

Évaluation indépendante du processus et de la stratégie de décentralisation à la Banque africaine de développement

Synthèse du rapport pour la revue à mi-parcours du FAD-11

Document d'information

Revue à mi-parcours du FAD-11
Octobre 2009
Helsinki, Finlande



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Avant-propos de la Direction

La présente synthèse du rapport sur l'évaluation indépendante du processus et de la stratégie de décentralisation à la Banque africaine de développement a été examinée par le Comité des opérations et de l'efficacité du développement (CODE) le 14 juillet 2009. Elle est soumise pour information à la revue à mi-parcours du FAD-11. Une version complète du rapport est disponible sur demande. Dans cet avant-propos, la Direction expose ses vues sur l'analyse de l'évaluation ainsi que ses conclusions concernant la décentralisation à la Banque.

Observations générales

La Direction prend bonne note de cette évaluation indépendante qui fournit un éclairage pertinent sur la façon dont la décentralisation peut contribuer à accroître l'impact des ressources de la Banque en matière de développement. Engagée à la demande du Conseil de la Banque, cette évaluation constitue un préalable nécessaire pour lancer la deuxième phase de décentralisation. A ce titre, réalisée cinq ans après l'approbation par les Conseils en 2004 de la première phase du programme de décentralisation, elle vient à point nommé.

La Direction partage la conclusion de l'évaluation sur la nécessité de consolider les efforts de la Banque pour établir des systèmes, processus et capacités décentralisés pour tirer pleinement parti de la décentralisation à moyen terme. La Direction est d'accord également avec la *Recommandation 2* de l'évaluation — visant à mieux tirer parti de la décentralisation pour réaliser les engagements de la Banque au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra — ainsi que la *Recommandation 3* — sur la nécessité d'organiser une répartition plus claire des responsabilités en matière de décentralisation.

Enfin, la Direction reconnaît également la nécessité d'une décentralisation qui tienne davantage compte des besoins des différents segments de la clientèle pays (*Recommandation 1*). Toutefois, elle ne partage pas les conclusions de l'évaluation sur les moyens d'appuyer les trois catégories de pays distinguées dans le rapport (Cf. discussion ci-dessous). De même, la Direction ne pense pas qu'il est possible, ou même souhaitable, d'établir un cadre de résultats qui connecte le programme de décentralisation de la Banque avec les progrès réalisés par les pays membres régionaux (PMR) en matière de développement (*Recommandation 4*).

La Direction souhaite mettre l'accent sur trois aspects de l'évaluation qui, à son sens, appellent de plus amples commentaires : i) les progrès accomplis à ce jour sur le programme de décentralisation ; ii) la question de l'adaptation de la décentralisation aux différentes catégories de pays-clients, et ; iii)

l'importance d'analyser la décentralisation et les bureaux extérieurs (BE) dans le contexte des Equipes-Pays (Country Team).

Les progrès de la décentralisation

La Direction reconnaît volontiers les défis d'ordre méthodologique associés à l'évaluation de la décentralisation, et plus spécialement à l'évaluation de la façon dont la décentralisation au sein de la Banque devrait contribuer à l'accroissement de l'efficacité et de l'impact de l'institution. Elle fait sienne également la conclusion du rapport selon laquelle il est trop tôt pour se prononcer définitivement sur les résultats de la décentralisation.

Cependant, la Direction estime que les objectifs ainsi que les grandes étapes établis dans le cadre de la Stratégie de Décentralisation approuvée par le Conseil en 2004 ont été largement réalisés. Cet avis diffère cependant de l'opinion exprimée dans le rapport d'évaluation ; celui-ci estime, en effet, que la Banque est « en retard » dans la mise en œuvre de son programme de décentralisation. Au cours de la mise en œuvre de tout programme de réforme institutionnelle complexe surgissent, inévitablement, des défis imprévus qui requièrent des ajustements stratégiques. Ces défis ont été identifiés par la Direction et des mesures ont été prises. C'est en particulier dans ce contexte qu'un Groupe de Travail Présidentiel sur la Décentralisation a été établi en 2008. Son objectif était de codifier les principes directeurs de la décentralisation, ainsi que les réformes engagées, en vue d'accélérer la mise en œuvre du processus de décentralisation et de mieux déléguer les responsabilités aux différentes unités chargées de leur exécution. Il s'en est suivi un *Programme d'Action en 10 Points* qui établit un cadre de référence utile pour évaluer les progrès accomplis à ce jour en matière de décentralisation.

Le programme d'action en 10 points : objectifs et réalisations

Objectifs		Réalisations a ce jour	
1	Clarifier les rôles & les responsabilités —Partir des directives d'OpsCom pour veiller à une compréhension mutuelle des rôles.	✓Phase I de la stratégie approuvée par les Conseils (2004) ✓Lancement de l'évaluation indépendante sur l'expérience de la Banque en matière de décentralisation (2008) ✓Directive présidentielle sur la délégation d'autorité ✓OpsCom approuve les directives sur la décentralisation.	★★★
2	Départements régionaux —Ouvrir un réseau de 25 BE qui couvrent 90% du portefeuille. Identifier les opportunités pour déplacer des capacités régionales sur le terrain.	✓23 BE en service ✓presque 90% du portefeuille couvert (y compris les opérations multinationales) ✓Dialogue amélioré sur le terrain ✓Des Chargés de Programme Pays sont présents dans chaque bureau extérieur ✓Transfert graduel des économistes pays.	★★★
3	Départements sectoriels — Identifier les opportunités pour déplacer des capacités sectorielles sur le terrain.	✓26% du personnel professionnel (PL) localisé sur le terrain à la moitié de 2009 ✓Personnel adapté au contexte et aux priorités pays ✓Double rattachement hiérarchique pour le personnel sectoriel ✓Gestion des projets transférée progressivement vers les BE.	★★★
4	Services fiduciaires & Décaissements —Déployer sur le terrain un expertise suffisante dans les domaines des acquisitions, des décaissements et des gestions financières.	✓Règles & procédures révisées ✓Services améliorés ✓Approbation de la décentralisation des responsabilités fiduciaires vers les pôles régionaux ✓Meilleure redevabilité ✓Personnel spécialisé des gestions des finances publiques.	★★★
5	Encadrement juridique, genre & environnement —Concevoir des modèles appropriés d'offre de services aux bureaux extérieurs.	✓Nouvelle formation sur le terrain des services de sauvegardes ✓Services de sauvegardes renforcés.	★★★
6	Ressources humaines —Poursuivre l'actualisation des politiques et pratiques des RH en vue de les aligner sur la décentralisation.	✓Services et conditions du personnel en poste améliorés ✓Prise en charge du personnel local dans les plans d'assurance maladie et de retraite du personnel ✓Meilleures incitations pour le personnel recruté internationalement.	★★★
7	Budget —Augmenter les ressources et assouplir les modalités d'utilisation.	✓Budgets pluriannuels pour une meilleure prévisibilité ✓Décentralisation budgétaire en vue de renforcer et accroître la responsabilisation ✓Budgétisation UA en vue d'optimiser les coûts des ressources humaines.	★★★
8	Technologie —Faciliter l'interaction continue entre les bureaux.	✓Projet de télécommunications intégrées afin de renforcer la connectivité ✓Formation du personnel des BE à l'utilisation de SAP, DARMS etc.	★★★
9	Logistique —Concevoir le modèle approprié de soutien logistique aux bureaux extérieurs.	✓Tous les BE sont opérationnels ✓Etude sur l'arbitrage entre la location et l'achat de biens immobiliers ✓Gestion améliorée des services généraux des BE.	★★★
10	Appui à la mise en œuvre —Institutionnaliser la coordination, le suivi et l'évaluation de la présence sur le terrain.	✓Transition du rôle des représentations à des BE investis de pouvoirs accrus ✓Mise au point des Indicateurs de Performance Clefs pour les BE.	★★★

C'est à l'aune de ce cadre que la Direction estime que les objectifs de la décentralisation ont été largement atteints dans sept domaines sur dix (Cf. tableau ci-dessus). Les autres domaines exigent clairement des efforts supplémentaires de la Banque.

À ces résultats d'étapes positifs s'ajoutent les progrès enregistrés par les différents indicateurs établis dans le cadre de la Stratégie de Décentralisation de 2004. Ces indicateurs-clefs de performance mesurent notamment le délai d'entrée en vigueur des prêts, le temps requis pour la passation des marchés ou le taux annuel de décaissement. Ils montrent clairement que non seulement les moyennes de la Banque ont progressé considérablement au cours des cinq dernières années mais qu'en plus, ces améliorations ont été plus rapides dans les pays dotés de BE.

Si la Direction convient que le programme de décentralisation reste à ce jour inachevé, il reste que la Banque a mis en œuvre avec détermination la stratégie adoptée par le Conseil en 2004 et a agi dans le cadre de son mandat. Ceci est un facteur qui n'est pas suffisamment pris en compte par l'évaluation. A titre d'exemple, la Direction n'est pas en mesure dans le cadre de son mandat actuel d'ouvrir des bureaux dans les Etats fragiles, et ceci malgré une forte demande de la part de ces pays.

Une décentralisation sur mesure

La Direction souscrit entièrement à l'idée d'une décentralisation adaptée aux besoins des différents segments de la clientèle pays. Elle n'est cependant pas d'accord avec la typologie proposée pour les pays FAD dits stables. En particulier, la Direction ne souscrit pas à la recommandation visant à établir des pôles régionaux dotés de Bureaux des Programmes Pays (National Programme Offices) dans ces pays. En effet, ces pays présentent certaines caractéristiques — faibles capacités de mise en œuvre, portefeuilles larges et diversifiés associés à une présence importante de bailleurs — qui justifient la présence de BE. Ce sont effectivement dans des pays tels que la Tanzanie, le Burkina Faso et la Zambie que la Banque a enregistré ses meilleures performances en matière de gestion du portefeuille. En revanche, l'expérience de la Banque en matière de Bureaux des Programmes Pays laisse à désirer et n'est pas recommandée aux pays disposant de portefeuilles importants, dans lesquels le dialogue politique est intense ou qui sont dotés de cadres complexes de coordination de

bailleurs. Enfin, la Direction estime que la distinction faite dans le rapport entre Etats fragiles et autres pays FAD repose sur des bases équivoques : la situation des Etats fragiles évolue avec le temps rendant une typologie rigide peu pertinente.

La décentralisation dans le cadre des Equipes-Pays

Ce rapport d'évaluation met l'accent essentiellement sur le rôle des BE. La Direction partage l'avis selon lequel les effectifs et l'opérationnalisation des BE peut être une bonne unité de mesure pour évaluer l'ampleur de la décentralisation. Cette unité n'est cependant pas adaptée pour mesurer *l'efficacité de cette décentralisation*, en termes de la capacité de la Banque à utiliser la décentralisation pour atteindre de meilleurs résultats sur le terrain. À cette fin, la Banque a instauré en 2006 une structure de gestion matricielle (*matrix management structure*) qui établit des Equipes Pays chargées de la gestion des programmes pays. Ces Equipes-Pays combinent une expertise internationale avec une connaissance approfondie du pays et une capacité à engager le dialogue avec les pays en vue de prendre les décisions les mieux indiquées sur la gestion du programme du pays. Ces équipes opèrent à partir de différents lieux géographiques de travail selon les besoins des programmes pays. Les décisions sont prises collégialement par les membres de l'équipe, qu'ils soient localisés dans les bureaux extérieurs ou bien au siège. Dans ce modèle de gestion, les BE ne peuvent pas être seuls redevables pour la performance du portefeuille ou la qualité du dialogue pays. Les prochaines évaluations sur la décentralisation devront adapter leur méthodologie d'analyse à cette réalité.

Objectifs à moyen terme de la décentralisation

Au terme de cette première phase de décentralisation, la Direction convient qu'il est temps d'établir une feuille de route plus détaillée pour la prochaine étape. En 2008, le Groupe de Travail Présidentiel sur la Décentralisation avait déjà souligné le besoin d'élaborer une feuille de route, et de ce fait la Direction s'était engagée à la finaliser avant la fin de 2009. Cette feuille de route devra, *inter alia*, prendre des mesures dans les domaines suivants :

- *Compréhension mieux partagée.* Il est nécessaire de promouvoir une compréhension partagée plus uniforme de la décentralisation à l'échelle de l'ensemble de la Banque pour en

assurer le succès. La décentralisation, devra être considérée comme l'affaire de tous et pas seulement la responsabilité d'un Complexe en particulier. Parvenir à une compréhension plus large de la décentralisation nécessitera un leadership fort et la définition claire des responsabilités tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

- *La délégation d'autorité.* A l'avenir, la délégation d'autorité devra être gérée de façon à conférer aux BE (ainsi que les pôles régionaux) de plus grands pouvoirs en matière de prise de décisions. À cette fin, il faudra élaborer des objectifs clairement définis, pour le transfert des chargés de projets vers les BE et les pôles régionaux.

