

Stratégie du Groupe de la Banque  
africaine de développement pour

# Remédier à la fragilité et renforcer la résilience



2014-2019



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPPEMENT



**Département d'appui  
à la transition ORTS**

## Remerciements

Cette Stratégie est le fruit d'un travail collectif mené sous l'égide de M. Zondo Sakala, Vice- président, Programmes pays et régionaux et politiques (ORVP). Elle a été rédigée sous la conduite de M. Sibry Tapsoba, Directeur d'ORFS, et sous la coordination de Mme Senait Assefa, Chef de division d'ORFS.2. Le Département de la stratégie et des politiques a joué un rôle majeur dans l'élaboration du document sous les orientations de M. Kapil Kapoor, Directeur, et de Mme Kate Tench (Conseillère en stratégie). M. Frederik Teufel d'ORFS.2 a géré tout le processus avec les apports de tout le personnel d'ORFS et de M. Jeff Katz, consultant.

Le Bureau du Vice-président ORVP, en l'occurrence MM. Solomane Koné et Laurence Tawah, a apporté des conseils importants et une équipe de toute la Banque a servi de source d'inspiration dans le processus de rédaction. Les membres de cette équipe sont : Olukemi D. Afun-Ogidan, Cécile Ambert, Aissatou Ba, Ferdinand Bakoup, Yero Baldeh, Barbara Barungi, Abdellatif Bernoussi, Chiara Calvosa, Kalidou Diallo, Sally Dormeyan, Nawsheen Elaheebocus, Basil Jones, Abdul Kamara, Faith Kamau, Benedict Kanu, Shingo Kikuchi, Margaret Hilda Kilo, Mary Kimani, Patience Kuruneri, Xin Long, Sylvie Mahieu, Olivier Manlan, Margaret Monyeh, Ahmed Moumami, Stefan Muller, Jeremiah Mutonga, Justin Murara, Serge N'Guessan, Muteta Nzau, Kenneth Onyango, Modibo Sangaré, Baboucarr Sarr, Fabrice Sergent, Agnès Surry, Philippe Trape, James Wahome, Georg Weiers et Yemesrach Workie. Nous sommes reconnaissants à toutes ces personnes et à celles qui auraient été omises par inadvertance de cette liste, à qui nous adressons toutes nos excuses.

Les orientations du Vice-président Emmanuel Mbi, de Mme Geraldine Fraser-Moleketi, Envoyée spéciale pour le genre, et des directeurs Sheila Karma, Janvier K. Litsé, Alex Rugamba, Désiré Vencatachellum nous ont été particulièrement utiles dans les moments importants. Tous les représentants de la Banque dans les pays en situation de fragilité ont activement participé à la rédaction du document à travers les multiples vidéoconférences organisées à cet effet. Les rapports hebdomadaires de certains de ces bureaux ont servi dans les illustrations.

Nous avons apprécié les consultations engagées avec les membres du Panel de haut niveau sur les États fragiles et sa Secrétaire, Mme Sunita Pitamber.

Nous remercions aussi les consultants qui ont produit les documents de base et ont apporté des contributions pendant le processus de rédaction : John Afele, Guy Darlan, Mamadou Dia, Gabi Hesselbein, Alieu Jeng, Bruce Jones, John Mensah-Quainoo et Alastair McKechnie.

Nos échanges avec les collègues du bureau de la Banque mondiale à Nairobi et d'INCAF de l'OCDE ont permis de renforcer le contenu de ce document.

Les versions de la stratégie n'auraient pu être soumises à temps à CODE et aux Conseils sans le concours du Département des services linguistiques (SGLS) et des services du contrôle des documents des Conseils à qui nous disons merci pour la traduction, l'édition et le formatage.

# Table des matières

<b>Résumé</b>	07
<b>1 Introduction</b>	13
<b>2 Les défis de la fragilité en Afrique</b>	16
Comprendre la fragilité	16
La fragilité comme défi majeur du développement de l'Afrique	17
Enseignements tirés et évolution du cadre d'engagement	18
<b>3 Approche stratégique : s'attaquer aux facteurs de fragilité et renforcer la résilience</b>	22
Vision et objectifs	22
Principes d'engagement	22
Éléments clés de l'approche	23
Domaines d'intérêt : mise en œuvre de la SD avec un souci de lutte contre la fragilité	25
<b>4 Un cadre d'engagement intégré pour l'appui aux opérations</b>	33
Cadre de programmation et opérationnel 2014-2019	33
Financement : utiliser divers instruments et sources	35
Adapter l'approche et les processus de la Banque pour gérer les risques et les possibilités	37
<b>5 Gestion du changement</b>	41
Le rôle du Département d'appui à la transition	41
Collaboration avec d'autres départements de la Banque	42
Bureaux extérieurs et présence sur le terrain	43
Vers une stratégie évolutive : suivi, évaluation et ajustement de la stratégie	43
<b>6 Conclusion et recommandations</b>	46

# Avant-Propos

Le Panel de Haut niveau sur les États fragiles, mis en place en 2012 et présidé par la Présidente du Libéria, S.E. Ellen Johnson Sirleaf, a fortement influencé l'orientation stratégique de la Banque africaine de développement (la Banque) dans les pays touchés par les conflits et les crises en Afrique. Une leçon apprise du rapport de Haut niveau est que la fragilité ne respecte pas les frontières. La Banque a de ce fait, intégré cette leçon en mettant l'accent sur les situations de fragilité au lieu des pays et en adoptant une approche régionale pour gérer les répercussions régionales de la fragilité. La stratégie de la Banque : « Répondre à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique, 2014 – 2019 » est donc une réponse à la complexité et la diversité de la fragilité dont les pays font face.

La stratégie repose sur l'examen de l'assistance de la Banque aux pays en situation de fragilité. Il fait des recommandations pour la rationalisation des processus, la fourniture de réponses institutionnelles rapides et efficaces aux questions de fragilité comme dans ce fût le cas dans la lutte contre le virus Ebola, et le renforcement de la coordination sur le terrain en mettant les pays dans le siège du conducteur.

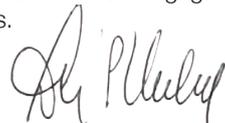
Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de renforcer la production continue de connaissances visant à identifier les racines de la fragilité au niveau local, national ou régional et proposer des approches pour

réduire les pressions inévitables des sociétés dynamiques, afin d'éviter ainsi l'éruption de la violence et les conflits.

Pour la Banque, la fragilité est « une situation à risque élevé d'effondrement social ou de conflit violent ». Aucun pays est à l'abri de la fragilité. Nous avons appris que l'engagement dans les situations de fragilité est risqué, mais le coût de ne pas oser est beaucoup plus élevé. De même, il n'y a pas de modèle prescrit des solutions et il n'y a pas de boîte à outils. L'innovation et la flexibilité dans nos réponses sont essentielles. Dans la mesure où le statu quo n'est pas une option, la Banque est déterminée à rester engagée et à adapter son approche pour un impact maximum.

Compte tenu de la nature multidimensionnelle de la fragilité et de l'évolution rapide de la situation dans les pays, des partenariats et alliances stratégiques seront cruciales pour la mise en œuvre de la stratégie.

Je suis reconnaissant aux membres du panel de haut niveau qui ont contribué à affiner notre engagement dans les situations fragiles.



**Donald Kaberuka**  
President

# Preface

La Stratégie Décennale de la Banque Africaine de Développement, 2013-2022 identifie la Fragilité comme un domaine nécessitant une attention particulière. Un nouveau Département à part entière d'Appui à la Transition a été mis en place pour soutenir l'engagement de la Banque à jouer un rôle de leadership sur les questions de fragilité en Afrique et de coordonner les processus de changement internes nécessaires pour améliorer l'efficacité de la Banque dans des situations fragiles.

Cette stratégie pour *Remédier à la fragilité et Renforcer la Résilience en Afrique, 2014-2019*, guide notre engagement dans les situations fragiles. Un élément clé de la stratégie est la reconnaissance de la fragilité non pas en tant que catégorie d'Etat, mais comme un phénomène qui peut apparaître dans de nombreux endroits et sous diverses formes. Suivant cette compréhension, le rôle de la Banque est d'aider ses pays membres régionaux à sortir de la fragilité et de contribuer à atténuer les risques qui peuvent en résulter dans les pays traversant de telles situations en renforçant leur résilience.

Compte tenu des spécificités des pays, il n'existe pas une solution unique et prête à l'emploi pouvant être appliquée à des situations fragiles. Par conséquent, la réactivité, la flexibilité, l'innovation et des interventions bien réfléchies et ciblées sont nécessaires. En conséquence, ces interventions doivent être fondées sur la connaissance des facteurs de fragilité et les besoins des pays.

Les interventions passées et les leçons tirées de celles-ci, de même que l'avis des pays membres régionaux de la Banque et l'expérience des partenaires au développement fournissent des indicateurs sur ce qui fonctionne. Ce que nos pays membres veulent est d'amener la Banque à faire plus et à adapter en permanence son approche.

## Que disent nos pays membres?

*Si nous obtenons la bonne gouvernance, la bonne politique, nous pourrions éliminer les conflits sur le continent.*

### **Olusegun Obasanjo, Ancien Président Nigérian**

Source: Assemblée Annuelle de la Banque africaine de Développement, 2014.

*Quatre-vingt pour cent des combattants n'ont aucune compétence. S'ils ne sont pas intégrés dans la société et munis de moyens de subsistance, ils pourraient devenir des voleurs de grand chemin.*

### **S.E. M. Hamed Bakayoko, ministre de l'Intérieur, des Affaires Intérieures et de la sécurité, de Côte d'Ivoire.**

*L'absence d'institutions fortes a exacerbé les différences politiques et ethniques attirant de ce fait « l'investissement opportuniste », ce qui n'aide pas le développement du pays. Ainsi, la pauvreté règne et la bataille sur les ressources limitées devient inévitable. Alors le cycle vicieux de la fragilité et du sous-développement commence, se termine et continue.*

### **Tabu Abdhallah Manirakiza, Ministre des Finances, Burundi.**

Source: Mettre fin à un conflit et consolidation de la paix en Afrique: Un appel à l'action Panel de haut niveau sur les États fragiles – Banque Africaine de Développement, 2014.

**Janvier K. Litse**  
Vice-Président pi, ORVP



## Figures

Figure 1 : Réduire la fragilité et renforcer la résilience dans le contexte de la Stratégie décennale de la Banque

## Encadrés

Encadré 1 – Discussion de haut niveau de Kigali sur la fragilité

Encadré 2 – Prisme d'analyse de la fragilité

Encadré 3 – Renforcement de la gouvernance des ressources naturelles

Encadré 4 – Appui en temps de crise : mise en œuvre de règlements politiques au Soudan

Encadré 5 – Évolution du rôle de la Banque en situation post-crise : Le cas de la Sierra Leone

Encadré 6 – Double objectif dans la conception des opérations

Encadré 7 – La Facilité d'appui à la transition

## Annexe

Annexe 1 : Les facteurs et manifestations de la fragilité

Annexe 2 : Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles

Annexe 3 : Cadre opérationnel modulé en fonction du contexte pour remédier à la fragilité

Annexe 4: Plan d'action et grille de programmation de la Stratégie de la Banque pour remédier à la Fragilité et renforcer la résilience en Afrique (2014-2019)

Annexe 5 : Cadre de résultats

Notes de fin de document

## Sigles et abréviations

ABP	Allocation basée sur la performance
BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
CARN	Centre africain des ressources naturelles
CDD	Développement communautaire
CEA	Commission économique (des Nations Unies) pour l'Afrique
CER	Communauté économique régionale
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CODE	Comité des opérations et pour l'efficacité du développement
DSIR	Document de stratégie pour l'intégration régionale
DSP	Document de stratégie pays
EES	Études économiques et sectorielles
EPIP	Évaluation des politiques et des institutions des pays
ERFP	Évaluation de la résilience et de la fragilité des pays
FAD	Fonds africain de développement
FAD-13	Treizième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement
FAR	Facilité d'appui renforcée
FASJ	Facilité africaine de soutien juridique
FEF	Facilité en faveur des États fragiles
FMI	Fonds monétaire international
FSN	Fonds spécial du Nigeria
HLPFS	Panel de haut niveau sur les États fragiles
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
INCAF	Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
JP	Jeune professionnel
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations unies
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
PMR	Pays membre régional
SD	Stratégie décennale pour la période 2013-2022
SEEFSS	Stratégie d'engagement renforcé dans les États fragiles 2008
UA	Union africaine
UC	Unité de compte

# Résumé

## Introduction

Ce document présente la stratégie que le Groupe de la Banque africaine de développement (la Banque) entend adopter pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience dans ses pays membres régionaux au cours de la période 2014-2019. Elle s'appuie sur la Stratégie décennale (2013-2022) de la Banque, et prend comme point de départ la Stratégie pour un engagement accru dans les États fragiles de 2008 qu'elle remplace, en tenant compte des enseignements tirés lors de sa mise en œuvre et des recommandations de l'évaluation d'OPEV. Elle reflète l'évolution du consensus international sur les modalités de partenariat pour la résolution du problème de fragilité, tel qu'exprimé dans le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles, ainsi que dans les conclusions et les recommandations du Panel de haut niveau sur les États fragiles. Il s'agit d'une stratégie adoptée à l'échelle de toute la Banque, qui sera mise en œuvre par tous les départements avec le soutien du Département des États fragiles (ORFS), rebaptisé Département d'appui à la transition (ORTS). Cette version révisée prend en compte les observations du Comité des opérations et pour l'efficacité du développement (CODE) et s'inspire des discussions menées par les chefs d'État et les gouverneurs sur le rapport du Panel de haut niveau sur les États fragiles lors des Assemblées annuelles 2014 tenues à Kigali.

## Contexte

Au cours de la dernière décennie, l'Afrique a connu une forte croissance et une transformation profonde qui ont accru les possibilités et amélioré les conditions de vie de millions de personnes. Plus des deux tiers des pays africains ont amélioré la qualité de leur gouvernance et leurs services de base, et multiplié les possibilités économiques. Il existe toutefois des risques considérables que cette dynamique soit compromise par des pressions importantes – problèmes persistants d'exclusion et de pauvreté, chômage, fortes migrations, urbanisation rapide, changement climatique et mauvaise

gestion des ressources naturelles – qui menacent de dépasser les capacités institutionnelles existantes de gestion des défis politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Ces pressions accentuent la vulnérabilité de chaque pays africain. Déjà, la fragilité touche plus de 250 millions de personnes, avec des répercussions régionales importantes sur les pays voisins. Un risque plane tout particulièrement sur les perspectives de développement de quatre grandes régions – Corne de l'Afrique, Sahel, Union du fleuve Mano, et Grands Lacs et Afrique centrale.

## S'attaquer aux facteurs de fragilité et renforcer la résilience en Afrique

Cette stratégie vise à placer la Banque au centre des efforts déployés par l'Afrique pour remédier à la fragilité et ouvrir la voie à une trajectoire de développement plus résiliente et inclusive. Il s'agit d'une stratégie fondée sur la conception de la fragilité comme une situation à risque élevé d'effondrement social ou de conflit violent. Les facteurs de fragilité comportent des dimensions économiques, sociales, politiques et environnementales, mais ils sont bien souvent sous-tendus par une demande d'inclusion et d'équité. La fragilité ne respectant pas les frontières étatiques, la stratégie met l'accent sur les situations de fragilité et non pas uniquement sur les États fragiles, tout en reconnaissant que les interlocuteurs opérationnels de la Banque demeureront centrés sur l'État. Le postulat de base de la stratégie est que, étant donné que les caractéristiques, les manifestations et les menaces de fragilité, tout comme les capacités et les ressources des États et des sociétés, varient énormément, la réponse de la Banque doit être adaptée à chaque contexte. Aussi, la stratégie ne fournit pas des solutions toutes faites mais se concentre sur les points d'entrée pour traiter les facteurs qui sous-tendent la fragilité et pour construire des États et des sociétés résilients, grâce à des institutions efficaces, au renforcement des compétences et aux partenariats.

## Éléments clés de l'approche de la Banque

Fondée sur la Stratégie décennale de la Banque (SD) et sur les principes du New Deal, l'approche proposée est pilotée par le pays et repose sur des partenariats forts. Forte d'une compréhension approfondie des facteurs de fragilité, la Banque assistera les pays à réduire la fragilité et à renforcer la résilience au niveau national et en ce qui concerne les poches de fragilité à l'intérieur des pays, de même que sur le plan régional, à travers des organisations régionales. Le changement fondamental dans l'engagement de la Banque à travers cette stratégie est l'utilisation systématique d'un prisme d'analyse de la fragilité pour identifier, traiter et prévenir la fragilité, et renforcer la résilience. Sur la base de cette analyse, la Banque restera engagée dans tout le spectre des situations de fragilité et axer son engagement conformément à la stratégie décennale sur les domaines où elle peut avoir le plus grand impact. elle prêtera une attention particulière à l'intégration d'une perspective de genre dans tous les programmes, car l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes en particulier jouent un rôle stratégique dans les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État ; le rôle des acteurs non étatiques – notamment ceux de la société civile et du secteur privé – sera renforcé au sein d'un cadre étatique en vue de fournir des biens et services publics essentiels ; la Banque élargira et approfondira les partenariats, en collaborant plus étroitement avec d'autres partenaires au développement au plan national, régional et international ; tout en adoptant une planification à l'échelle, par le biais d'une mise en œuvre progressive des opérations qui intègrent les enseignements et visent à créer un grand impact.

## Mise en œuvre de la Stratégie décennale dans une perspective de fragilité

La présente stratégie met l'accent sur les nouvelles méthodes d'engagement de la Banque dans les situations de fragilité, plutôt que sur la proposition de nouveaux secteurs d'engagement opérationnel. Les engagements de prêts et hors prêts de la Banque seront guidés par les stratégies de la Banque, notamment le Plan d'action de la gouvernance, la Stratégie pour le développement du secteur privé, la Stratégie du genre, tout en accordant une priorité aux trois axes d'intérêt particulièrement importants pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience :

### Renforcement des capacités de l'État et création d'institutions efficaces

La promotion d'institutions de justice légitimes et capables, ainsi que d'institutions économiques résilientes aptes à bien gérer les ressources (en particulier les ressources naturelles) est au cœur du processus visant à venir à bout de la fragilité et à construire des États résilients. L'expérience montre que le défi du renforcement des capacités de l'État dans les situations de fragilité est immense et qu'il convient de faire preuve de réalisme dans l'échelonnement des initiatives et l'établissement de leur rythme, car il faut du temps pour créer des institutions efficaces. La Banque mettra certes l'accent sur les institutions économiques, mais elle s'emploiera, de concert avec des partenaires, à appuyer le bon fonctionnement des secteurs de la justice et de la sécurité. La promotion d'une gouvernance responsable, transparente et inclusive est un fondement essentiel dans le renforcement de la résilience.

## Promotion de sociétés résilientes, grâce à un accès inclusif et équitable à l'emploi, aux services de base et des bénéfices des revenus des ressources naturelles

En considération des tensions et des demandes croissantes – d'inclusion et d'équité, d'emploi (en particulier pour les jeunes) et de services de meilleure qualité – qui exigent une réponse si l'on veut s'attaquer à la fragilité, la Banque paiera une attention particulière sur la promotion de l'accès équitable aux infrastructures de base, sur l'amélioration des opportunités d'emploi et de conditions de vie offertes par le secteur privé, et soutiendra la gestion responsable des ressources naturelles et le partage équitable des bénéfices de leurs revenus. Les inégalités horizontales et de genre ainsi que l'exclusion sociale constituent des facteurs importants de fragilité auxquels il faudra s'attaquer explicitement dans ces domaines opérationnels.

## Renforcement du rôle de leader de la Banque dans le dialogue stratégique, les partenariats et le plaidoyer sur les questions de fragilité

La Banque continuera à renforcer son leadership et utiliser sa capacité de rassembleur dans la région pour soutenir la paix et les efforts d'édification de l'État, au plan national, régional et international. Elle soutiendra la mise en œuvre de règlements politiques inclusifs sur le plan national et régional. Elle le fera en répondant présent à la table des négociations, grâce à son rôle d'« intermédiaire de confiance », et elle fournira de l'expertise sur les questions économiques et financières. Elle renforcera ses partenariats stratégiques dans des domaines essentiels à la lutte contre la fragilité mais extérieurs à son mandat principal, comme la justice et la sécurité. Parallèlement, elle se fera l'avocat de l'Afrique sur ces questions de fragilité et tendra à accroître son leadership dans les discussions internationales sur le sujet.

