

Ne laisser personne à la traîne :

Rôle du FAD-14 dans l'appui aux situations de fragilité

Document de travail

---

Deuxième réunion de reconstitution du FAD-14  
30 Juin – 01 Juillet 2016  
Abidjan, Côte d'Ivoire



## Résumé analytique

**Le principe qui veut que « Personne ne soit laissé à la traîne » est au cœur des objectifs de développement durable et de la Stratégie décennale de la BAD.** L'Afrique a réalisé des progrès remarquables ces 15 dernières années sur la voie des objectifs du millénaire pour le développement, malgré ses faibles atouts historiques. Cependant, ces progrès sont inégaux. Certains pays, ou certaines régions d'un même pays, sont en retard, et d'autres sont exposés à un risque réel de pertes des acquis de leur développement.

**Le risque de revers et de mauvaise performance est induit par la fragilité.** Ces dernières années, le nombre de pays en situation de fragilité augmente régulièrement et cette évolution prend de plus en plus un caractère régional. Parmi les effets de la fragilité, on peut citer la perte de vies humaines dans les conflits, la perte de revenus pour les parents et les jeunes, l'exacerbation des divisions intra-communautaires, la dégradation de l'infrastructure et des ressources naturelles, etc. Au regard des tendances actuelles, la pauvreté s'enracine de plus en plus profondément et de façon disproportionnée dans les situations de fragilité.

**Le renforcement de la résilience exige la réduction de la gravité et/ou de la probabilité des situations de fragilité.** Il n'est pas possible d'éviter les risques actuels. Par contre, il faut les répertorier et les atténuer. La nature des risques est très variée, allant de l'instabilité politique, la faiblesse des institutions, la mauvaise gouvernance et les questions de sécurité, aux problèmes structurels des économies non diversifiées, à l'urbanisation et au changement climatique. Au cours du FAD-13, la Banque a commencé à s'investir davantage dans l'évaluation et la gestion de ces risques en appliquant un prisme d'analyse de la fragilité.

**La Banque renforce les institutions et promeut l'inclusion dans cinq domaines clés afin de bâtir un continent dynamique et résilient.** « Les Top 5 » s'attaquent aux inégalités socioéconomiques sous-jacentes qui brisent les rêves de la jeunesse africaine de construire son propre avenir. La priorité accordée à la croissance inclusive et à la création d'emplois n'a jamais été aussi impérieuse. Ainsi, la Banque devrait pouvoir dissuader sensiblement les candidats à la migration illégale et aux activités criminelles – sujets particulièrement préoccupants pour les pays africains à faible revenu – et contribuer à l'émergence d'États stables et résilients.

**Le FAD/la FAT jouent un rôle crucial pour les pays à faible revenu en situation de fragilité.** La question du déficit de financement pour atteindre les ODD est particulièrement critique en situation de fragilité, où se perpétue le paradoxe « des fragiles orphelins de l'aide » – les pays ayant les plus gros besoins et exigences et qui, pourtant, reçoivent le moins d'attention. Depuis 2008, la Facilité d'appui à la transition (FAT) a permis à la Banque d'investir plus d'1,2 milliard d'UC de ressources additionnelles dans des pays en situation de fragilité. La Facilité a apuré les arriérés de la Côte d'Ivoire et du Liberia, et elle a renforcé des capacités institutionnelles essentielles. La forte sollicitation dont est l'objet l'enveloppe allouée aux opérations régionales dans les pays en situation de fragilité reflète les besoins et la volonté des pays de bâtir des communautés économiques résilientes.

**Les instruments innovants du FAD permettent à la Banque de soutenir la croissance du secteur privé en situation de fragilité.** Certes, le rôle du secteur privé a suscité un regain d'attention dernièrement, mais les capacités d'engagement de la Banque sont limitées. Au titre du FAD-13, la Facilité de rehaussement du crédit du secteur privé (PSF) a fait la preuve de sa capacité à devenir le principal instrument dont la Banque dispose pour augmenter l'investissement privé en situation de fragilité. Les investissements en situation de fragilité donnent un signal fort en incitant les autres entreprises à investir, et devraient induire d'autres investissements.

**Au 31 mars 2016, 42 % de la totalité des ressources du FAD étaient octroyées aux pays en situation de fragilité.** Cela reflète l'augmentation du nombre de pays en situation de fragilité sur le continent et l'accent mis sur l'appui à ces pays par le FAD. Avec un taux d'approbation de 73 %, la Banque est en bonne voie pour engager les ressources du pilier I de la FAT, exception faite du Soudan du Sud, qui est

encore à la traîne en raison d'une crise politique qui perdure. Les modifications de l'architecture de la FAT apportées dans le cadre du FAD-13 ont eu un impact très sensible sur les États, les économies et les populations bénéficiaires.

**La BAD doit surmonter d'importants obstacles pour augmenter son impact en situation de fragilité.**

À la création de la BAD, il y avait une distinction claire et séquentielle entre le travail des différents acteurs engagés sur le terrain, que ce soit dans la sécurité, l'humanitaire ou le développement. Aujourd'hui, on s'accorde à reconnaître que tous ces acteurs doivent travailler en partenariat pour que leurs actions aient un impact. Le plus grand enjeu pour la Banque consiste donc à adapter son modèle opérationnel à cette tendance pour œuvrer plus efficacement dans des environnements d'insécurité.

**Des procédures lentes et lourdes ne doivent pas être utilisées en situation de fragilité.** Le temps est plus précieux en situation de fragilité que dans des circonstances normales. La Banque doit être en mesure d'apporter une assistance flexible et rapide dans ces environnements volatiles. Ainsi, on pourrait éviter la détérioration d'une situation suite à un choc externe comme une sécheresse ou une crise financière. Ou encore désamorcer une crise aigüe dans les relations État-société grâce à la conclusion d'un accord politique. Tout ceci demande un mécanisme d'allocation de ressources souple et des procédures institutionnelles légères.

**Une nouvelle structure organisationnelle va renforcer l'efficacité de la Banque.** Le nouveau modèle opérationnel de la Banque va s'appuyer sur les progrès qu'elle a réalisés récemment dans son engagement dans les pays en situation de fragilité. Une plus grande priorité sera accordée à une approche décentralisée et un cadre d'acquisition plus souple pour améliorer la performance du portefeuille. Le renforcement des partenariats avec l'UA, les communautés économiques régionales, le système des Nations Unies, les partenaires bilatéraux et multilatéraux et les acteurs non-étatiques, jettera les bases d'un modèle de prestations de services plus efficace dans des environnements d'insécurité.

**Renforcement de l'efficacité et de la réactivité de la FAT au titre du FAD-14.** Sur la base de son expérience dans le cadre du FAD-13, la Banque soumet les propositions suivantes à l'examen des Plénipotentiaires : i) relever le niveau de la réserve de ressources non affectées au titre du pilier I pour le faire passer de 10 % à 15 % ; ii) autoriser le report/l'ajout sur le FAD-14 de l'allocation du Soudan du Sud au titre du pilier I, au cas où toutes les ressources ne pourraient pas être engagées ; iii) étendre l'utilisation du pilier III à l'appui à la croissance du secteur privé par une facilitation ciblée des investissements ; iv) maintenir l'appui à la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF) ; et v) envisager de créer un nouveau pilier IV au titre de la FAT, pour soutenir l'investissement des opérateurs du secteur privé par une approche mixte.

