

Orientations stratégiques pour le FAD-12

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



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Table des matières

Abréviations	ii
1. Introduction	1
2. Priorités opérationnelles	2
<i>Consolidation de la position du FAD dans les principales priorités opérationnelles</i>	<i>2</i>
<i>Ciblage des niches.....</i>	<i>2</i>
3. Cadre réglementaire adapté.....	3
<i>Allocation des ressources du FAD.....</i>	<i>3</i>
<i>Cadre réglementaire flexible</i>	<i>4</i>
4. Capacité de mise en œuvre	4

Abréviations

ABP	Allocation basée sur la performance
BAD	Banque africaine de développement
FAD	Fonds africain de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du FAD
FAD-12	Douzième reconstitution générale des ressources du FAD
OR	Opération régionale
PIB	Produit intérieur brut
RMP	Revue à mi-parcours

NOTE SUR LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

1. Introduction

- 1.1 Cette note vise à proposer les grandes orientations pour la douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-12) et solliciter les conseils des Plénipotentiaires sur la définition des priorités et des objectifs avec pour but de fournir un cadre aux consultations relatives à ce cycle de reconstitution. La Direction est d'avis que le Fonds africain de développement (le FAD ou le Fonds) devrait maintenir ses priorités actuelles et consolider les progrès accomplis, et, dans le même temps, procéder à certains ajustements dictés par le changement du contexte mondial.
- 1.2 La croissance soutenue enregistrée par les économies africaines au cours de la dernière décennie s'est maintenant interrompue, les prévisions concernant la croissance du PIB s'établissant à 1,6 % pour 2009, avec, en corollaire, une baisse du revenu par habitant pour la première fois depuis une décennie. La valeur des exportations d'Afrique subsaharienne a chuté de 38 % cette année, après une croissance à deux chiffres six années durant. Il y a certes des signes d'une amorce de reprise mondiale¹, mais des incertitudes subsistent quant à sa cadence et à sa durabilité à moyen terme.
- 1.3 Dans ce contexte, le FAD-12 devra viser à relever les défis à court terme (redressement après la crise) et à réaliser les objectifs de développement à long terme (objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), compétitivité africaine), à des niveaux variés, en fonction du contexte de chaque pays. La période du FAD-12 sera cruciale pour l'intensification de l'appui aux pays FAD, afin de : i) préserver les progrès accomplis à grande-peine ces dernières décennies et prévenir la remise en cause, sous l'effet de la crise financière, des importants gains enregistrés ; et ii) approfondir et accroître l'aide en vue de pérenniser les niveaux de croissance nécessaires pour réaliser les OMD à l'horizon 2015 et mieux positionner les économies africaines sur l'échiquier mondial.
- 1.4 Le FAD est mieux positionné que jamais pour relever ces défis. Priorité doit donc, à présent, être accordée à la consolidation de l'avantage comparatif du Fonds dans les domaines qui demeurent cruciaux pour la compétitivité du continent africain et où l'aide publique au développement est insuffisante. Les enseignements tirés et les ajustements opérés à partir des réalisations et expériences actuelles du FAD, ainsi que l'accélération de l'ambitieux programme de repositionnement contribueront également à renforcer la capacité du Fonds à améliorer les résultats en matière de développement. Pendant la période du FAD-12, la Direction propose d'amplifier l'aide aux pays FAD, en renforçant et en consolidant les priorités du FAD, et en accroissant sa flexibilité en ce qui concerne les cadres réglementaires, les opérations et l'allocation des ressources, afin d'accélérer l'acheminement de l'aide et d'en accroître l'efficacité, durant les périodes de transition et de redressement.
- 1.5 En présentant les grandes orientations explicitées ci-dessous, le FAD voudrait solliciter les vues des Plénipotentiaires sur l'engagement accru dans les principaux domaines prioritaires et le renforcement de la flexibilité de son cadre d'intervention. La présente note est organisée comme suit : la section 2 définit dans leurs grandes lignes les principales orientations pour le FAD-12, tandis que la section 3 analyse les moyens pour renforcer la flexibilité du cadre du Fonds, et la section 4 esquisse des plans institutionnels pour accroître les capacités dans divers domaines.

¹ Le FMI prévoit un taux de croissance du PIB réel de 4,1 % pour l'Afrique subsaharienne en 2010.

