

FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT



STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

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

**CONSEILLER JURIDIQUE GÉNÉRAL & SERVICES
JURIDIQUES**

REVUE À MI-PARCOURS DU FAD-X : STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

I. INTRODUCTION

- 1.1 Le Fonds africain de développement a été créé en 1972 par un accord conclu entre la Banque africaine de développement (la « Banque ») et certains États (« L'Accord du Fonds »), tous ces États n'étaient pas africains.¹ Le Fonds a été créé pour aider la Banque à apporter une contribution de plus en plus efficace au développement économique et social des pays membres régionaux de la Banque (PMR). L'Article 22 de l'Accord du Fonds présente la structure organisationnelle et de gouvernance de base du Fonds et dispose que :

Le Fonds a pour organes un Conseil des gouverneurs, un Conseil d'administration et un Président. Le Fonds utilise, pour s'acquitter de ses fonctions, les fonctionnaires et les employés de la Banque ainsi que son organisation, ses services et ses installations.
(souligné par nous)

- 1.2 Comme suite à la requête des Plénipotentiaires du FAD, le présent mémorandum a été préparé pour présenter la structure de gouvernance actuelle du Fonds ainsi que des propositions récentes visant l'amélioration de la structure officielle. Ce mémorandum est présenté dans le cadre des documents de travail de la revue à mi-parcours de la Dixième reconstitution du Fonds (FAD-X).

II. STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU FONDS

- 2.1 Les institutions financières internationales ont généralement la même structure de base, que le type de financement proposé soit non concessionnel (comme la Banque) ou concessionnel (comme le Fonds). Ces institutions ont des organes de décision et attribuent des droits de vote et de représentation à leurs membres ou participants. Dans la présente section, sont soumises à l'examen des Plénipotentiaires du FAD, la structure de gouvernance actuelle du Fonds ainsi que certaines caractéristiques particulières qui sont mises en relief.

¹ La Banque a conclu l'Accord du Fonds en application de l'Article 29 de l'Accord portant création de la Banque, qui autorise la Banque à conclure des accords de coopération à caractère général avec des gouvernements.

- 2.2 Organes de décision : Tous les pouvoirs du Fonds sont dévolus au Conseil des gouverneurs. Le Conseil des gouverneurs est composé des gouverneurs et des gouverneurs suppléants du Conseil des gouverneurs de la Banque ainsi que des personnes nommées gouverneurs et gouverneurs suppléants par les États participants au Fonds qui ne sont pas membres de la Banque et ne sont donc pas représentés au Conseil des gouverneurs de la Banque.² Les pouvoirs du Conseil des gouverneurs, hormis certains pouvoirs exclusifs, peuvent être délégués au Conseil d'administration qui est chargé de la conduite générale des affaires du Fonds.³ Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil d'administration relève du Conseil des gouverneurs. Le Conseil d'administration se compose de douze (12) administrateurs, dont six (6) sont choisis par les États participants, les six (6) autres étant désignés par la Banque parmi les membres du Conseil d'administration de la Banque.⁴ Le Président de la Banque est d'office Président du Fonds, il préside le Conseil d'administration et est le représentant légal du Fonds.⁵
- 2.3 Les décisions politiques et certaines décisions concernant la conduite générale des affaires du Fonds sont prises au niveau du Conseil des gouverneurs et du Conseil d'administration. Ces décisions sont prises en application des dispositions pertinentes énoncées à l'Article 29(7), qui stipule que les questions dont le Conseil des gouverneurs ou d'administration est appelé à connaître sont tranchées à la majorité des trois-quarts (75 %) du total des voix des participants.
- 2.4 Attribution des voix aux groupes de donateurs : Le Fonds applique une structure de vote particulière à ses prises de décision, qui reflète sa structure organisationnelle historique, notamment : i) le fait qu'il existe deux groupes distincts de donateurs, à savoir, la Banque et les États non africains, ii) la relation du Fonds avec la Banque, et iii) le fait qu'actuellement, aucun des États participants n'est africain. À cet égard, le nombre total de voix des participants au Fonds (la Banque et les États participants) est de 2000, ce nombre est réparti entre deux (2) groupes distincts de participants, la Banque et les États participants.⁶ Le nombre de voix attribuées à chaque catégorie de participants a été établi dès la création du Fonds au moment des premières souscriptions, il ne dépend donc nullement des futures souscriptions. Au niveau du Conseil des gouverneurs, les 1000 voix de la Banque sont attribuées à chaque gouverneur du Fonds qui est également gouverneur de la Banque. Les 1000 voix des États participants sont attribuées à chaque État participant

