

# **Impact des réformes des processus institutionnels et opérationnels sur l'exécution et la programmation**

**Document d'information**

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



**FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**

## Résumé analytique

Le présent rapport fait suite à la requête des Plénipotentiaires du FAD de recevoir des informations actualisées concernant l'impact des réformes des processus institutionnels et opérationnels sur la capacité d'exécution et de programmation de l'institution. La plupart des initiatives s'inscrivant dans le cadre du Programme de réformes prioritaires de 2007 ont maintenant été instituées. À l'instar de toutes les grandes initiatives de « gestion du changement », il faut du temps pour en mesurer l'état d'avancement et l'impact. Le présent bilan mesure principalement les ressources et résultats car il est trop tôt pour apprécier pleinement les impacts.

Les réformes des processus opérationnels et les changements institutionnels, notamment ceux liés à la programmation opérationnelle, les processus de revue et la délégation de pouvoirs, confèrent actuellement à l'encadrement les moyens de prendre des décisions basées sur des données probantes, l'expérience et les résultats. La création du Comité des opérations et du Département du contrôle de la qualité et des résultats a simplifié le processus de revue, ce qui a contribué à améliorer la qualité des opérations. Le rôle des équipes-pays s'est accru, favorisant ainsi le dialogue entre les différents complexes et permettant d'identifier les problèmes à un stade précoce du processus de revue. La matrice révisée de délégation de pouvoirs a renforcé la responsabilisation et l'appropriation.

La mise en œuvre de la Stratégie de décentralisation de la Banque se poursuit : avec quelques 23 bureaux extérieurs opérationnels au moment de l'établissement du présent rapport.<sup>1</sup> En outre, la coordination des actions entre bailleurs de fonds a été renforcée et la communication entre le Groupe de la Banque et ses clients s'est améliorée. Les directives concernant la décentralisation et les actions en cours pour améliorer la capacité des bureaux extérieurs en matière de passation des marchés ont accru la charge de gestion du portefeuille des bureaux extérieurs et amélioré les normes de service en matière d'acquisition. Une évaluation indépendante de l'état de mise en œuvre de la décentralisation<sup>2</sup> effectuée récemment souligne les progrès accomplis à ce jour et les défis encore à relever.

Les réformes relatives aux ressources humaines se sont traduites par une augmentation des effectifs tant au siège que dans les bureaux extérieurs. Un programme d'orientation renforcé aide actuellement les nouveaux membres du personnel à se familiariser rapidement avec les processus internes de la Banque. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour relever les taux de recrutement et de rétention.

Le Cadre de gestion budgétaire est progressivement en train de renforcer une culture axée sur les résultats, en donnant ainsi à chaque membre de l'encadrement les moyens d'intervention appropriés, tout en mettant l'accent sur la responsabilisation. L'adoption de la budgétisation en unité de compte (UC) en 2010 assurera une plus grande flexibilité, renforcera la responsabilisation et améliorera la planification des effectifs.

En résumé, l'institution est en phase de consolidation et de transition vers l'émergence d'une organisation axée sur les résultats, rompant ainsi avec une vision axée sur les ressources pour adopter une approche axée sur le rendement et, à moyen terme, sur les réalisations. La direction est consciente des difficultés liées à la première étape de ce processus et s'est engagée à en assurer un suivi et une amélioration continus afin d'obtenir des résultats concrets.

---

<sup>1</sup> Y compris l'Agence temporaire de relocalisation à Tunis.

<sup>2</sup> Document de la revue à mi-parcours du FAD-11 sur l'évaluation indépendante de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement : Synthèse du rapport pour la revue à mi-parcours du FAD-11

## Table des matières

<b>Abréviations et sigles .....</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
<i>Contexte .....</i>	<i>1</i>
<i>Objectifs du présent rapport.....</i>	<i>1</i>
<b>2. Une transition vers une capacité renforcée et une meilleure évaluation de l'impact.....</b>	<b>3</b>
<i>Des processus opérationnels améliorés .....</i>	<i>3</i>
<i>Décentralisation : plus d'attention et d'information sur le client.....</i>	<i>4</i>
<i>Qualité en amont et gestion axée sur les résultats .....</i>	<i>5</i>
<i>Une efficacité institutionnelle accrue.....</i>	<i>7</i>
<i>Des ressources humaines de meilleure qualité pour renforcer les capacités d'exécution .....</i>	<i>8</i>
<i>Une technologie améliorée en appui à la mission du FAD.....</i>	<i>9</i>
<i>Alignement sur les meilleures pratiques internationales.....</i>	<i>10</i>
<b>3. Impact sur la programmation et l'exécution des opérations.....</b>	<b>11</b>
<i>Impact sur l'exécution des opérations.....</i>	<i>11</i>
<i>Impact sur la programmation .....</i>	<i>12</i>
<i>L'impact ne s'est pas encore matérialisé.....</i>	<i>12</i>
<b>4. Conclusion.....</b>	<b>13</b>

### Tableaux

Tableau 1 : Quelques actions de réforme essentielles et impact prévu .....	2
Tableau 2 : Niveau II du cadre d'évaluation des résultats : Efficacité institutionnelle - Indicateurs de réformes internes pendant le FAD-11 .....	6
Tableau 3 : Indicateurs des ressources humaines .....	9

### Graphiques

Graphique 1 : Evolution des taux de décaissement de 2006 à 2009 .....	5
Graphique 2 : Approbations cumulatives du FAD-11 comparées au FAD-10 .....	11
Graphique 3 : Approbations du FAD-11 comparées au FAD-10, par semestre .....	12

### Encadrés

Encadré 1 : Impact de la restructuration de la fonction de passation de marchés .....	8
---	---

## Abréviations et sigles

BAD	Banque africaine de développement
COMPAS	Système commun d'évaluation de la performance
COO	Chief Operating Officer
DSP	Document de stratégie pays
FAD	Fonds africain de développement
FAD-10	Dixième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
KPI	Indicateurs clés de performance
MOPAN	Réseau sur l'évaluation de la performance des organisations multilatérales
OpsCom	Comité des opérations
PMR	Pays membres régionaux
RPP	Revue du portefeuille pays
TI	Technologie de l'information
UC	Unité de compte

# **IMPACT DES RÉFORMES DES PROCESSUS INSTITUTIONNELS ET OPÉRATIONNELS SUR LA CAPACITÉ DE PROGRAMMATION ET D'EXÉCUTION**

---

## **1. Introduction**

### ***Contexte***

- 1.1 Le présent document d'information est l'un des documents demandés dans la matrice de mise en œuvre de la Onzième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD-11) contenue dans le Rapport des Plénipotentiaires de décembre 2007. Il s'inscrit dans le cadre de l'engagement global de « renforcer la mise en œuvre du Programme d'action sur la Gestion axée sur les résultats en matière de développement pendant le FAD-11 en vue d'obtenir de meilleurs résultats ». <sup>3</sup> Le présent document s'inspire du document de base intitulé « Rapport d'étape sur les réformes institutionnelles » présenté à l'occasion des consultations en vue de la onzième reconstitution du FAD qui se sont tenues à Tunis en juin 2007 et mis à jour à Bamako (Mali) en septembre 2007. Pour mieux évaluer et orienter les améliorations nécessaires, un cadre de gestion des résultats à deux niveaux a été élaboré, portant à la fois sur le suivi et la promotion de l'efficacité du développement et sur l'efficacité institutionnelle. Des indicateurs clés de performance (KPI ou « indicateurs ») ont été conçus par la suite pour tous les Complexes. Ils offrent un cadre amélioré pour évaluer la performance au titre de programmes et d'objectifs clairement qui augurent d'une culture axée sur la performance.