**Des millions de personnes en situation de fragilité attendent que des mesures soient prises pour montrer qu'elles ne sont pas laissées pour compte.** La reconstitution du FAD-14 intervient à un moment crucial pour les pays africains en situation de fragilité. Près de 300 millions de personnes vivent en situation de fragilité et attendent que leurs pouvoirs publics et la communauté internationale prennent des mesures qui prouvent que leurs pays peuvent atteindre les objectifs énoncés dans l'agenda 2030 pour le développement durable. Le FAD-14 donnera un signal fort aux Africains, à savoir qu'eux-mêmes et leurs enfants peuvent se bâtir un avenir dans leurs propres pays, sans pour autant risquer leur vie dans des voyages périlleux en quête d'une vie meilleure ailleurs.

## Table des matières

<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>2. L'état actuel de la fragilité en Afrique.....</b>	<b>1</b>
<b>3. Appui de la Banque aux pays en situation de fragilité dans le cadre du FAD-13.....</b>	<b>4</b>
Qu'est-ce qui a changé ? .....	4
Qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui a marché? .....	5
Qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui n'a pas marché ? .....	9
<b>4. Un modèle de développement et opérationnel amélioré pour les pays en situation de fragilité9</b>	
<b>5. Propositions concernant la Facilité d'appui à la transition au titre du FAD-14 .....</b>	<b>10</b>
<b>6. Recommandation .....</b>	<b>11</b>

## Tableaux

Tableau 1 : Opérations d'apurement des arriérés dus à la BAD

## Figures

Figure 1 : L'APD stagne en situation de fragilité

Figure 2 : Situations de fragilité en Afrique

Figure 3 : Évolution de l'EPIP des pays FAD

Figure 4 : PIB et IDE dans les pays en situation de fragilité c/ les pays non fragiles

Figure 5 : Fragilité, Résilience et les Top 5

Figure 6 : Aperçu des pays en situation de fragilité

Figure 7 : Utilisation des ressources du pilier I de la FAT

Figure 8 : Opérations régionales dans les pays en situation de fragilité

Figure 9 : Mobilisation des recettes internes

## Encadré

Encadré 1 : Amélioration du recouvrement des recettes générées par les minéraux en Sierra Leone

Encadré 2 : Rôle des prises de participation

## Abréviations

APD	Aide publique au développement
BAD	Groupe de la Banque africaine de développement
CER	Communautés économiques régionales
ALSF	Facilité africaine de soutien juridique
FAD	Fonds africain de développement
EPIP	Évaluation des politiques et des institutions des pays
ERFP	Évaluation de la résilience et de la fragilité des pays
FAT	Facilité d'appui à la transition
IDE	Investissement direct étranger
ODD	Objectifs de développement durable
ONU	Organisation des Nations unies
PMR	Pays membre régional
PSF	Facilité de rehaussement du crédit du secteur privé
RCA	République centrafricaine
UA	Union africaine
UC	Unité de compte

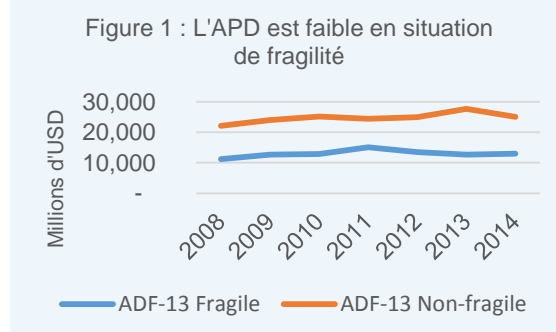
### 1. Introduction

- 1.1 Ce document répond à une requête des Plénipotentiaires du FAD qui ont demandé plus de précisions sur les voies et moyens auxquels le FAD-14 entend recourir pour s'attaquer à toutes les formes de fragilité. S'inspirant de l'expérience du FAD-13, la Banque a été invitée à faire des propositions relatives à l'architecture du programme de fragilité (notamment la Facilité d'appui à la transition - FAT) dans le cadre du FAD-14.
- 1.2 Pour répondre à cette requête, le document a été structuré de la manière suivante : la Section 2 évalue l'état actuel de la fragilité en Afrique et montre l'évolution de la situation sur la scène internationale depuis 2014. La Section 3 se penche sur l'engagement de la Banque dans ces différents contextes au cours de cette période et s'efforce de répondre à trois questions : i) qu'est-ce qui a changé ? ii) qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui a fonctionné ? iii) qu'est-ce qui n'a pas été fait et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? La Section 4 montre en quoi la nouvelle structure organisationnelle va renforcer l'engagement de la Banque dans les pays en situation de fragilité. Quant à la Section 5, elle demande l'avis des Plénipotentiaires du FAD au sujet des propositions de la Direction relatives à l'utilisation de la FAT dans le cadre du FAD-14.

### 2. L'état actuel de la fragilité en Afrique

- 2.1. **À maints égards, aujourd'hui, l'Afrique est plus résiliente qu'au début du millénaire.** De nombreux pays ont connu une robuste croissance économique et réalisé des progrès remarquables sur le plan social, cependant, tous les pays et toutes les populations du continent n'en ont pas profité de la même manière. Beaucoup de pays ont mis en œuvre d'importantes réformes économiques et attirent plus d'investisseurs aujourd'hui grâce à l'amélioration du climat des affaires et à une plus grande stabilité politique, cependant, tous les pays n'y sont pas parvenus. Au moment où la communauté internationale s'emploie à éradiquer la pauvreté dans le monde à l'horizon 2030, il convient d'accélérer les progrès dans les pays qui sont à la traîne actuellement.

- 2.2. **Les pays en situation de fragilité ont besoin de plus d'attention et de ressources pour atteindre les ODD.** Au regard des tendances actuelles, la pauvreté devrait se concentrer de plus en plus dans les pays en situation de fragilité. Pour accélérer les progrès dans de tels environnements, il faut adopter une approche propre à chaque contexte, comme la Nouvelle donne (*New Deal*) pour l'engagement dans les États fragiles. En outre, pour sortir du piège de la fragilité, il faut augmenter sensiblement le volume de l'aide au développement, pourtant, un grand nombre de ces pays continuent d'être des orphelins de l'aide.<sup>1</sup> Comme le montre la figure 1, les niveaux d'APD accordés à ces pays sont restés les mêmes en dépit de leurs besoins accrus. Néanmoins, à elle seule, l'APD ne peut combler le déficit. Il convient donc de redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources intérieures et attirer des financements privés.