² Voir l'Article 24 de l'Accord portant création du Fonds. « Actuellement, un seul pays se trouve dans ce cas, ce sont les Émirats arabes unis. »

³ Voir l'Article 26 de l'Accord portant création du Fonds.

⁴ Voir l'Article 27 de l'Accord portant création du Fonds.

⁵ Voir l'Article 30 de l'Accord portant création du Fonds.

⁶ Voir l'Article 29 de l'Accord portant création du Fonds.

en proportion du montant de sa souscription au Fonds.⁷ Pour pouvoir voter au Conseil d'administration, les 1000 voix attribuées à la Banque sont réparties par la Banque entre les six (6) administrateurs désignés par la Banque pour la représenter à ce Conseil. Pour éviter le doublement des voix et empêcher un administrateur de représenter à la fois un État participant et la Banque, l'Article 29(6) de l'Accord du Fonds dispose que :

[S]i un État participant est, ou devient, à la fois État participant et membre, cet État est traité, aux seules fins de l'Accord, à tous égards comme s'il n'était pas membre.

- 2.4.1 La disposition précédente garantit qu'aux fins de l'Accord du Fonds, tout pays qui est à la fois État participant et État membre de la Banque, n'est pas reconnu légalement comme État membre de la Banque. Par conséquent, l'administrateur ressortissant de cet État ne peut le représenter pour le compte de la Banque au sein du Conseil d'administration du Fonds. Cette disposition assure aussi la distinction entre les deux (2) groupes de donateurs au niveau de leur représentation au Fonds, à savoir, la Banque et les États participants.
- 2.5 Les voix attribuées aux États participants sont utilisées par les six (6) administrateurs représentant les États participants en proportion des souscriptions relatives des États qu'ils représentent. Bien que les États participants soient répartis en six (6) groupes de pays mandants, représentés chacun par un administrateur, les administrateurs peuvent donner séparément les voix dont disposent les divers États qu'ils représentent.⁸
- 2.6 Attribution des voix aux États participants qui sont des membres régionaux : L'une des caractéristiques de la structure de gouvernance du Fonds est la participation des pays membres régionaux. L'Article 29(3) de l'Accord du Fonds dispose, en ce qui concerne les États participants qui sont aussi des pays membres régionaux, que le total des voix à attribuer à ce sous-groupe d'États participants ne doit pas dépasser un (1 %) pour cent du total des 1000 voix des États participants ou 0,5 % du nombre total des voix des participants.
- 2.6.1 On se souviendra que l'Article 29(3) cité plus haut est un additif récent à l'Accord du Fonds, qui est entré en vigueur en 2002. Il reflétait un compromis dicté en son temps par la nécessité de répondre aux préoccupations exprimées face à la situation qui prévalait auparavant, où les membres régionaux qui étaient aussi des États participants n'avaient aucun droit de vote au Fonds. Cette position s'appuyait sur l'ancien article 29(6) qui disposait que :

⁷ Ibid.

⁸ Voir l'Article 29(5) de l'Accord portant création du Fonds.

6. Nonobstant toutes autres dispositions du présent Accord :

- i) **Si un membre régional est ou devient État participant, il ne dispose pas ou n'acquiert pas de voix de ce fait, et si un État participant régional devient membre, il ne dispose plus à compter du jour où il acquiert cette qualité d'aucune voix en tant qu'État participant ; et**
- ii) **Si un État non régional est ou devient à la fois État participant et membre, cet État est traité, aux seules fins du présent Accord, à tous égards comme s'il n'était pas membre** (Souligné par nous).