### ***Objectifs du présent rapport***

- 1.2 Des réformes ont été entreprises depuis 2006 en vue d'accroître les capacités d'exécution des opérations et de mettre davantage l'accent sur le client. Dans ce contexte, le but essentiel du présent rapport est de rendre compte de l'état d'avancement des réformes des processus institutionnels et opérationnels, dont certaines sont soulignées au Tableau 1 ci-dessus. Si le document d'information de 2007 s'attachait surtout à fournir un rapport d'étape sur les réformes déjà entreprises, le présent rapport situe l'impact initial de ces réformes à partir des indicateurs de l'efficacité institutionnelle tels que définis dans le Rapport des Plénipotentiaires sur le FAD-11. Les progrès accomplis dans ces domaines sont intimement liés aux résultats décrits dans d'autres documents de travail et d'information sur la revue à mi-parcours, notamment ceux portant sur la « Progrès accomplis dans la mise en œuvre du Cadre de mesures des résultats du FAD-11 », sur la « Mise en œuvre des engagements de Paris et la mise à profit de la Déclaration du programme d'action d'Accra ».

---

<sup>3</sup> Rapport des Plénipotentiaires du FAD-11. Page ii. Décembre 2007

**Tableau 1 : Quelques actions de réforme essentielles et impact prévu**

Domaine de réforme	Action majeure	Impact prévu
Ressources humaines	Enquête sur les compétences du personnel	Meilleure prise en compte des opinions du personnel
	Cadre de rémunération et régime de retraite compétitifs	Amélioration du recrutement et de la fidélisation du personnel
	Décentralisation des fonctions de RH	Meilleure prise en compte des besoins de la clientèle ; des prestations améliorées
Processus opérationnels et organisation	Création d'un Comité des opérations (OpsCom) et d'Équipes-pays.	Processus de revue simplifié
		Alignement stratégique amélioré
	Création du poste de <i>Chief Operating Officer (COO)</i>	Communication accrue entre les complexes
		Contrôle amélioré des produits des opérations (DSP, RAP, etc.)
	Matrice de délégation des pouvoirs	Amélioration du processus décisionnel au niveau de tous les complexes
Direction locale responsabilisée		
Décentralisation	Ouverture de 23 bureaux extérieurs comprenant des bureaux extérieurs personnalisés	Réduction du délai de traitement des projets
		Supervision de l'application de la stratégie de l'institution
	Directives sur la décentralisation	Amélioration de la qualité, des normes et des prestations
Qualité en amont et Gestion axée sur les résultats	Création du Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR)	Coûts de transaction réduits et plus grande harmonisation des interventions des BMD
		Dialogue renforcé avec les pays et meilleure appropriation par les pays
	Cadre de gestion budgétaire	Délégation de la gestion des ressources aux responsables de centres de coût
Présence plus marquée du Groupe de la Banque		
Cadre de gestion budgétaire	Création de COBS (Département de la stratégie et du budget)	Responsabilisation des équipes dans les bureaux extérieurs
		Participation accrue des BE à la gestion du portefeuille
	Cadre de gestion budgétaire	Remplacement du contrôle du nombre d'employés par des indices des coûts fixes (lorsque la budgétisation en UC sera pleinement opérationnelle)
Adoption d'une culture basée sur le savoir		
Cadre de gestion budgétaire	Création de COBS (Département de la stratégie et du budget)	Accroissement des chances de succès des projets
		Ressources accrues grâce à des Rapports d'achèvement de projet de plus haut niveau
Cadre de gestion budgétaire	Délégation de la gestion des ressources aux responsables de centres de coût	Meilleures décisions en matière de dotation en personnel et de gestion
		Créer un ensemble homogène de processus d'élaboration des stratégies, de planification, de programmation et de budgétisation
	Cadre de gestion budgétaire	Remplacement du contrôle du nombre d'employés par des indices des coûts fixes (lorsque la budgétisation en UC sera pleinement opérationnelle)
Planification dynamique du personnel		

**Légende :** UC = Unité de compte

## **2. Une transition vers une capacité renforcée et une meilleure évaluation de l'impact**

- 2.1 Comme indiqué dans le Rapport des Plénipotentiaires du FAD-11 publié en décembre 2007, le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD ou « la Banque ») effectue actuellement une transition vers une période de « réformes globales et ambitieuses, caractérisée par un meilleur recentrage stratégique, un mandat renforcé et un plus grand accent sur les résultats ». <sup>4</sup> Pour présenter les résultats attendus de cette réforme, la Banque est en train de mettre en œuvre un cadre solide d'évaluation des résultats qui permet à la fois de rendre compte des succès enregistrés et de mettre en évidence les domaines qui nécessiteront davantage d'attention.

