



Efficacité du développement en bref 2012

Gouvernance

La revue sur l'efficacité du développement (RED) en matière de gouvernance fait partie d'une série d'études que nous réalisons sur des aspects précis de l'action de la Banque africaine de développement. Elle explore nos activités dans le domaine de la gouvernance. Comme d'autres numéros de la série, elle est rédigée dans un style accessible pour promouvoir la transparence et la responsabilité auprès de nos pays membres et des parties intéressées. Il s'agit également d'un outil de gestion qui nous permet de nous assurer de l'amélioration constante de nos opérations.

Il est largement reconnu que la qualité de la gouvernance est l'un des facteurs les plus importants pour le développement de l'Afrique. Aider les pays africains à construire des États capables et réactifs constitue l'un des quatre piliers de la Stratégie à long terme de la Banque. L'orientation stratégique et Plan d'action en matière de gouvernance de la Banque énoncent les principes directeurs et les objectifs de nos actions sur le plan de la gouvernance à l'échelle nationale, sectorielle et régionale. Nous nous basons sur notre avantage comparatif et nous nous focalisons sur le renforcement de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des ressources publiques, en particulier les fonds publics et les ressources naturelles.

Cette revue est conçue dans le cadre de l'évaluation des résultats de nos opérations axées sur la gouvernance, lequel se décline en quatre niveaux. Le niveau 1 mesure les progrès globalement réalisés par l'Afrique au cours des dernières années, et s'appuie sur des indicateurs de gouvernance des fonds publics, d'environnement des affaires, de gouvernance macroéconomique, de gouvernance politique, de primauté du droit, de corruption et d'efficacité de la gouvernance. Le niveau 2 mesure la contribution de la Banque à ces résultats. Le niveau 3 évalue comment nous gérons nos opérations de promotion de la gouvernance, tandis que le niveau 4 mesure les efforts que nous déployons pour

améliorer notre capacité, en tant qu'organisation, à oeuvrer dans ce domaine complexe.

Progrès de l'Afrique dans le domaine de la gouvernance

L'importance de la bonne gouvernance pour le développement durable et la réduction de la pauvreté est largement reconnue. Pour promouvoir le développement, les États doivent être capables de recouvrer des recettes et de consacrer ces recettes à des investissements judicieux. Ils doivent assurer une prestation effective, efficiente et équitable des services publics, garantir les droits de propriété et faire appliquer un ensemble de règles prévisibles pour le fonctionnement harmonieux des marchés. Les États qui ne parviennent pas à répondre aux besoins de leurs citoyens ou qui se retrouvent en situation de conflit ou d'instabilité risquent d'entraîner leur population dans l'engrenage de la pauvreté.

Les élections démocratiques deviennent la norme partout en Afrique : 17 élections présidentielles ont été organisées en 2011.

Au cours des dix dernières années, l'Afrique a connu sa période de croissance la plus soutenue depuis les années 1960, même si celle-ci ne se traduit pas encore en progrès majeurs sur le plan de la réduction de la pauvreté. Bien qu'elle soit attribuable à de nombreux facteurs, cette croissance n'aurait pas pu se produire sans des améliorations considérables en matière de gouvernance. Globalement, la gestion macroéconomique et la qualité de l'environnement des affaires se sont améliorées sur le continent. Bien que de nombreux défis subsistent, les pays africains progressent dans la mise en place des conditions essentielles à la bonne gouvernance.



Cependant, une évaluation de nombreux aspects de la gouvernance montre des résultats mitigés. Des mesures globales telles que les indicateurs de la gouvernance dans le monde révèlent que la performance de l'Afrique n'a que très peu progressé au cours des dernières années et reste bien en deçà de celle de l'Asie et d'autres régions en développement.

De nombreux pays africains ont entrepris des réformes ambitieuses de la gouvernance de leurs finances publiques. Or, dans la plupart des cas, les progrès ont été éparés, les améliorations sur certains plans étant compromises par un statu quo sur d'autres. Les réformes des lois et procédures ne se sont pas toujours traduites par une amélioration des performances, car l'application des lois nationales de passation des marchés pose des problèmes particuliers. Même si les budgets nationaux sont de plus en plus crédibles, le contrôle des dépenses et les audits internes restent relativement insatisfaisants. Néanmoins, les institutions d'audit indépendantes et les commissions parlementaires des comptes publics jouent un rôle de plus en plus important.