## Il n'y a pas de « solution prête à l'emploi » pour remédier à la fragilité

Pendant les Assemblées annuelles de la Banque à Kigali, les chefs d'État et les gouverneurs de la Banque ont eu des échanges sur les défis de la fragilité pour le continent et l'importance de renforcer la résilience. Les discussions ont mis l'accent sur le rôle du leadership, les diverses sources de la fragilité, les dimensions politiques des conflits et le fait qu'il n'existe pas une solution unique et prête à l'emploi pour remédier à la fragilité. La Banque et ses partenaires sont appelés à s'engager dans un processus « d'apprentissage par l'action ». Le forum de Kigali a aussi souligné la capacité limitée des institutions et des pays à mettre en place des mécanismes appropriés pour le dialogue et la réconciliation. Penser sans idées préconçues et expérimenter des approches innovantes seront au cœur de l'application du prisme de fragilité dans les actions de la Banque, tout en mettant en place des outils de suivi nécessaire et en évaluant les interventions de la Banque en vue de tirer des leçons et adapter les approches futures.

## Opérationnalisation du prisme d'analyse de la fragilité

Cette stratégie vise à être utile à tous les pays membres régionaux de la Banque (PMR). Elle sera appliquée en fonction de la nature de la fragilité telle qu'évaluée dans chaque pays. La mise en place de cette stratégie nécessitera donc des modifications importantes de la programmation, de la conception des projets et du dialogue sur les politiques de la Banque. Il ne s'agit pas d'activités habituelles, ni de travailler comme par le passé. Tous les instruments disponibles de la Banque seront utilisés pour mettre en œuvre cette stratégie et l'approche de la Banque en matière de gestion des risques s'adaptera aussi aux différents défis qui se posent dans les situations de fragilité.

## Programmation, conception des projets et dialogue stratégique

Les Documents de stratégie pays reposeront sur des évaluations de la fragilité, et le choix stratégique devra viser à s'attaquer efficacement aux facteurs clés de fragilité en identifiant des points d'entrée pour bâtir la résilience. De même, les Documents de stratégie pour l'intégration régionale iront au-delà de la question des opérations régionales pour examiner la dimension régionale de la fragilité et la façon d'y remédier en agissant avec et à travers des institutions régionales. Un effort particulier sera porté sur les programmes régionaux et sur les initiatives spéciales qui visent à construire la résilience économique et la cohésion sociale dans les communautés, comme ce qui est en cours dans la Corne de l'Afrique, l'Union du fleuve Mano et les régions du Sahel. Tous les programmes et les projets mis en œuvre dans les situations de fragilité appliqueront le prisme d'analyse de la fragilité tout au long du cycle de projet. Le dialogue stratégique sera éclairé par des évaluations de la fragilité et la Banque restera présente en tout temps.

## Cette stratégie sera appuyée par la Facilité en faveur des États fragiles, rebaptisée Facilité d'appui à la transition, et par toutes les autres sources de financement disponibles

Cela implique la BAD, le FAD, le FSN, les fonds fiduciaires, les partenariats spéciaux et les ressources dédiées aux opérations régionales. La Facilité retiendra sa structure à trois piliers consistant à fournir des ressources supplémentaires, des financements pour l'apurement des arriérés, et un appui ciblé au renforcement des capacités. L'accès à la Facilité est fondé sur des critères quantitatifs et qualitatifs d'admissibilité définis avec précision. La gestion de la Facilité d'appui à la transition continuera d'être examinée et ajustée périodiquement dans le but d'offrir une meilleure flexibilité et une meilleure réactivité. La Facilité servira par ailleurs d'instrument principal à la Banque pour la mobilisation de ressources destinées à appuyer cette stratégie.

## Gestion du changement

L'engagement dans les situations de fragilité est intrinsèquement risqué, mais les risques associés au

non-engagement dépassent en général les risques d'engagement. Pour relever les défis considérables liés à la résolution du problème de fragilité dans ces situations, la Banque devra approfondir ses connaissances sur la fragilité, ajuster ses procédures d'activités et aligner ses capacités de service et ses ressources humaines en conséquence. La Banque renforcera ses capacités internes et ses outils dans les départements régionaux, sectoriels et de soutien, pour identifier et gérer les risques, en particulier dans les domaines d'application du prisme d'analyse de la fragilité, et de l'adaptation des stratégies et des opérations aux situations de fragilité. La Banque devra aussi collaborer étroitement avec les partenaires du New Deal et les autres partenaires pour s'appuyer sur leurs actions et contribuer à l'émergence d'une compréhension internationale de la fragilité et les manières de la réduire. Reconstruire les nations exige du temps. Il sera donc indispensable de renforcer en permanence le dosage de capacités et de compétences du personnel de la Banque, de comprendre et de donner une traduction opérationnelle aux aspects de la fragilité dans la programmation et les opérations, de suivre soigneusement et systématiquement les situations de fragilité et de veiller à ce que les enseignements tirés soient intégrés dans les opérations futures.

En agissant comme « Une seule Banque », la responsabilité de la mise en œuvre de cette stratégie repose sur tous les départements et sur tout le personnel de la Banque. ORTS aura pour rôle de donner une impulsion intellectuelle, de fournir de l'expertise et un soutien, une priorisation opérationnelle, et d'assurer le contrôle de la qualité des départements régionaux et sectoriels de la Banque pour les guider dans leur engagement dans les situations de fragilité. Il s'emploiera aussi à renforcer les capacités et à élaborer des outils permettant à la Banque de relever les défis de l'exécution de cette stratégie. Le Département contrôlera l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie et effectuera une revue à mi-parcours à la fin de la troisième année.

## La mise en œuvre des changements

que nécessite cette stratégie devra être étalée dans le temps, au fur et à mesure que les nouveaux documents de programmation et les opérations seront préparés et la Banque renforcera ses capacités d'analyse de la fragilité et intégrera les ajustements nécessaires. Le changement

le plus visible dans la mise en œuvre de la stratégie, pendant les deux prochaines années, s'effectuera dans les documents de programmation qui traiteront du contexte de la fragilité ayant un impact sur les priorités et les points d'entrée. Les opérations de la Banque appliqueront le prisme d'analyse de la fragilité dans la conception, la fixation des objectifs et la mise en œuvre, ainsi que dans les processus de la Banque. À l'interne, un point de vue sur la fragilité sera incorporé, et, sur le plan externe, la Banque coopérera avec les acteurs et partenaires dans le dialogue stratégique et l'élaboration de programmes. Le développement élargi des capacités

internes de la Banque pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie sera suivi. Le succès dans la mise en œuvre de la stratégie nécessite aussi la coopération, le soutien et l'impulsion de la Haute direction et du Conseil d'administration.

Des orientations détaillées sur l'exécution de la stratégie et la gestion de la Facilité seront fournies dans la version révisée des Directives opérationnelles, qui sera soumise aux Conseils d'administration peu après l'approbation de cette stratégie.



# Introduction

Au cours de la dernière décennie, l'Afrique a connu une forte croissance et une profonde transformation, qui ont multiplié les opportunités et amélioré les conditions de vie de millions de personnes. Avec environ un tiers de ses pays affichant une croissance de plus de 6 %, l'Afrique est devenue le continent à la plus forte croissance du monde. Ce nouveau dynamisme économique n'est pas dû simplement à un essor des ressources ; c'est le résultat des réformes entreprises par les pays et des améliorations dans leur gestion économique. Plus des deux tiers des pays africains ont amélioré la qualité de leur gouvernance, permettant ainsi un meilleur environnement des affaires, l'amélioration des services de base et de plus larges opportunités économiques.<sup>1</sup>

En effet, la transformation de l'Afrique s'est accélérée. La croissance économique rapide s'est accompagnée de l'extension des liaisons de transport, des liens de communication et de l'amélioration des services sociaux, et la tendance est appelée à se poursuivre. Parallèlement, il existe des pressions et des exigences croissantes – en faveur de l'inclusion et de l'équité, de la création d'emplois (surtout pour les jeunes) et de l'amélioration des services – qu'il est impérieux de satisfaire pour gérer efficacement le problème de la fragilité et le risque de conflit violent.

Les défis et les enjeux sont de taille : sur le continent, la fragilité touche plus de 250 millions de personnes, avec des répercussions importantes sur les régions et les pays voisins. À l'heure actuelle, un risque plane tout particulièrement sur les perspectives de développement de quatre grandes régions – Corne de l'Afrique, Sahel, Union du fleuve Mano et Grands Lacs et Afrique centrale. Les pressions démographiques et les pressions sur les ressources naturelles, en particulier le changement climatique, et des problèmes persistants d'exclusion et de pauvreté dans un contexte de croissance menacent de dépasser les capacités institutionnelles existantes de gestion économique, sociale et politique.

Il s'agit certes de défis à long terme, mais il est impératif de les relever dès à présent. Grâce à la stratégie décrite dans le présent document, la Banque pourra le faire et pourra accentuer son leadership, approfondir sa connaissance des facteurs de fragilité et renforcer les associations avec les autres partenaires au développement. La stratégie donnera vie à l'engagement pris dans la Stratégie décennale 2013-2022 de la Banque, à l'effet de mettre un accent spécial sur les États fragiles. Cette stratégie permettra à la Banque d'honorer les engagements qu'elle a pris à l'égard des plénipotentiaires du FAD lors des négociations du FAD-13 et dans le cadre du New Deal.

Les principales modifications apportées à la stratégie de 2008 sont les suivantes :

- Un recentrage sur les « situations de fragilité » et non plus sur les « États fragiles ». Sur la base du postulat selon lequel la fragilité ne respecte pas les frontières nationales, il y a désormais des bases plus précises pour examiner, d'un point de vue opérationnel, les dimensions régionales et locales de la fragilité dans tous les PMR.
- L'application systématique du « prisme d'analyse de la fragilité » pour comprendre les facteurs de fragilité dans la programmation nationale et régionale, et la conception des projets, pour s'assurer que les opérations servent à renforcer la résilience et à réduire le risque de conflit.
- La recherche d'un cadre d'engagement intégré, dans l'esprit de l'approche « Une seule Banque », en déployant les stratégies et les ressources de la Banque de manière optimale pour atteindre un impact de développement plus important et un retour sur investissement pour tous les PMR.
- Le renforcement des dispositions institutionnelles et l'adaptation de l'organisation et des procédures tout en renforçant les capacités de la Banque au fil du temps, pour permettre une exécution efficace de la stratégie.

Les défis de la fragilité sont immenses et les ressources de la Banque sont limitées. La sélectivité est centrale dans toute la stratégie, et ce document vise plus à changer la manière dont la Banque s'engage dans les situations de fragilités qu'à proposer de nouveaux domaines d'engagement. L'utilisation systématique du prisme d'analyse de la fragilité fournira le mécanisme pour axer la programmation et les opérations de la Banque sur les domaines où ils pourront avoir l'impact le plus important, mais ces domaines varieront beaucoup évidemment en fonction du contexte.

En tant que première institution africaine de financement du développement, la Banque a la possibilité de jouer un rôle de chef de file et la responsabilité de mieux aider ses pays membres régionaux (PMR) à renforcer leurs capacités, afin de relever ces défis et d'atténuer les risques de conflit et d'effondrement. Cette stratégie se fonde sur les conclusions et les recommandations du rapport du Panel de haut niveau sur les États fragiles (HLPFS) qui a été créé à l'initiative de la Banque pour donner à l'institution et à la communauté internationale des conseils sur la voie à suivre pour mettre un terme aux conflits et établir la paix en Afriqueii.<sup>2</sup>

Le présent document tire parti d'examens approfondis et de conseils recueillis auprès du personnel de plusieurs départements de la Banque, des orientations de CODE, des discussions des chefs d'État lors du 22e Sommet des chefs d'État de l'Union africaine et des échanges des chefs d'État ainsi que des gouverneurs pendant les Assemblées annuelles 2014 de la Banque à Kigali. Sa structure est la suivante : après cette introduction, la section 2 décrit les problèmes liés à la fragilité en Afrique, l'évolution du cadre international et les enseignements tirés lors de la résolution de ces problèmes, et l'approche révisée de la Banque en matière de fragilité. La section 3 présente les objectifs et les éléments clés de la nouvelle approche dans la mise en œuvre de la SD avec une perspective de la fragilité. La section 4 montre comment la Banque exécutera la stratégie en se servant de divers instruments d'engagement. La section 5 indique comment la Banque adaptera sa structure et ses processus internes à cette fin. La section 6 présente la conclusion.



# Les défis de la fragilité en Afrique

## Comprendre la fragilité

Cette stratégie considère la fragilité comme une situation à risque élevé de chute des institutions, d'effondrement social ou de conflit violent. La fragilité est un déséquilibre entre les tensions et les défis (internes et externes) auxquels font face l'État et la société, et leurs aptitudes à les gérer<sup>3</sup>. À l'extrême, la fragilité se manifeste sous forme de conflit ou d'effondrement des fonctions de l'État. Considérer la fragilité comme une situation et non comme une catégorie de pays en soi, revient à adopter une conception élargie de la notion de fragilité qui reconnaît que celle-ci peut toucher des pays, des régions ou des zones à l'intérieur d'un pays, et peut toucher des pays à revenu intermédiaire ainsi que ceux à faible revenu. Cette approche reconnaît aussi que la situation de fragilité est alimentée par un éventail diversifié de questions et de défis, que les rôles des acteurs internes et externes sont complexes et que les États et les sociétés varient grandement du point de vue de leur capacité à relever les défis auxquels ils sont confrontés. Il s'ensuit que la fragilité a des manifestations multiples qui couvrent un large éventail de situations allant de l'instabilité légère au conflit prolongé. La fragilité est donc l'inverse de la résilience étatique, qui est l'aptitude de l'État à gérer ces tensions grâce à des institutions efficaces, des processus et des capacités qui renforcent la légitimité et la cohésion sociale.

Les « Principes de l'OCDE pour l'engagement dans les États fragiles » de 2007 tenaient déjà compte du concept de situation de fragilité<sup>4</sup> ; toutefois, la Banque a jusqu'ici mis l'accent sur les États fragiles, en partie pour des raisons opérationnelles et pour faciliter l'approche harmonisée que les banques multilatérales de développement ont adoptée d'un commun accord en 2007 pour dresser une liste commune de pays. Si la classification harmonisée fondée sur les évaluations des politiques et des institutions des pays (EPIP) avait l'avantage de la cohérence et de l'harmonisation à l'échelle des banques multilatérales de développement,

elle présente aussi plusieurs autres limites qui ont depuis longtemps été reconnues par la Banque et la communauté mondiale du développement, comme la stigmatisation associée au classement d'un pays comme « État fragile »<sup>5</sup>.

Faire face à la diversité des situations de fragilité. Alors que la Stratégie 2008 de la Banque d'engagement renforcé dans les États fragiles (SEEFs) utilisait une approche de « continuum » des situations de fragilité, allant d'une détérioration nette de la performance à l'amélioration progressive en passant par le conflit actif, la sortie de crise et la transition, jusqu'à l'amélioration

« La fragilité se produit lorsque les pressions deviennent trop fortes pour être gérées par les pays dans le cadre du processus politique, ce qui crée un risque de conflit et de déclenchement de violence – la manifestation la plus extrême de la fragilité – sous forme de guerre interétatique ou civile, de conflit ethnique ou tribal, de criminalité généralisée ou de violence à l'intérieur de la famille. Les pays qui n'ont pas d'institutions solides, d'économie diversifiée et de système politique inclusif sont les plus vulnérables. Dans les cas les plus graves, la violence a pour effet d'accentuer les pressions sous-jacentes et de fragiliser les institutions requises pour les gérer, créant de ce fait un piège de fragilité dont il est très difficile de s'échapper. »

graduelle, la présente stratégie élargit désormais l'approche et l'étend au-delà des phases de conflit pour inclure une série de questions qui alimentent la fragilité. La nouvelle stratégie souligne également que les pays qui s'éloignent de la fragilité le font souvent non pas à un moment décisif et « du jour au lendemain », mais à travers plusieurs moments de transition. S'attaquer à la fragilité est une tâche urgente, et obtenir des résultats exige un engagement à long terme.

Pour remédier efficacement à la fragilité, il est indispensable de mettre en place des sociétés et des États résilients dans les quatre domaines, grâce à des modèles inclusifs et équitables de croissance et de développement qui peuvent répondre aux attentes de la société. La résilience économique repose sur une économie diversifiée qui peut offrir des possibilités croissantes d'emploi, et sur une gestion économique susceptible de s'adapter à l'évolution de la conjoncture. La résilience sociale peut être renforcée en appliquant efficacement une politique de non-discrimination et en créant des institutions et des identités qui transcendent les lignes préexistantes de conflit ou d'exclusion, notamment en matière de genre. La résilience politique requiert des règlements politiques durables et des mécanismes institutionnels permettant d'assurer la justice et un règlement pacifique du conflit. La résilience environnementale nécessite souvent l'instauration d'une gestion efficace des ressources naturelles dans des régions isolées, comme celles du Sahel. Dans d'autres régions, il est essentiel de mettre en place des institutions capables et légitimes, et de renforcer les capacités de l'État, processus qui prend du temps.

La fragilité ne respecte pas les frontières nationales. Les pressions sur les ressources naturelles et d'autres facteurs de fragilité peuvent s'étendre au-delà des frontières, tandis que les conflits dans un pays sont susceptibles de toucher ses voisins et d'embraser des régions entières, comme on peut le constater dans la région du fleuve Mano en Afrique de l'Ouest, dans la corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs. Environ 80 % du coût du conflit – manque à gagner en termes de croissance économique – est supporté par les pays voisins, dont chacun enregistre un taux de croissance plus faible d'à peu près 0,6 % par an. Les pertes dues à l'effet du « mauvais voisinage » ont été estimées à plus de 200 milliards d'USD par an<sup>6</sup>. Les pays peuvent entraîner leurs voisins dans leur

chute, la violence débordant les frontières et laissant dans son sillage des réfugiés et des infrastructures endommagées. Les territoires de ces pays peuvent devenir des terreaux propices pour l'émergence de vastes réseaux d'extrémistes violents, de trafiquants et de crime organisé. Dans ce contexte, le trafic de drogue et la contrebande présentent des défis en Afrique de l'Ouest et de l'Est, avec des marchés illégaux qui mettent les pays africains en relation avec d'autres continents.<sup>7</sup>

Cette compréhension nuancée de la fragilité implique que la Banque continue d'adapter sa stratégie et son mode opérationnel. Une caractéristique commune des situations de fragilité est que, par rapport aux situations de non-fragilité, elles présentent un environnement à risque plus élevé – pour les personnes qui y vivent, leurs pouvoirs publics, les pays voisins, et les acteurs qui cherchent à leur fournir de l'aide. L'engagement international dans ces situations présente des risques importants, mais les risques associés au non-engagement – à la fois pour les pays eux-mêmes et pour la communauté internationale – dépassent la plupart des risques de l'engagement. La gestion des transitions dans ces environnements complexes pose des défis à toutes les parties prenantes. La Banque élargira cette approche pour s'attaquer aux facteurs régionaux et locaux de fragilité, mais elle n'abandonnera pas la pratique consistant à axer son dialogue et ses rapports opérationnels sur les États. Au contraire, les principales modifications seront opérées au niveau de l'analyse et de la programmation de la Banque, ainsi que de la conception et de l'orientation de ses opérations.

## La fragilité comme défi majeur du développement de l'Afrique

Il existe un risque important que les situations de fragilité compromettent la dynamique de la transformation de l'Afrique. De plus grandes demandes des citoyens pour l'autonomisation économique, l'inclusion politique et la justice définissent le paysage de développement du continent. Des clivages socioéconomiques profondément ancrés et des griefs non réglés, nouveaux et anciens, perpétuent des cycles de violence dans plusieurs pays. À cet égard, le HLPFS a identifié comme des problèmes majeurs et des facteurs potentiels de fragilité pour les années à venir : les défis

démographiques liés à l'explosion de la population jeune, l'urbanisation rapide, les questions pressantes de gestion des ressources naturelles, la pauvreté persistante et les pratiques d'exclusion.

Les enjeux sont considérables, car la fragilité freine déjà le développement sur le continent<sup>8</sup>. L'Afrique compte plus de pays touchés par cette situation que toute autre région du monde. Des estimations récentes montrent que plus du tiers des pays africains<sup>9</sup>, abritant quelque 250 millions de personnes, souffrent de diverses formes de fragilité, ce nombre étant encore plus grand si l'on tient compte de la fragilité infranationale. D'après des estimations récentes de la BAD, les pays touchés par un conflit – la forme la plus extrême de la fragilité – auraient eu le potentiel de doubler leur niveau de PIB par habitant en 1980 s'ils n'avaient pas connu de conflit<sup>10</sup>. Si la vaste majorité des pays connaissent depuis 2000 des améliorations importantes de leur indice de développement humain et sur le plan des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les pays confrontés à la fragilité enregistrent l'essentiel du déficit en matière d'indice de développement humain et d'OMD. Les disparités homme-femme au niveau des progrès en vue d'atteindre les OMD diminuent dans les pays en développement plus stables ; mais cette tendance ne s'observe pas dans les États fragiles où les femmes et les filles souffrent de façon disproportionnée du déficit en matière d'OMD<sup>11</sup>.

