne performance ; et d) les enseignements tirés de la mise en œuvre de la réforme budgétaire initiée en 2007. L'évaluation couvrait principalement une période de cinq ans (2010-2014), qui comprend les cycles du FAD-XII, du FAD-XIII et de l'AGC-VI. Toutefois, l'évaluation est remontée plus loin en arrière pour introduire des changements dans les processus, lorsque cela s'est avéré nécessaire.

Cette évaluation se fonde sur la théorie, et la base des données probantes devant servir à l'évaluation a été constituée en collectant des données quantitatives et qualitatives et des informations grâce à plusieurs méthodes et à des sources différentes comprenant la revue documentaire, la schématisation des processus, les entretiens personnels, les discussions dirigées de groupe, l'enquête en ligne auprès des intervenants, y compris le personnel de la Banque et le Conseil, et des entretiens téléphoniques avec le personnel du bureau extérieur, sur la base d'un questionnaire semi-structuré. Les informations ainsi recueillies ont été triangulées pour aboutir aux conclusions de l'évaluation. Les données et les informations ont été collectées auprès de quatre institutions comparables à la Banque, pour des besoins d'analyse comparative². Un groupe de référence de l'évaluation et deux réviseurs extérieurs spécialisés ont veillé à l'exactitude factuelle, à la qualité et à la rigueur de l'évaluation. Les conclusions de l'évaluation ont été présentées pour avis à la Direction de la Banque et au groupe de référence, et leurs points de vue ont été examinés et traités comme il se doit.

²

L'exercice d'analyse comparative concernait quatre institutions comparables à la Banque, à savoir trois banques multilatérales de développement (la Banque mondiale – AID et BIRD –, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement) et une agence bilatérale de développement (l'Agence française de développement). Un rapport d'analyse comparative détaillé revu par ces institutions est disponible.

Principales conclusions de l'évaluation

Par sa conception, la réforme budgétaire était pertinente et, dans une large mesure, imbriquée et intégrée dans les autres composantes de la réforme de la Banque. La réforme budgétaire devait être mise en œuvre dans un contexte dynamique marqué par une réforme institutionnelle élargie et des mutations organisationnelles au sein de la Banque. Les trois réformes essentielles à la réforme budgétaire étaient : a) la restructuration organisationnelle de 2006, qui a établi trois Complexes des opérations ; b) la réforme des ressources humaines, comprenant une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines en 2007 et une Stratégie (actualisée) de gestion des personnes en 2013 ; et c) la stratégie de décentralisation, notamment la feuille de route établie en 2010. La cohérence des réformes corrélées, qui pourrait favoriser ou entraver leur mise en œuvre et la séquence de cette mise en œuvre, a été prise en compte dans la proposition faite par la Direction en 2007 et dans les documents subséquents qui énoncent les nouvelles mesures de réforme.

La réforme budgétaire se poursuit. Des progrès remarquables ont été accomplis en ce qui concerne la décentralisation du pouvoir de gestion budgétaire et l'introduction d'une flexibilité et d'une fongibilité supplémentaires, ainsi que le renforcement des capacités, mais la réforme est encore loin d'être achevée. La plupart des mesures clés ont été mises en œuvre du point de vue technique, sans pour autant se traduire jusqu'à présent en résultats tangibles. Cette situation s'explique dans une large mesure par une séquence de mise en œuvre inadéquate, et par des retards dans l'application des mesures de réforme engagées et l'appropriation de ces mesures par le personnel. En fait, certaines mesures ont été révoquées durant la mise en œuvre à cause des difficultés rencontrées, telles que la décentralisation de la gestion du personnel.

Somme toute, la mise en œuvre de la réforme budgétaire s'est avérée difficile. La chronologie et la séquence de mise en œuvre de la réforme budgétaire n'ont pas toujours respecté le calendrier établi en 2007 ni la logique globale de la réforme. Par exemple, le cadre de responsabilité a pris beaucoup de retard par rapport à la décentralisation de la responsabilité de gestion budgétaire, diminuant l'efficacité globale de la réforme. Le fait que la réforme soit par nature dynamique peut être considéré comme un élément positif de la mise en œuvre globale de la réforme, car il favorise l'expérimentation et l'introduction de correctifs à mi-parcours, mais l'évaluation montre par ailleurs que ce caractère dynamique a causé une « lassitude de la réforme ». Au fil des années, la gestion de la réforme est devenue moins rationnelle, premièrement parce que la Haute Direction n'a pas suffisamment accompagné la réforme, comme l'ont révélé les personnes sondées et d'autres données empiriques, et deuxièmement faute d'une coordination institutionnalisée et formalisée entre les acteurs concernés par la gestion de la mise en œuvre de la réforme.

Les outils budgétaires ont été améliorés, mais il faut encore les affiner. Les outils budgétaires sont en place, mais des efforts supplémentaires sont requis pour améliorer la qualité, et donc l'exploitabilité des données générées. Le logiciel d'évaluation des ressources stratégiques (SRAS) représente à cet égard une avancée majeure par rapport aux pratiques de travail antérieures ; toutefois, cet outil n'est pas jugé convivial et a connu quelques anomalies techniques par le passé. Durant sa mise au point, l'outil a sans cesse été peaufiné sans pour autant être intégré dans les autres systèmes importants à la Banque. La pleine mise en œuvre du système de comptabilité analytique peut aussi être perçue comme une réalisation technique importante, même si le système ne fournit pas encore de données fiables du fait de problèmes d'emploi non résolus avec le système d'enregistrement du temps par activité (SETA) et la structure de répartition du travail (SRT).

On n'a pas suffisamment introduit les changements de comportement requis pour une mise en œuvre efficace de la réforme. La réforme est bonne voie pour atteindre l'un de ses principaux objectifs, à savoir renforcer la capacité de gestion budgétaire grâce aux efforts considérables faits pour acquérir, au sein des Complexes, la capacité à accompagner la décentralisation du pouvoir de gestion budgétaire. L'acquisition des capacités reste néanmoins un domaine que l'on peut encore améliorer, d'autant que l'accent a été mis largement sur les aspects techniques au détriment du changement de l'état d'esprit et des comportements. Si les aspects techniques sont des conditions préalables à remplir, les autres changements voulus représentent en définitive l'élément clé du succès de la réforme.

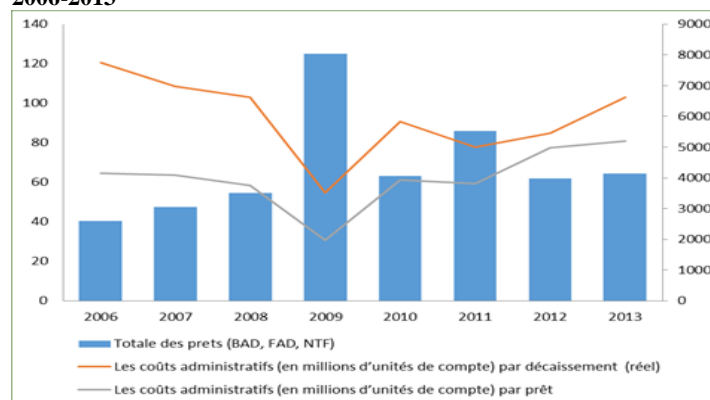
La réforme budgétaire a eu un effet limité sur l'efficacité des principaux processus budgétaires, et particulièrement sur la planification du budget et du programme de travail. S'il n'est pas nécessaire de reconsidérer fondamentalement ce processus, des opportunités évidentes de gain d'efficacité existent. Le processus actuel de planification du budget et du programme de travail de la Banque est intensif en transactions et il faut compter environ 22 000 jours-personnes (soit 92 équivalents temps plein), principalement du fait de la nature ascendante du processus. Le cadre budgétaire pluriannuel qui exige de renseigner les détails complets pour toutes les trois années demande beaucoup d'efforts, mais tous ces détails ne sont pas utilisés en réalité.

L'analyse de certains indicateurs de l'efficacité institutionnelle montre une tendance négative sur les trois dernières années. Par exemple, l'élimination du contrôle des effectifs et l'introduction des ratios de coûts fixes (RCF)³ dans le cadre de la budgétisation en unités de compte (UC) en 2010 ont entraîné un relèvement de la classe des postes sans pour autant diminuer le taux des vacances. Les coûts administratifs par million d'unités de compte décaissées, ainsi que par million de prêts en unités de compte augmentent régulièrement depuis 2011. Le dernier indicateur tend vers son niveau d'avant-réforme. De même, le nombre de membres du personnel de la Banque par volume de prêts suit également une trajectoire à la hausse. Le taux d'exécution budgétaire s'est nettement amélioré depuis 2009 du point de vue de la flexibilité, même si cette amélioration ne s'est pas forcément traduite par un gain d'efficacité. Dans une certaine mesure, la forte hausse improductive⁴ de la dépense au quatrième trimestre se poursuit, comme ce fut le cas dans la période qui a précédé la réforme. Sur une note positive, le pourcentage du budget alloué aux activités opérationnelles a augmenté ces dernières années, de 52,4 % en 2011 à 54,8 % en 2013. Il reste néanmoins inférieur à son niveau de 2008 (58,5 %).

L'efficacité de la gestion budgétaire a finalement été limitée par la mise en œuvre incomplète du système de comptabilité analytique (CAS). S'il est exploité correctement, un système de comptabilité analytique pleinement opérationnel pourra accroître l'efficacité institutionnelle en identifiant des axes où l'on pourrait obtenir des gains d'efficacité et en facilitant l'analyse comparative interne et externe.

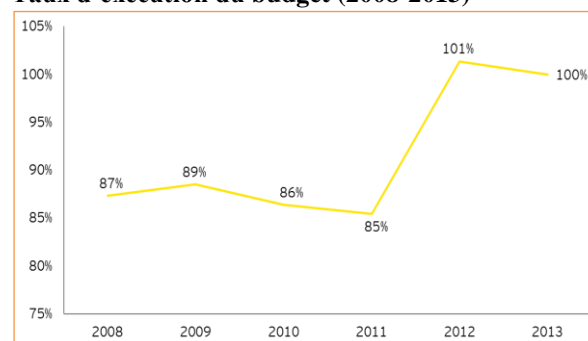
Même si la tendance est positive en ce qui concerne l'alignement de l'allocation stratégique sur l'objectif stratégique, il faut encore renforcer la définition des priorités stratégiques en amont et l'utilisation des données de résultats. La Banque a fait des efforts pour aller au-delà d'une approche graduelle d'allocation budgétaire fondée sur des tendances historiques pour adopter une approche basée sur le programme de travail et les objectifs stratégiques. L'évolution de l'allocation budgétaire

Coûts administratifs par prêt et volumes de décaissement (en milliers d'unités de compte) et du total des prêts (en millions d'unités de compte) 2006-2013



Source : examens rétrospectifs annuels du budget administratif et de la performance

Taux d'exécution du budget (2008-2013)



Source : données extraites du SAP

³ Le RCF réfère au ratio des salaires et des avantages décentralisés (coûts fixes) rapporté au budget total approuvé pour les unités relevant des vice-présidences (y compris les unités placées sous la supervision directe du président) pour une année budgétaire donnée. En l'absence d'un contrôle des effectifs, le RCF a) agit comme un mécanisme de contrôle pour les unités relevant des vice-présidences afin de garantir la surveillance des changements d'effectif et celle des coûts du personnel ; et b) maintient la flexibilité et un équilibre raisonnable entre les coûts du personnel et les autres coûts lors de l'utilisation de leur budget.

⁴ Lors des entretiens menés au titre de l'évaluation, le personnel de la Banque a révélé que plusieurs cas de contrats de consultation initiés au quatrième trimestre étaient établis rapidement, sans respecter les normes de diligence raisonnable. Résultat, plusieurs de ces contrats ont dû être annulés, car le travail effectué était de piètre qualité et n'a été réalisé que partiellement.

induit certains changements positifs en termes de prise en compte des priorités émergentes et d'initiatives stratégiques. Les domaines d'intérêt traditionnel (développement humain et agriculture) ont affiché une croissance négative, car davantage de ressources budgétaires ont été orientées vers de nouvelles priorités stratégiques, en particulier l'environnement, le secteur privé, le transport et la communication. Toutefois, selon une perception largement répandue, le lien entre l'allocation du budget et le programme de travail est faible, et le niveau de prise de décision stratégique dans le cadre du processus de planification reste insuffisant, et les décisions stratégiques continuent d'être

prises par le sommet et restent l'objet de transactions entre les Complexes. Le manque de définition préalable des priorités budgétaires affaiblit le lien entre le processus de planification et la stratégie institutionnelle. Qui plus est, il n'est pas tenu suffisamment compte du travail de suivi des résultats lors de la prise de décision stratégique concernant l'allocation du budget. Les relations entre le Conseil et la Haute Direction sont par ailleurs jugées sous-optimales. À maintes reprises, les membres du Conseil ont demandé à être encore plus impliqués dans les questions

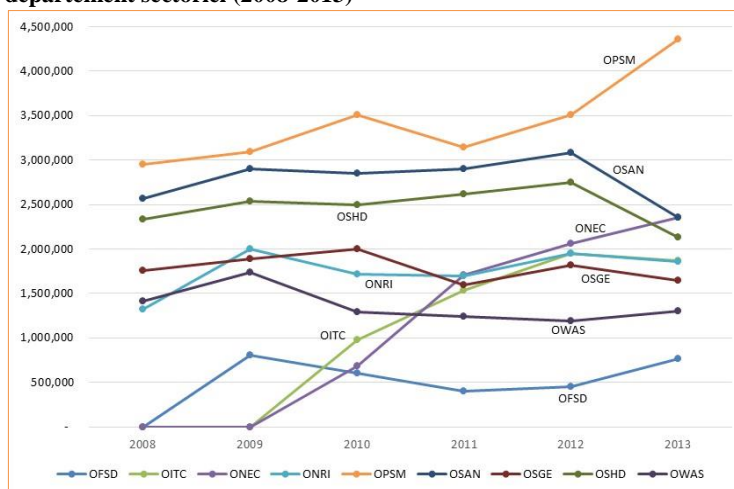
budgétaires, mais leur demande est restée lettre morte jusqu'à présent. Enfin, le processus de planification budgétaire n'a pas pleinement intégré la disponibilité de ressources externes (fonds fiduciaires) pour financer la mise en œuvre du programme de travail.

On a introduit plus de flexibilité, qui reste néanmoins limitée par la gestion du budget de personnel.

La réforme a permis de réaliser des progrès en introduisant une plus grande flexibilité dans la gestion quotidienne du budget. Les flux de transfert du budget annuel brut au sein des Complexes ont augmenté de 33,1 millions d'unités de compte en 2010 à 44,7 millions d'unités de compte en 2014. Le nombre

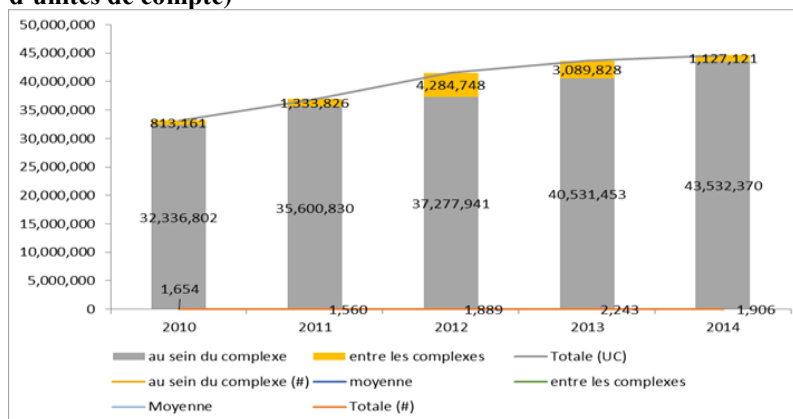
de transferts est passé de 1 654 en 2010 à 1 906 en 2014, culminant à 2 243 transferts en 2013. Toutefois, cela est limité à terme par le rétablissement du contrôle des effectifs, en réponse aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du ratio de coûts fixes (RCF), car les salaires constituent la plus grande partie (environ 70 %) du budget géré directement. Qui plus est, la Banque n'a pas encore pleinement assuré sa transition vers le système de budgétisation en unités de compte⁵, et des

Tendances en matière de dépenses budgétaires (charge de travail) par département sectoriel (2008-2013)



Source : données extraites du SAP

Transferts budgétaires par nombre et par volume (en millions d'unités de compte)



Source : données extraites du SAP

⁵ La budgétisation en unités de compte renvoie au nouveau système de budgétisation du Groupe de la Banque qui détermine les budgets requis par les centres de coût (CC) en décidant d'abord quel programme de travail doit être financé, et par la suite en traduisant la charge de travail (temps du personnel, consultants, missions, voyages, entre autres) en ressources totales nécessaires pour exécuter le programme de travail. Les budgets sont gérés en termes d'enveloppe totale en unités de compte allouée à chaque CC, et non en termes de postes de personnel et d'éléments du budget. La budgétisation en UC vise à : i) décentraliser la gestion budgétaire au profit des centres de coût ; ii) fournir aux responsables des ressources entièrement flexibles ; iii) aider les responsables à se focaliser sur la prestation et les résultats ; iv) éliminer les contrôles d'effectif et de postes de dépense ; et v) mettre les ressources en adéquation avec les produits ou les prestations attendues.

contrôles demeurent en rapport avec la fongibilité et la flexibilité. Les bureaux extérieurs connaissent des contraintes en termes de capacités qui ont nécessité un contrôle continu du siège sur les décisions budgétaires de ces bureaux.

Le cadre de responsabilité n'est pas encore développé, malgré la décentralisation de la responsabilité budgétaire. Le cadre de responsabilité a été progressivement renforcé par des améliorations dans le suivi des performances et par d'autres mesures telles que les accords d'exécution du programme de travail (WPA) et les documents-cadres des Complexes (CFP). Ces mesures ont permis d'établir un lien plus solide entre allocation de ressources et résultats escomptés, et de définir clairement les responsabilités des divers acteurs. Elles restent néanmoins à affiner. L'évaluation a soulevé des préoccupations au sujet de la qualité des documents-cadres des Complexes et elle a montré qu'il faut achever la transition vers un système de budgétisation par pays digne de ce nom afin de renforcer les aspects « responsabilité » des accords d'exécution du programme de travail. Enfin, les contrats de performance n'ont été introduits que très récemment. S'il s'agit là d'une première étape positive, il faut aussi noter que, pour être véritablement efficaces, ces contrats doivent s'appuyer sur une plateforme d'incitations positives et négatives. Certes, les réalisations ont été concrètes, mais le cadre de responsabilité a été renforcé trop lentement par rapport à la rapide décentralisation des responsabilités en matière budgétaire et de gestion du personnel. Par exemple, ce n'est qu'en 2012 que les documents-cadres des Conseils sont entrés en vigueur, alors que les contrats de performance ont pris effet en 2014. Le cadre de responsabilité est la contrepartie indispensable de la délégation de responsabilités accrues, ainsi qu'un outil capital pour prévenir les conséquences imprévues.










La réforme budgétaire a permis d'améliorer le cadre de suivi et d'établissement de rapports, mais des progrès restent possibles, car cette réforme ne s'est pas encore traduite en une culture de la performance axée sur les données. Le suivi des performances a été renforcé par une utilisation accrue des indicateurs de performance clés (KPI) à travers l'institution, même si la qualité des KPI peut encore être améliorée. Le changement de rôle du Département de la programmation et du budget (COPB) et la création du Bureau de gestion de la mise en œuvre de la performance (COPM) ont aussi permis d'améliorer la pertinence et le caractère analytique de l'établissement de rapports. Enfin, la mise en place du système de comptabilité analytique recèle un énorme potentiel de poursuivre le renforcement du cadre de suivi et d'établissement de rapports lorsque le système est pleinement opérationnel.

Malgré ces réalisations, la Banque ne se trouve qu'aux premières étapes de sa transition vers une culture de gestion des performances axée sur les données. Les KPI et les autres données permettant d'établir des rapports ne sont pas utilisés activement dans la prise de décision ni dans la gestion quotidienne. Le COPB s'efforce de maintenir un dialogue sur les performances, en s'appuyant sur les KPI ; toutefois, cet effort devra être soutenu et adossé sur une stratégie de gestion des changements élargie. Le succès dans l'amélioration de l'établissement de rapports sur les documents est aussi perçu comme contribuant à cette transition sur le long terme.

Évaluation globale

Eu égard aux conclusions ci-dessus, l'évaluation globale de la gestion du budget administratif de la Banque a été jugée moyennement insatisfaisante, comme le montre le tableau ci-dessous.

Critères d'évaluation et questions de l'évaluation	Note globale	
<i>Pertinence et cohérence</i>	<i>Satisfaisant</i>	●
La réforme budgétaire était-elle adaptée aux besoins ?	Satisfaisant	●
La réforme budgétaire était-elle bien coordonnée avec les autres programmes de réforme ?	Satisfaisant	●
<i>Mise en œuvre</i>	<i>Moyennement insatisfaisant</i>	●
Quelle était l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme budgétaire ?	Moyennement insatisfaisant	●
La réforme budgétaire a-t-elle atteint les objectifs ciblés ?	Moyennement insatisfaisant	●

Critères d'évaluation et questions de l'évaluation	Note globale	
Efficacité	Moyennement insatisfaisant	
Les activités de planification et d'exécution du budget sont-elles efficaces ?	Moyennement insatisfaisant	
Les ressources sont-elles utilisées rationnellement ?	Moyennement insatisfaisant	
Efficiencia	Moyennement insatisfaisant	
Dans quelle mesure le système budgétaire favorise-t-il un meilleur alignement sur la Stratégie décennale de la Banque ?	Moyennement satisfaisant	
Dans quelle mesure le système budgétaire favorise-t-il une allocation de ressources axée sur les résultats ?	Moyennement insatisfaisant	
Le cadre budgétaire assure-t-il une flexibilité optimale ?	Moyennement satisfaisant	
L'utilisation des ressources est-elle suivie pour des besoins de responsabilité ?	Insatisfaisant	
Note globale	Moyennement insatisfaisant	

Leçons

Nous présentons ci-après les principales leçons qui émergent de la mise en œuvre de la réforme du budget administratif à la Banque. Ces leçons sont aussi pertinentes pour les autres réformes institutionnelles.

- Cohérence extérieure.** Il faut effectuer une analyse systématique de la cohérence extérieure de la réforme institutionnelle spécifique et des autres réformes (planifiées ou en cours) et priorités institutionnelles durant la phase de conception ou de lancement de la réforme et tenir pleinement compte de cette analyse au cours de la mise en œuvre. Toutes les réformes institutionnelles devraient être perçues comme contribuant à la transformation globale de la Banque en une institution axée sur le rendement et en une institution d'apprentissage, mais une attention particulière doit être accordée au suivi et à l'évaluation.
- Séquence.** La séquence des programmes d'une réforme donnée doit être définie au stade de la conception, et s'appuyer sur une stratégie claire comprenant des objectifs cohérents, une vision globale, ainsi qu'un chronogramme assorti de repères et d'étapes clés. Les interventions non éprouvées peuvent être testées avant la mise en œuvre à grande échelle.
- Changement de l'état d'esprit et des comportements.** La mise en œuvre efficace de la réforme institutionnelle passe par un changement d'état d'esprit et des comportements, qui doit bénéficier de la même attention que la mise en œuvre technique du programme de réforme. L'amélioration ou le renforcement des processus, des cadres d'action et des outils aura en définitive un impact limité si elle ne s'accompagne pas d'un changement approprié de la façon dont le personnel pense et agit. D'où l'importance d'une stratégie claire de communication et de gestion des changements.
- Parrainage de la Haute Direction et structure de gestion de la réforme.** L'appropriation, l'action et le parrainage de la Haute Direction s'avèrent nécessaires pour assurer la coordination trans-institutionnelle et la cohérence avec les autres réformes, faciliter une communication claire et des récits cohérents et renforcer l'obligation de rendre compte. Un organisme de coordination formel peut s'avérer essentiel, autant que l'implication active de l'ensemble des acteurs concernés.

Recommandations

i. Accélérer la mise en œuvre complète de la réforme de la gestion budgétaire.

- a) Revoir les priorités et la séquence pour assurer l'adéquation avec les autres réformes institutionnelles et définir une date butoir claire pour la mise en œuvre complète des réformes. La décentralisation de la gestion du personnel et le cadre de responsabilité devraient être mis en œuvre en priorité ;
- b) Définir une stratégie claire de gestion du changement, en combinant un renforcement ciblé de capacités sur la base des besoins spécifiques des parties prenantes, une communication plus claire sur la vision de la réforme, ses objectifs et les progrès réalisés, en plus de la communication sur des outils et processus spécifiques, et des incitations à adopter de nouveaux moyens de planification et de budgétisation ;
- c) Renforcer la structure de gestion de la réforme en désignant une équipe principale interdépartementale et trans-complexes placée sous l'autorité du Premier vice-président/Chief Operating Officer (FVP/COO) et chargée de coordonner la mise en œuvre de la réforme budgétaire, ainsi que les autres réformes institutionnelles.

ii. Renforcer le suivi et le cadre de redevabilité.

- a) Renforcer le suivi et le cadre de redevabilité grâce à des indicateurs clés de performance orientés résultats et mesurables pour chaque centre de coût, et des discussions de performance basées sur des évaluations régulières de performance.
- b) Réviser les KPI et le processus de retour d'information sur les performances pour que les données du suivi des résultats soient suffisamment prises en compte dans le processus de planification.
- c) Parachever la transition à la budgétisation par pays guidée par le DSP afin de réaliser le plein potentiel des accords de programme de travail en renforçant la responsabilité.
- d) Améliorer la transparence autour de la planification et de la budgétisation par un libre accès aux données relatives au budget et aux performances, et par une visualisation des données plus efficace.

iii. Simplifier le processus de planification et de budgétisation et mieux l'articuler par rapport aux priorités stratégiques de la Banque.

- a) Améliorer l'équilibre entre les aspects ascendants et les aspects descendants du processus de planification en renforçant les orientations du sommet à la base au début pour assurer un meilleur alignement stratégique.
- b) Alléger le fardeau de l'information du processus de planification, en budgétisant notamment en détail une seule année du cadre de planification triennal, et indiquer les ressources globales attendues qui pourraient être disponibles au cours des deuxième et troisième années. Finaliser la mise en œuvre du système de comptabilité analytique et des accords de programme de travail, et utiliser les données de comptabilité analytique pour générer des coefficients de coût susceptibles de réduire le fardeau de l'information qui pèse sur les directeurs de service.
- c) Intégrer la gestion des ressources externes telles que les fonds fiduciaires dans le processus de planification, afin de donner à la Haute Direction une image globale des ressources disponibles et de faire en sorte que l'emploi de ces ressources soit parfaitement aligné sur les priorités institutionnelles.

iv. Rationaliser et renforcer les relations avec le Conseil.

- a) établir un forum pour améliorer l'interaction entre le Conseil et la Direction, avec un mandat clairement défini qui permet au Conseil de donner des orientations stratégiques concernant les processus de revue et d'approbation du budget. Dans ce contexte, au lieu de créer un nouveau forum, il est recommandé qu'un comité existant (tel que le Comité d'audit et des finances) soit renforcé et investi de responsabilités supplémentaires.

CHAPITRE 1. INTRODUCTION

Objectifs de l'évaluation

Les services de l'Évaluation indépendante du développement (IDEV) de la Banque africaine de développement (ci-après désignée la BAD ou la Banque) ont réalisé une évaluation de la gestion du budget administratif de la Banque. Cette évaluation est l'une des trois composantes d'une évaluation globale de la mise en œuvre des engagements que la Banque a pris au titre des douzième et treizième reconstitutions du Fonds africain de développement (FAD) et de la sixième augmentation générale du capital (AGC-VI) de la Banque africaine de développement.

L'objectif majeur de l'évaluation était, d'une part, de déterminer si la gestion du budget administratif de la Banque est synonyme d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre de ses priorités stratégiques et, d'autre part, d'identifier des domaines dans lesquels d'autres améliorations sont possibles.

Portée et approche de l'évaluation

La thématique de cette évaluation est centrée sur la gestion du budget administratif de la Banque, comme l'illustrent les questions suivantes :

- a) La Banque a-t-elle pu s'assurer que les outils et les systèmes de gestion de son budget administratif sont appropriés ?
- b) Les processus et procédures que la Banque emploie pour établir, allouer et utiliser son budget administratif sont-ils efficaces du point de vue du temps et des ressources ?
- c) Dans quelle mesure l'approche utilisée par la Banque pour gérer son budget administratif favorise-t-elle l'obtention de résultats et la performance ?
- d) Quelles leçons peut-on tirer de la mise en œuvre de la récente réforme budgétaire approuvée en 2007 et de la budgétisation en unités de compte introduite en 2008 ?

L'évaluation couvrait principalement une période de cinq ans (2010-2014), qui comprend les cycles du FAD-XII, du FAD-XIII et de l'AGC-VI. Toutefois, elle est remontée plus loin en arrière pour introduire des changements dans les processus, lorsque cela s'est avéré nécessaire. Un accent particulier a été mis sur la réforme budgétaire amorcée en 2008 afin de bien évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des processus, et de présenter les enseignements que l'on peut tirer de la mise en œuvre de ces processus.

