

FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT



Rapport d'activité :

**PRÉCISER L'AVANTAGE COMPARATIF
DU FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**

**REVUE À MI-PARCOURS DU FAD-X
7 – 8 DÉCEMBRE 2006
La Haye, Pays-Bas**

DÉPARTEMENT DES POLITIQUES OPÉRATIONNELLES ET NORMES

Abréviations et sigles

AFD	Agence française de développement
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BMD	Banque multilatérale de développement
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CER	Communauté économique régionale
CUA	Commission de l'Union africaine
DFID	Département britannique du développement international
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPSA	Assistance renforcée au secteur privé en Afrique
FAD	Fonds africain de développement
FAD-X	Dixième cycle de reconstitution du Fonds africain de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
Groupe de la Banque	Banque africaine de développement, Fonds africain de développement et Fonds spécial du Nigeria
IDA	Association internationale de développement (Groupe de la Banque mondiale)
JAS	Stratégie conjointe d'aide
JBIC	Banque japonaise pour la coopération internationale
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OMC	Organisation mondiale du commerce
PMR	Pays membre régional
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRI	Pays à revenu intermédiaire
TFIR	Groupe de travail sur les réformes institutionnelles
UA	Union africaine

REVUE À MI-PARCOURS DU FAD-X

Rapport d'activité :

PRÉCISER L'AVANTAGE COMPARATIF DU FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

I. Introduction

Les participants aux consultations sur la Dixième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD-X) ont demandé à la Direction du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) de s'employer à préciser l'avantage comparatif du Fonds afin de déterminer les domaines spécifiques où elle peut gagner en efficacité. La Direction a été priée de présenter son rapport sur la question à la revue à mi-parcours du FAD-X*.

Ce rapport passe brièvement en revue les principales questions au centre du débat sur le créneau et l'avantage comparatif du Groupe de la Banque, montre les dispositions prises pour mieux centrer l'action de l'institution et lui permettre d'avoir plus d'impact, et présente les actions importantes toujours en cours.

II. Contexte et principaux développements

L'année 2005, saluée comme « l'année de l'Afrique », a vu la communauté internationale prendre un certain nombre d'initiatives majeures pour raffermir son engagement en faveur du développement de l'Afrique et soutenir la vision du continent énoncée dans le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). D'importants engagements ont été pris, notamment la promesse de doubler l'aide à l'Afrique, de réduire les coûts de transaction et d'ouvrir les marchés. Comme souligné dans le rapport de la Commission pour l'Afrique¹ et les conclusions du dialogue entre les responsables de l'Afrique et du G8 au sommet de Gleneagles², il a été reconnu qu'il fallait redoubler d'efforts et consolider le partenariat. L'on a appelé explicitement à un rôle accru pour les institutions africaines, notamment le Groupe de la Banque.

Ces dernières années, les pays africains ont fait montre d'un attachement de plus en plus résolu à la réforme de leurs politiques parallèlement à l'amélioration de l'infrastructure institutionnelle régionale en se les appropriant davantage, comme en témoignent l'Union africaine (UA), le NEPAD et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Ils partagent tous le même objectif : la transformation socioéconomique et la réalisation des objectifs de développement du millénaire (ODM) convenus par la communauté internationale, en combinant l'amélioration du climat d'investissement, des institutions plus solides, une meilleure gouvernance, la mobilisation efficace des ressources propres de l'Afrique et de celles des partenaires, tout cela dans le cadre global d'une plus forte intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale.

Dans le même temps, on a assisté à un accroissement sensible du nombre de bailleurs de fonds, notamment des acteurs non étatiques, des fonds à but non lucratif et de nouvelles grandes initiatives multilatérales. Quoique favorables, tous ces développements ont mis en lumière la nécessité de réévaluer d'un œil critique les créneaux et capacités institutionnels relatifs et d'adapter en conséquence les stratégies et priorités institutionnelles. Pour sa part, le

* Une liste des références figure à la fin du rapport.

Groupe de la Banque qui intervient dans 53 pays – souvent dans des conditions difficiles – apprécie la nécessité de mieux centrer ses efforts afin d’avoir plus d’impact.

Une évaluation indépendante de grande envergure des opérations du Fonds africain de développement³, portant sur la période 1996-2004, a relevé d’importants aspects où beaucoup reste à faire. Il s’agit notamment de renforcer la présence sur le terrain, d’investir dans les études économiques et sectorielles, de pallier le manque d’effectif et de former le personnel, de consolider le processus de revue, de redynamiser la fonction de recherche à la Banque, d’accroître la focalisation sur le pays, d’avoir une analyse précise de l’avantage comparatif de la Banque et de rationaliser la gestion axée sur les résultats. Cette évaluation a défini trois scénarios pour le Groupe de la Banque :

- ❖ maintenir le statu quo ;
- ❖ retenir un certain nombre de créneaux suivant les ressources et les capacités disponibles ;
- ❖ fonctionner comme la première institution de financement du développement en Afrique.

