

# GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



## Politique du Groupe de la Banque pour les opérations d'appui programmatique (OAP)

### PROJET DE DOCUMENT POUR CONSULTATIONS

Les questions sur ce document doivent être adressées à:

<b>M. A. ORDU</b>	<b>Vice-Président</b>	<b>ORVP</b>	<b>Poste 2001</b>
<b>M. L. NDIKUMANA</b>	<b>Directeur</b>	<b>ORPC</b>	<b>Poste 2176</b>
<b>M. M. DIENE</b>	<b>Chef de division</b>	<b>ORPC</b>	<b>Poste 3395</b>
<b>Mme N. A. ALOLO</b>	<b>Spécialiste supérieure, Politiques sociales</b>	<b>ORPC</b>	<b>Poste 3972</b>
<b>Mme M. M. MONYAU</b>	<b>Économiste en chef, Politiques financières</b>	<b>ORPC</b>	<b>Poste 2518</b>
<b>Mme K. TENCH</b>	<b>Conseillère Économique Spéciale</b>	<b>OSGE</b>	<b>Poste 2797</b>

**DÉPARTEMENT DES POLITIQUES ET RESSOURCES  
OPÉRATIONNELLES**

Juin 2011



## Politique du Groupe de la Banque pour les opérations d'appui programmatique (OAP)

### Membres de l'équipe de travail

Odile Renee KELLER, Chef de division, OPEV.2  
 Youssouf LOUM, Spécialiste en chef, Gestion financière, ORPF.0  
 James WAHOME, Spécialiste en chef, Économie, OSFU  
 Kate TENCH, Conseiller économique spécial, OSGE.0  
 Felix BAUDIN, Conseiller juridique en chef, GECL1  
 Joanne ASQUITH, Chargé d'évaluation en chef, OPEV  
 Marcellin NDONG-NTAH, Économiste en chef, Politiques de développement,  
 ORPC.1  
 Senait ASSEFA, Chargé principal de la mobilisation des ressources, ORMU  
 Francis MKANDAWIRE, Coordinateur principal, Gestion financière régionale,  
 ORPF2  
 Lise WEIDNER, Économiste principal, Transport, OITC2  
 Mateus MAGALA, Économiste principal, Planification, STRG  
 Epifanio CARVALHO DE MELO, Expert principal, Infrastructure & PPP,  
 ONRR.1  
 Fabrice SERGENT, Analyste principal, Santé, OSHD.3  
 Saloua SEHILI, Économiste pays supérieur, ORWB  
 Ashie MUKUNGU, Économiste pays, ZMFO, ORSB

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABG	Appui budgétaire général
ABP	Appui à la balance des paiements
ABRC	Appui budgétaire en réponse aux crises
ABS	Appui budgétaire sectoriel
AFP	Allocation fondée sur la performance
AGC	Augmentation générale du capital
AI	Appui aux importations
BAD	Banque africaine de développement (Groupe de la Banque)
BAsD	Banque asiatique de développement
BM	Banque mondiale
CE	Commission européenne
CEP (PAF)	Cadre d'évaluation de la performance
DSPAR	Document de stratégie pays axé sur les résultats
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EES	Étude économique et sectorielle
EF	État fragile
FAD	Fonds africain de développement
FEF	Facilité en faveur des États fragiles
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
OAP	Opération d'appui programmatique
PAA	Programme d'action d'Accra
PEFA	Évaluation des dépenses publiques et la responsabilité financière
PFR	Pays à faible revenu
PMR	Pays membre régional
PND	Plan national de développement
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RAP	Rapport d'achèvement de projet
REP	Rapport d'évaluation de programme
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SMCC	Comité de coordination de la Haute Direction
SWAps	Approches sectorielles

## Table des matières

<b>A.</b>	<b>CONTEXTE DE LA POLITIQUE.....</b>	<b>1</b>
1.	<i>INTRODUCTION</i> .....	1
1.1.	Contexte .....	1
1.2.	Processus de préparation de la Politique .....	2
1.3.	Justification de la Politique .....	2
2.	<i>EXPÉRIENCE DANS LES OPÉRATIONS D'APPUI AUX RÉFORMES (OAR)</i> .....	3
2.1.	Tendances dans l'utilisation des OAR par la Banque .....	3
2.2.	Leçons apprises des OAR de la Banque.....	4
2.3.	Expériences des partenaires au développement .....	5
2.5.	Avantages et risques des OAR.....	7
<b>B.</b>	<b>POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE POUR LES OPÉRATIONS D'APPUI PROGRAMMATIQUE (OAP) .....</b>	<b>7</b>
3.	<i>DIRECTIVES GÉNÉRALES</i> .....	7
3.1.	Définition .....	7
3.2.	Vision.....	8
3.3.	Objectifs des OAP.....	8
3.4.	Résultats attendus.....	8
3.5.	Mécanisme pour atteindre les résultats .....	9
4.	<i>PRINCIPAUX PRINCIPES DIRECTEURS</i> .....	10
4.1.	Appropriation par les pays .....	10
4.2.	Priorité accordée aux résultats .....	10
4.3.	Alignement et prévisibilité.....	10
4.4.	Harmonisation et coordination.....	10
4.5.	Flexibilité .....	11
5.	<i>PORTÉE DES OAP</i> .....	11
5.1.	Instruments.....	11
5.2.	Appui complémentaire.....	12
5.3.	Catégories de pays et guichets de financement .....	13
6.	<i>CADRE DES OAP</i> .....	13
6.1.	Documents de stratégie pays axés sur les résultats (DSPAR) .....	13
6.2.	Critères d'admissibilité précis aux OAP, par type d'instrument .....	14
6.3.	OAP non programmées.....	17
6.4.	Financements supplémentaires.....	17
7.	<i>CONCEPTION DES OAP</i> .....	18
7.1.	Analyses.....	18
7.2.	Cadre des résultats .....	18
7.3.	Conditions des prêts/dons .....	19
7.4.	Rationalisation des conditions.....	19
7.5.	Approche programmatique des OAP .....	19
7.7.	Subdivision en plusieurs tranches: .....	21
7.8.	Gestion des risques.....	22
7.9.	Consultations et participation.....	22
7.10	Questions transversales .....	22
8.	<i>MISE EN OEUVRE DES OAP</i> .....	23
8.1.	Utilisation des systèmes nationaux .....	23
8.2.	Suivi .....	23
8.3.	Supervision .....	23
8.4.	Évaluation .....	24

9.	<i>ARRANGEMENTS EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE</i> .....	24
9.1	Risques fiduciaires des OAP .....	24
9.2	Recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques.....	24
9.3.	<i>Audit</i> .....	25
<b>C.</b>	<b>MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AU NIVEAU INSTITUTIONNEL</b> .....	<b>25</b>
10.	<i>MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES OAP</i> .....	25
10.1.	Principaux éléments de la mise en œuvre de la Politique .....	25
10.2.	Procédures et directives intérimaires.....	26
10.3.	Alignement de la Politique.....	27
11.	<i>IMPLICATIONS EN TERMES DE COÛTS</i> .....	27
	<b>ANNEXE 1 : Références croisées, politiques remplacées et politiques complémentaires</b> .....	<b>29</b>
	<b>ANNEXE 2 : Définition des principaux termes</b> .....	<b>29</b>
	<i>ANNEXE 3 – MISE A JOUR : Ce qui est nouveau dans la Politique sur les opérations d’appui programmatische.</i> .....	33

## A. CONTEXTE DE LA POLITIQUE

### 1. INTRODUCTION

#### 1.1. Contexte

1.1.1. Le mandat de la Banque africaine de développement, tel que défini dans l'Accord portant création de celle-ci<sup>1</sup> est de contribuer au développement économique et au progrès social durables de ses États membres régionaux. À cet égard, le Groupe de la Banque africaine de développement (ci-après désigné le «Groupe de la Banque» ou la «Banque») est d'avis que les opérations d'appui aux réformes (OAR) doivent être utilisées comme instruments de financement en appui aux réformes de politique aussi bien que les réformes institutionnelles afin d'atteindre les objectifs de développement à moyen et long termes dans les pays membres régionaux (PMR).

1.1.2. Les revues de l'utilisation des OAR par la Banque pour appuyer les réformes et financer les dépenses prioritaires dans les PMR ont fait ressortir la complexité des procédures et directives régissant actuellement les instruments des opérations d'appui aux réformes. Ces revues, dont la plus récente est une évaluation indépendante des opérations d'appui aux réformes (février 2011)<sup>2</sup>, préconisent une politique nouvelle et consolidée pour remplacer les anciennes procédures et directives disparates. La récente revue montre également que l'utilisation précédente de l'expression «opérations d'appui aux réformes» pour désigner la série d'instruments de financement ciblant les réformes et l'appui budgétaire prête à confusion, étant donné qu'elle fait allusion à un effet de levier des politiques plus important que ce qu'on peut réaliser réellement ; d'où la nécessité d'un changement d'appellation pour mieux tenir compte de l'élargissement de la portée et de l'application de ces instruments. La nouvelle Politique adopte par conséquent pour ces instruments l'appellation suivante : «opérations d'appui programmatique» (OAP)<sup>3</sup>.

1.1.3. Un engagement a été pris devant les Plénipotentiaires du Fonds africain de développement (FAD), au cours des négociations de 2010 sur la reconstitution générale des ressources dans la perspective de la douzième session du FAD, de préparer une nouvelle politique complète pour les OAR afin de consolider les bonnes pratiques existantes et de rationaliser les exigences. L'élaboration de la nouvelle politique pour les OAR était également prévue dans la matrice des réformes institutionnelles faisant partie des engagements concernant les réformes à mettre en œuvre dans le cadre de l'augmentation générale du capital (AGC-VI).

1.1.4. La présente Politique abroge et remplace les politiques régissant actuellement les OAR<sup>4</sup>. Avec les prochaines Directives de mise en œuvre, fournira des directives opérationnelles complètes pour l'utilisation des OAR au sein du Groupe de la Banque.

---

<sup>1</sup> 6<sup>ème</sup> édition, juillet 2002, Article 1.

<sup>2</sup> Pour de plus amples informations sur l'utilisation des OAR par la Banque et sur les leçons apprises, voir le document intitulé «Évaluation des opérations d'appui aux réformes à la Banque africaine de développement, 1999-2009», Département de l'évaluation des opérations (OPEV), mars 2011.

<sup>3</sup> L'acronyme OAP fait référence à Opérations d'appui programmatique

<sup>4</sup> L'Annexe 1 dresse la liste des politiques pertinentes de la Banque qui seront abrogées et remplacées par la présente nouvelle Politique et les Directives de mise en œuvre qui l'accompagneront.

## **1.2. Processus de préparation de la Politique**

1.2.1. La préparation de la Politique s'est appuyée notamment sur des consultations internes et externes. Au niveau interne, une équipe inter-complexes et multidisciplinaire a été constituée, sous la supervision de la Haute Direction, pour la préparation de la politique. Des consultations externes, y compris en ligne et au niveau régional, seront menées avec un large éventail d'acteurs, et notamment avec la société civile ; les gouvernements ; les donateurs bilatéraux et multilatéraux, y compris les institutions financières internationales ; et les milieux académiques.

## **1.3. Justification de la Politique**

1.3.1 La justification de la nouvelle Politique est double : a) consolider et rationaliser les politiques régissant actuellement les OAR ; et b) améliorer l'approche du Groupe de la Banque pour les OAR, en particulier à la faveur des revues internes, afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité des OAR à atteindre des résultats tout en rendant la Banque plus réactive aux besoins et exigences des PMR.

1.3.2. À cet égard, la justification primordiale de la nouvelle Politique est de fournir un cadre complet permettant de renforcer le positionnement du Groupe de la Banque pour que celui-ci puisse mieux répondre aux besoins en développement de ses PMR d'une manière transparente et orientée vers les résultats, par le biais des OAR. La nouvelle Politique entend spécifiquement:

- ✓ Mettre à jour le bien-fondé de la fourniture d'OAR, par le Groupe de la Banque, à ses PMR ;
- ✓ Actualiser l'éventail d'instruments que le Groupe de la Banque peut utiliser pour les OAR ;
- ✓ Clarifier les critères d'évaluation de l'admissibilité des PMR aux OAR ;
- ✓ Renforcer la mise en œuvre du programme d'action du Groupe de la Banque pour l'efficacité de l'aide, par le biais des OAR, en particulier pour ce qui est de l'appropriation, de l'alignement, de la prévisibilité et de l'harmonisation.

1.3.3. Au regard des revues de l'utilisation des OAR par le Groupe de la Banque, des expériences d'autres partenaires au développement, des bonnes pratiques internationales, et de la justification primordiale susmentionnée, la nouvelle Politique entend élargir et approfondir le rôle du Groupe de la Banque, en s'appuyant sur sa position unique en tant qu'institution régionale de développement. En particulier, la présente politique met à contribution la légitimité du Groupe de la Banque, et notamment son expérience, pour jouer de manière proactive un rôle de chef de file des groupes d'appui budgétaire dans les PMR et façonner le dialogue dans les principaux domaines sectoriels par le biais de la feuille de route de la décentralisation de la Banque qui renforcera la capacité des bureaux extérieurs . elle tire également parti de l'avantage comparatif du Groupe de la Banque dans la fourniture d' OAR en tant que financements

prévisibles dans un éventail de pays, et notamment pour la reconstruction de l'État dans les États fragiles (EF).