### ***Des processus opérationnels améliorés***

- 2.2 La création effective d'un Comité des opérations (OpsCom) et d'équipes-pays efficaces (qui constituent des cadres essentiels d'examen et de discussion sur les questions liées à la programmation, à l'exécution des opérations et à l'impact au niveau des pays) a permis de mener à terme les changements organisationnels de 2006 et de 2007. OpsCom est un organe de revue interne, constitué de membres de la haute direction, dont la mission consiste à mieux cibler les activités sur les pays et accroître la sélectivité stratégique des opérations du Groupe de la Banque, renforcer sa coopération et sa cohésion au plan interne et accroître l'impact de ses interventions sur le développement. Depuis sa création, OpsCom a apporté des changements rigoureux et systémiques au processus de revue, ce qui a simplifié et fluidifié son fonctionnement. De janvier 2008 à juin 2009, OpsCom a examiné 187 projets, 39 stratégies pays et stratégies institutionnelles, ainsi que 42 politiques et cadres généraux. Ce processus d'examen simplifié s'est traduit par des améliorations au plan de la qualité, de l'alignement stratégique et de la coordination au sein de l'institution, ainsi qu'entre le Groupe de la Banque et ses actionnaires et clients. Par ailleurs, l'identification précoce des éventuels problèmes est rendue possible par l'introduction de freins et de contrepoids systématiques, permettant ainsi de les traiter à temps et de manière concertée. Il est prévu une évaluation du processus de revue, qui concernera notamment le rôle et le fonctionnement d'OpsCom. Cette évaluation permettra de mesurer son impact sur la programmation et l'exécution des opérations. Les enseignements tirés guideront aussi les efforts pour adapter et améliorer davantage ce processus.
- 2.3 OpsCom a également piloté l'élaboration de nouveaux modèles de documents, lignes directrices et procédures de supervision pour les Documents de stratégie pays (DSP), les Revues du portefeuille pays (RPP), les Documents de conception, les Rapports d'évaluation de projet et d'autres documents essentiels pour les opérations du secteur public et du secteur privé. Le mode de présentation du DSP, par exemple, a été largement salué par les membres du Conseil d'administration et les institutions sœurs car les DSP sont désormais le nouveau reflet, sous forme de plans d'activités, des Plans nationaux de développement des gouvernements. En outre, les opérations du secteur privé bénéficient aujourd'hui de l'accent plus marqué qui est mis sur l'efficacité de l'aide grâce à la mise en œuvre du processus d'évaluation préalable de l'additionnalité et des résultats en matière de développement. <sup>5</sup>
- 2.4 La responsabilisation et l'appropriation au niveau de l'institution ont été renforcées à travers la révision globale de la Matrice de délégation de pouvoirs, tant au niveau du siège qu'à celui des bureaux extérieurs. La délégation des pouvoirs pour la négociation et la signature de prêt, l'administration des prêts, la gestion du portefeuille, la supervision des projets ainsi que pour le dialogue et la communication avec les pays membres régionaux (PMR) et les partenaires a donné un coup d'accélérateur à la mise en œuvre des projets en réduisant les délais de traitement. Le délai moyen entre l'approbation du projet et le premier décaissement

<sup>4</sup> Rapport des Plénipotentiaires du FAD-11, page i du 11 décembre 2007.

<sup>5</sup> Le cadre d'évaluation préalable de l'additionnalité et des résultats en matière de développement analyse et regroupe les résultats en matière de développement en sept catégories : i) performance économique ; ii) effets sur les pouvoirs publics ; iii) impacts environnementaux ; iv) genre et impacts sociaux ; v) développement du secteur privé et effets de démonstration ; vi) effets sur les infrastructures et ; vii) effets sur la résilience macroéconomique.

a été presque réduit de moitié, chutant de 24 mois en 2006 à 14 mois à partir du second trimestre de 2009.

### **Décentralisation : plus d'attention et d'information sur le client**

- 2.5 Les objectifs d'une présence renforcée et effective dans les pays à travers la décentralisation sont, entre autres : un meilleur impact sur l'exécution des projets ; un dialogue renforcé entre le Groupe de la Banque et les PMR ; une plus grande appropriation par les PMR de leurs programmes de développement ; et un meilleur alignement des interventions du Groupe de la Banque sur les priorités des pays ; et une plus étroite coordination des interventions des bailleurs de fonds conformément aux engagements pris dans la Déclaration de Paris. L'on a aussi observé une amélioration des procédures de décaissement et de la performance des projets grâce à la décentralisation et à la responsabilisation des bureaux extérieurs. Une évaluation indépendante conduite récemment et la préface de la direction qui l'accompagne fournissent des informations plus détaillées sur les aspects essentiels de la décentralisation<sup>6</sup>.
- 2.6 La décentralisation avance à un rythme soutenu, avec 23 bureaux extérieurs déjà opérationnels et trois autres bureaux<sup>7</sup> à un stage avancé de préparation. Afin de rendre ces bureaux extérieurs pleinement opérationnels, des mesures ont été prises en vue de pourvoir les services en personnel à travers une politique de recrutement accélérée et à la carte, et notamment à travers le redéploiement du personnel sectoriel au niveau du siège. Près de 90 % des 200 postes d'agents de niveau professionnel, internationaux et locaux, ont été désormais pourvus ou attendent l'entrée en fonction de leur titulaire. En conséquence, le Groupe de la Banque est en passe de mettre en place dans chaque bureau extérieur déjà opérationnel les compétences essentielles requises, dont des économistes-pays, des chargés de programme pays et des experts sectoriels intervenant dans des domaines prioritaires inscrits dans les stratégies nationales de développement des pays clients. Cette avancée, associée à d'autres réformes complémentaires des processus opérationnels, est en train d'opérer un changement au profit d'une culture axée sur le dialogue et le suivi continu.
- 2.7 Des directives spéciales sur la décentralisation et des matrices de délégation de pouvoirs ont été publiées afin de clarifier les rapports entre les bureaux extérieurs et le siège et de mieux responsabiliser les Représentants résidents et leur personnel. Le transfert des activités de passation de marchés et des services fiduciaires aux bureaux nationaux se poursuit conformément au Programme d'action d'Accra en vue d'accroître le pourcentage des projets dont le pouvoir d'approbation en matière de passation de marchés est pleinement délégué aux bureaux nationaux. Un processus est en cours pour créer une masse critique et décentralisée d'experts comprenant des chargés de passation des marchés et de décaissements dans des bureaux extérieurs sélectionnés. Ce dispositif sera un facteur essentiel pour une amélioration de l'efficacité en termes de réactivité et d'exécution de projets. Etant donné que la coordination des projets est de plus en plus déléguée aux bureaux extérieurs, l'on assiste à un changement d'orientation vers le renforcement des capacités de gestion des projets au sein des bureaux nationaux auxquels sont déléguées la gestion du portefeuille et la supervision des projets.
- 2.8 Des actions sont en cours en vue d'améliorer la connectivité de la technologie de l'information (TI) dans le but de faciliter la communication et l'intégration complète du flux des travaux, qui est une condition *sine qua non* du succès de la décentralisation. Des progrès ont été enregistrés, mais il y a encore matière à amélioration. La connexion avec le siège est opérationnelle dans tous les bureaux extérieurs. Néanmoins, pour accompagner l'accroissement des effectifs, le cadre et l'infrastructure TI devront être davantage renforcés afin d'améliorer les prestations des bureaux extérieurs et leur connectivité. La remise en état de l'ensemble de l'architecture des systèmes qui a été lancée il y a peu est la première étape vers la réalisation de cet objectif important.