Des efforts considérables ont été consacrés à l’évaluation de ces scénarios et de leurs implications pour la Banque et ses pays membres régionaux depuis la conclusion des consultations du FAD-X. Début 2006, les services de la Banque ont établi un document de réflexion définissant un processus pour l’identification des domaines où le Groupe de la Banque possède un avantage comparatif. Les Conseils d’administration ont approuvé les réformes institutionnelles majeures proposées par la Direction sur la base des réflexions et analyses menées par un Groupe de travail sur les réformes institutionnelles (TFIR). Début octobre, le Président a créé un panel de haut niveau pour conseiller la Banque sur les enjeux stratégiques et les stratégies opérationnelles ainsi que sur les mutations que ces questions impliquent. Par ailleurs, la Direction a poursuivi son dialogue, à titre officiel et informel, avec les principaux partenaires au développement pour approfondir sa propre appréciation des atouts relatifs, des orientations stratégiques et des priorités institutionnelles. En outre, la Direction a bénéficié de l’éclairage d’analystes indépendants, dont dernièrement une importante contribution du Centre pour le développement mondial.

III. Actions internes

1) Plan d’action pour améliorer l’exécution des opérations du FAD

La Direction a fait des efforts concertés en vue de mettre en application le Plan d’action pour améliorer l’exécution des opérations du FAD, entériné par les Plénipotentiaires du FAD-X à Copenhague en décembre 2004. Les mesures prises ont été centrées sur : la décentralisation ; la coordination entre la Banque et les autres bailleurs de fonds dans les pays ; l’interaction entre les prêts et la performance ; l’alignement des opérations de la Banque sur les priorités stratégiques nationales ; la sélectivité opérationnelle ; la qualité en amont et l’exécution ; l’utilisation de l’approche participative à tous les stades du cycle des projets ; la recherche et la production des connaissances ; la formation du personnel aux compétences d’analyse critique et à la gestion axée sur les résultats ; et la focalisation sur la qualité du portefeuille et son impact sur le développement. Les mesures mises en œuvre, axées en grande partie sur les aspects inachevés relevés dans le rapport de l’évaluation indépendante, ont sans nul doute contribué à renforcer l’avantage comparatif de la Banque et du Fonds.

2) Mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Les Conseils ont approuvé en avril 2006 un Plan d'action pour l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats, qui définit les mesures utiles pour la mise en application des engagements de la Déclaration de Paris sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement⁴. Des groupes techniques ont été mis sur pied dans des domaines prioritaires tels que la gestion et l'analyse financières, la passation des marchés, l'analyse de la viabilité environnementale et la coopération en matière d'évaluation, en vue de mettre en œuvre les principes et bonnes pratiques largement acceptés portant sur la réduction de la pauvreté et l'avancée vers les ODM. Le Conseil d'administration a approuvé les directives relatives à l'utilisation des approches sectorielles globales (SWAp) et aux prêts à l'appui du budget de développement en avril 2006.⁵

Le Groupe de la Banque a pris une part active à la définition de stratégies d'aide conjointes (JAS) pour l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie ainsi qu'à des activités d'harmonisation en Éthiopie et au Mozambique⁶. Ainsi, la Banque a déjà commencé à se recentrer sur des domaines les plus stratégiques. Le Groupe de la Banque estime à cet égard que les interventions se limiteront en moyenne à trois secteurs spécifiques par pays.

3) Groupe de travail sur les réformes institutionnelles

En octobre 2005, le Président a créé un Groupe de travail sur les réformes institutionnelles (TFIR), qui a pour mission de passer en revue les enjeux spécifiques posés par l'efficacité de l'institution, notamment : (1) la gestion des ressources humaines ; (2) la structure et le centre d'intérêt des opérations ; (3) les processus de fonctionnement des prêts et des autres interventions ; (4) la promotion de l'image de marque et le positionnement de la Banque ; et (5) la gestion du savoir. Des groupes techniques ont été mis sur pied pour examiner de manière critique et approfondie les différents aspects de ces cinq domaines, dans un esprit d'ouverture et de transparence. Le TFIR et les groupes de travail Groups ont été composés de manière à assurer une vaste représentation horizontale comme verticale. L'ensemble du personnel a été encouragé à participer au processus, par le biais du Conseil du personnel, en présentant des contributions et des idées par messagerie électronique, en tirant parti des boîtes à suggestion et des sondages en ligne, et en prenant une part active aux réunions générales organisées à cet effet.