Cette évaluation se fonde sur la théorie, et la base des données probantes devant servir à l'évaluation a été constituée en collectant des données quantitatives et qualitatives et des informations grâce à plusieurs méthodes et à des sources différentes comprenant la revue documentaire, la schématisation des processus, les entretiens personnels, les discussions dirigées de groupe, l'enquête en ligne auprès des intervenants, y compris le personnel de la Banque et le Conseil, et des entretiens téléphoniques avec le personnel du bureau extérieur, sur la base d'un questionnaire semi-structuré. Les informations ainsi recueillies ont été triangulées pour aboutir aux conclusions de l'évaluation. Les données et les informations ont été collectées auprès de quatre institutions comparables à la Banque, pour des besoins d'analyse comparative. Un groupe de référence de l'évaluation et deux réviseurs extérieurs spécialisés ont veillé à l'exactitude factuelle, à la qualité et à la rigueur de l'évaluation. Les conclusions de l'évaluation ont été présentées pour avis à la Direction de la Banque et au groupe de référence, et leurs points de vue ont été examinés et traités comme il se doit.

Contexte de l'évaluation

Une réforme institutionnelle majeure en cours. La Banque a engagé plusieurs réformes institutionnelles pour accroître son efficacité et celle de son développement. Sur la base d'une proposition adoptée l'année précédente par le Conseil d'administration, des réformes majeures ont été entreprises dès 2007, dans le cadre du « programme principal de réforme ». Les quatre axes prioritaires ci-après ont été identifiés comme les principaux facteurs du changement voulu :

- a) *Les ressources humaines.* Une nouvelle stratégie des ressources humaines⁶ a défini des mécanismes devant aboutir à l'amélioration de la gestion des ressources humaines, à une estimation des besoins plus correcte, à la rationalisation des pratiques de recrutement du personnel pour attirer et fidéliser les talents, tout en favorisant la gestion du personnel et la mise en place d'un système objectif d'évaluation des services du personnel.
- b) *Les processus opérationnels.* De nouveaux processus opérationnels bien fonctionnels ont été introduits pour améliorer la réactivité des clients et la prestation de services. Ils comprenaient une revue opérationnelle rationalisée et un processus d'approbation ; des équipes pays renforcées pour agir comme points focaux dans la conception, la revue et la coordination des opérations de la Banque et des stratégies de pays ; et une plus grande délégation de pouvoir en matière de prise de décision opérationnelle (parallèlement aux sauvegardes fiduciaires et aux systèmes de responsabilité) pour accélérer le temps de traitement, promouvoir la gestion au niveau local et consolider les relations entre pays.
- c) *La gestion du budget.* La réforme budgétaire a été mise en œuvre pour accroître l'efficacité dans l'utilisation des ressources budgétaires limitées. De manière spécifique, la réforme budgétaire visait à : garantir l'adéquation entre l'allocation des ressources et les priorités institutionnelles ; introduire de la flexibilité dans la gestion du budget grâce à la fongibilité et à la décentralisation du pouvoir de gestion des ressources ; et mettre en place un nouveau cadre de responsabilité et de performance liant les résultats escomptés du programme de travail aux indicateurs de performance clés.
- d) *La décentralisation.* La Banque a renforcé la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation adoptée en 2004 pour améliorer la qualité du portefeuille, accroître sa visibilité et consolider l'interaction et le dialogue constant avec les autorités nationales et les autres partenaires au développement.

Ces réformes étaient mues principalement par les engagements pris au titre du FAD-XII, du FAD-XIII et de l'AGC-VI. Bon nombre de réformes internes de la Banque ont été lancées et conçues lors des négociations portant sur la croissance de sa base de capital. L'approbation de l'AGC-VI par le Conseil d'administration en 2010 s'est accompagnée d'un certain nombre d'engagements en faveur de la réforme institutionnelle qui ont été progressivement mis en œuvre par la Direction parallèlement au programme de réforme interne au sens large, et dans ce cadre. Les engagements souscrits au titre de l'AGC-VI couvraient de vastes domaines : la capacité de gestion des risques ; processus organisationnels et l'organisation ; la décentralisation ; les ressources humaines ; la qualité à l'entrée et la gestion axée sur les résultats ; ainsi que les politiques, les stratégies et les directives institutionnelles.

De même, l'une des conditions préalables à la douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (2011-2013) et au FAD-XIII (2014-2016) était que la Banque prenne un certain nombre d'engagements concernant la gestion des ressources du FAD ou l'efficacité institutionnelle au sens large du Groupe de la BAD. Les engagements sur lesquels la Direction de la Banque a engagé sa responsabilité lors de ces reconstitutions générales des ressources du FAD peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : a) l'orientation stratégique et opérationnelle ; b) l'efficacité du développement et la gestion axée sur les résultats ; c) l'allocation des ressources et la gestion financière ; et d) l'efficacité institutionnelle.

Réforme du budget administratif. La nécessité d'entreprendre une réforme majeure du budget administratif a été entrevue pour la première fois en 2003 avec l'introduction du premier plan stratégique quinquennal⁷. Depuis lors, le processus budgétaire de la Banque a évolué, passant d'une budgétisation axée sur les activités à une budgétisation basée sur les processus organisationnels et les objectifs stratégiques, et diverses initiatives ont été lancées pour renforcer la planification institutionnelle et améliorer l'environnement de contrôle budgétaire, ainsi que la gestion des ressources. La réforme budgétaire lancée par la Banque en 2007 avait pour but de favoriser un changement de paradigme vers la gestion axée sur les résultats en matière de développement, et de régler les problèmes identifiés qui

⁶ Banque africaine de développement, 2006. Cadre stratégique et plan d'action de gestion des ressources humaines. ADB/BD/WP/2006/67/Rev.3.

⁷ Plan stratégique 2003-2007 du Groupe de la Banque africaine de développement.

ont été décrits en substance dans la proposition visant la rationalisation du processus budgétaire. Ces contraintes sont résumées ci-après.

- a) *Une planification organisationnelle laborieuse.* L'établissement et la consolidation du budget, ainsi que les arbitrages étaient complexes, fastidieux, flous, et ne favorisaient pas la cohérence stratégique transorganisationnelle ni l'alignement sur les priorités de la Banque. Le budget et le programme de travail opérationnel indicatif (POI) ont été soumis séparément au Conseil ; les propositions budgétaires pour l'année suivante ont été approuvées en décembre et le POI six mois plus tard. Tous ces facteurs ont fragilisé l'alignement global des activités de la Banque sur ses activités prioritaires, ainsi que l'alignement du budget administratif sur le programme de travail.
- b) *Un cadre de responsabilité imprécis.* Alors que les cibles de mise en œuvre étaient clairement liées aux programmes de travail, le manque d'incitations au rendement, de décisions concernant l'allocation et de gestion axée sur les résultats a fortement contrarié la responsabilité.
- c) *Un budget fortement centralisé.* Quatre-vingt-cinq pour cent du budget administratif étaient gérés au niveau central ; la matrice de délégation de pouvoir et le processus d'approbation de la ventilation des ressources dans tous les Complexes étaient jugés trop contraignants et ne renforçaient pas l'obligation de rendre compte.
- d) *Des contrôles budgétaires rigides.* La fongibilité limitée, ainsi que les règles et procédures de transfert budgétaire draconiennes liées au cadre réglementaire n'ont pas permis aux directeurs de service de disposer de la flexibilité voulue pour gérer les ressources et modifier des priorités du programme de travail.

La réforme du budget administratif amorcée en 2007 cherchait ainsi à corriger les insuffisances des précédentes réformes, et à pallier les lacunes évoquées ci-dessus, en se fixant pour objectifs de :

- a) renforcer le lien entre les priorités institutionnelles et l'allocation des ressources ;
- b) renforcer la flexibilité budgétaire par une fongibilité accrue et la délégation de pouvoir ;
- c) créer un nouveau cadre de responsabilité et de promotion de la performance qui lie les résultats escomptés aux KPI ; et
- d) renforcer la capacité de gestion du budget dans toute l'institution.

Comme indiqué dans la portée et l'approche, cette évaluation indépendante a examiné le champ d'application de la réforme budgétaire approuvée en 2007 et mise en œuvre à diverses étapes par la suite. Les mesures de réforme spécifiques envisagées et appliquées progressivement ont été analysées pour mesurer leur impact sur l'efficacité et l'efficience de la gestion du budget administratif à la Banque. Les liens de causalité entre les mesures engagées au titre de la réforme et les résultats attendus sont représentés graphiquement dans la chaîne des résultats (voir la figure 1, page suivante). La chaîne des résultats présente les principales composantes de la théorie du changement définies implicitement dans le train de mesures de réforme lancé par la Direction de la Banque. La validité des liens de causalité repose malgré cela sur plusieurs hypothèses, qui ont été suivies au cours de l'évaluation. Les principales hypothèses sont les suivantes :

- a. Les mesures de réforme budgétaire, notamment en ce qui concerne la flexibilité et la délégation de la responsabilité budgétaire aux directeurs de service, sont en phase avec les autres axes de la politique de la Banque, en particulier les politiques de ressources humaines, les processus organisationnels et la décentralisation.
- b. La disponibilité des ressources à la Banque facilite la mise en œuvre de la réforme. D'un point de vue gestionnaire, les coupes budgétaires peuvent faire perdre de l'efficacité à l'exercice de planification du programme de travail.

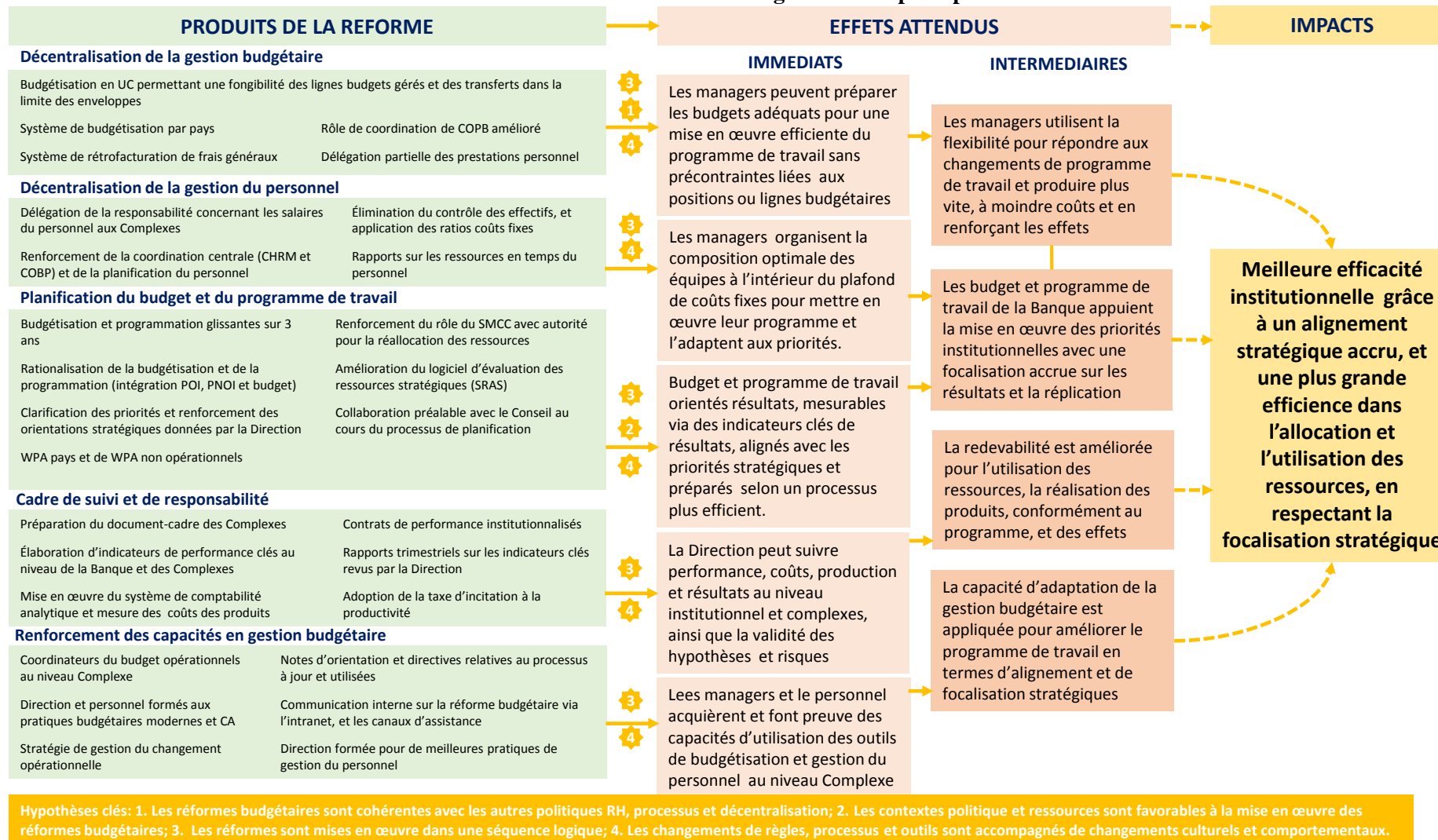
- c. La mise en œuvre des mesures de réforme suit une séquence logique, car les résultats de certaines mesures de réforme budgétaire sont essentiels pour l'efficacité de plusieurs autres axes de la réforme.
- d. La réforme doit induire un changement dans l'état d'esprit et les comportements.

La chaîne des résultats a servi de référence au travail d'évaluation, qui a suivi étroitement les questions d'évaluation déjà évoquées. Le rapport est structuré autour du principal critère d'évaluation.

Limites

L'évaluation a été conduite malgré le manque de données fiables recueillies grâce à un système de comptabilité analytique, ce qui a rendu difficile l'estimation de l'efficacité et de l'efficience. L'enquête en ligne menée auprès des parties prenantes n'a pas produit un taux de réponse élevé pour tirer des inférences statistiquement importantes. C'est donc dire que l'évaluation ne dépendait pas seulement des données de l'enquête ; en réalité, les données de l'enquête étaient triangulées avec diverses autres sources d'information comprenant des entretiens, la revue documentaire et l'analyse des données brutes. Les annexes 1 et 2 présentent la méthodologie suivie pour réaliser l'évaluation.

Figure 1
Chaîne des résultats de la réforme budgétaire entreprise par la BAD



CHAPITRE 2. PERTINENCE ET COHÉRENCE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

La présente section examine la pertinence des objectifs de la réforme budgétaire pour les problèmes identifiés par la Haute Direction lors de l'analyse diagnostique effectuée en 2007, et sa cohérence avec l'ensemble du programme de réforme globale que la Banque a mis en œuvre simultanément.

La réforme budgétaire est-elle adaptée aux besoins ?

Les mesures de réforme budgétaire ont permis de combler les besoins élémentaires identifiés. Dans sa proposition de 2007 relative au renforcement du processus budgétaire, la Haute Direction a identifié quatre principaux problèmes devant être réglés d'urgence, à savoir : i) une mauvaise orientation stratégique et une planification organisationnelle laborieuse ; ii) un cadre de responsabilité imprécis ; iii) une autorité budgétaire hautement centralisée ; et iv) des contrôles budgétaires rigides (voir la discussion sur la réforme budgétaire, au chapitre 1). En concertation avec le Conseil d'administration, la Direction a formulé les objectifs de réforme budgétaire, comme suit : a) renforcer le lien entre les priorités institutionnelles et les allocations de ressources ; b) renforcer la flexibilité du budget institutionnel ; c) mettre en place un nouveau cadre de responsabilité et de promotion de la performance ; et d) renforcer la capacité de gestion du budget dans toute l'institution.

Les objectifs généraux et les mesures prévues par la réforme étaient en adéquation avec le diagnostic posé par la Direction, et rejoignaient les recommandations du Conseil. La majorité des mesures de réforme lancées jusqu'ici figuraient dans les propositions émises par la Direction en 2007 en ce qui concerne le renforcement du processus budgétaire. Cependant, plusieurs mesures ont été proposées et lancées durant la mise en œuvre de la réforme, notamment dans des axes tels que la décentralisation de la gestion du personnel, la planification du programme de travail et des ressources, et le cadre de suivi et de responsabilité (le tableau 2 présente la chronologie des mesures de réforme). Le personnel de la Banque et les membres du Conseil interrogés ont convenu que la réforme budgétaire répondait à un réel besoin de renforcer l'alignement stratégique, la flexibilité institutionnelle et le cadre de responsabilité.

Les institutions comparables ont été confrontées aux mêmes défis, mais elles ont réagi en menant leurs réformes différemment, comme le montre l'encadré 1 ci-dessous. Même s'il est difficile d'évaluer la pertinence des réformes engagées par la Banque en se basant sur l'expérience des institutions comparables, on peut tirer de précieuses leçons des pratiques de ces institutions qui sont pertinentes pour la structuration de notre réforme, du point de vue notamment de la séquence, des risques et goulots d'étranglement potentiels, et des conditions préalables à la mise en œuvre effective (voir annexe 5).

Encadré 1. Aperçu des processus de réforme adoptés par des institutions comparables

Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none">• A adopté très tôt un système budgétaire décentralisé, à savoir la budgétisation en dollars.
Banque interaméricaine de développement	<ul style="list-style-type: none">• La plupart des réformes récentes marquent un retour à une approche plus descendante du budget et de la stratégie.• A choisi d'appliquer un certain nombre de mesures de réforme budgétaire au fil des ans (par exemple la décentralisation du budget, mais elle n'a pas adopté la budgétisation en dollars).
Banque asiatique de développement	<ul style="list-style-type: none">• A mis en œuvre une nouvelle méthode de budgétisation axée sur les résultats dans le cadre de BID-9.• A opté pour une approche plus prudente à l'égard de grandes réformes budgétaires, préférant une méthode plus graduelle et pratique.
Agence française de développement	<ul style="list-style-type: none">• A investi dans le renforcement de la stratégie en vue de réaligner les ressources, plutôt que dans un système budgétaire.• A consenti des investissements importants au cours de ces dernières années dans la mise au point d'outils budgétaires (tels que le système d'enregistrement du temps de travail, la comptabilité analytique ou encore le système de planification).• A introduit un nouveau processus de planification budgétaire en 2014.
Banque africaine de développement	<ul style="list-style-type: none">• A engagé un vaste programme de réforme institutionnelle à la suite des engagements qu'elle a pris au titre de l'augmentation générale du capital et des reconstitutions générales des ressources du FAD.• Mène une réforme budgétaire ambitieuse et d'envergure pour faire mieux que de nombreuses organisations comparables.

La réforme budgétaire était-elle bien coordonnée avec les autres programmes de réforme ?

Durant la phase de conception, la réforme budgétaire était dans une large mesure coordonnée et intégrée aux autres composantes des réformes de la Banque. La réforme budgétaire devait être mise en œuvre dans un contexte dynamique marqué par une réforme institutionnelle élargie et des mutations organisationnelles au sein de la Banque. Les trois réformes essentielles à la réforme budgétaire étaient : a) la restructuration organisationnelle de 2006, qui a établi trois Complexes des opérations ; b) la réforme des ressources humaines, comprenant une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines en 2007 et une Stratégie (actualisée) de gestion des personnes en 2013 ; et c) la stratégie de décentralisation, notamment la feuille de route établie en 2010. La cohérence des réformes corrélées, qui pourrait favoriser ou entraver leur mise en œuvre et la séquence de cette mise en œuvre, a été prise en compte dans la proposition faite par la Direction en 2007 et dans les documents subséquents qui énoncent les nouvelles mesures de réforme.

La réforme budgétaire était alignée sur la restructuration organisationnelle de 2006 et les processus de planification étaient efficaces. En vue d'adopter la gestion matricielle, la Banque a dû ajuster ses processus de planification et exécution du budget. Comme les départements sectoriels sont désormais organisés autour de deux Complexes distincts et non plus intégrés au sein d'une structure organisationnelle régionale, il est évident que la Banque doit se doter d'un mécanisme de planification et de responsabilité renforcé. La réforme budgétaire a proposé un nouveau système d'accords d'exécution du programme de travail (WPA) afin d'appuyer la planification interorganisationnelle, de maintenir l'adéquation des programmes de travail avec les stratégies pays, et de créer un lien de responsabilité solide entre les équipes régionales et les équipes sectorielles. En temps normal, le logiciel SRAS (qui est un outil de planification du programme de travail et des ressources mis au point au sein de la Banque) devait rationaliser ce processus grâce à des procédures d'approbation intégrées. La réforme budgétaire prévoyait également la transition complète vers un système de budgétisation par pays, dans lequel les ressources sont d'abord allouées aux départements régionaux, puis transférées aux départements sectoriels en fonction des tâches définies dans les WPA.

Le lien entre la décentralisation de la gestion du budget et la décentralisation de la gestion du personnel a été effectivement pris en compte durant la phase de conception. Le système de budgétisation en unités de compte (qui comprend l'élimination des contrôles des effectifs et l'utilisation des ratios de coûts fixes) et la planification stratégique du personnel devraient normalement aller de pair. Les propositions faites par la Direction en 2007 et les documents subséquents sur la budgétisation en unités de compte ont d'ailleurs souligné l'importance d'une action coordonnée à cet égard.

Les objectifs de la réforme budgétaire sont en adéquation avec la stratégie de décentralisation. La stratégie de décentralisation de la Banque visait à accorder plus de pouvoir aux bureaux extérieurs, en vue d'une présence plus efficace et plus efficiente dans les pays. Le cadre budgétaire est un important élément catalyseur pour cet objectif, car : a) il veille à ce que la délégation de l'autorité budgétaire soit proportionnelle au niveau de responsabilité opérationnelle ; b) il met en place un cadre de planification qui alloue suffisamment de ressources aux bureaux extérieurs ; c) il offre aux bureaux extérieurs la flexibilité nécessaire pour bien s'adapter aux changements et combler les attentes des clients ; et d) il définit des liens clairs entre l'allocation budgétaire et les résultats attendus afin de garantir la responsabilité.

L'analyse ci-dessus montre que les mesures de réforme budgétaire ont été bien conçues, en tenant compte des autres réformes institutionnelles mises en œuvre parallèlement, et de la nécessité d'ordonner les mesures de réforme. De ce point de vue, la pertinence et la cohérence des mesures de réforme budgétaire sont jugées satisfaisantes.

Critère d'évaluation et questions	Note	
Pertinence et cohérence		
La réforme budgétaire est-elle adaptée aux besoins ?	Satisfaisant	●
La réforme budgétaire était-elle bien coordonnée avec les autres programmes de réforme ?	Satisfaisant	●
Note globale	Satisfaisant	●

CHAPITRE 3. MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

Quelle a été l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme budgétaire ?

La proposition émise par la Direction en 2007 en faveur du renforcement du processus budgétaire a prévu que la réforme budgétaire devait s'effectuer en deux phases. La phase I était une phase de transition commençant avec le cycle budgétaire de 2008. La phase II devait englober les cycles budgétaires 2009-2010. La portée globale de la réforme budgétaire et les mesures spécifiques devant être prises par la Direction et le Conseil au cours des deux phases sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Portée de la réforme et calendrier fixé en 2007

Phases	Mesures prises par la Direction	Mesures prises par le Conseil
Phase I	<ul style="list-style-type: none"> Orientation stratégique du processus de planification Budgétisation par pays et définition des priorités opérationnelles (WPA) Directives et procédures budgétaires pour le renforcement de la gouvernance interne Élaboration du cadre de responsabilité et de performance Transfert des responsabilités Renforcement des capacités et gestion du changement Cadre organisationnel pour la gestion de la planification et de la budgétisation 	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la flexibilité dans la gestion budgétaire Transfert des responsabilités budgétaires aux unités organisationnelles
Phase II	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'efficacité à long terme Amélioration de la comptabilité analytique (CAS) Cadre de ressources pluriannuel Report de l'exercice en fonction de la dotation totale Budgétisation en unités de compte 	<ul style="list-style-type: none"> Revue périodiques du processus budgétaire et du cadre réglementaire, de responsabilité et de résultats

Source : proposition de la Direction (2007) en vue du renforcement du processus budgétaire.

La chronologie indiquée dans les documents administratifs subséquents de la Direction est entre-temps passée à une approche en trois phases. La phase I est maintenue, la phase II est prolongée jusqu'en 2012, une phase III portant sur la budgétisation par pays est ajoutée, en plus d'une série de mesures d'efficacité de la gestion budgétaire.

La chronologie et l'enchaînement de la mise en œuvre de la réforme n'ont pas été entièrement respectés.

La plupart des principales mesures permettant de lancer la réforme ont été adoptées comme prévu entre 2008 et 2010. Il s'agit notamment de la révision du Règlement financier de la Banque, de l'élaboration des indicateurs de performance clés, de l'introduction d'une budgétisation en unités de compte, et de la rédaction du document de budget programme et du cadre d'action triennal. Les progrès ont cependant été lents dans d'autres domaines clés tels que l'introduction de nouveaux outils et pratiques budgétaires et le renforcement du cadre de responsabilité. Il convient de noter que l'une des mesures clés de la réforme (l'élimination du contrôle des effectifs) a été révoquée à cause des difficultés rencontrées.

La portée de la réforme a été élargie pour inclure les nouvelles mesures mentionnées dans les documents administratifs subséquents, qui étaient en cours ou en attente de mise en œuvre. Parmi les mesures en attente, on peut citer : la taxe d'incitation à la productivité, qui vise à encourager les Complexes à étudier des moyens d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts ; la décentralisation partielle de la gestion des profits ; et l'introduction d'un système de rétrofacturation des frais généraux, entre autres. Le tableau 2 ci-dessous présente les mesures de réforme spécifiques proposées et lancées par la Banque, ainsi que leur état d'avancement actuel, en mettant un accent particulier sur le respect des délais.

La chronologie des mesures de réforme est essentielle au succès du processus. Dès le départ, il était estimé que la décentralisation de l'autorité budgétaire et l'application d'une fongibilité budgétaire accrue ne pouvaient survenir qu'après le renforcement de la capacité budgétaire des Complexes et l'optimisation du cadre de responsabilité. Pourtant, les aspects clés du cadre de responsabilité n'ont été mis en œuvre qu'en 2014, et le renforcement des capacités et des outils sous-jacents est en cours. De même, le succès de la budgétisation en unités de compte repose sur un système de comptabilité analytique efficace, qui n'a été mis en place qu'en 2014. Le système de comptabilité analytique n'a pas encore produit des données de qualité suffisante pouvant être utilisées par la Direction. Le tableau 2 illustre également le problème lié à l'ordonnancement de certaines mesures de réforme essentielles, considéré comme « retardé ». Ces retards dans la mise en œuvre de certaines mesures ont affecté négativement l'obtention des résultats escomptés sur les autres mesures de réforme.

Tableau 2 : Aperçu des mesures de réforme budgétaire prises et de l'état de mise en œuvre

Mesures spécifiques envisagées	Proposées	Appliquées	État actuel	Ordonnancement
Décentralisation de la gestion budgétaire				
Décentralisation de la gestion budgétaire au profit des Complexes	2007	2007	Terminé	
Fongibilité complète des budgets gérés directement	2007	2007	Partiellement gelé	
Introduction de la budgétisation en unités de compte	2007	2010	Lancé	
Lancement d'un système de rétrofacturation de certains frais généraux	2007		En suspens	<i>Retardé</i>
Lancement de la budgétisation par pays	2007		En suspens	<i>Retardé</i>
Décentralisation de la gestion du personnel				
Délégation de la responsabilité concernant les salaires du personnel aux Complexes	2007	2010	En cours	
Élimination du contrôle des effectifs, et budgétisation en unités de compte	2007	2010	En cours	<i>Retardé</i>
Renforcement de la capacité des directeurs de service en matière de gestion du personnel	2007	2010	En cours	
Renforcement de la coordination centrale (CHRM et COBP) et de la planification du personnel	2013	2013	En cours	
Renforcement des outils d'établissement de rapports en vue d'une gestion plus rationnelle des ressources en temps du personnel	2007	2010	En cours	<i>Retardé</i>
Délégation partielle des prestations dues au personnel	2007		En suspens	<i>Retardé</i>
Planification du budget et du programme de travail				
Amélioration du logiciel d'évaluation des ressources stratégiques	2013	2013	En cours	
Rationalisation de la budgétisation et de la programmation	2008	2009	Pratique continue	

Mesures spécifiques envisagées	Proposées	Appliquées	État actuel	Ordonnancement
(programme opérationnel indicatif, programme non opérationnel indicatif et budget)				
Cadre pluriannuel de budgétisation et de programmation	2008	2009	Pratique continue	
Introduction de WPA pays et de WPA non opérationnels	2007	2008	Déploiement en 2015	
Amélioration de la coordination et de la fonction d'analyse au niveau central	2009	2013	2013 – en cours	
Renforcement des orientations stratégiques données par la Direction	2007	2007	Pratique continue	
Collaboration préalable avec le Conseil au cours du processus de planification	2007	2013	Pratique continue	
Cadre de suivi et de responsabilité				<i>Retardé</i>
Élaboration d'indicateurs de performance clés au niveau de la Banque et des Complexes	2007	2007	En cours	
Renforcement des rapports sur la performance	2007	2007	En cours	
Mise en œuvre du système de comptabilité analytique afin de donner les coûts exacts des produits	2007	2010	En cours	<i>Retardé</i>
Présentation du document-cadre des Complexes	2012	2012	Pratique continue	
Lancement de contrats de performance	2011	2014	En cours	
Taxe d'incitation à la productivité	2011		En suspens	<i>Retardé</i>
Renforcement des capacités				
Renforcer la capacité budgétaire au niveau des Complexes grâce aux BRMC	2007	2009	Terminé	
Sessions de formation organisées par le COBP	2007		En cours	
Notes d'orientation et directives relatives au processus	2007		Terminé	
Communication interne sur la réforme budgétaire	2007		En cours	
Préparation d'une stratégie de gestion du changement et d'une formation y afférente	2007	2009	En cours	<i>Retardé</i>

Même si la nature dynamique de la mise en œuvre de la réforme peut être perçue comme un avantage, elle a probablement causé une sorte de « lassitude de la réforme ». Le processus de mise en œuvre de la réforme budgétaire a été dynamique : les plans originaux ont été modifiés et de nouvelles mesures ont été proposées et appliquées durant la mise en œuvre, ce qui n'est pas forcément négatif. Au contraire, un programme de réforme aussi long et ambitieux doit être flexible. Cette flexibilité a en effet permis à la Direction d'expérimenter des approches, de capitaliser les enseignements tirés et d'opérer les ajustements nécessaires à mi-parcours. Toutefois, il est apparu que nombre d'intervenants ne comprenaient pas clairement la réforme budgétaire ni ses objectifs. Il ressort de l'enquête en ligne que l'adhésion à la réforme n'était pas massive et qu'une « lassitude de la réforme » semblait s'être installée. C'est dire que le manque d'une communication suffisante et cohérente, ainsi que la portée et le calendrier très dynamiques de la réforme, ont dans une large mesure empêché le personnel de la Banque de bien comprendre cette réforme et d'y adhérer.