<sup>1</sup> OCDE (2015) : Rapport - États de fragilité

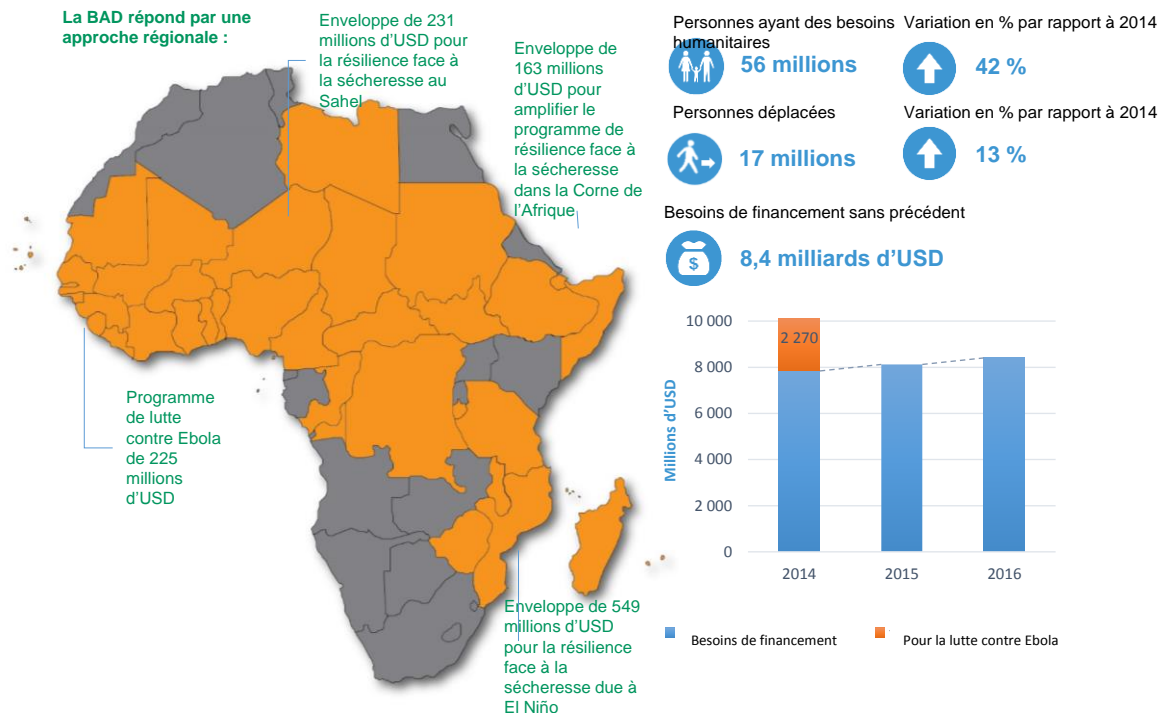
- 2.3. **Une situation devient fragile quand un pays n'est pas en mesure de gérer les risques.** Le développement n'est pas un processus linéaire et tous les pays se retrouvent en situation de fragilité à un moment ou à un autre. De même que chaque pays est différent des autres, chaque situation de fragilité est particulière de par sa nature et sa durée. L'éventail des situations de fragilité s'étend des tensions politiques, économiques et/ou sociales négligeables, aux catastrophes humanitaires.
- 2.4. **Actuellement, l'Afrique est confrontée à une combinaison de risques mondiaux et régionaux étroitement liés.** Depuis 2014, les vents contraires font des dégâts dans les États, les économies et les sociétés en Afrique. Le « supercycle » des matières premières est terminé, les échanges commerciaux mondiaux connaissent un ralentissement, les extrémistes violents et les terroristes ont commencé à étendre leurs activités criminelles au-delà des frontières nationales, contribuant ainsi à déstabiliser les régions, si bien qu'un nombre croissant de personnes déplacées tentent de se réfugier dans d'autres pays. Parallèlement, certains pays s'efforcent de faire face aux pressions sur le long terme, y compris l'urbanisation, la croissance démographique, le changement climatique et les problèmes de santé susceptibles d'amplifier et d'exacerber les risques auxquels les États, les économies et les sociétés sont déjà exposés.
- 2.5. **Le nombre de situations de fragilité a augmenté ces dernières années, surtout au niveau infranational.** Les catastrophes humanitaires sont la forme la plus extrême de situation de fragilité ; elles peuvent donc servir à mesurer l'évolution des situations de fragilité. Ces deux dernières années, les besoins humanitaires de l'Afrique, et du monde, ont atteint des niveaux sans précédent sous l'effet des conflits et des catastrophes naturelles (voir la figure 2). Aujourd'hui, plus de 56 millions de personnes ont besoin d'une aide humanitaire et on dénombre plus de 17 millions de personnes déplacées en Afrique.<sup>2</sup> Les femmes et les jeunes subissent ces situations de façon disproportionnée. Le premier Sommet humanitaire mondial, tenu les 23 et 24 mai 2016, a appelé les participants à trouver des solutions durables pour réduire les besoins – et le coût – futurs de l'aide humanitaire à travers le monde ; en d'autres termes, il s'agit de réduire le nombre de situations de fragilité.
- 2.6. **La prévention de ces catastrophes humanitaires exige, entre autres choses, l'intensification des actions concertées des partenaires au développement en vue de renforcer la résilience au niveau communautaire, national et régional.** L'approche de la Banque en ce qui concerne le renforcement de la résilience face à la sécheresse au Sahel, dans la Corne de l'Afrique et, tout récemment, en Afrique de l'Est et australe en réponse au phénomène El Niño, montre quelle forme cet engagement peut prendre. Il a fallu travailler au niveau local, avec une perspective régionale, en ciblant les groupes vulnérables, et renforcer les capacités institutionnelles. L'autonomisation des femmes doit nécessairement être incluse dans tout engagement dans ce type d'environnement, comme dans le Fonds d'investissement social de relance post Ebola financé au titre du FAD-13, qui donne une attention particulière aux femmes.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> BCAH (Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2016) : Besoins humanitaires globaux 2015, 2016

<sup>3</sup> ADF/BD/WP/2015/114/TD intitulé « Projet de fonds d'investissement social de relance post Ebola (PERSIF) »

Figure 2 : Depuis 2014, la plupart des pays africains ont eu besoin d'aide humanitaire en raison de facteurs internes ou externes

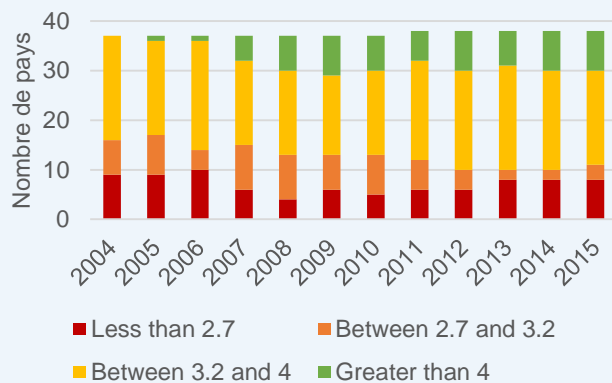


Les calculs et les illustrations de l'auteur sont basés sur les données du BCAH. Les pays en surbrillance ont sollicité des fonds au moins une fois, parfois plus, en 2014, pour répondre à des besoins humanitaires. Ces chiffres incluent les coûts liés aux répercussions comme le phénomène des réfugiés.