Cet exercice a pour objectif premier de déterminer la structure, les outils et le cadre incitatif appropriés pour libérer l'énorme potentiel et la créativité du Groupe de la Banque, afin de lui permettre de mieux s'acquitter de sa mission en Afrique. Les propositions de réformes émanant des groupes techniques et du TFIR ont fait le tour des questions relevant du travail jugé non terminé par l'évaluation indépendante. Les propositions appellent notamment à :

- redonner aux opérations de la Banque une forte coloration pays, les interventions sectorielles étant guidées par les programmes pays et les priorités stratégiques ;
- imprimer un grand élan à l'effort du Groupe de la Banque en matière de production et de diffusion des connaissances sur le développement ;
- revoir en profondeur les modes d'intervention et la délégation de pouvoirs de la Banque et du Fonds en vue d'accroître l'efficacité, d'être mieux à l'écoute du client et de faciliter l'exécution accélérée des projets et programmes financés ;

- renforcer sensiblement les capacités, les responsabilités et les pouvoirs des bureaux extérieurs de manière à mieux projeter la présence de la Banque et du Fonds sur le terrain dans les pays membres régionaux et à consolider le dialogue sur les enjeux de développement avec les parties prenantes dans les pays membres, y compris une concertation plus étroite avec les autres partenaires de développement sur le terrain ;
- accorder une attention toute particulière à l'amélioration du dosage des compétences, du ratio projets/personnel dans le complexe des opérations et du cadre incitatif à la productivité, à l'obligation de rendre des comptes et au travail de qualité ; et
- préciser les sources d'avantage comparatif pour le Groupe de la Banque et améliorer sa valeur d'enseigne en tant qu'institution de premier plan pour le financement du développement en Afrique.

Se fondant sur les recommandations du TFIR, les Conseils d'administration de la Banque et du Fonds ont approuvé une restructuration majeure en avril 2006. L'objectif fondamental consiste à « accroître l'impact sur le développement et obtenir de meilleurs résultats pour les PMR » en restructurant le complexe des opérations, en renforçant le Bureau de l'Économiste en chef, en améliorant la gestion des ressources humaines et en rationalisant les processus de fonctionnement de la Banque et du Fonds⁷. Ces réformes institutionnelles visant à :

- consolider les réalisations de la Banque et repositionner l'institution pour qu'elle puisse gagner aussi bien en efficacité qu'en efficience ;
- relever les défis du développement en pleine mutation ; et
- donner une impulsion intellectuelle dans les domaines où la Banque et le Fonds disposent ou peuvent se doter d'un avantage comparatif, en particulier ceux que lui ont confiés les PMR et la communauté internationale, notamment les responsabilités revenant à la Banque dans le cadre du NEPAD.

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, la nouvelle structure organisationnelle a pour but d'améliorer la focalisation sur les pays et la sélectivité, tout en approfondissant l'orientation sectorielle et en améliorant l'assurance qualité des opérations. Le premier objectif devrait être atteint par les départements régionaux nouvellement créés, à qui il revient de superviser les équipes pays chargées de coordonner les stratégies, le dialogue et la programmation pays de la Banque et du Fonds. Le programme opérationnel 2007 – nettement mieux focalisé et plus sélectif – marque un progrès manifeste en ce sens.

Le second objectif – l'approfondissement de l'orientation sectorielle et l'amélioration de la qualité technique – devrait être atteint en concentrant les cadres de la Banque dans les secteurs d'intervention clés et en renforçant l'obligation de rendre compte des résultats. Les contraintes de ressources humaines relevées par l'évaluation indépendante sont réelles et de taille. À court terme, toutefois, une série de mesures devrait permettre de pallier la difficulté : rationaliser les complexes non opérationnels et améliorer leur productivité, pour dégager des ressources humaines à transférer au complexe des opérations ; opter pour des opérations de grande envergure et moins nombreuses ; améliorer la formation professionnelle du personnel ; pourvoir les postes vacants en procédant à des recrutements ciblés. À long terme, les ressources humaines du Groupe de la Banque seront renforcées en partie grâce à la révision du cadre incitatif, notamment la mise en place progressive de la carrière parallèle pour récompenser les compétences aussi bien techniques que managériales. En outre, la nouvelle stratégie de ressources humaines, que les Conseils devraient examiner avant la fin de l'année, fournira

le cadre adéquat pour aligner les incitations du personnel sur les objectifs de développement de la Banque et promouvoir la productivité et les résultats.

Les réformes devraient accroître l'avantage comparatif et réduire ou atténuer les obstacles sur lesquels bute l'institution pour en tirer parti. Exposés à l'**encadré 1**, les principaux aspects de l'avantage comparatif tiennent à la place unique qu'occupe le Groupe de la Banque en tant qu'institution de financement du développement créée par les pays africains il y a une quarantaine d'années pour « contribuer au développement économique et au progrès social des États membres régionaux, individuellement et collectivement », à son emplacement par rapport à ses clients, à l'expérience opérationnelle accumulée, ainsi qu'à la compétence, aux qualifications et à la composition de son capital humain.

Encadré 1

Quelques sources d'avantage comparatif pour le Groupe de la Banque africaine de développement

Caractère africain : Le Groupe de la BAD occupe une place unique en tant qu'institution de financement du développement, avec un mandat et une orientation exclusivement axés sur le continent africain. Cette place unique, la Banque la doit à son histoire, à son emplacement, à la structure de son capital, à sa gouvernance institutionnelle, à sa clientèle, à son expérience opérationnelle ainsi qu'à la composition et au caractère de son personnel d'une institution de financement du développement créée par 23 États africains il y a plus de 42 ans pour « contribuer au développement économique et au progrès social de ses États membres régionaux, individuellement et collectivement ». Le FAD a été créé il y a 33 ans par la BAD et les principaux États partenaires pour aider la Banque à fournir des « moyens de financement aux membres dont la situation et les perspectives économiques exigent des moyens de financement à des conditions privilégiées ».