Les pays africains ont enregistré plus de succès dans l'amélioration de l'environnement des affaires, succès dont l'une des nombreuses retombées visibles est l'accroissement des investissements commerciaux. Beaucoup de pays se sont dotés d'un système à guichet unique pour améliorer les services aux investisseurs et harmoniser la délivrance de permis d'exploitation commerciale. Le temps moyen nécessaire pour ouvrir une entreprise a diminué pratiquement de moitié. Certains pays, dont Maurice, l'Afrique du Sud, le Rwanda, le Botswana et le Ghana, ont accompli des progrès notables en matière d'amélioration de la compétitivité globale.

Le temps nécessaire pour ouvrir une entreprise a diminué de près de 50 % et le temps qui s'écoule avant l'entrée en vigueur d'un contrat a été réduit de 50 jours.

C'est dans le domaine de la gouvernance économique que les pays africains ont réalisé les progrès les plus importants, avec une gestion macroéconomique judicieuse, de faibles déficits budgétaires et des taux de change réalistes et stables. Les déficits des comptes extérieurs, les déficits budgétaires et l'endettement des gouvernements ont chuté au cours des dernières années. Ces améliorations de la gestion macroéconomique ont contribué à renforcer la résilience des économies africaines face aux turbulences récentes de l'économie mondiale.

Sur le plan de la gouvernance politique, le continent est fermement engagé à promouvoir la démocratie. L'Union africaine et le NEPAD ont affirmé que la gouvernance politique, la paix et la sécurité, et le développement sont interdépendants. Les élections démocratiques deviennent la norme partout en Afrique : 17 élections présidentielles ont été organisées en 2011. Un nombre faible mais croissant de pays a connu une transition postélectorale pacifique. C'est notamment le cas du Sénégal, du Ghana, du Bénin, du Cap Vert, du Botswana, de Maurice, de la Tanzanie et de la Zambie.

La fragilité des États reste un obstacle majeur au développement du continent. Quatre États fragiles sur cinq se trouvent en Afrique. Dans ces pays, les taux de malnutrition sont de 50 % supérieurs, les taux de mortalité infantile de 20 % supérieurs et les taux d'achèvement des études primaires de 18 % inférieurs à ceux du reste du continent. Les États fragiles africains n'ont pas encore atteint un seul Objectif du Millénaire pour le développement.

La lutte contre la corruption reste un défi majeur pour le continent. Malgré une légère amélioration globale, les notes moyennes de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International indiquent

que ce fléau persiste. Bon nombre de pays africains ont certes ratifié les conventions internationales relatives à la lutte contre la corruption, mais des réformes difficiles seront nécessaires pour honorer ces engagements. L'un des domaines clés de cette démarche est la gestion des ressources naturelles. Bien qu'il représente une occasion unique de combler l'écart de développement du continent, l'essor des ressources naturelles en Afrique comporte des risques. La gestion médiocre des ressources naturelles peut alimenter la corruption, causer des conflits et saper les modèles de développement. Il est donc encourageant de voir que 18 pays africains font des progrès louables dans l'initiative pour la transparence dans les industries extractives.

D'après les indicateurs de la gouvernance dans le monde, l'efficacité de la gouvernance n'a pas globalement évolué en Afrique au cours des six dernières années. Avec l'aide des partenaires au développement, le continent a enregistré des améliorations considérables dans la prestation des services essentiels, ce qui, dans bien des cas, a favorisé une augmentation spectaculaire des taux de scolarisation au niveau primaire et du nombre d'enfants vaccinés. L'indice Mo Ibrahim sur le développement humain montre une amélioration notable des services de santé et d'éducation, ainsi que des filets de sécurité sociale. Toutefois, une amélioration générale de la qualité de la fonction publique va requérir une réforme en profondeur des administrations centrales et locales.