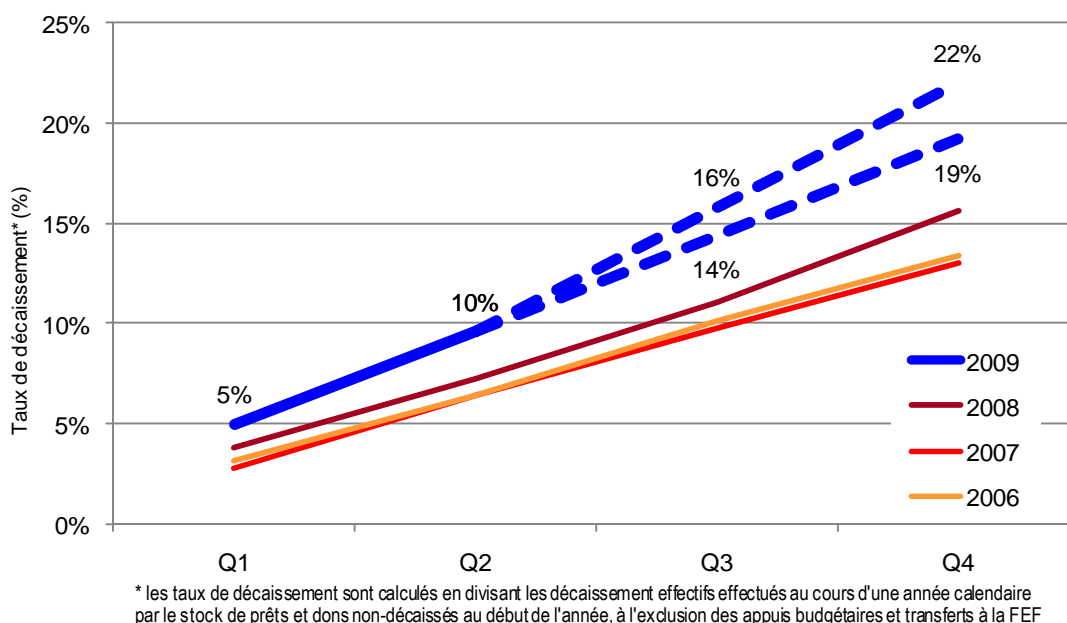
<sup>6</sup> Évaluation indépendante de la Stratégie de décentralisation et des processus à la Banque africaine de développement (OPEV), juin 2009.

<sup>7</sup> Dont le Bureau prévu en Afrique du Sud.



2.9 La mise en œuvre du Programme de décentralisation est bien avancée aussi bien sur le terrain qu'au niveau du siège. Un certain nombre de bureaux extérieurs ne sont entrés en activité que récemment et sont encore en train de renforcer leurs effectifs. Dans les pays où le bureau extérieur est opérationnel plus longtemps, les premiers résultats peuvent être mesurés par les progrès enregistrés par rapport aux indicateurs clés. À titre d'exemple, en Éthiopie et au Mozambique, les taux de décaissement sont passés à 47 % et 52 % respectivement. Comme le montre de façon plus générale le graphique 1, les taux de décaissement se sont grandement améliorés en 2009, après une légère amélioration déjà constatée en 2008 par rapport aux années précédentes. Sur un plan plus qualitatif, la présence de la Banque sur le terrain permet à l'institution de prendre l'initiative dans un certain nombre de forums de coordination et d'activités de dialogue sectoriel, ce qui contribue à renforcer les synergies entre les interventions des bailleurs de fonds et favorise l'harmonisation des procédures des bailleurs. Un des défis majeurs à l'avenir sera d'ancrer la décentralisation dans la culture du Groupe de la Banque, en promouvant une perception d'« une seule Banque » qui accroît les moyens d'action du personnel et l'encouragement à soutenir le processus de décentralisation.

**Graphique 1: Evolution des taux de décaissement de 2006 à 2009**



### **Qualité en amont et gestion axée sur les résultats**

2.10 Dans le souci d'améliorer la qualité en amont des opérations et des stratégies, et de mieux rendre compte des résultats, un nouveau processus de revue a été lancé et un Département des résultats et du contrôle de la qualité a été créé au milieu de l'année 2008. Comme l'illustrent le Tableau 2, les réformes internes du FAD-11 ont déjà abouti à des améliorations pendant la période de 2006 à 2008. En particulier, les cadres de résultats dans les DSP et au niveau des opérations contiennent de plus en plus des données de référence et des cibles qui facilitent l'évaluation de l'impact des interventions financées par le FAD. L'état de préparation des projets, telle que mesurée par le délai entre l'approbation et le premier décaissement, s'est aussi amélioré tant pour les programmes d'appui budgétaire que pour les projets d'investissement. Le suivi dynamique des délais de production des Rapports d'achèvement de projet et des Rapports de supervision de projet est désormais une réalité et a contribué à l'amélioration des résultats dans ces domaines. Le document de Revue à mi-parcours du FAD-11 sur les « Progrès dans la mise en œuvre du Cadre d'évaluation des résultats du FAD-11 » examine plus en détail l'état actuel de mise en œuvre du Plan d'action sur la qualité et les résultats.

**Tableau 2: Niveau II du cadre d'évaluation des résultats : Efficacité institutionnelle - Indicateurs de réformes internes pendant le FAD-11**

	Valeur de référence de 2006	Valeur cible pour 2009	Réalisation en décembre 2008	
<b>Garantir la qualité en amont des stratégies et des opérations</b>				
% nouveaux DSP avec des données de référence satisfaisantes en amont	33	70	38	✗
% opérations avec des données de référence satisfaisantes en amont	37	70	50	✓
% des appuis budgétaires décaissés à temps	55	75	69	✓
Délai moyen entre l'approbation et le premier décaissement (mois)	24	12	15,8	✓
<b>Continuer d'inculquer une culture de supervision</b>				
Pourcentage opérations supervisées formellement deux fois par an	36	50	45	✓
Pourcentage projets peu performants du portefeuille actif	14	10	14	✗
Taux de décaissement annuel du portefeuille actif* (%)	18	22	21	✓
Délai moyen de la passation de marchés (semaines)	70	40	58	✗
Proportion de projets pouvant être annulés (%)	27	15	23	✗
<b>Renforcement de l'apprentissage et de la responsabilité par l'évaluation</b>				
Pourcentage des projets existants dont les RAP sont établis à temps	9	45	96	✓
Pourcentage des RAP jugés satisfaisants	45 en 2003-05	75	90	✓
Pourcentage des RAP rendant compte de données ventilées par sexe	45 en 2006-07	n/d	47	
<b>Amélioration des résultats sur le terrain par la décentralisation et l'harmonisation</b>				
Pourcentage des membres des effectifs, catégorie professionnelle, dans les bureaux extérieurs	5	15	15,4	✓
Pourcentage du portefeuille géré à partir des bureaux extérieurs	0	15	7,4	✗
Pourcentage des missions conjointes (Indicateur 10a de Paris)	19 en 2005	40 en 2010	13 en 2007	✗

\* comprend les appuis budgétaires

**Légende :** DSP = Document de stratégie pays

- 2.11 Le Groupe de la Banque reconnaît qu'il subsiste un certain nombre de difficultés liées à la qualité en amont des DSP et des opérations, difficultés qui sont mises en lumière dans une Revue indépendante 2005-2008 de la qualité en amont effectuée récemment par le Département de l'évaluation des opérations. De nouvelles initiatives sont actuellement en cours en vue d'apporter des solutions à ces problèmes et de mieux recentrer les efforts sur la qualité et les résultats. Les projets d'investissement font en ce moment systématiquement l'objet d'une Revue de leur état de préparation qui, associée à la revue effectuée par OpsCom, vise à renforcer l'accent mis, dans les rapports d'évaluation de projet soumis au Conseil d'administration, sur la qualité et les résultats. Le modèle de présentation révisé des rapports d'achèvement et de supervision, ainsi que des évaluations indépendantes de la qualité en amont des opérations, concourt également à promouvoir l'apprentissage et la responsabilisation.
- 2.12 Les réformes budgétaires pour la période 2007-2008 se sont accompagnés d'un transfert accru des pouvoirs de gestion du budget aux différents chefs de division et renforcé la responsabilisation grâce au suivi des Indicateurs clés de performance (KPI). L'accent mis sur la responsabilisation et les résultats sera davantage renforcé à travers la dernière phase des réformes budgétaires et le passage à la budgétisation en unité de compte (UC) en 2010.