Composition du personnel : Le personnel et les responsables du Groupe de la BAD possèdent des qualifications et une expérience professionnelle analogues à celles du personnel des autres institutions multilatérales de financement du développement. L'éventail des nationalités, des cultures et des langues à l'image de la diversité de l'Afrique constitue pour le Groupe de la Banque un atout dans ses relations avec les principaux acteurs du développement en Afrique – pouvoirs publics, société civile, micro, petits et moyens producteurs et entrepreneurs. Dans le même temps, le nombre de plus en plus important de cadres recrutés dans les pays non régionaux est un gage d'ouverture aux nouvelles idées et aux meilleures pratiques internationales. L'attrait exercé de plus en plus par une carrière à la Banque est illustré par le nombre de demandes reçues pour les postes d'encadrement, qui proviennent d'une bonne partie des 77 pays membres du Groupe de la Banque.

Crédibilité : La connaissance que le personnel a des pays africains vaut à la Banque et au Fonds la confiance des pays membres régionaux sur des questions comme l'intégration régionale, la gouvernance, le développement social, la parité homme-femme et l'environnement.

Voix africaine solide : La structure du capital du Groupe de la Banque, reflétée dans la répartition des pouvoirs de vote et l'exigence d'avoir toujours comme Président un ressortissant d'un pays membre régional, donne aux PMR une voix plus forte à la Banque et au Fonds que ce n'est le cas à la Banque mondiale et à l'IDA, par exemple. Ainsi, le Groupe de la BAD Group sert de forum pour un partenariat plus équilibré, l'échange d'idées sur les défis, les opportunités et les réformes requises pour le développement de l'Afrique.

Assise financière solide : La BAD, qui fournit 50 % des ressources du FAD, a obtenu la cote AAA des principales agences de notation internationales (S&P's, Fitch Ratings, Japan International Credit Rating Agency Ltd, etc.), en reconnaissance à sa solidité financière, de sa gestion prudente et de l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place depuis 1995.

Mission : La mission historique du Groupe de la BAD est de mobiliser des ressources internes et externes, et de promouvoir la coopération régionale et l'intégration économique pour le développement de l'Afrique. Les pays veulent le voir jouer un rôle clé dans l'édification de la Communauté économique africaine. L'expérience de la Banque et du Fonds dans le financement des opérations régionales et multinationales ainsi que dans le renforcement des capacités des communautés économiques régionales (CER) remonte aux années 70. Dans le cadre du NEPAD, la Banque s'est vu confier d'importantes responsabilités concernant l'infrastructure, les normes bancaires et financières, l'agriculture, l'environnement, la gouvernance et la mobilisation des ressources.

Autorité habilitée : Le Groupe de la BAD est habilitée à convoquer les responsables gouvernementaux, les

milieux du secteur privé et les acteurs de la société civile des pays membres régionaux et non régionaux pour discuter d'importants enjeux du développement et prendre des décisions communes.

Partenariats : La BAD est un acteur important sur la scène politique continentale et régionale. Elle fait partie du Secrétariat conjoint, avec la Commission de l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Elle a établi un cadre solide de partenariat avec la Banque mondiale et le FMI, ainsi que des mécanismes de collaborations avec les principales institutions des Nations Unies, l'OMC, les agences bilatérales et les organisations non gouvernementales.

Flexibilité : La taille relativement petite du Groupe de la BAD lui confère, en principe, une plus grande capacité d'agir avec célérité et plus de flexibilité institutionnelle. Toutefois, les analyses du TFIR et d'autres montrent que cet avantage comparatif potentiel a été érodé par des lourdeurs bureaucratiques qui sont pour la plupart générées en interne.

Dans le même temps, toutefois, il importe d'observer qu'un certain nombre d'insuffisances, évoquées à l'**encadré 2**, continuent d'entraver l'efficacité du Groupe de la Banque et l'empêchent d'exploiter son avantage comparatif. Il s'agit notamment des suivantes : les ressources opérationnelles limitées, tant financières qu'humaines ; l'importance négligeable accordée par le passé à la production du savoir ; le manque de présence effective sur le terrain ; et la lourdeur des processus d'intervention. Les recommandations du TFIR visent à raffermir les sources d'analyse comparatif, tout en s'attaquant de front aux faiblesses que la Direction est en mesure de combler.

Encadré 2

Entraves à l'exploitation de l'avantage comparatif

Assise financière faible : Le Groupe de la BAD possède une capacité de financement faible par rapport aux besoins de ressources de ses pays membres régionaux et aux autres banques multilatérales de développement, telles la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement ou la Banque interaméricaine de développement. La capacité d'engagement du FAD est à peu près le tiers de celle du programme de l'IDA en Afrique.