2.6.2 Le Conseil des gouverneurs du Fonds ainsi que les participants, après avoir longuement réfléchi à l'esprit de partenariat qui anime la collaboration entre les pays membres régionaux et les donateurs non africains, à la nécessité de faciliter la mobilisation de ressources en faveur du développement du continent et d'éviter, autant que possible, un traitement discriminatoire des donateurs, ont approuvé l'amendement apporté à l'Accord du Fonds, en adoptant l'Article 29(6) révisé (cité au paragraphe 2.3 aux présentes) et l'Article 29(3) révisé, qui ont limité le nombre total des voix qui peuvent être attribuées aux pays membres régionaux qui sont des États participants. Néanmoins, les gouverneurs et les participants ont, dans l'ensemble, convenu que les amendements de 2002 avaient un caractère provisoire. On se souviendra également que ces amendements ont, dans une large mesure, été motivés par la participation de l'Afrique du Sud au Fonds, qui a été approuvée par la Résolution F/BG/98/04 adoptée par le Conseil des gouverneurs le 29 mai 1998.

2.7 Depuis l'adoption de la solution intérimaire susmentionnée, le Conseil d'administration a examiné le rapport de l'Étude sur la structure de gouvernance du Fonds (« l'Étude sur la gouvernance ») ainsi que certaines propositions faites par le Conseil d'administration.⁹

III. PROPOSITIONS VISANT L'AMÉLIORATION DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU FONDS

3.1 **Étude sur la gouvernance :** Les recommandations de l'Étude sur la gouvernance ont été classées dans trois (3) catégories qui sont analysées plus en détail ci-après, à savoir, i) les droits de vote ; ii) la représentation ; et iii) la structure institutionnelle :

⁹ L'Étude a été effectuée par M. Andrés Rigo Sureda, conseiller en chef chez Fullbright & Jaworski LLP, et ancien Vice-président par intérim et conseiller juridique général de la Banque mondiale. M. Rigo a présenté son rapport final le 15 mai 2002.

➤ **Droits de vote**

- (a) Retenir la solution intérimaire comme solution permanente.
- (b) Accroître le nombre des voix allouées, au titre de la solution intérimaire, aux États participants régionaux, en réduisant de 1 % l'ensemble des voix détenues par la Banque dans le Fonds.
- (c) Disposition identique à la précédente, mais réduire l'ensemble des voix détenues par la Banque dans le Fonds de 2 % sans plafonner le pouvoir de vote des États participants régionaux.

➤ **Représentation**

- (a) Allouer les voix de la Banque dans le Fonds aux six (6) administrateurs dans les six parts qui correspondent à la proportion des actions des groupes spécifiques de pays membres régionaux qui ne sont pas États participants.
- (b) Accroître le nombre des membres du Conseil d'administration du Fonds de sorte que tous les administrateurs régionaux puissent disposer d'un siège au Conseil d'administration du Fonds.

➤ **Structure institutionnelle**

Réviser la structure du Fonds afin que la qualité de membre soit ouverte à tous les membres régionaux, qu'ils soient donateurs ou non, et avec l'option pour la Banque de cesser de participer au Fonds.

3.2 La Direction a examiné les recommandations de l'Étude sur la gouvernance et donné au Conseil d'administration les précisions suivantes sur les implications de chaque recommandation :

3.2.1 Retenir la solution intérimaire comme solution permanente

- Cette option présente l'avantage d'être d'application en ce sens qu'elle a été examinée et approuvée par le Conseil des gouverneurs.
- Cependant, si les contributions des pays membres régionaux portent le total des voix détenues par les États participants régionaux au-delà du plafond de 1 %, cette option pénaliserait les États participants régionaux dans la mesure où leurs futures contributions dépassant le plafond de 1% ne seraient pas assorties de droits de vote.