## Enseignements tirés et évolution du cadre d'engagement

En 2008, la Banque a considérablement renforcé son engagement et son rôle prépondérant dans l'appui aux pays en situation de fragilité, grâce à sa Stratégie d'engagement renforcé dans les États fragiles (SEEFs). Les « Principes de bon engagement international dans les États fragiles et dans des situations précaires » de l'OCDE de 2007 ont guidé la SEEFs. L'adoption de la SEEFs signifiait que la Banque passait d'une approche qui se caractérisait souvent par de longues périodes d'engagement faible ou nul dans des pays confrontés à la fragilité à une approche plus ciblée, adaptée aux réalités et appuyée par d'importantes ressources supplémentaires fournies par le biais d'un mécanisme spécial – la Facilité en faveur des États fragiles. Les ressources mises à disposition au titre de

la Facilité en faveur des États fragiles ont permis à la Banque de réagir rapidement et avec beaucoup plus de vigueur qu'elle n'avait pu le faire auparavant. Les ressources supplémentaires destinées aux opérations pays (pilier I) ont augmenté de plus de 250 millions d'UC à 400 millions au titre du FAD-12, soit une augmentation d'environ 80 % de l'appui de la Banque aux pays admissibles. Pour le FAD-13, les ressources additionnelles ont augmenté pour s'établir à 570 millions d'UC. Les opérations d'apurement des arriérés se sont déroulées de façon plus harmonieuse et plus assurée qu'avant, ce qui a permis aux pays d'obtenir un allègement de dette et de régulariser leurs relations avec la Banque et avec d'autres bailleurs de fonds. Grâce à un appui ciblé, la Banque a pu financer un renforcement de capacités essentielles aux premiers stades de redressement, notamment lorsqu'il n'était pas encore possible d'obtenir des financements auprès des guichets réguliers de la Banque. La Banque a aussi été parmi les premières à utiliser l'instrument d'appui budgétaire dans ces contextes<sup>12</sup>.

Les revues internes et externes de la SEEFs de la Banque ont permis de dégager des enseignements. Même si ces revues reconnaissent que la Banque affiche une bonne performance dans ses domaines fondamentaux que sont les infrastructures, la prestation des services de base et la gouvernance économique, elles ont souligné un nombre de questions qui doivent être prises en considération dans cette nouvelle stratégie, en particulier :

- l'importance de l'application du prisme d'analyse de la fragilité afin d'être plus attentif à la dynamique de l'économie politique et du conflit ;
- la consolidation de partenariats stratégiques qui vont au-delà de la coordination de l'aide pour relever plus efficacement les défis du renforcement de la résilience ;
- l'adoption d'une approche régionale pour s'attaquer aux dimensions régionales de la fragilité ;
- l'établissement de dialogue avec des acteurs non étatiques pour créer des sociétés résilientes et fournir des services ;
- l'intégration d'une perspective de genre pour

encourager la participation des femmes au processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État ; et

- l'adoption d'une perspective à plus long terme du renforcement de la résilience grâce à la planification à l'échelle<sup>13</sup>.

Parallèlement, la conception internationale de la fragilité a évolué et elle redéfinit le cadre de l'aide au développement. Les enseignements clés qui préconisent la révision de l'engagement de la communauté internationale dans ces environnements sont les suivants : i) il importe d'adopter une approche du renforcement de l'État axée sur des politiques inclusives, la sécurité citoyenne et la justice – en plus des besoins de développement humain et économique plus traditionnels ; ii) il faut généralement beaucoup de temps, peut-être une génération, pour mettre en place les institutions capables et légitimes nécessaires pouvant gérer efficacement les défis de la fragilité ; et iii) il convient de créer des emplois durables et d'améliorer les moyens de subsistance grâce au développement du secteur privé<sup>14</sup>.

Le cadre international de l'aide a évolué avec l'adoption du « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles » en 2011. La communauté internationale a approuvé une approche novatrice de l'engagement dans les situations de fragilité lors du quatrième forum de haut niveau de Busan. Le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles » met l'accent sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, de nouveaux moyens de s'engager en appuyant des processus de sortie de la fragilité inclusifs et pilotés par les pays, et en faisant confiance à une nouvelle série d'engagements à fournir de l'aide et à gérer les réformes en vue de meilleurs résultats (voir annexe 2). En outre, le document de Busan énonce l'objectif de « résilience » face à une gamme d'éventuels « chocs » plus importants que la violence et le conflit, dont les pandémies, les effets du changement climatique, les ralentissements économiques, les crises des prix alimentaires et énergétiques, et les catastrophes naturelles<sup>15</sup>. Ce large consensus sur l'engagement dans les situations de fragilité jette les bases d'un nouveau partenariat pour le développement. Les principes ayant été élaborés à travers le G7+ avec la participation active des pays bénéficiaires qui se sont déclarés « fragiles »,

ils sont considérés plus prometteurs que les approches antérieures<sup>16</sup>. Ce consensus fait désormais partie des discussions en Afrique et ailleurs sur l'élaboration du programme d'action post-2015.

Panel de haut niveau sur les États fragiles – Le Panel a été lancé par la Banque dans le cadre des efforts visant à mieux comprendre la fragilité en Afrique et donner à la communauté internationale des conseils sur la voie à suivre pour mettre fin aux conflits et consolider la paix. Le Panel a identifié cinq facteurs de fragilité sur le continent : la pauvreté et l'exclusion ; l'explosion démographique de la jeunesse ; l'urbanisation et l'expansion du secteur informel ; les industries extractives ; les perturbations climatiques et les conflits liés aux ressources. Il a recommandé une approche stratégique à deux volets, qui permet de s'attaquer aux facteurs (nouveaux) de fragilité et de renforcer la résilience. De nouveaux partenariats pour le renforcement de la résilience font partie intégrante de cette approche, en reconnaissance du fait que la question de la fragilité est trop vaste et trop difficile pour être traitée par une seule institution. En conséquence,

### **Encadré 1 – Discussion de haut niveau de Kigali sur la fragilité**

Les décideurs des pays membres régionaux et non régionaux sont d'avis que remédier à la fragilité est l'une des priorités les plus importantes du continent. Les chefs d'État africain et les gouverneurs ont discuté de la nature de la fragilité et du rôle de la Banque. Les principaux enseignements peuvent se résumer à la fragilité de l'ensemble des pays africains, au rôle crucial du leadership, aux sources multiples de la fragilité, aux dimensions politiques des conflits et à la capacité limitée des pays et des institutions à mettre en place des mécanismes pour le dialogue et la réconciliation. Il a été fait appel à la Banque pour assumer un rôle de chef de file et sortir des sentiers battus. Il n'y a pas de solution prête à l'emploi et la Banque devra s'engager dans un processus « d'apprentissage par l'action », conjointement avec ses partenaires.

la collaboration avec des partenaires, la formation d'alliances et la combinaison de différentes missions et sources d'expertise sont essentielles pour une action efficace<sup>17</sup>. Les conclusions du Panel de haut niveau ont été adoptées lors du 22e sommet de l'Union africaine tenu en janvier 2014. Les conclusions de discussions des chefs d'État et des gouverneurs autour du rapport du Panel pendant les Assemblées annuelles confirment la nouvelle approche de la Banque pour remédier à la fragilité et bâtir la résilience en Afrique et servent de plateforme pour l'engagement futur de la Banque (voir encadré 1).



# Approche stratégique : s'attaquer aux facteurs de fragilité et renforcer la résilience

Avec l'attention particulière portée à cet égard dans la SD et l'élargissement du consensus international sur la priorité accordée à la résolution du problème de fragilité, la Banque peut faire beaucoup plus pour être le chef de file des initiatives destinées à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique. Ce document de stratégie présente un cadre global pour l'engagement de la Banque dans des situations de fragilité.

## Vision et objectifs

Cette stratégie a été conçue pour placer la Banque au centre des efforts déployés par l'Afrique pour remédier à la fragilité et ouvrir la voie à une trajectoire de croissance plus résiliente et inclusive. Elle a pour vision d'empêcher que la fragilité ne dégénère en conflit actif, de remettre sur les rails les pays et les régions touchés et de renforcer la résilience, en intégrant les pays dans l'économie régionale et mondiale et en comblant l'écart de développement sur le continent.

Guidée par sa mission de développement, la Banque placera le double objectif de croissance inclusive et de passage à une croissance verte au cœur de son engagement dans les situations de fragilité. Faire face aux défis démographiques et aux inégalités, en mettant l'accent sur la croissance inclusive, et réduire les pressions environnementales grâce au programme de croissance verte, constituent des stratégies très pertinentes pour s'attaquer aux facteurs de fragilité et renforcer la résilience sur le continent, avec d'importants liens vers la consolidation de la paix et le renforcement de l'État ainsi que la prévention à plus long terme des conflits.

## Principes d'engagement

**Réactivité et sélectivité** – La Banque adaptera son engagement et ciblera ses instruments en vue de s'attaquer aux facteurs de fragilité et de renforcer la résilience, en se fondant sur une compréhension spécifique au contexte de la situation. La flexibilité et la réactivité à l'évolution des circonstances, à la fois positives et négatives, sont la clé pour une participation effective et la Banque s'emploiera à établir un équilibre entre les risques et les opportunités. Cette stratégie est ancrée dans les objectifs et les priorités opérationnelles de base de la Stratégie décennale, et la Banque sera sélective dans ses activités, de façon à se concentrer sur les domaines où elle obtiendra le plus grand impact.

**Rester engagé** – Cette stratégie reconnaît l'importance pour la Banque de demeurer engagée dans tout le spectre des situations de fragilité, tout en adaptant son engagement en fonction des circonstances. La Banque utilisera ses divers instruments financiers et non financiers pour aider les pays et les régions qui font face à un risque croissant d'entrer ou de retomber dans la crise. Elle interviendra dans les phases de conflit actif ou de crise prolongée, contribuant à trouver des solutions et à fournir un soutien dans les périodes de relance et de réforme. La Banque cherchera à trouver les solutions « les mieux adaptées » dans les situations de crise prolongée, ainsi que dans les pays où il y a des poches de stabilité. Si cela s'avère difficile pour la Banque de maintenir une présence sur le terrain ou de diriger la mise en œuvre des opérations, elle continuera à soutenir les efforts de stabilisation et de reprise en travaillant avec, et à travers, les acteurs étatiques et non étatiques, ainsi qu'avec les partenaires au développement, le cas échéant. Ce faisant, la Banque mettra l'accent sur le programme de développement à long terme

en ligne avec son mandat tout en s'associant avec d'autres qui ont des mandats complémentaires ou des avantages comparatifs, notamment dans les domaines humanitaires ou politiques.

Les alliances stratégiques sont au cœur de cette stratégie, et les principes convenus dans le cadre du New Deal guideront l'approche de la Banque. L'appropriation et le leadership du pays restent primordiaux pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité et renforcer la résilience. Les priorités des pays doivent être soutenues par des partenariats efficaces et un travail commun au plan national, régional et international, en vue de nouer des alliances et combiner des mandats et sources d'expertise différents. Il y a quelques domaines dans lesquels la Banque jouera un rôle de chef de file conformément à son mandat, en s'appuyant sur son expérience et sa position privilégiée en tant que courtier de confiance. Dans d'autres domaines, en particulier ceux de nature plus politique et ayant trait aux questions de paix et de sécurité, d'autres partenaires tels que l'Union africaine, pourraient être mieux placés assurer le leadership ; toutefois, la Banque continuera de contribuer ses connaissances, expertise et les ressources dans le cadre de son mandat. Dans le cas où les pays ont adopté le cadre du New Deal, la Banque appuiera des programmes fondés sur les objectifs convenus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, alignera son appui sur des programmes communs basés sur des évaluations de fragilité menées à l'initiative des pays selon l'approche « FOCUS » et s'engagera par le biais d'un cadre de partenariat réformé qui est axé sur les résultats et vise le renforcement et l'utilisation des capacités locales à travers les éléments résumés par l'acronyme TRUST (voir annexe 2)

## Éléments clés de l'approche

L'application systématique par la Banque du prisme d'analyse de la fragilité pour guider ses interventions sera au cœur de la présente Stratégie. L'utilisation du prisme d'analyse de la fragilité est fondée sur le fait que la fragilité possède de multiples causes et effets qui peuvent nuire à des pays, régions ou zones dans des pays (voir paragraphe 2.1). Le savoir généré à travers le prisme d'analyse de la fragilité guidera la programmation des interventions de Banque, leur conception, la mise

### Encadré 2 – Prisme d'analyse de la fragilité

L'application du prisme d'analyse de la fragilité dans l'engagement de la Banque consiste à utiliser une panoplie d'outils d'analyse qui évaluent et suivent les facteurs et les manifestations de la fragilité, leurs interactions, l'économie politique sous-tendant les changements et le rôle de la Banque. À cette fin, la Banque va instaurer des rapports d'observation et des évaluations nationales et régionales de la fragilité pour mieux éclairer ses interventions, ses notes d'orientation opérationnelle et ses boîtes à outils, en vue d'améliorer la qualité à l'entrée de ses opérations, leur exécution, leur supervision et l'établissement de rapports sur leurs résultats.

en œuvre et le dialogue. L'objectif est d'identifier des points d'entrée spécifiques liés au contexte pour une intervention de la Banque qui réponde à la spécificité de chaque situation fragile. La Banque concentrera ses interventions dans des domaines où elles auront le plus grand impact. Conformément aux recommandations du Panel de haut niveau sur le États fragiles et à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur « les femmes, la paix et la sécurité », le prisme d'analyse de la fragilité prêter une attention particulière à la question de l'égalité entre les genres et l'autonomisation des femmes. La Banque reconnaît que l'égalité entre les genres n'est pas seulement importante en soi, mais les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État offrent des opportunités pour la promouvoir<sup>18</sup>. Si l'application du prisme d'analyse de la fragilité sera élargie à tous les pays et régions, à revenu faible et intermédiaire, la profondeur et la portée de l'analyse dépendront du degré de fragilité (voir encadré 2).

Renforcer la résilience au niveau *régional* pour libérer le potentiel de développement de régions entières – La Banque a beaucoup fait à l'échelon national pour remédier à la fragilité et elle intensifiera ses efforts au niveau régional. Étant donné que les facteurs et les

manifestations de la fragilité ne se limitent pas au niveau national et que les effets d'entraînement peuvent avoir des conséquences dévastatrices, la Banque s'attachera tout particulièrement à aider les régions à remédier à la fragilité qui entrave leur potentiel de développement. Compte tenu de la géographie actuelle de la fragilité, la Banque a identifié quatre régions méritant une attention spéciale : la Corne de l'Afrique le Sahel, l'Union du fleuve Mano, les Grands Lacs et l'Afrique centrale (voir paragraphe 4.6). En plus d'appuyer le développement des capacités des institutions régionales clés et de soutenir les opérations régionales qui renforcent la résilience, les engagements au niveau national dans ces régions prendront en considération la dimension régionale de la fragilité. Pour appuyer les structures régionales requises pour les initiatives de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, il est essentiel d'agir avec et à travers les entités régionales comme les communautés économiques régionales (CER). L'intensification des efforts de la Banque visant à appuyer l'intégration régionale et à faciliter les échanges régionaux constituera un volet important de cette stratégie.

S'attaquer aux poches de fragilité à l'intérieur d'un pays et gérer la transition – Dans bien des cas, les facteurs de fragilité et la menace d'un conflit sont plus accentués à l'intérieur de certaines régions du pays ou dans des couches particulières de la société. Des modèles de développement fondés sur des pratiques d'exclusion, des divisions sociales et une répartition inégale des ressources sont souvent des facteurs importants de fragilité, qui peuvent toucher certaines populations plus que d'autres. Afin d'appuyer les processus nationaux de consolidation de l'État et de renforcer la résilience, la Banque fera appel aux gouvernements et aux partenaires au développement pour renforcer la résilience et la capacité des pouvoirs publics au niveau infranational. S'il est possible que cet appui cible un groupe social particulier, certaines régions et administrations infranationales à l'intérieur d'un pays, il ne peut pas se faire sans le gouvernement national. Au contraire, un tel appui contribuera à la consolidation des rapports entre l'administration centrale et les zones et populations concernées, en vue de promouvoir une croissance et un développement inclusifs. La Banque est également consciente que, alors que les

pays africains vivent des transitions démocratiques, des épisodes d'instabilité et une fragilité localisée sont susceptibles de se produire – même dans des pays ayant des institutions solides et compétentes. Dans de tels contextes, l'engagement de la Banque se concentrera sur le soutien aux efforts des pays pour stabiliser la situation et gérer le processus de transition.

Consolidation du rôle des acteurs non étatiques dans le renforcement de la résilience – La faiblesse des capacités institutionnelles, caractéristique clé des situations de fragilité, entrave considérablement l'aptitude de l'État à fournir des biens et services publics. Parallèlement aux efforts visant à renforcer les institutions publiques, la Banque appuiera davantage le recours aux acteurs non étatiques, notamment ceux du secteur privé et de la société civile, dans la fourniture des services à l'intérieur d'un cadre public qui réserve à l'État un rôle de régulation et de mise en service. Le secteur privé peut constituer une force résiliente et stabilisatrice capable de gérer le risque, de tirer profit des poches de stabilité et de créer des emplois. La société civile constitue également un partenaire potentiel de la Banque dans les situations de fragilité, en agissant comme une source de résilience, surtout dans les approches communautaires de consolidation de la paix et de développement, et dans la construction d'institutions responsables. La Banque reconnaît qu'il est important d'appuyer le rôle vital joué par les organisations de femmes dans les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État à tous les niveaux.

Planification à l'échelle et à long terme – Il est reconnu que la résolution du problème de la fragilité et du renforcement de la résilience va nettement au-delà du cycle de projet. Dans son engagement dans les situations de fragilité, la Banque adoptera donc une approche et un plan d'amplification pour un engagement progressif dans les situations de fragilité, sur le long terme, dans le but d'accroître les résultats de l'ensemble de ses activités dans un pays particulier et de la région à laquelle ce dernier appartient. À cette fin, elle consolidera ses processus de reconnaissance de ce qui marche et de ce qui ne marche pas dans ses opérations, en renforçant le système de suivi et d'évaluation. En outre, elle songera à utiliser un instrument de financement

qui offre des financements supplémentaires pour les opérations de suivi fondées sur les résultats obtenus dans la phase initiale<sup>19</sup>.

## **Domaines d'intérêt : mise en œuvre de la SD avec un souci de lutte contre la fragilité**

La stratégie repose sur les objectifs et sur les priorités opérationnelles centrales de la SD de la Banque, qui reconnaît le rôle crucial de la lutte contre la fragilité dans l'atteinte des résultats de la SD. Elle a pour but de servir d'orientation à la Banque sur la manière de mettre en œuvre la SD selon une perspective de fragilité. Par conséquent et à la différence des stratégies sectorielles et opérationnelles typiques, cette stratégie ne prescrit pas de piliers opérationnels ; elle met plutôt l'accent sur le changement de la façon dont la Banque intervient dans les situations de fragilité que sur la proposition de nouveaux domaines d'intervention. Dans ce contexte, elle s'appuiera sur des stratégies et politiques thématiques de la Banque, tels que le Plan d'action de la gouvernance, la Stratégie de développement du secteur privé, et la Stratégie du genre, pour intervenir au plan régional et national.

Sur la base de la compréhension qu'a la Banque des facteurs de fragilité, il se dégage trois domaines d'importance stratégique particulière pour le renforcement de la résilience, dans lesquels la Banque doit concentrer son engagement (voir figure 1). Il s'agit de : i) renforcer les capacités de l'État et des soutenir des institutions efficaces ; ii) promouvoir des sociétés résilientes grâce à un accès inclusif et équitable à l'emploi, aux services de base et à une part des bénéfices issus des ressources naturelles ; et iii) renforcer le rôle mobilisateur de la Banque pour un le dialogue stratégique plus profond, des partenariats et le plaidoyer autour des questions de fragilité.