Capital humain faible : De toutes les BMD, c'est le Groupe de la BAD qui possède le plus faible ratio effectif/projet par pays emprunteur. Les données concernant les ressources dont dispose le Groupe pour s'acquitter de la mission fixée dans les documents constitutifs de la BAD et du FAD montrent qu'il est relativement désavantagé par rapport aux autres BMD.

Ressources institutionnelles	BAD	BM	BID	BAfD
Volume moyen d'une opération concessionnelle (en milliers de dollars)	23	52	-	23
Effectif par projet approuvé	8,1	36,67	22,23	31,27
Effectif par pays membre client	18,04	61,97	73,54	63,43
Nombre de clients par coordonnateur d'activités	4,31	0,88	1,63	-

Faible capacité de production de connaissances : Le budget administratif limité et le manque d'effectif n'ont guère permis par le passé d'accorder l'attention qu'ils méritent à la recherche sur le développement ainsi qu'aux études économiques et sectorielles. Or, l'impact sur le développement des interventions du Groupe de la Banque et des services de conseil des plus en plus importants est tributaire de la qualité des connaissances produites.

Concentration à outrance : Les parties prenantes dans les pays membres critiquent le manque de présence du Groupe de la Banque sur le terrain et citent cette absence comme un facteur crucial qui accroît les coûts de transaction, limite les interactions au niveau des pays et compromet l'efficacité du concours de la Banque. Le pouvoir de décision, même pour des questions courantes, est resté largement centralisé pendant de

nombreuses années.

Théâtre d'intervention difficile : Le FAD intervient dans une région en proie à des problèmes politiques, sociaux, économiques et environnementaux pendant des décennies. L'Afrique est la seule région au monde où la pauvreté ne cesse de gagner du terrain et de s'aggraver depuis 1980. L'incidence de l'instabilité politique et des conflits est très élevée. Plusieurs pays membres régionaux – jusqu'à un tiers – voient souvent leurs prêts devenir improductifs et se retrouvent sous le coup de sanctions qui perturbent le cours normal des activités des projets. Il en découle qu'un certain nombre de pays ont des portefeuilles inactifs. Bon nombre de pays FAD sont considérés comme « États fragiles », notamment les pays qui sont récemment sortis de conflits.

Demandes contradictoires : Dans une étude récente⁸, le Centre du développement mondial fait observer que les pressions conjuguées des bailleurs de fonds comme des pays membres clients, exacerbées par l'absence d'accord sur les choix stratégiques entre ces partenaires, de même que les conditionnalités des reconstitutions successives du FAD ont brouillé la mission de la Banque, fragmenté ses opérations et l'ont rendue moins efficace qu'elle ne pourrait l'être.

Lourdeur des processus d'intervention : Les clients jugent lourds, longs et coûteux les processus d'intervention de la Banque et du Fonds. Alors qu'ils n'apportent rien à l'obligation de rendre des comptes, ces processus hypothèquent l'efficacité des interventions et rendent le Groupe de la BAD moins intéressant que les autres institutions comme source de financement ou de services de conseil. Le faible seuil de financement auquel l'approbation du Conseil s'impose et le nombre de réunions requis à cet effet sont source de coûts de transaction particulièrement élevés pour la Banque et ralentissent inévitablement le rythme des opérations.

4) Consultations entre parties prenantes

Missions dans les pays membres

Le Président a entrepris un programme de concertation avec les parties prenantes en se rendant dans 16 PMR* représentant près des deux tiers des allocations du FAD et a inspecté 42 projets. Ces visites ont été l'occasion d'avoir des interactions avec les dirigeants, les milieux du secteur privé, les partenaires au développement, d'autres parties prenantes et le personnel des bureaux extérieurs, pour recueillir leurs perspectives le renforcement de la présence dans les pays. Il est clairement ressorti des discussions que les PMR attendent de la Banque et du Fonds plus que des ressources. Les pays voudraient aussi des débats plus énergiques sur les politiques à mener – de même qu'une perspective différente de celle des autres organismes de développement. Les partenaires ont appelé à la rationalisation des processus d'intervention et à une présence plus visible sur le terrain⁹. Sur la même période, le Président a effectué des missions dans un certain nombre de pays membres non régionaux[†] et a eu avec les ministres responsables de la coopération au développement et les hauts responsables des organismes d'aide bilatérale des discussions sur des questions portant sur l'orientation future du Groupe de la Banque africaine de développement en général et du Fonds en particulier.

Réunions régionales

Des consultations entre parties prenantes ont également eu lieu dans des enceintes régionales importantes, comme la [Réunion des ministres africains des Finances](#)¹⁰, qui s'est tenue à Tunis en novembre 2005, et les [Assemblées annuelles des gouverneurs du Groupe de la Banque africaine de développement](#), organisées en mai 2006 à Ouagadougou. Outre les principaux responsables des pays membres régionaux et non régionaux, les participants comprenaient les

* Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gabon, Gambie, Kenya, Lesotho, Liberia, Nigeria, Mali, Mozambique, Sénégal, Soudan, Swaziland et Tanzanie.