**1.4. Valeur ajoutée du Groupe de la Banque :** De par sa légitimité en tant qu'institution régionale, le Groupe de la Banque joue le rôle d'un partenaire jouissant d'un capital de confiance avec un degré élevé d'influence politique et sociale. Ce capital de confiance est essentielle pour la conduite d'un dialogue sur les réformes institutionnelles et de politique, notamment en ce qui concerne la réactivité de la Banque : (i) sur des thèmes tels que la gouvernance et la GFP ; (ii) dans des secteurs tels que les infrastructures ; et (iii) par rapport à des besoins particuliers, tels que ceux des états fragiles. C'est dans ce contexte que la présente politique offre l'occasion au Groupe de la Banque d'approfondir son travail analytique et de renforcer son expertise et sa présence sur le terrain, tel que prévu par sa stratégie de gestion du savoir, sa feuille de route de la décentralisation ainsi que par ses politiques et stratégies sectorielles.

## **2. EXPÉRIENCE DANS LES OPÉRATIONS D'APPUI AUX RÉFORMES (OAR)**

### **2.1. Tendances dans l'utilisation des OAR par la Banque**

2.1.1. Pendant toute la dernière décennie, l'utilisation des OAR<sup>5</sup> par la Banque a enregistré une croissance plus rapide que la croissance générale des opérations de la Banque. Tout en demeurant stable au début des années 2000, l'utilisation des OAR a enregistré une croissance entre 2005 et 2008, avec un niveau record en 2009, en réponse à la crise financière mondiale. Les approbations totales d'OAR entre 1999 et 2009 se sont établies à 6,1 milliards d'UC (incluant 3,6 milliards d'UC pour les prêts de la BAD, soit 31,3% des approbations du guichet BAD; 1,8 milliard d'UC pour les prêts du FAD, soit 21,8% des approbations du Fonds ; et 0,7 milliard d'UC pour les dons du FAD).<sup>6</sup>

2.1.2. Les opérations multisectorielles (y compris les OAR en faveur de la gouvernance<sup>7</sup> à partir de 2006) sont les instruments prédominants, en particulier pour le guichet FAD. Presque toutes les OAR du FAD en faveur de la gouvernance comprennent une assistance technique complémentaire. Huit seulement des 102 opérations du FAD étaient essentiellement sectorielles, avec près de la moitié du montant des opérations sectorielles (en termes de valeur) comptant pour une seule opération ciblant le secteur de l'énergie au Nigeria en 2009. Autrement, il y a eu trois opérations d'appui budgétaire ciblant le secteur de l'agriculture (deux au Lesotho en 1999 et une en Tanzanie en 2007), deux opérations d'appui budgétaire ciblant le secteur social, plus précisément l'éducation (une au Rwanda en 2006 et une en Tanzanie en 2007) , et une opération

<sup>5</sup> Le Groupe de la Banque a utilisé essentiellement deux instruments OAR : i) les activités de prêt d'appui budgétaire pour le développement, y compris l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel ; et ii) les activités de prêt d'appui aux réformes («appui aux exportations»).

<sup>6</sup> Voir Rapport d'évaluation des OAR (mars 2011) établi par le Département des Evaluations Opérationnelles de la Banque (OPEV).

<sup>7</sup> La prédominance des OAR en faveur du secteur de la gouvernance s'explique en partie par l'engagement pris par le Groupe de la Banque dans sa Stratégie à moyen terme (2008-2012) de faire de la gouvernance un de ses quatre domaines prioritaires d'intervention. Les trois autres domaines sont l'infrastructure, le développement du secteur privé, et l'enseignement supérieur, la science et la technologie.

d'appui budgétaire dans le secteur financier en Mauritanie (2001). Par contre, neuf des 21 OAR du guichet BAD étaient des opérations sectorielles, avec une valeur de 42 %.

2.1.3. Le Groupe de la Banque a utilisé l'appui aux importations uniquement à titre exceptionnel et essentiellement dans les États fragiles ou dans les pays confrontés à des situations de crise. En dépit de l'utilisation plutôt rare de l'appui aux importations en tant qu'instrument OAR, ce type d'appui est maintenu dans la présente Politique, en tant qu'instrument pouvant être utilisé dans les PMR où les risques fiduciaires ne permettent pas de recourir à d'autres instruments OAR.

## 2.2. Leçons apprises des OAR de la Banque

2.2.1. La récente évaluation<sup>8</sup> de l'expérience du Groupe de la Banque dans l'utilisation des OAR est parvenue à la conclusion que, dans l'ensemble, la Banque a réalisé des progrès significatifs dans son utilisation des OAR. À titre d'exemple, la Banque participe, en tant que partenaire important, à des arrangements conjoints d'appui budgétaire des donateurs, et s'est dotée d'une structure et de capacités organisationnelles plus solides pour la conception, l'évaluation, la gestion et le suivi des OAR. La Banque a également administré la preuve de sa forte réactivité dans la fourniture d'une aide aux PMR pour leur permettre de faire face à des défis récents liés à l'instabilité économique et financière à l'échelon international, qui ont affecté ces PMR. Elle a en outre contribué substantiellement au développement de l'appui budgétaire dans les États fragiles, au titre de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF). Le Groupe de la Banque jouit d'un avantage comparatif unique, basé sur sa légitimité en tant qu'institution africaine, pour faciliter un dialogue efficace avec les PMR sur les politiques. À cet effet, le Groupe de la Banque a joué un rôle central en présidant les groupes sur l'appui budgétaire dans des pays tels que la Tanzanie et le Malawi. Le leadership unique du Groupe de la Banque a été efficace dans la facilitation, l'équilibrage et le maintien d'un dialogue solide entre les gouvernements et les partenaires au développement de ces pays.

2.2.2. En dépit de ces réalisations et perspectives, l'évaluation a noté des faiblesses significatives dans les procédures et pratiques de la Banque, par rapport aux approches utilisées par d'autres agences de développement. L'évaluation a estimé que le cadre politique de la Banque pour les OAR présente les limites suivantes:

- ✓ Manque d'orientations cohérentes, largement disponibles et unifiées pour les OAR ;
- ✓ Manque de clarté sur comment les résultats recherchés à travers les OAR peuvent être atteints et la façon précise dont les différents éléments des OAR (financement fourni, engagement dans le dialogue de politique, utilisation des systèmes-pays, établissement des conditions et mesures complémentaires prises) sont supposés contribuer à l'atteinte de ces résultats ;
- ✓ Orientations insuffisantes des documents de stratégie pays (DSP) quant au rôle des OAR;

---

<sup>8</sup> Voir Rapport d'évaluation établi par OPEV (mars r 2011).

- ✓ Complexité et longueur des procédures de conception et d'évaluation;
- ✓ Manque d'approche véritablement multisectorielle pour les OAR qui sont conçues le plus souvent en tant qu'instruments d'appui budgétaire en faveur de la gouvernance ;
- ✓ Incertitudes quant aux exigences en matière d'audit et de risque fiduciaire.

2.2.3. L'évaluation a également noté qu'il y a une grande confusion dans l'utilisation de l'expression «opérations d'appui aux réformes» (OAR) pour désigner la série d'instruments de financement de programmes utilisés par le Groupe de la Banque. Elle a soulevé des questions au sujet des liens entre les intrants des OAR (financements, dialogue sur les politiques, conditions et assistance technique) et les résultats prévus, faisant ainsi ressortir le défi lié à l'attribution de ces résultats. Cependant, elle a aussi reconnu l'impact attribuable au financement des dépenses essentielles dans le budget. Dans ce contexte, il convient de souligner le passage, chez bon nombre de donateurs, de l'ajustement structurel, par le biais d'opérations d'appui aux réformes, aux opérations d'appui budgétaire. Avec l'élargissement de l'application des OAR, il est nécessaire d'adopter une appellation ou un titre plus approprié pour désigner adéquatement la série d'instruments d'appui aux réformes et d'appui budgétaire utilisés par le Groupe de la Banque. Compte tenu également de la nécessité de consolider et de rationaliser les diverses politiques et directives régissant actuellement les OAR et l'éventail de sous-instruments, la nouvelle Politique adopte l'appellation «opérations d'appui programmatique» (OAP) pour désigner cette série d'instruments utilisés par le Groupe de la Banque.

### **2.3. Expériences des partenaires au développement**

2.3.1. Au cours des cinq dernières années, un certain nombre d'évaluations rigoureuses des effets des opérations d'appui aux réformes et des opérations d'appui budgétaire, avec des résultats similaires. Une évaluation conjointe de l'appui budgétaire général (conduite en 2006 par le CAD de l'OCDE) a couvert des opérations d'appui budgétaire (OAB) d'une valeur totale de 4 milliards d'USD dans sept pays partenaires, avec la participation de 24 donateurs<sup>9</sup>. Plus récemment, la Banque mondiale a conduit deux études : une rétrospective interne portant sur les opérations d'appui aux politiques de développement (DPO) approuvées entre les exercices financiers 2006 et 2009, couvrant 166 opérations dans 66 pays (y compris les opérations de l'exercice financier 2009 en réponse aux crises alimentaire, pétrolière et financière)<sup>10</sup>; et une étude conduite par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale et portant essentiellement sur les crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (DPO en faveur des pays à faible revenu admissibles à l'IDA) pour la période 2001-2008<sup>11</sup>. Actuellement, l'effort international d'évaluation de l'appui budgétaire est dirigé par le CE et inclut le Groupe de la Banque parmi les agences partenaires.

<sup>9</sup> Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (2006). Évaluation conjointe de l'appui budgétaire général (1994-2004), DFID, Glasgow.

<sup>10</sup> Rétrospective des activités de prêt de 2009 en faveur des politiques de développement, Unité de la politique des opérations et des services pays, Banque mondiale.

<sup>11</sup> Crédits d'appui à la réduction de la pauvreté: évaluation de l'appui de la Banque mondiale, Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, 2010.

2.3.2 Le message général qui ressort de ces évaluations est que de telles opérations représentent un élément important dans la trousse d'outils utilisée par les partenaires au développement pour s'attaquer aux problèmes cruciaux limitant la croissance et la réduction de la pauvreté. Il y a eu un passage de l'ajustement macroéconomique aux questions de gouvernance dans le secteur public et aux services sociaux de base, avec un accent particulier sur l'appui pour la réforme de la gestion des finances publiques (GFP), ainsi que sur l'augmentation des ressources et l'amélioration de l'efficacité dans l'allocation de ressources aux secteurs de la santé et de l'éducation. Au cours des récentes crises, ces opérations ont permis de protéger les programmes de dépenses cruciales et ont contribué à soutenir les efforts de mise en place d'incitations fiscales et de systèmes de sécurité sociale. En outre, avec l'évolution de l'approche de la conception de ces opérations et l'application des principes des bonnes pratiques dans les conditions à remplir, des progrès tangibles ont été réalisés dans l'appropriation, l'assouplissement des conditions et une meilleure harmonisation. Les évaluations ont ressorti la difficulté à attribuer les résultats aux opérations et à établir des liens de cause à effet. Par ailleurs, les évaluations ont souligné la nécessité d'améliorer la qualité et la profondeur des évaluations macroéconomiques et de la détermination des effets sociaux, économiques et environnementaux ; de renforcer les cadres des résultats ; et d'améliorer les approches des efforts multi-donateurs.

## **2.4. Implications des expériences des partenaires au développement pour le Groupe de la Banque**

2.4.1. La récente revue de l'expérience du Groupe de la Banque au regard des expériences d'autres agences, conduite par le Département de l'évaluation des opérations, propose des conclusions précises et des comparaisons avec les pratiques actuelles du Groupe de la Banque:

- I. En premier lieu, les autres agences ont simplifié et unifié les instruments qu'elles utilisent pour les OAR. Elles ont également préparé des procédures détaillées pour guider tous les aspects de la prise de décisions sur les instruments OAR. Le Groupe de la Banque semble être bien à la traîne par rapport aux autres agences couvertes pour ce qui est de ces aspects, avec notamment un manque considérable de clarté dans les politiques et directives régissant les OAR.
- II. Il y a une tendance générale (bien que non universelle) à passer aux opérations à tranche unique, souvent basées sur des mesures préalables. Ces opérations sont inscrites dans un cadre programmatique d'opérations successives ayant des liens entre elles, en appui à un plan d'action gouvernemental à moyen terme tel qu'une stratégie de réduction de la pauvreté dont l'appropriation revient au pays concerné. Cette approche garantit une flexibilité dans la sélection des conditions d'année en année, mais elle permet également d'engager des processus soutenus de réforme. Alors que le Groupe de la Banque a déjà utilisé des opérations pluriannuelles, il éprouve jusqu'à présent des difficultés à élaborer un cadre à moyen terme pour des opérations sur une seule année, en partie en raison de l'exigence que chaque opération annuelle suive un processus complet de conception, d'évaluation et de revue, indépendamment du contexte à moyen terme.

- III. Alors que certaines agences ne sont pas confrontées à des restrictions quantitatives précises pour ce qui est de la proportion du total de prêts ou dons qui est octroyée sous forme d'OAR (exemple, la CE), d'autres telles que la Banque mondiale (BM) et la Banque asiatique de développement (BAsD) ont des plafonds, même si elles gardent une certaine flexibilité dans l'application de ces plafonds, en particulier dans le cadre de réponses rapides et efficaces aux effets de la crise. Ceci n'est pas le cas pour le Fonds africain de développement (FAD) dont la part cumulée des OAR est limitée par les plénipotentiaires (le plafond est de 25 % dans le cadre du FAD-12).
- IV. Par comparaison avec les autres agences utilisant les OAR, le Groupe de la Banque dispose de capacités politiques et analytiques relativement plus faibles, en particulier au niveau des pays. Il s'agit là d'un domaine qu'il faudra renforcer pour fournir un soutien à un engagement amélioré à réaliser des résultats par le biais des OAR.