Contribution de la BAD au renforcement de la gouvernance en Afrique

La BAD est consciente du fait que la gouvernance joue un rôle crucial dans le développement de l'Afrique et que le succès des réformes dépend de la capacité des pays membres régionaux à imposer une véritable direction politique. Aider les pays africains à construire des États capables et réactifs constitue l'un des quatre piliers de notre Stratégie à moyen terme. Nos priorités, qui ont été choisies en tenant compte de notre avantage comparatif, sont le renforcement de la transparence et de la reddition de comptes dans la gestion des ressources publiques, en particulier des ressources naturelles, et la participation à la création d'un cadre propice au développement du secteur privé.

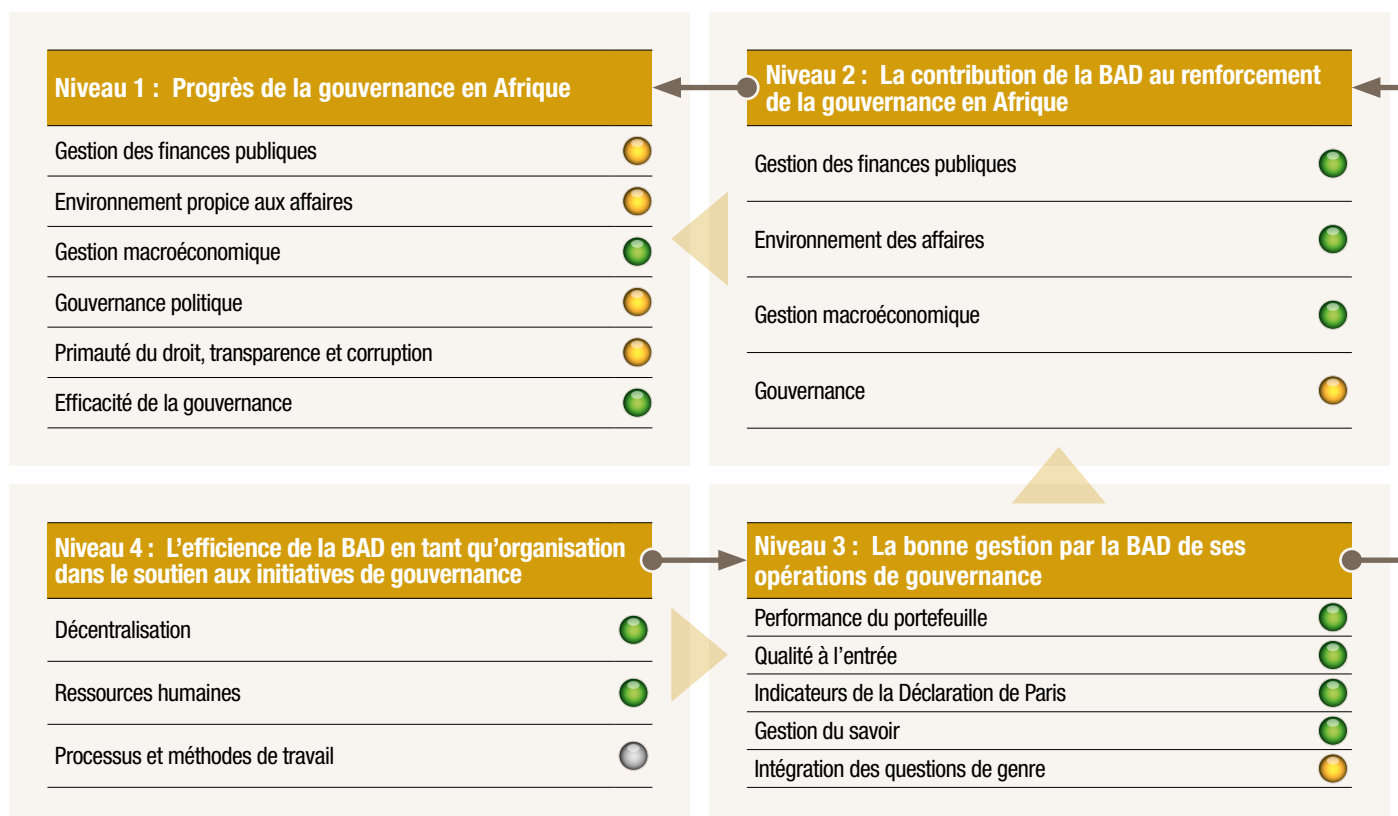
L'approche de la Banque en matière d'appui à la gouvernance est soigneusement adaptée aux réalités, aux priorités de réforme et au potentiel de développement de chaque pays. Nous sommes sélectifs dans nos interventions : nous nous concentrons sur les domaines où nous pouvons apporter un maximum de valeur ajoutée et choisissons des approches éprouvées. Outre les opérations ciblant des domaines de gouvernance précis, tels que la gestion des finances publiques, la gestion macroéconomique et la réglementation des entreprises, la gouvernance est un thème omniprésent dans notre portefeuille.