† Canada, France, Inde, Japon, Norvège, République de Corée, Portugal, Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique.

hauts responsables des institutions multilatérales régionales et mondiales – comme la CEA, la CUA, le Secrétariat du NEPAD, les organisations sous-régionales, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le FIDA, le FEM, etc.

Le Président a saisi l'occasion offerte par les Assemblées annuelles pour tracer les principaux axes de la nouvelle vision stratégique de la Banque et du Fonds et pour avoir le sentiment des gouverneurs¹¹ :

- solidité financière ;
- gouvernance institutionnelle solide ;
- pertinence pour tous les pays membres ;
- aptitude à produire des résultats sur le développement ;
- sélectivité et focalisation ;
- appui au développement des capacités et à l'obligation de rendre des comptes dans les pays membres ;
- partenariat avec le secteur privé ; et
- réforme institutionnelle et adaptation.

Le Président a souligné l'importance de se doter des compétences requises pour donner l'impulsion sur les enjeux de développement en Afrique, à l'image de la cote internationale AAA du Groupe de la Banque. Une étroite corrélation a été établie entre la sélectivité et la focalisation sur les pays d'une part, et l'excellence qui doit transparaître dans les prestations fournies par le Groupe de la Banque d'autre part. La Direction s'est engagée à s'attaquer à deux questions essentielles :

- ❖ Qu'est-ce que le Groupe de la Banque est le mieux apte à faire – quels sont les domaines où il devrait cultiver l'excellence ?
- ❖ Quelle est la meilleure manière de collaborer et de créer des synergies avec les autres institutions dans les domaines où elle n'occupe pas une position de force ?

Les participants à ces réunions ont recensé les domaines prioritaires où ils ont jugé que la Banque et le Fonds pourraient jouer un rôle accru :

- **infrastructure**, y compris le transport régional, les communications, l'énergie, l'alimentation en eau et l'assainissement ;
- **institutions publiques** efficaces et comptables dans les PMR ;
- **États fragiles** et **pays sortant d'un conflit** ;
- **environnement porteur** pour le partenariat public-privé et pour l'essor du secteur privé ; et
- **science & technologie** et formation professionnelle.

Consultations entre partenaires

Au fil des ans, des protocoles ont été conclus avec plusieurs organisations en vue de renforcer le partenariat axé sur la coopération, la complémentarité et la division du travail¹². Nombre de ces dispositifs se sont révélés d'une efficacité mitigée, pour des raisons tant internes qu'externes à la Banque.

Ces douze derniers mois, la Banque a organisé des réunions à différents niveaux avec un certain nombre d'organismes bilatéraux et multilatéraux pour échanger des expériences sur ces mécanismes de collaboration. Les rencontres se sont intéressées aux domaines d'avantage comparatif du Groupe de la Banque et des institutions partenaires comme base d'harmonisation, de complémentarité et de meilleure répartition du travail. D'une manière

générale, l'on s'est accordé à reconnaître que la collaboration entre les institutions n'a pas été aussi efficace ni prioritaire comme elle aurait dû l'être, des partenariats plus solides et plus sélectifs sont possibles et s'imposent de toute urgence, et il faut à l'avenir un engagement accru de la part des responsables de toutes les parties. Un bref aperçu de ces revues est présenté ci-après :

- **Groupe de la Banque mondiale.** Lors des discussions qui se sont déroulées à Tunis entre le Président de la BAD et le Vice-président, Région Afrique, à la Banque mondiale, un certain nombre de questions sectorielles et transversales ont été retenues pour un examen plus approfondi : infrastructure et intégration régionale ; gouvernance et développement des capacités ; développement du secteur privé ; agriculture et développement rural ; pays sortant de conflit et États fragiles ; gestion des ressources naturelles ; partage des connaissances et recherche.

- **AFD.** Des ateliers ont été organisés en décembre 2005 pour explorer les voies de collaboration entre les deux institutions, en fonction de leur avantage comparatif respectif, dans les domaines intéressant le NEPAD, comme l'infrastructure, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et le développement du secteur privé. Pour l'alimentation en eau et l'assainissement, les deux institutions sont convenues de collaborer en matière de projets/programmes dans 5 pays (Cameroun, Mauritanie, Niger, Tchad et Togo). D'autres domaines de collaboration comprennent l'environnement et la responsabilité sociale, le tourisme et le patrimoine culturel, l'entrepreneuriat féminin et les transferts des ressortissants installés à l'étranger.

- **DfID.** Le Groupe de la BAD et DfID ont tenu une retraite de haut niveau à Tunis pour passer en revue leur Initiative de collaboration renforcée (ECI), qui s'inscrit dans le cadre du protocole conclu en mars 2005 par les deux institutions. Leurs échanges ont porté sur : l'expérience dans les quatre pays pilotes (Éthiopie, Ghana, Mozambique et Ouganda) ; le programme d'harmonisation défini par la Déclaration de Paris ; et la collaboration relative aux États fragiles, à la gouvernance, à l'infrastructure, à l'eau et à l'assainissement.