### **Axe prioritaire 1 : Renforcer les capacités de l'État et soutenir des institutions efficaces**

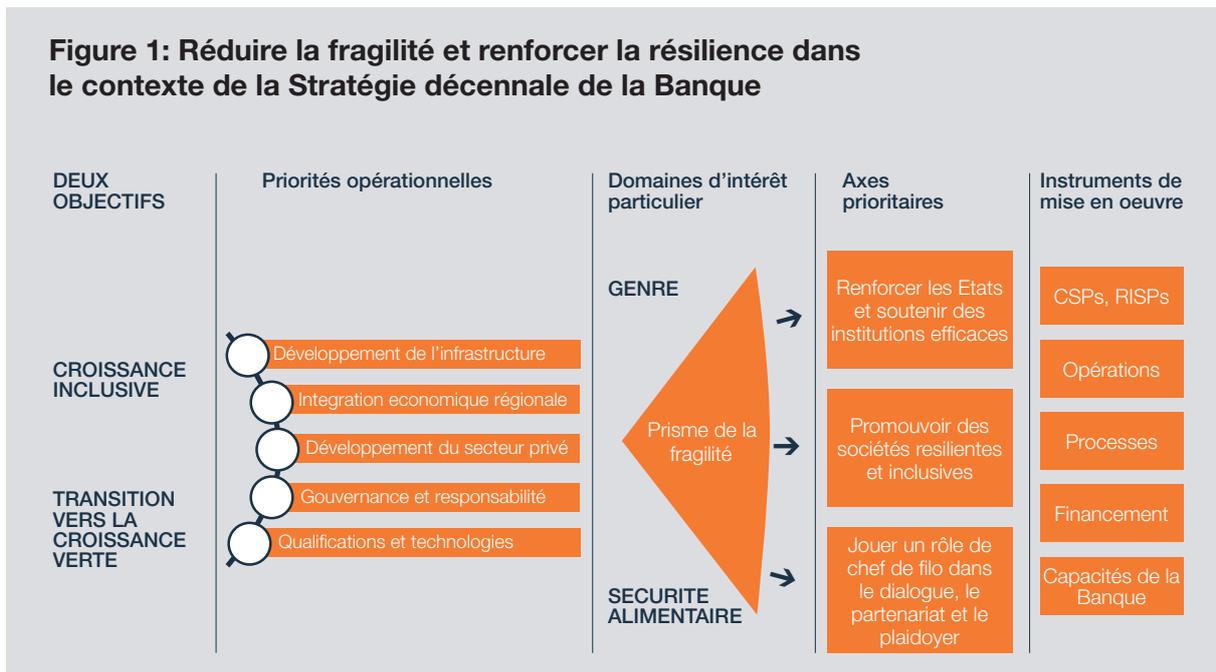
Édifier des institutions politiques et judiciaires légitimes et compétentes, ainsi que des institutions économiques résilientes est essentiel pour venir à bout de la fragilité et bâtir des États résilients. Les pays dépourvus

d'institutions solides pour gérer des pressions économiques, sociales et environnementales sont plus vulnérables à la fragilité, dont il est difficile de sortir. Le crime organisé et les flux financiers illicites prospèrent dans des pays où les mécanismes d'application de la loi sont faibles, et accentuent la fragilité.

L'approche de la Banque pour le renforcement des institutions et la promotion de la bonne gouvernance est définie dans le Cadre stratégique et Plan d'action pour la gouvernance (PAG II) qui sert également de point de référence pour la présente stratégie. L'expérience montre que le renforcement des capacités de l'État dans les situations de fragilité constitue un défi de taille, et son ordonnancement et son rythme doivent être établis de manière réaliste et stratégique, car il faut beaucoup de temps pour mettre en place des institutions efficaces. Il convient de baser les priorités sur les besoins des pouvoirs publics, les attentes des citoyens, les principaux risques liés à l'économie politique dans le pays, et les intérêts des partenaires au développement. En collaboration avec d'autres partenaires au développement, la Banque appuiera une sélection de PMR pour y entreprendre des évaluations complètes des besoins en capacités, avec une attention particulière pour les défis des ressources institutionnelles et humaines. Ces évaluations serviront de base commune pour la mobilisation et la coordination de l'aide.

Dans les situations de fragilité, l'accent sera mis sur l'aspect « édification de l'État » de l'intervention de la Banque dans le domaine de la gouvernance et de la responsabilisation. Il s'agira notamment de souligner l'importance du recouvrement et de la gestion des recettes ainsi que de la gestion des finances publiques, dont dépend l'aptitude de l'État à rétablir ses structures de base, à payer les salaires des fonctionnaires et à fournir des services publics. Le recouvrement des impôts consolide le contexte social, en suscitant l'intérêt de l'État pour la promotion du développement économique afin d'élargir son assiette fiscale, tout en amenant les contribuables à se préoccuper de la façon dont l'État utilise leurs impôts. La Banque ajustera son appui à la bonne gouvernance dans les situations de fragilité et contribuera au renforcement de la responsabilité et de la transparence, à la lutte contre la corruption et les activités économiques illicites, au renforcement de l'écoute et de la responsabilisation du point de vue de la demande, l'appui aux parlements et

**Figure 1: Réduire la fragilité et renforcer la résilience dans le contexte de la Stratégie décennale de la Banque**



à la création d'un environnement propice pour que la société civile puisse fonctionner, y compris la capacité à tenir le gouvernement comptable de son action.

En se fondant sur son expérience pour influencer les réformes dans les situations de fragilité, la Banque pourra fournir un appui rapide et flexible en temps de crise<sup>20</sup>. À cette fin, elle utilisera les opérations d'appui programmatique au cas par cas pour soutenir les fonctions publiques essentielles et les processus d'édification de l'État qui peuvent être particulièrement décisifs dans les premières phases de l'après-conflit. Les opérations d'appui programmatique peuvent également servir à stabiliser les finances publiques et attirer l'investissement privé. La politique de la Banque de 2012 en matière d'opérations d'appui programmatique définit des principes directeurs pour l'utilisation de ces opérations dans des contextes de fragilité et la nécessité de faire en sorte qu'elles soient accompagnées d'une assistance technique pour renforcer les capacités institutionnelles<sup>21</sup>.

Pour remédier au manque des compétences indispensables et satisfaire les besoins en ressources humaines essentielles dans le secteur public et le secteur privé, la Banque mobilisera les capacités humaines et exploitera le potentiel de la diaspora,

des organisations de la société civile et du secteur privé. La capacité limitée de l'État et d'autres acteurs clés contribue à la prolongation de la fragilité. Grâce aux évaluations des besoins en capacité, la Banque élaborera des cadres complets spécifiques à chaque pays permettant d'élaborer la conception des programmes de renforcement des institutions du secteur public et le développement du capital humain nécessaires pour la relance et la transformation. Les capacités étatiques, mais aussi des « acteurs non étatiques » concernés, seront renforcées pour assurer la prestation des services de base et promouvoir la participation de tous dans le processus de développement. La Banque prêtera attention aux liens cruciaux entre éducation, renforcement des capacités et développement du secteur privé, pour faciliter la création d'emplois. Elle exploitera le potentiel non seulement de la diaspora pour accélérer ces processus et mettre fin à la fuite des cerveaux liée aux conflits, mais aussi des personnes hautement qualifiées revenant pour participer à la phase de la relance et saisissant des opportunités d'affaires. Conformément à son approche régionale, la Banque élargira également l'appui au renforcement des capacités aux institutions régionales, en particulier les CER, situées dans les quatre régions d'intérêt particulier.

Un important enseignement sur le renforcement de l'État est que l'établissement de la sécurité et de la justice est une condition préalable au progrès dans tous les autres domaines. Il existe certes des limites à l'aptitude de la Banque à fournir un appui direct à la résolution des problèmes politiques et sécuritaires, mais les progrès dans ces secteurs seront facilités par une action parallèle sur le front social et économique, c'est-à-dire dans les domaines relevant de la mission et de l'expertise de la Banque. Sur cette toile de fond, le HLPFS a proposé à la Banque un « rôle d'appui au rétablissement des fonctions civiles comme les services de police, les services correctionnels et le système judiciaire ». La Banque s'associerait aux organisations qui sont actives dans le secteur judiciaire et de la sécurité et accompagnerait leurs efforts, par exemple en finançant l'aménagement d'infrastructures matérielles, que ce soit directement ou par le biais d'une composante d'opérations d'appui budgétaire. Elle pourrait aussi fournir un appui technique dans des domaines comme l'amélioration de l'intégrité des fonctions de la paie et du renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques. Le secteur de la sécurité pourrait être couvert dans des études diagnostiques transversales, comme les revues des dépenses publiques.

## **Axe prioritaire II : Promouvoir des sociétés résilientes grâce à un accès inclusif et équitable à l'emploi, aux services de base et des bénéfiques issus des ressources naturelles**

A travers la stratégie décennale, la Banque est déjà engagée dans le soutien au développement durable des ressources naturelles, au développement du secteur privé, à la création d'emplois et à l'accès aux infrastructures de base. Ce sont des stratégies éminemment pertinentes pour la promotion de l'inclusivité dans les situations de fragilité, car elles se concentrent sur les facteurs économiques, sociaux et environnementaux de la fragilité. Dans la perspective de la construction de sociétés résilientes, cela implique une attention plus poussée sur l'accès aux opportunités d'emploi, sur les services et les biens publics, en ciblant en priorité la fourniture du soutien aux populations ou aux régions géographiques affectées par la fragilité. Les inégalités horizontales et homme-femme ainsi

que l'exclusion sociale sont des manifestations et facteurs importants de fragilité qui sont aggravés par les changements démographiques et les pressions environnementales. La concentration sur la fourniture d'infrastructures de base comme l'énergie, le transport et l'alimentation en eau, la promotion du développement du secteur privé pour créer des emplois durables, et l'octroi d'un appui aux initiatives ascendantes – comme les programmes de filets de sécurité et de développement communautaire – susceptibles, à l'échelon local, de générer des retombées locales et des services pouvant être programmés en vue d'une prestation à grande échelle, constituent des stratégies pertinentes pour relever ce défi. La Banque est un des principaux investisseurs dans les infrastructures à travers l'Afrique, et, à ce titre, l'octroi par elle d'une aide destinée à appuyer l'intégration économique régionale et la promotion de l'élargissement de l'accès aux transports, à l'électricité et à l'eau dans des régions reculées constitue une stratégie très pertinente pour renforcer la résilience au niveau régional et grâce aux interventions à ce niveau.

L'accès à l'emploi et à des moyens de subsistance est essentiel dans les situations de fragilité, et la Banque réalisera une approche programmatique dans ses interventions pour appuyer les emplois et les moyens de subsistance, conformément à sa Stratégie de développement du secteur privé. L'orientation consistera à évoluer vers un appui au développement du secteur privé local, afin de créer des emplois durables. Un intérêt particulier sera porté à l'emploi des jeunes, car les emplois sont des solutions de rechange aux rentes et participations aux activités illégales associées aux situations de fragilité, et contribuent de ce fait à empêcher le déclenchement de la violence liée au chômage aigu. Dans certains contextes, le problème des inégalités régionales ou sociales généralisées peut être résolu en ciblant des régions ou des groupes marginalisés dans le cadre des programmes de développement du secteur privé. Étant donné que l'économie de la plupart des pays touchés par la fragilité repose encore sur l'agriculture, la Banque supportera le développement de chaînes de valeur ayant un grand potentiel de création d'emplois, tout en portant une attention particulière aux dynamiques de l'urbanisation rapide. Dans la mesure où le secteur informel se nourrit de la fragilité, le secteur des entreprises dans ces

contextes est dominé par les micro et petites structures informelles.

Les interventions peuvent varier, allant de programmes publics ou communautaires « à effet rapide » de création d'emplois, à l'accélération de l'emploi dans le secteur privé, en passant par des opérations (du secteur privé ou public) sensibles à la fragilité et favorables à une création d'emplois impulsée par le secteur privé, par les filets de sécurité pouvant faciliter l'accès aux possibilités de production, et par les investissements dans des infrastructures qui ouvrent de nouveaux marchés. La Banque adoptera une approche globale qui crée des synergies entre les opérations du secteur public et du secteur privé, grâce notamment à la programmation conjointe, et au ciblage de l'assistance technique et du dialogue sur les politiques pour obtenir un impact maximum. La Banque soutiendra le développement des petites et moyennes entreprises (PME), travaillera avec les promoteurs de projet régionaux et les intermédiaires financiers pour soutenir le développement de chaînes de valeur régionales et encouragera la participation de fournisseurs locaux dans l'exécution de ses opérations. L'environnement des affaires constitue une des contraintes majeures pour le développement du secteur privé et sera un domaine d'intervention essentiel dans des situations de fragilité pour soutenir les facteurs « immatériels ». Conformément à sa Stratégie de développement du secteur privé<sup>22</sup>, la Banque visera à inscrire son action dans une démarche globale de nature à réaliser des synergies entre les opérations du secteur public et celles du secteur privé, y compris la programmation conjointe, le mixage de ressources, le ciblage de l'assistance technique et le dialogue stratégique pour avoir un maximum d'impact. Pour atténuer le haut degré de risque lié aux opérations dans des situations de fragilité, la Banque utilisera également ses instruments de garantie et autres pour encourager les investissements du secteur privé.

L'accès équitable aux services d'infrastructure de base comme l'électricité, les transports et l'eau accroît la légitimité du gouvernement, établit la confiance entre l'État et ses citoyens, et peut consolider les dividendes de la paix dans les contextes d'après la crise. Les principaux défis dans ce contexte sont les insuffisances liées aux capacités de l'État et aux choix stratégiques entre donner la priorité aux investissements présentant la meilleure chance de retour économique, et donner

la priorité à ceux présentant le meilleur potentiel de cohésion sociale et de résilience. Compte tenu des faiblesses des capacités inhérentes de l'État, la Banque adoptera une approche progressive à deux volets, qui met l'accent initialement sur la consolidation du rôle moteur du gouvernement en tant que facilitateur de ces services, tout en encourageant l'engagement d'acteurs non étatiques capables – tels que le secteur privé ou les organisations de la société civile – comme prestataires de services. Guidées par le Cadre d'engagement renforcé auprès des organisations de la société civile<sup>23</sup>, les stratégies de résilience mettront à contribution les organisations de la société civile, surtout dans les domaines de la prestation de services, et viseront à accroître la participation du secteur privé à travers des partenariats public-privé (PPP) à la fourniture et à la reconstruction d'infrastructures, ainsi qu'à renforcer les moyens de subsistance grâce à une meilleure gestion des ressources communes, à une plus grande interdépendance économique et au commerce.

La Banque élaborera des programmes ciblés pour l'autonomisation économique des femmes, afin de renforcer leur rôle comme agents du changement dans le processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. L'autonomisation politique, économique et juridique des femmes est un principe qui guidera les interventions de la Banque dans les

### **Encadré 3 – Renforcement de la gouvernance des ressources naturelles**

La Banque a créé en 2013 le Centre africain des ressources naturelles pour appuyer les PMR dans la gestion efficace de leurs ressources naturelles. Le Centre permettra à la Banque d'aider les pays à améliorer leurs politiques et leurs cadres juridique et réglementaire ; à consolider les liens économiques grâce à la création de chaînes de valeur ; à lutter contre la corruption ; à appuyer les mesures d'atténuation des impacts environnementaux et sociaux ; et à améliorer la gestion des ressources naturelles renouvelables.

situations de fragilité. Ce principe est un élément clé de la Stratégie sur le genre qui guide l'engagement de la Banque sur le continent, en soutenant l'égalité entre les genres à travers l'engagement avec les stratégies nationales de développement d'une part et ses propres activités d'autre part. Le conflit et la fragilité affectent différemment les femmes et les hommes, les filles et les garçons. Ils peuvent entraîner une plus grande inégalité entre les genres et accroître la vulnérabilité des femmes. Par conséquent, la Banque encouragera la participation des femmes aux processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État à tous les niveaux, tout en accordant une attention particulière à l'impact de la violence basée sur le genre qui accompagne souvent les conflits. Cette stratégie reconnaît et soutient le rôle essentiel joué par les femmes et les organisations de femmes. Conformément aux recommandations du Rapport du Panel de haut niveau sur les États fragiles, l'approche de la Banque pour lutter contre la fragilité et renforcer la résilience visera à appuyer les moyens de subsistance des femmes à travers le soutien à l'entrepreneuriat ainsi que la promotion de l'égalité entre les genres dans ses opérations. En outre, comme le souligne la Stratégie en matière de genre, les réformes juridiques, y compris la sécurisation des droits de propriété pour les femmes, seront des éléments fondamentaux pour le renforcement de la résilience.

Les questions de gestion des ressources naturelles et des industries extractives sont particulièrement complexes et liées aux risques de fragilité, surtout lorsque les bienfaits ne sont pas partagés de manière inclusive. L'absence d'une gestion macro-économique solide dans les pays riches en ressources qui sont vulnérables au syndrome hollandais, et la gestion des ressources naturelles transfrontalières sont souvent une source de conflit entre, et au sein des États. La présence de rentes tirées des ressources, conjuguée à des revendications au sein des communautés locales, constitue un facteur de risque de fragilité. La gestion non durable de ressources naturelles (foncières, hydriques, forestières, etc.) communes accentue l'impact du changement climatique et laisse planer une grande menace de surconsommation et de conflit régional. Grace au Centre africain des ressources naturelles (CARN), la Banque ira au-delà de la recherche de la conformité à des normes établies, telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives ou

de la Vision pour l'industrie minière en Afrique, pour lutter contre les flux financiers illicites provenant de l'exploitation des ressources naturelles, notamment le braconnage, tirer davantage de recettes des ressources et mieux utiliser les ressources améliorer les niveaux de vie et obtenir de meilleurs résultats en matière de développement (voir encadré 2).

La Banque encouragera des initiatives ascendantes novatrices et collaborera stratégiquement avec les organisations de la société civile et le secteur privé pour

#### **Encadré 4 – Appui en temps de crise : mise en œuvre de règlements politiques au Soudan**

La Banque s'est pleinement engagée dans les négociations entre le Soudan et le Soudan du Sud depuis 2010, en fournissant aux deux pays et à l'Union africaine un appui sous forme de conseil stratégique et juridique de haut niveau, ainsi qu'un programme précis de planification financière et économique en vue d'accroître les investissements publics et privés dans l'un et l'autre pays. En particulier, la Banque a soutenu activement le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine (de Groupe de haut niveau) sur les négociations post-sécession liées aux questions économiques et financières en suspens. Cet appui technique a contribué à un certain nombre de progrès clés, y compris la fameuse « option zéro » et une stratégie commune de sensibilisation des créanciers.

La crise actuelle au Soudan du Sud témoigne de l'importance de mieux comprendre les facteurs de fragilité et de les traiter dès le début. La Banque attache un trop grand prix aux solutions techniques et aux facteurs externes de fragilité. Selon cette nouvelle approche, la Banque s'engagera différemment dans ces contextes et également assumera un rôle de leadership plus fort dans sa coordination avec d'autres partenaires au développement et les organismes continentaux et régionaux.

renforcer les compétences requises. Dans ce contexte, les programmes de développement communautaires, en particulier ceux qui sont conçus dans une optique d'amplification et mettent l'accent sur les secteurs sociaux, se sont avérés être un important vecteur pour procurer des avantages et fournir des services à l'échelon local.

### **Axe prioritaire III : Renforcer le rôle de rassembleur de la Banque pour dialogue stratégique plus profond, le partenariat et le plaidoyer autour des questions de fragilité**

La position privilégiée de la Banque auprès de ses PMR en tant que partenaire de confiance fournit une plateforme pour un dialogue plus approfondi sur les questions de fragilité, de plaidoyer et de partenariats. Ce rôle est particulièrement important compte tenu de la nécessité d'un engagement soutenu dans les situations de fragilité, même dans les cas où le soutien à l'investissement de la Banque est limité ou non disponible. Étant donné l'interaction complexe des facteurs de fragilité – dont la plupart se situent en dehors des domaines traditionnels d'engagement de la Banque – la Banque accentuera l'utilisation d'instruments hors prêt pour soutenir les processus de consolidation de la paix et d'édification de l'État dans les pays membres régionaux, aux niveaux national, régional et général. L'annexe 3 indique ce que fera la Banque avant, pendant et après les crises en situation de fragilité. S'investir dans le dialogue stratégique – Pour être couronnées de succès, la consolidation de la paix et l'édification de l'État doivent reposer sur des bases politiques stables. Le dialogue stratégique, dans le but d'arriver à un règlement politique inclusif viable, est une priorité absolue et la Banque participera au processus de dialogue et restera mobilisée pour appuyer les modalités de transition soutenues au niveau du pays ou de la région. Son rôle sera de contribuer aux perspectives économiques et de développement pour élargir les discussions politiques et opérationnelles entre les principales parties prenantes, comme elle l'a fait au Soudan (voir encadré 4). Tirant les leçons de son expérience dans des pays tels que le Zimbabwe et le Soudan, la Banque continuera à donner une voix à ses pays membres régionaux rencontrant des difficultés

dans leur relation avec la communauté internationale. Dans certains cas, elle pourra même piloter quelques-uns de ces processus thématiques, en exploitant son image de « courtier de confiance »<sup>24</sup>. Le dialogue politique sur ces questions est souvent sensible et peut devoir être mené au niveau approprié/supérieur, et rarement en public.