Entre autres objectifs, la budgétisation en UC<sup>8</sup> vise à décentraliser davantage la gestion du budget, en mettant à la disposition des chefs de division des ressources adaptées pour les aider à se concentrer sur l'exécution des opérations et les résultats. La gestion des ressources financières sera déléguée en outre aux responsables de centres de coût, ce qui leur donnera les moyens nécessaires pour prendre des décisions rationnelles et basées sur les connaissances requises. Lorsqu'elle sera entièrement mise en place, la budgétisation en UC remplacera la politique de contrôle du nombre d'employés alloués par des contrôles basés sur des ratios des coûts fixes au sein d'une enveloppe budgétaire totale. Ceci, en accord avec les priorités du programme de travail, permettra une planification plus dynamique du personnel de la Banque afin d'améliorer la capacité à répondre aux priorités émergentes de manière plus rapide, plus souple et plus rationnelle.

- 2.13 Ces mesures permettront de renforcer le lien entre la répartition des ressources et les priorités institutionnelles, d'une part, et avec la performance, d'autre part. En maintenant une structure de surveillance rigoureuse, elles garantiront une plus grande flexibilité ainsi qu'une délégation de la gestion des ressources de manière à permettre une exécution des opérations davantage axée sur les résultats et plus efficace en termes de coût.

#### ***Une efficacité institutionnelle accrue***

- 2.14 La création du poste de *Chief Operating Officer* (COO) et l'approbation de la structure organisationnelle<sup>9</sup> affinée en vue d'améliorer la performance de l'institution devrait permettre des gains d'efficacité et l'alignement entre la structure institutionnelle et les processus de réformes.
- 2.15 Le COO, nommé en mai 2009, a la responsabilité générale d'assurer le suivi de la performance avec le concours du Groupe de suivi de la performance nouvellement créé. Il a également pour mission d'améliorer l'exécution des opérations.
- 2.16 L'Unité de passation des marchés a été élevée au rang de Département à part entière et regroupe les fonctions de passation de marchés et de gestion financière. Elle a été rationalisée en outre afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des prestations fournies aux clients internes et externes en assurant un contrôle de la qualité au diapason des normes internationales<sup>10</sup>. La restructuration des fonctions de passation de marchés et de gestion financière est gage de haute qualité, de rapidité et de cohérence dans le processus décisionnel. Progressivement, ces bons résultats facilitent une meilleure harmonisation des interventions avec les autres bailleurs de fonds, renforçant ainsi les moyens d'action des pays membres tout en garantissant le maintien des responsabilités fiduciaires de la Banque. La simplification des politiques de passation des marchés et l'harmonisation des interventions avec celles des autres banques multilatérales de développement faciliteront les opérations de financement conjointes et réduiront au minimum les coûts de transaction.

<sup>8</sup> Au titre de la budgétisation en UC, les affectations de ressources seront déterminées tout d'abord par l'identification du programme de travail à financer et ensuite par la traduction du programme de travail en dotation globale en ressources requises pour exécuter le programme de travail.

<sup>9</sup> Banque africaine de développement, 2008. "Amélioration de la performance institutionnelle - ADB/BD/WP/2008/104/Approuvé, 15 juillet 2008.

<sup>10</sup> Banque africaine de développement, 2008. "Rationalisation des fonctions de passation de marchés et de gestion financière de la Banque – Proposition d'amélioration du processus (ADB/BD/IF/2007/37/Rev.1; ADF/BD/IF/2007/31/Rev.1, 8 janvier 2008).

### Encadré 1 : Impact de la restructuration de la fonction de passation de marchés

La simplification et la restructuration de la fonction Passation des marchés et Gestion financière (PMGF) a contribué à améliorer la prestation des services tout en réduisant au minimum les risques fiduciaires et en renforçant l'obligation de rendre compte grâce aux actions suivantes :

- i) **des règles et des procédures** révisées en vue de réduire les charges liées à l'administration et à la mise en œuvre ;
- ii) la restructuration et le relèvement du niveau de l'unité organisationnelle responsable, conjugués à la constitution d'une masse critique d'experts en PMGF bien formés, répartie au niveau des pays et des régions et renforcée au niveau du siège ;
- iii) recours accru à des entités spécialisées du secteur privé pour effectuer des examens a posteriori et des audits systématiques et indépendants sur la passation des marchés pour les marchés d'une valeur réduite et des audits financiers ;
- iv) conduite au niveau des pays d'études et d'examens à caractère plus diagnostique en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, facilitant ainsi un renforcement sélectif des capacités des clients et la fourniture d'une assistance ciblée aux emprunteurs ;
- v) délégation aux Experts en passation de marchés de pouvoirs suffisants, à la mesure de leur niveau d'aptitude professionnelle, pour approuver les opérations ;
- vi) mise en place d'un mécanisme de contrôle de la qualité à l'échelle de la Banque permettant l'exercice des fonctions de PMGF conformément aux meilleures pratiques.

La révision du pouvoir d'approbation en matière de Passation des marchés et de Gestion financière est un exercice crucial qui est tout à fait en phase avec les pratiques des autres BMD. Avec sa mise en place, on espère que plus de 90 % des décisions de passation de marchés (en nombre) seront prises au niveau des bureaux extérieurs, ce qui permettra d'accélérer considérablement la mise en œuvre des projets exigeants en termes de passation de marchés et l'induction d'impacts concrets sur le développement.

- 2.17 Le nouveau Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR) a également été créé pour conduire le plan d'action de la Banque visant à mettre davantage l'accent sur les résultats, à renforcer les capacités des pays à assurer une gestion axée sur les résultats, et à suivre les progrès accomplis.
- 2.18 Enfin, l'Unité des États fragiles et l'Unité Genre, Changement climatique et Développement durable ont été créées en vue de promouvoir et améliorer les résultats sur ces deux thèmes transversaux, renforçant ainsi la sensibilisation à ces thématiques, induite par la diffusion de directives et plans d'action connexes. Un système est en cours d'élaboration en vue de mieux suivre et analyser les KPI nouvellement institués pour la mise des projets à l'épreuve du climat et la prise en compte des questions de genre.
- 2.19 A long terme, ces mutations organisationnelles renforceront l'efficacité en matière d'exécution. Des résultats tangibles sont déjà perceptibles, mais il faut poursuivre et intensifier les efforts afin d'atteindre les cibles des KPI.