La mise en œuvre de la réforme n'a pas bénéficié d'un parrainage, de capacités et d'une coordination de haut niveau. Le parrainage de haut niveau est l'une des conditions sine qua non au succès de la réforme budgétaire en raison des nombreux changements que celle-ci doit apporter aux systèmes budgétaires et à la culture institutionnelle. La mise en œuvre de la réforme budgétaire a été assurée par le Département de la programmation et du budget (COBP), en collaboration avec d'autres départements – en particulier le Département de la gestion des ressources humaines (CHRM) –, sous la supervision du bureau du *Chief Operating Officer* (COO). Cependant, même si la coopération interdépartementale concernant la mise en œuvre de la réforme a été intense dans la plupart des régions, la Haute Direction ne s'est pas dotée d'un corps institutionnalisé susceptible de superviser la mise en œuvre de la réforme et de lui donner de la visibilité. Cette pratique est contraire à celle des organisations comparables (voir annexe 5). Les entretiens avec le personnel de la Banque et les réponses à l'enquête en ligne montrent que la coordination était très peu structurée, *ad hoc* et bilatérale. La revue de la réforme budgétaire entreprise par la Direction en 2012 avait aussi permis de constater que nombre de difficultés liées à la gestion du personnel au titre de la budgétisation en unités de compte résultent d'une inadéquation entre la réforme budgétaire et le cadre réglementaire du personnel⁸. En définitive, cette approche de gestion de la réforme a contribué à la nature hautement technique de la réforme budgétaire. De même, l'approche adoptée ne mettait pas suffisamment

⁸

BAD. 2012. Revue de la mise en œuvre de la réforme budgétaire : rapport d'un consultant externe indépendant.
BAD/BD/IF/2013/169

d'accent sur le changement de comportements et de l'état d'esprit au sein de l'institution, comme en attestent les difficultés rencontrées pour obtenir l'adhésion de la Direction à certaines mesures de la réforme telles que le système d'enregistrement du temps de travail (SETA).

La réforme budgétaire a-t-elle produit les résultats escomptés ?

Tableau 3. Vue d'ensemble de l'exécution des produits par domaine de réforme budgétaire

Domaine de réforme	Réalisations	Note
Décentralisation de la gestion budgétaire	Des mesures ont été prises pour accroître l'autorité de gestion budgétaire des responsables et accroître la flexibilité, mais la budgétisation en unités de compte n'a jamais vraiment été pleinement mise en œuvre et les difficultés rencontrées dans la gestion du personnel ont conduit à la reprise du contrôle des effectifs.	●
Décentralisation de la gestion du personnel	Le contrôle des postes a été rétabli à la suite des difficultés rencontrées dans la gestion budgétaire après l'élimination du contrôle des effectifs, et le renforcement du processus de planification du personnel n'a pas eu lieu.	●
Planification du programme de travail et des ressources	Le processus de planification et de programmation budgétaire a été renforcé par un certain nombre de mesures. Cependant, des améliorations restent possibles (exemple : WPA et budgétisation par pays).	●
Cadre de suivi et de responsabilité	Des efforts restent à faire en ce qui concerne la qualité des indicateurs de performance clés et des outils d'établissement de rapports, et les contrats de performance ont été lancés tout récemment seulement.	●
Renforcement de la capacité budgétaire	La capacité budgétaire a été renforcée au niveau des Complexes par la nomination des coordonnateurs de l'exécution du budget et des points focaux. Certaines préoccupations demeurent chroniques, notamment la question de la formation et du soutien aux responsables.	●

Légende : ● = Moyennement satisfaisant ; ● = Moyennement insatisfaisant

Même si la mise en œuvre technique est bien avancée, la mise en œuvre effective se poursuit. La nature dynamique de la réforme a compliqué d'établir un véritable bilan de la situation, car de nouvelles mesures ont été introduites pendant la mise en œuvre (par exemple la décentralisation partielle des avantages sociaux du personnel, la rétrofacturation de certains frais généraux, et un système d'incitation à la productivité lancé dans le document de budget programme en 2012-2014). Une revue de la mise en œuvre des mesures envisagées dans le cadre de la réforme du budget administratif lancée en 2007 montre que des progrès remarquables ont été réalisés vers l'obtention de résultats probants dans la plupart des cinq principaux domaines de réforme (tableau 3). Cependant, la mise en œuvre technique des mesures n'a pas toujours généré les résultats escomptés, et certaines mesures ont été révoquées à cause des difficultés rencontrées. La section suivante présente l'étendue de la réalisation des principaux produits de la réforme (voir annexe 3 pour une évaluation détaillée de chaque mesure de réforme).

Le pouvoir de gestion du budget a été décentralisé et la flexibilité accrue, mais pas dans les proportions envisagées. Des changements importants ont été introduits en 2007 avec la révision du Règlement financier de la Banque, qui a délégué un pouvoir important aux Complexes en matière de gestion budgétaire. Cette mesure a encore été renforcée en 2010, avec l'introduction de la budgétisation en unités de compte, en vertu de laquelle les ressources sont allouées en totalité aux unités organisationnelles en fonction des ressources nécessaires pour exécuter le programme de travail. Néanmoins, le système de budgétisation en unités de compte n'a pas été pleinement mis en œuvre comme prévu au départ : les transferts entre certaines lignes budgétaires restent contrôlés, et le COBP continue de surveiller les transferts budgétaires. La reprise du contrôle des effectifs a limité la fongibilité totale des salaires, qui est la principale composante (74,7 % en 2014)⁹ du budget géré directement.

La décentralisation de la gestion du personnel n'a pas été fluide, d'où la reprise du contrôle des effectifs. La décentralisation de la gestion du personnel a été réalisée en deux étapes. Depuis 2008, les salaires du personnel n'étaient plus payés sur le budget géré au niveau central, mais plutôt sur le budget géré directement par les unités des vice-présidences (VPU). Avec l'introduction de la budgétisation en unités de compte en 2010, les directeurs de service disposaient d'une plus grande flexibilité pour ajuster leurs effectifs en fonction des besoins de l'institution, dans les limites d'un ratio de coûts fixes prédéfini au niveau des Complexes. Deux années plus tard, on a noté une hausse sensible des postes créés (295) et une reclassification massive de postes (environ 300 reclassifications, dont 250 – soit 80 % – étaient des promotions). Les taux de vacances de poste restaient chroniquement élevés. L'utilisation inappropriée du

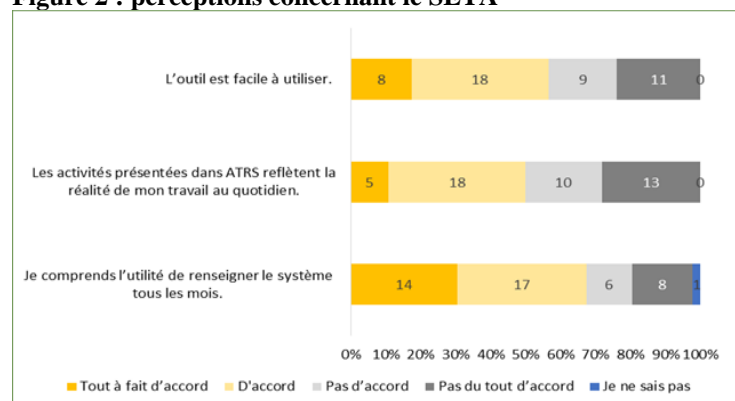
ratio des coûts fixes s'explique par la mauvaise compréhension et par le manque d'orientations claires et de surveillance de l'application de cet instrument¹⁰. La Haute Direction a donc décidé de rétablir le contrôle des effectifs pour éviter le surengagement à long terme et faire baisser le taux de vacances de poste. Un groupe de travail créé par CSVP en 2013 a formulé des propositions visant à rétablir la flexibilité managériale et la capacité des directeurs de service à gérer les besoins institutionnels changeants, tout en évitant une « inflation hiérarchique » non justifiée et la prolifération des reclassifications et des promotions, et en définissant une approche stratégique à plus long terme de dotation en personnel¹¹. Il convient de souligner que les contrôles budgétaires et des effectifs avaient déjà fait perdre cette flexibilité et cette capacité aux directeurs de service. Les mesures recommandées par le groupe de travail ne sont pas encore appliquées.

Les processus de planification du budget et du programme de travail sont optimisés et de plus en plus axés sur les résultats. Des progrès notables ont été réalisés dans la transformation des processus de planification du budget et du programme de travail afin de mieux les aligner sur les priorités institutionnelles et de se focaliser davantage sur les résultats et la performance. Les cycles de planification du budget et du programme de travail ont été rationalisés grâce à l'élaboration du document de budget programme et d'un cadre glissant triennal. Le document-cadre des Complexes, un document exhaustif élaboré au niveau de chaque Complexe et qui traite de l'orientation stratégique, des axes opérationnels et des besoins en ressources, a été introduit en 2012 pour mieux aligner les programmes de travail sur les priorités de la Banque et évaluer efficacement les besoins en ressources. Cependant, deux domaines majeurs restent à améliorer : a) la mise en œuvre complète de l'accord d'exécution du programme de travail, qui fut introduit en 2008 ; et b) la transition finale à la budgétisation par pays, comme initialement prévu.

Le SRAS est un outil utile entièrement développé en interne. Il constitue une avancée majeure, mais sa réputation a été entachée par les problèmes techniques qu'il a connus par le passé. Le SRAS a été introduit en 2006 et a été fréquemment révisé. Malgré l'impopularité du système chez certains membres du personnel, notamment chez les coordonnateurs de l'exécution du budget et les points focaux chargés de la saisie des données dans le système, il constitue une avancée majeure par rapport au système précédent qui employait des feuilles de calcul pour élaborer et évaluer le programme de travail. Le SRAS est un outil automatisé, centralisé et standardisé qui permet d'introduire le programme de travail depuis les divisions et de le consolider progressivement à tous les échelons de la Banque, ce qui permet de prévoir les besoins en ressources et d'aligner les ressources budgétaires et les activités avec les priorités stratégiques.

La « réputation » de l'outil a pâti des problèmes mineurs liés à sa fonctionnalité (il est peu convivial et nécessite une saisie intensive de données) et à la superficialité apparente du processus de planification du programme de travail en lui-même. Près de 70 % des participants à l'enquête en ligne étaient en désaccord ou fortement en désaccord avec l'énoncé selon lequel l'outil était convivial (voir figure 2). Cependant, ces résultats de l'enquête ne tiennent pas compte des efforts qui ont été consentis pour améliorer le système. Les entretiens menés auprès du personnel de la Banque ont révélé une divergence de compréhension entre l'utilisation du SETA et ce que l'outil peut effectivement faire.

Figure 2 : perceptions concernant le SETA



Le cadre de suivi et de responsabilité reste peu développé. La Banque a réalisé des progrès notables dans

¹⁰ BAD. 2012. Examen de la mise en œuvre de la réforme budgétaire : rapport d'un consultant externe inc BAD/BD/IF/2013/169

¹¹ Les recommandations du groupe de travail sont les suivantes : i) annuler le contrôle des effectifs et réta au niveau des Complexes ; ii) introduire le contrôle complémentaire aux niveaux PL3/PL4 et PL1/PL2 iii) supprimer la réserve institutionnelle de postes vacants et la remplacer par un budget annuel pour i faire preuve de flexibilité en termes de type de contrats et de plafond de consultations individuelles dan

« La culture de la Banque est plutôt dépassée. La budgétisation est aussi surannée. Il faut resserrer le lien entre le budget et les résultats. »

— Un membre du Conseil

le domaine du suivi et de la responsabilité en prenant un certain nombre de mesures telles que les accords d'exécution du programme de travail entre les Complexes régionaux et sectoriels, les documents-cadres des Complexes, les contrats de performance avec la Haute Direction, et le renforcement du cadre de suivi et d'établissement de rapports. S'agissant du renforcement du cadre de suivi et d'établissement de rapports, la Banque a notamment intégré l'utilisation des indicateurs de performance clés en veillant à ce que les KPI soient utilisés jusqu'au niveau des Complexes. Un système de comptabilité analytique a aussi été mis en place et un certain nombre de documents d'établissement de rapports ont été révisés. Néanmoins, le cadre de responsabilité de la Banque reste peu développé. Les réponses recueillies au cours de l'enquête en ligne et des entretiens individuels montrent que les accords d'exécution du programme de travail, les documents-cadres des Complexes et les contrats de performance n'ont pas encore pleinement généré les effets escomptés, même s'ils ont été techniquement mis en œuvre. En outre, le système de comptabilité analytique n'a pas commencé à produire des données entièrement utilisables, et il est possible d'améliorer l'utilisation des indicateurs de performance clés. Les améliorations apportées au cadre de suivi et d'établissement de rapports n'ont pas encore engendré une culture de gestion proactive axée sur les données.

Le « rêve impossible » du système de comptabilité analytique devient réalité, mais des efforts supplémentaires restent nécessaires. Lorsqu'il deviendra pleinement opérationnel, le système de comptabilité analytique permettra à la Banque : i) de mieux estimer le coût total de la mise en place et de l'administration des fonds fiduciaires hébergés par la Banque pour optimiser le recouvrement des coûts et en améliorer la répartition entre les trois guichets de financement ; ii) de produire des données sur les coûts unitaires et les paramètres de coût en vue de rationaliser l'allocation des ressources ; iii) d'établir des rapports contenant des données de coût désagrégées, y compris pour ce qui concerne les unités individuelles, les programmes et les prestations attendues ; et iv) d'effectuer des comparaisons de coût et d'efficacité au fil du temps, au double plan interne et externe.

Même si la mise en œuvre est bien avancée, de nombreux employés de la Banque et des membres du Conseil continuent de considérer le CAS comme un « rêve impossible » à réaliser. Toute l'infrastructure technique (le *SAP Business Warehouse*, portail Intranet qui fournit des données en temps réel) et de gestion des données (le SRT et le SETA) est déjà en place. L'un des derniers obstacles à lever concerne la qualité des données générées par le système, principalement du fait de la faible appropriation du SETA et de l'utilisation inappropriée des codes d'activité du SRT. Il est apparu que 36,7 % des coûts globaux n'étaient pas alloués, le temps n'ayant pas été enregistré ; 4 millions d'unités de compte de frais liés aux missions, aux consultations, etc. étaient allouées de façon inappropriée au code SRT consacré aux frais généraux de la BAD. Le SETA a suscité un mécontentement et une incompréhension généralisés et souffre à la fois de sa faible utilisation par le personnel et de la mauvaise qualité des données générées, qui est liée aux difficultés apparentes dans l'utilisation du système.

Il est important de noter ici que la Banque n'a pas mis en place des mesures d'incitation (ou de dissuasion) appropriées pour favoriser l'appropriation de ce système. Même si la Haute Direction a essayé certaines tactiques douces comme la surveillance interne des taux d'utilisation et la dénonciation publique, aucune initiative sérieuse n'a été prise pour introduire des incitations plus concrètes, par exemple celle qui consiste à rattacher directement l'utilisation du système à la performance ou à la rémunération.

Les multiples systèmes budgétaires ne sont pas bien intégrés, ce qui réduit l'efficacité globale du système. Des efforts restent à faire dans ce sens, notamment en ce qui concerne la connectivité du SETA au SAP. Ceci permettra de téléverser les propositions budgétaires finales contenues dans le SETA dans le SAP en début d'année. L'intégration du SETA, du SAP et du système de comptabilité analytique est essentielle pour assurer le suivi des dépenses et du temps d'activité du personnel en fonction du rendement individuel escompté, et notamment en fonction des montants budgétisés devant être générés par chaque individu. Cet aspect est essentiel pour permettre au CAS d'établir un lien plus étroit entre l'allocation des ressources et les résultats et produits attendus.

La capacité a été renforcée par la nomination de coordonnateurs de l'exécution du budget au niveau des Complexes. Les coordonnateurs de l'exécution du budget affecté aux bureaux des vice-présidents ont joué un rôle crucial dans les phases de planification et d'exécution du cycle budgétaire. Ils ont également servi de « premiers points de contact » dans la fourniture d'un soutien quotidien et dans la formation des responsables et des employés de la Banque, aux côtés des points focaux chargés de la gestion du budget au

niveau des départements et des divisions. Ces coordonnateurs jouent par ailleurs un rôle majeur dans le soutien de la mise en œuvre de la réforme budgétaire sur le terrain, et aussi le rôle de fers de lance de la réforme proprement dite. Les chiffres ci-dessous renvoient aux perceptions relatives à l'efficacité des coordonnateurs de l'exécution du budget et des points focaux dans l'accomplissement des responsabilités budgétaires des Complexes, des départements et des divisions (figure 3) et dans la fourniture de la formation et des directives sur les questions budgétaires (figure 4).

Figure 3. Efficacité des coordonnateurs de l'exécution du budget et des points focaux

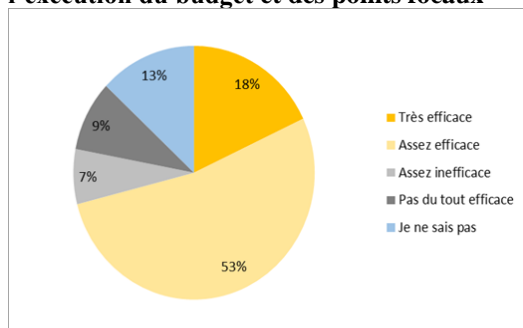
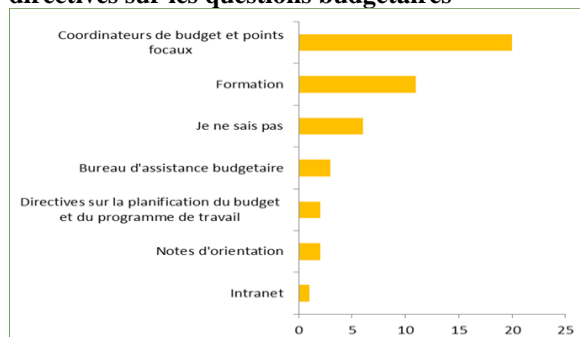


Figure 4. Principales sources de formation et de directives sur les questions budgétaires

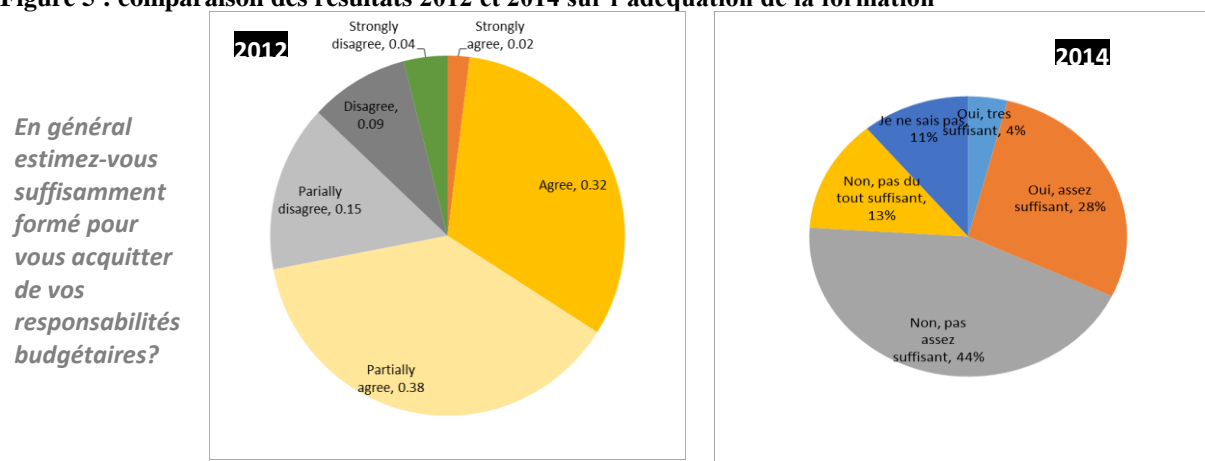


Même si aucun problème sérieux de capacité n'a été signalé par les coordonnateurs de l'exécution du budget, la Banque doit encore s'assurer qu'ils reçoivent les ressources et le soutien nécessaires pour mener à bien leurs missions. De plus, les responsabilités des coordonnateurs de l'exécution du budget varient légèrement d'un complexe à l'autre, en fonction de la facilité avec laquelle la Haute Direction peut traiter les questions budgétaires et liées au roulement du personnel. Dans certains Complexes par exemple, les coordonnateurs de l'exécution du budget s'occupent principalement de la préparation du document-cadre, alors qu'ils jouent un rôle de gestion beaucoup plus « pratique » dans d'autres Complexes. Il est donc nécessaire de définir clairement le rôle et les responsabilités des coordonnateurs de l'exécution du budget et de veiller à ne pas compromettre leur capacité à jouer efficacement le rôle qui leur est assigné.

n'a été signalé par les coordonnateurs de l'exécution du budget, la Banque doit encore s'assurer qu'ils reçoivent les ressources et le soutien nécessaires pour mener à bien leurs missions. De plus, les responsabilités des coordonnateurs de l'exécution du budget varient légèrement d'un complexe à l'autre, en fonction de la facilité avec laquelle la Haute Direction peut traiter les questions budgétaires et liées au roulement du personnel. Dans certains Complexes par exemple, les coordonnateurs de l'exécution du budget s'occupent principalement de la préparation du document-cadre, alors qu'ils jouent un rôle de gestion beaucoup plus « pratique » dans d'autres Complexes. Il est donc nécessaire de définir clairement le rôle et les responsabilités des coordonnateurs de l'exécution du budget et de veiller à ne pas compromettre leur capacité à jouer efficacement le rôle qui leur est assigné.

La formation est citée comme un domaine à améliorer, malgré les efforts continus déployés par le Département du budget (COPB). Le COPB a accéléré les efforts dans ce domaine par la formation des nouveaux membres du personnel lors de leur entrée en service, ainsi que par l'organisation d'une formation trimestrielle à l'intention du personnel de la Banque et d'une formation semestrielle à l'intention des principaux responsables sur les principes budgétaires, de la planification et du suivi des processus et de la performance. Une formation mensuelle continue et des sessions de formation improvisées sur l'utilisation du SETA sont aussi proposées. Malgré ces efforts, le pourcentage du personnel qui estime que la formation budgétaire était adéquate est en baisse depuis la revue de 2012 (figure 5).

Figure 5 : comparaison des résultats 2012 et 2014 sur l'adéquation de la formation



Cette perception indique probablement quelle est la nature de la formation, qui a été plus technique et axée sur la capacité du personnel à jouer un rôle direct dans le cycle budgétaire. Il a été noté que la formation n'a pas suffisamment mis l'accent sur le changement des comportements et de l'état d'esprit, qui est

pourtant nécessaire pour garantir entièrement l'efficacité et la durabilité de la procédure. Cependant, des mesures sont déjà prises dans ce sens par les départements COPB et COSP, qui ont entamé une communication et un dialogue avec les responsables et le personnel de la Banque sur la réforme budgétaire. À cet égard, ces départements ont organisé des réunions interactives, des tables rondes sur la gestion budgétaire et des retraites avec les membres du SMCC, qui sont à la fois des mécanismes d'échange d'informations et des séances de remue-ménages. Toutefois, les changements de comportements et d'état d'esprit sont incontestablement un objectif qu'il faudra atteindre, même après les réformes.

La Banque n'a pas encore élaboré une stratégie de gestion du changement cohérente pour coordonner les efforts de formation et de communication et guider la mise en œuvre future de la réforme. Le changement des comportements et de la culture institutionnelle exige des efforts soutenus à long terme, qui vont au-delà des aspects techniques, pour parvenir à une compréhension commune de la budgétisation basée sur les résultats (RBB) au sein du personnel, à une prise de décision fondée sur les données et axée sur la performance, à l'élimination des craintes relatives à l'utilisation punitive des données, à l'adoption des valeurs de transparence et de responsabilité par le personnel et la Haute Direction et, par-dessus tout, à une culture de l'apprentissage. Rien n'indique que la Direction a déjà adopté une stratégie concrète de gestion du changement pour accompagner les mesures de réforme budgétaire de grande envergure, même si la nécessité de formuler un tel plan est évoquée dans la proposition de 2007 relative au renforcement de la procédure budgétaire. Ceci pourrait expliquer en partie le déphasage entre les efforts continus que déploie le département COPB et la baisse du soutien à la réforme, sans oublier cette impression que les initiatives de formation sont insuffisantes. Le rôle prépondérant du COBP dans la mise en œuvre de la réforme reflète également la forte orientation technique de la réforme. Une stratégie de gestion du changement plus cohérente peut aider à mieux coordonner les efforts de COPB, et ceux de la Haute Direction et des autres départements concernés (COSP et CHRM), car les efforts de mise en œuvre de la réforme se poursuivront en visant à mieux intégrer la multidimensionnalité de la réforme dans les mesures prises pour assurer une communication plus vaste et promouvoir le changement des comportements. L'annexe 5 décrit l'expérience des institutions comparables sur la manière de susciter le changement de comportement nécessaire au succès de la réforme budgétaire.

L'effectivité de la mise en œuvre des mesures de réforme budgétaire est jugée moyennement insatisfaisante, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Critère d'évaluation et questions	Note	
Effectivité de la mise en œuvre		
Quelle a été l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme budgétaire ?	Moyennement insatisfaisant	●
La réforme budgétaire a-t-elle produit les résultats escomptés ?	Moyennement insatisfaisant	●
Note globale	Moyennement insatisfaisant	●

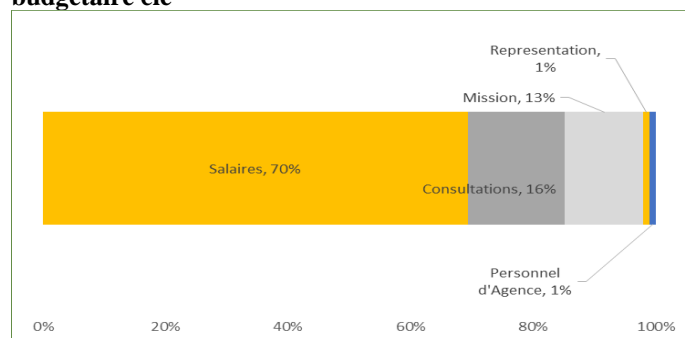
CHAPITRE 4. EFFICACITÉ DE LA GESTION DU BUDGET ADMINISTRATIF

La présente section concerne l'efficacité des processus de gestion du budget (efficacité du processus), tout comme l'impact élargi de la réforme sur l'efficacité institutionnelle. L'efficacité du processus est évaluée en passant en revue la planification du budget et du programme de travail, la planification du personnel, le suivi et l'établissement de rapports, et la facilité de la gestion quotidienne du budget. L'efficacité institutionnelle quant à elle est évaluée en examinant les composantes de la croissance du budget administratif, la gestion du ratio de coûts fixes et du taux de vacance des postes, le modèle d'utilisation du budget, les taux d'exécution budgétaire, les coûts administratifs par prêt et par décaissement, le rapport projets/budget administratif exécuté, et la proportion du budget allouée aux activités opérationnelles. Les données et informations recueillies dans le cadre des enquêtes, des entretiens, des documents publiés et des données extraites du SAP ont été utilisées judicieusement pour effectuer l'analyse.

Les activités de planification et d'exécution budgétaires sont-elles efficaces ?

Les principaux processus examinés dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des processus sont : i) le processus de planification du budget et du programme de travail ; ii) le processus de planification du personnel ; iii) le processus de suivi et d'établissement de rapports ; et iv) le processus de transfert budgétaire.

Figure 6 : composition du budget géré directement par ligne budgétaire clé



Le processus de planification du budget et du programme de travail n'a pas besoin de changements fondamentaux, mais de nombreuses améliorations restent possibles. Le processus de planification du budget et du programme de travail de la Banque est considéré comme un fardeau par le personnel impliqué dans le processus. De plus, l'exercice de planification annuelle n'a qu'un effet limité sur la réaffectation finale des ressources. En effet, avec la reprise du contrôle des effectifs, le processus de planification budgétaire n'affecte directement que 30 % au plus du budget géré directement (personnel d'agence, consultations, missions et représentation), comme le montre la figure 6. Il se pose inévitablement la question de savoir pourquoi s'encombrer d'un processus de planification onéreux et compliqué qui n'a en réalité qu'un impact marginal sur l'allocation des ressources.