- *Gestion stratégique des ressources humaines.* Il est indispensable que les BE attirent et conservent du personnel hautement qualifié et expérimenté. La Banque devra améliorer la gestion des ressources humaines dans ce but et formuler des directives précises sur la mobilité du personnel, sa rotation et sa réintégration au retour d'un bureau extérieur (voir la section ci-dessous).

- *Examen de la question du coût de la décentralisation.* Alors que les retombées de la décentralisation sont à moyen et long terme, son coût est important au début de processus. C'est la raison pour laquelle une attention particulière doit être accordée à la compréhension des avantages de la décentralisation et à la gestion de son coût au fil du temps : les investissements d'aujourd'hui doivent concourir à une plus grande efficacité sur le terrain de demain.

Rôle des bureaux extérieurs

La Direction convient que pour réaliser tous les avantages découlant de la décentralisation, il faudra mieux doter les BE des compétences, ressources et pouvoirs décisionnels nécessaires pour appuyer les besoins de ses clients et satisfaire pleinement les objectifs de l'institution. La Direction devra examiner la meilleure façon de doter les BE en personnel, sur la base d'une revue systématique et régulière de l'environnement des affaires et des besoins des clients.

La Direction s'attachera à renforcer les capacités locales au fil du temps et à transférer les compétences aux BE pour que ceux-ci soient à même de prendre la relève en ce qui concerne la conception et la supervision des projets. Ceci comprendra un appui renforcé aux BE dans les pays bénéficiant d'opérations d'appui budgétaires ou engagés dans la promotion de programmes régionaux.

Ces initiatives requièrent habituellement un engagement plus marqué en matière de politiques et un renforcement de la coordination et de l'harmonisation des efforts, qui ne peuvent être assurés efficacement à partir du siège.

Gestion des ressources humaines

La Direction aimerait souligner l'importance de la gestion des ressources humaines et des personnes — et notamment des incitations en faveur du personnel et de la gestion de la carrière au sein des secteurs — dans les efforts visant à faire de la décentralisation une réalité au sein de la Banque. La Direction concevra des politiques stratégiques de ressources humaines visant à pleinement appuyer la décentralisation. À cette fin, elle accordera une attention spéciale aux aspects suivants :

- *Dosage des compétences (Skills mix)*— La Banque visera à maintenir le dosage approprié des compétences non seulement pour les bureaux extérieurs, mais aussi pour les plaques tournantes sous-régionales et le siège, tout en reconnaissant que l'on ne peut pas s'attendre à ce que les BE disposent de toute l'expertise requise pour assurer tous les services. Il importe donc qu'un appui stratégique/technique solide et adapté reste disponible au siège.

- *Représentants résidents*— Etant donné les qualités dont un représentant résident doit faire preuve, incluant notamment l'intelligence et la sensibilité politique, la capacité à mettre en œuvre le programme de travail de la Banque dans des circonstances difficiles, à gérer des personnels relevant d'une double chaîne hiérarchique, une grande attention devra être accordée aux compétences en matière de leadership et de gestion des candidats appelés à occuper ces postes.

- *Lancement d'une phase pilote de la décentralisation des départements régionaux* — La Direction reconnaît clairement l'importance de l'approche visant à rapprocher les départements régionaux des pays qu'ils desservent. La Direction proposera de lancer la phase pilote de la décentralisation des départements régionaux vers le terrain, en particulier dans le contexte de la gestion des pôles régionaux.

Délégation de pouvoirs aux pôles sous-régionaux

La Direction est d'avis qu'il importe de voir comment les pôles sous-régionaux peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de la

décentralisation. Ces pôles régionaux devraient permettre de rapprocher l'expertise sectorielle du terrain et les besoins des clients et de fournir un appui technique plus ciblé, adapté aux spécificités des pays et des sous-régions, et aligné sur les priorités sectorielles et le profil du portefeuille. En fournissant une étape intermédiaire précédant l'ouverture d'un bureau national – en particulier dans les pays où l'ouverture d'un bureau extérieur n'est pas prévue dans un proche avenir – le pôle sous-régional devrait accroître la réactivité de la Banque à l'égard des besoins de ses clients (en particulier dans les pays disposant de petits programmes ou des pays où le contexte évolue rapidement).

Perspectives

La Direction fait sienne la principale conclusion du rapport selon laquelle la décentralisation doit être adaptée aux besoins de ses différents clients. Pour que cet objectif se matérialise et pour tirer pleinement parti de la première phase de la décentralisation, la Direction a pris l'engagement d'élaborer une feuille de route d'ici la fin 2009 précisant les éléments concrets de la deuxième phase de la stratégie de décentralisation de la Banque. Suite à son approbation par les Conseils, la feuille de route sera mise en œuvre par la Direction en prenant en compte des orientations fournies par ceux-ci.

Évaluation indépendante du processus et de la stratégie de décentralisation à la Banque africaine de développement

Synthèse du rapport pour la revue à mi-parcours du FAD-11

Document d'information

Revue à mi-parcours du FAD-11
Octobre 2009
Helsinki, Finlande

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



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Résumé analytique

i. Le présent rapport résume les principales constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation indépendante de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement, évaluation entreprise à la demande du Département de l'évaluation des opérations (OPEV) de la Banque. Après une analyse du contexte changeant du développement, le rapport présente les conclusions sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience des actions de décentralisation de la Banque à ce jour, ainsi que la façon dont le processus a été géré. Le rapport passe ensuite brièvement en revue l'expérience d'autres institutions en matière de décentralisation, et la dernière section fait la synthèse des conclusions et présente les recommandations pour l'approche future.

ii. La « stratégie proposée de décentralisation des activités du Groupe de la Banque africaine de développement » (ci-après désignée « stratégie de décentralisation ») a été approuvée par le Conseil d'administration de la Banque africaine de développement (BAD) en septembre 2004. Les principaux objectifs de cette stratégie étaient de « *se rapprocher de la base de sa clientèle et de participer plus efficacement aux efforts de développement des pays* ». Le succès de la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme (SMT) de la Banque pour la période 2008-2012 et des efforts d'amélioration de ses résultats en matière de développement passe par une décentralisation efficace et efficiente.

iii. Bien que les objectifs de la stratégie de décentralisation aient évolué au fil du temps, la théorie globale justifiant l'approche de la Banque en matière de décentralisation est demeurée la même pendant toute la période couverte par l'évaluation. Elle est formulée de façon résumée comme suit : « *L'investissement dans la décentralisation aboutira à une présence plus efficace sur le terrain, ce qui devrait accroître l'efficacité et l'impact des interventions de la BAD en matière de développement, contribuant ainsi à fournir aux pays membres régionaux des avantages cumulés durables* ». Toutefois, il n'y a pas encore, à travers la BAD, une interprétation uniforme ou une entente de ce qu'est la décentralisation, ce qui conduit parfois à une certaine confusion.

iv. À avril 2009, il y avait 22 bureaux extérieurs (BE) opérationnels, contre un objectif de 25 BE opérationnels ; les accords avec les pays hôtes avaient déjà été signés pour les trois BE restants. L'objectif visé était que les BE couvrent plus de 90 % du portefeuille du Groupe de la Banque (en termes de prêts). En 2008, une proportion d'environ 81 % du portefeuille était déjà couverte. Toutefois, la BAD accuse des retards dans la mise en place d'un réseau de BE pleinement opérationnels. Des bureaux extérieurs ont certes été ouverts, mais il subsiste d'importants déficits à combler en matière de dotation en effectifs et d'infrastructure TIC.

v. La couverture des PMR desservis par un bureau extérieur implanté au niveau national est proportionnellement plus élevée dans les pays éligibles aux ressources du FAD (plus de 60 %) que dans les pays éligibles aux ressources de la BAD (environ 30 %). À l'heure actuelle, 5 des 20 pays considérés par la BAD comme des États fragiles disposent d'un bureau extérieur au niveau national. Deux autres États fragiles sont couverts par les opérations d'un bureau régional.

vi. La présence sur le terrain s'est traduite par des améliorations dans d'importants domaines d'activités relatifs à la *gestion du portefeuille*, notamment la supervision et l'assainissement du portefeuille, lorsque ces responsabilités ont été assignées aux BE qui les ont bien assumées. Quelques améliorations ont également été enregistrées dans la façon dont la Banque conduit le *dialogue avec les PMR*. Il y a eu une *amélioration substantielle de l'image de la Banque auprès du public au niveau des pays, ainsi que du rôle de l'institution dans la coordination des actions des bailleurs de fonds*.

vii. Ces « produits » de la décentralisation ont abouti jusqu'à présent à des résultats limités pour ce qui est de l'accroissement de l'accent qui est mis, dans le cadre de la décentralisation, sur la réalisation des résultats des projets ; de l'accélération de la cadence des opérations relatives aux projets ; et de l'amélioration de la qualité du portefeuille pays. La présence sur le terrain a certes abouti à l'accroissement de la satisfaction des clients, mais il est trop tôt pour que se matérialisent les changements en termes de réduction du nombre de projets peu performants ou en termes d'approfondissement (ou de meilleur ciblage) du dialogue sur les politiques. Cependant, la décentralisation a probablement contribué à la croissance de l'échelle et de la valeur nette des opérations de la Banque au cours de ces dernières années.

viii. Dans l'ensemble, bien que des progrès notables aient été réalisés, les résultats du processus de décentralisation, au regard des objectifs fixés, ont été mitigés. Les progrès réalisés dans la mise en place d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels sont encore insuffisants, ce qui limite la production de résultats (voir tableau 2, à la section 4). En conséquence, il est trop tôt pour s'attendre à des progrès notables, en termes de résultats institutionnels ou d'impact sur le développement.

ix. Le montant des ressources investies dans la mise en place du réseau de bureaux extérieurs entre 2004 et 2008 est estimé à environ 7,7 millions d'UC, contre des prévisions budgétaires initiales de 9,6 millions d'UC. Au cours de la même période, les dépenses relatives aux charges administratives sont estimées à 51,85 millions d'UC. Le montant des charges administratives pour 2008, soit 23,33 millions d'UC (représentant les charges des 23 bureaux extérieurs ouverts, mais pas encore pleinement opérationnels), donne à penser que le coût de fonctionnement annuel moyen de chaque bureau extérieur est supérieur à 1 million d'UC, contre des prévisions de 0,657 million d'UC par bureau. Lorsque les programmes nationaux sont desservis à partir d'un bureau régional agissant comme pôle régional, le montant estimatif du coût par pays est la moitié de celui du fonctionnement d'un bureau national dans chacun des pays couverts. Toutefois, les avantages sont difficiles à quantifier, ce qui entrave l'évaluation du rapport coût/efficacité.

x. Un Comité permanent des bureaux extérieurs (PECOF) a été créé en 2004 et a été chargé de la supervision de l'ouverture des nouveaux bureaux extérieurs. Les Représentants résidents devaient répondre directement devant le PECOOF pendant la phase d'ouverture et de mise en place. En 2007, les activités du PECOOF ont cessé en pratique, même s'il n'existe aucun document portant officiellement dissolution de ce comité. Le mandat du PECOOF n'a été ni prorogé, ni formellement confié à une structure pouvant assurer la gestion de tous les aspects du processus de décentralisation. Il y a un manque de clarté dans la coordination et la répartition des responsabilités, en raison d'un déficit structurel en termes d'orientation et de responsabilité générales. Il y a des faiblesses dans le suivi et la présentation de rapports.

xi. L'évaluation propose que la Banque mette en œuvre les recommandations suivantes:

- **Recommandation 1 : Procéder à l'ajustement du processus de décentralisation pour tenir davantage compte des besoins des différents segments de la clientèle :** c'est-à-dire les pays éligibles aux financements de la BAD, les pays éligibles aux financements du FAD (et considérés comme stables) et les pays éligibles aux financements du FAD (et considérés comme des États fragiles). Des ajustements seront apportés aux niveaux des ressources et des pouvoirs délégués des différents types de bureaux extérieurs, en fonction du climat des affaires, des capacités et des besoins des clients, et de l'avantage comparatif de la BAD.
- **Recommandation 2 : Élaborer des plans clairement définis pour tirer parti de la décentralisation (en tant que l'un des instruments à la disposition de la Banque) en vue d'honorer les engagements de la Banque au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.** Le processus de décentralisation prescrit l'obligation et offre la possibilité d'adopter une approche plus pleinement tirée par les pays, en vue d'accroître l'efficacité de l'aide.
- **Recommandation 3 : Mettre en place une structure clairement définie pour la gestion du processus de décentralisation, avec une répartition claire des responsabilités.** Cela est nécessaire pour gérer activement les défis et les risques associés aux changements proposés, ainsi que les défis (souvent imprévus) liés au processus de décentralisation en tant que tel.
- **Recommandation 4 : Améliorer la mesure de la performance au titre de la décentralisation et renforcer l'apprentissage et la responsabilité en élaborant un cadre de résultats clairement défini** en vue de la poursuite du processus de décentralisation, conformément à la SMT 2008-2012. Un tel cadre ne serait pas limité aux activités et produits de la BAD, mais viserait également à établir des liens entre ces activités et produits et les changements mesurables dans le niveau de développement des PMR et dans les avancées en matière d'accroissement de l'efficacité de l'aide.