#### ***Des ressources humaines de meilleure qualité pour renforcer les capacités d'exécution***

- 2.20 L'un des principaux défis institutionnels qui se posent à l'institution est sa capacité à attirer, fidéliser et utiliser efficacement les compétences d'un personnel qualifié pour accomplir sa mission. C'est ainsi que le Groupe de la Banque met en œuvre actuellement sa stratégie en matière de ressources humaines, qui met l'accent sur : i) le recrutement et l'affectation d'un personnel de haut calibre aux opérations et dans les bureaux nationaux ou régionaux et ii) un cadre rationalisé et plus compétitif de rémunération et de prestations du personnel. Ce type de réformes institutionnelles des ressources humaines (RH) exige du temps pour s'enraciner, en particulier dans un environnement dynamique et multiculturel.

- 2.21 Une enquête sur les compétences du personnel et une enquête générale ont permis à la direction de mieux cerner les ressources humaines ainsi que les attentes des agents. Dans le cadre global de l'amélioration des prestations de service de l'institution<sup>11</sup>, les réformes en cours de la fonction RH feront progresser le modèle d'administration centralisé des RH vers un modèle davantage axé sur le client et sur l'établissement de partenariats, permettant ainsi au département des RH de fournir une palette plus large de prestations, notamment des services de planification stratégique, de perfectionnement professionnel et d'orientation.
- 2.22 Bien qu'étant toujours en cours, la restructuration de la fonction RH a déjà permis à la Banque d'accroître sa capacité à se doter des effectifs importants approuvés par les actionnaires (Tableau 3). Les principaux besoins de dotation en personnel, aux niveaux du secteur privé, des services juridiques, des mesures de sauvegarde, de la gestion des risques et des résultats, entre autres, ainsi que dans d'autres domaines ont été couverts avec l'arrivée de plus de 40 experts, renforçant ainsi la capacité du Groupe de la Banque en termes d'efficacité et de qualité de son travail. Grâce à une vigoureuse campagne de recrutement, à un programme remanié de formation de jeunes professionnels et à la décentralisation du processus de recrutement vers les complexes, le taux de postes vacants s'est réduit, passant de 15 % en décembre 2008 à 8 % en juin 2009, et l'on s'attend à ce qu'il tombe à près de 4 %, à mesure que les candidats retenus prendront fonction et que les postes publiés seront pourvus. Un cadre de rémunération compétitif et rationalisé,<sup>12</sup> un système d'évaluation en ligne de la performance, qui a renforcé la corrélation entre la performance et la rémunération, un programme d'orientation amélioré pour les nouveaux membres du personnel et d'autres initiatives innovantes ont fourni à l'institution des outils d'avant-garde pour gérer et utiliser de façon optimale les capacités de son personnel en nombre croissant.

**Tableau 3: Indicateurs des ressources humaines**

	Valeur de référence 2007	Valeur cible pour 2009	Réalisation en juin 2009	
<b>Assurer la capacité d'exécution des opérations</b>				
Taux de vacance <sup>13</sup> (%)	15	5	8*	✓
Nombre total d'agents de catégorie professionnel	n/d	n/d	1 000	
Indice d'équilibre entre les hommes et femmes de la catégorie professionnelle (%)	22	23	24	✓
Agents de la catégorie professionnelle sur le terrain (%)	9	15	16	✓
Agents de la catégorie professionnelle dans les complexes des opérations (%)	45	55	63	✓

*Prévu au 3e trimestre de 2009.*

- 2.23 Le département des RH lui-même a vu ses capacités accrues par le recours intensif aux services de consultants externes : en 2008, l'équivalent de 150 employés à temps plein, sous forme de consultants individuels, et l'équivalent de 101 agents à temps plein pendant les six premiers mois de 2009. Ces ressources, en plus des agents qui prendront fonction au cours des prochains mois, associées à la phase suivante de réformes, contribueront à améliorer la performance du personnel et le taux de fidélisation, et à accroître la capacité du personnel à produire des résultats.

#### ***Une technologie améliorée en appui à la mission du FAD***

- 2.24 L'institution a engagé un ambitieux Plan d'amélioration de la technologie en vue de contribuer à rationaliser les flux de travaux et à doter le personnel des outils nécessaires à l'exécution efficace des opérations.

<sup>11</sup> ADF/BD/WP/2008/137 Proposition visant à améliorer la qualité des prestations de l'institution.

<sup>12</sup> Ce cadre comprend un Plan de retraite du personnel amendé qui est actuellement applicable au personnel recruté au plan local en plus de l'assurance-vie, de la couverture médicale et des frais de scolarité.

<sup>13</sup> Indique le nombre des membres du personnel effectivement en poste et exclue les candidats retenus qui attendent de prendre leurs fonctions.

- 2.25 Le projet de services intégrés de télécommunications à haut débit s'est achevé à la fin de l'année 2008 et a permis une mise à niveau significative de l'infrastructure TI. Le réseau a été modernisé au moyen d'infrastructures basées sur la fibre optique à l'Agence temporaire de relocalisation, améliorant ainsi sa fiabilité et son débit et offrant une alternative viable à la technologie basée sur le satellite qui offre un débit plus lent. Les systèmes TI seront davantage modernisés grâce à l'application des recommandations issues du rapport sur l'architecture TI qui a été établi récemment par un consultant externe.
- 2.26 La plateforme SAP® du Groupe de la Banque sera améliorée afin de faciliter l'établissement des rapports, soutenir de nouveaux produits financiers et fournir aux bureaux extérieurs une plateforme de décaissement offrant des garanties de sécurité et favoriser une meilleure intégration avec le siège. Les étapes de traitement des passations de marchés ont été révisées. La phase pilote actuellement en cours aboutira à la mise en place de processus plus automatisés et plus rationalisés d'ici à la fin de 2010.
- 2.27 Enfin, le site web réaménagé du Groupe de la Banque, conjuguée à la Stratégie de communication approuvée à la fin 2008, a amélioré la visibilité de la Banque, sa capacité de partage des connaissances et son rayonnement auprès de ses clients.
- 2.28 En dépit de ces réalisations, la matérialisation et la réalisation totales des retombées de la mise à niveau des systèmes TI se heurtent à de sérieux obstacles qui sont intrinsèquement liés au caractère temporaire des activités menées à partir de Tunis, ce qui empêche la réalisation des investissements à moyen terme pouvant permettre d'offrir au personnel des systèmes de pointe et un espace de bureaux propice au travail.