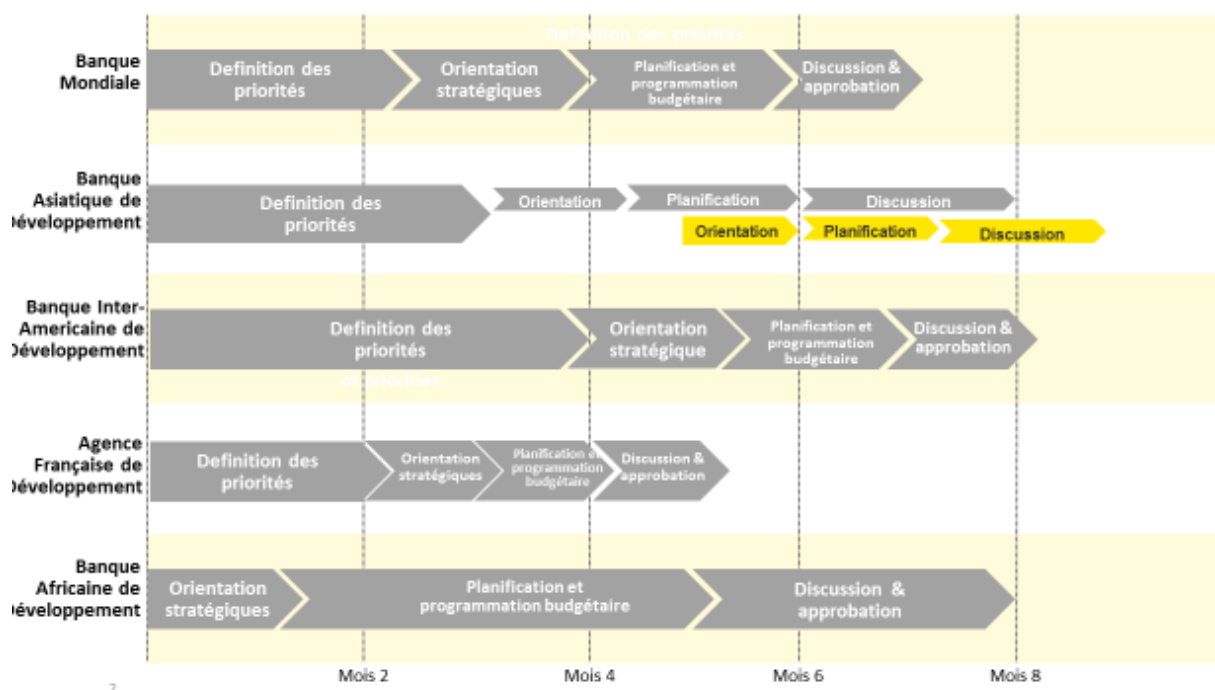
L'analyse du processus de planification du budget et du programme de travail de la Banque et des organisations comparables souligne cinq domaines recelant des possibilités de gains d'efficacité.

- a) *Un processus long, décentralisé et qui implique de nombreuses transactions.* Parmi les répondants à l'enquête en ligne, environ 50 % du personnel en général et 80 % du personnel non budgétaire en particulier trouvaient que les processus de planification du budget et du programme de travail étaient fastidieux. Ce fait a été confirmé par le personnel au cours des consultations. Il ressort de l'évaluation¹² que le processus de planification budgétaire de la Banque prend plus de 22 000 jours-personnes, soit environ 92 équivalents temps plein des membres du personnel affecté au Conseil, à la Direction et à la gestion des ressources. La comparaison avec les organisations de même nature montre que même si la durée des processus est similaire dans l'ensemble, les processus des organisations comparables prennent moins de temps (voir figure 7 et annexe 5). Il convient de noter toutefois que l'approche de planification de la Banque est beaucoup plus décentralisée et consultative que celle des organisations comparables, ce qui allonge inévitablement la durée du processus.

¹²

Extrapolation basée sur les résultats de l'enquête en ligne auprès du personnel affecté à la gestion budgétaire, des points focaux, des administrateurs, des vice-présidents, des directeurs et des gestionnaires, sur une base de 240 jours ouvrés par an et de 54 administrateurs, 140 employés affectés à la gestion budgétaire, coordonnateurs et points focaux, 9 vice-présidents et 118 gestionnaires et directeurs.

Figure 7 : processus de planification du budget et du programme de travail des organisations comparables



b) *Relations avec le Conseil d'administration.*

Les relations avec le Conseil d'administration peuvent être affectées par trois problèmes, à savoir : i) le calendrier des consultations ; ii) la nature des discussions ; et iii) la configuration des réunions du Conseil. Le Conseil est consulté dès que la première version du document-cadre du budget est prête (en juin). Le début du processus de planification exige peu de consultations et de contributions stratégiques. La qualité du dialogue avec le Conseil au cours du processus de planification pourrait être améliorée pour favoriser un engagement plus holistique allant au-delà de la croissance globale du budget, et éviter ainsi une microgestion par le Conseil. Les membres du Conseil consultés pour cette évaluation ont indiqué que le Conseil doit être consulté avant même que le processus de planification ne soit amorcé. S'agissant du format de ladite consultation, la pratique actuelle veut que le Conseil soit consulté dans son ensemble et non par la tenue de discussions dans le cadre d'un comité spécialisé. Cette mesure peut ne pas être propice à un échange plus informel et pragmatique, à l'élaboration des principales décisions, ni à la hiérarchisation des choix. Toutefois, certains membres du personnel de la Banque ont souligné que ce sujet avait été longuement débattu au sein de l'institution, et qu'il avait été décidé de maintenir le *statu quo*. Actuellement, l'implication du Conseil dans le processus budgétaire est extensive et intense, ce qui complique la délégation des responsabilités de gestion budgétaire à un comité spécialisé.

« Le Conseil a toujours demandé à être impliqué comme il se doit dans les questions budgétaires. Nous avons demandé des rapports trimestriels sur l'état d'exécution du budget, mais ceux-ci ne sont pas très adéquats en termes d'information, et ne sont pas fournis en temps voulu. »

— Un membre du Conseil

« Du point de vue du Conseil, nous devons trouver le juste équilibre entre des informations suffisantes et l'excès d'informations de trop haut niveau qui ne nous permettent pas de bien cerner la question. »

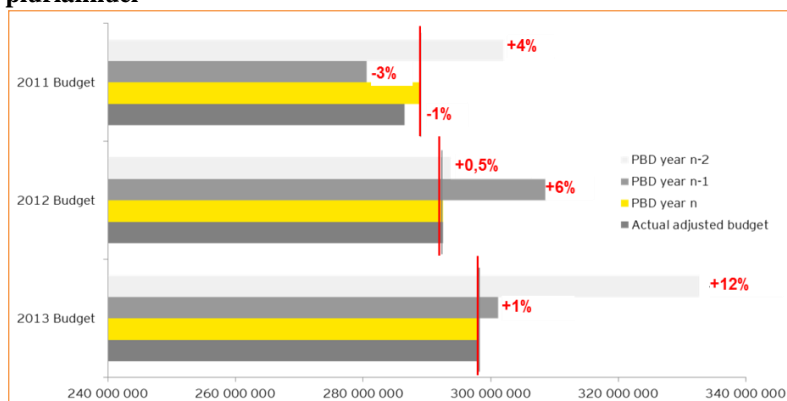
— Un autre membre du Conseil

- c) **Définition des priorités d'allocation budgétaire au niveau de la Haute Direction.** L'orientation stratégique est cruciale pour garantir la conformité du budget aux priorités institutionnelles, et il incombe à la Haute Direction de définir les priorités et les initiatives institutionnelles qui affecteront les allocations budgétaires au cours et au-delà du prochain exercice. Le processus de planification de la Banque est un processus itératif ascendant dont les principales décisions d'arbitrage sont orientées vers le complexe (SMCC)¹⁴. Les capacités de prise de décision stratégique initiale de la Haute Direction sont désormais limitées. Le programme de travail et le budget y afférent sont évalués et consolidés à chaque niveau organisationnel de la Banque, et aboutissent à des discussions au niveau du SMCC, où les documents-cadres des Complexes et les notes conceptuelles du document de budget programme sont présentés et examinés avant d'être soumis au Conseil d'administration. Peu d'éléments de preuve permettent de démontrer que l'introduction de la référence budgétaire a induit plus de rigueur dans le processus de planification. Les entretiens avec le personnel de la Banque révèlent que le chiffre de référence reçoit peu de contributions stratégiques ; notons que ce chiffre est surtout destiné à servir de repère et à favoriser une meilleure hiérarchisation des priorités et des compromis stratégiques. Tous ces facteurs mis ensemble compromettent l'efficacité globale du processus.

- d) **Le cadre budgétaire pluriannuel.** Le cadre budgétaire pluriannuel a été créé à la faveur de l'introduction du document de programme de travail et de budget combiné. On peut noter deux problèmes liés à l'utilisation du cadre budgétaire pluriannuel de la Banque : i) la perspective pluriannuelle semble n'avoir pas été entièrement internalisée ; et ii) la planification

détaillée du budget pour les années N + 2 et N + 3 prend beaucoup de temps et ne représente pas une valeur ajoutée. Le personnel et les membres du Conseil d'administration de la Banque ont estimé que la planification concernant les années N + 2 et N

Figure 8 : évolution des prévisions budgétaires dans le cadre pluriannuel



Source : Documents de programmes et de budget.

+ 3 était un peu superficielle. En outre, les provisions peuvent être souvent modifiées radicalement d'un exercice à l'autre, ce qui nuit à l'objectif d'offrir une grande visibilité aux directeurs de service pendant l'exercice de planification (voir la figure 8). Plutôt que d'avoir un scénario budgétaire indicatif global pour les exercices futurs, le document de budget programme inclut un budget détaillé pour ces exercices.

- e) **Intégration de fonds fiduciaires et autres ressources externes.** Depuis 2006, l'ampleur et la portée du portefeuille de fonds fiduciaires de la BAD ont sensiblement évolué. Les contributions annuelles aux fonds ont connu une augmentation, passant de 40 millions d'unités de compte (avec des décaissements se chiffrant à 6,5 millions d'unités de compte) en 2006 à 85 millions d'unités de compte (avec des décaissements d'environ 40 millions d'unités de compte) en 2011. Le portefeuille a évolué au cours de cette période, passant

À la Banque asiatique de développement, les processus de planification du programme de travail et du budget sont lancés avec une note de service stratégique du président. La note de service stratégique de la BAD a une orientation opérationnelle claire et met l'accent sur les priorités stratégiques. Outre un aperçu des priorités opérationnelles et des objectifs en matière de prêt, la note de service des orientations de planification du président inclut une annexe comportant une liste détaillée des principales actions qui serviront à mettre en œuvre les priorités stratégiques de la Banque. Pendant les discussions du Comité de revue budgétaire (BRC) sur le budget proposé, tous les chefs de département et des bureaux doivent présenter au BRC les réalisations de l'exercice en cours, leurs plans de travail pour l'exercice suivant et les ressources budgétaires sollicitées sur la base desdits plans de travail, ainsi que les défis prévus pour l'année suivante. D'après les parties prenantes interrogées de la BAD, cela crée un niveau élevé de motivation pour les gestionnaires en leur permettant de justifier clairement leurs besoins en ressources budgétaires.

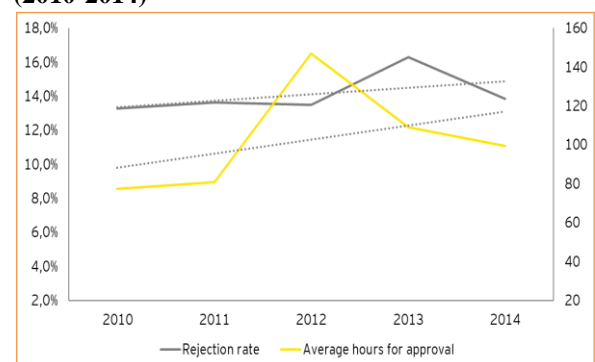
essentiellement des fonds bilatéraux au départ à 75 % de fonds thématiques. Sur la période 2014-2016, on estime que 724 millions d'unités de compte provenant des fonds fiduciaires bilatéraux non liés et de fonds thématiques multidonateurs unis devront être mobilisées pour financer les dépenses liées au personnel de la Banque chargé de l'assistance technique, ainsi que les projets, les études, la formation et d'autres initiatives de renforcement des capacités institutionnelles et d'autres activités d'assistance technique. Cependant, l'accroissement des sources de ressources externes n'est pas intégré dans le processus de planification. Il n'est fait mention d'aucun fonds fiduciaire dans les documents-cadres des Complexes, et le DPB ne contient qu'une courte section traitant des fonds fiduciaires et présentant des montants totaux indicatifs. Même s'il est techniquement difficile de faire des projections sur l'utilisation des fonds fiduciaires, la présentation d'un aperçu des projections (par domaine thématique ou par unité organisationnelle) permettrait de prendre des décisions stratégiques de manière plus globale. Toutefois, les rapports (en particulier les revues rétrospectives annuelles du budget des dépenses administratives et d'investissement et celles des performances, tout comme les rapports budgétaires et de performance dans une certaine mesure) donnent un aperçu complet de l'activité des fonds fiduciaires.

Le processus de renforcement de la planification du personnel est suspendu depuis 2012. Avec le rétablissement du contrôle des effectifs suite aux difficultés rencontrées après l'introduction de la budgétisation en unités de compte, le processus de planification du personnel a été interrompu pour l'essentiel. En revanche, le complexe du premier vice-président conserve une réserve de postes vacants qui sont répartis selon les priorités institutionnelles et l'importance stratégique. La planification du personnel s'est effectuée de manière *ad hoc* depuis 2012, et le personnel interrogé de la Banque a relevé que le processus d'accession à un nouveau poste ou de promotion à un poste existant est long et pénible.

Les processus de suivi et d'établissement de rapports sont fastidieux parce que le système de comptabilité analytique n'a pas été appliqué. La réforme budgétaire vise à renforcer le cadre de suivi et d'établissement de rapports grâce à l'introduction du système de comptabilité analytique. Ce système devait également générer des données analytiques sur les dépenses budgétaires, ce qui est jusqu'à présent effectué manuellement et dans une large mesure par les directeurs de service et le département COPB. À l'instar de ses systèmes d'appui (SETA et SRT), le système de comptabilité analytique fonctionne partiellement et génère que des données de rapport de qualité insuffisante. Ce système n'atteint donc pas les objectifs escomptés.

La réforme a néanmoins permis de rationaliser la gestion quotidienne du budget. L'un des principaux objectifs de la réforme budgétaire était d'assurer une flexibilité institutionnelle suffisante. Pour ce faire, la fonction de gestion du budget a été déléguée et les règles relatives aux transferts budgétaires et à la fongibilité ont été révisées en vue d'une plus grande souplesse dans la gestion quotidienne du budget. Ces mesures ont eu une incidence positive sur l'efficacité de la gestion du budget.

Figure 9 : taux de rejet et moyenne des heures concernant l'approbation des transferts de budget (2010-2014)



Source : données extraites du SAP

Si une approbation de haut niveau était nécessaire avant la réforme pour apporter des ajustements, même mineurs, à l'allocation budgétaire entre les lignes budgétaires et les unités organisationnelles, les nouvelles mesures ont renforcé la capacité des directeurs de service à réorienter certaines ressources budgétaires¹⁵ vers d'autres postes de dépense, selon la nécessité. Il a été noté que le taux de rejet et la moyenne des heures d'approbation des transferts budgétaires (entre les différents centres de coûts) ont augmenté dans l'ensemble depuis 2010. Toutefois, ces chiffres ont commencé à chuter depuis 2013 et 2012, respectivement (figure 9).

¹⁵ Avant la réforme, le système budgétaire de la Banque était très rigide en ce qui concerne les transferts. Par exemple, dans le cadre du Règlement financier 5.6(2) actuel, déplacer une UC entre les rubriques dans le budget de dépenses administratives des dépenses de personnel vers les dépenses générales nécessite l'approbation du président et l'information des membres du Conseil d'administration.

Les ressources sont-elles utilisées de façon rationnelle ?

Le processus budgétaire renforcé qui a été proposé par la Direction en 2007 visait à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources budgétaires limitées. L'efficacité était un objectif hautement transversal pour la réforme, car un certain nombre de mesures devaient avoir un impact positif sur l'efficacité ou l'utilisation des ressources de la Banque, y compris sur le renforcement du suivi et de l'établissement de rapports, l'amélioration du cadre de responsabilité et la réorganisation des processus de planification. La gestion adaptative du budget administratif devrait permettre de mieux allouer les ressources, de les réorienter vers la « ligne de front » et d'assurer un suivi plus efficace des ressources. Ainsi, les directeurs de service pourront réagir plus efficacement et obtenir de meilleurs résultats.

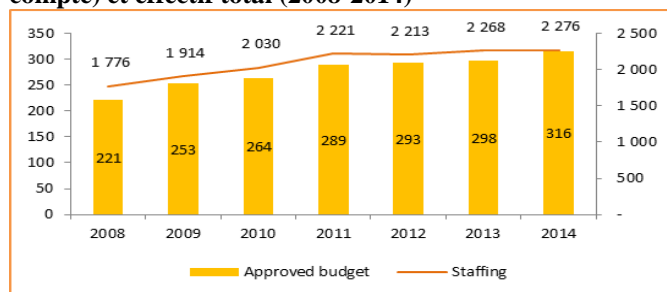
Cette section analyse l'efficacité institutionnelle en examinant les performances de certains indicateurs clés de performance, y compris la gestion des ratios de coûts fixes, les taux d'exécution du budget, le coût administratif par volume de prêts et de décaissements, le montant engagé pour les activités opérationnelles et non opérationnelles, entre autres. Dans l'ensemble, la réforme budgétaire ne semble avoir aucun impact positif notable sur l'efficacité institutionnelle, comme cela est reflété dans l'efficacité de l'utilisation des ressources, à l'exception du taux d'exécution du budget. En fait, de nombreuses tendances observées sont négatives, même s'il est difficile d'établir un lien clair avec la réforme budgétaire. La figure 10 montre l'évolution globale du budget administratif sur la période considérée.

La transition aux ratios de coûts fixes n'a pas été bien gérée, ce qui a entraîné l'accroissement du taux de postes vacants, des promotions et du ratio personnel/volume des prêts.

L'élimination du contrôle des effectifs et l'introduction des ratios de coûts fixes au titre de la budgétisation en unités de compte en 2010 ont engendré une série d'incidences imprévues. En deux années de mise en œuvre, on a noté une hausse sensible des postes créés (295) et une reclassification massive de postes (environ 300 reclassifications, dont 250, soit 80 %, étaient des promotions) – voir la figure 11. Ce qui a contribué à l'accroissement des effectifs, qui ont presque doublé par rapport à la période d'avant la réforme. Même si des abus peuvent avoir été commis, la réforme n'était pas suffisamment adossée sur des lignes directrices claires et des outils de planification destinés aux directeurs de service, comme cela a été relevé dans la revue effectuée en 2012. La Direction a réagi par un gel des recrutements à de nouveaux postes. Toutefois, la Banque était exposée à un passif financier important à long terme. La Haute Direction de la Banque étudie des mesures visant à contenir l'augmentation des effectifs, tout en prenant des dispositions pour enrôler des ressources humaines supplémentaires, et en offrant une plus grande flexibilité aux directeurs de service.

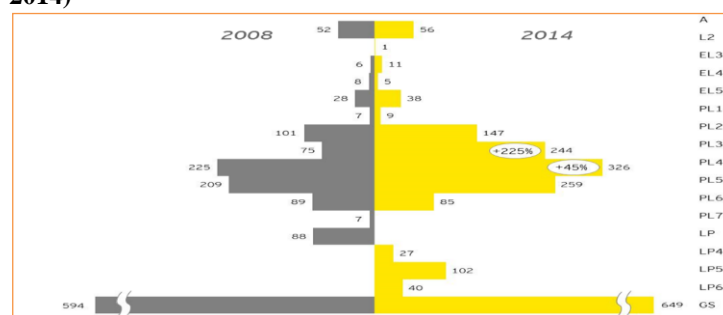
Un autre indicateur d'efficacité institutionnelle est le ratio personnel/volume de prêts qui affiche une tendance à la hausse depuis 2009 (voir la figure 12). Les entretiens menés ont révélé que la chute du ratio

Figure 10 : budget administratif (en millions d'unités de compte) et effectif total (2008-2014)



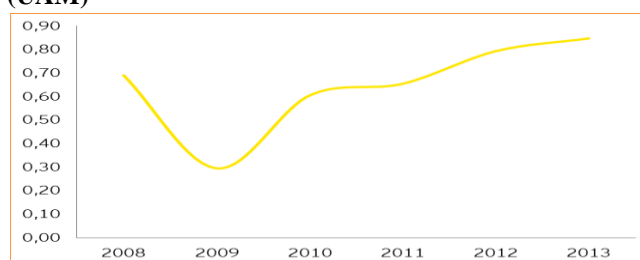
Source : extraits des DPB et de données sur les ressources humaines

Figure 11. Postes de personnel répartis par catégorie (2008 et 2014)



Source : extrait des données RH de CHRM.

Figure 12 : effectifs de la Banque par volume de prêts (UAM)



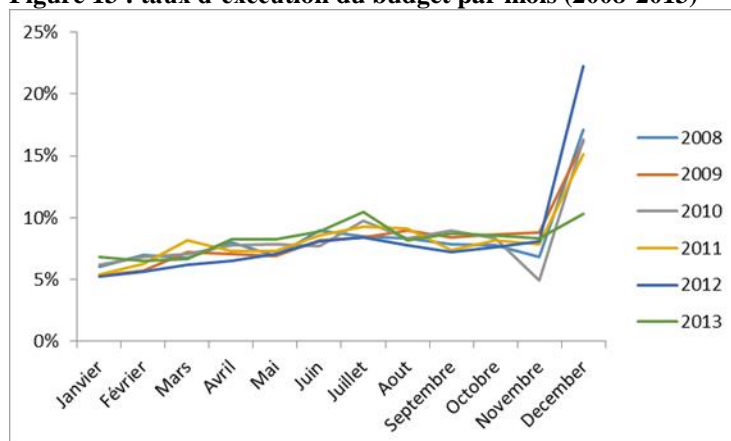
Source : revue rétrospective annuelle du budget administratif et des performances

personnel/volume de prêts enregistrée en 2009 était due à la flambée observée dans les prêts anticycliques pendant la période d'après-crise, y compris une augmentation substantielle des prêts basés sur les politiques¹⁶. Toutefois, l'inflation artificielle notée dans l'activité de prêt a été rapidement maîtrisée. En conséquence, le nombre de personnels par million prêt a quasiment triplé depuis 2009 et dépassait à nouveau son niveau de 2008 en 2013.

La pratique « d'utilisation obligatoire, sous peine de perte » et le sous-développement du système de responsabilité ont contribué à la « course aux dépenses » au quatrième trimestre.

La flexibilité accrue dans l'utilisation des ressources engendrée par la réforme budgétaire n'a pas modifié la pratique « d'utilisation obligatoire, sous peine de perte ». Tout ceci, combiné au manque d'outils de suivi robustes concourant à la responsabilité, se traduit par une augmentation des dépenses au quatrième trimestre (figure 13). Cette tendance à la hausse est principalement liée à la concentration des opérations au quatrième trimestre et à la possibilité de perdre le budget alloué s'il n'est pas engagé avant la fin de l'exercice. Cela pousse les directeurs de service à engager le budget en usant parfois de méthodes peu propices à l'exécution du programme de travail pour ne pas être « pénalisés » l'année suivante.

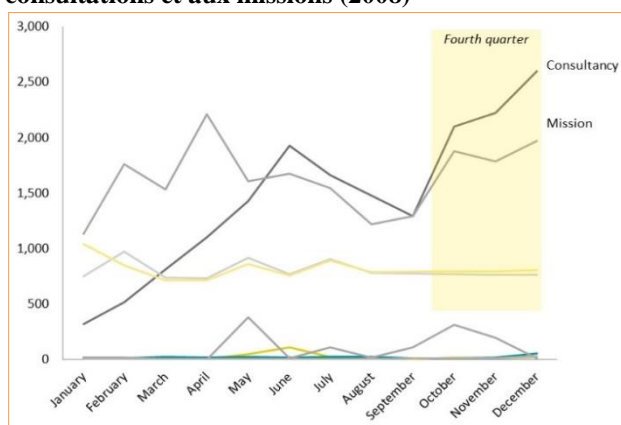
Figure 13 : taux d'exécution du budget par mois (2008-2013)



*Les dépenses particulièrement élevées en décembre 2012 étaient dues aux provisions au titre de la retraite de certains membres du personnel et de l'assurance-santé.

Source : la revue rétrospective du budget de dépenses administratives et des performances (2008-2012) ; SAP (2013)

Figure 14 : dépenses mensuelles relatives aux consultations et aux missions (2008)



Cette hausse vertigineuse des dépenses potentiellement peu productives en fin d'exercice peut être maîtrisée par un suivi efficace des progrès réalisés sur les objectifs ciblés, et par un suivi des taux de décaissement au niveau des Complexes ou des unités, ce qui pourrait permettre d'avoir une visibilité

« On n'encourage pas l'économie. Si nous n'avons effectué aucune dépense lors du précédent exercice, sommes-nous sûrs de recevoir une dotation plus élevée cette année ? Très peu probable... »

— Un directeur

complète sur les progrès et de gérer de manière

proactive. La pleine application du système de comptabilité analytique devrait permettre de générer des données de suivi pertinentes susceptibles de faciliter le contrôle actif des dépenses liées à l'exécution du programme de travail et de renforcer l'obligation de rendre compte des dépenses effectuées au quatrième trimestre et, partant, de réduire les dépenses tout au long de l'exercice¹⁷.

Le taux d'exécution du budget s'est amélioré considérablement depuis le début de la réforme. Le taux d'exécution du budget à la Banque était chroniquement faible. Cependant, depuis 2011, l'exécution du budget s'est nettement améliorée (figures 15 et 16). Si certains facteurs peuvent également expliquer cet

¹⁶

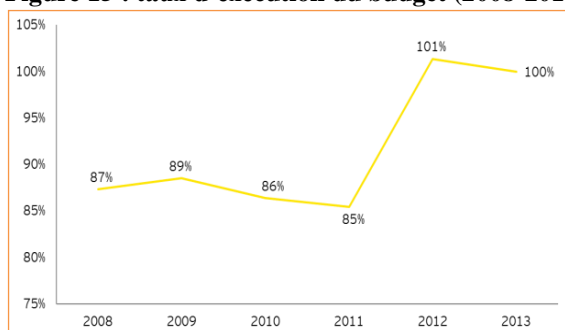
Ceci inclut deux prêts d'appui budgétaire en faveur du Botswana (969 millions d'unités de compte) et de Maurice (437,3 millions d'unités de compte).

¹⁷

La proposition faite en 2007 par la Haute Direction pour un processus budgétaire renforcé proposait un report de 2 % du budget administratif total approuvé de l'exercice avec une portion réservée aux VPU et le solde comme une réserve centrale pour des initiatives institutionnelles et des activités de coentreprise. Cette facilité n'est pas très utilisée (deux fois seulement depuis 2007) du fait des difficultés liées à l'établissement du budget par prestation attendue. La mise en œuvre complète du système de comptabilité analytique permettrait à la Banque d'appliquer de façon cohérente la disposition relative au report. À ce jour, le budget non engagé reste inutilisé, entraînant au quatrième trimestre l'accélération de la course vers les dépenses budgétaires.

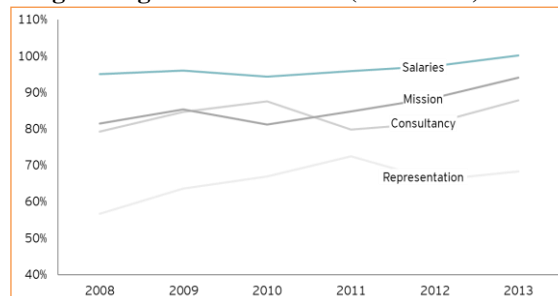
état de choses, la réforme budgétaire a certainement contribué à cette amélioration. La réforme a notamment apporté une plus grande flexibilité dans la gestion du budget, permettant aux directeurs de service de réorienter plus efficacement les ressources vers les lignes qui en ont le plus besoin. Mais, en l'absence de données comptables analytiques, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les ressources « débloquées » au titre d'une gestion du budget plus flexible ont été utilisées conformément au programme de travail. La forte hausse des dépenses liées aux honoraires de consultants et aux missions au quatrième trimestre (figure 14) montre qu'une flexibilité accrue pourrait faire le lit de certaines dépenses abusives. Il faut souligner qu'en 2008, 34 % du budget consacré aux frais de mission et aux honoraires de consultants ont été dépensés pendant le quatrième trimestre et, sur la période 2008-2013, trente et un pour cent du budget géré directement ont été dépensés au quatrième trimestre.