Table des matières

Abréviations et sigles	iv
1. Introduction	1
2. Contexte	2
3. Pertinence	3
4. Efficacité	6
5. Efficience	10
6. Gestion du changement	13
7. Analyse comparative	15
8. Recommandations pour aller de l'avant.....	16
Annexe I: Références bibliographiques	20
Annexe II: État opérationnel et degré de fonctionnalité des bureaux extérieurs, 2008-2009	21

Tableaux

Tableau 1: Représentation logique du modèle de stratégie de la décentralisation	6
Tableau 2: Synthèse des réalisations de la stratégie de décentralisation: activités	8
Tableau 3: Approche de la décentralisation axée sur les priorités institutionnelles à moyen terme de la BAD.....	18

Encadrés

Encadré 1: Différents modes de decentralisation	3
Encadré 2: Certaines vues des membres du personnel des bureaux extérieurs sur la stratégie et le processus de décentralisation.....	5

Abréviations et sigles

ATR	Agence temporaire de relocalisation
ATR	Siège temporaire de la BAD à Tunis
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BE	Bureau extérieur
BM	Banque mondiale
BN	Bureau national
BPN	Bureau de programme national
BR	Bureau régional
CEP	Cellule d'exécution de projet
CER	Communauté économique régionale
CODE	Comité des opérations et pour l'efficacité du développement
DSP	Document de stratégie-pays
EES	Étude économique et sectorielle
FAD	Fonds africain de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FOA	Évaluation organisationnelle formelle
GAR	Gestion axée sur les résultats
GTD	Groupe de travail sur la décentralisation
HCA	Accord avec le pays hôte
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institution financière internationale
KPI	Indicateurs clés de performance
MDP	Matrice de délégation de pouvoirs
MSC	(Technique du) changement le plus significatif
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OPEV	Département de l'évaluation des opérations
PAR	Projet à risque
PECOF	Comité permanent des bureaux extérieurs
PMR	Pays membre régional
PP	Projet à problème
PPP	Projet potentiellement à problème
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RAP	Rapport d'achèvement de projet
RM	Mission résidente
RR	Représentant résident
SDR	Stratégie de décentralisation renforcée
SFI	Société financière internationale
SMT	Stratégie à moyen terme
TIC	Technologie de l'information et de la communication
UA	Union africaine
UC	Unité de compte

ÉVALUATION INDEPENDANTE DU PROCESSUS ET DE LA STRATEGIE DE DECENTRALISATION A LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT

1. Introduction

- 1.1 Le présent rapport résume les principales constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation indépendante de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement, évaluation entreprise à la demande du Département de l'évaluation des opérations (OPEV) de la Banque¹. Après une analyse du contexte en mutation du développement, le rapport présente les conclusions sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience des efforts de décentralisation de la Banque à ce jour, ainsi que la façon dont le processus a été géré. Le rapport passe ensuite brièvement en revue l'expérience d'autres institutions en matière de décentralisation, et la dernière section fait la synthèse des conclusions et présente les recommandations pour l'approche future.
- 1.2 **Stratégie de décentralisation.** La « stratégie proposée de décentralisation des activités du Groupe de la Banque africaine de développement » (ci-après désignée « stratégie de décentralisation ») a été approuvée par le Conseil d'administration de la Banque africaine de développement (BAD) en septembre 2004. Les principaux objectifs de cette stratégie étaient de « *se rapprocher de la base de sa clientèle et de participer plus efficacement aux efforts de développement des pays* ».
- 1.3 Les objectifs de la Banque en matière de décentralisation ont évolué au fil du temps, en réponse aux réformes institutionnelles entreprises au sein de la Banque et aux changements intervenant dans le contexte plus global du développement. Le succès de la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme (SMT) de la Banque pour la période 2008-2012 et des efforts d'amélioration de ses résultats en matière de développement passe par une décentralisation efficace et efficiente. Les objectifs de la Banque en matière de décentralisation sont énoncés plus pleinement dans la section 3 portant sur la pertinence.
- 1.4 **Évaluation.** L'objectif général de l'évaluation est de guider et de renforcer l'approche de la BAD en matière de décentralisation, par une évaluation systématique de la stratégie de décentralisation et de l'expérience initiale dans sa mise en œuvre ; d'examiner les progrès réalisés, au regard du plan arrêté ; et d'inventorier les résultats obtenus jusqu'à présent. Les principaux critères d'évaluation ont trait à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la gestion du processus de décentralisation. Des conclusions ont été tirées sur le degré de contribution du processus de décentralisation, en son état actuel, à l'accroissement de l'impact des ressources de la BAD en matière de développement.
- 1.5 L'évaluation a utilisé une approche recourant à diverses méthodes pour combiner l'appréciation des dimensions humaines du processus de décentralisation avec une évaluation formelle plus objective et des enquêtes sur les perceptions de la décentralisation par les différentes parties prenantes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Banque. Des revues documentaires ont été entreprises et des visites ont été effectuées dans les bureaux extérieurs² et dans les services centraux de la Banque établis à l'Agence temporaire de relocalisation (ATR) à Tunis. Pour fournir des preuves contrefactuelles, une visite a également été effectuée dans un pays ne disposant pas d'un bureau national de la Banque³. L'échantillon de pays couvrait l'éventail de modèles opérationnels pour les « bureaux extérieurs » (BE) déployés actuellement par la BAD dans ses opérations de prêts : bureau national (BN), desservant un pays particulier ; bureau régional (BR), servant de bureau national dans le pays hôte et desservant également d'autres pays de la sous-région ; et bureau de programme national (BPN), qui est habituellement de taille restreinte et qui est doté d'un ou deux membres du personnel assurant la liaison avec les autorités nationales.

¹ Tout le rapport d'évaluation, y compris la réponse de la Direction, est disponible à la page Évaluation des opérations du site web de la BAD : <http://www.afdb.org/en/knowledge/operations-evaluation/>. Le présent rapport de synthèse a été préparé par OPEV au titre de la contribution à la revue à mi-parcours du FAD-XI.

² Burkina Faso, Égypte, Éthiopie, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie.

³ Libéria.

- 1.6 Il manque des mécanismes rigoureux de suivi et d'établissement de rapports sur la décentralisation. La faible qualité des données vérifiables au sein des systèmes de suivi de la BAD a entravé la conduite de l'évaluation. L'immaturité relative de la décentralisation au sein de la Banque a également limité les enquêtes. En raison des contraintes en termes de données, en particulier aux niveaux supérieurs de la chaîne des résultats, l'évaluation ne pouvait faire que des inductions sur les causes et les conséquences, plutôt que de tirer des conclusions reposant sur des éléments clairs et chiffrables. Cependant, en se fondant sur les bases factuelles disponibles, l'évaluation a fait des constatations et tiré des conclusions d'une importance significative, sur lesquelles baser les recommandations relatives aux mesures à mettre en œuvre pour rationaliser et renforcer la dynamique de la Banque en faveur d'une décentralisation plus poussée et d'un déploiement plus efficace des ressources de la Banque.

2. Contexte

- 2.1 **Contexte opérationnel.** La décentralisation a été instituée à la BAD dans un contexte régional dynamique et varié. Depuis 2000, la communauté internationale met de plus en plus l'accent sur l'efficacité de l'aide, accent renforcé par les engagements pris au titre de la Déclaration de Paris (2004) et du Programme d'action d'Accra (2008), en accordant une attention particulière à la «gestion axée sur les résultats en matière de développement» (GARD) et en veillant à consolider l'appropriation par les pays et le développement conduit par les pays. Au même moment, le nombre et la diversité des acteurs ont augmenté, avec l'émergence de nombreux acteurs nouveaux et l'engagement accru du secteur privé. Une attention croissante est accordée à l'intégration régionale, pendant que l'Union africaine, le Nouveau Partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD) et les Communautés économiques régionales (CER) accroissent leur influence. Le contexte changeant du développement pose divers défis que la Banque doit relever aux niveaux national, sous-régional et régional.
- 2.2 **Objectifs institutionnels.** La Banque a fondé sa réponse sur des plans stratégiques institutionnels qui assignent un rôle clé à la décentralisation et à l'établissement de partenariats stratégiques plus solides avec les autres organisations multilatérales, bilatérales et régionales. Au titre du premier Plan stratégique (2003-2007), l'accent a été mis sur la décentralisation dans tout un éventail de réformes, y compris les efforts visant à renforcer les processus opérationnels et à améliorer la qualité et la performance du portefeuille. La Stratégie à moyen terme pour la période 2008-2012 assigne à la Banque l'objectif de devenir le «*partenaire préféré de l'Afrique, fournissant une aide au développement et des solutions à haut impact et bien ciblées*». Il est donc indispensable d'améliorer la réactivité à l'égard des pays clients et d'accroître l'engagement dans ces pays. À cette fin, il faudra mettre en œuvre des mesures, et notamment entreprendre une décentralisation efficace et réduire les coûts de transaction.
- 2.3 **Analyse comparative.** Conformément à l'approche conduite par les pays, bon nombre d'institutions de promotion du développement procèdent à la décentralisation de leurs opérations pour se rapprocher de leurs pays clients et élaborer des approches harmonisées. Il n'existe pas de modèle commun, et chaque institution a des problèmes internes et externes qu'elle cherche à régler. Cependant, certains thèmes communs émergent de cette expérience croissante (voir section 7 ci-dessous).

3. Pertinence

- 3.1 **Définition de la «décentralisation».** Le terme «décentralisation» peut avoir de multiples interprétations. En tant que concept générique, ce terme renvoie à diverses formes d'arrangements structurels au sein des organisations. En tant que processus, la décentralisation se réfère au transfert des pouvoirs et de la capacité de planifier, de prendre des décisions et de gérer des ressources, des niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs de la hiérarchie organisationnelle, afin de faciliter la prestation efficiente et efficace de services⁴.
- 3.2 Il peut y avoir différents modes de décentralisation (voir encadré 1 ci-dessous).⁵ Les étapes initiales de la décentralisation au sein de la BAD et la stratégie de décentralisation de 2004 reflètent des aspects des modes de «décentralisation» et de «déconcentration». En 2004, la décentralisation était synonyme d'ouverture de bureaux extérieurs pour établir la présence de la Banque dans les pays. Les bureaux extérieurs étaient effectivement des ajouts à la structure de gestion existante. En 2006, intégrée à l'ensemble de réformes institutionnelles plus vastes, la décentralisation est devenue synonyme de délégation de pouvoirs dans une perspective axée sur les pays, de façon à accroître les responsabilités et les pouvoirs des niveaux inférieurs au sein de l'organisation et à faire ainsi des bureaux extérieurs, avec toute la cohérence voulue, une partie intégrante de la structure de gestion. Toutefois, et cela est un aspect crucial, il n'y a pas encore une interprétation uniforme ou une entente, à travers la Banque, de ce qu'est ou peut être la décentralisation. Ce terme est donc utilisé de manière quelque peu vague, sans suffisamment de clarté quant à sa signification, ce qui conduit parfois à une certaine confusion et à des finalités croisées dans l'action des services de la Banque.

Encadré 1: Différents modes de decentralisation

- **Délégation** – Attribution de pouvoirs précis en matière de prise de décisions, c'est-à-dire le transfert de la responsabilité gestionnaire d'assumer des fonctions précises en dehors de la structure bureaucratique normale;
- **Divisionnalisation** – Restructuration de l'organisation en un plus grand ou en un moindre nombre d'unités organisationnelles stratégiques autonomes, à mesure que l'organisation s'engage dans de nouvelles activités opérationnelles, dans de nouveaux produits ou dans de nouvelles zones géographiques ;
- **Déconcentration** – Relocalisation spatiale de la prise de décisions, par exemple le transfert de certaines responsabilités ou de certains pouvoirs administratifs vers les niveaux inférieurs *au sein* de la structure bureaucratique normale ; et
- **Dévolution** – Transfert de responsabilités en matière de gouvernance au sens large, c'est-à-dire la création ou le renforcement, du point de vue financier ou juridique, d'unités administratives infranationales dont les activités se situent substantiellement *en dehors* du contrôle direct de l'administration centrale.

- 3.3 **Stratégie de décentralisation : évolution des objectifs.** Le programme pilote relatif à la présence sur le terrain, approuvé en 1999, portait sur l'ouverture de trois bureaux nationaux et d'un bureau régional⁶, avec un mandat limité en matière d'appui à l'exécution des projets⁷. En 2002, une évaluation concluante de l'expérience pilote a conduit à la préparation de la stratégie de décentralisation de 2004 qui prévoyait la mise en place d'un réseau de bureaux

⁴ Smith (1985:1); Rondinelli (1981:137); Kiggundu (2000:89).

⁵ Hicks (1961; Mintzberg (1979); Rondinelli (1983).

⁶ Nigeria, Gabon, Éthiopie et Égypte.