#### ***Alignement sur les meilleures pratiques internationales***

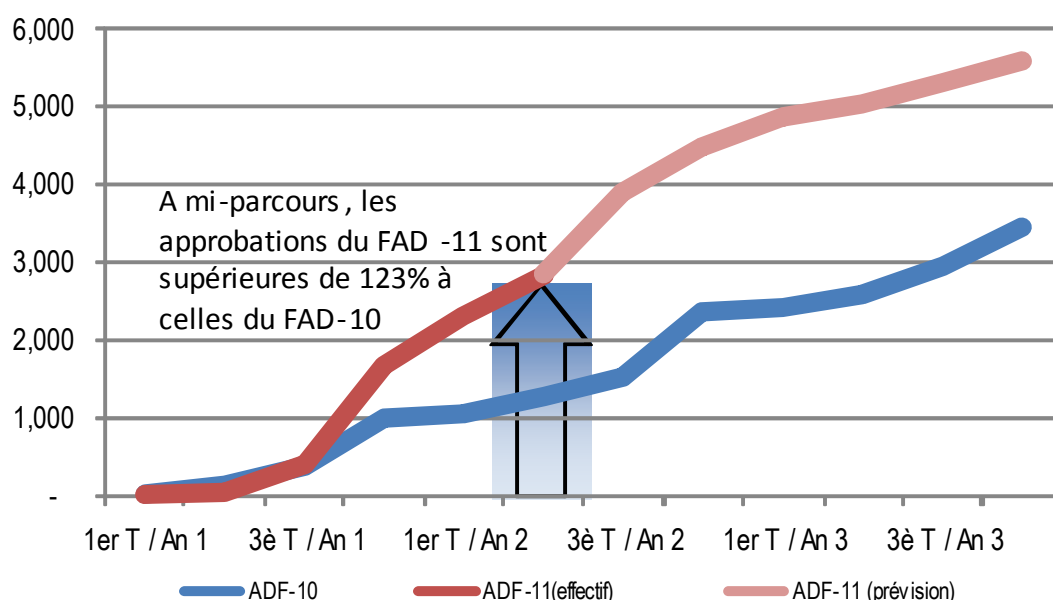
- 2.29 La Banque participe activement aux processus d'évaluation externe et d'examen par les pairs, notamment au Réseau sur l'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), un réseau informel regroupant 15 pays bailleurs partageant les mêmes idées et attachant le même intérêt à l'évaluation de l'efficacité organisationnelle des grandes organisations multilatérales. L'approche du MOPAN consiste à évaluer les quatre dimensions stratégiques de l'efficacité organisationnelle : stratégique, opérationnel, relations avec la clientèle et connaissances. Le Groupe de la Banque a fait l'objet d'une évaluation en 2003, en 2004 et en 2007 et est évaluée actuellement, en 2009, de même que trois autres organisations multilatérales. Les résultats de l'évaluation seront disponibles en 2010.
- 2.30 Le Groupe de la Banque participe aussi activement au Système commun d'évaluation de la performance (COMPAS) qui fournit aux sept Banques multilatérales de développement qui en sont membres et à leurs partenaires des informations concernant leurs atouts et les aspects à améliorer dans le domaine de la gestion axée sur les résultats. Le COMPAS s'attache à évaluer la capacité des banques multilatérales à appliquer et améliorer les processus opérationnels conçus dans le but d'obtenir des résultats sur le terrain. La responsabilité de la coordination des rapports du COMPAS est assurée de façon tournante entre les membres, la Banque ayant coordonné le rapport de 2007.
- 2.31 Dans l'ensemble, les indicateurs de performance de 2008 dans le domaine de la gestion axée sur les résultats en matière de développement ont été satisfaisants. Le Groupe de la Banque a obtenu de bons résultats dans une catégorie d'indicateurs (harmonisation entre les agences de développement) et des résultats stables dans quatre catégories (capacité des pays à appliquer une gestion axée sur les résultats en matière de développement ; allocation de ressources concessionnelles ; systèmes de gestion des projets ; apprentissage institutionnel basé sur l'expérience acquise dans le cadre des opérations).
- 2.32 La participation du Groupe de la Banque à ces exercices d'excellence permet de promouvoir la responsabilité, d'améliorer la coopération bilatérale et multilatérale, de renforcer les partenariats et de donner des orientations en vue d'aider à enrichir le débat sur l'amélioration de l'efficacité en matière de développement.

### 3. Impact sur la programmation et l'exécution des opérations

#### *Impact sur l'exécution des opérations*

- 3.1 L'impact des réformes des processus institutionnels et opérationnels peut déjà se ressentir en termes d'approbations de projet par le Conseil d'administration. Comme l'illustre le Graphique 2, le volume (en UC) des approbations s'est accru à la faveur du regain de confiance et de l'accroissement des attentes des actionnaires du Fonds africain de développement (FAD) exprimées lors des négociations de la onzième reconstitution de ses ressources. Aujourd'hui, à la revue à mi-parcours (juin 2009 ou du 2<sup>e</sup> trimestre de la 2<sup>e</sup> année du cycle du FAD-11), le niveau des approbations a plus que doublé, s'établissant à un niveau 123 % supérieur de 70 % aux approbations pendant la dixième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD-10), démontrant ainsi des capacités grandement accrues d'exécution des opérations. En outre, le délai moyen entre l'approbation et le premier décaissement s'est réduit dans le même temps de près de moitié, passant de 24 mois en 2006 à 14 mois à mi-parcours.

**Graphique 2: Approbations cumulatives du FAD-11 comparées au FAD-10**  
(En millions d'UC)



- 3.2 L'accroissement des effectifs, l'amélioration des systèmes et la mise en place de processus d'évaluation rigoureux ont accru la capacité de l'institution à gérer les nouveaux financements du FAD mis à disposition par les bailleurs de fonds, et ont favorisé un acheminement convenable des ressources vers les pays bénéficiaires. Ce résultat a été obtenu dans le contexte de la réaction de la réaction du Groupe de la Banque à la crise financière qui a pesé lourdement sur les ressources du Groupe de la Banque, ces mêmes ressources ayant été affectées simultanément et à des niveaux sensiblement accrus par les activités de prêts au titre du guichet de la Banque africaine de développement, qui partage son personnel avec le FAD.
- 3.3 Tout en voyant sa capacité s'accroître, l'institution est également devenue plus flexible et le contrôle de qualité s'est amélioré. Dans sa réponse à la crise alimentaire<sup>14</sup> et à la crise économique et financière<sup>15</sup>, l'institution a pu mettre en place de nouveaux mécanismes et procédures qui lui ont permis d'apporter des réponses rapides aux défis importants qui se

<sup>14</sup> Banque africaine de développement, 2008. *Réponse de l'Afrique à la crise alimentaire*. ADF/BD/WP/2008/64/Add.1/Rev.1, 23 juillet 2008, et près de 20 opérations subséquentes.