Figure 15 : taux d'exécution du budget (2008-2013)



Source : données extraites du SAP

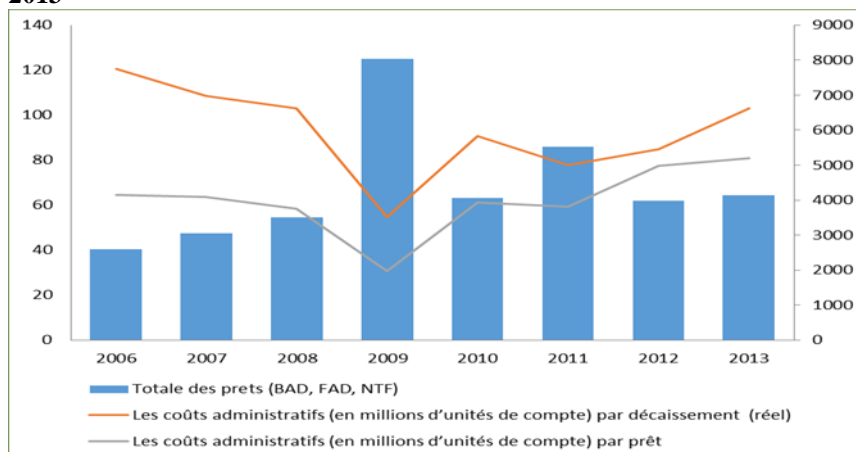
Figure 16 : exécution du budget final par ligne budgétaire gérée directement (2008-2013)



Source : données extraites du SAP

Les tendances notées dans les budgets gérés directement montrent un changement positif dans les taux d'exécution, en particulier pour les salaires, les missions, les honoraires de consultants et les frais de représentation. Toutefois, le taux d'exécution moyen pour ces quatre lignes était de 88 % seulement en 2013, malgré l'augmentation des dépenses au quatrième trimestre, soit un niveau largement inférieur à celui du taux d'exécution global du budget de la Banque. Des améliorations ont été enregistrées dans le budget géré au niveau central, en particulier les avantages sociaux, qui ont été le principal facteur sous-jacent des améliorations dans l'exécution du budget au niveau institutionnel.

Figure 17 : coûts administratifs par volume de prêts et de décaissements (en milliers d'UC) et total des prêts (en millions d'unités de compte) 2006-2013



Source : revue rétrospective annuelle du budget administratif et des performances

Les coûts administratifs (en millions d'unités de compte) par prêt et décaissement montrent une hausse depuis 2009. Il s'agit là de l'un des indicateurs utilisés par la Haute Direction pour évaluer l'efficacité par rapport aux coûts administratifs associés aux processus de prêt et de décaissement. Les coûts administratifs par prêt et décaissement ont poursuivi leur hausse depuis 2011, malgré les niveaux relativement constants des prêts (figure 17). Cela indique une augmentation des coûts administratifs liée en grande partie aux dépenses de personnel (salaires et avantages sociaux).

Le ratio projets/budget administratif exécuté ne s'améliore pas. Le montant du budget administratif par volume de prêts projets (BAD, FAD et NTF ensemble) s'est fortement tassé en raison de l'accroissement des prêts au début de la crise économique, avant de remonter la pente avec la baisse du nombre de projets. Ce chiffre a quelque peu baissé entre-temps, mais il demeure légèrement inférieur en valeur nominale à celui de 2008 (voir la figure 18).

Le pourcentage du budget administratif consacré aux activités opérationnelles a connu un accroissement au cours de ces dernières années

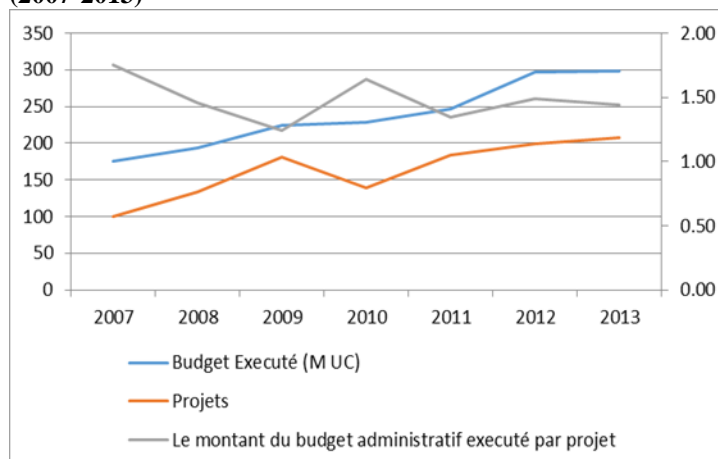
selon la définition des opérations suivies par la Banque jusqu'à récemment après un recul marqué sur la période 2008-2011¹⁸. La Banque a néanmoins révisé la définition du terme « opérations », en déterminant un ratio qui sert à représenter l'étendue des activités qui contribuent directement aux opérations, même par les unités organisationnelles traditionnellement considérées comme non opérationnelles. En utilisant l'ancienne définition, il a été constaté qu'au cours de la période 2008-2013, le pourcentage du budget administratif prévu pour les opérations jusqu'en 2011 avait chuté, avant de commencer à se redresser (figure 19).

Cela concorde non seulement avec ce qui était indiqué dans la proposition que la Haute Direction de la Banque a faite en 2007 sur l'importance d'établir un processus budgétaire renforcé, mais aussi avec la Stratégie à moyen terme de la Banque, qui insiste qu'il faut accroître le ratio budget administratif pour activités opérationnelles/activités non opérationnelles pour améliorer le revenu opérationnel de la Banque et pour favoriser une mise en œuvre efficace du plan stratégique.

L'efficacité institutionnelle sera certainement renforcée par une utilisation appropriée des nouveaux outils budgétaires. Actuellement, il est difficile de tirer des conclusions quant à l'impact de la réforme budgétaire sur l'efficacité institutionnelle, car certaines mesures clés (le système de comptabilité analytique) ne sont pas encore pleinement opérationnelles. Ces outils sont essentiels au renforcement des capacités de suivi et d'établissement de rapports et facilitent des comparaisons et analyses internes et externes par rapport à l'évolution des différents coûts.

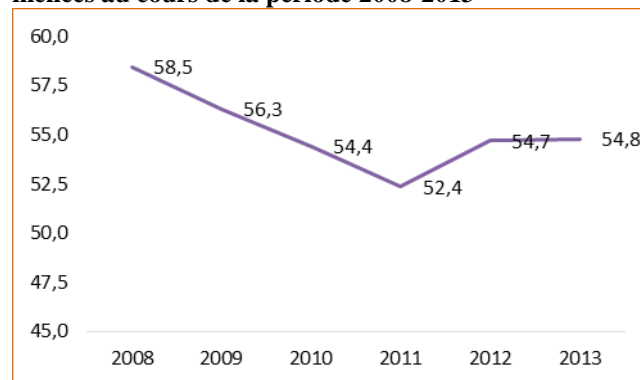
Les initiatives de renforcement de la transparence et la responsabilité se sont intensifiées ces dernières années. En 2013, la Banque a lancé l'initiative de transformation « de bon à excellent », qui a débouché sur un nombre de réalisations, telles que la rationalisation de certains processus organisationnels et la création du Bureau de gestion de la mise en œuvre et de la performance (COPM). Cette unité a été créée pour assurer le suivi et maintenir la pression pour atteindre les objectifs ciblés grâce à des rapports transparents et à des diagnostics rapides de la performance. L'un des produits phares du COPM est le tableau de bord de la Direction. Ce rapport factuel, examiné lors des réunions du SMCC et du PEX, est devenu un outil utile pour une gestion proactive des performances et pour le renforcement de la transparence et la responsabilité à travers l'institution. Il est donc possible que la mise en application complète du système de comptabilité analytique en 2015 améliore les capacités analytiques de COPM et du Département du budget, renforce le lien entre les ressources et les résultats, et améliore l'efficacité à la faveur d'un suivi effectif des coûts. Il est également possible que le SETA soit un outil très utile pour le contrôle des dépenses liées au personnel en permettant d'effectuer le calcul des coûts unitaires pour les différents types d'activités.

Figure 18 : tendances du budget administratif exécuté (en millions d'unités de compte), nombre de projets et ratio projets/budget administratif (en millions d'unités de compte) (2007-2013)



Source : revue rétrospective annuelle du budget administratif et des performances

Figure 19 : pourcentage des dépenses budgétaires (à gestion centralisée et directe) pour les opérations menées au cours de la période 2008-2013



Source : données extraites du SAP

Jusqu'au cycle budgétaire 2014-2016, la définition que la Banque donnait aux opérations comprenait les Complexes opérationnels ORVP, OIVP, OSVP, ECON, et toutes les unités opérationnelles hors des Complexes opérationnels, notamment OPEV, GECL1, GECL2, OPSC, CRMU, FFMA2, FTRY4, FFCO3, PECOD et ORQR. La définition révisée a été utilisée pour le cycle budgétaire 2015-2017. L'ancienne définition est utilisée dans la présente évaluation aux fins de comparaison des données disponibles à la Banque.

L'efficacité de la gestion du budget administratif est jugée moyennement insatisfaisante du point de vue de l'efficacité des processus et de l'efficacité institutionnelle, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Si certaines améliorations ont eu lieu sur le plan de l'efficacité de processus en ce qui concerne la gestion quotidienne du budget, de nombreux axes restent à améliorer, parmi lesquels les changements requis dans le processus de planification du programme de travail et du budget, l'arrêt de la planification du personnel, et la mise en application du système de comptabilité analytique. Les indicateurs d'efficacité institutionnelle ont montré des signes positifs, y compris l'amélioration des taux d'exécution des budgets résultant de la flexibilité apportée par la réforme, de l'amélioration de la répartition des activités opérationnelles au cours de ces dernières années, et des avancées enregistrées dans le renforcement de la responsabilité et de la transparence, et dans l'instauration d'une culture de gestion axée sur les résultats et fondée sur les données. Parmi les domaines d'amélioration, figurent en bonne place les inefficacités causées par l'utilisation inappropriée du ratio de coûts fixes, la hausse du ratio personnel/volume de prêts, la poursuite de la hausse vertigineuse des dépenses au quatrième trimestre, la montée des coûts administratifs par prêt et décaissement, et le ratio projets/budget administratif exécuté. Globalement, l'efficacité institutionnelle de la gestion du budget administratif est jugée moyennement insatisfaisante.

Critère d'évaluation et questions	Note	
Efficacité		
Les activités de planification et d'exécution budgétaires sont-elles efficaces ?	Moyennement insatisfaisant	●
Les ressources sont-elles utilisées de façon efficace ?	Moyennement insatisfaisant	●
Note globale	Moyennement insatisfaisant	●

CHAPITRE 5. EFFICACITE DE LA GESTION DU BUDGET ADMINISTRATIF

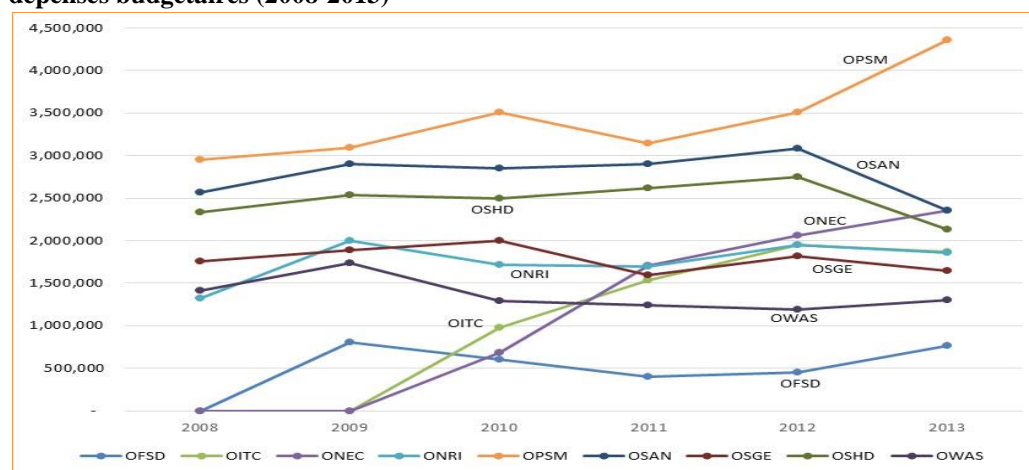
L'efficacité est analysée par rapport au degré de réalisation des principaux résultats attendus des réformes de la gestion du budget administratif, notamment : i) l'amélioration de l'alignement stratégique dans l'allocation des ressources budgétaires ; ii) une allocation des ressources axée sur les résultats ; iii) le maintien d'une flexibilité institutionnelle suffisante ; et iv) l'amélioration du suivi et de l'établissement de rapports, et le renforcement du cadre de responsabilité. Il importe à ce stade de souligner que la réforme du budget administratif de la Banque initiée en 2007 se poursuit, que plusieurs réformes clés ne sont pas encore totalement mises en œuvre, tandis que certaines n'ont même pas démarré (voir l'état de la mise en œuvre des réformes au chapitre 3). Il serait donc trop tôt de s'attendre à ce que certains résultats cruciaux de la réforme de la gestion du budget administratif soient palpables.

Dans quelle mesure le système budgétaire participe-t-il à un meilleur alignement sur la Stratégie décennale ?

Afin de renforcer le lien entre les priorités institutionnelles et les allocations de ressources, la Banque a pris un certain nombre de mesures, notamment : i) l'adoption d'un système de budgétisation pluriannuelle comportant un cadre de programme de travail et de budget triennal glissant ; ii) l'alignement des processus de planification du budget et du programme de travail par l'introduction d'un document du programme et du budget combiné (DPB) ; iii) le renforcement de la budgétisation-pays ; iv) le renforcement des priorités stratégiques dans les processus de planification budgétaire à travers de nouvelles directives et autres mécanismes ; et iv) l'amélioration des outils visant à faciliter l'alignement du budget sur les priorités institutionnelles.

Afin d'évaluer l'efficacité de la réforme dans ce domaine, l'évaluation a examiné : i) la cohérence des allocations de ressources budgétaires avec les priorités institutionnelles changeantes ; la qualité des liens entre les allocations budgétaires et le programme de travail ; et iii) les moteurs de l'allocation budgétaire.

Graphique 20. Evolution (de la charge de travail) des départements sectoriels en matière de dépenses budgétaires (2008-2013)



Source : Extraits de SAP

Le réaligement stratégique des ressources budgétaires a évolué positivement. L'analyse de l'évolution du budget lié aux charges de travail des différents départements pendant la période 2008-2013 fait clairement ressortir une évolution positive dans l'alignement stratégique (Graphique 20). Les nouveaux domaines prioritaires émergents tels que le changement climatique (ONEC), le secteur privé (OPSM), le développement du secteur financier (OFSD) et le transport et les communications (OITC) ont enregistré une forte hausse, tandis que d'autres domaines traditionnels tels que le développement social (OSHD) et le développement agricole et rural (OSAN) ont régressé. Certains secteurs ont enregistré une croissance légèrement positive ou négative, voire neutre, alors qu'ils continuent de bénéficier de ressources substantielles. Ces tendances sont, dans la majorité des cas, conformes aux priorités stratégiques à moyen et long termes de la Banque.

L'idée que le lien entre programme de travail et allocation budgétaire est faible persiste. Le personnel de la Banque a le sentiment que les allocations budgétaires finales ne reflètent pas le programme de travail, mais qu'elles restent dictées pour l'essentiel par l'évolution historique. Bien que ceci soit démenti par les changements positifs observés au niveau macro, l'enquête en ligne et les entretiens prouvent d'une certaine manière que le manque de dialogue stratégique au niveau de la haute Direction et l'absence d'une communication renforcée à différents niveaux expliquent peut-être ce décalage entre le programme de travail et les allocations budgétaires.

L'enquête en ligne révèle que 58 % des personnes interrogées hors COPB (y compris les coordinateurs de budget) ne sont pas d'accord avec l'idée que les allocations budgétaires soient conformes aux besoins du programme de travail. Bien qu'un renforcement de la communication puisse en partie changer cette perception, ces idées négatives sont renforcées par les observations suivantes du personnel (formulées lors des entretiens et des sondages) :

- Les documents-cadres des complexes (DCC) sont approuvés sans un réel dialogue ou examen au niveau de la haute Direction ;
- Les données de base budgétaires sont davantage influencées par l'historique des exécutions budgétaires que par les réalisations concrètes et par l'évolution des besoins futurs ;
- La longueur et la complexité de la procédure d'arbitrage budgétaire imposent très souvent des réductions budgétaires parfois considérées comme arbitraires ;
- Plusieurs chefs de projet et directeurs ont indiqué n'avoir pas reçu la totalité de leur allocation budgétaire en début d'année, ignorant dans la majorité des cas, s'ils recevront ou non le reste et de quelle source.

« Nous n'avons pas une visibilité parfaite du budget administratif jusqu'à ce que l'année s'achève. Le budget étant libéré en partie au début de l'année, en partie en milieu d'année, avec une réaffectation en fin d'année, il est très difficile de planifier quoi que ce soit »

- Un Directeur des opérations

Dans quelle mesure le système budgétaire appuie-t-il le principe d'une allocation des ressources axée sur les résultats ?

Les processus de planification ne sont pas suffisamment alignés sur les priorités stratégiques. Ce fait est étayé par les remarques suivantes du personnel de la Banque : a) les données du SRAS sur l'alignement budgétaire sont peu utilisées dans les prises de décisions stratégiques ; b) la contribution base-sommet à la définition des priorités budgétaires durant le processus de planification est faible ; et c) il n'existe pas de boucle de rétroaction claire propre à favoriser la prise en compte effective des résultats de développement dans le processus de planification.

Il n'existe pas de données fiables permettant de vérifier si la réforme commence à avoir un impact en ce qui concerne l'alignement des ressources budgétaires sur les priorités stratégiques, ou non. Les données du SRAS ne fournissent qu'un aperçu de l'alignement pour la proposition initiale de budget, ce qui correspond généralement au budget exécuté. En fait, les ressources budgétaires peuvent évoluer d'une priorité stratégique à une autre tout au long de l'année.

« Aucune évaluation de la performance n'est réalisée pour permettre d'apprécier les résultats et guider le processus budgétaire. »

- Un vice-président

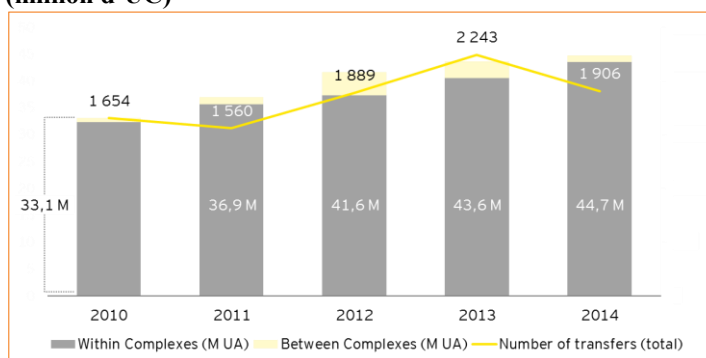
À la Banque, le processus de planification du programme de travail et du budget est très décentralisé et ascendant, comparé à la pratique dans d'autres BMD. Cette approche présente certes des avantages mais elle pourrait ne pas mettre suffisamment en lumière les priorités budgétaires durant le processus de planification. La Note d'orientation stratégique (SDN), qui vise à définir le cadre et fournir des orientations pour la planification et la budgétisation de la période de programmation suivante, laisse en définitive peu de place à une discussion sur la manière dont la Banque modifierait les allocations de ressources en vue d'atteindre les objectifs de la TYS de la Banque. Les SDN, élaborées suivant un processus ascendant, étaient quasi-exclusivement axées sur les questions budgétaires, notamment les contraintes. Le système de « références budgétaires », introduit en 2012, peut être considéré comme un premier pas vers l'instauration d'un équilibre entre une approche base-sommet centrée sur le client et une approche centralisée, plus stratégique.

Depuis 2008, la Banque a mis en place une infrastructure solide de mesure des résultats de développement par rapport aux priorités de l'institution. Toutefois, on ne sait pas avec précision quelle contribution le suivi des résultats apporte au processus de planification. Les SDN, les directives budgétaires, les DCC et les DPB font à peine, ou pas, mention de la mesure des résultats, et encore moins lorsqu'il s'agit de motiver les décisions de réallocation. Par exemple, le DPB comprend une section sur le CMR mais il n'existe pas de liens clairs entre les conclusions de cette section et les implications en matière d'allocation de ressources. De même, la Revue annuelle de l'efficacité du développement (RAED) de la Banque, bien qu'elle fournisse un aperçu de la performance de la Banque concernant le CMR, apporte peu d'éclairage sur la manière d'exploiter les résultats de manière à disposer de paramètres de résultats qui soient pertinents pour l'allocation des ressources.

Le cadre budgétaire permet-il une flexibilité optimale ?

La réforme budgétaire de 2007 visait principalement, entre autres, à « maintenir une flexibilité institutionnelle optimale ». La flexibilité de la gestion budgétaire est évaluée au regard : i) du degré d'utilisation par les chefs de projet, de la flexibilité offerte ; et ii) du degré auquel elle leur permet de faire face à l'évolution des conditions, avec plus d'efficacité et plus d'efficacité.

Graphique 21 : Transferts budgétaires par nombre et volume (million d'UC)



Source: Extraits de SAP

La Banque a réussi à introduire davantage de flexibilité dans la gestion quotidienne du budget. La réforme budgétaire a permis la délégation des pouvoirs de gestion budgétaire et la suppression des contrôles draconiens qui entravaient la flexibilité. Le nombre et le volume des transferts budgétaires, tant intra qu'inter complexes, n'ont cessé de croître depuis que les amendements aux règlements financiers de la Banque intervenus en 2007 ont ouvert la voie à une gestion budgétaire plus souple (Graphique 21).

Les chefs de projet tirent parti de la flexibilité nouvellement acquise. L'accroissement de la flexibilité peut être considéré comme l'une des principales réalisations de la réforme. Les parties prenantes ont apprécié la capacité de transférer rapidement et facilement les ressources budgétaires pour faire face à l'évolution des besoins. Les transferts budgétaires annuels bruts et leur nombre se sont considérablement accrus durant la période 2010-2014. Ils sont passés de 33,1 millions d'UC en 2010 à plus de 44,7 millions d'UC en 2014 (1^{er} janvier au 15 décembre). Leur nombre a progressé, passant de 1 654 en 2010 à 1 906 en 2014, avec un record de 2 243 en 2013. Les lignes budgétaires les plus actives des transferts sont toutes gérées directement.

La flexibilité budgétaire reste limitée dans certains domaines clés, notamment : a) la décentralisation de la gestion du personnel ; et b) les pouvoirs exercés par les bureaux extérieurs.

- a) **Les questions de gestion du personnel ont finalement restreint le degré de flexibilité.** La flexibilité du budget géré directement est largement entravée par les problèmes engendrés par la décentralisation de la gestion du personnel et la décision de la Banque de réintroduire un contrôle de facto de l'effectif par le gel des nouveaux postes. Les chefs de projet n'ont un plein contrôle que sur à peine 30 % du budget géré directement.
- b) **Les bureaux extérieurs sont plus méticuleux en ce qui concerne les contrôles en raison de problèmes de capacité.** Le personnel de la Banque a indiqué durant les entretiens que la capacité de gestion budgétaire au niveau des BE est faible et qu'en conséquence, plusieurs décisions sont prises au niveau du Siège. Le manque de formation sur les principales directives telles que le DAM, peut également expliquer la réticence du personnel des bureaux extérieurs à user des pouvoirs budgétaires qui leur ont été délégués. Il a également été souligné que le personnel d'appui, notamment chargé de la gestion budgétaire quotidienne, n'a pas l'occasion d'être formé. Il faudrait toutefois relever ici que des sessions de formation sont toujours organisées avant le démarrage de l'exercice budgétaire, et que tous les BE y sont conviés. Les archives montrent qu'en 2013, par exemple, le personnel chargé du budget a sillonné l'ensemble des bureaux extérieurs, à l'exception du Bureau du Soudan du Sud, en vue d'organiser des sessions de formation sur les politiques et principes budgétaires, et sur la comptabilité analytique. Entre 50 % et 90 % du personnel de chaque BE y ont pris part. Dans ce contexte, la principale question qu'il faille se poser concerne l'efficacité de la formation dispensée. L'enquête en ligne indique clairement que les sessions de formation organisées (résultats) ne dotent pas le personnel des capacités requises pour assumer ses responsabilités de gestion du budget administratif (réalisations).

L'utilisation des ressources fait-elle l'objet de suivi en vue d'une reddition des comptes ?

Le cadre de responsabilité demeure peu développé en dépit d'une série de mesures mises en œuvre. A la faveur de la réforme budgétaire de 2007, la Direction a lancé une série de mesures visant à promouvoir un cadre de responsabilité et de la performance, à savoir : i) l'élaboration de KPI pour l'évaluation des progrès dans l'exécution du programme de travail, l'efficacité dans l'utilisation des ressources ou la réalisation des priorités institutionnelles ; ii) la mise en place d'un système efficace d'établissement de rapports pour permettre à la Direction et aux Conseils de disposer d'informations fiables ; et iii) l'instauration de contrats de performance pour la Direction. L'efficacité de ces mesures est examinée ci-après.

La contribution des accords sur le programme de travail à la promotion de la responsabilité semble infime. Les EPT visaient à soutenir la mise en œuvre pratique de la structure de gestion matricielle de la Banque qui sépare les complexes en vice-présidences régionales et sectorielles. Elles visent à maintenir une cohérence entre les documents de stratégie-pays (DSP) et les documents de stratégie d'intégration régionale (DSIR), et à assurer le respect des plafonds de prêt de la Banque ainsi que des buts d'endettement soutenable, coordonner le travail des équipes sectorielles et régionales, et servir d'outil clé de reddition des comptes de la gestion des programmes de travail pays. Les EPT couvrent tous les résultats prévisionnels attendus en matière de services de prêts et hors-prêts de la Banque. Ceux-ci sont négociés en étroite coopération entre les équipes régionales et sectorielles, et avec la collaboration des BE concernés. Le processus a été automatisé au moyen du SRAS, qui peut générer un aperçu du travail de la Banque dans chaque pays et région, pour validation. L'enquête auprès du personnel, réalisée dans le cadre de la présente évaluation ainsi que de la revue de 2012, révèle que les EPT n'ont pas permis d'établir un lien solide de responsabilité entre les départements régionaux et sectoriels. On y parviendra peut-être lorsque la Banque

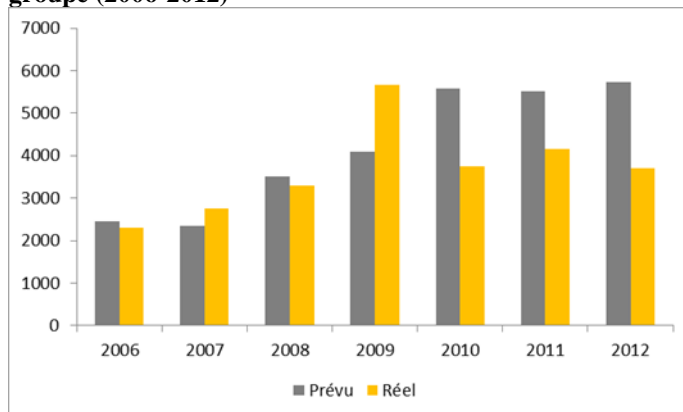
passera à un système de gestion budgétaire-pays à part entière par le renforcement accru des pouvoirs dévolus aux départements régionaux concernant la gestion des ressources budgétaires liées aux EPT pays et régionales.

Les Documents-cadres des complexes (DCC) sont un lien vital entre les affectations de ressources et les résultats ; toutefois, ils ne traitent pas suffisamment de la question de la performance et ne sont vraisemblablement pas utilisés comme base des discussions stratégiques. Le DCC établi par chaque complexe énonce la direction et l'orientation stratégiques pour la période, les objectifs, les activités à mettre en œuvre, fait brièvement le point des politiques en mentionnant les politiques sectorielles et les réalisations attendues, les besoins en personnel et en ressources. Le DCC précise également les gains en efficacité estimés et les efforts de réduction des coûts sur la période ; il mentionne par ailleurs les KPI et les buts pour permettre le suivi des progrès et de la performance. Ces documents servent ensuite de base pour l'élaboration du DPB triennal glissant. Tout d'abord, les DCC sont consolidés en vue d'élaborer le Document-cadre de programme de travail et de budget de la Banque, qui est examiné par le SMCC avant sa présentation au Conseil pour discussions lors d'une réunion informelle. L'examen des DCC montre que leur qualité a largement varié par le passé, et les entretiens avec le personnel ont révélé que dans certains complexes, c'est finalement le Coordinateur du budget qui assure la compilation et l'élaboration du DCC, sans réelle contribution stratégique de la part de la Direction du complexe. Il semble par ailleurs que lors de l'examen des DCC par la haute Direction, leur contenu ne soit pas analysé de façon assez critique et qu'ils soient donc approuvés sans véritable débat.

Les DCC fournissent un aperçu détaillé du travail du complexe par rapport à la TYS et la répartition de la contribution du POI pour la période de programmation suivante par domaine thématique prioritaire, le tout assorti d'une comptabilité complète des projets qui contribuent à chaque domaine prioritaire. Cette présentation est toutefois moins analytique, avec des données et des tendances historiques approximatives. Les DCC ont rarement analysé les causes des mauvais résultats ou proposé des mesures correctives. En outre, moins de 10 % de ces documents contenaient des justifications de la nécessité des ressources demandées pour la prochaine période de programmation.

Les contrats de performance sont un pas positif mais leur mise en œuvre n'est pas encore intégrale. Les contrats de performance ont été introduits seulement en 2014, avec pour but d'imputer aux vice-présidents la responsabilité de la prestation efficiente et efficace du programme de travail de la Banque sur la base des résultats attendus et des KPI mentionnés dans les DCC. L'on estime qu'une performance définie de façon plus claire, sur la base d'une combinaison des KPI et des résultats attendus, faciliterait le suivi de la mise en œuvre du programme de travail et servirait de base à la gestion et à l'évaluation de la performance générale des VPU. Concrètement, chaque vice-président signe avec le Président un contrat annuel de performance. Les directeurs sont également censés signer, à leur tour, des contrats avec leurs vice-présidents respectifs, et les chefs de projet avec les directeurs, faisant ainsi descendre les signatures de contrats jusqu'aux divisions. L'évaluation n'a pas disposé de preuves pour évaluer l'efficacité des contrats de performance car il est trop tôt de le faire. En outre, les contenus sont censés être basés sur les DCC mais on ne sait pas ce qu'il en a réellement été.