⁷ Ce mandat participait d'une tentative de relance de la décentralisation, après l'expérience antérieure mitigée de la BAD dans les bureaux extérieurs entre les années 80 et la moitié des années 90. Pendant cette période, ces bureaux étaient considérés comme un moyen d'améliorer la performance du portefeuille. Cette tendance a été ensuite renforcée par une dimension sécuritaire, au regard des risques pendant les troubles en Côte d'Ivoire. En raison d'appréhension en matière de gouvernance, les bureaux avaient été fermés et une période de centralisation avait suivi, au titre d'un programme de réforme conduit par le Président entrant.

extérieurs dans les PMR, en étendant le mandat de ces bureaux pour y inclure le dialogue avec les pays.

- 3.4 Les principaux objectifs de la stratégie de décentralisation étaient de «*se rapprocher de la base des clients et de participer plus efficacement aux efforts de développement des pays*». Pour réaliser ces objectifs, la Direction a proposé et le Conseil a approuvé une approche progressive et flexible en matière de décentralisation, qui consistait à ouvrir de nouveaux bureaux lorsque les intérêts stratégiques de l'institution et les besoins des pays convergent, et à un rythme tenant compte de la capacité de la BAD à ouvrir effectivement de tels bureaux. L'objectif fixé était l'ouverture et l'opérationnalisation de 25 bureaux extérieurs au total (20 bureaux nationaux et 5 bureaux régionaux) à la fin de 2006. L'objectif visé était de déléguer progressivement des pouvoirs réels aux bureaux extérieurs, en adaptant le niveau de délégation à l'effectif et au profil du personnel disponible à chaque bureau, et en mettant initialement l'accent sur l'exécution des projets (entrée en vigueur des accords de prêt, activités de passation de marchés et de décaissement), puis sur l'élaboration de stratégies, le développement du portefeuille et la supervision sélective de projets.
- 3.5 Les avantages attribués à cette approche étaient que les bureaux nationaux iraient au-delà de leurs fonctions de représentation habituelles et contribueraient à intensifier les actions de renforcement des partenariats stratégiques et d'amélioration de la gestion du cycle des projets, avec des effets positifs en termes de satisfaction des clients et de qualité du portefeuille.
- 3.6 En 2006, la Direction a soumis à l'examen du Conseil d'autres propositions pour une «stratégie de décentralisation renforcée : renforcer le recentrage sur les pays et accroître la réactivité face aux besoins des clients grâce à une approche sur mesure» (ci-après désignée «EDS»). Ces propositions ont été examinées, sans toutefois être formellement approuvées.
- 3.7 **Pertinence des objectifs institutionnels.** Dans la Stratégie à moyen terme de la BAD pour la période 2008-2012, la décentralisation efficace est considérée comme la pierre angulaire de la mise en œuvre des programmes. À cet égard, la Banque se propose d'approfondir et d'élargir la décentralisation, en veillant à l'intégration opérationnelle des bureaux extérieurs et centraux ; et d'adapter davantage la dotation en personnel aux contextes particuliers des pays, en veillant à ce que la responsabilité fondamentale des principales tâches soit confiée au niveau le plus indiqué, avec transfert d'une telle responsabilité vers le personnel basé sur le terrain, s'il y a lieu. La stratégie d'intégration régionale, récemment approuvée, assigne aux bureaux extérieurs un rôle important dans la facilitation de la programmation, de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des opérations régionales. Cette stratégie esquisse des plans pour le renforcement des capacités par le déploiement d'experts en intégration régionale dans les bureaux extérieurs pertinents.
- 3.8 Les principaux changements de priorité opérés dans la SMT 2008-2012 concernent notamment l'accent mis de façon accrue sur les secteurs de l'infrastructure, de l'intégration régionale et des services de savoir, ainsi que l'engagement accru dans les PRI et les États fragiles. Ces changements témoignent de la forte affirmation de l'avantage comparatif perçu de la Banque. Toutefois, il n'y a pas eu une réévaluation formelle de la signification de ces changements en termes de planification, de financement, de prestations, et de gestion des activités de décentralisation pour concentrer l'appui sur le rôle qu'entend jouer la BAD aux niveaux national, sous-régional et régional⁸.
- 3.9 **Objectifs partagés avec les autres réformes.** Les plans de décentralisation ont été conçus de manière à compléter et à renforcer les autres réformes en cours à la BAD, y compris un éventail de réformes ciblant les processus opérationnels et les améliorations à apporter au cycle des projets et à la gestion du portefeuille. L'accélération de la décentralisation constitue l'un des trois piliers du Plan pour la gestion axée sur les résultats en matière de

⁸ Le Groupe de travail sur la décentralisation a préparé un document intitulé «*Plan d'action en dix points pour renforcer la présence sur le terrain*» (juin 2008), qui couvre ces thèmes et propose des mesures pour s'attaquer aux problèmes perçus et répondre aux besoins, mais il n'a pas explicitement aligné ses propositions sur les orientations stratégiques énoncées dans la SMT.

développement (GARD)⁹. L'«accélération de la décentralisation en vue d'obtenir de meilleurs résultats sur le terrain» et la «promotion d'une culture de supervision orientée vers les résultats» sont considérées comme des domaines clés pour accroître l'efficacité institutionnelle.

3.10 **Conclusion.** Les discussions qui précèdent mettent en lumière l'importance du développement national conduit par les pays eux-mêmes et l'engagement de la Banque à répondre aux programmes des pays membres régionaux. Il est clair que la décentralisation est une partie intégrante de la Stratégie à moyen terme de la Banque, et qu'elle est particulièrement pertinente pour l'obtention de meilleurs résultats «sur le terrain». La question clé n'est donc pas de savoir s'il faut poursuivre la décentralisation, mais plutôt la façon dont le processus doit se poursuivre, son ampleur et son degré d'intégration dans les autres réformes en cours.

3.11 Les détails ont évolué, mais la logique générale de la BAD ou la justification sous-tendant son approche en matière de décentralisation est restée la même pendant toute la période couverte par l'évaluation. Elle est formulée de façon résumée comme suit:

L'investissement dans la décentralisation aboutira à une présence plus efficace sur le terrain, ce qui devrait accroître l'efficacité et l'impact des interventions de la BAD en matière de développement, contribuant ainsi à fournir aux pays membres régionaux des avantages cumulés durables.

3.12 Toutefois, il n'y a pas une interprétation uniforme ni de compréhension commune, à travers la BAD, de ce qu'est la décentralisation, ce qui conduit parfois à une certaine confusion (voir encadré 2 ci-dessous). En outre, les mesures à prendre en ce qui concerne les liens de cause à effet dans la chaîne des résultats, afin d'améliorer les résultats en matière de développement, par le biais de la décentralisation, n'ont pas encore été déterminées pleinement ou avec précision. En particulier, il n'est pas encore clairement indiqué comment les résultats intermédiaires (institutionnels) seront traduits en résultats de développement à long terme. L'attention nécessaire doit être accordée à cette question et à l'intensification des efforts visant à lier la décentralisation aux objectifs spécifiques de la Stratégie à moyen terme de la Banque.

Encadré 2: Certaines vues des membres du personnel des bureaux extérieurs sur la stratégie et le processus de décentralisation

- «La décentralisation n'est sous-tendue par aucune vision. Nous ne savons pas où nous allons».
- «La Banque se fie aux on-dit».
- «Depuis la mi-2008, nous assistons à un processus de recentralisation».
- Bon nombre de personnes au Siège minimisent actuellement l'intérêt et l'importance des bureaux extérieurs, de leurs membres du personnel et de la valeur ajoutée qu'apportent ces bureaux aux activités de la Banque.
- «Les avantages de la décentralisation sont réels. Toutefois, ces avantages n'ont pas encore été pleinement réalisés».
- «Nous devons poursuivre la décentralisation concrète des fonctions ayant un impact sur les processus opérationnels».
- «Les pays enregistrant une plus faible performance et ayant besoin d'une présence de la Banque ne disposent pas encore de bureaux extérieurs... Les bureaux extérieurs sont concentrés dans les pays hautement performants».
- «L'ancien modèle de missions effectuées à partir du siège est caduc.

Source: Enquête sur les perceptions.

⁹ Les deux autres piliers portent sur la promotion de partenariats internationaux pour les résultats et sur le renforcement des capacités des pays à assurer la gestion axée sur les résultats.

4. Efficacité

- 4.1 **Aperçu général.** Quel est le degré de réalisation des objectifs de la stratégie de décentralisation? La présente section examine les bases factuelles disponibles aux différents niveaux au sein du cadre logique de la stratégie de décentralisation, en établissant des liens entre les intrants et coûts, d'une part, et les activités et produits, d'autre part, avant d'analyser les résultats et l'impact (voir tableau 1 ci-dessous). Il convient de noter d'emblée que la réalisation des résultats et de l'impact ne peut être effective qu'à moyen et long termes. Il est trop tôt pour s'attendre à un impact significatif à ce stade relativement initial du processus de décentralisation.

Tableau 1: Représentation logique du modèle de stratégie de la décentralisation

	<i>Indicateurs/objectifs</i>
But:	Efficacité institutionnelle – amélioration de l'impact des ressources de la Banque sur le développement
Impact : (long terme)	Adoption de politiques économiques judicieuses par les PMR
	Amélioration de l'échelle, de la valeur et de la qualité des opérations du Groupe de la Banque
Résultats : (moyen terme)	Portefeuille de plus haute qualité : amélioration de l'exécution des projets/programmes
	Satisfaction accrue des clients : réduction du nombre des projets dont les résultats sont peu satisfaisants
	Augmentation du volume des prêts : guichet du secteur public et celui du secteur privé
Objet :	«Renforcer le recentrage sur le pays et accroître la réactivité par rapport aux besoins du client» (EDS de 2006).
Produits:	Processus de contrôle de la qualité des projets
	Meilleure compréhension des besoins et contextes particuliers des pays
	Amélioration de l'image de la Banque auprès du public dans les pays
	Amélioration de la coordination des actions des bailleurs de fonds
	Renforcement des partenariats avec les entités économiques régionales
Intrants/activités: (majeurs)	Ouverture de 16 nouveaux FO en deux phases: fin 2006 (23 BE au total), puis accroissement du nombre de BE à 25
	Investissement par BE (ouvert): 420 000 UC pour l'ouverture et 600 000 UC pour les opérations annuelles
	Dotation adaptée en personnel recruté au plan international (y compris le personnel muté de l'ATR) et en personnel local
	Délégations de pouvoirs accrus lorsque les BE deviennent opérationnels – avec certification de la mise en place de l'infrastructure TI

- 4.2 **Intrants : Bureaux et dotation en personnel.** Bien que des progrès notables aient été réalisés, la BAD accuse des retards dans la mise en place d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels. Il subsiste d'importants déficits à combler en matière de dotation en personnel et d'établissement de systèmes TI, et de délégation de pouvoirs. Les retards dans la mise en place des intrants entraveront la réalisation des avantages en temps voulu.
- 4.3 **Nombre de bureaux.** La stratégie de décentralisation a défini la voie à suivre pour l'ouverture et le fonctionnement au plus tard à la fin de 2006 de 25 bureaux extérieurs au total (20 bureaux nationaux et 5 bureaux régionaux), y compris les bureaux ouverts au titre du programme pilote antérieur. À la date d'avril 2009, il y avait 22 bureaux extérieurs opérationnels (17 bureaux nationaux et 5 bureaux régionaux). Ce nombre devrait passer à 24 ou 25 d'ici la fin de l'année 2009¹⁰. La couverture des PMR desservis par un bureau extérieur

¹⁰ Il y a eu des retards dans l'ouverture des bureaux extérieurs en Angola et en Algérie. Les accords avec le pays hôte (HCA) n'ont été signés que récemment. À la suite de la relocalisation de la BAD à l'Agence temporaire de relocalisation (ATR) à Tunis, les activités qui auraient dû aboutir à l'ouverture du bureau national de la Banque

implanté au niveau national est proportionnellement plus élevée dans les pays éligibles aux ressources du FAD (plus de 60 %) que dans les pays éligibles aux ressources de la BAD (environ 30 %). Seuls 5 pays des 20 pays considérés comme des États fragiles¹¹ disposent d'un bureau extérieur au niveau national. Deux autres États fragiles sont couverts par les opérations d'un bureau régional. La couverture des États fragiles est relativement faible en dépit de la contribution hautement potentielle qu'une présence substantielle sur le terrain pourrait apporter, dans un contexte caractérisé par de faibles capacités au niveau national.