## 2.7. Le renforcement des capacités des États africains est un long processus non-linéaire.

En utilisant l'indice d'évaluation des politiques et des institutions des pays (EPIP)<sup>4</sup> comme indicateur de la résilience des États, il ressort des tendances à plus long terme (voir la figure 3) qu'un nombre croissant de pays ont réussi à améliorer leur notation moyenne de l'EPIP. Néanmoins, il apparaît aussi que pour les pays particulièrement vulnérables au départ, du fait de leur situation de fragilité, la réalisation de progrès s'avère difficile. En outre, la figure révèle que pour devenir résilient, il faut suivre un processus à long terme qui dépasse le simple cycle habituel de projet et exige une approche qui s'inscrit dans la durée.

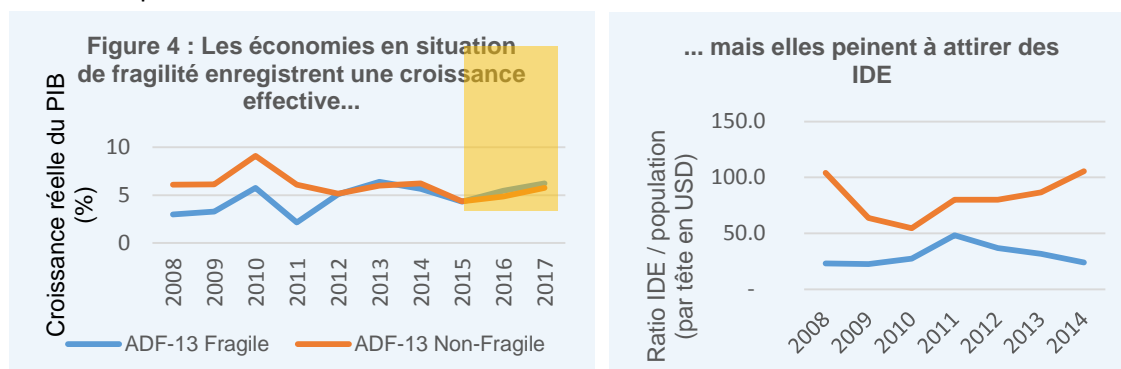
Figure 3 : Évolution de l'EPIP des pays bénéficiaires du FAD-13



<sup>4</sup> Le seuil de 3,2 points de l'EPIP est le critère habituellement utilisé par les BMD pour classer un pays dans la catégorie des « États fragiles ».



- 2.8. **L'économie d'un pays en situation de fragilité peut être singulièrement dynamique et résiliente.** L'analyse de la croissance du PIB réel montre que les pays en situation de fragilité suivent, malgré tout, une trajectoire de croissance résiliente. En dépit de la complexité de leur environnement, leurs trajectoires (et prévisions) de croissance sont semblables à celles des pays plus stables, attestant ainsi de la résilience des sociétés dans de tels contextes (voir la figure 4 ci-dessous). Toutefois, ces pays peinent à attirer les investissements étrangers. Il faut donc mettre davantage l'accent sur le rôle que le secteur privé est appelé à jouer dans ces pays pour libérer leur potentiel de croissance.



- 2.9. **Les Top 5 visent à bâtir une Afrique résiliente qui inverse la tendance à l'accroissement des besoins humanitaires.** Sensible à la spécificité des situations de fragilité, la Banque mène des interventions régionales à long terme dans cinq domaines d'intervention critiques, qui sont tous axés sur la promotion de l'inclusion et le renforcement des institutions. Conformément à son mandat, la Banque accorde la priorité aux dimensions économique, sociale et environnementale, tout en reconnaissant et en poursuivant son engagement dans les dimensions politique et sécuritaire, sur la base des principes de la Nouvelle donne (*New Deal*) pour l'engagement dans les États fragiles (voir figure 5).

Figure 5 : Fragilité, Résilience et Top 5



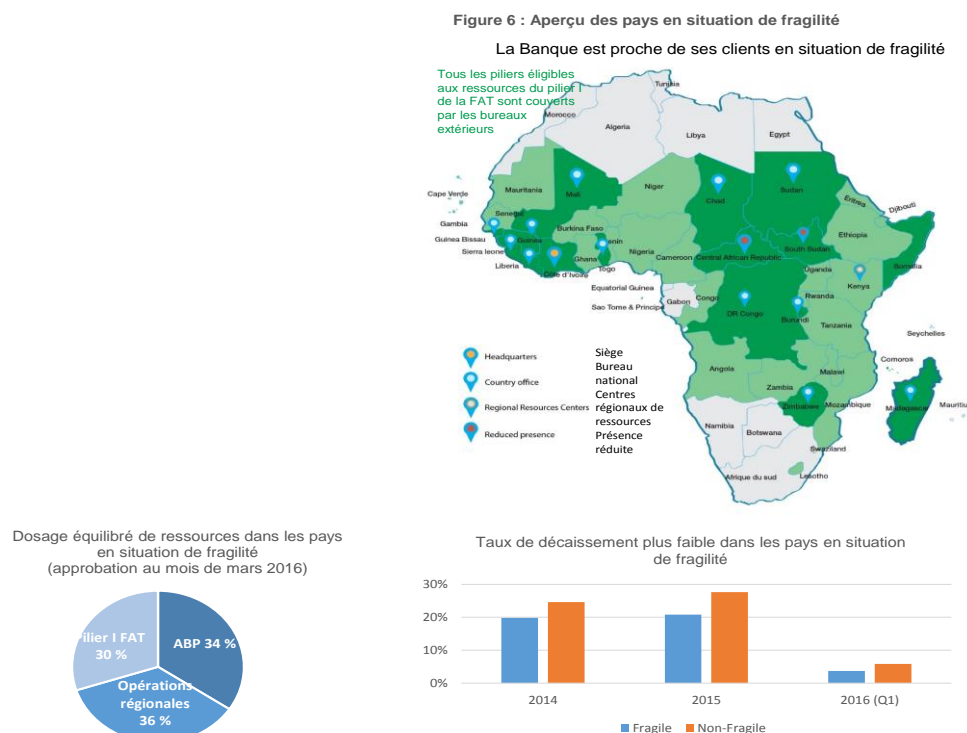
### 3. Appui de la Banque aux pays en situation de fragilité dans le cadre du FAD-13

#### Qu'est-ce qui a changé ?

- 3.1. **Les Plénipotentiaires du FAD ont estimé qu'un engagement plus résolu dans les États fragiles revêtait un caractère hautement prioritaire durant le cycle du FAD-13.** Le regain d'intérêt pour la fragilité s'est traduit par d'importants changements au niveau institutionnel, opérationnel et de l'allocation des ressources : i) une nouvelle Stratégie pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique, 2014 – 2019, ainsi que les directives opérationnelles connexes ont été approuvées ; ii) le montant des ressources allouées aux pays en situation de fragilité s'est accru ;