- Une fois le plafond de 1 % atteint, il est tout à fait envisageable de rouvrir le débat sur la participation des États régionaux au Fonds.
- Cette proposition aurait aussi pour effet de créer une autre catégorie de participants au Fonds au cas où le plafond de 1 % serait dépassé, à savoir, des PMR participants sans droit de vote.

3.2.2 Accroître le nombre des voix allouées, au titre de la solution intérimaire, aux États participants régionaux, tout en réduisant de 1 % l'ensemble des voix détenues par la Banque dans le Fonds

- L'avantage primordial de cette option tient au fait qu'elle instaurerait un équilibre entre la Banque et les États participants non régionaux en ce qui concerne la réduction des droits de vote.
- Cette option présente néanmoins les inconvénients intrinsèques énumérés à l'alinéa 3.2.1 si le plafond venait à être dépassé.
- En outre, cette option est contraire à la position souvent soutenue (et légale) selon laquelle la Banque participe de plein droit au Fonds et non en tant que mandataire ou représentant des pays membres régionaux.
- Par ailleurs, cette proposition nécessiterait également l'amendement de l'Article 29 (1), (3) et (6) (Vote) de l'Accord du Fonds.

3.2.3 Identique à la précédente, mais réduire l'ensemble des voix détenues par la Banque au Fonds de 2 % sans imposer de limite au nombre de voix des États participants régionaux

- Cette option élimine l'élément de discrimination contenu dans les options précédentes. Par ailleurs, les États participants ne commenceront à renoncer à une fraction de leurs droits de vote au profit de nouveaux États participants régionaux (en sus du niveau de 1 % prévu dans la solution intérimaire) que lorsque ces États participants régionaux auront dépassé la barre des 3 %.
- Toutefois, cette option serait aussi contraire à la position légale selon laquelle la Banque participe de plein droit au Fonds et non en tant que mandataire ou représentant des pays membres régionaux.
- Cette proposition nécessiterait également l'amendement de l'Article 29(1), (3) et (6) (Vote) de l'Accord du Fonds.

3.2.4 Attribuer les voix détenues par la Banque au Fonds à six (6) administrateurs en proportion des parts des groupes de pays membres régionaux spécifiques qui ne sont pas des États participants

- Cette proposition renforcerait le sentiment des pays membres régionaux de la Banque selon lequel ils sont directement représentés au Conseil d'administration du Fonds.

- En outre, cette option n'impliquerait pas l'amendement de l'Accord du Fonds mais plutôt une interprétation et une application nouvelles des dispositions en vigueur.
- Toutefois, cette option modifierait l'avis selon lequel la Banque participe de plein droit au Fonds, indépendamment de ses membres.

3.2.5 Accroître le nombre des administrateurs du Fonds de sorte que tous les administrateurs régionaux puissent disposer d'un siège au Conseil d'administration du Fonds

- Identique à la proposition présentée au paragraphe 3.2.4 précédent, cette option conférerait aux États membres régionaux un sens plus élevé de la représentation.
- En outre, cette option nécessiterait l'amendement des alinéas 1 et 2 de l'Article 27 (Conseil d'administration : Composition) de l'Accord du Fonds.

3.2.6 Réviser la structure du Fonds afin que la qualité de membre soit ouverte à tous les pays membres régionaux, qu'ils soient donateurs ou non, avec l'option pour la Banque de cesser de participer au Fonds

- Selon cette option, la Banque peut ou peut ne pas continuer de participer au Fonds, et les pays membres régionaux non contributeurs se verraient attribuer un pourcentage des droits de vote proportionnellement au nombre des voix qu'ils détiennent à la Banque. Si la Banque continue de participer au Fonds, elle se verrait attribuer des droits de vote proportionnellement à sa souscription effective au Fonds. Il convient également de noter, néanmoins, que conformément à l'Article 40 de l'Accord du Fonds, le retrait de la Banque constituerait une cessation des opérations du Fonds et, après cet arrêt de ses opérations, le Fonds cesse immédiatement toutes ses activités, à l'exception de celles qui ont trait à la réalisation ordonnée, à la conservation et à la sauvegarde de son actif, ainsi qu'au règlement de ses obligations.
- Cette option a l'avantage d'assurer un traitement équitable au sein de chaque catégorie potentielle de participants.
- Cependant, cette option ne peut être mise en oeuvre qu'au détriment des droits de vote actuellement détenus par la Banque au Fonds.
- Si la Banque devait cesser de participer au Fonds, cette option nécessiterait son retrait du Fonds en vertu de l'Article 37 de l'Accord du Fonds, ce qui constituerait une cessation des opérations du Fonds, conformément à l'Article 40 de l'Accord du Fonds.