## 2.5. Avantages et risques des OAR

2.5.1. Il ressort des expériences (du Groupe de la Banque et d'autres partenaires) dans la mise en œuvre des OAR jusqu'à présent que tous les types d'OAR (appui général ou appui sectoriel) présentent certains risques fiduciaires, macroéconomiques, parfois même politiques et pouvant entamer la réputation. Ces risques sont liés au transfert direct de ressources financières dans le budget national du pays bénéficiaire. Nonobstant ces risques, par comparaison avec les approches -projets, les OAR ont administré la preuve des avantages suivants qui en font des instruments de financement indispensables : a) les OAR renforcent l'appropriation par les pays, dans la mesure où elles sont mises en œuvre en recourant aux systèmes nationaux, en appui aux plans nationaux de développement ; b) elles renforcent le processus budgétaire national en tant qu'instrument central de politique à toutes les phases, tout en facilitant la planification complète à long terme ; c) elles contribuent à renforcer le dialogue entre les partenaires au développement et le pays bénéficiaire, en œuvrant à la promotion de la publication du budget national et en mettant l'accent sur les réformes clés ; d) elles augmentent la prédictibilité de l'aide, notamment par le biais d'OAR pluriannuelles ; et e) elles permettent aux partenaires au développement d'harmoniser les procédures et d'aider à réduire les coûts de transaction.

## B. POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE POUR LES OPÉRATIONS D'APPUI PROGRAMMATIQUE (OAP)<sup>12</sup>

### 3. DIRECTIVES GÉNÉRALES

**3.1. Définition:** Les opérations d'appui programmatique (OAP) sont des instruments de financement à décaissement rapide, fournis par le Groupe de la Banque sous forme de prêts ou de dons, pour répondre aux besoins de ses PMR en financements réels, prévus ou imprévus, en appui aux réformes politiques et institutionnelles<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Voir annexe 3 pour une liste de nouvelles clauses dans le cadre de la nouvelle politique des OAP.

<sup>13</sup> L'expression «opérations d'appui programmatique» couvre quatre instruments : i) l'appui budgétaire général ; ii) l'appui budgétaire sectoriel ; iii) l'appui budgétaire en réponse aux crises ; et iv) les activités de prêt d'appui aux réformes (également appelées «appui aux importations»).

**3.2. Vision:** La vision du Groupe de la Banque est d'utiliser les OAP, s'il y a lieu, en tant que combinaison d'instruments adaptés à la situation du pays bénéficiaire, en mettant l'accent sur l'appui aux dépenses et aux réformes ciblant les politiques des PMR pour réduire la pauvreté par la promotion d'une croissance solide, soutenue et partagée. Le Groupe de la Banque utilise les OAP dans tous les PMR admissibles (aussi bien les PRI que les PFR, qu'ils soient des États fragiles ou non fragiles) et sous forme de dons et/ou de prêts des guichets de financement pertinents.

**3.3. Objectifs des OAP:** Selon les besoins du pays concerné et son contexte précis, le Groupe de la Banque utilise les OAP pour fournir des ressources à injecter dans le budget national, dont l'objet sera aligné sur les objectifs généraux suivants:

- ✓ Soutenir la croissance en contribuant à la couverture des besoins réels ou prévus en financement du développement, conformément à la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) ou au plan national de développement (PND) du pays concerné ;
- ✓ Renforcer la gouvernance économique et financière, notamment la gestion des finances publiques (GFP) et les politiques de gestion économique ;
- ✓ Appuyer et soutenir les réformes ciblant les politiques économiques et sectorielles et les réformes institutionnelles visant à relever les défis liés aux dépenses sociales prioritaires et au développement, et notamment à la diversification de l'économie et à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes ;
- ✓ Atténuer les effets négatifs des chocs en appuyant les dépenses cruciales ;
- ✓ Contribuer au redressement, à la reconstruction de l'État et à l'apurement des arriérés des pays sortant de conflit.

### 3.4. Résultats attendus<sup>14</sup>

3.4.1. Tous les OAP auront leurs résultats attendus clairement articulés dans un cadre logique axé sur les résultats. Ces résultats seront mesurés aux niveaux des extrants, des effets et des impacts ; ils seront généralement extraits des documents de nationaux de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), des plans nationaux de développement (PND) ou, là où c'est disponible, des cadres communs d'évaluation de la performance. Alors que les résultats attendus de chaque opération seront conçus selon le contexte du pays et en tenant compte de la diversité des instruments d'OAP du Groupe de la Banque, ils devront tenir compte de ce qui suit :

#### *Niveau des extrants*

- ✓ Mise en œuvre de la stratégie à moyen terme, du PRSP ou du PND du pays ;

---

<sup>14</sup> Il faudrait noter que les Directives de mise en œuvre incluront un format révisé de rapport d'évaluation pour les différents instruments d'OAP. Ces formats auront un cadre de résultats pour les besoins de suivi et de mesure des résultats aux différentes étapes de mise en œuvre et de post-mise en œuvre.

- ✓ Mise en œuvre de réformes de politique faisant l'objet d'une appropriation nationale ;
- ✓ Système de GFP renforcé (Budget, acquisitions, audit et contrôle de la corruption) ;
- ✓ Amélioration de l'efficacité des allocations – dépenses publiques alignées sur les priorités nationales ;
- ✓ Climat d'investissement amélioré et environnement des affaires efficace ;
- ✓ Dépenses sectorielles augmentées ou dépenses cruciales maintenues par temps de crise.

*Niveau des effets*

- ✓ Objectifs du plan à moyen terme, du DSRP ou du PND du pays atteints ;
- ✓ Systèmes de GFP crédibles, complets, transparents, responsables et efficaces ;
- ✓ Environnement des affaires viable et efficace au point de vue coûts ;
- ✓ Performance sectorielle augmentée dans les secteurs ciblés ;
- ✓ Plus grande capacité d'absorption des impacts fiscaux de la crise.

*Niveau des impacts*

- ✓ Pauvreté réduite et élévation des standards du niveau de vie ;
- ✓ Croissance forte, soutenue et partagée ;
- ✓ Atteinte d'OMD spécifiques.

### **3.5. Mécanisme pour atteindre les résultats**

3.5.1. Compte tenu des bases factuelles internationales disponibles, les OAP devraient aider les PMR à réaliser des résultats durables en matière de développement (extrants, résultats et impacts), par le biais des trois mécanismes suivants:

- ✓ Appui aux réformes ciblant les systèmes nationaux, y compris le budget, la passation de marchés et l'audit, afin de renforcer la gestion des finances publiques et la reconstruction de l'État ;
- ✓ Grâce au dialogue sur les politiques, appui aux réformes conduites par les PMR dans les secteurs d'intérêt mutuel ;
- ✓ Appui aux dépenses publiques pour les priorités budgétaires générales et, partant, contribution aux résultats généraux en matière de développement réalisés par les gouvernements des PMR, aussi bien directement qu'indirectement, par l'accroissement de l'efficacité budgétaire.

**3.6. Mesure des résultats** – Puisque les OAP sont typiquement financées de façon conjointe avec les autres donateurs et les gouvernements des PMR et mises en œuvre par le biais des systèmes pays, il est difficile d'établir un lien direct entre les contributions spécifiques du Groupe de la Banque (et celles des autres partenaires) et les résultats attendus. Par conséquent, le Groupe de la Banque mesurera le progrès réalisé en termes d'efforts collectifs des PMR et d'autres partenaires, là où ça s'applique, tout en prenant en compte d'autres facteurs externes. A cet égard, les résultats des OAP seront mesurés par le biais d'une revue : (i) des rapports

nationaux, y compris les rapports annuels de la performance et des finances ainsi que l'évaluation du cadre de performance, là où cela s'applique ; et (ii) des documents spécifiques de programmes, incluant des indicateurs de performance. Ceci sera fait systématiquement durant : (i) les missions de supervision du Groupe de la Banque ; (ii) les missions de revue conjointes ; (iii) la participation des bureaux extérieurs dans les groupes de travail avec les PMR et les autres partenaires ; (iv) les revues à mi-parcours des programmes OAP ; (v) les rapports d'achèvement de programme (RAP) ; et (vi) l'évaluation sélective d'impact post-programme conduite par le Groupe de la Banque. La revue à mi-parcours des documents de stratégie pays axés sur les résultats (DSPAR) et leur rapport d'achèvement seront également utilisés comme opportunités de faire le suivi du progrès global réalisé dans le cadre des OAP de la Banque dans le pays et d'évaluer les conditions nécessaires pour une fourniture continue d'OAP.

#### 4. PRINCIPAUX PRINCIPES DIRECTEURS

Les principes fondamentaux suivants guident les opérations OAP du Groupe de la Banque:

**4.1. Appropriation par les pays:** Les OAP doivent refléter une solide appropriation, par les pays concernés, des réformes et des mesures appuyées par le Groupe de la Banque. Pour qu'un pays soit admissible, son gouvernement doit administrer la preuve de son solide engagement au processus de réforme qui sera aligné sur le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou le plan national de développement (PND) de ce pays. Le Groupe de la Banque continue de travailler en tandem avec les autres partenaires au développement à l'approfondissement et à l'élargissement de l'appropriation par les pays.

**4.2. Priorité accordée aux résultats:** Conformément au Plan d'action du Groupe de la Banque pour la qualité et les résultats, les OAP demeurent fondées essentiellement sur des cadres logiques axés sur les résultats, explicites et pouvant faire l'objet d'un suivi, et qui définisse dans leurs grandes lignes les objectifs et les résultats attendus auxquels les OAP du Groupe de la Banque contribuent.

**4.3. Alignement et prévisibilité:** Le Groupe de la Banque s'engage dans la programmation pluriannuelle des OAP afin d'améliorer la prévisibilité des ressources OAP pour garantir l'efficacité, la crédibilité et la fiabilité des processus de planification budgétaire à court et moyen termes dans les PMR (en particulier dans les opérations d'appui budgétaire général et les opérations d'appui budgétaire sectoriel). Le Groupe de la Banque s'emploie à décaisser en temps voulu les ressources des OAP pour en garantir l'alignement sur les budgets nationaux<sup>15</sup>. A cet égard, le Groupe de la Banque cherchera à aligner le processus de traitement des OAP avec le calendrier budgétaire national et les revues du groupe des bailleurs de fonds.

**4.4. Harmonisation et coordination:** Le Groupe de la Banque veille au renforcement de l'harmonisation et de la coordination au niveau des pays, par la rationalisation de son approche globale des OAP avec les approches des autres partenaires au développement, s'il y a lieu. En particulier, le Groupe de la Banque veille à l'harmonisation de ses cadres de préparation, de suivi

---

<sup>15</sup> Pour garantir la prévisibilité des OAP en vue d'une planification efficace à moyen et long termes par les gouvernements, les Directives de mise en œuvre fourniront de plus amples informations, par exemple sur les questions de savoir quand notifier les allocations d'OAP aux PMR et quand effectuer les décaissements.

et d'évaluation avec ceux des autres partenaires et avec les Cadres communs d'évaluation des performances, y compris par le biais de missions conjointes, d'analyses et d'évaluations conjointes de l'éligibilité et/ou des risques fiduciaires. Cette approche permettra au Groupe de la Banque d'élaborer un cadre de responsabilité parfaitement harmonisé, au titre de son engagement à mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra (PAA)<sup>16</sup>.

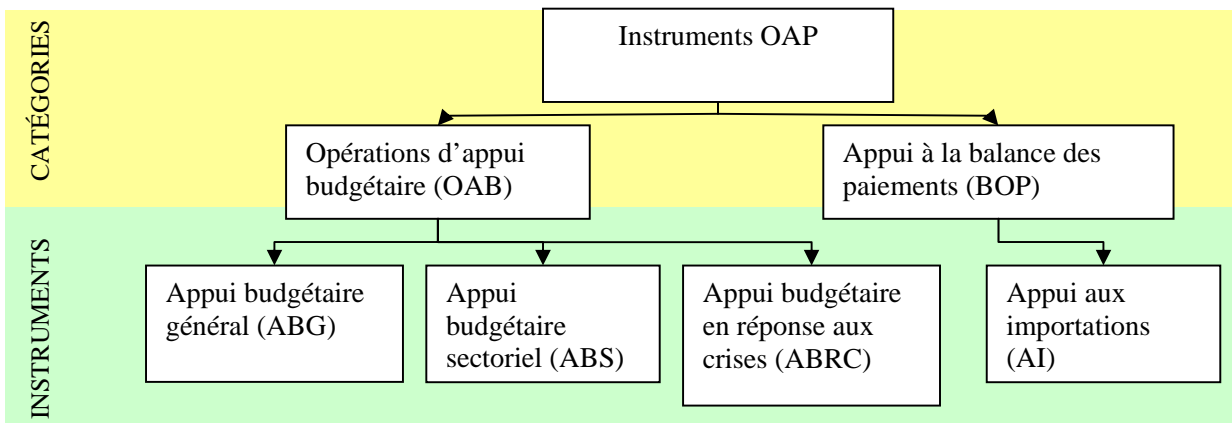
**4.5. Flexibilité:** Le Groupe de la Banque continue de faire preuve de flexibilité dans l'utilisation des OAP afin de s'adapter au contexte changeant des pays et de répondre aux priorités gouvernementales et aux crises. La flexibilité est renforcée, entre autres, par l'application d'une approche programmatique à moyen terme pour répondre aux besoins, préférences et priorités des PMR. Le Groupe de la Banque fait également preuve de flexibilité dans l'utilisation de l'éventail d'instruments OAP pour appuyer les mesures et réformes promues par les pays eux-mêmes et qui visent à réaliser des objectifs de développement précis dans la vaste gamme des PMR, aussi bien les pays à revenu intermédiaire (PRI) que les pays à faible revenu (PFR) et les États fragiles (EF).

## 5. PORTÉE DES OAP

### 5.1. Instruments<sup>17</sup>

Il y a deux grandes catégories d'instruments OAP: l'appui budgétaire, qui est constitué de l'appui budgétaire général, de l'appui budgétaire sectoriel et de l'appui budgétaire en réponse aux crises ; et l'appui aux importations (voir Graphique 1).