- 4.4 *Portefeuille couvert par les BE.* En 2004, l'objectif visé était de couvrir «environ 90 %» du portefeuille du Groupe de la Banque par les opérations des bureaux extérieurs. En 2008, les opérations des bureaux extérieurs dans les PMR couvraient directement 67 % du portefeuille. Ce chiffre augmente de 3 % si l'on tient compte des PMR desservis par un bureau régional. L'ouverture prévue de bureaux extérieurs en 2009 en Angola, en Algérie et en Afrique du Sud permettra une nouvelle augmentation. La proportion de 10 % du portefeuille, considérée comme des projets multinationaux, concerne surtout les PMR couverts par le réseau de bureaux extérieurs. La couverture du portefeuille s'approche donc de l'objectif fixé.
- 4.5 *Effectif.* Le nombre de postes créés dans les bureaux extérieurs est inférieur à l'objectif visé, et même les postes créés ne sont pas intégralement pourvus (voir annexe 2). Seuls cinq des 22 bureaux extérieurs actuellement opérationnels ont un effectif complet. Au début de 2009, au total 328 postes des bureaux extérieurs étaient pourvus, alors que l'effectif au siège des complexes des opérations était de 810. Une proportion de 10 % seulement des membres du personnel de la catégorie professionnelle est en poste dans les bureaux extérieurs, contre l'objectif de 15 % fixée au titre des réformes institutionnelles de la période du FAD-11. Il semble peu probable que les réformes récentes corrigent cette situation, dans la mesure où, sur les 119 postes autorisés en 2009,¹² seuls 20 ont été désignés «nouveaux postes des bureaux extérieurs». Au début de 2009, sur les 409 postes autorisés dans les bureaux extérieurs, 81 étaient vacants. Le taux de vacance de postes est de 26 % (31 postes sur 119) pour le personnel professionnel recruté au plan local, et de 20 % (15 postes sur 75) pour le personnel professionnel recruté au plan international. La SMT prévoit de déployer jusqu'à 31 % du personnel professionnel de la BAD sur le terrain d'ici 2012. À cette fin, il sera nécessaire de procéder non seulement à des mutations à partir de Tunis, mais aussi au recrutement du personnel professionnel local par les bureaux extérieurs.
- 4.6 Le dosage des compétences dans les bureaux extérieurs n'est pas étroitement lié aux objectifs de la décentralisation. Au début de 2008, sept des bureaux extérieurs¹³ ne disposaient pas d'un poste de spécialiste des décaissements, et sur les 23 postes autorisés de spécialistes des décaissements, 17 seulement étaient pourvus. De même, quatre bureaux extérieurs ne disposaient pas de postes de spécialistes de la passation de marchés, et sur les 34 postes autorisés de spécialistes de la passation de marchés, 24 seulement étaient pourvus. Un processus de recrutement de cinq coordinateurs régionaux de la passation de marchés/de la gestion financière est en cours, dans le cadre du nouveau plan de passation de marchés qui permettra de déployer des spécialistes expérimentés en matière de passation de marchés dans un certain nombre de plaques tournantes. Il n'y avait que six experts sectoriels déployés dans les bureaux extérieurs, et ce nombre devrait passer à 21.
- 4.7 Bien que le profil du personnel de chaque bureau extérieur soit censé être adapté aux besoins et à la taille du programme national, les données émanant du Département des ressources humaines de la Banque montrent que la tendance est tout à fait uniforme, avec environ 10 membres du personnel d'appui local, environ quatre professionnels recrutés localement, et environ quatre professionnels recrutés au plan international.

en Tunisie ont été momentanément interrompues. En novembre 2008, le Conseil a approuvé l'ouverture d'un autre bureau extérieur en Afrique du Sud. Le HCA pertinent a été signé en juin 2009.

¹¹ Définis comme éligibles au Mécanisme en faveur des États fragiles.

¹² Source : Postes budgétisés, 2009.

¹³ C'est-à-dire à l'exclusion de l'Angola et de l'Algérie.

- 4.8 **Infrastructure TIC.** La plupart des bureaux extérieurs sont équipés de connexions VSAT¹⁴, mais 11 seulement avaient été dotés d'installations modernes VPN¹⁵ au début de 2009, bien que le déploiement se poursuive. Jusqu'à présent, aucun bureau extérieur n'a encore pu se qualifier pleinement (c'est-à-dire obtenir la certification de l'infrastructure TIC requise) pour bénéficier d'un niveau plus élevé de délégation de pouvoirs. De légères améliorations concernant les TIC ont permis des gains rapides qui se sont révélés utiles dans les opérations et la réactivité des bureaux extérieurs. Il est nécessaire de poursuivre les efforts (tel que prévu en 2009) pour moderniser l'infrastructure TIC. Pour garantir une utilisation efficace du personnel des bureaux extérieurs, il est indispensable de relever le niveau de délégation de pouvoirs aussi rapidement que les technologies le permettent.
- 4.9 **Mise en œuvre : Activités et produits.** La présence sur le terrain s'est traduite par des améliorations dans d'importants domaines d'activités concernant la *gestion du portefeuille*. Dans certains domaines (supervision et suivi des projets, et nettoyage du portefeuille), ces améliorations sont considérées comme substantielles, compte tenu du faible niveau «de base» d'où partait la Banque. Il s'agit des domaines pour lesquels des responsabilités ont été assignées aux bureaux extérieurs, et il importe de noter à cet égard que ces bureaux se montrent apparemment à la hauteur de la tâche.
- 4.10 La présence sur le terrain s'est également traduite par de légères améliorations marginales dans la façon dont la Banque conduit le *dialogue avec les PMR*. Toutefois, dans l'ensemble, les visites d'évaluation sur le terrain et les enquêtes sur les perceptions montrent que la façon dont la BAD conduit le dialogue est demeurée relativement inchangée, les réformes institutionnelles n'ayant pas encore permis d'atteindre le point où elles auront un impact significatif sur le comportement du personnel.
- 4.11 Les activités hautement prioritaires ciblées (*processus de contrôle de la qualité des projets et meilleure compréhension des besoins et contextes particuliers des pays*) n'ont pas encore été réalisées ou le sont en partie seulement. Les progrès sont meilleurs en ce qui concerne les activités de moindre priorité, liées à l'*image de la BAD auprès du public* et au *rôle de la BAD dans la coordination des actions des bailleurs de fonds*¹⁶. Le tableau 2 (ci-dessous) présente la synthèse des résultats.

Tableau 2: Synthèse des réalisations de la stratégie de décentralisation: activités

Activités liées à la stratégie de décentralisation	Évaluation: degré de réalisation des activités	
Haute priorité		
Processus de contrôle de la qualité des projets	Partiellement réalisé	★ ★
Meilleure compréhension (partagée) des besoins et contextes particuliers des pays	Partiellement réalisé	★ ★
Priorité secondaire		
Amélioration de l'image de la BAD auprès du public au niveau des pays	Largement réalisé	★ ★ ★
Amélioration de la coordination des actions des bailleurs de fonds	Largement réalisé	★ ★ ★
Partenariats plus étroits avec les entités économiques régionales	Partiellement réalisé	★ ★

¹⁴ Le VSAT (terminal de très petite amplitude) est un système de communication par satellite desservant les usagers au niveau interne et au niveau des clients.

¹⁵ Le VPN (réseau privé virtuel) est un réseau informatique dans lequel certaines liaisons sont assurées par un réseau plus grand (par exemple l'Internet), au lieu de passer par un réseau privé unique.

¹⁶ Les progrès sur ce dernier point sont confirmés par les rapports récents sur la présence de la BAD sur le terrain, présentés par les membres du Réseau d'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN), qui est un réseau regroupant des agences bilatérales pourvoyeuses de ressources à vocation et qui conduit une enquête annuelle sur les perceptions de la performance des partenariats multilatéraux dans les pays en développement (MOPAN, 2007).

- 4.12 **Mise en œuvre : Résultats.** Tel qu'indiqué plus haut, les résultats escomptés ne pourront se matérialiser qu'à moyen terme. La décentralisation – cela était prévisible – ne réalise pas encore son potentiel en ce qui concerne l'objectif précis de la BAD de *mettre un plus grand accent sur la réalisation des résultats des projets*. La BAD accorde la priorité aux résultats en matière de développement depuis 2002, et cette priorité est maintenant ancrée dans la démarche de l'institution. Si les liens avec la décentralisation ont été reconnus, ils n'ont pas encore été intégrés dans les processus opérationnels.
- 4.13 En ce qui concerne l'*accélération de la cadence des opérations relatives aux projets*, la BAD n'a pas encore atteint le niveau désiré pour les améliorations. La tendance est certes positive (comme dans le cas de l'accélération de l'entrée en vigueur des accords de prêt), mais le rythme des changements est limité par des vues et forces divergentes au sein de la Banque quant à la façon de faire avancer la décentralisation, en particulier pour ce qui est de la délégation de pouvoirs et des activités des équipes pays.
- 4.14 S'agissant de l'*amélioration de la qualité du portefeuille pays*, la BAD avance dans la bonne direction, mais le rythme et la cohérence de l'approche ne sont pas du niveau requis pour réaliser progressivement les changements désirés en termes de qualité du portefeuille pays. La décentralisation n'a pas encore suffisamment avancé pour favoriser l'atteinte de ce niveau. Si la décentralisation semble n'avoir eu jusqu'à présent qu'un faible effet sur une plus grande pertinence de l'aide de la BAD par rapport aux besoins des pays, dans la pratique, seul un rôle minimal a été assigné aux bureaux extérieurs dans la détermination de la taille et de la nature du portefeuille.
- 4.15 Bien que la présence sur le terrain s'avère un facteur important d'*amélioration de la satisfaction des clients* et de renforcement des relations avec les PMR, il est trop tôt pour noter des changements dans ces relations ou une réduction du nombre de projets ayant des résultats peu satisfaisants. Il n'y a guère encore de preuves établies quant à l'approfondissement ou au meilleur ciblage du dialogue sur les politiques.
- 4.16 **Pistes en matière d'impact.** La décentralisation est probablement un facteur essentiel pour réaliser l'objectif global de la BAD consistant à renforcer et à accélérer la réactivité de la BAD par rapport aux priorités et aux besoins des pays clients. Il est trop tôt pour s'attendre à des preuves tangibles confirmant que l'actuel modèle de décentralisation (combiné aux réformes institutionnelles plus globales entreprises par la Banque) conduit à l'accroissement de la contribution de l'institution aux résultats en matière de développement dans les PMR. Cependant, la décentralisation a été un facteur positif de croissance de l'échelle et de la valeur nette des opérations de la Banque au cours de ces dernières années.
- 4.17 L'équipe d'évaluation a également noté des indications relatives à un autre aspect de la valeur ajoutée liée à la présence dans les pays. Comme l'a déclaré une des personnes interrogées, *«après la mise en place des bureaux extérieurs, les pays commencent à comprendre le rôle de la BAD... En effet, ce processus a favorisé, d'une façon ou d'une autre, l'intégration de la BAD dans les pays africains qui ont commencé à se rendre compte de l'importance de l'institution en termes de développement de notre continent»*. En renforçant la position unique de la BAD, cet effet plus global et indirect pourrait se révéler un atout précieux et cumulé pour l'amélioration des résultats et de l'impact en matière de développement.
- 4.18 **Conclusion.** Dans l'ensemble, bien que des progrès notables aient été réalisés, il semble que les résultats du processus de décentralisation, au regard des objectifs fixés, ont été mitigés. Les progrès dans la mise en place du réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels sont proches des objectifs fixés, mais ils demeurent insuffisants, ce qui limite le taux de réalisation (voir tableau 2 ci-dessus). En conséquence, il est trop tôt pour s'attendre à beaucoup de progrès chiffrables en termes de résultats institutionnels ou d'impact en matière de développement.

- 4.19 **Preuve contrefactuelle.** Compte tenu de l'application généralisée de la stratégie de décentralisation dans toutes les opérations de la Banque¹⁷, il n'a pas été possible de mettre au point et de tester un modèle contrefactuel formel complet¹⁸. Toutefois, le Liberia est un exemple de pays dans lequel la BAD n'a commencé ses opérations que récemment (à partir de 2006) et a mené ses activités en l'absence d'un bureau national, par contraste avec les autres pays visités par l'équipe d'évaluation¹⁹. La Banque a jusqu'à présent une très faible visibilité au Liberia, et sa présence limitée sur le terrain a entravé son influence et son effet de levier. Les parties-prenantes et partenaires de la BAD n'ont qu'une compréhension limitée des objectifs de la Banque et de sa façon de travailler. La communication présente des faiblesses et il y a quelques malentendus avec la Banque. Lorsque la Banque doit compter sur les bureaux nationaux des autres bailleurs de fonds présents sur le terrain, il y a un risque accru lié au partage des responsabilités et de l'obligation de rendre compte.
- 4.20 Le sentiment général est qu'un tel arrangement, dans un environnement difficile, a été relativement peu efficace, par comparaison avec la performance dans les pays dans lesquels la présence de la BAD sur le terrain est plus importante. Il semble ressortir clairement de cette brève analyse que la présence sur le terrain est un facteur important dans la projection de l'image de la Banque au niveau des pays, la facilitation de la communication et la réduction des risques.