2. Priorités opérationnelles

Consolidation de la position du FAD dans les principales priorités opérationnelles

- 2.1 En 2010, la Direction effectuera une revue formelle de la stratégie institutionnelle de la Banque (SMT) et étudiera la possibilité de resserrer davantage les priorités du Fonds.
- 2.2 En dépit de l'amélioration du climat de l'investissement et du renforcement du secteur financier, il y a un domaine qui requiert une attention soutenue, à savoir l'infrastructure. Étant une contrainte de taille non seulement pour la compétitivité africaine, mais aussi pour l'appui au développement agricole, à la sécurité alimentaire et à l'atteinte des OMD, l'infrastructure, en particulier le transport, l'énergie et l'eau, demeurera la principale priorité opérationnelle du Fonds pendant la période du FAD-12. Une attention nouvelle sera portée à l'articulation des interventions avec les efforts déployés dans le domaine du changement climatique.
- 2.3 Dans le domaine de la gouvernance, un regain d'attention sera accordé au renforcement du système et du cadre de suivi, afin de suivre et de rendre compte systématiquement de l'exécution de tous les projets impliquant la gouvernance, en particulier les prêts à l'appui de réformes. En outre, l'appui au renforcement des capacités en matière de lutte contre la fraude et la corruption sera intensifié.
- 2.4 L'intégration régionale étant de plus en plus reconnue comme une force motrice contribuant à l'accroissement de la productivité et de la compétitivité, le FAD continuera à étendre et à appuyer les opérations régionales (OR) grâce à son enveloppe consacrée à ces opérations, y compris les interventions qui soutiennent la gestion du risque climatique. Une attention spéciale sera accordée à la sélection et la hiérarchisation des biens publics régionaux (BPR) à travers l'élaboration de stratégies d'intégration régionale en appui aux Communautés économiques régionales. Étant donné la complexité des opérations régionales, et notamment les longs délais nécessaires pour préparer les projets et produire des résultats (ce qui requiert souvent deux cycles de reconstitution), le Fonds instaurera des indicateurs de mesure des résultats à la carte.
- 2.5 Dans les États fragiles, fort des enseignements tirés de la Facilité actuelle et des opérations en cours, le FAD suivra les opérations d'appui budgétaire de plus près, et de plus en plus par le biais d'un groupe de suivi conjoint composé des représentants des différents donateurs. Le défi à relever pour le Fonds et les autres donateurs consistera à équilibrer l'impact de l'appui budgétaire sur le développement pour soutenir la paix, tout en accordant l'attention voulue aux préoccupations fiduciaires. Le guichet d'apurement des arriérés devra être doté de ressources sensiblement accrues pour accompagner la normalisation des relations avec des pays clés, comme le Zimbabwe, en passe de renouer avec la communauté des bailleurs de fonds.

Ciblage des niches

- 2.6 En ce qui concerne les questions transversales, le Fonds continuera à maximiser la synergie entre les activités du Groupe de la Banque. À la suite de la revue de la Stratégie du secteur privé prévue d'ici à la fin de l'année, une proposition sera présentée en vue de mieux assister les pays FAD avec de nouveaux instruments taillés sur mesure.
- 2.7 La Banque renforcera par ailleurs, son rôle et la voix des pays FAD pour ce qui est des questions régionales clés. Après avoir servi de représentant des pays FAD dans l'élaboration de positions stratégiques à tenir dans d'importants forums internationaux tels que le G-20, la Banque ira plus loin en consolidant sa position en tant que voix et intermédiaire désintéressé des pays FAD sur la scène mondiale.
- 2.8 Dans le secteur de l'agriculture, une assistance ciblée sera assurée à travers des investissements dans la gestion de l'eau, les infrastructures de stockage de l'eau, les routes de dessertes et d'autres infrastructures rurales d'appui au développement agricole. Pour l'avenir, le Fonds maintiendra son approche axée sur les niches, la coordination de l'aide, en s'appuyant sur les partenariats, tout en maintenant sa flexibilité pour réagir promptement face à des situations de crise, comme la crise alimentaire, grâce à son pool d'experts en

agriculture.