**Graphique 1**  
**Instruments OAP du Groupe de la Banque**



<sup>16</sup> Les Directives de mise en œuvre qui accompagneront la présente Politique donneront davantage de détails sur comment et quand harmoniser et coordonner avec les autres partenaires en faisant des OAP.

<sup>17</sup> La Banque fournira des ressources pour appuyer le budget national directement au titre de l'ABG, de l'ABS et de l'ABRC, tandis que les ressources fournies au titre de l'AI appuieront le budget national indirectement, par le biais des comptes nationaux de la balance des paiements.

5.1.1. *Appui budgétaire général (ABG)*: L'ABG est un prêt ou un don du Groupe de la Banque prévoyant des transferts financiers sans affectation précise en faveur du budget national pour appuyer le financement des objectifs de dépense prioritaires du gouvernement, conformément au plan national de développement ou à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et aux priorités budgétaires du pays bénéficiaire. Ce type de financement est accompagné du dialogue sur les politiques pour appuyer les réformes en cours conduites par le gouvernement dans divers secteurs, ainsi que par d'autres instruments complémentaires, s'il y a lieu.

5.1.2. *Appui budgétaire sectoriel (ABS)*: L'ABS est un prêt ou un don du Groupe de la Banque visant à appuyer des réformes politiques et institutionnelles dans un secteur particulier des priorités opérationnelles du Groupe de la Banque, grâce à des transferts financiers sans affectation précise en faveur du budget national. Ce type de financement est accompagné du dialogue sur les politiques pour appuyer un secteur particulier et d'autres instruments complémentaires, s'il y a lieu.

5.1.3. *Appui budgétaire en réponse aux crises (ABRC)*: L'ABRC est un prêt ou un don à décaissement rapide et visant à atténuer les effets négatifs de tout type de crise dans la vaste gamme des PMR (PRI, PFR et Etats Fragiles). Il prévoit des transferts financiers en faveur du budget national pour atténuer les effets négatifs d'une crise, habituellement sous forme de financement partiel du déficit budgétaire. Le dialogue sur les politiques a une portée limitée dans ce cas et bénéficie par conséquent d'une priorité moindre. Le Groupe de la Banque rationalise ses processus en vue d'accélérer la préparation et le décaissement des OAP au titre des opérations ABRC<sup>18</sup>.

5.1.4. *Appui aux importations (AI)*: L'AI est similaire au soutien de la balance des paiements qu'octroient les autres donateurs. Il s'agit d'un prêt ou d'un don du Groupe de la Banque prévoyant le transfert de ressources financières à la banque centrale ou servant à booster les réserves pour faire face au déficit de la balance des paiements. L'appui aux importations ne constitue pas en soi un domaine de concentration du Groupe de la Banque. Par conséquent, l'instrument sera maintenu et utilisé seulement dans des cas exceptionnels comme contribution à une action coordonnée des donateurs (notamment en coordination avec le FMI) pour atténuer l'instabilité macroéconomique à court terme ou pour compléter les ressources du pays bénéficiaire au cas où l'environnement fiduciaire d'un système budgétaire national est trop faible pour la fourniture de l'appui budgétaire<sup>19</sup>.

**5.2. Appui complémentaire:** Le Groupe de la Banque fournit un appui complémentaire à ses OAP. Cet appui comprend l'assistance parallèle, sous forme d'assistance technique pour le renforcement des capacités et le travail analytique (aussi bien les études diagnostiques que les études économiques et sectorielles). La combinaison des intrants à apporter en appui en tant qu'instruments complémentaires aux OAP est déterminée dans le DSPAR et affinée au cours de

<sup>18</sup> Étant donné que l'ABRC appuie généralement les dépenses de fonctionnement pour maintenir la prestation de services de base face à une crise, il est préférable d'utiliser les ressources fournies à titre de dons, chaque fois que cela est possible, plutôt que les ressources fournies à titre de prêts. De plus amples informations seront fournies sur les opérations au titre de l'ABRC dans les Directives de mise en œuvre.

<sup>19</sup> L'AI peut faire l'objet d'un suivi par la Banque, par la concordance entre les financements et les paiements au titre des importations.

la phase de préparation d'une OAP. L'opérationnalisation de ces paquets d'appui complémentaire est guidée par les Directives de mise en œuvre qui accompagneront la présente Politique.

**5.3. Catégories de pays et guichets de financement:** Le Groupe de la Banque explore la possibilité d'utiliser les instruments OAP dans tous ses PMR, qu'il s'agisse des PRI ou des PFR, y compris les États fragiles. Le Groupe de la Banque utilise les guichets de financement conformément à l'admissibilité des pays à ces guichets. Les ressources de la BAD financent les instruments OAP dans les PRI et les pays mixtes, tandis que les ressources du FAD sont utilisées pour appuyer les OAP dans les PFR, y compris les États fragiles, les pays mixtes et les pays à déficit. Le Groupe de la Banque peut utiliser d'autres enveloppes de ressources telles que la Facilité en faveur des États fragiles (FEF), pour fournir des OAP dans différents contextes, s'il y a lieu.

**5.4. Relation avec le panier de financement et les approches sectorielles** – Typiquement, le panier de financement comprend le financement conjoint par un certain nombre de donateurs d'un groupe d'activités à travers un compte commun qui maintient les ressources du panier en dehors du budget général. Dans le cadre de cette politique, le Groupe de la Banque utilisera des instruments OAP pour participer dans des paniers de financement là où les donateurs, de façon conjointe, mettent des financements en pool pour soutenir le budget général ou sectoriel en appui aux réformes de politique et institutionnelles. A cet égard, la Banque peut utiliser toute la panoplie d'instruments pour participer à des approches sectorielles (SWAp) où la totalité ou la majorité des partenaires au développement dans un secteur particulier octroient des fonds, sous forme de pool ou non, au budget national, en soutien à un programme gouvernemental de réformes de politique ou institutionnelles, en adoptant des approches communes à travers le secteur. Le Groupe de la Banque peut, par conséquent, participer dans une SWAp en utilisant des fonds en pool ou non, ou une combinaison des deux, dépendamment des dispositions de financement prises pour le secteur en question<sup>20</sup>.

## 6. CADRE DES OAP

**6.1. Documents de stratégie pays axés sur les résultats (DSPAR):** Les DSPAR servent de base et le contexte stratégique pour l'utilisation d'une OAP dans un PMR. En tant que documents fondamentaux de planification des opérations du Groupe de la Banque, les DSPAR fournissent les justifications requises pour les OAP et démontrent également leur pertinence au sein du programme de prêt (ou de don) du Groupe de la Banque dans le pays en question.

*6.1.1. Décision sur l'utilisation des OAP:* La décision d'utiliser les OAP et le choix de l'instrument approprié dépendent des DSPAR et sont basés sur les éléments suivants:

- Avantages et risques relatifs d'une OAP :

---

<sup>20</sup> Les SWAp peuvent inclure un large spectre d'instruments depuis un ensemble de projets coordonnés jusqu'à la fourniture d'un appui budgétaire. Dans le cadre de la présente politique, les ressources OAP seront utilisées pour les SWAp qui sont conçus comme des opérations d'appui budgétaire en soutien aux réformes institutionnelles et de politique. Les autres instruments du Groupe de la Banque, tels que les prêts d'investissement, peuvent être utilisés dans des SWAp pour projets ou d'autres formes de SWAp, sujettes à l'application des règles d'acquisition pertinentes.

- Préférences gouvernementales pour les OAP et les domaines prioritaires d'appui ;
- Avantages potentiels de l'utilisation des OAP pour les réformes, les dépenses sociales et la réduction de la pauvreté ;
- Risques potentiels d'une OAP, y compris les risques fiduciaires, politiques, de développement et de réputation ;
- Autres options pour réaliser les résultats requis (avantages et risques probables de ces autres options) ;
- Expérience récente en matière d'OAP dans le pays.
- Satisfaction de critères d'admissibilité précis (voir ci-dessous).

## 6.2. Critères d'admissibilité précis aux OAP, par type d'instrument

6.2.1. *Pour l'appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS), l'admissibilité des PMR est basée sur les critères suivants:*

- Stabilité macroéconomique, telle qu'évaluée sur la base des analyses du Groupe de la Banque et des évaluations du FMI. La présence d'un programme du FMI exécuté normalement est un indicateur important du cadre macro-économique. Là où il n'y a pas de programme du Fonds, dès les premières étapes de la préparation d'une OAP, la Banque s'assure, avant de procéder à sa propre évaluation, que le FMI n'a pas de soucis majeurs en rapport avec les politiques macro-économiques du pays. Tout problème lié au cadre de politique macro-économique doit être communiqué au Conseil d'administration de la Banque<sup>21</sup>.
- Evaluation satisfaisante du risque fiduciaire par le Groupe de la Banque pour statuer sur le caractère adéquat du système GFP du pays ou le besoin éventuel de l'améliorer pour autoriser un ABG<sup>22</sup>.
- Stabilité politique;
- Engagement du gouvernement en faveur de la réduction de la pauvreté et de la mise en œuvre des réformes, attesté par l'existence d'un DSRP/PND bien conçu, sur la base d'un processus de consultations, et de mécanismes efficaces de mise en œuvre<sup>23</sup> ;

<sup>21</sup> Les détails correspondants seront donnés dans les directives de mise en œuvre.

<sup>22</sup> L'évaluation satisfaisante par rapport aux 4 piliers du cadre de gestion des risques fiduciaires de la Banque pour les OAP (Budget, acquisitions, audit et reporting, corruption) est un critère d'éligibilité technique qui permet à la direction de s'assurer que le système national est suffisamment robuste (ou, dans le cas où il y a des faiblesses, que celles-ci sont entrain d'être corrigées) pour garantir la sauvegarde des ressources de la Banque. Le Groupe de la Banque ne soutient pas l'utilisation d'un minimum de standards de GFP, mais cherche plutôt une trajectoire positive de changement indiquant un engagement effectif du pays pour les réformes.

<sup>23</sup> Les OAP appuient le budget national et les priorités politiques gouvernementales, y compris les réformes en cours. Il est donc important que ces priorités tiennent dûment compte des objectifs de la Banque dans le recours à une OAP.

- Harmonisation, attestée par l'établissement d'un solide partenariat entre les donateurs, le recours à des accords conjoints d'appui budgétaire et à des cadres communs d'évaluation des performances, entre autres<sup>24</sup>.

6.2.2. *Pour l'appui budgétaire en réponse aux crises (ABRC), l'admissibilité des PMR* demeure la même que pour l'Appui Budgétaire Général et Appui Budgétaire Sectoriel. Le Groupe de la Banque décide d'assouplir l'exigence de stabilité macroéconomique et/ou de stabilité politique, en raison du contexte de crise. Les engagements concernant la réduction de la pauvreté, des systèmes nationaux appropriés et l'harmonisation demeurent des critères importants pour l'ABRC.

6.2.3. *Pour l'appui aux importations, l'admissibilité des PMR* demeure la même que pour l'Appui Budgétaire Général et Appui Budgétaire Sectoriel. Toutefois, le Groupe de la Banque applique des exigences moins rigoureuses pour la stabilité macroéconomique ou les systèmes nationaux appropriés<sup>25</sup>.

6.2.4. PMR avec des systèmes nationaux faibles : les évaluations du Groupe de la Banque du risque fiduciaire du pays informe sa décision sur le caractère adéquat du système de GFP (y compris quand l'OAP appuie des actions de GFP) et sur les réformes pour appuyer l'opération. L'évaluation est basée sur le travail analytique propre de la Banque entrepris en collaboration/coordination avec les autres sur la base d'outils de diagnostic conjoint, tel que le PEFA. Dans les PMR avec des systèmes nationaux faibles, le Groupe de la Banque finance des OAP seulement si le pays s'engage sur un programme adéquat de réforme/d'amélioration de la GFP et qu'il y a des signes qui présagent des améliorations en temps voulu. A cet égard, des conditions de prêts basées sur des actions préalables aideront à atténuer les risques fiduciaires associés avec les OAP et à démontrer l'engagement du pays pour les réformes.

6.2.5. *Traitement réservé aux États fragiles*: Le Groupe de la Banque utilise les OAP dans les états fragiles en coordination avec les autres donateurs pour aider à reconstruire les systèmes et institutions essentiels pour la gestion économique et financière, atténuer les vulnérabilités persistantes qui menace la relance de l'économie, et soutenir les pays qui démontrent un engagement à réformer et un potentiel pour progresser. En situation de fragilité, les OAP peuvent générer de grands bienfaits, mais sont également susceptibles d'être affectés par des risques considérables. Par conséquent, les OAP dans les états fragiles sont précédées ou accompagnées par des projets complémentaires de développement de capacités et par de l'assistance technique ciblant les domaines du risque fiduciaire. Les États fragiles sont soumis aux critères d'admissibilité appropriés présentés ci-dessus. Au cas où un ou plusieurs critères d'admissibilité ne peuvent pas être satisfaits, le Groupe de la Banque explore la possibilité de passer outre de tels critères et d'approuver les OAP afin de promouvoir la reconstruction de l'État lorsque, au minimum : i) le gouvernement fait preuve d'un solide leadership et d'un solide engagement en faveur des réformes ; ii) l'évaluation en amont de l'environnement fiduciaire est satisfaisante. Les OAP fournies par l'intermédiaire des guichets de financement de la Facilité en faveur des

<sup>24</sup> Les OAP appuient le budget. Par définition, une OAP est un instrument conjoint. Tous les donateurs contribuant à l'appui budgétaire doivent travailler en étroite collaboration pour partager les risques, réduire les coûts de transaction et accroître l'efficacité.