- **CEA.** Une retraite de haut niveau entre la CEA et la BAD a eu lieu à Tunis en septembre 2006. Les deux institutions sont convenues d'orienter leurs interventions sur des domaines qui apportent de la valeur ajoutée et qui produisent plus d'impact sur le développement, tout en favorisant les synergies et en évitant les doubles emplois. Elles ont identifié comme domaines de collaboration : la gestion des connaissances, le développement des capacités et la statistique ; la gouvernance, les pays sortant de conflit et les États fragiles ; l'agriculture, les ressources naturelles, l'énergie, l'environnement, l'eau et l'assainissement ; l'intégration régionale, les échanges et le développement du secteur privé ; et la parité homme-femme.

- **PNUD et FIDA.** Des retraites de haut niveau sont prévues avec le PNUD et le FIDA début 2007. Elles consolideront le dialogue engagé durant l'année écoulée entre les responsables.

- **JBIC.** Les responsables de la Banque ont engagé en 2005, avec leurs homologues de la JBIC, des négociations sur les modalités de collaboration dans les domaines de l'infrastructure et du développement du secteur privé, en mettant un accent particulier sur l'appui à la petite et moyenne entreprise, dans le cadre de l'Assistance renforcée au secteur privé en Afrique (EPSA), une nouvelle initiative du Japon. Conformément à la Stratégie de développement du secteur privé du Groupe de la Banque, l'EPSA a pour objectifs opérationnels : l'instauration d'un environnement porteur ; le renforcement du système financier ; la mise en place d'une infrastructure compétitive ; le développement de la of

micro, petite et moyenne entreprise ; et la promotion des échanges et de l'investissement direct étranger¹³.

■ **CE et BEL.** Le Banque a conclu un protocole d'accord avec la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement, où les domaines prioritaires de coopération entre les trois institutions ont été définis : mise en œuvre de l'Initiative PPTE ; appui au processus du DSRP et aux réformes macroéconomiques dans les PMR ; renforcement de la coopération et de l'intégration régionales et appui au cadre du NEPAD ; développement du secteur privé ; et gestion des dépenses publiques. Depuis novembre 2005, cette coopération compte à son actif une réunion de haut niveau, des consultations de haut niveau entre le personnel des trois institutions et un échange de lettres sur le renforcement de la collaboration en matière de financement de l'infrastructure.

À partir de cet échantillon de partenariats, il apparaît clairement que le dialogue en cours entre le Groupe de la Banque et les partenaires permet de conjuguer plus efficacement les efforts, de tracer des voies claires de collaboration pour améliorer les services fournis aux PMR grâce à une meilleure division du travail, et d'améliorer l'échange d'informations sur les opérations pays.

5) Panel de haut niveau

Début octobre 2006, les Conseils d'administration ont entériné la création d'un Panel de haut niveau pour conseiller la Direction sur le rôle stratégique du Groupe de la Banque. Le Panel est coprésidé par M. Joachim Chissano, ancien Président du Mozambique, et M. Paul Martin, ancien Premier ministre du Canada. Ses 12 membres, qui siègent à titre personnel, donneront au Groupe de la Banque des conseils sur les défis et opportunités de même que sur les principaux choix stratégiques susceptibles d'être faits à long et moyen terme.

Tout en respectant la totale indépendance du Panel, les Conseils d'administration seront étroitement associés à ses travaux. Le Panel se réunira un certain nombre de fois entre octobre 2006 et septembre 2007. Il engagera de larges consultations avec les parties prenantes en Afrique et avec les partenaires. Il jouera un rôle clé dans le plaidoyer, pour réunir le consensus autour de la vision et de la stratégie à long terme nécessaire à sa concrétisation. Des consultations informelles se tiendront entre les Conseils, les coprésidents et la Direction. Pour assurer un dialogue permanent avec les Conseils, des rapports d'activité seront établis régulièrement et des échanges de vues seront organisés. En particulier, le Président présentera aux Gouverneurs du Groupe de la Banque, aux Assemblées annuelles de mai 2007, un rapport intérimaire fondé sur les conclusions du Panel de haut niveau. Le Panel remettra ses recommandations finales au terme de ses travaux fin 2007.

Le Panel de haut niveau sera épaulé dans son travail par une équipe technique composée de hauts cadres très expérimentés, dont la coordination sera assurée par le cabinet du Président. L'équipe fournira des avis et des analyses aux co-présidents et aux membres du panel. Celui-ci pourra ainsi tirer pleinement parti de l'expertise et de l'expérience de la Banque et de son personnel. Les co-présidents devraient également consulter les parties prenantes de la Banque au moment de préparer leurs recommandations.