La Banque consolidera ses partenariats et forgera des alliances stratégiques autour de thèmes clés liés à la fragilité, en utilisant son mandat pour réunir différentes parties prenantes, dont l'Union africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, les CER, les gouvernements africains, les partenaires au développement, les organisations de la société civile et le secteur privé. Elle renforcera son soutien aux initiatives régionales, sous-régionales et nationales visant à remédier à des situations de fragilité, comme l'Initiative de solidarité avec l'Afrique, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et d'autres initiatives d'apprentissage par les pairs de l'Afrique. La Banque renforcera ses partenariats notamment avec les institutions de Bretton Woods, l'Union européenne, les partenariats bilatéraux, les agences des Nations Unies, le G7+ et l'INCAF-OCDE – principal forum d'échange d'expériences et d'établissement des bonnes pratiques liées aux situations de fragilité – et renforcera la collaboration et la coordination étroites à l'intérieur du dialogue « entre les quatre institutions »<sup>25</sup>. Dans ce contexte, la Banque renforcera sa participation aux initiatives internationales, en particulier le New Deal, en contribuant au processus collaboratif de suivi et évaluation de la mise en œuvre, sur une base permanente.

Vers un rôle de leader dans les discussions internationales sur la fragilité en Afrique – Prenant appui sur sa légitimité exceptionnelle, sur son mandat de financier privilégié du développement et sur son pouvoir de mobilisation pour atteindre d'autres parties prenantes clés, la Banque renforcera son expertise dans les questions liées à la fragilité, en vue de jouer un rôle moteur dans plusieurs questions relevant de sa mission. Elle investira dans des travaux de recherche et d'analyse qui éclaireront ses documents de programmation et nourriront son soutien consultatif et son dialogue

politique. La Banque jouera un rôle actif dans la discussion internationale sur la fragilité, en particulier en partenariat avec l'UA et la CEA pour apporter ses forces intellectuelles et sa voix au soutien de la position africaine commune sur le programme d'action post-2015. Outre l'établissement du programme d'action post-2015, la Banque assurera également un rôle proactif dans le soutien à la mise en œuvre du cadre adopté pour le développement durable.



# Un cadre d'engagement intégré pour l'appui aux opérations

La Banque utilisera tous les instruments de prêt et hors prêt dont elle dispose, en veillant à ce qu'ils se complètent les uns les autres dans un programme intégré et global d'appui. Sur la base de la compréhension spécifique au contexte des problèmes de fragilité, la Banque adaptera son approche stratégique, sa programmation et ses instruments de financement. Les facteurs de fragilité et leviers de résilience les plus importants seront intégrés dans les domaines opérationnels de la Stratégie décennale, principalement de deux façons : i) pour un pays où la fragilité est considérée comme le défi de développement dominant, l'analyse de la fragilité aura un poids important dans le choix du/des pilier(s) de la stratégie du pays en fonction de la contribution potentielle des principaux domaines retenus sur la réduction de la fragilité de ce pays ; et ii) les domaines de concentration des interventions de la Banque indiqueront clairement comment les facteurs de fragilité seront traités dans les activités proposées.

## Cadre de programmation et opérationnel 2014-2019

Pour mettre en œuvre cette stratégie, la Banque s'appuiera sur son cadre de programmation et opérationnel actuel, mais le contenu et la hiérarchisation des priorités seront adaptés pour s'assurer qu'ils répondent efficacement aux problèmes de fragilité et à la nécessité de renforcer la résilience dans les situations de fragilité. La Banque utilisera une approche multidimensionnelle pour traiter les facteurs au niveau régional, national et infranational, et elle fera en sorte que son soutien soit souple et adapté au changement des circonstances, avec des dispositions pour intensifier les opérations à grand impact. L'intégration de l'évolution prévisible de la fragilité sera étalée dans le temps, en fonction des besoins du pays, de la réserve d'opérations de la Banque et des cycles de programmation pour les stratégies pays et régionales (voir annexe 4). Étant donné les importantes dimensions régionales de la

fragilité, la Banque prêtera son concours à l'élaboration d'opérations régionales et d'initiatives spéciales.

Les documents de programmation pays (notes pays, DSP intérimaires ou DSP complets) sont au cœur de l'appui opérationnel de la Banque et analyseront la

### Encadré 5 – Évolution du rôle de la Banque en situation post-crise : Le cas de la Sierra Leone

La Banque est profondément engagée dans un dialogue politique de haut niveau avec le gouvernement en fournissant des services consultatifs stratégiques critiques. Par exemple, lors de la préparation de la troisième génération du DSRP du pays (Agenda pour la prospérité, 2013-2018), la Banque a fourni des conseils stratégiques sur l'autonomisation des femmes, la compétitivité internationale et la croissance verte. La Banque continue également de jouer un rôle de leadership dans les transports, l'eau et le secteur des industries extractives. Par exemple, dans le secteur des industries extractives, ceci a conduit à la reconnaissance de la conformité de la Sierra Leone au titre de l'ITIE, l'adoption des meilleures pratiques internationales, telles que les processus d'analyse comparative de la Charte des ressources naturelles, la divulgation publique des contrats miniers à grande échelle, et la création d'une unité de revenus des industries extractives. La Banque a également renforcé la coordination avec les partenaires au développement en Sierra Leone et est attachée au Cadre de responsabilisation mutuelle signé entre le gouvernement et les partenaires au développement (d'autres pays du G7+ ont appelé ce type de cadre le « New Deal »).

fragilité avec une vision plus nuancée qui aille au-delà de l'échelon national et couvre le niveau infranational. Une connaissance approfondie du pays et une analyse en temps utile des facteurs de fragilité guideront les choix stratégiques de la Banque à des étapes différentes et orienteront son choix d'instrument (par exemple : dialogue stratégique, apurement d'arriérés, opérations d'appui programmatique, renforcement ciblé des capacités, etc.). L'analyse contextuelle tiendra compte de scénarios basés sur l'économie politique et les risques liés au conflit, intégrant des dispositions relatives aux imprévus, permettant d'ajuster les objectifs et les résultats. Dans les situations de fragilité, les DSP viseront en priorité à s'attaquer aux facteurs de fragilité et à renforcer la résilience, et évolueront au fil du temps selon les besoins du pays (voir encadré 5). L'intégration de la possibilité d'amplification dans la conception des programmes sera planifiée en plusieurs phases, et le fait de prévoir une flexibilité permettant de réagir rapidement face aux nouvelles possibilités qui se présentent servira à maximiser l'impact de la Banque dans les situations de fragilité. Pour permettre une réponse plus rapide dans les situations de réengagement après des conflits ou des redressements, la Banque adoptera une approche légère, avec un mémorandum de réengagement qui ne devra pas avoir un format rigide et devra être plus flexible que le document de stratégie intérimaire.

Documents de stratégie pour l'intégration régionale (DSIR) – Une mission de base de la Banque est d'appuyer l'intégration régionale. L'intégration ne peut être facile dans les régions fragiles. Si la Banque a entrepris beaucoup de projets régionaux dans le domaine des infrastructures et du renforcement des capacités, il est nécessaire d'aller au-delà de cette approche pour étudier comment s'attaquer aux facteurs qui maintiennent les régions dans une situation d'instabilité et de fragilité. Conformément à sa Stratégie d'intégration régionale, la Banque utilisera les DSIR pour analyser les dimensions régionales de la fragilité et faire face à celles-ci. L'intervention avec et à travers des organisations régionales et la promotion de la coopération interétatique donnent à la Banque l'occasion d'aborder les facteurs de fragilité d'un point de vue régional, en soutenant le développement d'infrastructures régionales, notamment les corridors de transport et les pools d'électricité, et en prenant

### Encadré 6 – Double objectif dans la conception des opérations

La Banque reconnaît que l'approche à double objectif avec les indicateurs respectifs est la meilleure solution pour la conception, le suivi et l'évaluation des opérations dans les situations fragiles. En plus des objectifs sectoriels habituels, tels que l'amélioration des liaisons de transport dans le cas d'un projet de route, un objectif supplémentaire est attaché à l'opération et pourrait concerner : la gestion des conflits, la stabilisation, la promotion de la paix, etc. Une telle approche permet de traiter de manière transparente la fragilité. Par exemple, les avantages de la construction d'une route dans une région précédemment isolée peuvent avoir des répercussions importantes sur le traitement des questions d'exclusion avec des liens importants avec la paix et d'édification de l'État. Celles-ci doivent être prises en compte tout au long du cycle du projet.

une part active à la gestion des ressources naturelles transfrontalières et aux mécanismes communs de gouvernance. Un autre domaine important a trait à la gestion des industries extractives, au soutien de l'élaboration de normes régionales, au renforcement des capacités des entités régionales et à la promotion de la coopération en matière de lutte contre le commerce des minéraux sources de conflit.

Programmes et projets – Les stratégies pays et régionales étant de plus en plus marquées par l'évaluation de la fragilité, toutes les opérations en situation de fragilité tiendront compte du contexte et des implications de la fragilité dans la gestion du cycle des projets, c'est-à-dire de l'identification à l'évaluation finale, en passant par l'évaluation initiale, la supervision et l'achèvement. En outre, la conception des opérations visera en priorité à maximiser l'impact et à prendre des dispositions en vue d'une amplification subséquente. La Banque mettra en place, à titre expérimental, une approche selon laquelle deux objectifs et indicateurs seront intégrés dans le cycle de projet et le cadre de suivi. À cette fin, un processus à trois étapes sera

adopté dans le cycle des projets pour que les opérations de la Banque prennent en considération

les situations de fragilité : i) intégration d'un objectif supplémentaire et d'indicateurs (de substitution) qui traitent de l'impact prévu des opérations sur les facteurs de fragilité (voir encadré 6) ; ii) les rapports de supervision et les revues à mi-parcours qui évalueront la performance du projet par rapport à cet objectif supplémentaire et identifieront les besoins d'adaptation et la possibilité d'amplification; et iii) les rapports d'achèvement et d'évaluation rétrospective qui porteront une appréciation sur l'impact du projet et les enseignements à en tirer en matière de traitement de la fragilité et de renforcement de la résilience.

Initiatives régionales spéciales – Conformément à son approche régionale de la fragilité, la Banque redoublera d'efforts sur le plan régional, en privilégiant les programmes régionaux et initiatives spéciales destinés à développer la résilience économique et la cohésion sociale entre les pays et à maîtriser les effets d'entraînement. Par la voie d'une initiative régionale, l'appui peut cibler un pays tout entier ou des poches de fragilité. La Banque mettra l'accent sur quatre régions (Corne de l'Afrique, Sahel, Union du fleuve Mano, Grands Lacs et Afrique centrale) en collaborant avec les organismes régionaux. À cet égard, elle s'appuiera sur l'expérience des programmes tels que la Phase I du Programme de résilience à la sécheresse et des moyens de subsistance durables dans la Corne de l'Afrique ainsi que le programme similaire dans le Sahel, et le projet routier Nigeria-Cameroun, qui non seulement a scellé un lien essentiel sur la route transafricaine Lagos-Mombasa, mais a également contribué à consolider la paix dans la péninsule de Bakassi. En centrant son action sur les 4 régions, la Banque pourra demeurer sélective dans ses interventions, tout en continuant de soutenir des initiatives propres à répondre aux situations de fragilité.

## Financement : utiliser divers instruments et sources

Tous les instruments dont dispose la Banque seront utilisés pour soutenir cette stratégie. L'essentiel sera de les utiliser dans un programme intégré d'appui pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience, comme

l'indiquent les stratégies pays et régionales respectives. C'est dans ces documents de programmation que les domaines prioritaires propres au contexte et la combinaison d'instruments seront déterminés dans chaque cas. L'apport financier fourni par la Banque pour la résolution des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux de la fragilité dans les secteurs d'investissement prioritaires sera mis à disposition par le biais de la BAD, du FAD, du FSN, de la FEF, rebaptisée Facilité d'appui à la transition (FAT)<sup>1</sup>, et d'autres fonds fiduciaires et facilités.

Banque africaine de développement (BAD) – Les pays à revenu intermédiaire et élevé touchés par la fragilité ont accès à un appui auprès du guichet non concessionnel de la Banque. Les récents événements du Printemps arabe montrent que cet instrument peut être pertinent pour résoudre les situations de crise au niveau tant national qu'infranational. Un engagement plus poussé de la Banque dans la facilitation de l'investissement privé dans les pays touchés par la fragilité est nécessaire, pour réduire l'énorme déficit d'infrastructures de ces pays et transformer en infrastructures matérielles leurs richesses en ressources naturelles, ce qui est peu probable à une grande échelle sans l'expertise du secteur privé en matière de construction, de gestion et d'exploitation. Pour le cycle du FAD-13, la Banque a instauré de nouveaux instruments financiers, conçus pour attirer des capitaux privés, notamment le Fonds d'infrastructure Afrique50, la garantie partielle de risque, la garantie partielle de crédit et le Mécanisme de renforcement du crédit au secteur privé. Ce Mécanisme peut stimuler l'investissement privé dans des contextes de revenu faible et de risque élevé, ce qui permet au FAD de participer au financement d'infrastructures porteuses de transformation ainsi que de projets de développement industriel et agro-industriel et, partant, de tirer parti de la capacité transactionnelle du guichet du secteur privé de la BAD.

Fonds africain de développement (FAD) – Le FAD est la source essentielle de financement concessionnel pour les PMR à faible revenu (40 sur 54 pays). Le système d'allocation basée sur la performance continue d'être le principal instrument utilisé pour allouer les ressources du Fonds. Au titre du FAD-13, certains ajustements ont été opérés dans le système d'allocation basée sur

<sup>i</sup> Une note juridique et un projet de résolution concernant la proposition de changement de nom de la facilité seront soumis aux Conseils d'administration suivant la procédure de non-objection.

### Encadré 7 – La Facilité d'appui à la transition

Créée en 2008 sous l'appellation de « Facilité en faveur des États fragiles » en tant qu'entité opérationnelle autonome, la Facilité est gérée par ORTS. Elle visait notamment à combler les lacunes de l'allocation des ressources basée sur la performance (ABP), qui tend à être faible par rapport aux besoins et demandes légitimes des États touchés par la fragilité. Elle a aidé les pays à apurer leurs arriérés et à accéder à des financements de développement supplémentaires. Ce mécanisme à décaissement rapide, simple et flexible est conçu pour aider les pays touchés par le conflit et la fragilité à consolider la paix, à mettre en place des institutions résilientes, à stabiliser leurs économies et à jeter les bases d'une croissance inclusive. Si, historiquement, le Fonds africain de développement (FAD) a fourni l'essentiel de ses ressources, la Facilité est destinée à mobiliser des ressources supplémentaires et des contributions volontaires pour chacun de ses piliers. Des contributions supplémentaires peuvent également être affectées à un pays, un secteur ou un type d'activité ou projet spécifique.

la performance, dont : i) l'augmentation de l'allocation pays minimum de 5 millions d'UC à 15 millions sur une période de trois ans ; et ii) la modification de la formule de calcul de l'allocation pour l'aligner plus précisément sur le mandat de la Banque. Reconnaisant que la stabilité régionale est un bien public, le Groupe de la Banque tirera parti de l'utilisation de l'enveloppe de ses opérations régionales pour mieux appuyer les réformes structurelles qui portent sur les dimensions régionales de la fragilité.

Facilité d'appui à la transition (FAT) – S'agissant des pays à faible revenu où la fragilité est le principal défi, la FAT achemine des ressources financières spéciales aux États admissibles en situation de fragilité. Les pays accédant à la FAT devront satisfaire aux critères d'admissibilité qualitatifs et quantitatifs clairement définis

qui sont déterminés au moyen d'évaluations ciblées, un mécanisme spécifique d'allocation et de suppression progressive, ainsi que des dispositions de suivi, de prestation et de sortie. S'appuyant sur l'expérience passée et afin de répondre aux ambitions contenues dans la présente stratégie, les critères d'admissibilité et les mécanismes d'allocation des ressources de la Facilité ont été révisés au cours du FAD-13 dans le but d'accroître la flexibilité et la réactivité aux situations en évolution rapide de la fragilité sur le plan national et régional. Des dispositions pour la suppression progressive de l'aide sur une période plus longue ont également été introduites<sup>26</sup>.

La facilité fournit un appui à travers trois piliers : i) les ressources supplémentaires destinées aux opérations nationales, régionales et du secteur privé, pour appuyer les efforts des pays visant à renforcer l'État (pilier I) ; ii) l'apurement des arriérés, pour permettre aux pays de normaliser leurs relations avec la communauté internationale et d'accéder à l'allègement de dette (pilier II) ; et iii) l'appui aux interventions essentielles de renforcement des capacités et l'assistance technique, qui ne peuvent être fournies adéquatement dans le cadre des projets et instruments classiques (voir encadré 7).

Mobilisation des ressources – Au-delà de la fourniture de ressources supplémentaires de la Banque, la nature flexible de la Facilité fait de celle-ci l'instrument principal de l'institution pour attirer, coordonner et aligner les fonds destinés à l'amplification des programmes nationaux. La Banque utilisera son pouvoir de mobilisation pour faire appel aux partenaires tant traditionnels que non traditionnels, notamment d'autres pays africains, afin qu'ils contribuent à la Facilité. La Banque se servira de ce mécanisme pour mobiliser rapidement des fonds en faveur des divers piliers de la Facilité, sans les complexités associées à la création de nouveaux fonds fiduciaires. L'allocation rapide de fonds supplémentaires pour le financement des investissements dans les situations de redressement s'en trouvera facilitée. Cela pourra se faire en cofinçant des opérations précises ou en permettant une « affectation flexible »<sup>27</sup> aux pays et aux secteurs. Le recours à la Facilité pour acheminer des fonds supplémentaires dans ces situations contribue aussi à réduire les coûts de transaction – liés à l'engagement de la communauté internationale – pour les gouvernements,

lesquels peuvent souvent supporter une charge élevée dans les environnements à faible capacité.

Fonds spécial du Nigeria et autres sources de financement – La Banque abrite diverses sources additionnelles de financement auxquelles on peut accéder pour s’attaquer aux facteurs de fragilité, comme le Fonds spécial du Nigeria, la Facilité africaine de soutien juridique, le Fonds d’assistance au secteur privé en Afrique, le Fonds fiduciaire pour la gouvernance, le Fonds pour les forêts du bassin du Congo et la Facilité africaine de l’eau. Ces sources accroissent la panoplie d’instruments disponibles pour la programmation et les opérations de la Banque dans les contextes de fragilité. Par exemple, le Fonds spécial du Nigeria peut être particulièrement utile et efficace pour appuyer le renforcement des capacités et le développement institutionnel, tandis que la Facilité africaine de soutien juridique aide les pays, entre autres, dans les domaines des contrats relatifs aux ressources extractives, des négociations de partenariats public-privé, des litiges liés aux créances financières, et des négociations de la dette.

### **Adapter l’approche et les processus de la Banque pour gérer les risques et les possibilités**

Une gestion appropriée des risques est essentielle pour assurer l’efficacité de l’engagement dans les situations de fragilité, afin d’obtenir des résultats porteurs de transformation à plus long terme. Conformément aux recommandations du Panel de haut niveau sur les États fragiles, la flexibilité et la réactivité à l’évolution des circonstances, à la fois positives et négatives, sont la clé pour une participation effective durable. Cela revient à établir un équilibre entre les risques et les chances à saisir et exploiter les possibilités parfois maigres, qui requièrent des procédures et des instruments rapides et flexibles, inspirés par de bonnes pratiques et des enseignements tirés du passé<sup>28</sup>. Cela nécessitera également un processus d’exploration et d’expérimentation d’approches novatrices (voir encadré 8). Trois dimensions de risques et possibilités doivent être prises en considération à cet égard : contextuelles, programmatiques et institutionnelles.

### **Encadré 8 – Améliorer l’efficacité organisationnelle de la Banque.**

La Banque continuera à explorer et expérimenter des approches novatrices, notamment i) le développement de la « capacité d’appoint » comme recommandé par le Panel de haut niveau sur les États fragiles ; ii) l’adoption d’une approche programmatique afin de relever les défis auxquels on fait habituellement face dans des situations de fragilité, tels que les acquisitions et la gestion financière ; et iii) la prestation d’un appui consultatif technique et politique, en s’inspirant des leçons de la Facilité africaine d’appui juridique.

Dimension contextuelle – Elle a trait aux risques d’instabilité, à la faillite de l’État, à la reprise des hostilités, au déclenchement d’une crise humanitaire, etc., sur lesquels les acteurs externes peuvent à peine exercer une influence, mais qui sont susceptibles d’être minimisés grâce à des interventions efficaces. La Banque institue des instruments supplémentaires – qui permettent que son engagement soit guidé par un suivi constant de l’évolution de la situation au niveau infranational, national ou régional, à savoir les rapports d’observation pour les pays dont la fragilité ne constitue pas la principale caractéristique ; les rapports sur l’économie politique, lorsque la fragilité est le principal défi ; et les évaluations nationales et régionales de la fragilité qui orienteront la conception de tous les DSP, DSIR et les évaluations de projets. Ces instruments aideront la Banque à faire face à la crise, à contribuer à la prévention des conflits et à saisir les occasions qui se présentent, comme un déblocage dans les règlements politiques. Compte tenu des interactions complexes entre différents facteurs dans l’analyse contextuelle des risques, ces rapports seront préparés en étroite collaboration avec les bureaux extérieurs.