<sup>25</sup> A cause de la fonction de stabilisation du cadre macro-économique et de sauvegarde que le soutien aux importations joue.

États fragiles (FEF) du Groupe de la Banque sont soumises aux règles pertinentes de la FEF, notamment sur l'utilisation des sauvegardes fiduciaires<sup>26</sup>.

6.2.6. *Allocation des ressources*<sup>27</sup>: Si le pourcentage total de la part des OAP peut varier en fonction des politiques FAD/BAD applicables et des autres politiques pertinentes, la part ou le volume total attendu pour un pays donné sera déterminé dans le DSPAR, en tenant compte des facteurs suivants<sup>28</sup>:

- ✓ Besoins en financements d'un pays : Le DSPAR tient compte des mesures nécessaires pour réaliser les résultats attendus des OAP, du coût des réformes, de la taille et du profil de décaissement du programme de prêt du Groupe de la Banque, de la taille du déficit budgétaire et des programmes de dépenses prioritaires à moyen terme, et des autres financements disponibles.
- ✓ Politiques précises pour chaque cycle du FAD et allocation relative des ressources concessionnelles disponibles pour le pays, mais pour les pays BAD, y compris les pays mixtes : solvabilité et exposition du pays aux risques ainsi que l'impact des décaissements des gros prêts sur les ratios prudentiels de la Banque.
- ✓ Viabilité générale de la dette du pays, sur la base d'une évaluation de l'impact attendu du programme d'appui aux politiques de développement sur la situation de la dette du pays.
- ✓ Enveloppe envisagée pour les prêts et part des OAP dans toutes les activités de prêt prévues dans le DSP.
- ✓ Performance macroéconomique globale et capacité d'absorption du pays.
- ✓ Plans des autres donateurs pour la fourniture de financements OAP.
- ✓ Performance récente en matière d'OAP dans le pays.

6.2.7 Le montant d'une OAP peut être révisé à tout moment pendant la phase de préparation, en fonction des changements intervenant dans le contexte du pays, par exemple les changements dans les contextes institutionnel et politique, y compris dans les cadres macroéconomiques, de gouvernance et politiques, ainsi que les changements dans les capacités des systèmes GFP.

---

<sup>26</sup> Bien vouloir se référer aux Directives de la Facilité en faveur des États fragiles et à la Stratégie de la Banque pour un engagement accru dans les États fragiles.

<sup>27</sup> À l'heure actuelle, le plafond des ressources sans affectation précise destinées aux OAP est fixé à 25 % de toutes les allocations FAD basées sur la performance. Il n'y a pas de plafond par pays. Ces dispositions pourraient changer, conformément aux règlements du FAD en vigueur.

<sup>28</sup> De plus amples informations et précisions sur les opérations d'appui budgétaire et les opérations de prêt d'appui aux réformes sont fournies dans les Directives de mise en œuvre accompagnant la présente Politique.

**6.3. OAP non programmées:** Le Groupe de la Banque explore la possibilité d'utiliser dans les PRI et les PFR, y compris les États fragiles, des OAP non programmées dans les DSPAR. Les circonstances dans lesquelles de telles OAP sont fournies sont présentées ci-dessous<sup>29</sup>.

*6.3.1. OAP non programmées dans les PRI (situations de crise et de quasi-crise):* Le Groupe de la Banque fournit une OAP à titre exceptionnel dans un PRI, au-delà de la limite fixée dans le DSP, si le pays est au bord d'une crise ou est déjà touché par une crise ayant des dimensions structurelles et sociales importantes, et a d'urgence besoin de financements extraordinaires. Dans de telles circonstances, le Groupe de la Banque utilise l'instrument ABRC. Le volume d'un tel appui financier dépend de la disponibilité de ressources financières suffisantes de la BAD et de sa capacité à supporter les risques.

*6.3.2. OAP non programmées dans les PFR et les États fragiles (situations de crise<sup>30</sup>, de conflit<sup>31</sup> et de post-conflit):* Les pays touchés par une crise ou un conflit peuvent nécessiter une réponse exceptionnellement rapide de la part du Groupe de la Banque. Il peut ne pas y avoir suffisamment de temps ou les capacités du pays peuvent être insuffisantes pour couvrir de manière appropriée les considérations en matière de conception<sup>32</sup> (tel qu'indiqué ci-après) ou un programme de réforme élaboré sur la base d'un processus de consultations avec les parties prenantes. Dans de telles situations, le Groupe de la Banque explore la possibilité d'utiliser à titre exceptionnel l'instrument ABRC. La préparation d'une OAP autonome dans de telles situations est guidée par les Directives de mise en œuvre qui accompagneront la présente Politique.

**6.4. Financements supplémentaires<sup>33</sup> :** La Banque fournit des financements supplémentaires pour les OAP existantes à titre exceptionnel. À cette fin, un accord de prêt distinct est préparé sur la base du rapport d'évaluation, des objectifs et du cadre logique de l'OAP en cours de mise en œuvre. Des financements supplémentaires sont fournis pour une OAP pour laquelle un besoin de financement imprévu et non satisfait est susceptible de mettre en péril la mise en œuvre d'une opération existante qui suit par ailleurs le calendrier prévu et est conforme au programme de réforme convenu. Le Groupe de la Banque examine avec soin et fournit la justification nécessaire quand, dans des cas exceptionnels, le montant de financement supplémentaire dépasse le montant initial du prêt. Les financements supplémentaires sont approuvés uniquement dans les circonstances suivantes:

- ✓ L'OAP est mise en œuvre conformément aux dispositions de l'accord de prêt ou de don ;

<sup>29</sup> S'il s'agit d'une OAP en réponse à une situation de crise, le nouvel instrument appelé «appui budgétaire en réponse aux crises» sera alors utilisé. La préparation de l'ABRC sera guidée par les Directives de mise en œuvre devant accompagner la présente Politique.

<sup>30</sup> Les pays touchés par une crise sont ceux qui sont confrontés soit à une crise financière d'urgence (réelle ou potentielle) ayant d'importantes dimensions structurelles et sociales, soit une grave perturbation économique réelle ou potentielle causée par les chocs.

<sup>31</sup> Pour de plus amples informations sur les critères d'admissibilité des pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit, le personnel pourrait s'adresser à la Facilité en faveur des États fragiles.

<sup>32</sup> À titre d'exemple, les effets perturbateurs potentiels, les effets sur la réduction de la pauvreté, les questions sociales et les questions de genre, et les arrangements fiduciaires.

<sup>33</sup> Une demande de financement supplémentaire, au titre d'une OAP, est accompagnée d'un document de programme précis. La préparation du document est guidée par les Directives de mise en œuvre des OAP.

- ✓ Le pays n'est pas à même de mobiliser des fonds suffisants auprès d'autres sources à des modalités raisonnables ou dans un délai raisonnable ;
- ✓ Le temps disponible est trop court pour le traitement d'une autre opération autonome de la Banque ;
- ✓ Le pays fait preuve d'engagement en faveur du programme, et les agences chargées de la mise en œuvre ont administré la preuve de leurs compétences dans la mise en œuvre du programme.

*6.4.1. Financements supplémentaires dans les États fragiles par l'intermédiaire de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF):* Le Groupe de la Banque fournit, par l'intermédiaire de la FEF, les financements supplémentaires pour une OAP qui peut être traitée en combinaison d'autres ressources, s'il y a lieu, pour réduire les coûts de transaction. De tels financements comprennent les ressources additionnelles pour un engagement accru du Groupe de la Banque dans les situations de sortie de crise et de transition. Les critères d'admissibilité sont alignés sur ceux de la FEF et comprennent : i) une évaluation des principales conditions requises pour garantir la paix et la sécurité, et des principaux indicateurs des besoins socioéconomiques ; et ii) une évaluation de l'engagement du pays en faveur d'un programme solide pour améliorer la situation macroéconomique, garantir l'application d'une politique de la dette judicieuse et de pratiques solides en matière de gestion financière, et la transparence des comptes publics.

## 7. CONCEPTION DES OAP

**7.1. Analyses:** La conception des OAP s'appuie dans une très large mesure sur le travail analytique. Conformément au programme d'action pour la gestion du savoir, le Groupe de la Banque veille à la conduite des études de référence requises pour appuyer les OAP. Le Groupe de la Banque entreprendra un travail analytique pertinent en coordination/collaboration avec les autres partenaires et les pouvoirs publics, ou tirera parti des analyses antérieures des autres, y compris les documents-cadres de politique économique<sup>34</sup>. Le rapport d'évaluation de programme (REP) indique clairement les principales sources des analyses utilisées dans la conception de l'OAP. Les analyses antérieures comprennent les analyses des politiques et institutions économiques ou sectorielles visant à stimuler l'investissement, à créer des emplois, et à accélérer et soutenir la croissance, ainsi que les analyses de la pauvreté et des impacts sociaux des politiques proposées, de l'environnement/changement climatique, de la gouvernance et de la gestion des dépenses publiques, de la passation de marchés, et des systèmes de responsabilité financière.

**7.2. Cadre des résultats:** Le REP d'une OAP définit clairement dans leurs grandes lignes, dans le cadre logique axé sur les résultats, les objectifs de développement des OAP appuyées par le Groupe de la Banque, y compris la hiérarchie des objectifs, les résultats attendus, les indicateurs de performance et l'échéancier ciblé pour la réalisation des résultats<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Les documents-cadres de politique économique sont élaborés par les gouvernements, en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale. Ces documents-cadres définissent habituellement dans leurs grandes lignes les origines des défis à relever par les pays, les efforts d'amélioration correspondants à déployer, et les besoins en financements, ainsi que les effets probables sur l'environnement et la société.

<sup>35</sup> Voir Directives de mise en œuvre devant accompagner la présente Politique.

**7.3. Conditions des prêts/dons:** Le REP et les accords juridiques définissent les conditions de prêt ou de don pour le programme OAP. Ces conditions ou mesures sont guidées généralement par : i) les principes susmentionnés ; ii) la stratégie de réduction de la pauvreté ou le plan national de développement, conformément aux priorités définies dans le Cadre commun d'évaluation des performances (PAF), le cas échéant, et le dialogue connexe sur les politiques dans le pays ; et iii) la lettre de politique de développement<sup>36</sup> soumise par le gouvernement au Groupe de la Banque, en appui à la préparation de l'OAP. À cet égard, le Groupe de la Banque détermine, conformément aux principes de bonnes pratiques concernant les conditions, les mesures politiques et institutionnelles proposées/convenues par le pays qui sont jugées cruciales pour la mise en œuvre et les résultats attendus du programme appuyé par l'OAP. Le Groupe de la Banque veille à l'harmonisation de ces conditions avec celles des autres partenaires au développement, en consultation avec le pays concerné, tout en se réservant la responsabilité des décisions financières.

**7.4. Rationalisation des conditions:** Conformément au consensus international sur les meilleures pratiques, le Groupe de la Banque établira un lien entre le financement d'une OAP et l'existence d'un cadre harmonisé de conditionnalité, qui implique que la Banque cherchera, là où c'est possible, à tirer des conditions d'un cadre opérationnel commun, tel que le DSRP, le PND, et là où c'est applicable, le CEP ou le cadre national équivalent (en conformité avec la section 7.3). L'expérience récente<sup>37</sup> a montré qu'en général le succès dans les changements de politique sont matérialisés dans le cadre d'une appropriation et d'un leadership par le pays lui-même, plutôt que par des conditions imposées de l'extérieur. À cet égard, le Groupe de la Banque, pour assurer l'efficacité des OAP, s'appuie sur le progrès déjà réalisé ou sur des actions<sup>38</sup> préalables qui facilitent la réalisation d'éléments clés du DSRP, du PND ou du CEP et la mesure du progrès réalisé vers ces éléments, en accord avec l'évaluation des critères d'éligibilité. Les conditions précédentes au décaissement des OAP sont limitées aux actions identifiées, priorisées et mise en œuvre par le gouvernement, conformément au calendrier établi d'un commun accord, et qui sont essentielles pour le programme OAP soutenu et enregistré dans le CEP, là où c'est applicable. Les détails précis seront définis dans les directives de mise en œuvre.

**7.5. Approche programmatique des OAP<sup>39</sup>:** Le Groupe de la Banque peut concevoir les OAP en utilisant une approche programmatique pour améliorer la prévisibilité, réduire les coûts de transaction et accroître la flexibilité. C'est généralement le cas pour une série de tranches de

<sup>36</sup> La lettre de politique de développement définit les objectifs et les priorités du programme gouvernemental, ainsi que les mesures à appuyer par l'OAP. Il s'agit généralement d'un condensé de la stratégie globale ou du DSRP du gouvernement, ou d'une lettre plus brève faisant ressortir des sections précises du DSRP ou de la stratégie nationale du pays qu'appuiera l'OAP.

<sup>37</sup> Incluant les résultats : (i) Evaluation OPEV des OAR de la Banque (2011) ; (ii) rapport OCDE 2006 sur « l'harmonisation des pratiques des donateurs pour l'efficacité de l'aide » ; et (iii) Banque mondiale (2006) sur « le principe de bonne pratique pour l'application des conditionnalités »

<sup>38</sup> Les actions préalables sont des actions qui sont considérées comme essentielles pour réaliser les résultats des OAP. Les actions préalables sont exécutées par un pays avant la présentation d'un programme OAP au Conseil d'administration de la Banque et sont incluses dans l'accord juridique comme conditions précédentes au décaissement.