- En outre, il serait nécessaire d'élargir les amendements à l'Accord du Fonds, notamment aux Articles 1 (Définitions), 3 (Participation), 4 (Ressources), 5 (Souscriptions de la Banque), 27 (Conseil d'administration : Composition), 29 (Vote) et Annexe B.
- Le Conseil des gouverneurs de la Banque devra, de son côté, se prononcer sur toute modification éventuelle à apporter au Fonds dans l'intérêt de la Banque.

3.3 La proposition allemande : En 2004, une autre proposition visant l'amélioration de la structure de gouvernance du Fonds en ce qui concerne la participation des pays membres régionaux a été présentée au Conseil d'administration par une circonscription d'États participants, y compris l'Allemagne (la « **Proposition allemande** »).¹⁰ La mise en œuvre de cette proposition doit suivre trois (3) grandes étapes: i) reprise de l'ensemble des 1000 voix réservées à la Banque et attribution aux pays membres régionaux (« droit de vote régional »), ii) répartition de ces actions dans deux catégories, les Actions de participation (réservées aux États participants régionaux) et les Actions de partenariat attribuées aux pays membres régionaux qui ne sont pas participants au Fonds ; et iii) attribution d'actions aux pays membres régionaux sur la base des catégories définies ci-dessus.

3.3.1 Les actions de participation seront attribuées aux pays membres régionaux qui deviennent participants en proportion de leur part de souscription au Fonds relativement aux autres États participants. Le nombre total d'actions de partenariat sera calculé par soustraction du nombre des actions de participation du nombre total des actions des pays membres régionaux. Chaque PMR se verra attribuer une part d'actions de partenariat basée sur le nombre de voix qu'il détient à la Banque et une part d'actions de participation proportionnelle au volume de sa souscription au Fonds. Le nombre des membres du Conseil d'administration de la Banque passera de douze (12) à dix-huit (18) afin que les douze (12) administrateurs représentant les pays membres régionaux au Conseil d'administration de la Banque siègent au Conseil d'administration du Fonds. Quant aux États participants non régionaux, l'ensemble de 1000 voix des États participants sera attribué uniquement aux États participants non régionaux et le nombre de voix individuelles attribuées à ces États participants sera proportionnel à leur souscription au Fonds, relativement au total des souscriptions des États participants non régionaux.

¹⁰ Cette circonscription comprend l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Cette proposition figure dans le document ADF/BD/WP/2004/77.

- 3.3.2 La proposition allemande nécessiterait la renégociation de l'Accord du Fonds et la conclusion d'un nouvel Accord établissant un partenariat direct entre donateurs africains et non africains. Cette proposition exige un examen et une réflexion approfondis.
- 3.3.3 Par ailleurs, comme pour les autres propositions qui impliquent la remise en bloc des voix de la Banque aux pays membres régionaux, le Conseil des gouverneurs de la Banque devra approuver une telle mesure.

IV. PERSPECTIVES D'AVENIR

Il importe que les Plénipotentiaires donnent un avis au Conseil d'administration sur l'opportunité d'un examen plus approfondi des options présentées dans le présent mémorandum ou décident son report à une date ultérieure, quand la nécessité d'apporter de nouveaux amendements à la structure de gouvernance actuelle du Fonds sera étayée par des arguments convaincants. Dans l'intervalle, on peut envisager d'autres mesures pour renforcer le dialogue sur les politiques entre donateurs et bénéficiaires, notamment par une participation accrue des représentants des pays bénéficiaires aux réunions consultatives du Fonds.