Dimension programmatique – La probabilité qu’une opération n’atteigne pas ses objectifs particuliers et la possibilité qu’elle soit préjudiciable caractérisent cette deuxième catégorie de risques. L’application systématique du prisme d’analyse de la fragilité tout au

long du cycle de projet permettra de tenter de réduire les risques qu'une opération n'atteigne pas ses objectifs en raison de la fragilité, et à veiller à ce qu'elle ne soit pas préjudiciable, mais s'attaque aux facteurs de fragilité et contribue à renforcer la résilience. En termes opérationnels, l'application du prisme de la fragilité implique : i) l'intégration de l'analyse et des éléments de la fragilité dans les commentaires sur la qualité à l'entrée de tous les documents de programmation et la conception des projets ; ii) l'adaptation des processus opérationnels et de l'allocation des ressources basée sur les meilleures pratiques et les leçons apprises afin d'améliorer la réactivité de la Banque et de la flexibilité opérationnelle – telle que la réponse rapide des procédures de décaissement et de passation de marché (recours à la revue a posteriori) faite en consultation avec le Conseil d'administration pour le projet de route Fish Town-Harper au Liberia ; et iii) la surveillance proactive et rapprochée des pays et des contextes de projets afin d'identifier les goulets d'étranglement et les défis émergents, ainsi que des possibilités de redressement positif, en temps opportun, en vue d'informer les corrections à mi-parcours et les activités futures. Comme souligné au paragraphe 4.5, la Banque introduira, de façon expérimentale, des objectifs et des indicateurs doubles dans ses opérations : outre les objectifs et indicateurs habituels propres à chaque secteur, un objectif lié à la fragilité assorti d'indicateurs supplémentifs sera adopté pour déterminer, par exemple, dans quelle mesure les services de base s'améliorent rapidement et pour quels groupes, s'il y a création d'emplois et si les améliorations des conditions de vie sont associées à un gouvernement légitime.

Dimension institutionnelle – Cette dimension renvoie à l'accroissement du risque financier, fiduciaire et de réputation lors des interventions dans les situations de fragilité. La Banque dispose d'une gamme de sauvegardes opérationnelles et de cadres réglementaires pour la gestion des risques, qui sont examinés et mis à jour de temps en temps pour suivre le « contexte dynamique régional et mondial dans lequel elle opère, ainsi que la complexité accrue et la décentralisation de ses opérations »<sup>29</sup>. La Banque a également amélioré au fil du temps ses contrôles internes et renforcé sa capacité à assurer des sauvegardes fiduciaires, environnementales et sociales. Afin de permettre une réponse plus rapide aux situations de crise et de saisir

les occasions qui se présentent, la Banque s'emploiera à adapter l'ensemble de ses procédures et dispositions existantes qui s'appliquent aux opérations à la fois souveraines et non souveraines, pour réagir face aux réalités spéciales des situations de fragilité. La Banque renforcera aussi son partenariat avec l'UA, les Nations Unies et d'autres organisations pour atténuer les risques auxquels son personnel est exposé sur le terrain.

Les processus de passation des marchés sont particulièrement vulnérables au risque dans les contextes de fragilité, en ce qui concerne surtout le risque fiduciaire, mais aussi le risque d'échec du programme lorsque le processus d'acquisition est lent, fastidieux ou défaillant. La nouvelle politique de passation des marchés, dont l'approbation est prévue pour 2014, proposera que la Banque reconnaisse pleinement que le risque d'acquisition n'est pas défini avec précision à la Banque et ne se distingue pas clairement du risque global du projet, et que, jusqu'ici, la Banque a eu tendance à mettre l'accent sur le processus (c'est-à-dire la non-conformité) du risque et non sur le résultat de celui-ci (c'est-à-dire la probabilité que certains objectifs d'acquisition ou des objectifs globaux de développement ne soient pas atteints). Dans cette optique, la nouvelle politique proposera d'instituer une plus grande flexibilité dans l'atténuation du risque de passation des marchés, ce qui revient à passer d'une approche uniforme de l'acquisition à une approche sur mesure qui accorde l'attention requise aux situations de fragilité. La politique permettra de s'adapter à des besoins différents – en tenant compte de l'accroissement des forces et de la diversité des capacités des PMR ainsi que des différents secteurs, notamment à l'intérieur d'un même PMR – et partant, de mieux assurer l'atténuation des risques de passation des marchés.

Dans le cadre de son engagement au titre du New Deal, la Banque est déterminée à poursuivre les approches et les mécanismes de partage des risques avec les partenaires au développement, chaque fois que cela est possible, par exemple avec le Fonds fiduciaire multidonateur. La Banque a déjà déployé des efforts en faveur d'une collaboration plus étroite avec les agences des Nations Unies, dans le cadre de l'Accord sur les principes fiduciaires. L'adoption de l'Accord devrait renforcer l'aptitude de la Banque à réagir plus rapidement et efficacement dans les situations de

fragilité, surtout lorsque les capacités du pays client sont limitées. En ce qui concerne la gestion des risques dans les opérations du secteur privé, il y a le risque de crédit et les contraintes d'allocation de ressources pour les pays les plus à risque touchés par la fragilité, qui doivent être surmontées grâce à l'utilisation de mécanismes de financement innovants et au panachage de ressources concessionnelles (FAD) et non concessionnelles (BAD). Toutefois, compte tenu de la faiblesse des capacités locales dans ces contextes, une approche plus souple pour répondre aux normes habituelles (environnementales, fiduciaires, etc.) en amont sera également explorée.<sup>30</sup>



GOVERNMENT OF SIERRA LEONE

**REPORT AND ANNUAL STATEMENT  
OF PUBLIC ACCOUNTS**

**FOR THE FINANCIAL YEAR ENDED  
31<sup>ST</sup> DECEMBER 2010**

[UNAUDITED]

# Gestion du changement

Cette stratégie applicable à l'ensemble de la Banque préconise une façon différente, pour l'institution, d'intervenir dans les situations de fragilité. Elle a de vastes implications pour le Groupe de la Banque dans son ensemble, au niveau des opérations du secteur public comme du secteur privé. Un changement de mentalité et un déploiement d'efforts soutenus sont indispensables pour renforcer la capacité interne de la Banque à intégrer efficacement les questions de fragilité à l'échelle de l'institution, en travaillant ensemble comme « Une seule Banque » pour exécuter avec efficacité cette stratégie. Le renforcement de cette capacité interne est un processus qui nécessite du temps, implique un changement culturel ainsi qu'une impulsion vigoureuse et cohérente, et un apprentissage continu.

Ce processus de changement influera sur la quasi-totalité des départements de la Banque, notamment en favorisant l'octroi d'incitations appropriées aux employés pour les encourager à travailler dur et dans les situations de fragilité – tant au siège que dans les bureaux extérieurs – et en veillant à la bonne utilisation et interprétation des procédures de passation des marchés. Il s'agit de changer la façon dont les stratégies et les opérations sont conçues et suivies. La stratégie préconise des mesures novatrices et une prise de risque en toute connaissance de cause. Les partenariats ne sont pas facultatifs dans ces situations ; il convient de chercher à les établir à tous les niveaux. À cette fin, la Banque accordera une attention particulière à l'encadrement ainsi qu'aux dispositifs et processus organisationnels, et veillera à ce que cette stratégie soit un document évolutif qui tire parti d'un processus d'apprentissage permanent, guidé par un suivi et une évaluation systématiques. Le point de départ sera de continuer à approfondir la compréhension du concept de développement dans des contextes fragiles de la Banque. La communauté internationale étant pour le moment à l'étape initiale de son expérience en matière de mise au point des méthodes et outils d'engagement dans les situations de fragilité, la Banque collaborera étroitement avec le New Deal et d'autres partenaires

pour acquérir et enrichir le savoir tout le long de sa production.

Accroître l'efficacité des institutions dans des situations fragiles – Conformément aux engagements du FAD-13, la Banque assurera le suivi et améliorera la productivité de la main-d'œuvre, avec une attention particulière aux incitations, à la responsabilisation et la délégation de pouvoirs dans les situations de fragilité. La mise en œuvre de la Stratégie de gestion des personnes a un rôle important à cet égard ; car, il implique, entre autres, l'adoption d'un indice d'engagement des employés, la révision et la mise à jour du cadre de la rémunération du personnel, le renforcement du leadership et de la gestion, etc.

La Haute Direction et les Conseils d'administration de la Banque ont un rôle important à jouer, pour permettre à la Banque de renforcer son engagement dans les situations de fragilité, adapter son approche et renforcer son rôle de rassembleur pour un dialogue politique approfondi sur les questions de fragilité. Un leadership proactif et l'appui du rôle de la Banque dans le dialogue politique avec les PMR concernés sont des éléments essentiels au succès de la mise en œuvre de cette stratégie.

## Le rôle du Département d'appui à la transition

Le rôle du Département (ORTS) consistera à prendre la direction intellectuelle, à fournir de l'expertise et un appui opérationnel, et à assurer le contrôle de la qualité de l'engagement de la Banque dans les situations de fragilité. En octobre 2013, l'Unité des États fragiles a été érigée en un département (ORFS) au sein du Complexe des programmes pays et régionaux et politiques, et sera rebaptisée Département d'appui à la transition (ORTS). Le Département gèrera la Facilité d'appui à la transition – c'est-à-dire, le financement supplémentaire, l'apurement des arriérés et l'appui ciblé – et consolidera les partenariats stratégiques sur les questions de fragilité.

En outre, il suivra l'évolution de la mise en œuvre de la stratégie de la Banque. Pour les DSP, les DSIR et les opérations de prêt, le Département pilotera le processus et exposera au Conseil les raisons pour lesquelles la Banque s'engage et octroie un appui dans un contexte à risque si élevé. Il s'emploiera, en collaboration avec le Département des résultats et du contrôle de la qualité (ORQR) de la Banque, à améliorer la mesure et la communication (en temps réel) des résultats de l'engagement de la Banque dans la résolution du problème de fragilité.

Soutien aux départements sectoriels – ORTS n'étant pas une unité sectorielle, il complétera la mission de ceux-ci en leur apportant un appui ciblé tout au long du cycle de projet. ORTS aidera à identifier les points d'entrée et les priorités essentiels, et aidera à la conception, à la supervision et à l'évaluation des projets pour garantir que la perspective fragilité est bien intégrée dans les opérations de la Banque. Cette assistance sera fournie tout au long du processus à trois étapes du cycle de projet (voir paragraphe 4.5). En outre, ORTS offrira un soutien technique pour faciliter les modalités de mise en œuvre des projets en situation de fragilité.

Le Département continuera à renforcer ses capacités afin de développer et mettre en œuvre le prisme d'analyse de la fragilité visant à éclairer l'engagement de la Banque dans les situations de fragilité. À cette fin, il puisera dans les capacités des partenaires, en Afrique comme ailleurs, tels que les instituts de recherche et autres organismes possédant l'expérience et l'expertise de l'analyse sociale et de l'économie politique, et dans les approches de la construction de la résilience, tout en renforçant progressivement ses capacités internes. Tandis que l'usage du prisme d'analyse de la fragilité sera étendu à tous les pays et à toutes les régions, la profondeur et l'ampleur de l'analyse ainsi que le rôle d'ORTS dans cette démarche dépendront du degré de fragilité. Le département appuiera la réalisation d'études économiques et sectorielles ayant trait aux questions de fragilité, en liaison avec d'autres départements de la

Banque comme le complexe de l'Économiste en chef, et les instituts de recherche extérieurs. Par ailleurs, il encouragera l'élaboration de nouveaux outils, comme l'Évaluation de la résilience et de la fragilité des pays (ERFP)<sup>31</sup>. Toutes ces activités permettront à la Banque

de se positionner comme un centre du savoir de premier plan sur les questions de fragilité.

Communication et gestion du savoir – La bonne exécution de la stratégie passera par une communication interne et externe efficace des changements dans l'approche de la Banque vis-à-vis des questions de fragilité. À cet effet, ORTS entreprendra une initiative de communication et de sensibilisation suite à l'approbation de la présente stratégie. En interne, le Département déploiera un programme de renforcement des capacités du personnel de la Banque, en milieu professionnel comme en dehors, ciblant en particulier les départements régionaux et sectoriels. La collaboration interdépartementale comprendra un travail conjoint d'analyse, de dialogue et de soutien opérationnel, en vue de renforcer les capacités du personnel à évaluer, surveiller et gérer des questions sensibles autour de la fragilité dans leurs dialogues politiques et opérations. S'appuyant sur les travaux du Panel de haut niveau sur les États fragiles et en tirant parti du pouvoir rassembleur de la Banque, la Banque continuera de collaborer avec les PMR, les partenaires au développement, les acteurs non étatiques, etc. dans les forums nationaux et internationaux autour des questions de fragilité.

## **Collaboration avec d'autres départements de la Banque**

Tous les départements de la Banque, et en particulier les départements régionaux et sectoriels, joueront un rôle essentiel pour la réussite de la mise en œuvre de la présente stratégie. Les départements régionaux intégreront les conclusions et les recommandations issues de l'analyse des facteurs de fragilité dans les Piliers de l'appui du Groupe de la Banque des DSP et des DSIR qui définissent les contours de l'engagement de la Banque. La Banque intégrera la notion de fragilité dans ses procédures officielles de revue et d'approbation. ORTS guidera ce processus par ses conseils et sera chargé de l'assurance qualité pour garantir que l'engagement de la Banque est bien orienté vers la réponse aux facteurs de la fragilité et vers la construction de la résilience. Le Département veillera également à ce que ses ressources sont bien alignées sur les priorités. En accord avec les départements sectoriels respectifs, responsables de la conception et

de la supervision des opérations, ORTS apportera un soutien consultatif et assurera le contrôle de qualité afin que les questions de fragilité soient correctement prises en compte lors de la phase de conception et fassent l'objet d'un suivi efficace pendant la mise en œuvre.

Le Département du secteur privé, le Centre africain des ressources naturelles, le Département du développement humain, le Département de l'infrastructure, le Bureau de l'envoyé spécial sur les questions de genre, le Département de la gouvernance économique et financière, le Département pour l'intégration régionale, le Département des résultats et du contrôle de la qualité, l'Institut africain de développement et le Département de la mobilisation des ressources et des financements extérieurs joueront un rôle clé dans la mise en œuvre de cette stratégie. La collaboration avec le complexe de l'Économiste en chef sera renforcée afin de produire en temps opportun des connaissances pour guider/éclairer les pays. Les départements suscités aideront aussi ORTS à recueillir et à communiquer systématiquement des informations sur la mise en œuvre des opérations dans les situations de fragilité, pour permettre un meilleur suivi et une plus forte responsabilité. Le Département des ressources humaines devra davantage poursuivre ses efforts afin d'orienter les politiques de ressources humaines de la Banque vers l'appui à la mise en œuvre de cette stratégie, par exemple il s'efforcera d'attirer et de retenir du personnel de grande valeur dans des situations de fragilité considérées comme des « zones difficiles » dans le cadre du processus d'examen du cadre de rémunération du personnel de la Banque.

## **Bureaux extérieurs et présence sur le terrain**

Dans les situations de fragilité, une forte présence sur le terrain est nécessaire pour une gestion efficace des stratégies et des opérations, et pour établir de solides partenariats qui permettent à la Banque de jouer ses rôles de chef de file et de rassembleur. Dans de tels environnements, des partenariats efficaces doivent être noués non seulement avec les pouvoirs publics du pays, mais aussi avec des tiers. Dans les pays où la Banque dispose d'un bureau, ses représentants joueront un rôle essentiel en veillant à ce que l'institution tienne compte des priorités et besoins nationaux, en coordonnant les

activités de la Banque sur place, en s'assurant que la Banque honore ses promesses, et en établissant des partenariats solides et productifs. Pour appuyer ce programme d'action, le processus de décentralisation en cours à la Banque, renforcera les capacités et la diversification de compétences dans ces bureaux, tout en prévoyant des mesures d'incitations adéquates pour les lieux d'affectation difficiles, ainsi que la délégation appropriée des pouvoirs, conformément aux normes internationales. Dans les pays où elle n'a pas de bureau, la Banque étudiera d'autres possibilités de travail avec des institutions sœurs pour aider efficacement à remédier à la fragilité, comme le détachement d'un nombre réduit d'employés, qui seront installés dans les locaux des partenaires au développement.

## **Vers une stratégie évolutive : suivi, évaluation et ajustement de la stratégie**

Mise en œuvre – Les changements les plus évidents que l'on peut attendre au cours des deux prochaines années seront les documents de programmation, qui présenteront les résultats des évaluations de fragilité qui, à leur tour, informeront les priorités et les contours des stratégies d'assistance. Ils seront progressivement introduits dans les nouveaux DSP, DSIR, et d'autres documents de programmation [voir le calendrier actuel à l'annexe 4]. De même, au fur et à mesure que de nouvelles opérations sont élaborées, la prise en compte des questions de fragilité s'accroîtra et se déroulera dans les choix effectués à la conception, la définition des objectifs, l'évaluation des risques dans les cas où la fragilité pose un problème. Troisièmement, la stratégie appelle un engagement plus actif dans des situations émergentes même si le financement n'est pas possible, et une interaction plus intense avec un large éventail de parties prenantes et de partenaires. Enfin, l'intensification de la formation et du renforcement des capacités au sein de la Banque sera un élément essentiel et visible de la mise en œuvre de la stratégie.

L'efficacité de l'engagement de la Banque dans les situations de fragilité sera largement fonction de son aptitude à suivre, à mesurer et à évaluer ses opérations, et à effectuer au besoin des ajustements sur la base des enseignements tirés ; d'où la nécessité d'une stratégie dynamique. La Banque recueillera et évaluera

les expériences sur une base permanente pour produire le savoir nécessaire et entreprendre un processus de revue systématique de la stratégie, avec la collaboration de ses PMR et d'autres partenaires, dans le but de s'assurer que son expérience et ses enseignements guident et affinent son action. La Banque intégrera également le savoir produit par d'autres partenaires et chercheurs, pour renforcer régulièrement son action. Le cadre de gestion des résultats (annexe 5) guidera cette opération et sera complété par d'autres revues et évaluations thématiques. La revue à mi- parcours

de la stratégie, au cours de la troisième année de mise en œuvre, évaluera les progrès accomplis et tirera des enseignements tirés qui serviront à l'amélioration de la stratégie.

Un guide détaillé de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie et de la Facilité sera inclus dans la version révisée du manuel de procédures, qui sera soumis aux Conseils d'administration pour examen quelque temps après l'approbation de la présente stratégie.



# Conclusion et recommandations

---

Les perspectives d'une vie meilleure pour de millions de personnes sur le continent dépendent de la résolution du problème de la fragilité et du renforcement de la résilience. De par son expérience, la Banque est bien placée pour diriger ce processus, en mettant en pratique ses connaissances, en utilisant ses ressources et en assumant son rôle d'institution africaine unique. C'est cette stratégie qui sous-tend les efforts de la Banque à consolider son rôle de chef de file au cours des cinq prochaines années, en veillant à une meilleure connaissance de la fragilité et en accordant la priorité à l'assistance aux pays en vue de la prévenir et d'en sortir lorsqu'elle se produit. Ces efforts visent également à aider les pays à renforcer la résilience et éviter à de retomber dans la fragilité. Consciente de l'effet d'entraînement de la fragilité, la Banque travaillera aussi avec les riverains des pays en situation de fragilité, pour trouver des solutions appropriées.

Il n'existe pas de « solution prête à l'emploi » pour remédier aux diverses causes de la fragilité qui touche tous les pays à différents degrés. À cet effet, il sera indispensable de sortir des sentiers battus et

d'expérimenter des approches novatrices. La Banque mettra en place les outils nécessaires pour assurer le suivi et l'évaluation de ses interventions et en tirer des enseignements, assurant ainsi un processus efficace d'« apprentissage par l'action ».

La réactivité et la sélectivité revêtent une importance capitale et la Banque orientera son action vers les domaines où elle peut obtenir le maximum d'impact. La stratégie tient compte du fait que la demande est élevée et que la Banque ne peut la satisfaire seule. Il est donc essentiel de forger des alliances stratégiques. La réussite de cette stratégie passe par son appropriation par les pays et son appui par la Banque tout entière, en ce sens qu'elle nécessite des changements de méthodes et de procédures touchant chaque département. Il s'agit d'un programme d'action à long terme, mais la Banque se doit d'agir dès maintenant et de maintenir son engagement.

Les Conseils d'administration sont priés d'approuver cette Stratégie 2014-2019 du Groupe de la Banque pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique.