<sup>39</sup> Les avantages d'une approche programmatique incluent : (i) la facilitation de la planification à moyen terme par les gouvernements et le renforcement de la prévisibilité des ressources du Groupe de la Banque ainsi que l'alignement avec le cycle de budget national ; (ii) l'accélération de la préparation par la Banque de l'appui subséquent, particulièrement dans le cas des opérations programmatiques, étant donné que cet appui subséquent sera approuvé par le Conseil selon une procédure allégée ; (iii) l'encouragement à adopter une planification à moyen et long terme et à entreprendre un développement institutionnel durable ; et (iv) un phasage réaliste des réformes.

financement liées entre elles et programmées successivement, dans un cadre pluriannuel en appui à des réformes à moyen terme. L'adoption d'une approche programmatique permet au Groupe de la Banque d'indiquer aux PMR, au tout début du cycle du budget national, les financements potentiels à moyen terme (par exemple, sur la base d'un cycle triennal), afin de faciliter l'alignement et la prévisibilité<sup>40</sup>. L'approche programmatique des OAP est axée sur la fourniture d'un appui en plusieurs phases, sur la base du plan national de développement (PND) à moyen terme ou de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) du pays concerné.

7.5.2. Dans la conception des approches programmatiques aux OAP, le Groupe de la Banque dispose des options suivantes<sup>41</sup> :

- i. Opérations programmatiques – Série d'opérations d'une année chacune dans un cadre pluriannuel : de telles interventions consistent en des opérations en une tranche unique chacune qui sont présentées de façon séquentielle au Conseil du Groupe de la Banque, accompagnées au tout début d'un cadre à moyen terme incluant des actions préalables, assorti d'indicateurs de progrès qui peuvent l'être ainsi que des déclencheurs<sup>42</sup> pour les opérations suivantes. Des déclencheurs indicatifs seront établis dès le début dans le REP et seront, par la suite, adaptés aux changements de circonstances à chaque phase du programme. Les prêts/dons subséquents dans la série feront l'objet d'un phasage, sur la base d'un progrès satisfaisant dans la réalisation des déclencheurs définis. A la fin de chaque phase, un document d'évaluation allégé sera préparé ; ce document indiquera les actions préalables (conditions précédentes au décaissement) qui ont été exécutées avant de procéder au prêt ou don suivant ainsi que les déclencheurs des opérations subséquentes de la série. Les séries programmatiques sont particulièrement utiles dans les PMR où la flexibilité du programme OAP est nécessaire pour tenir compte de circonstances changeantes.

Le Conseil d'administration du Groupe de la Banque examine et approuve le programme pluriannuel ou à moyen terme dans le décrit dans le REP en même temps que la première tranche ainsi que les conditions y afférentes. Toutefois, parce que les déclencheurs pour les phases suivantes de la série sont indicatifs<sup>43</sup>, tous les prêts subséquents seront présentés au

<sup>40</sup> Les types et les modalités des OAP programmatiques ou leurs équivalents utilisés par les autres donateurs et IFI ne cessent d'évoluer. Les Directives de mise en œuvre fourniront des informations détaillées sur les règles régissant les modalités actuelles, et la poursuite des consultations avec le Conseil se fera à mesure qu'émergeront de nouvelles variations et que celles-ci seront considérées comme appropriées pour le Groupe de la Banque.

<sup>41</sup> Voir annexe 8 pour les cadres pluriannuels existants chez quelques partenaires au développement.

<sup>42</sup> Les déclencheurs seront les actions planifiées à partir de la seconde phase d'un programme OAP et qui sont jugées essentielles pour réaliser les résultats du programme et qui formeront la base pour établir les actions préalables pour les opérations suivantes. En d'autres termes, les déclencheurs seront les actions préalables attendues ou les conditions précédentes au décaissement dans l'opération subséquente. Les déclencheurs sont indicatifs par nature, et en tant que tels, ne seront pas inclus dans l'accord de prêt. Ils seront inclus seulement dans le REP et seront adaptés au changement de circonstances. Le Groupe de la Banque évaluera les réalisations au niveau des déclencheurs pour statuer sur la portée, le timing et les actions préalables pour chaque opération subséquente dans une série programmatique opérationnelles. Les détails des actions préalables pour une opération subséquente peut différer quelque peu des déclencheurs de l'opération précédente à cause des changements de circonstances.

<sup>43</sup> Les déclencheurs sont indicatifs afin de prendre en compte le fait que les efforts de réforme les plus significatifs sont du domaine du moyen ou du long terme et donne à la Banque la flexibilité nécessaire pour s'ajuster aux

Conseil du Groupe de la Banque pour approbation. Généralement, les opérations subséquentes dans la série sont présentées selon une procédure allégée. Un accord de prêt séparé sera préparé pour chaque phase du programme. Contrairement aux opérations traditionnelles multi-tranches qui s'appuie sur des promesses d'actions futures pour justifier les décaissements, chaque prêt à tranche unique dans une série programmatique opérationnelle sera approuvé par le Conseil d'administration suite à une performance réelle, i.e. sur la base d'actions déjà complétées, qui donc contribuent à une mise œuvre systématique de politiques.

- II. **Programme à tranches multiples** – Le Groupe de la Banque continuera d'utiliser des opérations à prêt unique en plusieurs tranches dans un cadre pluriannuel approuvé en une seule fois au tout début dans un seul REP. Sous ce modèle, les conditions précédentes au décaissement de chaque tranche (basé typiquement sur d'actions préalables réalisées avant le prêt) sont identifiées et approuvées par le Conseil, au tout début. Cette approche requiert un haut degré de certitude sur les actions de réforme et sur leur programmation dans le temps. A cet égard les conditions précédentes au décaissement ou les actions préalables sont définies dès le départ dans l'accord de prêt et les tranches subséquentes sont décaissées à la réalisation de ces conditions ou actions sans autre forme de considération par le Conseil d'administration. A moins que toutes les conditions précédentes ne soient remplies, une tranche ne sera libérée que seulement si le Conseil du Groupe de la Banque approuve une dérogation pour la (ou les) condition(s) non satisfaite(s). 7.5.3. Le type et la durée du cycle d'une approche programmatique spécifique sont déterminés dans le DSPAR et affinée dans le REP, sur la base de la performance du pays concerné, et de l'engagement à mettre en œuvre les priorités de politique définies dans le DSRP, des plans des autres donateurs et des risques potentiels<sup>44</sup>.

**7.6 OAP autonomes** - Le Groupe de la Banque maintient, comme option, la préparation des OAP en tant qu'opération à versement unique (opération autonome), s'il y a lieu. Chaque opération autonome est sujet à examen et approbation par le Conseil d'administration.

**7.7. Subdivision en plusieurs tranches<sup>45</sup>**: Le REP définit les grandes lignes des modalités de subdivision de l'OAP en plusieurs tranches<sup>46</sup>. Il peut s'agir d'une tranche unique ou de plusieurs tranches, d'une tranche fixe (tranche de base) ou des tranches variables (tranches basées sur la performance), en fonction des besoins en financements du pays, du contenu et du phasage du programme ainsi que du risque, entre autres. La Direction de la Banque se réserve le droit de

---

nouvelles informations et aux circonstances changeantes durant la mise en œuvre et pouvoir changer la portée de l'opération sur le temps

<sup>44</sup> Les opérations programmatiques sont actuellement l'option préférée des PMR et des partenaires au développement parce qu'elles offrent la flexibilité leur permettant de s'adapter aux nouvelles informations et aux circonstances changeantes dans les pays. Les directives de mise en œuvre fourniront des détails spécifiques sur quand utiliser les deux types d'approches programmatiques et comment les rendre opérationnelles.

<sup>45</sup> Voir les définitions des options concernant les tranches à l'Annexe 3.

<sup>46</sup> Les Directives de mise en œuvre fourniront de plus amples informations sur chaque option concernant les tranches, exposée dans la présente Politique.

changer les conditions à remplir pour les décaissements par la Banque, en se basant sur les progrès globaux présentés au Conseil, pour évaluation, au titre d'une demande de dérogation.

**7.8. Gestion des risques<sup>47</sup>:** Le REP fournit de plus amples informations sur la gestion des risques liés aux OAP. La responsabilité de la gestion des risques opérationnels ayant une incidence sur l'efficacité des OAP en matière de développement incombe principalement aux PMR. Le Groupe de la Banque renforce le rôle des PMR dans la gestion des risques en identifiant de façon indépendante les risques financiers et non financiers liés aux OAP, y compris les risques opérationnels, de développement, macroéconomiques, politiques, fiduciaires, économiques, sociaux, environnementaux, de gouvernance, de réputation et de capacité/mise en œuvre, s'il y a lieu. Le Groupe de la Banque veille également à ce que les OAP soient assorties de mesures d'atténuation appropriées des risques identifiés et adopte des indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi pour suivre la probabilité de risque pendant la préparation des OAP.

**7.9. Consultations et participation:** Les OAP créent l'opportunité, par le biais du dialogue de politique, pour appuyer les PMR en renforçant leur capacité à formuler et à mettre en œuvre efficacement les priorités de développement nationales. A cet égard, le Groupe de la Banque s'engage de manière proactive dans le dialogue avec les gouvernements et les autres partenaires au développement en tant que de besoin pour permettre aux PMR d'approfondir les modalités de la tenue de consultations élargies et de la participation aux OAP. En outre, le Groupe de la Banque conseille les PMR sur les consultations avec les principaux acteurs et leur participation au niveau des pays au processus d'élaboration des plans/stratégies de développement du pays. Le REP décrit les modalités pertinentes de consultation et de participation au niveau des pays dans le cadre de l'opération, ainsi que les résultats du processus participatif adopté dans l'élaboration de la stratégie de développement du pays. Le Groupe de la Banque consultera directement, en tant que de besoin, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes dans le cadre de la conception et de la gestion des OAP. Les analyses pertinentes conduites par le Groupe de la Banque, en particulier sur la pauvreté, les impacts sociaux et les aspects environnementaux, seront mises à la disposition du public dans le cadre du processus de consultations, conformément à la Politique de diffusion de l'information du Groupe de la Banque.

## 7.10 Questions transversales

*7.10.1. Pauvreté et impacts sociaux, y compris le genre<sup>48</sup>:* Conformément à son mandat en matière de réduction de la pauvreté et à son engagement en faveur des questions sociales et des questions de genre, le Groupe de la Banque détermine les implications d'une OAP pour la réduction de la pauvreté, l'inclusion sociale, le genre et la vulnérabilité dans un pays. Le Groupe de la Banque analyse les effets des politiques du pays appuyées par l'OAP, ainsi que les effets de l'OAP elle-même (par exemple, les effets macroéconomiques, y compris sur l'inflation et le taux de change) sur la pauvreté, le genre et les questions sociales plus larges dans le cadre de la conception de l'OAP. Lorsque l'analyse fait ressortir des déficits ou des inconvénients significatifs, y compris l'analyse du genre, le REP de l'OAP indique comment s'attaquer à de

<sup>47</sup> Les Directives de mise en œuvre fourniront des orientations pour l'application des OAP en matière d'évaluation des risques.

<sup>48</sup> Pour les directives internes visant à faciliter la prise en compte des questions sociales et des questions de genre, y compris les critères possibles de sélection des politiques devant faire l'objet d'analyses, le personnel peut se référer au Plan d'action actualisé pour le genre de la Banque, à la Stratégie actuelle de protection sociale et aux Directives de mise en œuvre devant accompagner la présente Politique.

tels déficits avant ou pendant la phase de mise en œuvre. Cela est particulièrement important dans le contexte des programmes nécessitant d'importants financements ou appuyant certains types de réformes économiques aux effets sociaux potentiels négatifs. Dans de tels contextes, le Groupe de la Banque évalue et cherche à atténuer les effets négatifs sur les pauvres et les groupes vulnérables, tels que les femmes.

*7.10.2. Changement climatique et environnement*<sup>49</sup>: Le Groupe de la Banque procède à une évaluation pour déterminer si les politiques du pays concerné qui doivent être appuyées par l'OAP proposée auront ou non des implications significatives pour l'environnement et le changement climatique dans ce pays. Le REP indique clairement les capacités des systèmes nationaux à atténuer les effets significatifs, en s'appuyant sur les analyses pertinentes effectuées au niveau du pays ou les analyses sectorielles couvrant les questions liées à l'environnement et au changement climatique. Si les déficits ou les inconvénients sont significatifs, le Groupe de la Banque identifie, dans le REP, les voies et moyens de s'attaquer à ces inconvénients/déficits avant ou pendant la phase de mise en œuvre.

## 8. MISE EN OEUVRE DES OAP

**8.1. Utilisation des systèmes nationaux:** Conformément à l'engagement du Groupe de la Banque en faveur des principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des OAP seront basés sur l'hypothèse de l'utilisation des systèmes nationaux. La Banque utilisera les systèmes nationaux après qu'ils auront été adéquatement évalués et jugés assez robustes ou en train de s'améliorer avec un programme crédible de réformes. Les OAP seront mises en œuvre conjointement et/ou en consultation avec les autres donateurs. Dans le cas des OAP «autonomes», le Groupe de la Banque assurera la coordination avec les autres partenaires au développement sur le terrain pour évaluer la pertinence de l'opération et le caractère approprié de l'environnement macroéconomique<sup>50</sup>.

**8.2. Suivi:** Les OAP feront l'objet d'un suivi depuis leur initiation jusqu'à leur achèvement pour en garantir la mise en œuvre harmonieuse et le suivi des résultats vers la réalisation de leurs objectifs de développement. Le suivi des OAP sera basé sur l'hypothèse de l'utilisation des évaluations de la performance du pays. En collaboration avec les PMR et les partenaires au développement, le Groupe de la Banque produira des analyses pertinentes (par exemple, les revues de la performance annuelle des stratégies de réduction de la pauvreté, les revues des dépenses publiques, et les évaluations des risques fiduciaires), afin de fournir une base commune pour les objectifs et les résultats des OAP. La fonction de suivi des OAP est appuyée par des systèmes d'information fiables et efficaces pour fournir des indicateurs quantitatifs pouvant faire l'objet d'un suivi<sup>51</sup>.