- 2.9 Pour ce qui est du changement climatique, l'accent sera mis sur la mise en œuvre du Cadre d'investissement dans l'énergie propre nouvellement adopté et la modernisation de son expertise dans ce domaine à travers le partenariat avec des acteurs majeurs. La Banque utilisera sa voix et sa légitimité pour aider les PMR à faire entendre une voix forte de l'Afrique en ce qui concerne le plan d'action sur le changement climatique au lendemain de Copenhague, et veillera à ce que les pays africains participent activement au processus et bénéficient des financements disponibles. Des mesures seront mises en place et rationalisées pour veiller à ce que tous les investissements effectués par le FAD soient examinés et évalués du point de vue climatique pour s'assurer qu'ils contribuent à la limitation de la croissance des émissions de carbone et qu'ils soient adaptés en conséquence. Par ailleurs, le Fonds continuera à promouvoir l'égalité entre les sexes en appuyant des interventions qui assurent un accès égal des hommes et des femmes à l'emploi et aux financements.

Les Plénipotentiaires souscrivent-ils à une stratégie générale de consolidation pour le FAD-12, notamment à une plus grande sélectivité ?

D'une manière générale, les Plénipotentiaires considèrent-ils la sélectivité du FAD et l'équilibre des instruments comme appropriés ?

3. Cadre réglementaire adapté

- 3.1 Pour faire face au double défi probable qui se pose au FAD-12, à savoir l'atténuation des effets de la crise et l'intensification de l'aide pour favoriser une croissance et un redressement soutenus en Afrique, la meilleure solution sera d'accroître la flexibilité de son cadre réglementaire. Cette démarche le rendra à même de jouer un rôle prépondérant dans ses principales priorités opérationnelles et de relever les défis à court terme.

Allocation des ressources du FAD

- 3.2 La mise en œuvre du cadre convenu a mis à nu la persistance de problèmes dans sa conception et son application. La Direction a l'intention de présenter des propositions en vue d'accroître la prévisibilité des ressources, notamment en remédiant à la volatilité relative au portefeuille et en ajustant les règles de programmation et de concentration en début de période. La petite taille des allocations d'au moins la moitié des pays FAD conduit à une fragmentation des opérations en petites tranches pour tenir compte des exigences des règles régissant la programmation annuelle en fonction de la performance et la concentration des engagements en début de période.
- 3.3 L'appui continu à des initiatives spéciales telles que les opérations régionales et l'assistance aux États fragiles en dehors du cadre ABP sera indispensable. Des révisions de l'actuel cadre de partage des coûts seront envisagées pour remédier aux insuffisances créées par la coexistence de différentes règles de partage des coûts pour les pays participants dans un projet donné. Ces révisions clarifieront également le niveau des ressources consacrées aux BPR.
- 3.4 La crise et la difficulté à mettre au point une réponse appropriée et flexible ont également mis en relief la nécessité d'accorder une attention plus soutenue au problème de vulnérabilité, et, sans doute, de formuler des règles d'allocation plus agiles et plus flexibles dans des situations d'urgence comme une Facilité de crise. Certains Plénipotentiaires ont exprimé leur intérêt et leurs préoccupations quant à l'assouplissement du cadre ABP.

- 3.5 Des orientations des Plénipotentiaires sur la meilleure manière de procéder aideraient la Direction à élaborer d'éventuels ajustements. Des propositions seront également formulées en ce qui concerne le cadre de soutenabilité de la dette et les emprunts non concessionnels, dans le sens de la flexibilité récemment approuvée, mais en accordant l'attention voulue aux questions revêtant un intérêt particulier pour les pays africains à faible revenu. Enfin, certains pays se rapprochant du passage d'un statut à un autre, une politique de reclassement tenant compte des spécificités des pays sera élaborée pour adapter le dosage des ressources concessionnelles et non concessionnelles destinées aux pays qui passent du statut de pays FAD à celui de pays BAD.