La Banque utilise un ensemble d'instruments d'assistance pour appuyer nos initiatives de promotion de la gouvernance. L'assistance technique joue un rôle important dans notre portefeuille consacré à la gouvernance. Nous utilisons aussi les prêts à l'appui de réformes comme opérations d'appui programmatique. Les opérations d'appui budgétaire général constituent notamment des plates-formes très utiles pour engager un dialogue stratégique sur la gouvernance.

Le développement du secteur privé est au cœur de notre mission de promotion d'une croissance capable de réduire la pauvreté en Afrique. Nous oeuvrons pour l'avènement d'un environnement propice aux affaires et aux investissements, dans le but de favoriser la croissance et l'essor des petites et moyennes entreprises (PME).

Nos résultats indiquent une amélioration considérable de l'environnement des entreprises dans les 18 pays ayant bénéficié de notre assistance. Le temps nécessaire pour ouvrir une entreprise a diminué de près de 50 % et le temps qui s'écoule avant l'entrée en

Synthèse du tableau de bord de la performance en 2012



Pour le niveau 1, la performance relative de l'Afrique est mesurée en comparant ses progrès avec ceux du groupe des pairs en Afrique (les pays à revenu faible à intermédiaire du monde); pour le niveau 2, la contribution de la Banque est mesurée en comparant la variation moyenne des indicateurs de gouvernance au sein des pays et domaines dans lesquels la Banque est activement présente au cours de la période 2005-2011; pour les niveaux 3 et 4, les progrès de la Banque sont mesurés par rapport à son avancement dans l'atteinte des objectifs pour 2012 fixés dans le Cadre de mesure des résultats de la Banque.

- **Des progrès ont été accomplis:** plus de la moitié des indicateurs du groupe se sont améliorés;
- **Progrès faibles:** les résultats sont mitigés, un nombre égal d'indicateurs affichant une amélioration ou progrès faibles ou nuls;
- **Progrès au point mort ou régression:** plus de la moitié des indicateurs du groupe ont été au point mort ou ont régressé au cours de deux périodes de revue ou plus;
- **Incapacité de mesurer les progrès en raison de l'absence de données.**

vigueur d'un contrat a été réduit de 50 jours en moyenne. Ces mesures propices à l'activité commerciale sont l'une des raisons pour lesquelles les investissements directs étrangers nets ont augmenté et constituent maintenant 4 à 6 % du PIB de ces pays.

La Banque a largement contribué au renforcement de la gestion des finances publiques en Afrique. Son appui prend, notamment, la forme d'un dialogue stratégique avec d'autres bailleurs de fonds: elle a joué un rôle actif dans 21 groupes de travail sur l'appui budgétaire et dans 20 groupes de coordination de la gestion des finances publiques. Avec d'autres partenaires, nous réalisons des études diagnostiques et participons à des initiatives régionales pour l'harmonisation des normes.

L'appui de la Banque couvre aussi toutes les phases du cycle budgétaire, de l'élaboration à la supervision externe, en passant par le contrôle des dépenses, avec un accent particulier sur la transparence et la reddition des comptes. Nous sommes favorables à l'adoption de systèmes d'exécution budgétaire plus efficaces et à la création d'organes de supervision indépendants, comme le Bureau de l'auditeur général et les commissions des comptes publics.