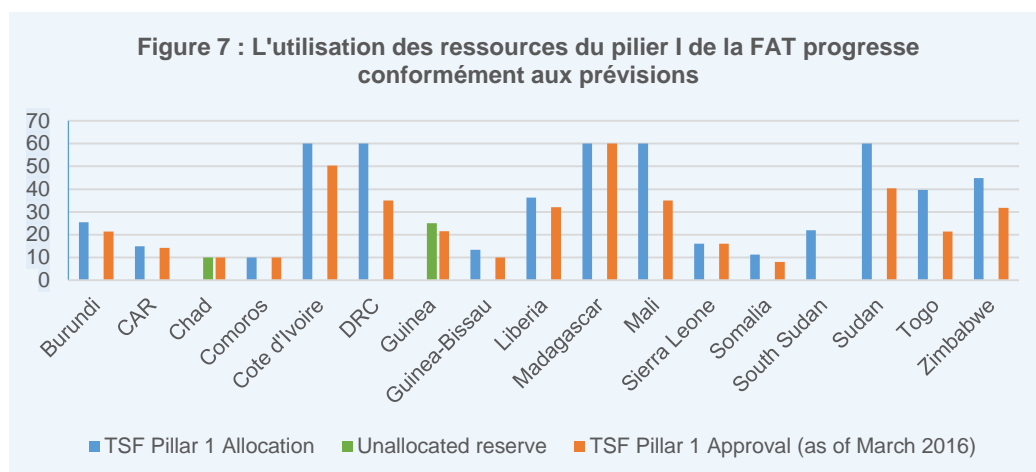
iii) et le mécanisme d'allocation de ressources de la FAT s'est assoupli pour répondre plus efficacement aux attentes, et la FAT a pu obtenir des ressources auprès d'autres guichets de la Banque ; et iv) l'Unité des États fragiles a été promue au rang de Département d'appui à la transition.

### Qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui a fonctionné?



- 3.2. **FAD-13 : Au 31 mars 2016, 43 % de l'enveloppe globale des ressources du FAD avaient été affectés à des pays en situation de fragilité, contre 17 % au titre du FAD-12.** Actuellement, le pilier I de la FAT et l'enveloppe consacrée aux opérations régionales représentent ensemble les deux tiers des ressources du FAD allouées aux pays en situation de fragilité, ce qui reflète l'augmentation, ces dernières années, du nombre de pays en situation de fragilité et le regain d'attention que le FAD/la FAT accordent à ces pays. La Banque est présente – ou a un représentant – dans tous les pays qui reçoivent des ressources additionnelles au titre du pilier I de la FAT, mais elle a dû réduire ses effectifs en République centrafricaine (RCA) et au Soudan du Sud, suite à l'escalade des crises. Malgré ces événements, les données de la Banque montrent que le taux de décaissement des opérations dans les pays en situation de fragilité est à peine inférieur à celui enregistré dans les pays qui ne sont pas fragiles (voir la figure 6).
- 3.3. **Les dernières modifications apportées à la FAT au titre du FAD-13 ont eu un impact significatif sur les États, les économies et les populations bénéficiaires.** En effet, i) une *évaluation qualitative* a permis à la Guinée de devenir éligible aux ressources pour lutter contre Ebola, ainsi qu'au Tchad, qui subissait le contrecoup à la fois des actions de Boko Haram et de la chute des prix du pétrole ; ii) une réserve *non encore affectée* au titre du pilier I a fourni des ressources complémentaires pour lutter contre les effets de la sécheresse, de la maladie et de l'insécurité ; et iii) grâce à l'effet *de levier* du pilier I des ressources supplémentaires ont été mobilisées, ce qui a permis de renforcer la réponse régionale aux situations de crise.
- 3.4. **Le pilier I de la FAT :** les pays en situation de fragilité sont extrêmement tributaires des ressources des donateurs pour investir dans l'infrastructure et renforcer leurs capacités institutionnelles. Les réponses ciblées de la Banque sont en train d'inverser des décennies de détérioration de l'infrastructure. Au titre du FAD-13, cinq pays ont reçu le montant maximum

autorisé par pays qui s'élève à 60 millions d'UC. Avec un taux d'approbation de 73 %, la Banque est en bonne voie d'atteindre ses objectifs d'engagement des ressources, même si le Soudan du Sud reste à la traîne en raison de la crise politique qui y perdure (voir la figure 7). Environ 63 % des réserves non allouées ont été utilisées et le reliquat est en train d'être affecté à des opérations au Tchad, en Érythrée et en Somalie.



- 3.5. **Le pilier II de la FAT** : les pays en situation d'arriérés sont pris dans le piège de la fragilité. En effet, faute de ressources, ils ne peuvent sortir de ce piège. En même temps, les arriérés accumulés leur ferment l'accès aux marchés financiers internationaux, or ces pays n'ont qu'un accès limité aux fonds des donateurs. Le pilier II de la FAT et, par le passé, la Facilité en faveur des pays post-conflit ont joué un rôle capital dans la résolution de ce problème au fil des années (voir le tableau 1). Pour l'heure, parmi les trois pays éligibles aux ressources du pilier II, la Somalie est sous le coup de sanctions depuis le plus longtemps (1990), suivie du Soudan (1996) et du Zimbabwe (2002). Ces pays ont connu deux revers : la réduction de leur accès à des entrées de fonds dont ils ont grandement besoin parallèlement à l'augmentation des niveaux du service de leur dette, d'une part, et de l'autre, la nette diminution de leurs capacités d'honorer leurs engagements à cet égard. Au titre du FAD-13, la Banque a aidé ces pays à renforcer leurs capacités de gestion de leur dette et assuré la coordination, avec le FMI et la Banque mondiale, des options envisageables pour apurer leurs arriérés. S'il est vrai que les solutions techniques sont une condition nécessaire pour apurer les arriérés, elles ne suffisent pas. La volonté politique est indispensable tant au niveau des gouvernements des pays concernés, qui doivent entreprendre les réformes requises, qu'au niveau des créanciers, ce qui rend hasardeux tout pronostic relatif aux progrès attendus.<sup>5</sup>

**Tableau 1 : Opérations d'apurement des arriérés de la BAD**

Année	Pays
2009	Côte d'Ivoire
2008	Liberia
2008	Togo
2007	Comores
2006	RCA
2004	Burundi
2004	Rép. du Congo
2002	RDC

<sup>5</sup> Une autre table ronde technique sur l'apurement des arriérés du Zimbabwe a eu lieu entre le gouvernement du Zimbabwe et les institutions financières internationales le 27 mai 2016 à Lusaka, en Zambie, pour se pencher sur les perspectives d'apurement des arriérés courant 2016. Au regard des progrès accomplis, le processus d'apurement des arriérés de la Somalie pourrait s'achever d'ici à 2017/18. Quant au Soudan, la Banque continue de suivre l'évolution de la situation concernant la résolution de l'imbroglio politique.