Graphique 22 : Prêts ciblés par rapport aux prêts réels du groupe (2006-2012)



Il est difficile de mesurer objectivement la performance dans un contexte de difficultés opérationnelles. À la Banque, comme dans d'autres BMD, on reste assez prudent quant à l'établissement d'un lien direct entre les résultats individuels en matière de gestion et la performance opérationnelle, lorsqu'il s'agit d'exécution du programme de travail et d'efficacité. Le lien entre performance individuelle et exécution du programme de travail n'est pas toujours perçu comme suffisamment solide pour juger, en dehors de tout autre facteur, de la performance des chefs de projets individuels. L'exécution du programme de travail est soumise à un certain nombre de facteurs exogènes, tels que la capacité des PMR à contracter de nouveaux prêts et l'impact du climat économique et politique général, sur lequel la Direction n'a aucune maîtrise. Ceci

pourrait également traduire une insuffisance de réalisme dans les buts fixés. Le graphique 22 illustre ces propos.

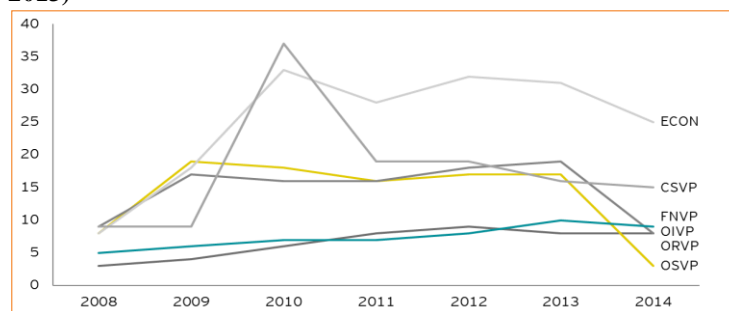
Depuis 2010, la Banque est confrontée aux turbulences économiques et politiques qui secouent le continent, notamment dans certaines régions où elle a par le passé concentré son portefeuille (c.-à-d. en Afrique du Nord). Les conséquences de la crise financière continuent d'affecter la capacité des PMR à absorber les opérations prévues et plusieurs opérations ont été mises en attente du fait d'un manque de visibilité quant au contexte budgétaire et fiscal de certains pays.

Les KPI sont de plus en plus utilisés mais il y a moyen de développer davantage cette utilisation. COPB est chargé de suivre, d'évaluer et de rendre compte de la performance institutionnelle à travers les KPI¹⁹, et de fournir des conseils sur les actions à même d'appuyer ou améliorer la performance à travers un dialogue avec la Direction. La Division de la coordination de l'exécution budgétaire (COPB.2) travaille en étroite collaboration avec la Direction, ORQR, COSP et les VPU à l'élaboration et à l'amélioration des KPI afin de faciliter le suivi adéquat de la performance des opérations de la Banque, en conformité avec le Cadre de mesure des résultats de l'institution.

Des progrès évidents ont certes été réalisés en termes d'institutionnalisation de l'utilisation des KPI dans le cycle de gestion budgétaire mais il est possible de faire plus, notamment :

- a) **Le nombre et le type de KPI ont varié** dans certains complexes, tandis que dans d'autres, on en a élaboré très peu (Graphique 23). En outre, le nombre et le type de KPI peuvent varier radicalement d'une année sur l'autre. Ceci réduit la lisibilité des rapports sur la performance et en rend difficile le suivi au fil du temps. Moins de 20 % des KPI sont comparables sur cinq années ou plus. Il faudrait souligner que le type d'activités qu'entreprennent certains complexes ne se prête pas à l'élaboration de KPI alors que pour d'autres, il l'est.

Graphique 23 : Nombre de KPI élaborés par complexe (2008 – 2013)



Sources : Revues annuelles rétrospectives du budget administratif

- b) **À la Banque, les KPI ne sont actuellement utilisés qu'au niveau institutionnel et à celui des VPU.** Descendre leur utilisation jusqu'aux départements et divisions pour permettre de disposer d'un aperçu plus granulaire de la performance, et renforcer le cadre de responsabilité en liant de manière plus explicite les résultats des unités organisationnelles individuelles à la performance de la Banque sont des actions toujours en attente.
- c) **Il n'existe vraisemblablement pas de KPI pour les organes institutionnels ou le Conseil d'administration.** Seul UPRST semble élaborer annuellement des KPI dans le cadre de son DCC.²⁰

L'utilisation accrue des KPI n'a pas encore permis d'évoluer vers une culture de gestion axée sur la performance. Pour être finalement efficace, les KPI ne doivent pas seulement mesurer le degré d'efficacité et d'efficacité de la Banque dans la réalisation de ses objectifs opérationnels, mais être également utilisés activement par les chefs de projet dans leurs prises de décisions quotidiennes. Une revue documentaire et les informations retour du personnel laissent supposer que les KPI sont de plus en plus accessibles aux chefs de projet et que leur utilisation a été « intégrée » à différentes étapes du cycle de gestion budgétaire. Toutefois, la culture d'une utilisation dynamique des KPI pour guider les prises de

¹⁹ Les KPI couvraient : i) l'alignement stratégique ; ii) le financement ; iii) la priorité-pays ; iv) l'efficacité et l'efficacité de la prestation des services ; v) la surveillance de la croissance budgétaire ; vi) la surveillance budgétaire et les plafonds ; et vii) l'efficacité dans l'exécution du budget.

²⁰ IDEV, qui faisait partie de PRST jusqu'à récemment, possède des KPI et fait désormais partie d'UBRD.

décisions n'est toujours pas encore ancrée dans les habitudes. Par exemple, le DCC préparé par chaque vice-présidence comprend un examen de la performance de l'année précédente. Ces documents sont censés servir de base de discussion durant les réunions de la haute Direction. Toutefois, les entretiens avec le personnel ont révélé que les réunions du SMCC ne se penchent pas suffisamment sur les questions de performance. Les chefs de projet peuvent avoir accès à des tableaux de bord KPI régulièrement actualisés via l'intranet, mais ils ne les consultent pas régulièrement.

Pour combler le fossé entre la disponibilité des KPI et leur utilisation pertinente dans les prises de décision, il faut un changement culturel et comportemental qui doit soutenir sur la distance. COPB s'emploie à orienter la culture de la gestion dans ce sens en tenant avec la Direction des réunions régulières d'examen des questions de performance, qui débattent des KPI. Au niveau des complexes et des départements, des réunions opérationnelles régulières sont également organisées, au cours desquelles les KPI et autres données sur la performance sont examinés. COPB poursuit le travail qui devrait le faire passer à un rôle d'analyste de l'entreprise, qui consistera notamment à fournir des données analytiques pour l'amélioration de la performance et de l'efficacité. Le nouveau Bureau de gestion de la mise en œuvre de la performance (COPM) et son Tableau de bord de la Direction établi mensuellement sont devenus un sujet central de discussion au cours des réunions de SMCC et de PEX. Les résultats du sondage en ligne montrent que les utilisateurs jugent très utiles les documents de suivi et des rapports simples, intéressants et analytiques, tels que le Tableau de bord de la Direction.

La mise en œuvre inaboutie des nouveaux outils de production de rapports entrave la reddition des comptes. Une mise en œuvre complète du CAS permettra un meilleur suivi des dépenses par rapport au programme de travail, et assurera ainsi une reddition claire des comptes et l'efficacité. Un CAS totalement fonctionnel peut éviter les courses aux dépenses de fin d'année et assurer l'engagement par les chefs de projet des fonds pour des dépenses qui participent au programme de travail.






Le rôle de COPB commence à évoluer dans l'esprit de la réforme, mais la mise en œuvre n'étant pas complète, le département est obligé de conserver un rôle de gestionnaire direct du budget. La revue de 2012 a noté auprès des chefs de projet et du personnel le profond sentiment que COPB n'était pas totalement passé de la fonction de contrôle des postes de dépenses au rôle d'analyste de l'entreprise consistant à surveiller et à évaluer l'efficacité et l'efficacité de l'exécution du programme de travail qui a été envisagé pour le département. Cette mutation est essentielle pour une délégation effective de la responsabilité de gestion budgétaire aux complexes. Les efforts en cours comprennent la production de rapports budgétaires et de la performance mensuels, trimestriels, semestriels et de fin d'année, le renforcement de l'implication de la haute Direction à travers des réunions de revue du programme de travail et de la performance budgétaire avec les équipes de direction des complexes, et des tables rondes sur le budget. L'une des principales évolutions intervenues depuis la dernière revue a été la restructuration du département en 2013. Dans le cadre des nouvelles dispositions, COPB est désormais chargé de la planification budgétaire, de la fourniture de conseils et d'analyses, et de la gestion de la performance.

Les résultats du sondage en ligne montrent qu'en dépit de la progression de la transition, la perception du rôle de COPB n'a toujours pas encore évolué dans le sens attendu. Pour la majorité des personnes ayant participé au sondage, COPB était perçu comme un département chargé de coordonner la préparation des documents de budget et de programme, d'appuyer et de renforcer les capacités et les outils budgétaires, et d'élaborer les documents d'information statutaires. Toutefois, juste moins de la moitié des participants au sondage ont estimé que COPB participait à l'élaboration des KPI. De même, moins de 60 % ont considéré que le département jouait un rôle de garant de l'alignement stratégique et fournissait un soutien analytique aux prises de décisions. Les résultats du sondage en ligne ont reflété en grande partie les informations recueillies lors des entretiens approfondis avec le personnel, la Direction et le Conseil.

Ces résultats traduisent peut-être en fait, plus une lenteur de l'évolution de la perception du personnel de la Banque qu'un échec du passage au nouveau rôle d'analyste de l'entreprise. Deuxièmement, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de certaines actions de réforme ont contraint COPB à se maintenir dans une certaine mesure, dans un rôle de gestionnaire direct du budget.

La Banque a accompli des progrès dans certains domaines liés à l'efficacité, notamment : l'alignement stratégique des ressources budgétaires, l'accroissement de la flexibilité dont bénéficient les chefs de projet pour la gestion budgétaire quotidienne, et l'adoption de mesures visant à assurer la responsabilité, principalement les contrats de performance et l'utilisation des KPI. Bien qu'il ne s'agisse là, pour l'essentiel, que de réalisations préliminaires en ce qui concerne les niveaux de résultats et les rendements immédiats, une mise en œuvre complète de la réforme et son appropriation par le personnel et la Direction

de la Banque permettront à l'institution d'obtenir des résultats substantiels en matière de gestion budgétaire. Dans la présentation faite plus haut, les domaines critiques d'amélioration ont été soulignés, notamment l'alignement approprié du processus de planification sur les priorités stratégiques, une flexibilité plus pertinente, la gestion et le renforcement des capacités du personnel des bureaux extérieurs en gestion budgétaire, et divers instruments de responsabilité (EPT, DCC, KPI axés sur les résultats, et mise en œuvre inaboutie du CAS). L'efficacité dans la gestion du budget administratif est notée comme étant moyennement peu satisfaisante.

Critère d'évaluation et questions de l'évaluation	Note	
Efficacité		
Dans quelle mesure le système budgétaire contribue-t-il à accroître l'alignement sur la TYS ?	Moyennement satisfaisante	
Dans quelle mesure le système budgétaire appuie-t-il une allocation des ressources axée sur les résultats ?	Moyennement insatisfaisante	
Le cadre budgétaire assure-t-il une flexibilité optimale ?	Moyennement satisfaisante	
L'utilisation des ressources fait-elle l'objet d'un suivi aux fins de la reddition des comptes ?	Insatisfaisante	
Note générale	Moyennement insatisfaisante	

CHAPITRE 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

L'évaluation de la gestion du budget administratif, six ans environ après l'initiation d'un important programme de réforme budgétaire et deux ans après la revue des réformes par la Direction, véhicule un message important : la Banque est sur la bonne voie en ce qui concerne la réforme mais il lui faut mener rapidement à terme la mise en œuvre des principales mesures de réforme. La mise en œuvre complète des mesures de réforme est essentielle pour assurer une gestion budgétaire efficiente et efficace qui, en retour, contribuera à l'efficacité institutionnelle et à l'efficacité de la Banque dans le domaine du développement. Si la Banque a obtenu quelques résultats préliminaires en matière d'amélioration de la flexibilité dans la gestion budgétaire et de renforcement de l'alignement du budget sur les priorités institutionnelles, la réforme demeure pour l'essentiel un travail en cours, et de nombreux défis subsistent.

La Banque était partie sur des réformes ambitieuses, mais leur planification et leur préparation ont été insuffisantes. La Banque aurait beaucoup gagné si elle avait tiré des leçons de l'expérience d'autres institutions bien avancées en matière de réforme budgétaire, et si elle avait anticipé les obstacles potentiels et élaboré une stratégie pour les surmonter. Ceci lui aurait permis d'établir un plan de mise en œuvre des mesures de réforme, en harmonie avec les réformes institutionnelles de plus grande envergure en cours parallèlement, et de fixer des délais pour la fin des réformes. Bien qu'une flexibilité dans la mise en œuvre des réformes ne soit pas dénuée d'avantages, il est à craindre qu'en éternisant la mise en œuvre, elle ne suscite un sentiment négatif de « fatigue des réformes » exprimé par de nombreux fonctionnaires de la Banque. La réforme budgétaire est vitale pour le succès d'autres réformes institutionnelles de la Banque, et vice-versa.

Il serait irréaliste d'attendre des retours rapides d'un programme de réforme aussi complexe que la réforme budgétaire car, pour que les systèmes et pratiques de gestion budgétaire moderne prennent racine et produisent des résultats, il faudrait absolument des changements culturels et comportementaux de la part de la Direction et du personnel de la Banque. Ceci a été le défi le plus difficile, et il peut compromettre l'efficacité de l'ensemble du programme de réforme. Certaines des principales mesures mises en œuvre ne produisent pas les résultats escomptés d'abord parce qu'elles ne sont pas accompagnées d'une stratégie rigoureuse de gestion du changement visant à promouvoir les changements culturels et comportementaux requis. Ceci requiert du temps et beaucoup d'efforts, mais est essentiel pour des résultats durables.

La présente évaluation a noté la gestion du budget administratif, notamment le principal critère d'évaluation. La pertinence et la cohérence de la réforme de la gestion du budget administratif ont été notées « satisfaisant », tandis que la mise en œuvre, l'efficacité et l'efficace ont été notées « peu satisfaisant ». Dans l'ensemble, la gestion du budget administratif de la Banque est notée « moyennement peu satisfaisant ».

Leçons

Les principales leçons qui se dégagent de la mise en œuvre de la réforme de la gestion du budget administratif de la Banque sont présentées ci-après. Ces leçons sont également valables pour toutes les autres réformes institutionnelles de façon générale.

- a) **Cohérence externe.** Une analyse systématique de la cohérence externe de la réforme institutionnelle spécifique avec d'autres réformes (en vue ou en cours) et priorités institutionnelles devrait être effectuée pendant la phase de conception/d'initiation de la réforme et être prise en compte durant la mise en œuvre. Les réformes institutionnelles peuvent toutes être considérées comme faisant partie d'une transformation plus générale de la Banque en une institution mue par la performance et une institution d'apprentissage, qui prête une attention particulière au suivi et à l'évaluation.
- b) **Planification.** Les programmes liés à un train de réformes donné devraient être bien planifiés au stade de la conception, et leur mise en œuvre basée sur une stratégie clairement définie, assortie d'objectifs cohérents, d'une vision globale, et d'un échéancier comportant des jalons et des mesures clés. Les interventions qui n'ont pas encore fait leur preuve peuvent faire l'objet d'un test pilote avant leur déploiement.
- c) **Changement de culture et de comportement.** Pour une mise en œuvre efficace de toute réforme institutionnelle, un changement de culture et de comportement s'impose, ce qui requiert une attention particulière pour ce qui concerne notamment la mise en œuvre technique du programme de réforme. L'amélioration des processus, des cadres et des outils aura finalement peu d'impact si elle n'est soutenue par des changements adéquats dans la manière de penser et d'agir du personnel. Ceci requiert une stratégie claire de gestion de la communication et du changement.

Structure de parrainage et de gestion des réformes de la haute Direction. Pour assurer une coordination trans-institutionnelle et la cohérence avec d'autres réformes, faciliter une claire communication et une cohérence des propos, et renforcer l'obligation de rendre compte des résultats, l'adhésion, l'implication et le parrainage de la haute Direction sont nécessaires. Un organe de coordination formel peut être aussi important pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre des réformes que l'implication active de tous les acteurs pertinents.

Recommandations

Au regard des conclusions d'analyses présentées plus haut, l'évaluation formule les recommandations suivantes, regroupées en quatre grandes catégories.

v. Accélérer la mise en œuvre complète de la réforme de la gestion budgétaire.

- a) Revoir les priorités et la séquence pour assurer l'adéquation avec les autres réformes institutionnelles et définir une date butoir claire pour la mise en œuvre complète des réformes. La décentralisation de la gestion du personnel et le cadre de responsabilité devraient être mis en œuvre en priorité ;
- b) Définir une stratégie claire de gestion du changement, en combinant un renforcement ciblé de capacités sur la base des besoins spécifiques des parties prenantes, une communication plus claire sur la vision de la réforme, ses objectifs et les progrès réalisés, en plus de la communication sur des outils et processus spécifiques, et des incitations à adopter de nouveaux moyens de planification et de budgétisation ;

- c) Renforcer la structure de gestion de la réforme en désignant une équipe principale interdépartementale et trans-complexes placée sous l'autorité du Premier vice-président/Chief Operating Officer (FVP/COO) et chargée de coordonner la mise en œuvre de la réforme budgétaire, ainsi que les autres réformes institutionnelles.

vi. Renforcer le suivi et le cadre de redevabilité.

- a) Renforcer le suivi et le cadre de redevabilité grâce à des indicateurs clés de performance orientés résultats et mesurables pour chaque centre de coût, et des discussions de performance basées sur des évaluations régulières de performance.
- b) Réviser les KPI et le processus de retour d'information sur les performances pour que les données du suivi des résultats soient suffisamment prises en compte dans le processus de planification.
- c) Parachever la transition à la budgétisation par pays guidée par le DSP afin de réaliser le plein potentiel des accords de programme de travail en renforçant la responsabilité.
- d) Améliorer la transparence autour de la planification et de la budgétisation par un libre accès aux données relatives au budget et aux performances, et par une visualisation des données plus efficace.

vii. Simplifier le processus de planification et de budgétisation et mieux l'articuler par rapport aux priorités stratégiques de la Banque.

- d) Améliorer l'équilibre entre les aspects ascendants et les aspects descendants du processus de planification en renforçant les orientations du sommet à la base au début pour assurer un meilleur alignement stratégique.
- e) Alléger le fardeau de l'information du processus de planification, en budgétisant notamment en détail une seule année du cadre de planification triennal, et indiquer les ressources globales attendues qui pourraient être disponibles au cours des deuxième et troisième années. Finaliser la mise en œuvre du système de comptabilité analytique et des accords de programme de travail, et utiliser les données de comptabilité analytique pour générer des coefficients de coût susceptibles de réduire le fardeau de l'information qui pèse sur les directeurs de service.
- f) Intégrer la gestion des ressources externes telles que les fonds fiduciaires dans le processus de planification, afin de donner à la Haute Direction une image globale des ressources disponibles et de faire en sorte que l'emploi de ces ressources soit parfaitement aligné sur les priorités institutionnelles.

viii. Rationaliser et renforcer les relations avec le Conseil.

- b) établir un forum pour améliorer l'interaction entre le Conseil et la Direction, avec un mandat clairement défini qui permet au Conseil de donner des orientations stratégiques concernant les processus de revue et d'approbation du budget. Dans ce contexte, au lieu de créer un nouveau forum, il est recommandé qu'un comité existant (tel que le Comité d'audit et des finances) soit renforcé et investi de responsabilités supplémentaires.

Annexe 1

Informations sur la méthodologie

L'évaluation a été théorique et s'est inspirée d'un large éventail de méthodes et d'outils de collecte de données. L'approche méthodologique était basée sur un cadre d'évaluation conforme aux critères du CAD-OCDE, comprenant : i) une représentation graphique des objectifs de réforme (arbre des objectifs) qui a reconstruit une logique cohérente des liens de causalité entre les résultats et les réalisations de la réforme et a servi de théorie de changement pour le programme de réforme (voir graphique 1) ; ii) la définition des questions de l'évaluation et une approche analytique dans les réponses ; et iii) l'élaboration d'une grille d'évaluation pour guider l'étude.

La conjugaison de ces actions clés a constitué un cadre pour la collecte d'informations – laquelle s'est effectuée au moyen de méthodes de collecte de données qualitatives et quantitatives – et l'analyse de la performance. La grille d'évaluation s'est assurée que l'évaluation soit guidée par un cadre logique cohérent qui couvre tous les éléments pertinents du programme et s'assure de l'exactitude des critères de jugement et des sources de données, conformément à l'usage pour les évaluations.

Processus d'évaluation

Le processus d'évaluation s'est déroulé en trois phases, à savoir : l'initiation, la collecte et l'analyse des données, et l'établissement du rapport. La phase d'initiation a comporté des discussions sur la portée générale, l'approche et la méthodologie, ainsi que sur les domaines clés devant faire l'objet d'enquêtes plus approfondies durant la deuxième vague de consultations qui s'est tenue au Siège avec les membres du Conseil d'administration, les directeurs, les vice-présidents et les membres du personnel clés (voir détails dans le tableau A1.1). La phase de collecte et d'analyse des données comprenait une visite de deux semaines au Siège de la Banque à Abidjan et des consultations par téléphone avec le personnel des bureaux extérieurs. L'équipe a visité trois organisations de référence (la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement) et tenu des vidéo-réunions avec l'une d'entre elles (l'Agence française de développement). L'équipe a étudié en profondeur la documentation et la littérature de quatre organisations. La phase d'établissement de rapports et de révision comprenait la présentation de nouvelles conclusions avec le Département du budget et le groupe de référence. Deux experts indépendants ont examiné et fourni des orientations pour l'élaboration des conclusions et des rapports de l'évaluation.

Critères de notation de l'évaluation

Les preuves recueillies ont été triangulées et utilisées pour guider l'évaluation dans son ensemble par rapport aux principales questions afférentes, qui ont été alignées sur les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE (pertinence, efficience et efficacité). L'évaluation a utilisé une échelle à quatre niveaux pour noter la performance par rapport aux trois critères et aux critères accessoires. Un résumé de l'échelle de notation est présenté au tableau A1.1 :

Tableau A1.1. Résumé de l'échelle de notation

Note	Guide
Satisfaisant	Bonne performance par rapport à la totalité ou la quasi-totalité des aspects examinés.
Moyennement satisfaisant	Bonne performance par rapport à la majorité des aspects mais pas l'ensemble.
Moyennement insatisfaisant	Bonne performance concernant quelques aspects seulement.
Insuffisant	Bonne performance pour quelques-uns des aspects ou aucun.

Méthodes de collecte des données

Les méthodes de collecte d'informations utilisées pour l'évaluation comprenaient :

- Des revues documentaires d'évaluations de documents de politique et de stratégie de la Banque et d'institutions de référence, la revue d'évaluations similaires et, plus important encore, un recensement des recommandations et actions menées par la Banque dans le cadre d'une précédente revue de la réforme du budget administratif, réalisée par la Direction ;

- Un sondage en ligne des principaux membres du personnel, des membres du Conseils d'administration et des conseillers, concernant les données du précédent sondage sur la réforme budgétaire ;
- Des entretiens avec des informateurs clés au Siège de la Banque à Abidjan, dans les bureaux extérieurs, notamment l'ATR (voir le tableau A1.3) et dans des institutions de référence ;
- Une étude de base de quelques institutions de référence, notamment la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale et l'Agence française de développement, reposant sur les revues documentaires et les visites d'équipes au Siège ;
- L'institution d'un Groupe de référence comprenant des représentants de COPB, COSP, ORQR, FNVP, OSVP, OIVP, ORVP et PECOD, pour fournir des orientations et un soutien par la transmission d'informations pertinentes pour les rapports d'évaluation et la validation du contenu factuel.

Enquête en ligne

On a utilisé une enquête en ligne pour recueillir auprès des membres du Conseil et des conseillers, de la

Tableau A1.2. Réponses à l'enquête en ligne

Parties prenantes	Questionnaire envoyé à (nb.)	Réponses reçues	Taux de réponse (%)
Membres du Conseil	54	10	33,0
Vice-présidents	6	2	26,7
Directeurs	45	12	10,1
Chefs de projet et Rep. Rés.	119	12	12,6
Coordinateurs du budget, Points focaux budget	103	13	45,0
Personnel chargé du budget (en poste et anciens)	20	9	17,9
Chargés principaux	28	5	21,8
Chefs de projets de tous les complexes opérationnels et du Département stratégie	170	37	18,3
Total	545	100	33,0

Direction et de membres du personnel clés des différents complexes, des informations sur les résultats obtenus, les questions et les défis essentiels ainsi que des suggestions à même d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion du budget administratif de la Banque (tableau A1.2). Les participants ont été ciblés et choisis en vertu de leurs connaissances et de leur implication dans différents aspects du processus budgétaire, et dans le souci d'assurer une bonne représentation des unités organisationnelles concernées. Les questions ont porté sur les principaux domaines identifiés suite aux consultations initiales qui se sont déroulées au Siège de la Banque et qui ont ciblé et concerné les domaines spécifiques à chaque groupe. Le sondage a obtenu un taux de réponse de 18,3 %, ce qui était insuffisant pour des tests d'importance statistique, mais elles ont été utilisées avec discernement en complément d'autres sources de données, notamment le sondage de 2012, les entretiens et la revue documentaire approfondie.

Entretiens avec des informateurs clés

Des entretiens semi-structurés ont été organisés avec certains Administrateurs et conseillers, des fonctionnaires des bureaux extérieurs, du Siège à Abidjan et de l'ATR à Tunis. Des guides d'entretien ont été utilisés pour obtenir des informations qualitatives ainsi que des réponses structurées à des questions choisies, en adoptant des critères de notation permettant une fusion de plusieurs entretiens. Les personnes interrogées ont été choisies de manière à assurer une couverture adéquate des personnes intervenant à différentes étapes du processus budgétaire (planification, préparation, exécution, suivi et responsabilité). Les personnes interrogées ont été identifiées au regard de leur connaissance des processus ou de leur implication dans des domaines spécifiques. Le nombre d'entretiens réalisés est présenté dans le tableau A1.3. Pour la plupart de ces entretiens, on a utilisé une grille standardisée d'entretien.

Tableau A1.3. Regroupement des informateurs clés

Groupes d'informateurs clés	Nombre
Administrateurs et conseillers	6
Vice-présidents (OSVP, CSVP, OIVP et GCRO)	4
Directeurs et chefs de projets	18
Représentants résidents (NGFO, SARC, ZMFO et SNFO)	4
Cadres (personnel Finance, Voyage et administration, Coordinateurs budget/ Personnel focal Opérations et personnel des bureaux extérieurs)	32
Total	62

Le nombre d'entretiens réalisés est présenté dans le tableau A1.3. Pour la plupart de ces entretiens, on a utilisé une grille standardisée d'entretien.

Étude comparative

Une étude comparative a été réalisée. Elle a concerné quatre organisations de référence qui ont été choisies sur la base d'un ensemble de critères établis par l'équipe d'évaluation en tenant compte des facteurs suivants : a) la *comparabilité* – le degré de comparabilité de l'organisation avec la Banque sur la base de caractéristiques objectives ; b) la *pertinence* – le degré de pertinence des informations que l'organisation concernée apporte à la BAD dans le domaine de la gestion du budget administratif ; et c) la *faisabilité* – le degré de publication par l'organisation concernée des documents pertinents, l'existence ou non d'une culture de la transparence, et sa réceptivité éventuelle ou non aux demandes de données de l'équipe d'évaluation. Les critères comprenaient également la possibilité d'apprentissage auprès de l'organisation, les institutions du groupe de pairs non compris. Une organisation bilatérale a été choisie sur la base de cette considération.

Suite à une revue approfondie des documents, quatre institutions de référence ont été retenues, à savoir : la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement et l'Agence française de développement. L'exercice de comparaison comprenait une revue documentaire, une visite à trois banques multilatérales de développement, une étude documentaire de l'AFD visant à comparer et à opposer les systèmes et pratiques de gestion du budget administratif de la Banque aux pratiques en vigueur dans des institutions équivalentes ; l'identification de bonnes pratiques et/ou nouveaux outils ou systèmes susceptibles de renforcer les processus du budget administratif de la Banque ; et la collecte d'informations de première main au travers d'entretiens avec des membres du personnel clés de ces institutions sur la mise en œuvre de leurs réformes. Cet exercice a permis de disposer d'informations additionnelles sur les questions générales d'évaluation concernant les réformes de la Banque et sur l'efficience et l'efficacité budgétaires, à travers des expériences pertinentes et les leçons apprises ; il a en outre permis une analyse comparative des indicateurs de la BAD avec ceux des organisations de référence. Les rapports documentaires comprennent un rapport détaillé de l'étude comparative, lequel est disponible pour référence.