Par ailleurs, nous aidons les États à accroître les recettes nationales grâce aux réformes fiscales et à l'appui à l'administration fiscale. Dans les 14 pays auxquels nous avons prêté ce type de concours, les recettes fiscales ont augmenté de façon spectaculaire, passant de 10,5 % à 14,7 % du PIB, pendant que les taux d'imposition des sociétés ont chuté de 94 % à 54 % des bénéficiaires commerciaux. Ces résultats encourageants montrent que grâce à notre soutien, les pays africains réussissent à mobiliser davantage de revenus tout en réduisant le fardeau fiscal des entreprises.

La promotion d'un cadre macroéconomique sain constitue une partie essentielle de notre action; elle sous-tend l'intégralité de notre dialogue stratégique dans nos opérations d'appui programmatique et d'appui budgétaire. Dans le sillage de la crise financière de 2008, nous avons travaillé avec d'autres institutions financières internationales pour mobiliser des fonds supplémentaires, ce qui a permis à nos États membres régionaux d'appliquer des mesures anticycliques et de maintenir leurs dépenses de développement. Nos projets d'appui institutionnel dans des pays tels que la Sierra Leone, la Gambie et le Burundi, ont contribué au renforcement des capacités de gestion macroéconomique de ces pays.

L'amélioration de la gestion des ressources naturelles constitue également l'un des thèmes clés dans le portefeuille de la Banque en matière d'appui la gouvernance. Les richesses naturelles de l'Afrique sont utiles pour générer les ressources dont le continent a besoin pour rattraper son retard de développement. Leur mauvaise gestion pourrait rendre les gouvernements moins redevables envers les citoyens et alimenter la corruption. C'est pourquoi la Banque s'attache à améliorer la gouvernance des ressources naturelles en investissant dans le renforcement des cadres réglementaires, de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des revenus.

Gestion de notre portefeuille de la gouvernance

Les opérations de la Banque dans le domaine de la gouvernance, notamment les projets d'appui institutionnel et les opérations d'appui budgétaire, obtiennent des résultats. Nous supervisons trois quarts de nos projets deux fois par an pour nous assurer de leur progression satisfaisante. La proportion de projets à risque ou susceptibles d'être

annulés a baissé. Notre ratio de décaissement est très élevé pour les opérations d'appui programmatique et les opérations d'appui budgétaire, mais faible pour les PAI, dont le décaissement est par nature plus lent.

Quelque 86 % de nos projets de gouvernance sont jugés satisfaisants, très bonne performance qui peut néanmoins être améliorée. Pour accroître la qualité de nos opérations, notre Département de la gouvernance a créé un groupe interne d'experts chargé de l'assurance de la qualité, qui veille à ce que les enseignements tirés de nos expériences soient systématiquement pris en compte dans la conception des nouvelles opérations. En 2011, une évaluation indépendante de nos opérations d'appui programmatique a conclu que la Banque était un partenaire de plus en plus efficace dans les opérations multidonateurs d'appui budgétaire et avait joué un rôle déterminant dans la promotion du recours à l'appui budgétaire pour les États fragiles. Par ailleurs, l'évaluation a mis en évidence un certain nombre de défis, dont la nécessité de renforcer les capacités des bureaux extérieurs pour engager un dialogue stratégique.

Nos résultats indiquent une amélioration considérable de l'environnement des entreprises dans les 18 pays ayant bénéficié de notre assistance. Dans ces pays, le temps nécessaire pour ouvrir une entreprise a diminué de près de 50 %.

En raison de la proportion élevée d'opérations d'appui budgétaire, le portefeuille de la gouvernance affiche une performance très satisfaisante dans les indicateurs d'efficacité de l'aide. Les opérations multidonateurs d'appui budgétaire sont devenues d'importants piliers de l'architecture nationale de l'aide, et constituent une plate-forme commune de dialogue entre les pays bénéficiaires et les partenaires au développement.

La production de nouveaux savoirs est une partie essentielle de nos actions dans le domaine de la gouvernance. Notre dialogue stratégique est guidé par un large éventail d'études diagnostiques souvent réalisées avec d'autres partenaires. C'est notamment le cas des sept évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière menées en 2011. Notre Département de la gouvernance a produit six nouveaux recueils de savoirs et le thème de la gouvernance a été traité dans beaucoup d'autres publications de la Banque.