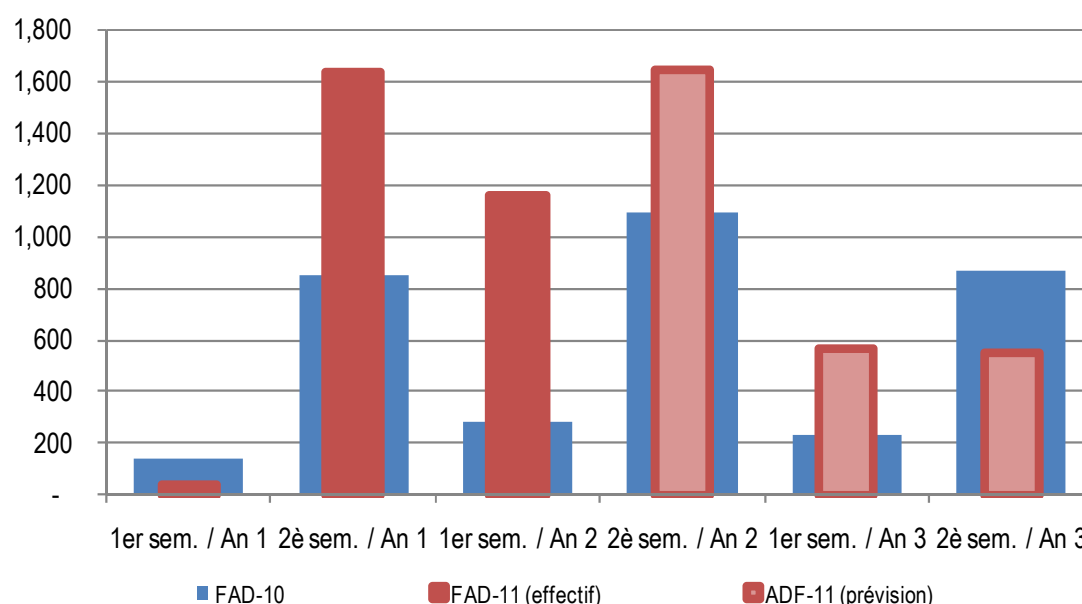
<sup>15</sup> Banque africaine de développement, 2009. *Réponse de la Banque à l'impact économique de la crise financière* ADF/BD/WP/2009/32/Add.1/Rev.1, 5 mars 2009.

posent aux pays clients. Cette flexibilité accrue a augmenté les capacités de la Banque à gérer des périodes de pointe sans perturber les opérations normales.

### **Impact sur la programmation**

- 3.4 Les cycles précédents du FAD ont été caractérisés par une programmation biaisée, avec des approbations fortement concentrées vers la fin de chaque année de programmation. Bien que ce schéma se soit reproduit pendant la première année d'exécution du FAD-11, les améliorations apportées par les réformes budgétaires et la création d'OpsCom ont soutenu l'adoption de programmes complémentaires, comme le montre le Graphique 3. Le premier semestre de 2009 (1er Sem / An 2) a vu la réalisation de 41 % du programme de travail annuel et d'un flux plus régulier des documents prévus pour être soumis à l'approbation du Conseil d'administration au cours de chaque année civile. Le pic enregistré en 2009 au titre des approbations (surtout au deuxième semestre) traduit la réponse du FAD à la crise financière et l'avancement de l'utilisation des ressources que cela a engendré. Une répartition plus égale de la programmation est attendue pour le reste du cycle du FAD, garantissant ainsi un flux plus prévisible des ressources vers les PMR ainsi qu'une meilleure qualité et une meilleure réparation.

**Graphique 3: Approbations du FAD-11 comparées au FAD-10, par semestre**  
(En millions d'UC)



### **L'impact ne s'est pas encore matérialisé**

- 3.5 Les nouvelles réformes des processus institutionnels et opérationnels ont été instituées et sont actuellement communiquées et intégrées dans tous les Complexes et les bureaux extérieurs. Pour recourir à une métaphore, on pourrait dire que les principaux ingrédients sont désormais en place et commencent à concrétiser la promesse de garantir un meilleur impact des opérations financées par le FAD. Le défi majeur à l'avenir consistera à mieux informer et encourager le personnel à institutionnaliser les réformes et à les intégrer dans les activités courantes.
- 3.6 Le Groupe de la Banque a initié et mis en place la majeure partie des réformes des processus institutionnels et opérationnels prévues par les Plénipotentiaires, permettant ainsi l'utilisation intégrale et à meilleur escient des nouvelles ressources financières mises à disposition pour le FAD-11. En d'autres termes, les graines ont été semées et sont en train d'être arrosées. Cependant, les fruits des réformes et leur impact véritable sous forme de résultats de meilleure qualité en matière de développement ne se matérialiseront à plus grande échelle qu'à long terme, une fois que les projets élaborés après les réformes, mais encore à l'étude ou dans les premières étapes de leur mise en œuvre, produiront des résultats.



## **4. Conclusion**

- 4.1 Beaucoup de progrès ont été accomplis pendant la première moitié du FAD-11, tout comme de nombreuses réformes promises ont été engagées et mises en place dans le but de promouvoir une culture de l'efficacité et de la responsabilisation. Ces réformes ont eu un impact manifeste aux plans quantitatif et qualitatif en ce qui concerne la programmation et l'exécution des opérations. Elles ont fait émerger une organisation soucieuse de l'efficacité et ont accru la capacité de la Banque à traiter un volume plus important d'opérations. Ces améliorations de la qualité garantiront la réalisation de meilleurs résultats en matière de développement.
- 4.2 De nombreuses réformes sont trop récentes pour produire des résultats. Néanmoins, il est prévu que les initiatives en cours pour atteindre et maintenir de faibles taux de vacance de postes, renforcer la flexibilité du budget et les capacités de gestion au sein des Complexes et des bureaux extérieurs, accroître la rigueur dans la planification et le suivi de l'exécution du Programme de travail et mieux gérer les projets d'investissement, rehausseront le niveau du rendement à l'avenir. Le changement des attitudes grâce à la décentralisation et la production de résultats à travers le contrôle de la qualité seront aussi des facteurs clés de réussite. La direction a fait montre de sa capacité à entreprendre les réformes qui s'imposent afin de garantir les succès futurs et s'attachera à étendre et approfondir le programme de réformes axé sur les résultats.
- 4.3 Certains KPI et mesures qualitatives confirment que le Groupe de la Banque fait des progrès dans la mise en œuvre des réformes des processus opérationnels et la mise en place des dispositifs et des cadres pertinents pour produire un impact à long terme. Il n'en demeure pas moins que les retombées tangibles et mesurables pour les pays membres régionaux ne se concrétiseront qu'à long terme : les DSP et les projets en cours d'élaboration dans le cadre d'une surveillance et d'une collaboration renforcées, obtenues grâce aux nouveaux processus opérationnels et au cadre sur la qualité en amont, n'ont pas encore eu le temps de démontrer entièrement leur plein impact sur le développement.
- 4.4 Au stade de la Revue à mi-parcours du FAD-11, l'on peut conclure sans risque de se tromper que la croissance institutionnelle du Groupe de la Banque et l'amélioration de ses processus opérationnels ont permis à l'institution d'accroître son impact sur le développement grâce aux ressources accrues qui lui sont confiées dans le cadre de la reconstitution des fonds. Dans les mois et années à venir, le Groupe de la Banque continuera de suivre, de tester et, le cas échéant, d'adapter son programme de réformes dans le but de créer une institution plus efficace et axée sur les résultats.