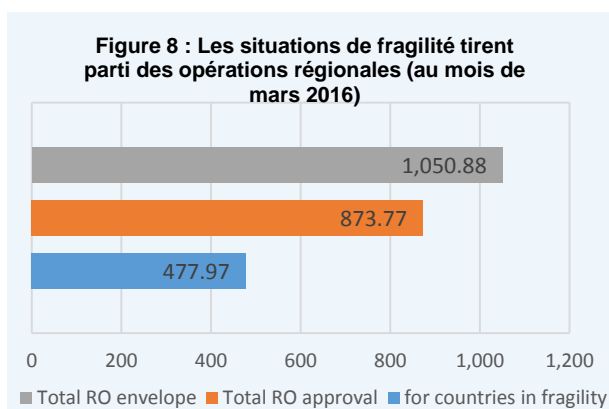
3.6. **Le pilier III de la FAT : les notes plus faibles attribuées au titre de l'EPIP reflètent des faiblesses institutionnelles plus marquées** dans les pays FAD en situation de fragilité. Selon un modèle révisé, le pilier III octroie des ressources limitées sous forme de dons pour renforcer les capacités et apporter une assistance technique aux pays FAD, mais seulement sur la base de l'impact potentiel, de la capacité d'innover, du positionnement stratégique ou du potentiel d'extension des projets retenus. En 2014, la Banque a alloué un montant de 6,5 millions d'UC au titre du pilier III pour contribuer à la lutte contre Ebola, avec un accent particulier sur un programme innovant des pairs africains à africains, auquel ont participé des infirmiers et infirmières ainsi que des médecins venus d'autres régions d'Afrique pour travailler dans les trois pays africains les plus durement touchés, à savoir la Guinée, la Sierra Leone et le Liberia. À la suite de l'approbation des Directives opérationnelles en janvier 2015, ORTS a lancé le premier appel à propositions au premier trimestre 2015, puis le deuxième, au premier trimestre 2016.

**Encadré 1 : Amélioration des recettes générées par les minéraux en Sierra Leone**

Grâce aux ressources du pilier III, la Banque a pu aider la Sierra Leone à renforcer ses capacités institutionnelles concernant l'harmonisation et le recouvrement des recettes fiscales prélevées sur les minéraux et l'harmonisation et le recouvrement des recettes non fiscales ainsi que l'amélioration de la gouvernance dans le secteur des industries extractives. Les principaux résultats du projet sont la réduction du trafic de minéraux vers les autres pays de l'Union du fleuve Mano, la rédaction d'une Charte des ressources naturelles, l'amélioration de la gouvernance et de la mobilisation des recettes.

3.7. Au mois de mai 2016, 50 % des ressources du pilier III étaient approuvées et le montant total devrait être engagé d'ici à fin 2016. Avec cette nouvelle approche, 4,75 millions d'UC servent à financer des projets pilotes d'entrepreneuriat pour les jeunes au Burundi, en RCA, en RDC, au Liberia et en Sierra Leone, qui peuvent être amplifiés dans le cadre de l'Initiative de la BAD en faveur des emplois pour les jeunes en Afrique. En outre, un appui indirect de 16 millions d'UC octroyé par ce guichet aide la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF) à prodiguer des conseils et à renforcer les capacités juridiques et de négociation des PMR, surtout en ce qui concerne les investissements dans le secteur des ressources naturelles et les grands projets d'infrastructure. La gestion des ressources naturelles peut être un facteur de fragilité ou une source de résilience. S'appuyant sur son expérience, la Banque continuera de soutenir ces domaines vitaux à l'avenir (voir encadré 1).

3.8. **Opérations régionales** : compte tenu de l'importance accordée aux approches régionales et tirant parti du potentiel de développement des opérations régionales à travers le pilier I de la FAT, la Banque a approuvé 14 opérations régionales, y compris dans des pays en situation de fragilité, à hauteur de 478 millions d'UC, soit 55 % de la totalité des ressources approuvées au titre de l'enveloppe allouée aux opérations régionales (voir la figure 8). Il s'agit notamment d'étendre l'envergure d'opérations régionales existantes qui visent à renforcer la résilience à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, développer le corridor de transport reliant le littoral de la Côte d'Ivoire (San Pedro) à la capitale enclavée du Mali, Bamako, et fournir une énergie verte au Burundi, à la RDC et au Rwanda (Ruzizi), ainsi qu'à la Gambie, à la Guinée, à la Guinée-Bissau et au Sénégal (OMVG).



3.9. **Renforcer l'orientation sur le secteur privé.** Outre son soutien de longue date à l'amélioration du cadre réglementaire permettant au secteur privé de fonctionner et de financer l'infrastructure nécessaire (routes, énergie, éducation et eau), la Banque a accru son appui au développement du secteur privé à l'aide de divers instruments. Il s'agit des prises de participation (voir encadré 2) et du financement du commerce au Zimbabwe, qui permettront d'importer les intrants agricoles essentiels comme les produits chimiques agricoles, les pesticides, le matériel agricole, etc. qui vont redynamiser les secteurs agricole et manufacturier. Au cours des deux derniers cycles du FAD, seulement 8 % des investissements du secteur privé dans les pays FAD ont été acheminés directement vers les pays en situation de fragilité. Certes, par rapport au taux de 6 % enregistré durant le FAD-11, il y a une amélioration, néanmoins, cela montre que les questions comme le risque et la taille minimale font que l'allocation au portefeuille du secteur privé reste sous-représentée dans les pays en situation de fragilité. De gros écueils doivent encore être surmontés pour développer de manière significative les opérations du secteur privé de la Banque. Compte tenu de leur profil de risque plus élevé, investir dans ces pays pousse la Banque à la limite de son appétence pour les risques ; les opérations de plus petite taille entraînent le renchérissement du coût des transactions ; et l'absence d'instruments de prêt en monnaie locale expose les opérateurs aux risques de change, si bien que les marchés des capitaux locaux sont peu profonds et sous-développés. Toutes choses qui montrent l'importance que revêt la poursuite de cette approche innovante et axée sur cette dimension durant le FAD-14.

#### Encadré 2 : Rôle des prises de participation

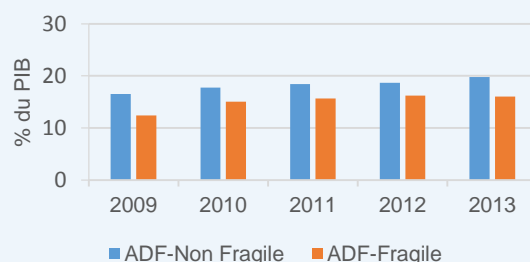
La BAD reconnaît le rôle clé que les prises de participation peuvent jouer pour stimuler la croissance du secteur privé dans les situations de fragilité lorsque les investisseurs traditionnels ont une faible appétence au risque.

Aujourd'hui, 16 % des prises de participation de la Banque dans des institutions financières et des fonds de capital-investissement se font dans des États fragiles. Pendant la crise de 2011/12 en Côte d'Ivoire, les investissements de la Banque dans six fonds ont aidé le pays à relancer son économie et permis le maintien des services d'alimentation en électricité (CIE) et en eau (SODECI) à la population.