Cadre réglementaire flexible

- 3.6 La flexibilité dans les opérations (instruments et politiques) sera au cœur du soutien du Fonds à ses PMR pendant le restant de la période de crise mondiale. Si certains pays risquent de continuer à pâtir des effets tardifs et prolongés de la crise financière, d'autres sont sur le point de rebondir. Pour appuyer ce groupe diversifié de clients, le Fonds devra se doter d'un ensemble adapté d'instruments permettant d'apporter des solutions plus rapides et plus personnalisés.
- 3.7 Pour compléter sa gamme limitée d'instruments, la Banque cherchera à enrichir et développer des instruments de programmation pour coller à la nature et aux spécificités de ses priorités essentielles. Par exemple, de tels instruments pour les projets d'infrastructure faciliteront l'assistance d'une aide durable aux principaux stades des réformes sectorielles. En outre, des instruments spécifiques à décaissement rapide avec des échéances plus courtes pourraient être mis au point pour faire face à des problèmes de court terme. Pour mettre au point des produits adaptés aux besoins de ses clients, la Banque s'inspirera de l'expérience d'autres institutions financières internationales ayant connu une forte demande.
- 3.8 En s'appuyant sur sa réponse à la crise alimentaire et à la crise financière, pour laquelle elle a progressivement utilisé la restructuration du portefeuille comme un outil flexible, la Banque proposera des changements (y compris l'élimination des contraintes perçues) dans la réaffectation des ressources annulables pour favoriser une utilisation plus large de ces ressources dans le contexte de la gestion du portefeuille actif.

Les Plénipotentiaires trouvent-ils quelque avantage à exploiter les enseignements tirés de la crise financière en faisant de la flexibilité accrue une caractéristique plus permanente du système ABP ?

Comment établir un équilibre adéquat entre la flexibilité en matière d'allocation et la planification opérationnelle, d'une part, et entre la performance et la vulnérabilité, d'autre part ?

4. Capacité de mise en œuvre

- 4.1 La Direction propose d'approfondir, d'affiner et d'intensifier les réformes institutionnelles en cours pendant la période du FAD-12, tout en accordant une attention particulière au renforcement des domaines clés, notamment la décentralisation, les services institutionnels et la mise en œuvre du cadre budgétaire.
- 4.2 Les processus concourant à la qualité à l'entrée seront renforcés en étendant et intégrant l'évaluation de l'état de préparation à toutes les stratégies et les opérations dans les pays FAD. Les politiques et procédures de sauvegarde environnementale et sociale du Groupe de la Banque seront actualisés, avec à la clé, l'inclusion de nouveaux domaines et le renforcement des mécanismes de vérification de la conformité. Le cadre de mesure des résultats du FAD-12 sera affiné avec des indicateurs spécifiques pour les opérations régionales et les priorités nouvelles. Plus important encore, les nouveaux systèmes électroniques d'établissement de rapports sur les résultats, expérimentés dans le cadre du

FAD-11, seront étendus à l'ensemble de l'institution.

- 4.3 En se fondant sur une Feuille de route pour la décentralisation qui devrait être finalisée en décembre 2009, la Banque affinera sa vision et ses pratiques en matière de décentralisation en exploitant les enseignements tirés de l'expérience de ses 23 bureaux extérieurs actuels et en maintenant l'accent sur des domaines prioritaires tels que la délégation de pouvoirs, l'instauration d'un dosage approprié des compétences des ressources humaines, et le respect, dans l'application de ce dosage, de normes de référence clairement définies. La Banque déploiera un intense effort de communication afin d'intégrer davantage la décentralisation dans sa culture d'entreprise.
- 4.4 La Banque maintiendra son rythme de recrutement tout en conférant à sa fonction de gestion des ressources humaines une vocation davantage axée sur le service à la clientèle et le partenariat. Un nouveau programme de développement de la carrière, accompagné d'un nouveau système d'évaluation de la performance du personnel liant l'évaluation du personnel aux objectifs précis des départements, sera pleinement mis en œuvre, ce qui contribuera inculquer une culture du résultat. Des efforts continus seront déployés pour assurer un dosage approprié des compétences essentielles dans les principaux domaines et élargir la base de compétences pour qu'elle atteigne des niveaux suffisants pour pérenniser l'expertise. Notre objectif est de jeter une passerelle claire entre la contribution des membres du personnel à la réalisation des objectifs de l'institution, d'une part, et la progression de leur carrière, d'autre part.

Les Plénipotentiaires acceptent-ils la proposition de consolider et d'affiner la réforme des capacités institutionnelles pendant la période du FAD-12 ?

Les Plénipotentiaires ont-ils des orientations spécifiques à donner s'agissant de l'approfondissement des réformes institutionnelles convenues ?