Gestion de notre propre organisation

C'est le Département de la gouvernance et des réformes économiques et financières qui est principalement responsable de l'assistance au titre du Plan d'action en matière de gouvernance. Ce département a été créé en 2006 dans le but de renforcer les capacités de la Banque pour la promotion de la bonne gouvernance, d'une gestion économique prudente et du développement du secteur financier. Depuis sa création, il s'est doté d'un groupe de 30 spécialistes en gouvernance provenant de divers domaines d'expertise. D'autres départements de la Banque apportent aussi leur soutien à l'amélioration de la bonne gouvernance par l'appui budgétaire sectoriel, l'allègement de la dette à travers les initiatives des pays pauvres très endettés et d'allègement de la dette multilatérale, ainsi que par le soutien à la création d'un cadre propice aux affaires.

En outre, nous avons investi dans le renforcement des capacités de nos bureaux extérieurs en matière de gouvernance. Depuis quelques années, la Banque décentralise progressivement ses opérations. Cela est particulièrement important pour le portefeuille de la gouvernance, car l'efficacité du dialogue stratégique est vitale pour notre assistance. Le nombre de spécialistes de la gouvernance en poste dans nos bureaux nationaux et centres de ressources régionaux a augmenté.

La voie à suivre

Notre prochaine Stratégie à long terme pour 2012–2022 réaffirme notre engagement ferme à intensifier notre action en faveur de la bonne gouvernance, notamment en redoublant d'efforts pour promouvoir une réforme horizontale de la gestion des finances publiques et de l'administration publique, et en insistant davantage sur la gouvernance sectorielle, qui comprend la gestion des ressources naturelles (industries extractives, eau et forêts) et les infrastructures, entre autres. Nous continuerons à accorder la priorité à la promotion d'un environnement propice aux affaires, avec un accent particulier sur la création d'emplois. La Banque est également résolue à aider ses pays membres régionaux à accroître leurs recettes nationales et à réduire leur dépendance à l'égard de l'aide.

Il existe quatre domaines dans lesquels nous comptons accentuer nos efforts d'amélioration de la gouvernance dans les années à venir.

Premièrement nous mettrons plus d'emphase sur la réforme des finances publiques. Nous appuierons et promouvoir les réformes à l'échelle locale pour soutenir les processus nationaux de décentralisation. Nous investirons dans la mobilisation de ressources nationales pour permettre aux pays africains de réduire leur dépendance à l'aide et de mieux financer leur développement. Nous insisterons sur le renforcement de la transparence et de la participation des intervenants au processus budgétaire, afin que les gouvernements soient plus responsables.

Deuxièmement, nous ferons en sorte que la gouvernance soit mieux intégrée dans notre portefeuille, en mettant l'accent sur la réforme et sur les capacités dans tous les secteurs où nous sommes engagés. En plus de renforcer les capacités des institutions publiques pertinentes, nous promouvoir la contribution politique des citoyens et la responsabilisation en renforçant la participation des intervenants à la prise de décisions. Par ailleurs, nous renforcerons le suivi-évaluation des activités du secteur public.

Troisièmement, nous travaillerons à renforcer la gouvernance des ressources naturelles. Cela passe par l'élaboration de politiques et de réformes institutionnelles pour améliorer la transparence et la reddition de comptes sur la gestion des ressources naturelles. En outre, il faudra aider les pays africains à prendre les dispositions institutionnelles adéquates pour tirer le meilleur parti de leurs ressources naturelles et promouvoir un développement socioéconomique durable.

Enfin, nous nous attacherons à favoriser la création d'emplois grâce à des efforts ciblés d'amélioration du climat des affaires. Il s'agira, entre autres, de renforcer les cadres juridiques et réglementaires, de poursuivre le développement du secteur financier et de promouvoir l'essor des PME.

Pour réaliser ces objectifs ambitieux, nous concluons des partenariats encore plus solides et approfondis avec nos pays membres régionaux (PMR), en veillant à ce que notre assistance soit adaptée aux besoins et aux priorités de chaque pays ■