Annexe 2

Matrice de l'évaluation

Questions subsidiaires	Critère de jugement	Indicateurs/Descripteurs	Sources d'information
QE1 La Banque a-t-elle réussi à s'assurer que les outils, règles et procédures visant à appuyer son budget administratif sont appropriés ?			
QE1a. Les réformes budgétaires ont-elles été mises en œuvre dans la pratique et se sont-elles avérées efficaces ?	Où en est-on de la mise en œuvre des réformes budgétaires ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Progrès dans la mise en œuvre depuis 2008 de la réforme du budget administratif ▶ Proportion d'outils et de systèmes prévus, mis en œuvre et opérationnels ▶ Efficacité des nouveaux outils, procédures et pratiques et résultats immédiats obtenus ▶ Analyse de la qualité de la mise en œuvre et de la satisfaction des différents membres du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Revue de documents : <ul style="list-style-type: none"> ○ Rapport de la revue externe de 2012 ○ Rapports de COPB sur les progrès dans la mise en œuvre
	Quels sont les principaux freins à la mise en œuvre de la réforme budgétaire ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Preuve de ce que d'importants résultats attendus n'aient pas échoué ou n'aient pas été mis en œuvre par manque de ressources ▶ Degré de mise en œuvre des recommandations de la revue de la réforme budgétaire de 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Discussions en atelier ▶ Revue de documents : <ul style="list-style-type: none"> ○ Rapport de la revue externe de 2012 ○ Rapports de COPB sur les progrès dans la mise en œuvre
QE1b. Comment le cadre et l'approche de gestion budgétaire de la Banque fonctionnent-ils par rapport à ceux d'autres IFI, et dans quelle mesure sont-ils conformes aux normes de bonne pratique ?	Le cadre, les processus et les pratiques de gestion budgétaire de la Banque sont-ils conformes aux pratiques qui se sont avérées positives dans des IFI comparables ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Niveau d'alignement du cadre de gestion budgétaire de la Banque sur les normes de bonne pratique, en se fondant sur les meilleures pratiques qu'on ait pu identifier : ○ Comparaison des processus d'élaboration de budget, de leur pertinence et de leur efficacité (temps mis à élaborer le budget, calendrier, niveau d'engagement des parties prenantes) ; ○ Comparaison des processus d'exécution budgétaire, des systèmes et outils comptables utilisés et de l'implication des chefs de projets dans les décisions concernant le budget administratif ; ○ Comparaison des réformes budgétaires mises en œuvre dans les organisations, les objectifs visés, l'approche, les obstacles et les premiers résultats si disponibles (en termes d'économies de coûts, d'économies d'échelle, de revenus) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens avec de hauts cadres de la Banque ▶ Étude comparative avec 4 organisations de référence ▶ Revues de documents de la Banque et d'IFI : <ul style="list-style-type: none"> ○ Documents d'orientation générale ○ Rapport de la revue à mi-parcours ○ Rapport d'avancement

Questions subsidiaires	Critère de jugement	Indicateurs/Descripteurs	Sources d'information
	Comment l'approche de la Banque fonctionne-t-elle par rapport à celle des IFI comparables ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comparaison de la performance de l'approche de gestion budgétaire de la Banque avec celle des institutions équivalentes ; ○ Comparaison de l'évolution et de l'allocation du budget administratif : dépenses administratives internes (DAI) par activité et par complexe ; coût administratif de chaque million d'UC décaissés ○ Comparaison de l'efficacité du budget administratif : taux d'exécution du budget, DAI sur le ratio de volume des prêts, ratio coûts/revenus, coûts moyens du personnel et rémunérations ○ Comparaison du degré de performance organisationnelle, de l'alignement budgétaire sur la SLT, des décisions axées sur les résultats et du niveau de flexibilité des chefs de projet (analyse des KPI de MOPAN et des bonnes pratiques). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Données financières
QE1c. Quels sont les principaux problèmes liés aux systèmes d'administration budgétaire de la Banque (SAP, ATRS, CAS, SRAS) ?	<p>Dans quelle mesure les systèmes de collecte des données fournissent-ils des informations propres à appuyer la gestion budgétaire ?</p> <p>Dans quelle mesure les outils en place contribuent-ils à la bonne gestion du cycle budgétaire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyse de l'adéquation des KPI, de l'information et des outils budgétaires par rapport aux besoins des différentes parties prenantes : ○ Conseil et haute Direction ○ Vérificateur général ○ Directeur du budget ○ Chef du Bureau de la prestation des services et de la gestion de la performance ○ Direction des VPU ○ Direction pays 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Revue documentaire : ○ Rapport d'avancement sur les processus et les actions de réforme
QE1d. Dans quelle mesure les aspects humains des réformes budgétaires ont-ils été correctement pris en compte ?	<p>Dans quelle mesure le cadre budgétaire est-il compris et accepté à la Banque ?</p> <p>La Banque a-t-elle réussi à mobiliser des compétences appropriées pour assurer l'efficacité de la gestion budgétaire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Proportion de personnel formé aux pratiques budgétaires modernes et à leur mise en œuvre effective ; ▶ Nombre d'ateliers et de sessions de formation organisés à l'intention du personnel et de la haute Direction de la Banque, et satisfaction ; ▶ Fréquence de problèmes relevés et degré de résistance à l'application du cadre. ▶ Proportion du personnel concerné par le budget, ayant achevé avec succès une formation en gestion budgétaire ; ▶ Disponibilité et fonctionnalité du service d'assistance à la gestion budgétaire ▶ Disponibilité et fonctionnalité des coordinateurs de la gestion du budget de chaque complexe 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Revue documentaire : ○ Rapport d'avancement sur la mise en œuvre du budget
QE2. Les processus et procédures d'élaboration, d'allocation et d'utilisation du budget administratif sont-ils efficaces en termes de temps et de ressources ?			
QE2a. Les activités de planification et d'exécution du budget sont-elles efficaces ?	Les processus de préparation, d'examen et d'approbation sont-ils jugés efficaces au regard des besoins et des contraintes de la fonction budgétaire de la Banque ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cartographie des processus budgétaires et estimation des délais sur la base des données statistiques et des visites sur le terrain ▶ Comparaison avec les bonnes pratiques d'autres IFI ▶ Perception de la préparation du budget par les hauts cadres et le personnel de la Banque ▶ Données statistiques sur : <ul style="list-style-type: none"> ○ le temps d'élaboration des budgets ○ les coûts administratifs de préparation du budget 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Revue documentaire : ○ Directives de la Banque et directives présidentielles ○ Documents-cadres sur le budget ○ Rapports d'avancement

Questions subsidiaires	Critère de jugement	Indicateurs/Descripteurs	Sources d'information
			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Données SRAS communiquées ▶ Étude comparative
	Dans quelle mesure l'organisation de la fonction de gestion budgétaire est-elle jugée efficace ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pour chaque étape des processus de gestion budgétaire, une analyse des ressources humaines est requise ▶ Perception des hauts cadres et du personnel de la Banque du rôle de la Direction du budget et des coordinateurs/points focaux du budget 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne
QE2b. Les ressources sont-elles judicieusement affectées (s'agissant des processus et de la ponctualité) ?	Dans quelle mesure les débats et processus d'approbation du budget produisent-ils des résultats positifs ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyse des mémos du Conseil et du SMCC et leur mise en œuvre effective ▶ Perception des hauts cadres et du personnel impliqués dans la préparation du budget ▶ Statistiques sur : <ul style="list-style-type: none"> ○ Les économies réalisées grâce aux discussions budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Données SRAS communiquées ▶ Revue documentaire: <ul style="list-style-type: none"> ○ Directives de la Banque et directives présidentielles ○ Documents-cadres sur le budget
QE2c. Les ressources sont-elles utilisées judicieusement ?	Quel est le niveau de la performance budgétaire ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Revue et amélioration des indicateurs de performance par rapport aux reconstitutions antérieures : <ul style="list-style-type: none"> ○ Buts atteints en matière de taux de vacance ○ Taux d'exécution budgétaire ○ Programme de travail approuvé par rapport au programme de travail achevé/exécuté ○ Ratios coûts/revenus 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Revue documentaire: <ul style="list-style-type: none"> ○ Rapport d'avancement sur le programme de travail et l'administration/exécution budgétaire
	Les coûts administratifs sont-ils conformes aux objectifs de la Banque ? L'évolution observée résulte-t-elle de la réforme budgétaire de 2008 ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Coûts administratifs par million d'UC décaissés/par million d'UC d'actifs de bilan (solde des prêts) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Exécution du DPB triennal glissant ▶ Données tirées du CAS et de SAP
	Dans quelle mesure la gestion budgétaire permet-elle de réduire les coûts ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Niveaux des économies réalisés dans la mise en œuvre du programme de travail ▶ Impact du retour au Siège sur la gestion générale du budget administratif 	
QE3. Dans quelle mesure le nouveau budget administratif de la Banque appuie-t-il les résultats (réalisations et impacts immédiats) ?			
QE3a. Dans quelle mesure le nouveau système budgétaire appuie-t-il une allocation des ressources basée sur les résultats, dans la droite ligne de la stratégie à long terme	Dans quelle mesure les processus de planification budgétaire permettent-ils de disposer d'un portefeuille d'actions cohérent, hiérarchisé et réaliste ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyse de la cohérence de l'allocation des ressources avec les domaines prioritaires institutionnels (part en pourcentage) ▶ Analyse de la qualité du lien entre le programme de travail et les objectifs à long terme de la Banque ▶ Analyse des principaux moteurs des affectations de ressources 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens avec le Conseil, les VPU et les directeurs ▶ Sondage en ligne ▶ Revue documentaire: <ul style="list-style-type: none"> ○ Documentation de la Banque et autres rapports d'évaluation ○ Exécution du DPB triennal glissant ○ Données SRAS communiquées

Questions subsidiaires	Critère de jugement	Indicateurs/Descripteurs	Sources d'information
?			
QE3b. Le cadre budgétaire assure-t-il une flexibilité optimale ?	Les VPU et les directeurs des centres de coûts sont-ils habilités à user de flexibilité dans la réallocation des ressources à des fins justifiables ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Perception des VPU et des responsables/coordonateurs du budget des bureaux extérieurs ▶ Degré de fongibilité de l'utilisation des ressources ▶ Degré de flexibilité dans la réaffectation des ressources des centres de coût non productifs à ceux productifs 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens avec la VPU, les directeurs et le responsable du bureau extérieur ▶ Sondage en ligne ▶ Revue documentaire: <ul style="list-style-type: none"> ○ Rapports d'évaluation ○ Exécution du DPB triennal glissant ▶ Données SAP communiquées
QE3c. L'utilisation des ressources fait-elle l'objet de suivi et de rapports aux fins de la reddition des comptes ?	Dans quelle mesure l'utilisation des ressources fait-elle l'objet de rapports et dans quelle mesure cette utilisation est-elle conforme aux cadres budgétaires et de la performance ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Efficacité des contrats de performance pour l'utilisation des ressources et la mise en œuvre du programme de travail ▶ Régularité et adéquation des rapports établis sur la performance de l'utilisation du budget ▶ Efficacité et adéquation des mesures ponctuelles prises dans les domaines suscitant des préoccupations 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sondage en ligne ▶ Revue documentaire: <ul style="list-style-type: none"> ○ Rapports trimestriels et semestriels communiqués ○ Revues rétrospectives de l'utilisation et de la performance budgétaires
QE3d. Le cadre du budget administratif est-il axé sur la performance ?	Dans quelle mesure l'approche de la Banque pour la négociation et l'approbation des propositions budgétaires est-elle effectivement axée sur les résultats ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Perception des hauts cadres, des VPU et des responsables des bureaux extérieurs ▶ Analyse des données et des documents préparatoires utilisés lors des négociations sur le budget 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Cartographie des processus de la Banque ▶ Revue documentaire: <ul style="list-style-type: none"> ○ Documents préparatoires utilisés lors des négociations sur le terrain ▶ Communication des données SRAS
	Dans quelle mesure le cadre budgétaire administratif de la Banque est-il passé d'une approche axée sur les activités à une approche axée sur les résultats ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyse de l'efficacité des outils et systèmes de collecte des données, notamment le niveau d'appropriation et de satisfaction du personnel ▶ Analyse de la pertinence et de l'adéquation des indicateurs faisant l'objet de suivi ▶ Analyse de la pertinence et du réalisme du but 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Cartographie des processus de la Banque ▶ Données SAP et CAS communiquées

Questions subsidiaires	Critère de jugement	Indicateurs/Descripteurs	Sources d'information
QE4. Quelles leçons peut-on tirer des récentes réformes budgétaires ?			
QE4. Quelles leçons peut-on tirer des initiatives visant à améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficacité des processus et pratiques de gestion du budget administratif au sein de la Banque ?	Quels sont les facteurs favorables et ceux défavorables aux réformes budgétaires ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Facteurs de détermination de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacité des mesures de réforme budgétaire ▶ Risques et hypothèses initiaux vérifiés/non vérifiés ayant un impact sur les effets des réformes budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Chaîne des résultats révisés ▶ Discussions en atelier
	Les réformes du budget administratif sont-elles cohérentes et complémentaires d'autres efforts de réforme à la Banque ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cohérence avec d'autres réformes (politiques RH, soutien administratif, systèmes TI, SLT) ▶ Manifestation d'effets d'autres domaines de réforme qui influent négativement sur les réformes budgétaires ou compromettent leur efficacité/efficacité 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Discussions en atelier
	Qu'aurait-on pu faire différemment ? Quels sont les facteurs de succès/de risque à prendre en compte pour de nouvelles réformes au sein de la Banque ?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Facteurs favorables/de succès pouvant être promus pour atteindre les objectifs de la réforme budgétaire ▶ Contraintes /obstacles devant être levés en matière de procédures ▶ Processus et procédures qui fonctionnent bien et peuvent être retenus/promus ▶ Processus et procédures qui n'ont pas bien fonctionné et qui devraient donc être supprimés/améliorés ▶ Quelle a été la performance des institutions de référence dans des domaines spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens stratégiques et sur le terrain ▶ Sondage en ligne ▶ Recommandations ▶ Discussions en atelier

Annexe 3

Bilan de la mise en œuvre de la réforme budgétaire

MESURES ENVISAGÉE	ÉTAT	ACTIONS MENÉES ET OBJECTIFS	DÉLAI
Décentralisation de la gestion budgétaire			
Délégation de la gestion budgétaire aux complexes	Satisfaisant	Avec les amendements aux Règlements financiers de la Banque en 2007, suite à l'adoption par le Conseil de la proposition de réforme budgétaire soumise par la Direction, la gestion budgétaire des salaires, voyages, consultants et autres dépenses directes a été déléguée aux complexes et autres unités. Le budget géré directement représente aujourd'hui une part importante du budget administratif (plus de 54 % en 2013). ^{11 12}	Achevée en 2007
Fongibilité totale pour les budgets gérés directement	Moyennement satisfaisant	Les amendements aux Règlements financiers de 2007 ont également introduit une grande fongibilité dans le budget géré directement. Un plafond est fixé pour le budget des complexes et désormais, les ressources sont totalement fongibles en ce qui concerne les postes de dépenses. Le complexe pourra également effectuer des transferts budgétaires inter-départements sans qu'une approbation centrale ne soit nécessaire. Toutefois, les transferts inter-complexes et autres transferts budgétaires exceptionnels (à partir des provisions pour aléas, du budget d'investissement) demeurent soumis à une approbation des instances supérieures. ^{11 12} La fongibilité des salaires, qui représentent la ligne budgétaire la plus importante, a été gelée depuis 2012, à l'exception des postes vacants.	Achevée en 2007
Introduction de la budgétisation en UC	Moyennement satisfaisant	La budgétisation en UC a été formellement introduite en janvier 2010. Avec ce nouveau système, le budget est déterminé sur la base du programme de travail. La charge de travail (temps du personnel, consultants, missions, voyages) se traduit en ressources totales requises pour exécuter le programme de travail. Les budgets sont gérés par rapport à la totalité de l'enveloppe UC allouée à chaque centre de coûts, et non en termes de postes et de lignes budgétaires.	Introduit en 2010
Introduction du système de « rétro-facturation » pour certains frais généraux	Moyennement insuffisant	Avec ce système, les coûts toujours gérés par un département central sont imputés aux complexes sur la base de leur utilisation d'un service. Cette composante de budgétisation en UC se trouve toujours en phase exploratoire depuis 2014, bien qu'il soit difficile d'affirmer qu'elle fait véritablement l'objet d'examen ² . Achèvement prévu d'ici à 2015.	En cours
Introduction de la gestion budgétaire-pays	Moyennement insuffisant	Avec ce système, les ressources du programme-pays seront gérées par les directeurs régionaux. Pour mettre en œuvre cette mesure, il faudrait des changements additionnels aux processus opérationnels, une restructuration profonde de la matrice de délégation des pouvoirs, une meilleure coordination entre les complexes opérationnels et une forte capacité de programmation du travail et de gestion des ressources au niveau de la Banque. Achèvement prévu d'ici à 2015.	En cours
Décentralisation de la gestion du personnel			
Délégation des salaires du personnel aux complexes	Moyennement satisfaisant	La décentralisation des pouvoirs de gestion budgétaire comprenait les salaires du personnel (CHRM conserve la responsabilité de la politique et du paiement). ^{11 12} La mesure a été introduite en 2010, mais la création de nouveaux postes a été gelée en 2012.	2010 - En cours
Suppression des contrôles d'effectifs avec l'introduction de la	Moyennement insuffisant	Les contrôles d'effectifs ont été supprimés et le ratio de coût fixe a été introduit en janvier 2010 avec la budgétisation en UC. ⁵ La création de nouveaux postes a été gelée en 2012 en réponse à la persistance des ratios élevés de vacance. On ne sait pas trop pour le moment si l'utilisation du ratio de coût fixe est totalement (re)mis en	2010 - En cours

MESURES ENVISAGÉE	ÉTAT	ACTIONS MENÉES ET OBJECTIFS	DÉLAI
budgetisation en UC		œuvre. La mesure a été introduite en 2010, mais la création de nouveaux postes a été gelée en 2012.	
Renforcement des capacités des chefs de projet en matière de gestion du personnel	Moyennement satisfaisant	Avec la mise en œuvre de la budgetisation en UC, les chefs de projet peuvent effectuer des recrutements en tenant compte du ratio de coût fixe, de la disponibilité budgétaire et des règlements du personnel de la Banque ⁵ . La mesure a été introduite en 2010 mais la création de nouveaux postes est gelée depuis 2012.	2010 - En cours
Amélioration de la coordination centrale (CHRM et COPB) et du processus de planification des effectifs	Moyennement insuffisant	Depuis 2013, la responsabilité de la planification du personnel incombe à CHRM, COPB apportant un appui visant à s'assurer de la conformité des attributions de postes aux priorités institutionnelles et de l'adéquation du budget pourvu. COPB examine également la conformité des complexes aux FCR établies pour eux et prend des mesures préventives pour rectifier le tir lorsque les complexes excèdent les FCR ⁵ . Le processus de planification du personnel présenté dans les directives de 2011 n'est pas suivi pour le moment. Par contre, les quelques postes vacants qui existent sont conservés au niveau du premier vice-président et attribué en fonction des besoins tout au long de l'année, bien qu'il semble que les postes vacants soient pourvus principalement pour déplacer les ressources vers d'autres lignes budgétaires et non pour recruter du nouveau personnel. Il n'existe pas de coopération entre CHRM et COPB du fait des différences dans leur perception des ressources humaines.	2013 - En cours
Renforcement des outils de communication d'informations sur les ressources en temps du personnel	Moyennement insuffisant	L'ATRS a été déployé et il enregistre le temps consacré par le personnel aux différents résultats attendus (tel que structuré par la WBS). Ces données sont saisies dans le Moteur CAS et permettront éventuellement (par le biais du BW de SAP) de disposer de rapports analytiques détaillés sur la dotation en personnel, entre autres sujets ² . Les données restent peu fiables et incomplètes du fait de la mauvaise conception de la structure de division du travail et de la faiblesse d'adhésion du personnel.	En cours
Délégation partielle des avantages du personnel aux complexes	Insuffisant	Aucune action n'a été entreprise depuis 2014. ¹⁶ Il n'y a pas d'indication de ce que la question soit en train d'être examinée sérieusement.	Non achevé
Planification du budget et du programme de travail			
Amélioration de l'outil Logiciel d'évaluation des ressources stratégiques	Moyennement satisfaisant	Le SRAS a d'abord été développé, puis déployé avant le démarrage du processus de réforme en 2006. Le système a été continuellement amélioré et ce, quasi-annuellement, avec l'introduction de nouvelles fonctionnalités (par ex. la hiérarchisation) et des interconnexions avec d'autres systèmes (quelques connexions à SAP, par ex.). ²	2006 - En cours
Simplification des cycles de budgetisation et de programmation (POI, PNOI et budgets sont fusionnés en DPB)	Satisfaisant	Le Document de programme et de budgets 2009-2011 a été la première version combinée « Programme de travail opérationnel indicatif et budgets », documents du Conseil précédemment présentés séparément ; il comprenait également le Programme de travail non opérationnel indicatif ¹⁰ .	Introduit en 2009
Etablissement d'un cadre de budgetisation et de programmation pluriannuelles (plan	Satisfaisant	Un processus de budget triennal glissant a été lancé en vue de préparer une proposition de programmation et de budgetisation consolidée commençant avec la période 2009-2011 ¹⁴ .	Introduit en 2009

MESURES ENVISAGÉE	ÉTAT	ACTIONS MENÉES ET OBJECTIFS	DÉLAI
triennal glissant et budgets)			
Introduction d'Accords de programme de travail pays et EPT non opérationnelles	Moyennement satisfaisant	Depuis 2008, les directeurs des départements régionaux sont tenus d'approuver le Programme de travail-pays (c.-à-d. la liste des opérations figurant dans le POI proposé pour chaque PMR). Ce processus d'approbation est intégré au système SRAS. Les directeurs régionaux vérifient la conformité des projets aux Documents de stratégie pays et de stratégie régionale ainsi qu'au plafond de prêt du FAD et aux niveaux de prêt soutenables de la BAD. Toutefois, il n'existe apparemment pas d'accord formel entre les départements sectoriels et régionaux. Les directives stipulent que les complexes non opérationnels sont censés coordonner étroitement leurs actions avec les complexes opérationnels ; il n'existe cependant pas d'Accord de programme de travail formel et on dispose de peu de preuves de l'existence d'un mécanisme formel de coordination pendant le processus de planification.	Introduit en 2008
Amélioration du rôle d'analyste et de coordination au niveau central	Moyennement satisfaisant	Création en 2013 de COPB (en remplacement de COBS), investi de responsabilités accrues en ce qui concerne le processus de budgétisation et d'allocation des ressources ⁷ . COPB comprend désormais deux divisions, à savoir : i) Programmation ; et ii) Coordination de l'exécution budgétaire. Cet affinement organisationnel devrait créer des synergies entre les quatre équipes existantes et renforcer ainsi leur capacité à fournir un soutien analytique à la programmation et à la performance budgétaires.	2013 – En cours
Amélioration de l'orientation stratégique de la Direction	Moyennement satisfaisant	La proposition de réforme budgétaire de la Direction a souligné la nécessité de fournir davantage d'orientations stratégiques pendant la phase initiale du processus budgétaire annuel durant laquelle les priorités et initiatives institutionnelles ayant une incidence sur les allocations budgétaires sont définies pour l'année budgétaire suivante et au-delà. Il a notamment été fait mention de la Note d'orientation stratégique. Toutefois, peu de décisions stratégiques sont prises encore aujourd'hui durant la phase initiale et le contenu de la NOR a peu évolué.	2007 – En cours
Implication plus précoce du Conseil dans le processus de planification	Moyennement satisfaisant	Depuis 2013, le Conseil d'administration est consulté dès juin dans le cadre du processus de planification, en vue de la présentation et de l'examen du document-cadre du programme et du budget.	2013 – En cours
Cadre de suivi et de responsabilité			
Élaboration de KPI pour permettre d'évaluer les progrès dans la mise en œuvre des priorités institutionnelles et du programme de travail aux niveaux organisationnel et des complexes	Moyennement satisfaisant	Une liste des KPI concernant les complexes a été achevée en mai 2007 ³ . Depuis 2008, un ensemble de KPI mentionnés plus haut est utilisé pour les rapports obligatoires devant être trimestriellement établis par la Direction à l'attention du Conseil. Les complexes doivent rendre compte trimestriellement des progrès concernant les KPI, et ces rapports trimestriels serviront de base aux discussions sur la performance entre les chefs de division, les directeurs de départements, les vice-présidents et le Bureau du Président ¹¹ . Ces KPI sont alignés sur le Cadre général de mesure des résultats de la Banque (CMR niveaux II et III), qui comprend en outre les KPI destinés à mesurer l'efficacité en matière de développement et les réalisations en matière de priorités institutionnelles. Quelques difficultés demeurent au sein de certains complexes en ce qui concerne la cohérence et la solidité des KPI niveau complexe qui sont élaborés, et des efforts sont en cours pour les améliorer et compléter les KPI axés sur les résultats par de véritables indicateurs d'impact. Il n'est pas encore prévu d'élaborer de KPI niveau département ou division.	2007 – Amélioration en cours

MESURES ENVISAGÉE	ÉTAT	ACTIONS MENÉES ET OBJECTIFS	DÉLAI
Renforcement de l'établissement de rapports sur la performance	Satisfaisant	Une série de rapports de rendement périodiques a été établie : mensuels (Complexe/BDIR), trimestriels (à l'attention du Conseil/de la Direction/Rapports des bureaux extérieurs), semestriels (MYPF) et des rapports annuels de revue rétrospective de la performance, établis avec le soutien des coordinateurs budgétaires. Toutefois, on enregistre un certain retard dans l'élaboration d'outils de performance en temps réel. La Direction a élaboré un Tableau de bord KPI pour permettre le suivi de la performance de la Banque à travers une série de KPI établis ^{10 13} . Un Tableau de bord de KPI pays est également en cours d'élaboration et sera testé dans les prochains mois. Malgré la disponibilité d'une importante quantité de données communiquées, un travail manuel reste nécessaire pour établir un aperçu de la performance au niveau de la Direction.	2007 – en cours
Mise en œuvre du système de comptabilité analytique (CAS) pour connaître les coûts exacts des résultats	Moyennement insuffisant	Les outils requis (WBS, ATRS et CAS Engine, par ex.) ont été déployés. Lancée en janvier 2010, l'utilisation des éléments de la WBS est désormais obligatoire (depuis 2012) pour la collecte d'informations sur les coûts concernant les activités, pays, secteurs, phases de projet et année de dépenses ; cependant, quelques problèmes persistants semblent subsister concernant l'utilisation des éléments de la WBS et la qualité des données. L'ATRS a été mis en œuvre par phases entre 2010 et 2013, bien que le système reste peu utilisé au niveau du personnel, ce qui crée un grave déficit d'informations dans le CAS. Des données compilées de 2013 ont révélé des progrès notables dans les besoins en communication des informations requises pour le CAS, mais de nombreuses données manquent toujours (notamment sur les coûts du personnel).	2010 – en cours
Introduction du Document-cadre des complexes	Moyennement satisfaisant	À compter de 2012, la Direction a introduit le Document-cadre des complexes (DCC) qui impose à tous les complexes d'élaborer une documentation détaillée sur leurs programmes de travail prévisionnels, assortis d'objectifs clairement spécifiés, des résultats attendus et des ressources requises pour y parvenir, ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments stratégiques (alignement, réduction des coûts, etc.) ⁹ . Chaque VP doit présenter le DCC avant la réunion de la Commission budgétaire. Le modèle de DCC distribué aux complexes a été considérablement simplifié et rationalisé depuis son introduction. La qualité des DCC s'améliore dans l'ensemble bien qu'en y regardant de près, le degré d'amélioration varie.	Introduit en 2012
Introduction des contrats de performance	Moyennement satisfaisant	Les contrats de performance ont été introduits pour 2014, bien qu'il y ait des indications d'une précédente tentative en 2011 ² . Les contrats de performance sont liés aux DCC et sont signés par chaque VP au nom de son complexe. Le suivi de l'exécution du programme de travail des complexes ainsi que de l'efficacité et de l'efficacité budgétaires sera théoriquement évalué à l'avenir sur la base des contrats de performance. Les indicateurs de performance des complexes sont liés et alignés sur le CMR de la Banque. Les directeurs sont censés à leur tour signer des CP avec leurs VP respectifs et les chefs de projets, en faire de même avec les directeurs ¹⁶ . Des contrats ont certes été signés au niveau des complexes mais leurs contenus sont confidentiels. Les CP ne sont pas encore « descendus » au niveau des directeurs et des chefs de projet.	Introduit en 2014
Prime à la productivité	Insuffisant	Cette initiative est conçue pour encourager les complexes à examiner les moyens d'améliorer les efficacités et de réduire les coûts par la mise en place d'un système de motivation. Un document de concept est actuellement en cours d'élaboration par COPB ¹⁶ . Son achèvement est prévu pour 2015.	
Renforcement des capacités			