5. Efficience

- 5.1 **Évaluation des coûts.** L'évaluation des coûts, présentée ici, est basée sur les informations concernant le budget et les dépenses, fournies par la Direction pour la période 2004-2008. Cette évaluation a tenu compte i) du coût d'investissement de la mise en place du réseau de bureaux extérieurs, par rapport aux attentes ; et ii) du coût et des économies liés à la décentralisation (y compris les changements dans les dépenses de fonctionnement dans les bureaux extérieurs et à Tunis, du fait des changements dans la dotation en personnel et de la réduction des fonctions d'arrière-guichet, à la faveur de la délégation de pouvoirs, etc.). Toutefois, l'évaluation a été entravée par le fait que l'utilisation effective des allocations budgétaires ne fait pas systématiquement l'objet de suivi, de compilation et d'établissement de rapports ex-post. En dépit de quelques lacunes dans les données chiffrées, les principales constatations et conclusions, d'après des calculs minutieux, sont jugées robustes. Toutes les données financières chiffrées sont en unités de compte (UC).
- 5.2 **Coût d'investissement.** Le montant total des ressources investies dans la mise en place du réseau de bureaux extérieurs au cours de la période quinquennale de 2004 à 2008, s'établit à 7,7 millions d'UC, dont 2,59 millions d'UC pour l'installation des TIC²⁰. Si l'on prend pour hypothèse que le coût supporté au titre de la mise en place est lié à l'ouverture des 16 nouveaux bureaux extérieurs ciblés en 2004, le coût moyen de la mise en place (investissement initial) par bureau est de 0,485 million d'UC. Ce chiffre est juste légèrement supérieur à la moyenne de 0,418 million d'UC retenue initialement dans les prévisions budgétaires concernant la stratégie de décentralisation et confirmée dans l'EDS. Les prévisions budgétaires initiales pour la mise en place du réseau de bureaux extérieurs s'établissaient à 9,6 millions d'UC.

¹⁷ Sur les 47 PMR empruntant actuellement auprès de la BAD, 13 sont desservis par des arrangements non liés à la présence d'un bureau extérieur (mais un bureau extérieur sera ouvert dans deux de ces pays en 2009).

¹⁸ Une comparaison « avant et après » n'était pas possible, compte tenu de l'adoption progressive de l'approche de décentralisation à partir de 1999. L'approche de comparaison avec/sans est également difficile, étant donné que la décentralisation associe l'ensemble de la Banque, et ne se limite pas aux opérations nationales ou régionales.

¹⁹ Le bureau de la Banque en Sierra Leone joue un rôle d'appui limité au Liberia.

²⁰ Certains coûts tels que les coûts liés à la formation initiale du personnel des bureaux extérieurs, ne font pas l'objet d'un rapport et n'ont pas été inclus dans le présent coût estimatif.

- 5.3 Toutefois, le chiffre de 7,76 millions d'UC représente des dépenses bien moindres par rapport aux sommes budgétisées dont le montant total est de 13,71 millions d'UC pour la période quinquennale (ce chiffre représente la somme des montants budgétisés chaque année pour cette période).
- 5.4 Compte tenu des déficits à combler en procédant au déploiement au sein des 23 bureaux extérieurs, le coût d'investissement moyen de la mise en place d'un bureau extérieur passera probablement à plus de 0,5 million d'UC (soit une augmentation d'environ 20 % par rapport aux estimations initiales), en supposant que les dépenses de fonctionnement relatives à l'installation des TIC représentent 70 % du coût définitif de la mise en place des TIC.
- 5.5 **Coût de fonctionnement.** Sur la période quinquennale concernée (2004-2008), le montant total des dépenses relatives au fonctionnement du réseau de bureaux extérieurs s'est établi à 51,85 millions d'UC, chiffre couvrant tous les coûts supportés directement par les bureaux extérieurs (c'est-à-dire les charges administratives). Les charges liées aux opérations dans les pays, au titre des prestations assurées au niveau central, ne sont pas prise en compte. Les départements centraux à Tunis gèrent un budget de fonctionnement général, sans rubrique particulière pour les bureaux extérieurs. En conséquence, en l'absence d'une ventilation du coût de la décentralisation, il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble. Le chiffre de 51,85 millions d'UC est à prendre en considération au regard du montant budgétisé de 69,44 millions d'UC (représentant la somme des montants budgétisés chaque année sur la période quinquennale).
- 5.6 Les estimations faites au titre de la stratégie de décentralisation de 2004 établissant le coût de fonctionnement annuel de chaque bureau à 0,657 million d'UC. Le montant des charges administratives pour 2008, soit 23,33 millions d'UC (représentant les charges des 23 bureaux extérieurs ouverts, mais pas encore pleinement opérationnels), donne à penser que le véritable coût de fonctionnement annuel de chaque bureau opérationnel est supérieur à 1 million d'UC. Il est probable que ce montant augmente encore, compte tenu du coût à supporter pour rendre pleinement opérationnels les bureaux extérieurs. Une hypothèse prudente établit le montant actuel des dépenses à 80 % du montant définitif des dépenses de personnel au titre du fonctionnement des bureaux extérieurs.
- 5.7 Répondre aux besoins des programmes nationaux par le biais d'un bureau régional est moins onéreux. Une analyse sommaire de l'information disponible sur les coûts donne à penser que le coût de fonctionnement annuel à supporter par la BAD, pour un programme national desservi par un bureau national, est à peu près deux fois plus élevé, par rapport au programme national desservi par un bureau régional.
- 5.8 Le budget global initial nécessaire pour faire fonctionner pleinement le réseau de bureaux extérieurs était de 15 millions d'UC par an. Compte tenu de l'analyse ci-dessus, le coût définitif d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels devrait augmenter en creux de 70 % à 100 % par rapport aux estimations initiales.
- 5.9 L'équipe d'évaluation a trouvé qu'aucun rapport ne fait état de la réalisation d'économies à l'ATR à Tunis, à la suite de la mise en place du réseau de bureaux extérieurs. Les budgets des voyages des départements centraux (jugés conformes à la croissance du portefeuille global) sont restés du même niveau, et le personnel des bureaux extérieurs voyage encore à destination de Tunis. L'on s'attendait pourtant à des «économies considérables» au titre de la réduction des frais de voyage dans les départements centraux après la délégation de pouvoirs accrus aux bureaux extérieurs²¹. L'accession attendue des bureaux extérieurs à un statut supérieur n'a pas eu lieu, alors que la valeur du portefeuille a augmenté.

²¹ Une telle réduction a été mise en relief dans les hypothèses envisagées dans l'EDS en matière d'établissement des coûts, qui correspondaient aux hypothèses initiales de 2004.

- 5.10 **Rapport coût/efficacité.** Le rapport coût/efficacité est difficile à évaluer. Les avantages, aussi bien à court qu'à moyen termes sont difficiles à quantifier étant donné que le modèle de décentralisation prescrit dans la stratégie de 2004 n'est pas encore pleinement mis en œuvre. Toutefois, la comparaison des produits de la décentralisation, réalisés jusqu'à présent, avec les dépenses liées à la décentralisation soulève inévitablement des préoccupations quant à la rentabilité de la décentralisation. Il y a eu des domaines caractérisés par le manque d'efficacité (par exemple les faiblesses dans la planification des bâtiments devant abriter les bureaux extérieurs, avec à la clé des coûts supplémentaires à supporter). Mais le problème le plus sérieux a été l'incapacité à rendre les bureaux extérieurs pleinement opérationnels à une cadence plus rapide (par exemple en les dotant d'une infrastructure appropriée, des ressources humaines et des pouvoirs nécessaires). En raison de ce problème, le potentiel des résultats initiaux imputables à l'approche décentralisée n'a pas été pleinement réalisé, tel que cela ressort de l'analyse de l'efficacité présentée à la section 4. Compte tenu de la lenteur relative des progrès vers la mise en place d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels, la BAD n'obtient pas encore en retour la pleine valeur des capacités qu'elle a investies.
- 5.11 **Analyse comparative.** Dans bon nombre d'institutions similaires, la décentralisation prévoyant l'ouverture de bureaux extérieurs est habituellement associée à une augmentation générale du coût global de fonctionnement. Les gains d'efficacité au niveau du siège ne sont pas automatiques et nécessitent des actions délibérées à cette fin. Lorsque les procédures de décentralisation sont correctement mises en œuvre, l'amélioration du rendement et de la performance de l'institution s'accompagne d'une augmentation des coûts. Pour tirer pleinement parti de la décentralisation, il faudra probablement augmenter substantiellement les allocations budgétaires. Une mesure prise par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), après avoir engagé une décentralisation majeure de son personnel dans les années 80, qui visait entre autres à maîtriser l'augmentation des coûts, a été de restreindre la présence sur le terrain dans un nombre limité de pays.
- 5.12 **Perspectives.** Il est plausible de supposer que certains des résultats initiaux imputables à la décentralisation pourraient avoir été réalisés en recourant à d'autres moyens d'un meilleur rapport coût/efficacité, sans avoir à supporter des dépenses considérables au titre de la mise en place et du fonctionnement du réseau de 25 bureaux extérieurs. Les options à explorer à cet égard pourraient inclure la délégation de pouvoirs accrus au sein des structures de gestion existantes ou de structures plus rationalisées ; l'externalisation de fonctions d'appui sélectionnées ; l'utilisation d'équipes internes pour trouver des solutions aux portefeuilles peu performants et/ou d'équipes temporaires basées sur le site pour l'accélération de l'assainissement des programmes ou des progrès dans les environnements difficiles ; et l'adoption de pratiques de travail mieux harmonisées avec celles des autres institutions, et notamment du partage des ressources au niveau des pays. Il n'est pas évident que ces options aient été sérieusement explorées, avec établissement de leurs coûts respectifs, en tant que solutions de rechange pour le modèle de décentralisation actuellement appliqué à la Banque.
- 5.13 La présence sur le terrain change la nature des relations entre la BAD et les PMR. Il y a suffisamment de preuves qui donnent à penser que, avec les éléments en place, la configuration actuelle des bureaux extérieurs peut aboutir à de précieuses améliorations dans la qualité du portefeuille et les résultats en matière de développement, tout en contribuant à la croissance des activités de prêts de la BAD.
- 5.14 **Conclusion.** Les objectifs opérationnels de la BAD consistant à renforcer et à consolider sa contribution au développement durable dans la région passent par la gestion efficace des relations, ce qui suppose une certaine forme de présence décentralisée effective, avec le concours et l'appui des départements centraux. Cette perspective est renforcée par les engagements découlant de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, ainsi que par les attentes des différentes parties prenantes concernant le développement conduit par les pays. L'évaluation a également noté les limites des efforts visant à mettre en place un programme de développement au Libéria, pays dans lequel la Banque ne dispose pas d'un bureau.

- 5.15 Mais en se basant sur le rapport coût/efficacité et en s'appuyant sur les investissements déjà consentis dans la décentralisation, la question qui se pose est celle de savoir comment l'approche de la présence sur le terrain continuera à optimiser l'utilisation des ressources ? Dans quelles conditions l'investissement dans un bureau extérieur pleinement opérationnel dans un pays donné se justifie-t-il en termes de réalisation de gains significatifs dans l'immédiat et à plus long terme ? En se basant sur les investissements déjà consentis dans le processus de décentralisation, il faudrait tenir compte de l'adaptation des formules des bureaux extérieurs existants de manière à fournir un ensemble plus optimal de coûts et avantages. Ces questions et diverses options sont explorées plus en détail dans la section 8.

6. Gestion du changement

- 6.1 **Gestion du processus de décentralisation.** Un Comité permanent des bureaux extérieurs (PECOF) a été créé en 2004 aux termes d'une Directive présidentielle. Le PECOFC a été chargé de la supervision de l'ouverture et de l'opérationnalisation de nouveaux bureaux extérieurs. Les Représentants résidents devaient répondre directement devant le PECOFC pendant la phase d'ouverture et de mise en place. Le PECOFC a réussi à initier la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de décentralisation. Mais, en 2007, les activités du PECOFC ont en pratique cessé, même s'il n'y a pas de documents portant officiellement dissolution de ce comité. Le mandat du PECOFC n'a été ni prorogé, ni formellement confié à une structure pouvant assurer la gestion du processus de décentralisation pendant ce cycle (en ce qui concerne le rôle des bureaux extérieurs et la délégation de pouvoirs au sein de l'institution en général).
- 6.2 En 2006, le Groupe de travail sur les réformes institutionnelles, tout en demandant que le PECOFC soit le point focal chargé de rendre opérationnels les bureaux extérieurs, assigne également la responsabilité du renforcement des liens avec les bureaux extérieurs aux complexes des opérations. Dans une certaine mesure, tel a effectivement été le cas, mais d'une manière informelle. Cette approche de la décentralisation a créé un fossé sur le plan de la gestion et de la responsabilité.
- 6.3 Le Groupe de travail sur la décentralisation (GTD) a été créé en 2008, dans le cadre d'une série de réformes *ad hoc* de plus grande envergure. Reconnaisant la nécessité d'une amélioration de la coordination des questions opérationnelles, le GTD a proposé la restructuration du PECOFC et la préparation d'un nouveau cadre de référence dans son «Plan d'action en dix points pour la décentralisation». Toutefois, sa proposition n'a pas fait l'objet d'un suivi, et le mandat, le statut, la composition et les attributions du PECOFC ou d'un organe similaire appelé à le remplacer requièrent des clarifications pour qu'il puisse jouer un rôle efficace dans la gestion du processus de décentralisation.
- 6.4 De par sa nature, la décentralisation concerne non seulement les départements chargés des opérations, mais aussi les complexes chargés de la finance et des services institutionnels. L'EDS a proposé que l'initiative visant à déterminer les niveaux des effectifs nécessaires pour la décentralisation vienne des départements régionaux, mais cette proposition ne tient pas dûment compte du rôle critique qu'ont à jouer les complexes des services institutionnels et de la finance. Toutefois, il n'y a pas de leadership clair aux niveaux stratégique et opérationnel permettant de les regrouper. Le Président de la BAD a fait preuve d'appropriation et d'engagement sans faille en faveur de la décentralisation et a exprimé cet engagement de diverses manières. Toutefois, en l'absence d'un organe de coordination efficace, il y a une lacune structurelle en termes d'orientation et de responsabilité générales. Les membres du personnel interrogés, tant sur le terrain qu'à Tunis, ont été unanimes à reconnaître qu'il y a un vide, alors qu'il devrait y avoir une personne ou une équipe solide, mandatée pour faire avancer le processus et déterminer clairement les réponses aux questions de savoir «comment, qui, où et combien»..
- 6.5 **Mesure du changement.** En 2003, un cadre d'évaluation des résultats a été institué pour le FAD. Les efforts initiaux visant à promouvoir ce cadre se sont avérés complexes et difficiles à gérer et l'évaluation des résultats n'a pas été efficacement intégrée dans les opérations de la Banque. Une revue conduite en février 2008 a identifié trois domaines des opérations de la

Banque revêtant une importance cruciale pour accroître l'accent mis sur les résultats, notamment une «*décentralisation plus efficace et complète*»²². Un ensemble d'indicateurs de performance dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles internes au titre du FAD-XI ont été identifiés pour permettre à la direction et aux actionnaires de suivre les progrès dans ces domaines.