3.10. **La Facilité de rehaussement du crédit du secteur privé (PSF) fonctionne à présent.** L'utilisation de la dotation initiale de 165 millions d'UC se poursuit régulièrement. Fin 2015, approximativement 160 millions d'UC avaient été investis dans 15 transactions à divers stades d'exécution et plus de 50 % se déroulent dans des pays en situation de fragilité. Les projets approuvés incluent, par exemple, un projet d'énergie en Sierra Leone qui doit augmenter la production d'énergie de 50 %. La construction et l'exploitation d'un nouveau terminal à conteneur de transbordement au Togo devrait créer 670 emplois permanents et 2000 emplois temporaires pendant la phase actuelle de construction.

3.11. **Aider les gouvernements à mobiliser davantage de ressources internes.** Les pays en situation de fragilité ont des ratios recettes fiscales/PIB plus faibles (15 % environ en moyenne) que leurs homologues non-fragiles (voir la figure 9). De ce fait, il leur est difficile d'allouer des sommes significatives en complément des flux d'APD destinés au développement de l'infrastructure. Grâce à la modernisation et à l'amélioration de la gestion des régimes fiscaux, la mobilisation des recettes fiscales se développe petit à petit. Au titre du FAD-13, la Banque a affecté 113 millions d'UC à des interventions liées à la gouvernance, y compris des activités de gestion des finances publiques et l'amélioration du milieu des affaires dans 14 pays en situation de fragilité.

Figure 9 : Mobilisation de ressources intérieures



- 3.12. **Autonomisation des femmes et promotion de la parité en situation de fragilité.** Dans le cadre du FAD-13, la Banque a intensifié ses efforts visant à appuyer le rôle crucial des femmes et des organisations féminines dans le renforcement de la résilience. Conformément à ses Stratégies en matière de genre et d'engagement dans les États fragiles, la Banque intègre de plus en plus une dimension genre dans son engagement à tous les niveaux. La FAT a financé des opérations ciblées visant à renforcer le rôle des femmes comme agents du changement. Au Soudan, elle s'emploie à améliorer le cadre stratégique pour l'autonomisation économique des femmes et l'accroissement de la participation des femmes aux activités économiques.<sup>6</sup> Dans le cadre de l'Union du fleuve Mano, elle appuie le développement économique et l'amélioration des moyens de subsistance des femmes, des filles, des orphelins et des enfants vulnérables.<sup>7</sup>

#### *Qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ?*

- 3.13. **L'insécurité de l'environnement de travail demeure l'un des plus grands défis du Groupe de la Banque.** Durant le FAD-13, la Banque a dû réduire ses effectifs en RCA et au Soudan du Sud pour des raisons de sécurité. En de telles circonstances, les difficultés liées au « maintien de l'engagement » sont manifestes. La Banque a réagi en réduisant sa présence dans le pays tout en augmentant le nombre de missions de courte durée. Certes, les donateurs ont tendance à concentrer leurs ressources dans le secteur humanitaire pendant ces périodes, pourtant, il est de plus en plus manifeste que la distinction et la division traditionnelles du travail entre l'humanitaire, le sécuritaire et les actions de développement ont des limites face à une situation de fragilité. Cela revêt une importance toute particulière dans les situations qui perdurent depuis des années, comme c'est le cas dans ces deux pays.
- 3.14. **La mobilisation de ressources pour augmenter les ressources de la FAT au titre du FAD-13 a également été timide.** Ce n'est que récemment qu'il y a eu des avancées concernant la création d'un Fonds fiduciaire multi donateurs en faveur de la Somalie. Le processus devrait s'achever fin 2016 au regard des annonces de contribution à hauteur de 3 millions d'USD faites récemment par les donateurs. La FAT n'a pas encore pleinement exploité son potentiel de mobilisation de ressources additionnelles au cours des cycles de reconstitution.
- 3.15. **La Banque a opté pour un engagement plus sensible à la fragilité dans ses PMR, mais son impact reste encore essentiellement limité au niveau stratégique.** Cela traduit dans une certaine mesure combien il est complexe de mettre pleinement en œuvre tous les changements dans le cadre d'engagement lancé durant le FAD-13. La formation du personnel et l'introduction de nouvelles procédures se poursuivent, si bien que la conception des projets tient de plus en plus compte de la fragilité. Il convient de maintenir la dynamique créée jusqu'ici et d'accélérer la mise en œuvre de toute la gamme de mesures requises pour accroître l'impact dans les pays en situation de fragilité. L'outil d'évaluation de la résilience et de la fragilité des pays (ERFP) est actuellement utilisé à titre expérimental et il éclairera l'engagement futur de la Banque.

#### **4. Un modèle de développement et opérationnel amélioré pour les pays en situation de fragilité**

- 4.1. **La nouvelle structure organisationnelle de la Banque s'inspire des progrès accomplis ces dernières années au niveau du programme de fragilité** et lui permet de renforcer son efficacité opérationnelle dans les pays en situation de fragilité. L'application du prisme d'analyse de la fragilité dans l'engagement stratégique de la Banque sera coordonnée au niveau central par le « Bureau de coordination des États en transition » restructuré ; quant à l'engagement opérationnel, il sera renforcé par une présence accrue dans les bureaux nationaux et régionaux.

<sup>6</sup> ADF/BD/WP/2015/90 intitulé « Projet d'appui à la bonne gouvernance et à l'autonomisation économique des femmes »

<sup>7</sup> ADF/BD/WP/2015/114/TD intitulé « Fonds d'investissement social de relance post Ebola »



- 4.2. **Améliorer les résultats grâce à l'application d'un modèle décentralisé.** La mise en œuvre du programme de décentralisation de la Banque tiendra compte des exigences propres aux situations de fragilité et veillera au déploiement d'un personnel doté des connaissances et de l'expérience requises pour appliquer le prisme d'analyse de la fragilité. Dans ce contexte, la Banque procède également au renforcement de ses systèmes pour assurer une plus grande sécurité personnelle à ses agents dans des environnements d'insécurité.
- 4.3. **Améliorer la performance du portefeuille.** Grâce à la flexibilité de la Politique d'acquisition de 2015, la Banque pourra prendre une part plus active à la gestion et à la surveillance des procédures de passation des marchés dans les pays en situation de fragilité, notamment en recourant à une assistance technique ou aux services de spécialistes de la passation des marchés, en attendant que les ressources humaines locales soient capables de traiter ce type de transactions. Les prochains principes fiduciaires convenus entre la Banque et le système des Nations Unies donneront plus de flexibilité. Un accent plus marqué sera mis sur le suivi et la collecte de données ventilées par genre dans les pays en situation de fragilité.
- 4.4. **Des partenariats pour de meilleurs résultats dans des environnements d'insécurité.** Compte tenu de l'avantage comparatif des acteurs du système des Nations Unies et des acteurs non étatiques, singulièrement les opérateurs privés et les organisations de la société civile, dans le maintien d'une présence et d'opérations dans des environnements d'insécurité, la Banque entend resserrer ces relations de partenariats pour mener ses opérations. Elle va donc approfondir sa collaboration avec l'Union africaine et les Communautés économiques régionales afin de trouver des solutions régionales qu'elle va soutenir. La Banque continuera de partager son expérience et les enseignements tirés avec d'autres partenaires au développement dans le cadre de forums comme le Réseau international de l'OCDE sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). Par ailleurs, elle travaillera en étroite coordination avec la Banque mondiale et ses partenaires bilatéraux, comme l'Agence Suisse pour le développement et la coopération (SDC), le Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID) et l'Agence française de développement (AFD).