# Annexe 1

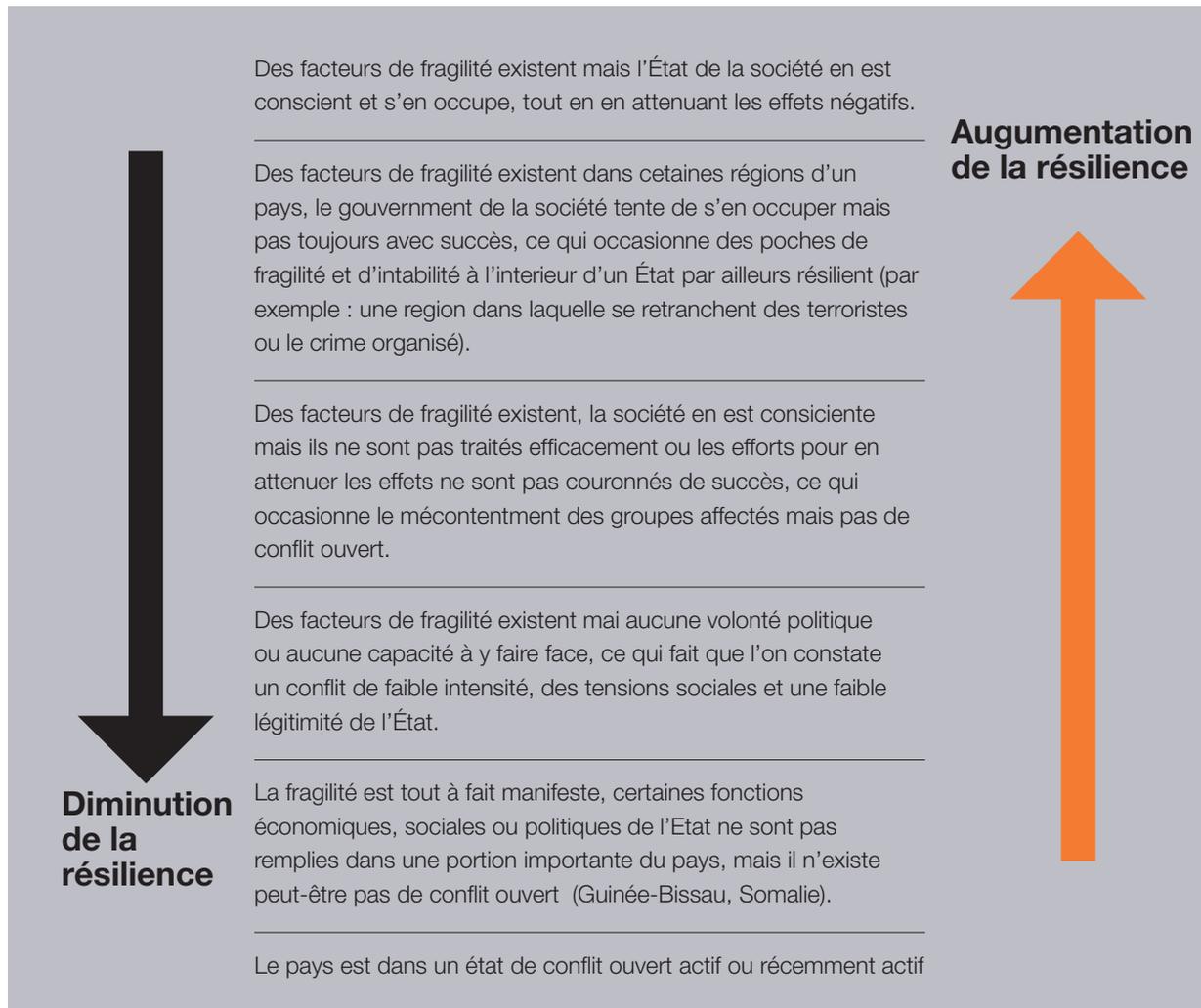
## Les facteurs et manifestations de la fragilité

1. La fragilité ou *la situation de risque élevé de panne institutionnelle, d'effondrement du tissu social ou de conflit violent* tient à de multiples facteurs. De ce fait, la fragilité a des manifestations multiples qui couvrent un large éventail de situations allant d'une instabilité légère au conflit violent. Chacun de ces niveaux de fragilité requiert des solutions ou des interventions précises et ciblées.
2. Les facteurs de fragilité peuvent certes être classés en quatre catégories — économique, sociale, politique et environnementale —, mais un facteur sous-jacent à toutes les catégories est la question de l'inclusion. Au cœur de la plupart des facteurs de fragilité se trouve l'élément d'exclusion d'une catégorie de citoyens qui sont privés de services, de ressources, de possibilités ou de droits.
3. Parmi les facteurs économiques de fragilité, on peut citer : les disparités et les inégalités à l'intérieur des groupes et des régions, en ce qui concerne l'accès aux ressources nécessaires pour les activités de développement de base ; la confiscation économique des ressources de l'État par un groupe minoritaire à l'exclusion des autres ; et l'inaptitude de la société/du pays à offrir des opportunités économiques viables à certains groupes, notamment les jeunes. La fragilité découlant des facteurs économiques peut se manifester par une perte de confiance envers les systèmes de gouvernance existants ; le mécontentement populaire en général et l'hostilité entre les groupes privilégiés et défavorisés en particulier ; la montée de la criminalité et de la violence qui ciblent particulièrement le groupe « privilégié ». L'absence d'une activité économique viable et le chômage – principalement chez les jeunes garçons – qui débouche souvent sur l'accroissement du nombre de jeunes qui sombrent dans la criminalité, les groupes terroristes extrémistes, ainsi que les mouvements de rébellion. Dans ses formes les plus extrêmes, lorsque le taux de recrutement dans les groupes armés est assez élevé, cela peut déclencher un cycle de conflit qui s'accompagne généralement d'une instrumentalisation de ces jeunes pour prendre le contrôle des ressources naturelles et se les approprier au profit de leurs dirigeants, contre une récompense financière ou le gain du statut.
4. Les facteurs sociaux de la fragilité sont notamment les croyances discriminatoires, la propagande ou les pratiques hostiles à certains groupes/régions particuliers qui privent ceux-ci du statut de citoyen du pays/membre de la société ; l'absence d'identité nationale, les communautés très loyales et s'identifiant fortement à des entités de rechange non nationales, ou le sentiment d'un groupe d'avoir une identité distincte et d'être forcé de faire partie d'une société/d'un État auquel ils ne s'identifient pas. La fragilité découlant des facteurs sociaux peut se manifester par des tensions sociales sous-tendues par des aspects identitaires. Si elles ne sont pas résolues efficacement, ces tensions peuvent dégénérer en conflits autour des enjeux identitaires, qui se caractérisent souvent par : de forts sentiments d'autonomie ; le rejet d'un groupe de la société globale ; ou le rejet d'un groupe en particulier par la société, qui s'accompagne généralement de graves conséquences humanitaires comme des massacres et le nettoyage ethnique.
5. Les facteurs politiques de fragilité sont, entre autres, une participation faible ou restreinte de certains groupes ou régions au processus de prise de décisions politiques ou à l'exercice du pouvoir ; la confiscation de l'État par un groupe d'élites dont l'exercice du pouvoir s'effectue uniquement au profit de ses membres, ou qui menace de priver d'autres élites ou segments de la société de valeurs ou d'intérêts importants (cette situation est aggravée si l'élite en question est constituée d'une ethnie ou d'une religion clairement définie, ou si elle est une

unité sectaire) ; l'existence d'un appareil sécuritaire mal géré qui use de la violence contre des groupes particuliers ou des individus, pour le compte de certaines forces politiques ;

l'impossibilité pour des individus ou des groupes d'accéder, de bénéficier d'un traitement équitable, ou d'espérer des solutions des institutions telles que la justice, lorsque leurs droits sont violés ; la présence d'acteurs non étatiques (gangs, groupes rebelles) qui échappent au contrôle du gouvernement, agissent en toute impunité et créent l'insécurité. La fragilité découlant des facteurs politiques peut se manifester par la perte de légitimité des institutions politiques existantes ; l'émergence d'une concurrence politique ou militaire stérile pour le pouvoir ; les groupes exclus cherchant alors à avoir une mainmise sur l'État et à participer aussi au processus la prise de décisions, situation qui peut être exacerbée par la fragmentation de l'État ou de la société en divers groupes concurrents ; la perte de foi et de la confiance dans l'État comme source de biens publics ou dans son aptitude à fournir la sécurité et les services de base à tous ; l'appareil sécuritaire et les forces de maintien de l'ordre sont perçus comme une force ennemie alliée à une classe dirigeante ou concurrente ; le manque de sécurité personnelle qui conduit à des crises humanitaires comme le déplacement et l'exode des réfugiés, les populations s'enfuyant vers des régions plus sécurisantes ou pour échapper à la persécution.

6. Les facteurs environnementaux de fragilité interviennent en général dans des régions éloignées des administrations centrales, qui sont touchées par la désertification, la diminution de la pluviosité et des réserves d'eau ou par des sécheresses cycliques, et auxquelles les pouvoirs publics ne peuvent venir en aide – quand bien même ils en auraient la volonté – en raison des incidences financières d'une telle intervention, de l'immensité de leur superficie ou de leur isolement. C'est particulièrement le cas dans la Corne de l'Afrique et dans certaines régions du Sahel. La fragilité découlant des facteurs environnementaux prend souvent la forme de catastrophes humanitaires comme la famine. Toutefois, la concurrence pour les ressources comme l'eau et le pâturage peut se combiner avec des facteurs économiques et sociaux pour créer un conflit violent, comme dans la situation au Darfour.
7. Niveaux de fragilité – Les facteurs de fragilité sont présents dans la quasi-totalité des pays. C'est la capacité de l'État à réagir, à s'attaquer à leurs effets et à les atténuer qui permet d'établir une différence entre les niveaux de fragilité auxquels font face les sociétés. En conséquence, le spectre de la fragilité devient très large, comme l'illustre le graphique ci-contre.



## Annexe 2: Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles

### Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles met l'accent sur trois dimensions de l'aide

#### Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État

Objectif 1 : légitimité politique. Encourager des accords politiques inclusifs et le règlement des conflits.

Objectif 2 : sécurité. Établir et renforcer la sécurité des personnes.

Objectif 3 : justice. Remédier aux injustices et élargir l'accès à la justice.

Objectif 4 : fondements économiques. Créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance.

Objectif 5 : recettes et services. Gérer les recettes et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables.

#### Appui aux processus de sortie pilotés par le pays

- 1) Évaluation de la fragilité, à l'initiative du pays
- 2) Une vision et un plan pour aborder les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État
- 3) Pacte pour mettre en œuvre une vision et un plan, et guider le partenariat
- 4) Utilisation des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour suivre les progrès
- 5) Appui au dialogue politique pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État

#### Engagement en faveur des résultats

- 1) Transparence dans l'utilisation des ressources intérieures
- 2) Risque évalué et géré conjointement, en vue d'un accroissement des investissements
- 3) Utilisation des systèmes nationaux, et recours à ceux-ci pour la construction et la mise en œuvre
- 4) Renforcement des capacités locales requises pour mettre en place des États pacifiques
- 5) Aide prévisible et fournie en temps utile, grâce à des mécanismes sur mesure

## Annexe 3: Cadre opérationnel modulé en fonction du contexte pour remédier à la fragilité

Risque grandissant de conflit ou d'effondrement des fonctions étatiques	Conflit actif et/ou crise prolongée	Signes de redressement pour reconstruire et réformer	Risque décroissant et orientation vers la résilience de l'État
<p>Détérioration ou inégalités persistantes dans les conditions socioéconomiques causant l'exclusion et la marginalisation de groupes</p> <p>Croissance des niveaux de violence dans quelques régions ou dans des zones urbaines</p> <p>Corruption importante et mauvaise gouvernance</p> <p>Échec de la gestion économique et financière</p> <p>Absence de consensus entre les partenaires et le gouvernement sur les priorités en matière de développement</p>	<p>Instabilité aiguë, conflit violent et/ou impasse politique</p> <p>Absence de gouvernement légitime</p> <p>Détérioration de l'efficacité de l'administration</p> <p>Sanctions internationales et/ou des institutions financières internationales</p>	<p>Situation post-conflit après accord de paix ; phase de reconstruction</p> <p>Règlement de conflit largement accepté</p> <p>Normalisation des relations avec les principales institutions régionales/internationales</p> <p>Progrès dans le désarmement mais questions de sécurité encore d'actualité</p> <p>Institutions faibles offrant des services intermittents</p>	<p>Situation globalement stabilisée</p> <p>Amélioration du fonctionnement du gouvernement</p> <p>Revenus mais défi de la corruption</p> <p>Signes de création d'emplois suscitée par le secteur privé</p> <p>Accès amélioré aux infrastructures de base (en ville) et confiance dans la justice et la sécurité</p> <p>Élargissement de l'accès aux financements extérieurs</p>
<b>Approche stratégique – Le rôle de la Banque et de ses partenaires</b>			
<p>Accent sur le repérage et la prévention du risque – dialogue sur la politique</p> <p>Renforcement de l'écoute et de la responsabilité</p> <p>Promotion de l'emploi et de la génération de revenus pour les groupes marginalisés (jeunes, femmes)</p> <p>Renforcement des services</p> <p>Examen du rôle de l'engagement (hors prêt de la Banque)</p>	<p>Rester engagé grâce au dialogue sur les politiques</p> <p>Utiliser le rôle de leader de la Banque pour créer un espace de dialogue, de plaidoyer et de partenariat (PMR, institutions régionales, partenaires, etc.)</p> <p>Fournir un appui conseil et technique dans les domaines d'expertise de la Banque</p> <p>Soutenir les poches de stabilité, en travaillant avec et par le biais des partenaires au développement ainsi que des acteurs étatiques et non étatiques, le cas échéant</p> <p>Créer une base de savoir à partir des évaluations</p>	<p>Soutenir les opportunités de redressement à la suite de règlements politiques, considérer les opérations basées sur les programmes</p> <p>Promouvoir un accès équitable aux infrastructures de base</p> <p>Entreprendre un développement institutionnel à long terme pour les secteurs public et privé</p> <p>Soutenir les partenaires dans les progrès des réformes des secteurs de la justice et de la sécurité</p> <p>Comblar les capacités critiques et inverser la fuite des cerveaux</p>	<p>Augmenter l'échelle des opérations à fort impact</p> <p>Faciliter les investissements du secteur privé</p> <p>Promouvoir le développement durable des ressources naturelles</p> <p>Renforcer les capacités de l'État et la gouvernance</p> <p>Soutenir la création d'emploi émanant du secteur privé</p> <p>Appuyer l'intégration régionale économique</p> <p>Renforcer le développement des compétences et investir dans la technologie</p>
<b>Instruments de programmation et de financement</b>			
<p>DSP</p> <p>Allocations FAD basées sur la performance</p> <p>Facilité pour les chocs exogènes – Pilier III</p> <p>Autres guichets de la Banque – fonds fiduciaires, fonds spéciaux</p> <p>FFMD</p> <p>Documents de veille pour suivre les situations</p>	<p>Notes pays</p> <p>Directives concernant l'engagement auprès des gouvernements de fait</p> <p>Appui du FAD le cas échéant</p> <p>Facilité pour les chocs exogènes – Pilier III</p> <p>FFMD</p> <p>Autres guichets de la Banque – fonds fiduciaires, fonds spéciaux</p>	<p>DSP ou note pays ou memorandum de réengagement</p> <p>Allocations FAD basées sur la performance</p> <p>Facilité pour les chocs exogènes – Pilier I &amp; III</p> <p>Facilité pour les chocs exogènes – utilisation du soutien au budget et des FFMD</p> <p>Autres guichets de la Banque – fonds fiduciaires, fonds spéciaux</p>	<p>DSP</p> <p>Allocations FAD basées sur la performance</p> <p>Facilité pour les chocs exogènes – Pilier I &amp; III</p> <p>Autres guichets de la Banque – fonds fiduciaires, fonds spéciaux, guichet du secteur privé de la BAD</p>

## Annexe 4: Plan d'action et grille de programmation de la Stratégie de la Banque pour remédier à la Fragilité et renforcer la résilience en Afrique (2014-2019)

Tableau 4-I Plan d'action

	Engagement	Complexe Responsable & Département chargé de la mise en œuvre	Revue, élaboration des rapports et approbation	Échéancier
1	<p><b>Intégration du prisme de fragilité dans les documents de programmation à l'échelle des pays et des régions :</b> DSP, DSIR, etc. incorporeront et seront guidés par le prisme d'analyse de la fragilité. La conception des piliers stratégiques vont cibler les sources principales de la fragilité et renforcer la résilience institutionnelle quand cela est nécessaire.</p> <p>Le format du DSP accommodera la nouvelle approche de la fragilité et la documentation sur les directives sera développée</p>	<p>ORVP : tous les départements régionaux et bureaux extérieurs, avec l'appui d'ORTS</p> <p>OPSC, COSP ORTS</p>	<p>Équipe pays, OpsCom, SMCC (au cas par cas) et Approbations des Conseils</p> <p>OPSCOM</p>	<p>Complètement instaurée avant la fin 2014</p> <p>Fin 2014</p>
2	<p><b>Intégration du prisme de fragilité dans les opérations de la Banque :</b> Compte tenu du fait que les documents de programmation vont de plus en plus tenir compte des questions de fragilité, toutes les opérations et initiatives régionales spéciales évalueront les sources de fragilité dans ce contexte (et leurs implications pour le cycle de gestion de projet) et contribueront à renforcer la résilience institutionnelle.</p> <p><b>Introduire des doubles objectifs et indicateurs</b> durant le cycle du projet et dans le cadre de suivi – à intégrer pleinement dans le temps, en s'appuyant sur les leçons apprises.</p>	<p>ORVP, OIVP et OSVP : Tous les départements régionaux et sectoriels, et ORSP avec l'appui d'ORTS</p>	<p>Équipe pays, OpsCom</p> <p>Approbations des Conseils</p>	<p>Complètement instaurée avant la fin 2015</p> <p>Phase pilote en 2014-15</p>
3	<p><b>Adapter les politiques, stratégies et lignes directrices financières et opérationnelles de la Banque aux situations de fragilité :</b> Toutes les nouvelles politiques, stratégies et lignes directrices opérationnelles ou financières de la Banque (et revue de celles en cours) vont tenir compte du cas spécifique du personnel qui travaille sur et dans les situations fragiles et de l'impact sur la mise en œuvre des projets</p>	<p>COO (COSP), FNVP, ORVP (ORTS), GECL, OIVP et OSVP (départements sectoriels), Départements transversaux</p>	<p>OpsCom SMCC</p> <p>Approbations du Conseil</p>	<p>Sur une base continue</p>
4	<p><b>Adapter les processus et procédures de la Banque pour améliorer la réactivité et la flexibilité dans les situations fragiles tout en respectant de solides garanties fiduciaires et de gestion des risques:</b> Cela impliquerait l'intégration de l'analyse des risques et des opportunités dans le modèle d'affaires de la Banque du point de vue de la fragilité, en particulier dans les domaines de la gestion financière, les achats, les cadres de gestion des risques opérationnels et financiers, et les garanties environnementales et sociales.</p>	<p>ORVP (ORPF, ORTS); FNVP (GCRO, FFMA) COO (OPSC, ORQR3)</p>	<p>OpsCom SMCC</p> <p>Approbations du Conseil</p>	<p>Fin 2015</p>

	Engagement	Complexe Responsable & Département chargé de la mise en œuvre	Revue, élaboration des rapports et approbation	Échéancier
5	<p><b>Instaurer un mécanisme de revue systématique et de responsabilisation pour renforcer</b> la revue de l'état de préparation, assurance qualité et conformité en matière d'intégration du prisme de fragilité</p> <p><b>AAadapter le cadre de gestion des résultats (CGR)</b> (comme en témoigne la présente stratégie) (ex. Revue de l'efficacité du développement)</p>	ORVP (ORTS), COO (OPSC, ORQR)	OpsCom  Rapport du Conseil	1er trimestre 2015  Revue à mi- parcours de la stratégie
6	<p><b>Assurer la gestion effective de la Facilité pour les chocs exogènes et l'utilisation efficace de ses ressources :</b> Toutes les ressources du Pilier I et III seront engagées au moment de la qualification des pays pour l'assistance, et l'utilisation des ressources du Pilier II sera revue durant la Revue à mi-parcours du FAD-13</p>	ORVP (ORTS), FNVP (FRMB)	Rapport du Conseil Participants FAD	Rapports d'étape annuels (4e trimestre de chaque année) et Revue à mi- parcours du FAD- 13
7	<p><b>Renforcer la combinaison des capacités et des compétences du personnel de la Banque</b> pour procéder aux analyses d'économie politique, et de s'engager dans le dialogue politique, les négociations et la communication, et des partenariats efficaces et des alliances stratégiques au niveau national/régional. Tous les départements de la Banque engagés dans des situations de fragilité seront formés sur l'application du prisme de fragilité (comme détaillé ci-dessus, éléments 1-5), processus de revue et rapport de mise en œuvre.</p>	ORVP (ORTS, départements régionaux, bureaux extérieurs) ; CSVP (CHRM), ECON (EADI, EDRE)	Rapport soumis à la Direction et au Conseil	Rapports d'étape annuels (4e trimestre de chaque année)
8	<p><b>Suivre et améliorer la productivité de la mise d'œuvre, en portant une attention particulière aux incitations, la responsabilisation, et la délégation de pouvoirs dans les situations de fragilité, en ligne avec l'engagement du FAD-13 envers l'efficacité institutionnelle</b> (voir Rapport ADF/BG/WP/2013/06 du FAD-13). Les commentaires spécifiques en ce qui concerne la Stratégie de gestion des personnes comprennent :</p> <p>a) l'adoption de l'indice d'engagement du personnel ;  b) la révision et la mise à jour du cadre d'indemnisation du personnel ;  c) le renforcement du leadership et de la gestion ;  d) la préparation d'un Plan d'action des ressources humaines ; et e) la réorganisation du système de gestion de la performance.</p>	CSVP, ORVP, SMCC	Rapport régulier et mise à jour soumis à la direction et au personnel de la Banque  Rapport du Conseil et/ou approbation (par exemple : cadre d'indemnisation du personnel)	2014 et 2015

**Tableau 4-II : Documents de stratégie pays\***

2014	2015	2016	2017	2018
Botswana Érythrée Guinée-Bissau Libye Madagascar	Burkina Faso Cameroun Égypte Mali République centrafricaine Soudan Soudan du Sud Tchad	Angola Bénin Comores Djibouti Éthiopie Gabon Gambie Mauritanie Mozambique Ouganda Sénégal Seychelles Somalie Tanzanie Togo Tunisie Zambie Zimbabwe	Afrique du Sud Bénin Botswana Burkina Faso Burundi Ghana Guinée Maroc Rwanda São Tomé e Príncipe	Congo Côte d'Ivoire Guinée équatoriale Lesotho Liberia Malawi Niger Nigeria RDC Sierra Leone

Note : Les DSP et les Revues à mi-parcours peuvent également servir à intégrer l'approche fragilité, en tant que de besoin.