- 6.6 Dans ce contexte, le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation et ses effets a été fragmenté et peu intégré, limité à un niveau minimal sur la base d'un ensemble initial d'indicateurs. En conséquence, le mécanisme de suivi et de gestion du processus a présenté des faiblesses. Depuis 2004, un certain nombre de documents concernant les revues internes ont été préparés, mais la valeur de tous ces documents (y compris la présente évaluation) est restée limitée par le manque de données solides et l'absence d'une structure institutionnelle au sein de laquelle serait collectée et analysée, de manière cohérente et systématique, la rétroaction de l'information, pour que des orientations stratégiques appropriées puissent être données par la Direction.
- 6.7 Il y a eu un partage d'expérience très informel en matière de décentralisation au cours de ces dernières années, mais, dans une large mesure sur une base ad hoc. Une solide culture d'apprentissage systématique en matière de décentralisation doit encore émerger à travers la BAD. Jusqu'à présent, le processus de décentralisation peut être caractérisé par de multiples expériences en cours. À titre d'exemple, les décisions sont prises concernant la nomination d'un chargé de projet au sein d'un bureau extérieur et l'assignation à un tel bureau extérieur de la responsabilité de conduire les missions de supervision, ce qui représente des étapes importantes dans la délégation de pouvoirs du centre vers les bureaux extérieurs. Ces décisions sont basées sur l'évaluation locale des besoins et des capacités, et sont hautement influencées par l'expérience des bureaux extérieurs et des départements centraux dans la collaboration mutuelle. Le suivi de ces nombreuses expériences de portée limitée, pour déterminer où et pourquoi elles marchent, pourrait être une importante source d'apprentissage pour la BAD dans le balisage de la voie vers la décentralisation. Mais il est nécessaire d'établir un mécanisme pour suivre, analyser et partager l'information sur de tels exemples d'innovations et de bonnes pratiques.
- 6.8 **Responsabilité, contrôle et délégation de pouvoirs.** La cascade d'objectifs et d'attentes concernant les résultats, des objectifs stratégiques de la BAD aux objectifs opérationnels des bureaux extérieurs, a été inefficace. Elle a conduit à une mesure incomplète des performances et à une faible responsabilité. La Direction de la BAD n'a pas expliqué suffisamment clairement au personnel et aux bureaux extérieurs le mandat et les attentes de la BAD concernant le rôle des bureaux extérieurs dans la mise en œuvre. La Direction et les membres du personnel à travers l'institution réagissent très différemment à la décentralisation et à l'évolution du mandat. Il y a différentes perceptions de la signification de la décentralisation, différents modes d'engagement et divers degrés d'engagement et d'ouverture au changement.
- 6.9 Le rôle du Représentant résident était défini au départ en termes généraux pour garantir des normes et pratiques communes, mais avec une flexibilité suffisante pour faciliter l'ajustement aux conditions locales, donnant ainsi lieu à diverses interprétations au niveau local, en particulier pour ce qui est des représentants résidents, avec à la clé des inégalités dans le réseau de bureaux extérieurs. En 2006, il a été proposé de transformer le poste de représentant résident en un poste exécutif de gestionnaire pays. Cette proposition n'a pas été approuvée formellement, même si une récente mise à jour de la Direction, relative à l'état d'avancement de la décentralisation, utilise ce terme. Il subsiste une ambiguïté quant à qui gère et qui est responsable. Les responsabilités dans l'acheminement de l'aide de la BAD aux PMR ne sont pas clairement réparties, en dépit de la promulgation d'une matrice de délégation de pouvoirs (MDP) en 2008.

²² Les deux autres domaines sont les suivants: le renforcement de la capacité à assurer l'harmonisation conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris, et l'engagement plus systématique au niveau des cadres supérieurs.

- 6.10 En 2006, une matrice a été instituée, dans l'intention manifeste de renforcer la réactivité de la BAD à l'égard des pays, et les équipes pays virtuelles sont devenues par la suite une unité opérationnelle clé. Toutefois, comme dans le cas de la décentralisation, il semble que l'adoption de nouvelles pratiques n'a pas été systématiquement gérée en tant que processus de changement, et qu'une attention insuffisante a été accordée à la fourniture de l'information et à la mobilisation de l'engagement à tous les niveaux. En conséquence, la matrice est encore perçue comme une source de confusion. Le système de liens hiérarchiques parallèles pour le personnel technique des bureaux extérieurs, institué pour éliminer certains problèmes, n'a pas encore donné de résultats. Si la matrice de délégation de pouvoirs a mieux défini certains liens hiérarchiques, elle n'a pas encore apporté les clarifications générales nécessaires. Il y a une perception largement partagée que la Haute Direction, les équipes pays et les représentants résidents ne collaborent pas toujours de manière constructive et efficace.
- 6.11 **Coordination de la décentralisation et des autres réformes.** La stratégie de la décentralisation a été mise en œuvre sur une période caractérisée par l'intensification des réformes et des changements au sein de la BAD. Le processus de décentralisation et les réformes institutionnelles plus globales qui l'accompagnaient étaient d'une grande pertinence au début, et l'interdépendance était bien appréciée, mais une attention limitée a été accordée à l'établissement de liens entre les questions relatives à la décentralisation et les réformes plus globales qui étaient entreprises. Cependant, la réalisation des avantages liés à la décentralisation dépend du maintien (et du renforcement) d'un environnement institutionnel favorable. L'interaction extrêmement solide entre la décentralisation et les réformes plus globales entreprises par la BAD a été manifeste dans les domaines de la gestion des ressources humaines, en particulier parce qu'elle favorise l'intégration du personnel recruté localement. Par contre, il n'y a pas eu une planification bien coordonnée de l'équipement des bureaux extérieurs en systèmes TIC.

7. Analyse comparative

- 7.1 Les défis à relever par la BAD dans la mise en œuvre de sa stratégie de décentralisation sont semblables à ceux qui ont été rencontrés par d'autres institutions comparables dans ce même domaine. L'expérience a montré que la décentralisation dans ces institutions était associée à une augmentation de coûts ; que les gains en efficacité ne sont pas automatiques ; que la décentralisation n'est pas reconnue (ni gérée) comme une composante clé d'un processus de changement plus vaste ; et qu'il y a des faiblesses dans le suivi du processus et des résultats de la décentralisation.
- 7.2 La constatation générale faite par l'équipe d'évaluation est que la décentralisation à la BAD a certains effets positifs et reflète les tendances dans d'autres institutions. La conclusion d'une analyse comparative récente est que *«l'efficacité en matière de développement imputable à la présence sur le terrain est perçue positivement par toutes les institutions sœurs, en dépit des nombreux défis et des coûts y afférents»²³*.
- 7.3 Les constatations faites dans le cadre de revues de la décentralisation dans les autres institutions sont conformes aux défis à relever actuellement par la BAD et aux possibilités qui lui sont offertes. Il s'agit généralement des constatations qui suivent:
- Les bureaux extérieurs réussissent mieux à sortir les projets de la catégorie des «projets à risque». L'aide fournie à travers la présence sur le terrain, à partir d'un pays voisin, peut être efficace pour appuyer l'exécution des projets.
 - Pour tirer des avantages de l'investissement dans la décentralisation, par le biais de la prestation de services de niveau plus élevé (par exemple les prestations et fonctions supplémentaires et émergentes), les bureaux extérieurs doivent être dotés de toutes les ressources requises (en établissant un équilibre entre la dotation en personnel et la délégation de pouvoirs) et gérer soigneusement les attentes des clients.

²³ Voir évaluation du programme pilote relative à la présence du FIDA sur le terrain, juillet 2007.

- La flexibilité est jugée essentielle pour trouver, dans des contextes qui diffèrent ou changent, des réponses appropriées en ce qui concerne les structures organisationnelles, les effectifs, les lieux d'implantation et la répartition des responsabilités. La diversité est également reflétée dans la configuration des structures des bureaux extérieurs. En particulier, il importe d'utiliser un éventail d'approches en matière de présence sur le terrain, afin de s'adapter aux différents contextes.
- Bien qu'une certaine forme de présence locale dans un pays client soit désirable, les bureaux extérieurs d'envergure limitée ne pourront pas réaliser d'économies d'échelle suffisantes pour répondre aux exigences raisonnables sur le plan du rapport coût/efficacité et de la productivité. Les pôles sous-régionaux constituent le moyen d'étendre d'une manière appropriée et rentable la portée de l'institution, par le biais de petits bureaux satellitaires gérés par le personnel local. D'autres formes de présence locale telles que la co-localisation avec d'autres bailleurs de fonds peuvent également être envisagées.

7.4 L'évaluation n'a pas mis en lumière des preuves attestant que la BAD tire directement parti de l'expérience des autres institutions de façon à pouvoir améliorer ou accélérer sa propre trajectoire en matière de décentralisation.

8. Recommandations pour aller de l'avant

- 8.1 L'évaluation donne à penser que l'approche actuelle en matière de décentralisation présente des avantages, mais l'échelle de ces avantages est limitée à la fois par les retards dans la pleine opérationnalisation du réseau des bureaux extérieurs et par le manque de profondeur de la décentralisation à travers la BAD, en termes de délégation de pouvoirs.
- 8.2 L'environnement général demeure hautement favorable à la décentralisation. La répartition géographique actuelle des bureaux extérieurs et l'allocation des ressources à ces bureaux prennent le cap d'une ouverture de bureau extérieur dans chaque pays éligible aux financements du FAD. À maints égards, cette approche semblerait être la voie à emprunter naturellement par la BAD, au regard du ferme aval politique et du maintien d'un solide engagement en faveur de la décentralisation au sein de l'équipe dirigeante de la Banque, d'autant plus que ladite approche fournit une réponse classique aux exigences de la Déclaration de Paris.
- 8.3 Toutefois, l'évaluation fait ressortir des préoccupations quant à la rentabilité du cap actuel. Les bases factuelles disponibles donnent à penser que les avantages découlant de la décentralisation dans les différents contextes opérationnels des PMR, commencent à varier et que cette variation s'accroîtra à mesure que se réalisent les objectifs de la SMT (2008-2012). Plus spécifiquement, la Banque se propose d'accroître substantiellement son engagement et de jouer un plus grand rôle dans les États fragiles. C'est dans de tels environnements caractérisés par l'insuffisance des capacités et les faiblesses des mécanismes de coordination des actions des bailleurs de fonds dans les États fragiles, qu'un bureau extérieur bien équipé peut le plus faire la différence. Par contre, dans les pays non fragiles à faible revenu éligibles aux financements du FAD, les gains qui peuvent être obtenus actuellement par l'intermédiaire d'un bureau national pourraient à l'avenir être obtenus de diverses autres manières plus rentables grâce à l'harmonisation croissante des approches. En outre, la transition de la Banque des projets de développement d'envergure relativement réduite aux projets d'infrastructure de grande envergure, aux investissements de portée régionale et aux interventions au titre de l'appui budgétaire, commencera à se traduire par la circonscription des domaines d'intervention dans lesquels les bureaux extérieurs implantés au niveau des pays font nettement la différence.
- 8.4 L'évaluation a donc examiné trois grandes options pour la poursuite de l'approche décentralisée par la Banque. La première option consiste à *maintenir le cap actuel, à la cadence actuelle*. Compte tenu des bases factuelles susmentionnées, il est clair que les résultats désirés ne seront pas pleinement obtenus à court terme. La deuxième option serait donc de *maintenir le cap actuel, mais en accélérant la cadence* pour achever la mise en place d'un réseau pleinement opérationnel et mener à bien la délégation connexe de pouvoirs. Si

cette option peut permettre de réaliser rapidement les résultats escomptés, elle ne tire pas parti de la possibilité d'aligner le processus de décentralisation plus étroitement sur les priorités stratégiques de la Banque et sur les divers programmes de développement des différents pays membres régionaux de la Banque.