**8.3. Supervision:** Le Groupe de la Banque complètera les efforts des PMR en passant en revue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des OAP au cours des missions de supervision

<sup>49</sup> Le personnel doit se référer aux Procédures actuelles de la Banque pour l'évaluation des effets environnementaux et sociaux.

<sup>50</sup> De plus amples informations sur les cas extrêmes où la Banque met en œuvre des OAP uniquement sur la base du type de coordination requis sont fournies dans les Directives de mise en œuvre.

<sup>51</sup> Directives de mise en œuvre fourniront de plus amples informations sur les indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi, qui seront conformes aux indicateurs sectoriels essentiels de la Banque dans le cas de l'ABS.

effectuées régulièrement avec la participation aussi bien des Bureaux extérieurs que du Siège, afin de fournir : i) l'évaluation de la fourniture par le Groupe de la Banque d'un appui efficace et proactif pour la mise en œuvre des OAP ; ii) le dialogue efficace avec les acteurs pertinents ; et iii) l'établissement à temps de rapports sur la performance, rapports qui doivent également mettre en lumière toutes les contraintes ou tous les changements majeurs dans la situation des pays, qui ont une incidence sur la mise en œuvre des OAP. Les missions de supervision seront également utilisées pour vérifier la satisfaction des conditions précises requises pour les OAP. Lorsqu'il existe des groupes pour la fourniture conjointe de l'appui budgétaire, le Groupe de la Banque participe aux missions de supervision conjointes<sup>52</sup>.

**8.4. Évaluation:** À tout moment, pendant ou après la phase de programmation, les OAP peuvent faire l'objet d'une évaluation. Dès l'achèvement d'une opération, un rapport d'achèvement de programme (RAP) est préparé. Pour une opération programmatique, un RAP complet est préparé dès l'achèvement de la totalité du programme. Un tel RAP comprend une évaluation distincte de la contribution de chaque opération individuelle à la série du programme<sup>53</sup>. Pour les opérations autonomes et les opérations programmatiques à prêt unique en tranches, un RAP complet sera préparé à l'achèvement du programme.

## 9. ARRANGEMENTS EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE

**9.1 Risques fiduciaires des OAP:** Le Groupe de la Banque évalue les risques fiduciaires des OAP au niveau des DSPAR et procèdera à leur mise à jour durant la conception d'une OAP<sup>54</sup>. Les évaluations des risques fiduciaires couvrent l'état et les tendances du budget d'un pays, la conduite d'audits et l'établissement de rapports, la passation de marchés et la lutte contre la corruption. L'évaluation analyse les facteurs sous-tendant les risques fiduciaires et détermine les mesures pertinentes d'atténuation des risques à adopter. Les mesures d'atténuation comprennent : i) la combinaison des instruments de financement et l'appui à l'assistance technique ; ii) l'appui aux programmes de réformes ; et iii) les mécanismes de sauvegarde à court terme et les indicateurs permettant de faire le suivi des risques à haute probabilité d'occurrence.

**9.2 Recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques:** L'évaluation en amont des risques fiduciaires, conduite par le Groupe de la Banque, guide l'évaluation des critères d'admissibilité des pays aux OAP pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux. L'évaluation en amont détermine si les systèmes nationaux sont appropriés pour que le Groupe de la Banque puisse les utiliser ou si ces systèmes sont susceptibles d'être utilisés par le Groupe

<sup>52</sup> Voir les Directives de mise en œuvre des OAP qui fourniront de plus amples informations sur le cadre de supervision préconisant le passage de la préparation à la supervision, et prévoyant l'appui à la mise en œuvre, avec un accent particulier sur les résultats en matière de développement et le suivi des risques. Ce cadre cherchera à fournir des orientations sur les éléments suivants, entre autres : i) l'introduction en temps voulu d'ajustements efficaces dans les OAP individuelles au cours de la phase de mise en œuvre ; ii) le rôle des Bureaux extérieurs ; iii) le suivi et la gestion des risques ; et iv) l'introduction d'améliorations dans la définition et le suivi des résultats.

<sup>53</sup> Le RAP évalue: i) le degré de réalisation des objectifs de développement et des produits du programme, tels que définis dans le plan d'action ; ii) les autres résultats et impacts significatifs ; iii) les perspectives concernant la durabilité du programme ; et iv) la performance du Groupe de la Banque et de l'emprunteur, y compris la conformité avec les politiques pertinentes de la Banque ; et v) les leçons apprises de la mise en œuvre.

<sup>54</sup> L'évaluation est basée sur le Cadre actuel du Groupe de la Banque pour la gestion des risques fiduciaires liés aux OAP.

de la Banque avec l'appui de l'OAP envisagée. Dans la négative, le Groupe de la Banque explore la possibilité d'utiliser d'autres instruments qui permettront d'assurer la sauvegarde des ressources de la Banque.

**9.3. Audit :** Le Groupe de la Banque ne procède pas directement à l'audit de l'utilisation des ressources OAP ; il s'appuie sur les rapports nationaux d'audit pour l'audit des OAP. A cet égard, le Groupe de la Banque utilise l'évaluation préalable des systèmes du pays y compris la fonction nationale d'audit externe pour informer la décision d'utiliser des OAP ou non. Cet exercice est fait dans le cadre de l'évaluation du risque fiduciaire de la Banque pour l'admissibilité à une OAP présentée dans le DSPAR. Lorsque la revue identifie des faiblesses dans le système d'audit et les autres systèmes de GFP, ou lorsqu'un plan d'action acceptable pour gérer les faiblesses identifiées n'est pas en place, le Groupe de la Banque identifie les étapes additionnelles nécessaires pour s'assurer de la mise en place de dispositions fiduciaires acceptables pour des OAP ou pour l'utilisation des autres instruments de financement, sur la base de l'appréciation de la haute direction.

## C. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AU NIVEAU INSTITUTIONNEL

### 10. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES OAP

**10.1. Principaux éléments de la mise en œuvre de la Politique:** L'efficacité et l'engagement accrus du Groupe de la Banque dans les OAP, tels que définis dans la nouvelle Politique, nécessiteront des efforts substantiels pour mobiliser et préparer le personnel, fournir des orientations détaillées et moderniser les procédures. L'accent sera mis sur les éléments suivants:

- ✓ Approche de la « Banque dans son ensemble »
- ✓ Révision des procédures de traitement des OAP, y compris la clarification des rôles et responsabilités à travers le Groupe de la Banque ainsi que la rationalisation des procédures ;
- ✓ Préparation et consolidation des Directives de mise en œuvre ;
- ✓ Conception et mise en œuvre d'un programme de formation continue pour le personnel ;
- ✓ Renforcement du leadership en matière de dialogue de politique.

10.1.1 *Approche de la Banque dans son ensemble* – avec l'importance croissante de l'intégration de la Banque et la valeur ajoutée de faire des OAP sectorielles, notamment dans les secteurs prioritaires, il est essentiel d'adopter une approche dite de la « Banque dans son ensemble » qui verra les différents départements sectoriels de la Banque utiliser régulièrement les OAP comme instruments de financement. Ceci requiert : (i) un renforcement des capacités des départements

sectoriels dans la conception et la mise en œuvre des OAP ; (ii) une collaboration interdépartementale, notamment entre le département de la Gouvernance, de la gestion économique et financière et les autres secteurs ; et (iii) un renforcement de la capacité des bureaux extérieurs à s'engager pro-activement dans le dialogue de politique ainsi que d'apporter un appui essentiel aux départements sectoriels dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des OAP.

10.1.2 *Processus opérationnels*: Les processus opérationnels régissant les OAP s'appuient jusqu'ici sur ceux des projets d'investissement tel que défini dans la Directive présidentielle N° 07/2007. Ces processus seront révisés pour tenir compte de la valeur ajoutée à chacune des phases d'identification, de préparation, d'évaluation et de supervision d'une OAP, ainsi que des économies de temps potentielles, en particulier pour les opérations successives comme dans le cas d'une série programmatique ou d'une initiative liée à une crise. La révision des processus permettra également de clarifier les rôles et responsabilités à travers les départements pays, les équipes chargées des projets et la Direction de la Banque, aux divers stades du processus. La révision sera effectuée par le Département des politiques opérationnelles en consultation avec les départements opérationnelles, puis soumise à la Haute Direction, pour examen, avant d'être rendue publique par le Président.

10.1.3. *Directives de mise en œuvre*: Les Directives de mise en œuvre sont nécessaires pour guider le personnel au sujet d'attentes plus précises, de pratiques et de la clarification des principaux intrants des processus de préparation, d'évaluation, de supervision et d'appréciation des OAP. Elles seront préparées en temps utile et couvriront ce qui suit: des processus rationalisés ; la préparation des programmes OAP sur la base de cadres à moyen terme ; des cadres de résultats dans les OAP ; cadre pour les ABRC ; les approches pour la fixation des conditions et la subdivision en plusieurs tranches ; les approches pour l'alignement, l'harmonisation et la coordination ; et les approches pour les risques fiduciaires, sur la base du Cadre de gestion des risques fiduciaires de la Banque pour les OAP.

10.1.4. *Formation*: La mise en œuvre de la nouvelle Politique régissant les OAP nécessitera l'élaboration d'un programme de formation du personnel, programme à mettre en œuvre sur une base renouvelable au fil du temps.

10.1.5. *Leadership renforcé et institutionnalisé pour le dialogue de politique* – La mise en œuvre efficace de la politique des OAP ainsi que le rôle envisagé du Groupe de la Banque dans le leadership des groupes d'appui budgétaire requerront un renforcement des capacités interne (en particulier au niveau des bureaux extérieurs) pour un plein engagement dans le dialogue de politique. Ce dialogue inclurait : (i) une participation active dans les forums politiques comprenant des groupes de travail de GFP pour discuter les priorités budgétaires, les allocations de ressources et les agendas de réformes ; (ii) dialogue renforcé sur des questions essentielles de politique au niveau sectoriel ; et (iii) dialogue renforcé sur la priorisation des politiques de réduction de la pauvreté.

**10.2. Procédures et directives intérimaires**: La nouvelle Politique devrait entrer en vigueur dès son approbation par le Conseil. Les procédures de traitement existantes seraient applicables,

tout comme les directives actuelles, sauf indication contraire de la Haute Direction ou de la Politique elle-même.

**10.3. Alignement de la Politique:** S'il y a lieu, les politiques, stratégies et règles administratives, procédures opérationnelles et directives connexes du Groupe de la Banque sont alignées sur la présente Politique pour appuyer les exigences de sa mise en œuvre.

## 11. IMPLICATIONS EN TERMES DE COÛTS

11.1. Les coûts à supporter dans l'immédiat sont liés au lancement de la Politique, y compris la révision des processus, la préparation des directives et de la formation. À cette fin, il faudra constituer des équipes à base élargie et promouvoir le dialogue entre le personnel et la Direction. Ces coûts devraient être supportés principalement au cours de l'exercice financier 2011. Les coûts les plus significatifs au fil du temps sont liés à la participation croissante du Groupe de la Banque aux OAP et son leadership de plus en plus solide à ce sujet, ainsi qu'aux efforts connexes d'appui multi-donateurs ; au renforcement de la capacité du Groupe de la Banque à entreprendre le dialogue sur les politiques et les analyses connexes ; et à l'accroissement de l'efficacité de la collaboration chez les équipes trans-sectorielles. Les coûts y afférents seront couverts dans le cadre des initiatives existantes du Groupe de la Banque, telles que la Feuille de Route de la Décentralisation et le Programme de Gestion du Savoir.

11.2 **Lancement de la Politique** – les coûts pour le lancement de la Politique incluent le recrutement de consultants pour la préparation des Directives de mise en œuvre ainsi que la révision des procédures opérationnelles ; ils sont estimés à 60 000 UC. Le budget de cette tâche sera couvert par le Département des Ressources et des Politiques Opérationnelles. La dissémination de la présente politique sera intégrée dans les autres missions de terrain des Complexes des Opérations.

11.3. **Développement des capacités** – La politique des OAP ne propose pas une augmentation des OAP du Groupe de la Banque ; elle met plutôt l'accent sur le raffinement des mécanismes à travers lesquels la Banque octroie des ressources OAP. A cet égard, les coûts relatifs au renforcement de la capacité du Groupe de la Banque à approfondir son leadership incluent ce qui suit :

- ✓ **Formation** - Elle constitue le seul élément qui entraîne un coût additionnel que la Banque doit supporter durant la mise en œuvre de la politique des OAP. Le personnel sera formé, entre autres, sur: (i) les bonnes pratiques dans la conception des OAP, tel que prôné par la présente politique et les directives de mise en œuvre; (ii) comment conduire et utiliser le travail analytique (y compris l'existant) qui est essentiel pour l'utilisation, par le Groupe de la Banque, des instruments d'OAP, notamment les diagnostics de GFP (exemple, risque fiduciaire) et les évaluations du cadre macro-économique, l'analyse du genre ainsi que les évaluations de la situation sociale et de la pauvreté ; et (iii) comment engager un dialogue de politique de haut niveau, notamment, un dialogue permanent à l'échelle du secteur. Le coût de la formation sur une période de 3 ans est estimé à 180 000 UC (60

000 UC par année) à raison de 40 agents par année, incluant 5 représentants de bureaux extérieurs, pour un séjour à Tunis de 5 jours<sup>55</sup>.

- ✓ ***Dotation en personnel*** - La Politique n'envisage pas d'augmentation du personnel étant donné qu'elle ne prévoit pas une augmentation de l'enveloppe globale des OAP. A cet effet, les Départements sectoriels utiliseront le personnel existant pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation ex-post des OAP. Ce personnel bénéficiera de la formation requise. Dans le future, si l'enveloppe des ressources OAP augmente, le Groupe de la Banque évaluera les besoins en personnel en fonction du volume anticipé des OAP, lesquels besoins seront soumis à l'approbation du Conseil dans le contexte du processus budgétaire annuel normal.
  