En outre, les addendums des documents de programmation des pays servent à demander l'approbation du Conseil pour l'éligibilité au Pilier I et pour mettre à jour les analyses sur la fragilité, si nécessaire.

2014	2015	2016	2017
	Afrique du Nord	Afrique centrale Afrique de l'Est Afrique de l'Ouest Afrique du Sud	

## Annex 5: Cadre de résultats

**Tableau 1 : Quels sont les progrès du développement réalisés par les pays en situation de fragilité (Niveau 1)**

Ce tableau résume les progrès de développement réalisés entre 2010 et 2013

- Le progrès est fort et meilleur que celui des pairs ;<sup>1</sup>
- inférieure à celui des pairs ;
- Régression par rapport au niveau de référence ;
- Données non disponibles pour mesurer les progrès.

	Ensemble Des Pays Africains		Pays en situation de fragilité	
	Référence 2010	Plus récentes 2013 <sup>2</sup>	Référence 2010	Baseline 2013
<b>Promotion de l'inclusion et accès aux services et aux marchés</b>				
● PIB par habitant (USD)	1 182	1213	480	462
● Population vivant au-dessous du seuil de pauvreté (%)	42	42	59	59
● Inégalité de revenu (coefficient Gini)	42	42	41	41
● Taux de chômage (%)	10.6	11.3	2.7	2.7
● Violence contre les femmes	–	43	–	45
● Insécurité alimentaire (% de la population)	29	27	–	36
● Accès à une source d'eau potable (% de la population)	66	67	3	59
● Accès à des installations sanitaires améliorées (% de la population)	40	40	8	28
● Accès aux financements (% population) 3	–	22	58	14
● Accès à l'électricité	46	46	28	25
● Densité du réseau routier (km par km <sup>2</sup> )	7.9	7.9	–	5.4
● Coût des échanges transfrontaliers (USD)	2.090	2 290	2	3 178
● Coût du crime et de la violence pour les affaires	–	4.2	9	3.9
<b>Renforcement des capacités de l'état et appui à des institutions efficaces</b>				
● Stabilité politique et absence de violence (1-100)	35	–	480	462
● Recettes budgétaires (% du PIB)	18.9	19.2	59	59
● Transparence, responsabilisation, lutte contre la corruption dans le secteur public (1-6)	3.1	3.2	41	41
● Détournement de fonds publics (7-1)	3.1	2.9	2.7	2.7
● Qualité de la gestion budgétaire et financière (1-6)	3.6	3.6	–	45
● Capacité institutionnelle à assurer la durabilité environnementale (1-6)	3.5	3.6	–	36
● Indice de gouvernance des ressources naturelles (1-100)	–	43	3	59
● Qualité de l'administration publique (1-6)	3.2	3.2	8	28
● Équité de l'utilisation des ressources publiques (1-6)	3.5	3.5	58	14
● Indépendance judiciaire (1-100)	43	43	28	25
● Droits de propriété (1-100)	45	44	–	5.4
● Sécurité personnelle (1-100)	45	43	2	3 178
● Réfugiés et personnes en situation de quasi-réfugié ('000)	2 831	3 561	9	3.9

.. = données non disponibles ; FAD = Fonds africain de développement ; PIB=Produit intérieur brut ; USD = dollar des États-Unis.

- 1 « Pairs » se réfère à d'autres pays en développement à travers le monde. En ce qui concerne deux indicateurs – l'indice Mo Ibrahim et la capacité institutionnelle de la durabilité environnementale – l'Afrique n'est pas évaluée par rapport à ses pairs, mais plutôt sur la base des progrès réalisés sur les tendances historiques.
- 2 Lorsque les données ne sont pas disponibles pour 2013, les dernières valeurs disponibles sont utilisées.
- 3 La base de données de l'inclusion financière mondiale ne disposant pas de données historiques disponibles, les estimations du FMI sont

utilisées pour évaluer les progrès accomplis en matière d'élargissement de l'accès au crédit.

Remarques : Aux fins du présent Cadre de résultats, les pays ont été sélectionnés selon les critères suivants : liste harmonisée de 2014 des pays en situation de fragilité, ainsi que deux pays pour lesquels la BAD a réalisé des évaluations qualitatives (Guinée et Niger). D'autres pays avec des poches de fragilité seront évalués et présentés séparément. Les pays concernés sont : Burundi, République centrafricaine, Tchad, Comores, République démocratique du Congo, Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Niger, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Togo et Zimbabwe.

## Tableau 2 À quel degré la BAD contribue-t-elle au développement dans les situations de fragilité (Niveau 2)

Ce tableau présente la contribution de la Banque fait au développement à travers ses opérations dans les situations de fragilité. La performance de la Banque est mesurée en comparant les réalisations attendues et réelles pour toutes les opérations qui ont été réalisées :

- Opérations de la Banque réalisées à 95 % ou plus de leurs cibles 1<sup>1</sup>
- Opérations de la Banque réalisées à 60-94 % de leurs cibles
- Opérations de la Banque réalisées à moins de 60 % de leurs cibles
- Données non disponibles pour mesurer le rendement

	2011-2013			2014-16
	Prévues	Réelles		Prévues
<b>Promotion de modèles inclusifs et équitables de croissance</b>				
<b>Infrastructures</b>				
● Transport-Routes construites, réhabilitées ou entretenues (km)	1,455	955	66%	2,178
● Transport-Travailleurs formés/recrutés pour l'entretien de la route	15	14	95%	2,456
● Transport-Personnes jouissant d'un accès élargi au transport dont les femmes 2	562,999	562,999	100%	4,203,456
● Énergie-Capacité électrique installée (MW) dont renouvelable (MW)	7	271,929		2,101,728
● Énergie-Travailleurs formés/recrutés pour l'entretien des installations énergétiques	7	7	100%	118
● Énergie-Personnes ayant un branchement nouveau ou amélioré à l'électricité	...	7	100%	102
● Eau-Capacité en eau potable créée (m3/jour)	10,541	...	...	206
● Eau-Travailleurs formés pour l'entretien des installations d'eau	16,595	14,493	138%	355,250
● Eau-Personnes jouissant d'un accès nouveau ou amélioré à l'eau et à l'assainissement	1,571	16,595	100%	15,846
	1,727,72	1,815	116%	9,968
	3	1,552,183	90%	6,832,547
<b>Développement du secteur privé</b>				
● Recettes publiques provenant des projets et sous-projets d'investissement (millio d'USD)	...	...		34
● Impact des PME (chiffres d'affaires des investissements) (millions d'USD)	...	...		44
● Emplois créés	856,907	856,907	100%	13,023
dont emplois pour femmes 2	...	287,377		6,677
● En contexte de désarmement/démobilisation/réintégration	1,927,50	...		1,000
Personnes tirant parti des projets bénéficiaires de l'investissement et microfinancement	7	1,979,058	103%	74,628
<b>Inclusion</b>				
● Personnes tirant parti de la formation professionnelle	86,582	89,865	104%	13,720
● Salles de classe et installations d'appui scolaire construites	1,232	996	81%	554
● Enseignants et autres membres du personnel éducatif recrutés/formés	19,513	7,539	39%	1,294
● Personne tirant parti d'un meilleur accès à l'école	2,232,373	2,272,293	102%	327,902
<b>Ressources naturelles</b>				
● Agriculture-Terres dont l'utilisation a été améliorée : replantée, reboisée (ha)	102,066	95,707	94%	46,125
● Agriculture-Population rurale utilisant des technologies améliorées	191,055	587,017	307%	398,893
● Agriculture-Personnes tirant parti d'améliorations dans l'agriculture dont les femmes <sup>2</sup>	5,049,173	5,088,488	101%	2,622,310
		2,198,227		1,223,745

	2011-2013			2014-16
	Prévues	Réelles		Prévues
<b>Renforcement des capacités de l'état et appui à des institutions efficaces</b>				
● Pays disposant d'une Stratégie nationale de renforcement des capacités	–	–	–	–
● Pays où la transparence, la responsabilisation et l'atténuation de la corruption dans le secteur public se sont améliorées	14	10	71%	–
● Pays où la qualité de la gestion budgétaire et financière s'est améliorée	10	6	60%	–
● Pays où les systèmes de passation des marchés se sont améliorés	2	1	50%	–
● CPays où la qualité de l'administration publique s'est améliorée	5	5	100%	–

... =données non disponibles ; ha=hectares ; km=kilomètres ; MW=mégawatts ; m3= mètre cube ; PME=Petites et moyennes entreprises ; USD=Dollars américains ; TIC=Technologie de l'information et de la communication

- 1 L'indicateur de performance de la gouvernance applique différents seuils. Compte tenu de la nature et de la distance d'attribution, les niveaux pour les feux de circulation sont différents des autres indicateurs : vert : 75 % et au-dessus ; Ambre, 50 % à 75 % ; et Rouge, en dessous de 50 %.
- 2 Genre – les chiffres ventilés sont extrapolés à partir d'un sous-ensemble de projets qui ont des données disponibles avec la base de référence et données réelles intégrées. À mesure que des projets commencent à prendre en compte l'aspect « genre » dans leur conception, ces données devraient devenir de plus en plus robustes et complètes

Remarque : les chiffres en UC dans le document ont été convertis comme suit : 1 UC = 1,53 USD

Source : Banque africaine

**Tableau 3 : En situation de fragilité, la BAD gère -t-elle efficacement ses opérations (niveau 3)**

- Vous avez atteint, ou êtes sur le point de réaliser 90 % de la cible ;
 ● Vous vous éloignez de la cible ;
 ● Vous devez porter une attention au progrès ;
 ● Les points de mesure sont absents.

	BAD		Situation de fragilité	
	Plus récentes 2013	Référence 2013	Cible 2019	
<b>Renforcement du dialogue et l'engagement pays</b>				
● Nouveaux DSIR dont la conception est inspirée par la fragilité (%)	–	–	100	
● Nouveaux DSP dont la conception est inspirée par la fragilité (%)	–	–	100	
● Produits du savoir : Analyses de la fragilité, EES, documents	–	–	11	
<b>Exécution d'opérations efficaces et rapides</b>				
<b>Tirer des enseignements de nos opérations</b>				
● Opérations achevées jugées satisfaisantes (%)	93	100	>95	
● Opérations achevées dont les résultats sont durables (%)	88	100	>95	
<b>Assurer une performance solide du portefeuille</b>				
● Taux de décaissement du portefeuille en cours (%)	24	24	>22	
● Délai de passation des biens et travaux (mois)	9.2	9.6	?7	
● Opérations à risque (%)	18	18	>15	
<b>Préparer les opérations de grande qualité</b>				
● Temps écoulé avant le premier décaissement (mois)	11	8.4	>8	
● Nouvelles opérations jugées satisfaisantes (%)	98	100	>95	
● Nouveaux projets dont la conception est inspirée par la fragilité (%) <sup>1</sup>	-	80	100	
● Délai d'approbation des opérations (mois)	7.3	5.1	5	

BAD = Banque africaine de développement ; FAD = Fonds africain de développement ; DSP = Document de stratégie pays ; EPPP = Examen de la performance du portefeuille pays ; EES = Études économiques et sectorielles ; RAP = Rapport d'achèvement du projet ; ... = Données non disponibles

Source : Banque africaine de développement.

1 À mesure que les documents de programmation prendront de plus en plus en compte les questions de fragilité, toutes les opérations dans des situations de fragilité s'attaqueront aux facteurs de fragilité dans ce contexte, et aideront à renforcer la résilience des institutions. La Banque mettra à l'essai différentes méthodes, notamment le double objectif, en vue d'intégrer pleinement la fragilité dans ses activités au fil du temps, en s'appuyant sur les leçons apprises

**Tableau 4 : La BAD se gère-t-elle efficacement pour mieux s'attaquer aux situations de fragilité (Niveau 4)**

- Nous avons atteint, ou sommes sur le point de réaliser 90 % de la cible ;
- Nous nous éloignons de la cible ;
- Nous devons porter une attention au progrès ;
- Les points de mesure sont absents.

	BAD	Situation de fragilité	
	Plus récentes 2013	Référence 2013	Cible 2019
<b>Décentralisation: se rapprocher d'avantage de notre clientèle</b>			
● Personnel opérationnel basé dans les bureaux locaux (%)	39	11	15
● Projets gérés à partir des bureaux locaux (%)	50	40	50
● Temps passé à l'engagement avec la clientèle	-	[tbd]	[tbd]
● Connexion aux bureaux locaux (% de vidéoconférences réussies)	98	86	100
<b>Ressources humaines : engager et mobiliser le personnel</b>			
● Nombre de personnel basé au siège formé sur les questions de fragilité	-	17	50
● Nombre de personnel basé dans les bureaux locaux formés sur les questions de	-	3	50
● Indice d'engagement du personnel (dans les bureaux locaux des États fragiles) (%)	61	72	75
● Proportion des femmes dans la catégorie professionnelles (dans les bureaux locaux	27	13	40
● Taux de vacance net — Personnel professionnel (dans les bureaux locaux des États	6	3	<5
<b>Optimisation des ressources : amélioration de la rentabilité</b>			
● Coût de préparation d'un projet de prêt (dans les États fragiles) (milliers d'UC) 1	[71]	...	[80]
● Coût de l'appui à l'exécution du projet (en situation de fragilité) (milliers d'UC) 1	[28]	[27]	[25]
● Coût de l'environnement de travail par poste (en situation de fragilité) (milliers	3.7	6.8	6.0

UC=Unité de compte ; ...=données non disponibles ; [...] = estimations

1 Aussi bien le coût de préparation du projet que le coût d'exécution du projet sont encore fondés sur des estimations.

2 Cela comprend toutes les présences dans les bureaux locaux. La Côte d'Ivoire n'en fait pas partie, car c'est le siège de la Banque et les coûts ne peuvent pas être distingués.

# Notes de fin de document

- 1 BAD (2013a) Revue annuelle sur l'efficacité du développement, édition 2013 – Vers une croissance durable en Afrique.
- 2 BAD (2014a). Panel de haut niveau sur les États fragiles – Mettre fin au conflit et établir la paix en Afrique : un appel à l'action.
- 3 Cette approche de la fragilité suit étroitement celle du PHNEF, où la fragilité est considérée comme un « risque inhérent au processus de développement même » qui se présente « lorsque [les pressions] deviennent trop grandes pour être gérées par les processus institutionnels et politiques nationaux.
- 4 OCDE (2007) Principes de bon engagement international dans les États fragiles.
- 5 BAD (2013b) Document de travail pour la reconstitution du FAD-13
- 6 Chauvet, L., P. Collier et A. Hoeffler. 2007. The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty. Document de recherche no 2007/30. Helsinki : Université des Nations Unies.
- 7 UNODC (2011) Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment.
- 8 Institut d'études de sécurité (2013). Évaluer la fragilité à long terme en Afrique.
- 9 Sur la base de l'édition 2014 de la liste harmonisée des situations de fragilité, établie par les banques multilatérales de développement.
- 10 BAD (2014b) (à paraître). Estimation du coût économique de la fragilité en Afrique.
- 11 OCDE (2013a). Faire en sorte que les États fragiles ne soient pas oubliés.
- 12 BAD (2012a). Évaluation de l'aide de la BAD aux États fragiles.
- 13 BAD (2012b). Revue de l'efficacité du développement dans les États fragiles et les pays touchés par le conflit. BAD (2012a). BAD (2013b). Rapport du groupe de travail sur la révision du cadre d'engagement de la Banque dans les États fragiles. BAD (2014c). Accroissement de l'impact de l'action de la BAD sur le développement dans les États fragiles (à paraître).
- 14 BAD (2014d). Construire des États fragiles ; Bruce Jones (à paraître). Rapport sur le développement dans le monde (2011). Conflit, sécurité et développement ; publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
- 15 Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement. Quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.
- 16 Le G7+ est une association volontaire de pays qui sont ou ont été touchés par un conflit et se trouvent actuellement en phase de transition vers le prochain stade de développement. Le principal objectif des membres du G7+ est de partager leurs expériences et d'apprendre les uns des autres, ainsi que de promouvoir la réforme du mode d'engagement de la communauté internationale dans les États touchés par le conflit.
- 17 BAD (2014a).
- 18 OCDE (2013b) Genre et renforcement de l'État dans les États fragiles et touchés par un conflit
- 19 La Banque opérationnalisera l'approche d'amplification dans son modèle opérationnel grâce à une suite d'instruments découlant de l'étude à paraître intitulée « Accroissement de l'impact de l'action de la BAD sur le développement des États fragiles ».
- 20 Sur la base d'une évaluation des risques, la Banque peut octroyer des prêts ou des dons à décaissement rapide pour atténuer l'incidence négative de la crise ou des chocs, et pour protéger les groupes vulnérables en utilisant son instrument intitulé « Appui budgétaire en réponse à la crise (CRBS) ». BAD (2012b). Politique du Groupe de la Banque relative aux opérations d'appui programmatique.
- 21 BAD (2012b). Politique du Groupe de la Banque relative aux opérations d'appui programmatique.
- 22 BAD (2013b) Private Sector Development Strategy 2013-2017.
- 23 BAD (2012c). Cadre d'engagement renforcé auprès des organisations de la société civile.
- 24 Elle le fera dans le strict respect de l'article 38 de l'Accord portant création de la
- BAD (1963) relatif à l'interdiction d'activité politique et du caractère international de la Banque, qui stipule que « la Banque, son président, ses vice-présidents, ses fonctionnaires et son personnel n'interviennent pas dans les affaires politiques d'un État membre. Ils ne sont pas influencés par le régime politique d'un État membre intéressé dans leurs décisions qui ne doivent se fonder que sur des considérations économiques. Ils évaluent ces considérations de façon impartiale pour que la Banque atteigne son but et s'acquitte de ses fonctions. »
- 25 Comprend l'Union européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la BAD.
- 26 Plus de détails sur les critères d'admissibilité, le mécanisme d'allocation, etc. sont disponibles dans les Directives opérationnelles.
- 27 Le terme « affectation flexible » renvoie aux situations où un donateur peut exprimer une préférence que l'administrateur du fonds n'est pas juridiquement tenu d'honorer, et où tous les fonds sont mélangés. Le gestionnaire de fonds accepterait en général des contributions assignées dont la somme est inférieure au coût des articles faisant l'objet d'une préférence dans les opérations de financement du fonds.
- 28 BAD (2012a)
- 29 AfDB (2012c) Institutional Effectiveness: Improving Delivery Capacity in a Changing Context, Discussion Paper, ADF-12 Mid-Term Review, September 2012
- 30 Dans ces cas, une assistance technique ciblée complémentaire sera fournie pour permettre au partenaire du secteur privé de développer ses capacités durant l'investissement.
- 31 La Banque concevra et expérimentera un outil d'évaluation normalisé, à savoir l'Évaluation de la résilience et de la fragilité des pays (ERFP), comme mesure qualitative additionnelle pour identifier les États fragiles et évaluer leur admissibilité à l'aide de la Facilité. Cet outil pourrait aussi servir à des fins d'allocation des ressources lors de reconstitutions ultérieures.