IV. Perspectives d'avenir

Des progrès considérables ont été faits en ce qui concerne l'identification des domaines où le Groupe de la Banque possède un avantage comparatif. La Direction reste aujourd'hui plus que jamais attachée à la sélectivité. Des principes directeurs ont été définis. Les discussions internes sur les priorités stratégiques et le processus de sélection des créneaux où la Banque

et le Fonds devraient concentrer leurs ressources limitées sont bien avancés. La mise en application des recommandations du Groupe de travail sur les réformes institutionnelles – en particulier la restructuration organisationnelle – permettra de finir le travail laissé en suspens par les réformes antérieures. Ces efforts auront pour effet de raffermir l'avantage comparatif de la Banque et du Fonds ou de lever certains des obstacles qui empêchent l'épanouissement de cet avantage comparatif.

Pour l'avenir, le Groupe de la Banque mettra à profit les principes directeurs, les processus objectifs d'analyse et le précieux concours de partenaires de l'extérieur pour identifier les domaines concrets d'avantage comparatif à long et moyen terme. Durant la dernière année du FAD-X, la Direction compte : achever la mise en œuvre des recommandations de réforme émises par le TFIR ; mettre à jour, affiner et préciser la vision et l'énoncé de mission du Groupe de la Banque, avec le concours du Panel de haut niveau ; finaliser l'identification des domaines d'avantage comparatif en se fondant sur les nouvelles orientations du Panel de haut niveau ; et prendre les dispositions utiles pour lancer le repositionnement de la Banque et du Fonds dans ces domaines. En particulier, le Plan stratégique à moyen terme de la Banque pour la période 2008-2012, qui sera établi dans le courant de la seconde moitié de 2007, sera axé sur les centres d'intérêt retenus pour la Banque et pour le Fonds.

Il importe de souligner, toutefois, que si des actions sont menées actuellement pour renforcer la Banque, la concrétisation de leur potentiel sera une œuvre commune à tous les pays membres, régionaux comme non régionaux. Bref, actionnaires et Direction ont la responsabilité solidaire d'assurer le succès et ils y parviendront mieux en concentrant leur attention et leurs énergies sur les principaux enjeux afin de renforcer l'avantage comparatif de la Banque dans des domaines qui revêtent une importance primordiale pour accélérer le développement socioéconomique et faire reculer la pauvreté à travers tout le continent.

Références

-
- ¹ Commission pour l'Afrique : "Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique"; mars 2005.
- ² États du G8 : "Communiqué de Gleneagles", section concernant l'Afrique, pages 11-28; juillet 2005.
- ³ Département de l'évaluation des opérations (OPEV) : "VISER PLUS HAUT POUR PRÉPARER L'AVNIR : Une évaluation indépendante des VII^e, VIII^e et IX^e reconstitutions des ressources du Fonds africain de développement"; juin 2004; rapport établi par une équipe de consultants indépendants de l'Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Royaume-Uni.
- ⁴ Banque africaine de développement : "Plan d'action révisé sur l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats"; ADB/BD/WP/2005/01/Rev.5 et ADF/BD/WP/2005/01/Rev.5; avril 2006.
- ⁵ Banque africaine de développement : "Directives relatives à l'utilisation de l'appui budgétaire et des approches sectorielles globales (SWAp) : enjeux et défis"; ADB/BD/WP/2006/40 et ADF/BD/WP/2006/35; avril 2006.
- ⁶ Département de l'évaluation des opérations (OPEV) : "Revue du processus d'harmonisation/stratégie d'assistance conjointe dans cinq PMR"; ADB/BD/WP/2006/93 et ADF/BD/WP/2006/2006/95; août 2006.
- ⁷ Banque africaine de développement : "Améliorer l'impact de la Banque sur le développement : Propositions de réforme des complexes des opérations, Renforcement du Bureau de l'Économiste en chef et amélioration de la gestion des ressources humaines et des processus administratifs"; document ADB/BD/WP/2006/; finalisé par le TFIR en mars 2006; approuvé par le Conseil le 7 avril 2006.
- ⁸ Center for Global Development : "Building Africa's Development Bank : Six Recommendations for the AfDB and its Shareholders"; Report of the AfDB Working Group; août 2006.
- ⁹ Donald Kaberuka : "Propos devant les Conseils d'administration, 6 septembre 2006"; document des Conseils ADB/BD/IF/2006/234 et ADF/BD/IF/2006/2005.
- ¹⁰ Banque africaine de développement : "Communiqué : Réunion des ministres africains des Finances, Tunis, 22-23 novembre 2005".
- ¹¹ Donald Kaberuka : "La Banque africaine de développement à l'horizon 2015 : Saisir l'occasion pour bâtir une ère de progrès"; Allocution d'ouverture du Président du Groupe de la Banque africaine de développement aux Assemblées annuelles, Ouagadougou, Burkina Faso; 17 mai 2006.
- ¹² Björk-Kleby, Inga; Kwesi Botchwey; Harris Mule; Donald Sherk; et Kerfala Yansane : "Étude sur le partenariat stratégique entre la Banque mondiale et la Banque africaine de développement : Rapport d'une équipe d'experts indépendants"; juillet 1999.
- ¹³ Banque africaine de développement : "Document de discussion : Assistance renforcée au secteur privé en Afrique (EPSA Afrique)"; mai 2005; ADB/BD/IF/2005/219 et ADF/BD/IF/2005/101.