- ✓ ***Génération du savoir*** - Les études économiques et sectorielle (EES) font partie intégrante des OAP, étant donné qu'elles fournissent des informations essentielles pour l'utilisation des instruments d'OAP et l'engagement dans un dialogue de qualité avec les PMR. Les coûts relatifs à des EES pertinentes sont couverts par la Stratégie de Gestion du Savoir du Groupe de la Banque sous la gestion de l'Economiste en Chef et le programme des activités hors prêts des départements sectoriels et régionaux. Le Département des Acquisitions et du Risque Fiduciaire est chargé d'évaluer les systèmes nationaux, notamment les systèmes essentiels aux OAP ; pour ce faire, il utilise les instruments de diagnostic existants tels que l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), l'évaluation de la responsabilité financière du pays (CFAA) et la revue de l'évaluation des systèmes nationaux d'acquisition (CPAR).
  
- ✓ ***Rôle des bureaux extérieurs*** - les coûts additionnels entraînés par le renforcement du rôle des bureaux extérieurs afin qu'ils s'engagent dans un dialogue de politique de qualité et assurent la présidence des groupes d'appui budgétaire sont relatifs : (i) au recrutement de personnel qui est supposé couvert par la feuille de route de la décentralisation ; et (ii) à la formation (voir ci-dessus). Un coût additionnel minimal peut être envisagé lorsque la Banque doit accueillir, par le biais des bureaux extérieurs, les groupes d'appui budgétaires qui font l'objet d'une rotation annuelle. De telles activités sont habituellement couvertes par le budget administratif des bureaux extérieurs ou par des ressources de fonds fiduciaires mobilisées à cet effet.

---

<sup>55</sup> Le budget comprend le coût de location du lieu de rencontre, le recrutement de deux formateurs, la subsistance et le per diem pour 7 personnes (les deux formateurs et les 5 agents des bureaux extérieurs). Le budget est basé sur les coûts de la formation organisée en 2011 par la Vice-présidence Sectorielle (OSVP) sur la gestion des finances publiques.

## **ANNEXE 1 : Références croisées, politiques remplacées et politiques complémentaires**

### **Politiques et Directives de la Banque devant être remplacées par la nouvelle Politique pour les opérations d'appui au développement (OAP) et ses Directives de mise en œuvre**

Banque africaine de développement, 1988, Politique du Groupe de la Banque pour les prêts d'ajustement structurel (ADB/BD/WP/88/95/Rev.1).

Banque africaine de développement, 1988, Politique pour les opérations d'appui aux réformes (OAR) – Directives et procédures supplémentaires (ADF/BD/WP/88/154).

Banque africaine de développement, 2004, Directives pour les prêts d'appui budgétaire pour le développement (ADF/BD/WP/2003/182/Rev.2).

Banque africaine de développement, 2004, Directives pour les prêts d'appui aux réformes en faveur de la gouvernance (ADFBD/WP/2003/193/Rev.2).

Banque africaine de développement, 2005, Note juridique sur les opérations d'appui budgétaire sectoriel.

### **Politiques complémentaires de la Banque que la présente Politique aide à mettre en œuvre**

Banque africaine de développement, 2008, Orientations stratégiques et Plan d'action pour la gouvernance (GAP) pour la période 2008–2012 (ADF/BD/WP/2008/40).

Banque africaine de développement, 2008, Directives opérationnelles de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF) (ADF/BD/WP/2008/60/Corr.1).

Banque africaine de développement, 2008, Stratégie à moyen terme 2008-2012.

### **Politiques et directives devant être remplacées par les Directives de mise en œuvre des OAP en 2011**

Banque africaine de développement, 2007, instruction opérationnelle (N° 01/2007) concernant l'utilisation des lettres d'évaluation du FMI pour guider la préparation, par le personnel, des opérations d'appui aux réformes et d'appui budgétaire.

Banque africaine de développement, 2007, Directive présidentielle N° 07/2007 sur le processus d'examen et d'approbation des opérations.

Banque africaine de développement, 2008, Opérations relatives aux prêts d'appui aux réformes : Rapport d'évaluation – Règles de formatage et modèle annoté (ADF/BD/IF/2008/162).

## **ANNEXE 2 : Définition des principaux termes**

- **Renforcement des capacités:** Par renforcement des capacités, l'on entend le renforcement des institutions du pays pour garantir la mise en œuvre efficace et efficiente de son DSRP et/ou de son PND. Le Groupe de la Banque appuie un PMR dans les activités de renforcement des capacités en lui fournissant une assistance technique et/ou financière.
- **Actions préalables :** ce sont des actions qui sont jugées essentielles pour réaliser les résultats des OAP. Les actions préalables sont réalisées par le pays avant de présenter un programme OAP au Conseil d'administration du Groupe de la Banque ; elles sont incluses dans l'accord de prêt comme des conditions juridiquement contraignantes qu'il faut satisfaire avant qu'un décaissement ne puisse être effectué.
- **Approche sectorielle (SWAp):** Par approche sectorielle, l'on entend une approche axée sur le financement d'un secteur précis, sur la base de diverses modalités de financement, y compris les OAP et l'investissement et/ou le financement de projets.
- **Appui complémentaire:** Par appui complémentaire, l'on entend l'assistance parallèle fournie à un pays, en plus d'une OAP. Il peut s'agir d'un paquet ou d'une combinaison d'intrants tels que l'assistance technique, le renforcement des capacités et les analyses.
- **Assistance technique:** Par assistance technique, l'on entend l'appui fourni par le Groupe de la Banque sous forme de dons ou de prêts pour aider ses PMR à : i) identifier, élaborer et exécuter les projets et programmes ; ii) renforcer les capacités institutionnelles des gouvernements et des organes d'exécution ; iii) élaborer les stratégies de développement ; iv) promouvoir le transfert de technologies ; et v) renforcer la coopération régionale.
- **Cadre d'évaluation de la performance (PAF):** Par cadre d'évaluation de la performance, l'on entend une matrice de mesures politiques et d'indicateurs, élaborée conjointement par le PMR et un groupe de partenaires au développement, en appui à des arrangements conjoints en matière d'appui budgétaire. Les indicateurs et cibles PAF sont généralement révisés sur une base annuelle, et une revue annuelle de la performance est conduite sur cette base pour déterminer si la performance a été ou non «satisfaisante» (réalisation d'au moins 80 % des cibles habituellement).
- **Catégories de pays :** Le Groupe de la Banque africaine de développement classe les pays en trois grandes catégories comme suit : i) les pays à revenu intermédiaire (PRI) ; ii) les pays à faible revenu (PFR) ; et iii) les États fragiles.

- **Conditions précédentes au décaissement:** Il s'agit des conditions définies dans le REP et ou dans l'accord de prêt qui doivent être satisfaites avant que le Groupe de la Banque n'exécute des **décaissements** pour une opération d'appui programmatique.
- **Déclencheurs :** ce sont des actions planifiées dans la seconde ou les phases ultérieures d'un programme OAP et qui sont jugées essentielles pour réaliser les résultats du programme. Ils forment la base pour établir les actions préalables ou les conditions précédentes pour les opérations subséquentes. En d'autres termes, les déclencheurs sont les actions préalables attendues pour une opération subséquente. Les déclencheurs sont de nature indicative, et en tant que tel, ils ne sont pas inclus dans l'accord de prêt. Le Groupe de la Banque évaluera les réalisations relatives aux déclencheurs, pour statuer sur la portée, le timing et les actions préalables de chaque opération subséquente dans une série opérationnelle programmatique. Les détails des actions préalables d'une opération subséquente peuvent différer quelque peu des déclencheurs de l'opération précédente, à cause des circonstances changeantes.
- **Dialogue sur les politiques:** Par dialogue sur les politiques, l'on entend un dialogue franc et constructif entre les partenaires donateurs et les gouvernements des PMR sur les réformes globales ou sectorielles et les priorités budgétaires générales. Le dialogue sur les politiques est un intrant essentiel d'une OAP. Il doit être guidé par des analyses bien ciblées et les consultations avec les différentes parties prenantes, et notamment avec la société civile, étant donné qu'il offre la possibilité de contribuer efficacement au contenu et à la séquence des politiques gouvernementales.
- **Financement supplémentaire:** Par financement supplémentaire, l'on entend la fourniture d'un financement supplémentaire pour appuyer les objectifs d'une OAP existante du Groupe de la Banque.
- **Fongibilité:** On dit que les fonds d'appui budgétaire sont «fongibles» parce qu'on peut les remplacer complètement. En d'autres termes, en injectant des fonds dans le budget central, les donateurs ne peuvent pas suivre les dépenses supportées par ces fonds et ne peuvent pas non plus avoir l'assurance que ces fonds ont été utilisés pour une activité ou un secteur donné. C'est la raison pour laquelle les OAP ne peuvent être fournies que lorsque les priorités politiques et budgétaires du PMR concerné sont acceptables dans leur ensemble par le Groupe de la Banque.
- **Guichets de financement:** Par guichets de financement, l'on entend les ressources des institutions membres (Banque africaine de développement, Fonds africain de développement et Fonds spécial du Nigeria) qu'utilise le Groupe de la Banque pour appuyer ses opérations dans les pays membres régionaux.

- **Pays membres régionaux:** Par pays membres régionaux, l'on entend les 53 pays africains qui sont membres du Groupe de la Banque africaine de développement.
  
- **Tranches:**
  - ✓ **Tranche fixe ou tranche de base:** Par tranche fixe ou tranche de base, l'on entend le décaissement de base (tranche) qui est une valeur fixe et qui est généralement débloqué au début de l'exercice financier (premier trimestre). Cette tranche est subordonnée à la satisfaction d'un ensemble de conditions préalables minimales.
  
  - ✓ **Tranche unique :** Par tranche unique, l'on entend une OAP conçue pour un décaissement unique subordonné à la satisfaction d'un certain nombre de conditions préalables.
  
  - ✓ **Tranches multiples:** Par tranches multiples, l'on entend les décaissements multiples effectués pendant toute la durée du cycle programmatique d'une OAP. Les décaissements sont subordonnés à la satisfaction des conditions, telles qu'énoncées dans les documents du programme et dans l'accord de prêt ou de don.
  
  - ✓ **Tranche variable ou basée sur la performance:** Par tranche variable ou basée sur la performance, l'on entend une tranche sans valeur fixe, le montant à décaisser dépendant de la performance ou des progrès réalisés dans un certain nombre de domaines déterminés à l'avance, tel que convenu avec le gouvernement

**ANNEXE 3 – MISE A JOUR : Ce qui est nouveau dans la Politique sur les opérations d'appui programmatique.**

<b>Catégorie</b>	<b>Clauses antérieures</b>	<b>Nouvelles clauses</b>
Contexte	OAR guides par différents documents du Groupe de la Banque (voir Annexe 1)	Une politique du Groupe de la Banque pour les opérations d'appui programmatique et ses Directives de mise en œuvre.
Nom	Opérations d'appui aux réformes	Opérations d'appui programmatique
Instruments	(i) Appui budgétaire général; (ii) appui budgétaire sectoriel ; (iii) appui aux importations	Appui budgétaire en réponse aux crises ajouté aux instruments d'OAP existants
Rôle des Documents de stratégie axé sur les résultats (DSPAR)	Pas très bien défini	Rôle des DSPAR bien articulé. Ils définissent le contexte stratégique et créent la base pour fournir un soutien sous forme d'OAP.
Cadre de résultats	Pas très bien défini	Un cadre logique des résultats est défini, i.e. un programme de gestion axée sur les résultats plus complet.
Conception des OAP	(i) Tranches programmatiques –tranches multiples d'un prêt unique dans un cadre pluriannuel; et (ii) OAR autonomes	Des opérations programmatiques sont ajoutées aux approches déjà existantes. Elles sont basées sur des opérations à tranche unique liées séquentiellement (prêts multiples) dans un cadre pluriannuel.
Conditionnalités	(i) utilisation des conditionnalités comme effet de levier pour les réformes de politique ; (ii) actions préalables.	Actions préalables
Tranches	Tranches fixes	Tranches fixes et variables (liées à la performance)
Critères d'éligibilité	A. Pas clairs pour divers instruments	B. Critères d'éligibilité plus clairs pour tous les instruments
C. Approche dite de "la Banque dans son ensemble"	D. Majorité des OAR entreprises par le Département de la Gouvernance, de la Gestion économique et financière.	E. Cadre permettant à tous les départements sectoriels d'utiliser les instruments d'OAP.
F. Financement supplémentaire	G. Règles du financement supplémentaire non spécifique aux OAR	H. Règles définies pour le financement supplémentaires dans le cadre des OAP
I. Etats fragiles	J. Pas de directives claires pour les instruments	K. EF éligibles pour les OAP si : (i) ils démontrent

	d'OAR dans les états fragiles (EF)	un engagement à un programme adéquat d'amélioration de la GFP et s'il y a la preuve que les améliorations vont se matérialiser en temps voulu ; (ii) ils remplissent les critères d'éligibilité définis dans la Politique.
Traitement	. Les OAR s'appuyaient sur une procédure qui s'applique aux projets d'investissement, tel que défini dans la Directive Présidentielle) 07/2007	M. Une procédure spécifiquement conçue pour améliorer l'efficacité et l'efficience des OAP de la Banque sera définie dans les Directives de Mise en œuvre.
Documentation	N. Formats de RAP et de REP standards pour tous les projets de la Banque.	Les formats pour le RAP, le REP et la matrice des résultats doivent être révisés en accord avec les exigences spécifiques des OAP.