- 8.5 Par conséquent, l'évaluation recommande l'adoption d'une troisième option qui consiste à *ajuster le cap actuel pour tenir davantage compte des besoins variés des différents segments de la clientèle*²⁴. Cette approche «conduite par les exigences opérationnelles» pourra permettre l'adaptation d'un ensemble d'arrangements décentralisés aux divers besoins des différentes catégories de pays membres régionaux. Une telle approche pourrait également être alignée plus pleinement sur la Stratégie à moyen terme de la Banque. Cette option est considérée comme la meilleure, étant donné qu'à long terme elle devrait générer un ensemble plus optimal d'avantages aussi bien pour la BAD que pour ses parties prenantes, par rapport au cap actuel.
- 8.6 Une telle approche suppose l'extension du réseau de bureaux extérieurs pour couvrir les États fragiles qui sont actuellement relativement mal desservis. Toutefois, pour bon nombre de pays FAD dotés maintenant de bureaux extérieurs, des avantages pourraient découler du passage à un modèle de bureau régional plus rentable, avec l'ouverture d'un plus grand nombre de bureaux régionaux desservant chacun plusieurs bureaux de programme national (NPO) d'envergure plus restreinte. Les lieux d'implantation des bureaux régionaux seraient étroitement alignés sur les points focaux des communautés économiques régionales d'Afrique, ainsi que des partenaires multilatéraux de la BAD, facilitant ainsi un investissement plus sélectif et mieux ciblé dans le renforcement des partenariats stratégiques. De tels bureaux régionaux pourraient également servir de pôles régionaux à utiliser comme bases à partir desquelles les fournisseurs de services institutionnels (dans les domaines de la finance, de la passation de marchés, des TIC et de la gestion des ressources humaines) pourraient appuyer les NPO, et permettant d'éviter de devoir déployer un groupe de spécialistes des services institutionnels dans chaque bureau extérieur. Les spécialistes sectoriels pourraient en outre être organisés en pôles régionaux, générant des avantages en termes d'approfondissement, d'enrichissement et de stimulation accrus de l'environnement professionnel, améliorant ainsi la qualité du travail technique²⁵.
- 8.7 Dans les pays éligibles aux financements de la BAD, l'accent mis sur les prêts au secteur privé continuera de croître, ce qui donne à penser que le renforcement d'une présence sur le terrain, conçue et orientée comme une unité opérationnelle de taille relativement restreinte, mais agissant avec un haut degré de professionnalisme et d'agilité, de manière à renforcer les liens avec les capacités au siège (Tunis actuellement) pour gérer les transactions de grande envergure associant de multiples partenaires, présente des avantages.
- 8.8 Le tableau 6 ci-dessous illustre l'option proposée pour faire avancer le processus. La préoccupation primordiale est de savoir comment une approche en matière de décentralisation plus soigneusement adaptée, conduite par les exigences opérationnelles, et alignée sur les objectifs opérationnels de la BAD, peut être une puissante force permettant d'honorer les engagements en faveur de l'accroissement de l'efficacité de l'aide.

²⁴ Cette option s'appuie sur les propositions formulées dans le rapport du GTD de juin 2008 intitulé «*Plan d'action en dix points pour une présence plus efficace sur le terrain*». Ce rapport notait les préoccupations concernant l'«adaptation accrue des programmes (du point de vue de la portée et de la complexité) et du mandat des pays (PRI, pays FAD, États fragiles)» (paragraphe 3.4) et proposait une «approche conduite par les exigences opérationnelles», dans ce sens que «les exigences opérationnelles doivent guider la conception des fonctions et du profil des bureaux extérieurs ... Le profil des bureaux extérieurs dans les PRI, les pays FAD et les États fragiles variera en conséquence» (paragraphe 6.1).

²⁵ Il a été proposé à l'équipe d'évaluation de tenir compte de l'affectation des directeurs régionaux sur le terrain. Cette affectation pourrait également contribuer à la réorganisation en «plaques tournantes» régionales, étant donné que chaque Directeur régional couvre plusieurs pays.

Tableau 3: Approche de la décentralisation axée sur les priorités institutionnelles à moyen terme de la BAD

Segment de la clientèle (PMR)	Type de bureau extérieur	Domaine d'intervention privilégié
États fragiles éligibles aux financements du FAD	Bureau extérieur doté de toutes les ressources requises et implanté dans le pays, ayant des liens avec le siège/ATR et les plaques tournantes sous-régionales.	Interventions servant de catalyseur pour la mobilisation des ressources auprès d'autres bailleurs de fonds en faveur des domaines clés de renforcement des capacités étatiques (gouvernance, infrastructure, etc.)
Pays éligibles aux financements du FAD	Pôles sous-régionaux (au lieu abritant le siège des CER), avec une extension des bureaux de programme national (en co-localisation avec d'autres institutions)	Intégration régionale Efficacité de l'aide Portefeuille de haute qualité comprenant des projets nationaux et multinationaux de grande envergure
Pays éligibles aux financements de la BAD	Petite «unité opérationnelle» hautement professionnelle et agile (NPO adapté)	Accroissement des prêts BAD (guichet du secteur public et celui du secteur privé) Facilitation des partenariats public-privé

8.9 Les recommandations suivantes sont faites à la Direction de la BAD:

- **Recommandation 1: Élaborer une approche adaptée pour la décentralisation, «conduite par les exigences opérationnelles» et basée sur le modèle s'appuyant sur trois types d'unités opérationnelles pour desservir les différents segments de la clientèle constitués de pays éligibles aux financements de la BAD ; des pays éligibles aux financements du FAD et des pays éligibles aux financements du FAD (et considérés comme des États fragiles).** Pour être plus rentable, ce processus pourrait inclure la rationalisation et l'extension relative du réseau de bureaux extérieurs existants. Des ajustements seront apportés aux niveaux des ressources et des pouvoirs délégués des unités opérationnelles – un éventail de différents types de bureaux extérieurs – en fonction des caractéristiques du climat des affaires, des capacités et besoins des clients, et de l'avantage comparatif de la BAD. Les bureaux extérieurs joueront différents rôles en fonction du degré de priorité accordé aux objectifs institutionnels précis et du positionnement stratégique de la BAD aux niveaux régional, sous-régional et national. Les détails de cette option devront être élaborés dans le cadre d'un exercice de planification d'hypothèses tenant compte des coûts et avantages prévus des différentes configurations.
- **Recommandation 2: Élaborer des plans clairement définis pour utiliser la décentralisation (en tant qu'un des instruments à la disposition de la Banque) en vue d'honorer les engagements de la Banque au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.** Bien que la BAD ait formellement souscrit aux engagements énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, il y a lieu d'améliorer la conformité. Le processus de décentralisation prescrit l'obligation et offre la possibilité de renforcer substantiellement la performance de la Banque dans ce domaine et d'adopter une approche plus pleinement tirée par les pays en vue d'accroître l'efficacité de l'aide. Il convient de noter que le cap recommandé sera plus difficile en termes de processus de planification et de gestion par rapport à l'option A ou B, et que jusqu'à présent, le processus de décentralisation a pâti des faiblesses structurelles dans sa direction et sa gestion. Afin de tirer pleinement parti des avantages potentiels de la décentralisation, il est nécessaire de gérer activement le changement aussi bien dans les bureaux extérieurs qu'à Tunis. La mesure de la cadence du processus de décentralisation et de ses effets doit être davantage prise en compte dans le traitement de l'information de gestion et dans la prise de décisions.

- **Recommandation 3: *Mettre en place une structure clairement définie pour la gestion du processus de décentralisation, avec une répartition claire des responsabilités.*** Cela est nécessaire pour gérer activement les défis et les risques associés aux changements proposés, ainsi que les défis (souvent imprévus) liés au processus de décentralisation en tant que tel.
- **Recommandation 4: *Améliorer la mesure de la performance au titre de la décentralisation et renforcer l'apprentissage et la responsabilité en élaborant un cadre de résultats clairement défini*** en vue de la poursuite du processus de décentralisation, conformément à la SMT (2008-2012). Un tel cadre ne serait pas limité aux activités et produits de la BAD, mais chercherait également à établir des liens entre ces activités et produits et les changements mesurables dans le niveau de développement des PMR et dans les avancées en matière d'accroissement de l'efficacité de l'aide.

Annexe I: Références bibliographiques

Banque africaine de développement (2002), Plan stratégique 2003-2007.

Banque africaine de développement (2004), Stratégie proposée pour la décentralisation des activités du Groupe de la Banque africaine de développement.

Banque africaine de développement (2006), Stratégie de décentralisation renforcée: Renforcer la focalisation sur le pays et accroître l'attention portée aux besoins du client grâce à une approche taillée sur mesure.

Banque africaine de développement (2008), Impact de la stratégie de décentralisation sur le dialogue avec les pays et la qualité du portefeuille.

Banque africaine de développement (2008), Plan d'action en dix points pour renforcer la présence sur le terrain, rapport du Groupe de travail sur la décentralisation.

Banque africaine de développement (2008), Stratégie à moyen terme du Groupe de la Banque, 2008-2012, version révisée.

Banque africaine de développement: Département de l'évaluation des politiques (2008), évaluation de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement (BAD).

Hicks, J. Poland (1961), Decentralization and Reform of the State. World Bank Country Study. Washington, D.C. World Bank.

IFAD (2007). IFAD's Field Presence Pilot Programme Corporate Level Evaluation, Document of the International Fund for Agricultural Development.

Kiggundu, M.N., (2000), 'Decentralisation', in Mukandala, R. ed., African Public Administration, Harare, African Association of Political Science.

Mintzberg, H. (1979), The structuring of organizations. Engelwood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

MOPAN (2007), The Annual MOPAN Survey 2007.

Rondinelli, D.A., (1981), 'Government Decentralisation: Theory and Practice in Developing Countries', International Review of Administrative Sciences, vol. 47.

Rondinelli, D.A., and Cheema, G.S., (1983), Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries, London, Sage.

Smith, B.C., (1985). Decentralisation: The Territorial Dimension of the State, London, Allen Unwin.

Annexe II: État opérationnel et degré de fonctionnalité des bureaux extérieurs, 2008-2009

	Bureau extérieur	Éligibilité du pays	Année d'approbation par le Conseil	Année d'activité	Nombre d'années d'activité	Effectif complémentaire actuel (%)	Mise en place des TIC		TIC pleinement complètes & opérationnelles	Coût d'investissement à ce jour (UC) sauf les TIC
							VSAT	VPN		
1	Égypte	BAD	1999	2000	9	79 %	Oui	Oui	OUI	372 114
2	Gabon*	BAD	1999	2000	9	88 %	Oui	Oui	OUI	225 275
3	Maroc	BAD	2004	2005	4	79 %	Oui	En cours	NON	206 547
4	Burkina Faso	FAD	2004	2006	3	100 %	Oui	Oui	OUI	177 929
5	Cameroun*	FAD	2004	2006	3	100 %	Oui	En cours	NON	289 652
6	Tchad	FAD	2004	2006	3	87 %	En cours	En cours	NON	246 578
7	Congo, RC*	FAD	2004	2006	3	75 %	Oui	En cours	NON	291 433
8	Éthiopie	FAD	1999	2000	9	87 %	Oui	Oui	OUI	127 648
9	Ghana	FAD	2004	2006	3	80 %	Oui	En cours	NON	285 163
10	Guinée Bissau*	FAD	?	2005-2006	4	75 %	Oui	Oui	OUI	
11	Kenya	FAD	2004	2006	3	94 %	Oui	En cours	NON	240 557
12	Madagascar	FAD	2004	2005	4	100 %	Oui	En cours	NON	221 619
13	Malawi	FAD	2004	2006	3	94 %	Oui	En cours	NON	287 515
14	Mali	FAD	2004	2005	4	100 %	Oui	En cours	NON	187 943
15	Mozambique *	FAD	2002	2005	4	89 %	Oui	Oui	OUI	249 267
16	Rwanda	FAD	2004	2005	4	100 %	Oui	En cours	NON	320 564
17	Sao Tomé*	FAD	?	Opérationnel	0	0 %	Oui	Oui	OUI	
18	Sénégal*	FAD	2002	2004	5	57 %	Oui	Oui	OUI	214 700
19	Sierra Leone	FAD	2004	2006	3	79 %	Oui	En cours	NON	312 405
20	Soudan	FAD	2004	2007	2	80 %	En cours	En cours	NON	77 582
21	Tanzanie	FAD	2002	2004	5	78 %	Oui	Oui	OUI	121 963
22	Ouganda	FAD	2002	2004	5	93 %	Oui	Oui	OUI	177 209
23	Zambie	FAD	2004	2006	3	73 %	Oui	En cours	NON	374 079

* Bureaux régionaux.