## 5. Propositions concernant la Facilité d'appui à la transition au titre du FAD-14

- 5.1. **La FAT reste une source vitale de ressources pour les pays à bas revenu et en situation de fragilité.** Depuis 2008, elle a octroyé plus d'1,2 milliard de ressources complémentaires, apuré les arriérés de la Côte d'Ivoire et du Liberia, et réservé 145 millions d'UC au développement institutionnel. L'allocation des ressources de la FAT est analysée dans le document pertinent du FAD-14 ; quant à la présente section, elle fait des propositions relatives à l'utilisation des ressources de la FAT au titre du FAD-14.
- 5.2. **Pilier I : relever le niveau de la réserve non allouée pour le porter de 10 à 15 % :** beaucoup de pays africains sont exposés à des situations de fragilité face à un choc. Dans l'hypothèse la plus pessimiste, ces situations résultent en une urgence humanitaire. Les chocs peuvent être de nature diverse : conflit, sécheresse, maladie, etc., mais ce qu'ils ont en commun, c'est leur imprévisibilité. Une réaction prompte pour maîtriser une situation de fragilité, souvent au niveau infranational, réduit le coût humain et économique subi par les populations et les économies affectées. Ce facteur est très important car le manque de financement pour répondre à ce type de besoins va en s'exacerbant depuis quelques années. Le relèvement du niveau de la réserve non allouée devrait accroître la capacité d'action de la Banque face à ces situations et lui permettre d'apporter un appui en temps utile à ces pays durant ces renversements de conjoncture. Il est prévu de soumettre le projet d'utilisation de cette réserve aux participants à la revue à mi-parcours du FAD-14 afin qu'ils décident d'une éventuelle réaffectation de ces ressources, par exemple, au pilier II, au cas où des financements complémentaires seraient nécessaires pour apurer des arriérés, combler les déficits de l'enveloppe allouée aux opérations régionales ou augmenter les capitaux mis à la disposition de la Facilité de rehaussement du crédit du secteur privé (PSF).

- 5.3. **Pilier I : autoriser le report/l'ajout sur le FAD-14 des allocations pays du Soudan du Sud au cas où les ressources ne seraient pas pleinement engagées d'ici à fin 2016.** À ce jour, le Soudan du Sud n'a pas été en mesure d'engager son allocation au titre du pilier I à hauteur de 22 millions d'UC en raison de la situation de fragilité qui perdure. La Banque reconnaît que la sortie d'une situation de fragilité n'est pas un processus linéaire et que les ressources sont une exigence nécessaire mais insuffisante. Le fait de veiller à ce qu'un pays ne perde pas les ressources qui lui sont allouées au titre du pilier I en raison de sa fragilité signifie que ce pays n'est pas puni parce qu'il est fragile et cela donne à la Banque la flexibilité requise pour soutenir ce pays durant des moments cruciaux de revirement de conjoncture. Consciente de cela, la Direction propose de reporter l'allocation au titre du pilier I de la FAT du Soudan du Sud sur le FAD-14, au cas où la totalité des ressources ne seraient pas engagées d'ici à fin 2016.
- 5.4. **Pilier II : perspectives d'apurement des arriérés de la Somalie, du Soudan et du Zimbabwe.** Il ressort des discussions entre le gouvernement du Zimbabwe, le FMI, la Banque mondiale et la Banque, en marge des Assemblées annuelles de la BAD tenues à Lusaka, en Zambie, en mai 2016, que le Zimbabwe a pu obtenir ces ressources au titre du FAD-13, indépendamment du processus PPTe. Sur la base des récents progrès réalisés par la Somalie, on peut raisonnablement supposer que ce pays pourrait bien apurer ses arriérés durant le cycle du FAD-14. Quant au Soudan, les perspectives d'apurement seront réexaminées au cours de la Revue à mi-parcours du FAD-14.
- 5.5. **Pilier III : apporter un appui à la promotion de la croissance du secteur privé en facilitant les investissements ciblés.** L'expérience montre que dans les économies fragiles où il y a pénurie de capitaux, l'IDE peut être porteur de transformation en incitant, par son action, d'autres investisseurs à s'engager. Dans ces pays, en général, les agences de promotion de l'investissement manquent de capacités, ou tout simplement d'expérience, face aux marchés internationaux si ces pays ont été coupés de l'économie mondiale en raison d'une crise économique ou d'un conflit. Les ressources du pilier III peuvent combler ce manque d'intermédiation, non seulement en renforçant les capacités de ces agences et en soutenant les réformes en vue d'améliorer le climat des affaires, mais aussi en tirant partie de la réputation de la BAD comme locomotive de la promotion de l'investissement dans ces pays. Ce type d'intervention viendrait en complément du rôle de catalyseur joué par les financements de la Banque pour attirer les investissements dans les pays en situation de fragilité, rôle analysé dans le document du FAD-14 consacré au développement du secteur privé. Il est donc proposé d'utiliser une partie de l'allocation du pilier III du FAD-14 à cette fin.
- 5.6. **Pilier III : maintien de l'appui à l'ALSF.** La collaboration actuelle entre la FAT et l'ALSF répond à une demande critique des gouvernements en situation de fragilité qui sollicitent des services de conseil juridique et s'efforcent de renforcer leurs capacités dans des domaines très importants comme la gestion des contrats portant sur les ressources naturelles. Il est donc proposé d'envisager de maintenir l'appui à l'ALSF dans le cadre du FAD-14 au titre du pilier III de la FAT, en fonction de la demande et du taux d'utilisation par l'ALSF des ressources allouées au titre du FAD-13.
- 5.7. **Pilier IV : envisager de créer un nouveau pilier à l'appui du secteur privé en adoptant une approche mixte.** Comme indiqué précédemment, il faut innover davantage pour surmonter les obstacles à l'augmentation des financements du secteur privé dans les pays en situation de fragilité. L'une de ces innovations, qui est présentée plus en détail dans le document du FAD-14 consacré au développement du secteur privé, consiste à créer un pilier IV dédié, au sein du cadre actuel de la FAT. S'inspirant de l'exemple de la création du pilier I au sein de la FAT, qui a su dépasser les limites imposées par la formule d'ABP pour accroître l'aide du secteur public aux pays en situation de fragilité, le futur pilier IV pourrait changer la donne en augmentant le volume du portefeuille du secteur privé de la Banque dans ces pays.

## 6. Recommandation

- 6.1. Les Plénipotentiaires sont invités à prendre note du présent rapport et à donner leur avis sur les propositions présentées à la Section 5 de ce document.