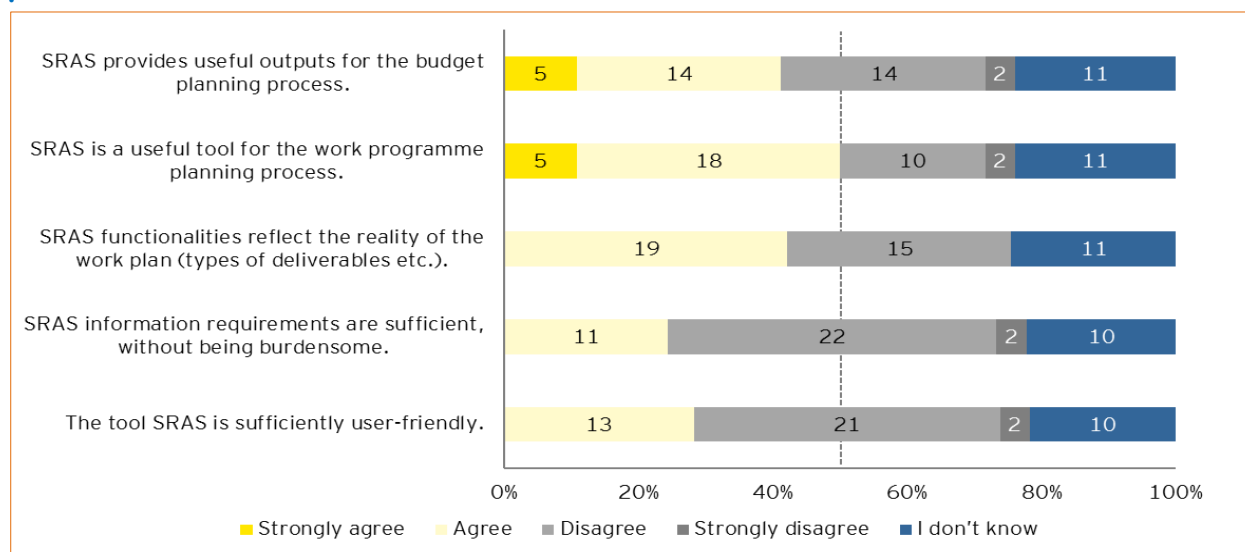
MESURES ENVISAGÉE	ÉTAT	ACTIONS MENÉES ET OBJECTIFS	DÉLAI
Renforcer les capacités de gestion budgétaire au niveau des complexes par la nomination auprès de ceux-ci, de coordinateurs à plein temps de la gestion du budget et des ressources	Satisfaisant	Des coordinateurs de la gestion des ressources et du budget à plein temps ont été nommés pour gérer tous les problèmes budgétaires au sein de chaque complexe ¹⁰ . Des points focaux du budget ont également été nommés au sein de chaque département et division. On pourrait avoir besoin de renforcer davantage la capacité des coordinateurs du budget dans les grands complexes et de simplifier le système de nomination des points focaux du budget.	Introduit en 2009
Sessions de formation organisées par COPB	Moyennement satisfaisant	Au début de chaque exercice budgétaire, COPB organise des sessions de formation à l'intention de toutes les unités organisationnelles en mai/juin. Depuis 2013, COPB a également organisé des sessions d'information informelles et formelles, des échanges et des ateliers de validation des utilisateurs des nouvelles initiatives, ainsi que des sessions de formation à l'intention de leurs utilisateurs au niveau de la Banque, notamment des bureaux extérieurs. En outre, un programme de communication et de renforcement des capacités visant l'ensemble des unités organisationnelles, y compris les bureaux extérieurs, a été déployé. Il permet de disposer d'informations continues sur les initiatives et questions budgétaires, et offre par ailleurs des formations. COPB et CHRM ont travaillé ensemble à l'amélioration de la formation sur le budget organisée au cours des programmes d'initiation à l'intention du personnel nouvellement recruté ⁹ .	En cours
Notes d'orientation et directives pour les processus	Moyennement satisfaisant	Pour aider les complexes à s'adapter à la budgétisation en UC, COBS a publié une série de notes d'orientation sur la décentralisation budgétaire, la fongibilité budgétaire, la définition et de la détermination des coûts des produits et des processus, l'amélioration du rôle de CHRM dans le cadre de la budgétisation en UC (en soulignant les domaines nécessitant une attention particulière), le ratio de coût fixe, la planification du personnel, la lutte contre les dépassements de coûts au niveau des complexes, l'ajustement budgétaire par rapport à l'inflation, les KPI ainsi que le suivi et l'information budgétaire. COPB publie également chaque année, en début de cycle, des directives sur le programme de travail et le processus de planification budgétaire mais la cohérence, la clarté et la qualité des directives varient. CHRM a publié en 2011, des directives sur la planification des ressources humaines mais elles n'ont pas été mises à jour depuis lors, malgré les multiples modifications du système de planification des RH.	Achevée en 2009
Communications internes sur la réforme budgétaire	Moyennement satisfaisant	Des informations sur les processus budgétaires sont disponibles sur l'intranet. Une ligne d'information sur le budget et un bureau d'assistance ont également été créés. Toutefois, l'essentiel de l'appui est fourni de façon informelle par le biais des coordinateurs et points focaux du budget.	En cours
Élaboration d'une stratégie de gestion du changement	Insuffisant	Rien n'indique qu'une stratégie du changement soit en cours d'élaboration pour accompagner la mise en œuvre de la réforme budgétaire.	Non achevée
Sources ¹ Proposition de la Direction sur l'amélioration des processus budgétaires (2007) ² Présentation au Conseil d'administration sur la réforme, les processus et les systèmes de gestion budgétaire (avril 2014) ³ Rapport principal : Amélioration des processus budgétaires (date inconnue) ⁴ Note d'orientation : Lutte contre les dépassements budgétaires (2010) ⁵ Directives sur le ratio de coût fixe (2009)		⁹ Réponse de la Direction au Rapport du consultant externe sur la mise en œuvre de la réforme budgétaire (2013) ¹⁰ Revue de la mise en œuvre de la réforme budgétaire : Un Rapport du consultant indépendant externe ¹¹ Mémorandum interne : Directives pour la préparation du budget opérationnel 2008 ¹² Directives et procédures de transfert budgétaire 2007 ¹³ Session de formation sur le budget pour les responsables de centres de coûts/complexes (2008) ¹⁴ Lancement du Programme 2011-2013 et élaboration du document du budget ¹⁵ Programmation et propositions budgétaires 2011	

MESURES ENVISAGÉE	ÉTAT	ACTIONS MENÉES ET OBJECTIFS	DÉLAI
⁶ Note d'orientation : Fongibilité budgétaire (2009)		¹⁶ Plan glissant et budgets 2014 – 2016	
⁷ TdR – Le Département de la programmation et du budget (COPB) (2013)			
⁸ Principes directeurs révisés de la planification du personnel (2011)			
Note	Résumé		
Satisfaisant :	Bonne performance par rapport à la totalité ou quasi-totalité des aspects examinés		
Moyennement satisfaisant :	Bonne performance par rapport à la majorité mais non la totalité des aspects		
Moyennement insuffisant :	Bonne performance par rapport à seulement quelques aspects		
Insuffisant:	Faible performance pour quelques aspects ou aucun		

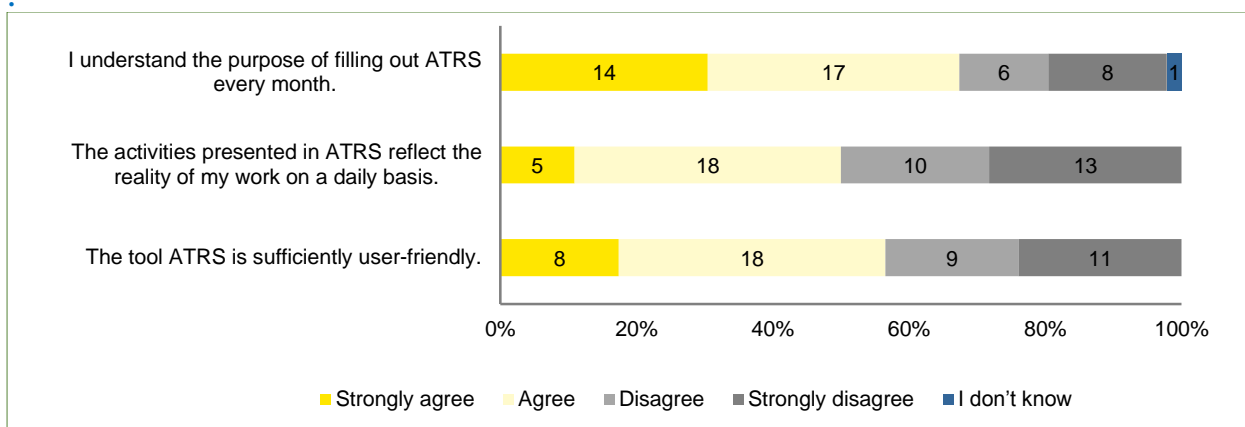
Annexe 4

Principaux résultats de l'enquête en ligne

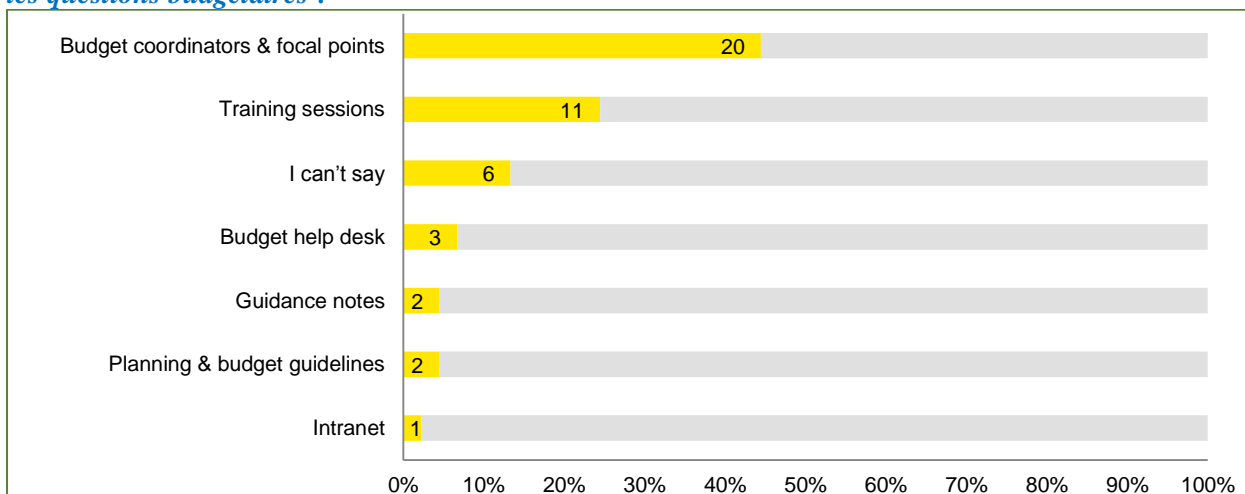
a. *Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes concernant SRAS ?*



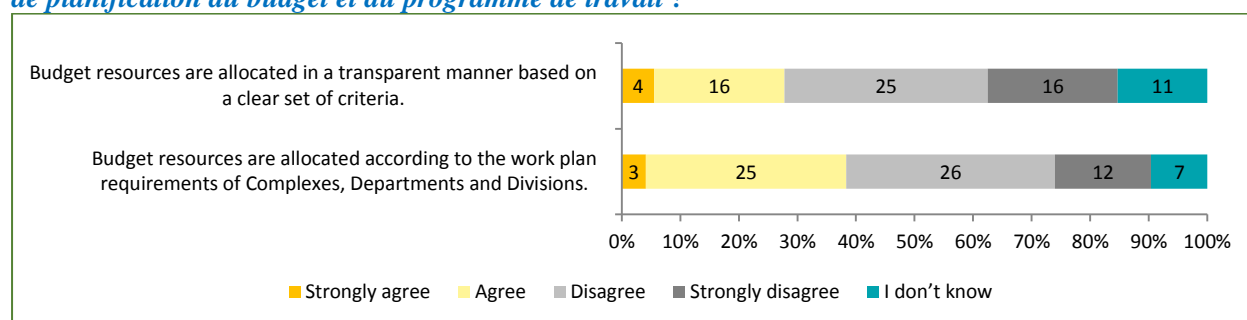
b. *Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes concernant ATRS ?*



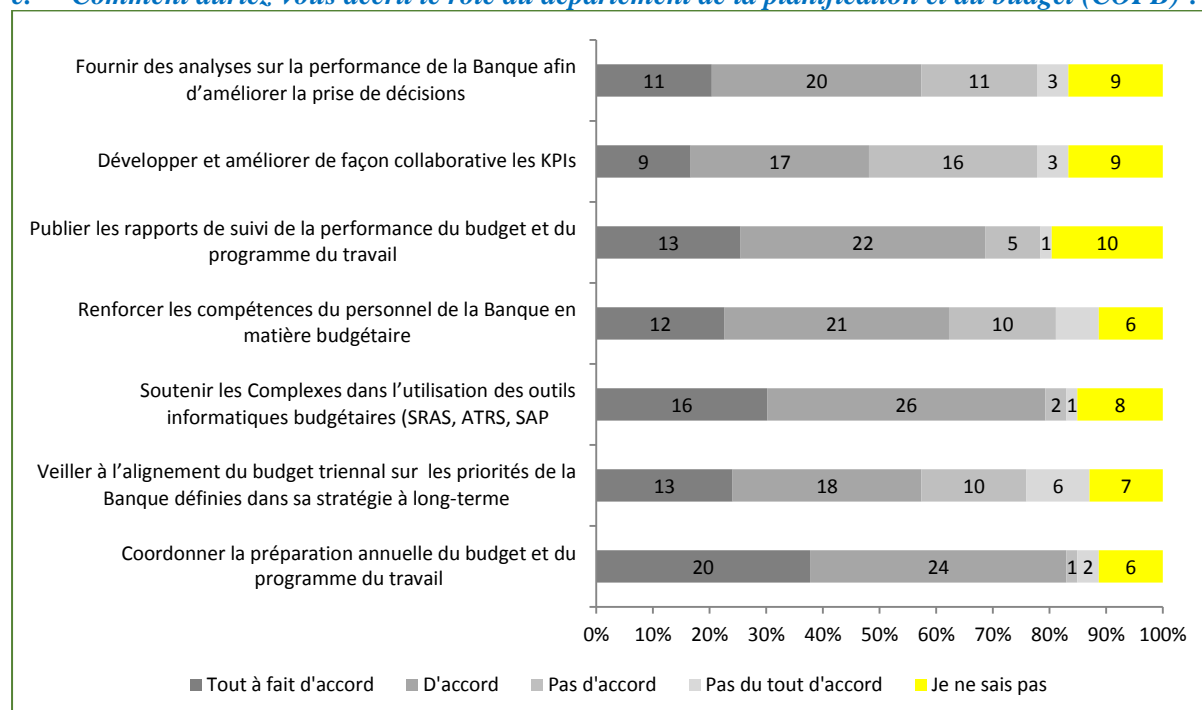
c. *Quelles ont été, pour vous, les plus importantes sources de formation et d'orientation sur les questions budgétaires ?*



d. Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes concernant le cycle de planification du budget et du programme de travail ?



e. Comment auriez-vous décrit le rôle du département de la planification et du budget (COPB) ?



Annexe 5

Informations sur l'étude comparative

Tableau A5.1
Aperçu comparatif de la décentralisation, flexibilité et fongibilité de la gestion budgétaire

BM	BAsD	BID	BAD	FAD
Gestion budgétaire				
Très décentralisée	Centralisée	Décentralisée	Décentralisée	Décentralisée
Fongibilité (entre les lignes budgétaires)				
<ul style="list-style-type: none"> Intra catégories dans une certaine mesure Intra budgets uniquement dans certains sens (PPM à CE) 	<ul style="list-style-type: none"> Voyages d'affaires /personnel consultant (fongibilité limitée au personnel consultant) Dépenses administratives (entre certains postes de dépenses) 	<ul style="list-style-type: none"> Au sein de certaines lignes budgétaires non liées aux coûts du personnel Des lignes budgétaires liées aux coûts du personnel à certaines lignes non liées aux coûts du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> Salaires, missions, et services de consultants (de toutes les lignes budgétaires/à certaines lignes budgétaires) Hospitalité et réceptions (de certaines lignes budgétaires/à toutes les lignes budgétaires) 	<ul style="list-style-type: none"> Fongibilité totale sauf en ce qui concerne les salaires, les coûts de formation et les coûts de voyage (exceptionnels)
Flexibilité (transferts budgétaires)				
<ul style="list-style-type: none"> Intra complexes, départements et divisions 	<ul style="list-style-type: none"> Intra départements et bureaux en tout temps Intra départements/co mplexes durant la revue à mi-parcours 	<ul style="list-style-type: none"> Intra complexes et départements 	<ul style="list-style-type: none"> Intra/inter divisions/départements/comple xes, en tout temps Réajustement à l'échelle de l'institution durant la revue à mi-parcours 	<ul style="list-style-type: none"> Intra divisions

Tableau A5.2
Aperçu des mesures de suivi et de responsabilité

	BM	BAsD	BID	FAD	BAD
Cadre de mesure des résultats	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
KPI (niveau institutionnel)	Oui	Oui	Oui	ND	Oui
KPI (niveau complexes)	Oui	Oui	Oui	ND	Oui
KPI (niveau départements)	Oui	Oui	Oui	ND	Non
Système d'enregistrement du temps	Oui	En cours	Oui	Oui	Oui
Système de comptabilité analytique	Oui	Non	Oui	Oui	En cours
Etablissement de rapports réguliers sur le budget et la performance	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Accès en ligne, en temps réel aux rapports sur le budget et la performance	Oui	Limité	Oui	En cours	En cours
Contrats de performance	Oui	Non	Oui	ND	Oui
Evaluation des programmes de travail	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Budgétisation pays	Oui	Non	Oui	Non	Non

Tableau A5.3

Aperçu comparatif des processus de planification du budget et du programme de travail

	WB	BAsD	BID	FAD	BAD
Définition des priorités	<ul style="list-style-type: none"> Mois 1 : Examen des priorités stratégiques par la Direction (W1) Mois 1 : Implication du Conseil d'administration dans la définition des priorités de l'entreprise au niveau du GBM Priorités en matière de planification au niveau du GBM Mois 2-3 : Les unités réagissent aux orientations stratégiques en répondant à un questionnaire (W2) 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 1 : Examen des priorités par la haute Direction Mémo présidentiel sur les orientations pour la planification 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 1 : Examen des priorités par la haute Direction Document d'aperçu stratégique 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 1 : Examen des priorités avec le ministère de tutelle et formalisation en un accord (Convention d'objectifs et de moyens) Mois 1 : Définition des budgets macro Convention d'objectifs et de moyens Budgets macro 	<ul style="list-style-type: none"> Retraites et tables rondes de la haute Direction sur le budget
Orientations stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> Mois 3-4 : Examen par la Direction des questions concernant l'institution, suivi de débats de la direction du GBM sur les opportunités de programme de travail pays/région/mondial, les évolutions et les options (W3) Trajectoires budgétaires données aux unités (triennales) Implication du Conseil pendant la phase de planification stratégique des réalisations des unités 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 3 : Demande de propositions de programmes de travail et ventilation des directives pour les programmes de travail Mois 5 : Publication des directives sur la préparation du budget 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 4 : Discussions initiales avec le Conseil Mois 4 : Discussions stratégiques de la Commission budgétaire et décision sur des affectations clés Document sur les questions budgétaires Mois 6 : Demande de propositions de budgets et de programmes de travail et ventilation des directives et des grilles 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 3 : Débats de la haute Direction Mois 3 : Allocation des enveloppes budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 1 : Le Président définit les orientations stratégiques Note sur les orientations stratégiques Mois 1 : Publication des directives budgétaires Mois 2 : Discussions et définition des bases budgétaires Bases budgétaires communiquées aux VPU
Planification et budgétisation du programme	<ul style="list-style-type: none"> Mois 4-6 : Les unités effectuent la planification et la budgétisation des programmes de travail – y compris la négociation des Accords de programme de travail (W4) 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 3 : Soumission des programmes de travail des départements Mois 4-5 : Préparation du CPTB triennal et examen du budget par les départements du budget et de la stratégie Document-cadre de programme et de budget (triennal) Mois 6-7 : Préparation du budget en consultation avec les départements/bureaux Document du budget 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 6 : Soumission des plans de travail et des besoins budgétaires, et négociation des Conventions de programme de travail Mois 6/7 : Examen des soumissions budgétaires et de programmation par les équipes des stratégies et des budgets Projet de Document de programme de travail et de budget (1 année) 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 4 : Les divisions élaborent des programmes de travail indicatifs et les besoins en ressources Programmes de travail et budgets des divisions 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 2 : Hiérarchisation et arbitrage des programmes de travail et des besoins en ressources des complexes Mois 3 : Consolidation au niveau des complexes Document-cadre des complexes Mois 4 : Examen des Documents-cadres des complexes par la Commission budgétaire Mois 4-5 : Ajustement et arbitrage (selon les besoins) et préparation du projet de document Document-cadre DPB
Discussions et approbation	<ul style="list-style-type: none"> Mois 7 : Confirmation des enveloppes budgétaires et des programmes de travail des unités (W5) 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 6 : Réunion informelle du Conseil pour l'examen du CPTB 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 7 : Première présentation du Document de programme et de budget à 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 5 : Examen et approbation Programme de travail et budgets finaux 	<ul style="list-style-type: none"> Mois 5 : Présentation du DPB au Conseil informel Mois 5-6 :

WB	BAsD	BID	FAD	BAD
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Résumé du Document de stratégie (MTBF) du GBM ■ Mois 8-9 : Examen et approbation par le Conseil ▶ Résumé du document du budget du GBM 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mois 6-7 : Examen du CPTB par le Conseil ■ Mois 8 : Délibération du CRB sur les présentations faites par les départements/le bureau concernant le projet de budget ■ Mois 9 : Examen complet du budget par le Conseil d'administration et approbation ▶ Document budgétaire final 	<p>BUFIPOL suivie de discussions</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Mois 8 : Examen final et approbation par le Conseil ▶ Document de programme et de budget approuvé 		<p>Ajustement et préparation du DPB final</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Document de programme et budget ■ Mois 7-8 : Présentation et examen du DPB en Comité plénier ■ Mois 8 : Examen final et approbation ▶ Document de programme et de budget final

Source : Revue documentaire et entretiens avec les parties prenantes (mars-mai 2015).

Tableau A5.4

Pratiques de gestion du budget administratif comparables – Enseignements tirés par la Banque africaine de développement

Capacités et mise en œuvre des réformes

- ▶ L'approche qu'adopte la Banque mondiale (BM) en matière de réforme montre combien il est important **d'inscrire la réforme budgétaire dans un cadre de réforme institutionnelle élargi** pour tirer pleinement parti des synergies entre les domaines de réforme et éviter tout effet pervers lié à des incohérences. L'expérience de la BM montre également qu'une réforme institutionnelle d'envergure doit être appuyée par un solide leadership administratif et une stratégie de gestion du changement claire, deux impératifs qui font visiblement défaut à la BAD. **La mise en œuvre des réformes à la BAD a été très parcellaire du point de vue stratégique**, même s'il existe une coordination dans la mise en œuvre quotidienne de la réforme au niveau opérationnel.
- ▶ L'expérience de la BID et du FAD sont pour la BAD une source d'inspiration quant à la façon de déployer l'ATRS. S'agissant de l'expérience du FAD, son succès tient principalement, entre autres, au fait qu'il s'est assuré dès le départ **l'adhésion de la haute administration** en impliquant la Direction dans les premières phases et en « faisant l'éloge » du système. La BAD **s'est, quant à elle, employée à susciter l'adhésion à un niveau inférieur de la hiérarchie administrative**, en raison d'une faiblesse de soutien de la part de certains chefs de projet. Enfin, l'expérience de la BID montre que **l'adoption de mesures d'encouragement douces permet efficacement de s'assurer le ferme appui de l'administration et renforce le cadre de responsabilité**. Si à la BAD, l'utilisation de l'ATRS fait l'objet de rapport, il s'agit cependant d'une action interne qui n'est pas clairement mentionnée comme un KPI au Conseil, ce qui affaiblit considérablement cette mesure d'incitation.
- ▶ Les meilleures pratiques relevées à la BAD et à la BID montrent que **la confiance et une claire communication entre les chefs de projet et le Département du budget ne sont pas seulement essentielles pour la promotion de relations de travail efficaces et efficaces, mais qu'elles incitent également à un comportement positif**. Par exemple, les chefs de projet ont indiqué qu'ils considèrent comme une grande marque de confiance le fait qu'une collaboration dynamique sera instaurée entre les collègues du Département du budget et eux pour la gestion des besoins et des insuffisances, ce qui découragerait tout comportement laissant à désirer.

Mesures visant à réaliser des économies

L'expérience de la BM en matière de Revue des dépenses montre l'utilité des comparaisons avec des organismes extérieurs. On a observé à la BAD comme dans d'autres institutions, une réticence culturelle à se comparer aux mesures et processus du secteur privé. Bien qu'il existe généralement très peu d'éléments de comparaison avec ceux-ci, la Revue des dépenses a montré que la comparaison externe contraint la Direction à évaluer de façon critique la part du déficit de performance pouvant raisonnablement être attribuée à des différences fondamentales et la part pouvant être mise au compte simplement d'inefficacités.

- ▶ Les meilleures pratiques relevées à la BM et à la BAD montrent que **les chefs de projet sont finalement bien placés pour appliquer de façon optimale les mesures de réduction des coûts**. Ils ont une meilleure vision des postes qui peuvent être « dégraissés » et de ceux pour lesquels des ressources substantielles doivent être maintenues pour assurer la mise en œuvre des programmes de travail, ce qui peut varier considérablement d'une unité à une autre. La Direction de la BAD, à l'instar de celle d'autres BMD, **s'est souvent exagérément focalisée**

sur le contrôle des dépenses de lignes budgétaires telles que les services de consultants et les voyages, plutôt que de se centrer sur des discussions stratégiques concernant les trajectoires de croissance des ressources au niveau macro.

Effizienz : Prozess der Planung des Budgets und des Arbeitsprogramms

- ▶ **Les trois BMD ont toutes mis en place des Comités budgétaires dont la vocation consiste à aider le Conseil à assumer ses responsabilités dans le domaine.** Les expériences de la BM, de la BAD et de la BID montrent que ce comité s'est avéré utile en ce sens qu'il a permis de renforcer et de mieux cibler les relations entre le Conseil et la Direction, ce qui a contribué à améliorer la qualité des discussions et à les rendre plus stratégiques et, par ailleurs, à simplifier la relation en soi, palliant ainsi les insuffisances relevées au niveau de la BAD. Toutefois, leurs expériences ont prouvé qu'un Comité budgétaire n'est pas neutre en termes de coût et que les Termes de référence et les règles de procédure doivent être méticuleusement étudiés afin d'optimiser leur fonctionnement. L'expérience de la BAD a prouvé que **l'inexistence d'un Comité budgétaire a contribué à instaurer des relations non structurées, ponctuelles, peu stratégiques mais impliquant de multiples transactions.**
- ▶ Bien que le processus de planification de la BAD demeure très ascendant, les **organisations comparables sont toutes passées à un modèle plutôt descendant**, avec une haute Direction qui fournit en début de processus des directives stratégiques claires, qui sont ensuite traduites en décisions de réallocation. Cette approche a des impacts positifs de par le fait qu'elle assure l'alignement stratégique sur les ressources budgétaires et réduit par ailleurs l'intensité et/ou la durée globale du processus de planification. A la BAD, **ce processus demeure un exercice très lourd, comprenant plusieurs rondes d'arbitrage et d'échanges inter complexes.**
- ▶ Les expériences de la BM, de la BAD et de la BID ont révélé **une anomalie dans les pratiques de planification de la BAD en termes de budgétisation des dernières années du cadre de planification pluriannuel.** La BAD est la seule institution à élaborer des budgets détaillés pour toutes les trois années, les autres se contentant d'effectuer une estimation des grandes trajectoires pour les deux dernières années. L'expérience de la BAD a montré que **la budgétisation détaillée des dernières années semble ne rien apporter en termes de valeur ajoutée et qu'elle crée d'importants besoins d'informations.**

Efficacité : Prozess der Planung des Budgets und des Arbeitsprogramms

- ▶ L'expérience de la BM, de la BASD, de la BID et du FAD révèle les **avantages que comporte l'introduction d'un élément descendant plus fort dans le processus de planification.** Comme souligné, ceci accroît clairement l'efficacité et favorise en outre un alignement stratégique plus clair des ressources, tenant compte de l'évolution des priorités, et une transparence accrue du processus de planification. Les mécanismes sommet-base du processus de planification fournissent à la Direction un levier plus efficace pour transférer facilement et rapidement les ressources en fonction de l'évolution des besoins. Elle souligne également davantage la nécessité de discussions stratégiques au niveau de la haute Direction. **À la BAD, l'orientation stratégique se perd trop souvent dans les méandres des sessions d'arbitrage et l'approche ascendante incite peu la Direction à engager des discussions stratégiques ouvertes.** Enfin, l'approche adoptée par la BM mérite d'être soulignée car elle est une tentative de conciliation de la pure tradition ascendante et la nécessité d'accroître le caractère stratégique des décisions d'allocation des ressources.

Suivi et responsabilité

- ▶ Les **systèmes budgétaires-pays en vigueur à la BM et à la BID ont fait ressortir l'impact positif de cette approche en termes de renforcement de la responsabilité au niveau interne et de promotion d'un leadership-pays clair.** À la BAD, l'utilisation des EPT a contribué au renforcement de la planification trans-organisationnelle mais **n'a pas eu les mêmes effets en termes de renforcement de la responsabilité.**
- ▶ Les puissants outils en cours d'élaboration à la BID montrent **l'avantage direct que tirent les chefs de projet du renforcement des systèmes de suivi et de l'intégration des systèmes en termes de promotion d'un suivi plus rigoureux des coûts, d'appui à l'émergence d'une culture de comparaison interne et d'amélioration de la responsabilité.** Bien que la BAD possède plusieurs outils similaires ou qu'elle soit en train de les élaborer, elle n'a pas clairement défini la manière dont elle entend les intégrer pleinement et les exploiter à long terme, notamment pour fournir des outils utiles aux chefs de projet.