

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



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

**DÉPARTEMENT DES POLITIQUES ET RESSOURCES
OPÉRATIONNELLES**

Février 2012



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

Membres de l'équipe de travail	<p>Namawu A. ALOLO, Spécialiste des politiques supérieure, ORPC.1 Mary MONYAU, Économiste des politiques financières en chef, ORPC.1 Kate TENCH, Conseillère économique spéciale, OSGE.0 Odile Renée KELLER, Chef de division, OPEV.2 Youssef LOUM, Spécialiste en chef, Gestion financière, ORPF.0 James WAHOME, Spécialiste en chef, Économie, OSFU Abdoulaye COULIBALY, Expert Gouvernance en Chef, OSGE.1 Michel MALLBERG, Macro-économiste en Chef, OSGE.2 Felix BAUDIN, Conseiller juridique en chef, GECL1 Étienne NKOA, Expert en gestion financière en chef, ORPF.0 Marcellin NDONG-NTAH, Économiste en chef, Politiques de développement, ORPC.1 Senait ASSEFA, Chargé principal de la mobilisation des ressources, ORMU Francis MKANDAWIRE, Coordinateur régional principal, Gestion financière, ORPF2 Lise WEIDNER, Économiste principale, 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 des politiques principale, ORPC.1 Ashie MUKUNGU, Économiste pays, ZMFO, ORSB</p>
---------------------------------------	--

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABG	Appui budgétaire général
ABP	Allocation basée sur la performance
ABRC	Appui budgétaire en réponse aux crises
ABS	Appui budgétaire sectoriel
AGC	Augmentation générale du capital
AI	Appui aux importations
BAD	Banque africaine de développement (Groupe de la Banque)
BAsD	Banque asiatique de développement
BIC	Bank Information Center
BM	Banque mondiale
CE	Commission européenne
CEP	Cadre d'évaluation de la performance
DEA	Document d'évaluation allégé
DSP	Document de stratégie pays
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
IFI	Institutions financières internationales
OAP	Opération d'appui programmatique
PAA	Programme d'action d'Accra
PEFA	Évaluation des dépenses publiques et 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
SWAp	Approches sectorielles

TABLE DES MATIERES

A.	CONTEXTE DE LA POLITIQUE	1
1.	<i>INTRODUCTION.....</i>	<i>1</i>
1.1.	Contexte	1
1.2.	Processus de préparation de la Politique	2
1.3.	Justification de la Politique	2
2.	<i>EXPÉRIENCE EN MATIÈRE D'OPÉRATIONS D'APPUI AUX RÉFORMES (OAR)...</i>	<i>3</i>
2.1.	Tendances dans l'utilisation des OAR par la Banque	3
2.2.	Enseignements tirés des OAR de la Banque.....	4
2.3.	Expériences des partenaires au développement	5
2.4.	Implications des expériences des partenaires pour le Groupe de la Banque.....	6
2.5.	Avantages et risques des OAR.....	7
B.	POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE POUR LES OPÉRATIONS D'APPUI PROGRAMMATIQUE (OAP).....	8
3.	<i>DIRECTIVES GÉNÉRALES</i>	<i>8</i>
3.1.	Définition	8
3.2.	Vision.....	8
3.3.	Objectifs des OAP	8
3.4.	Résultats attendus	9
3.5.	Mécanisme pour atteindre les résultats.....	10
3.6.	Mesure des résultats	10
4.	<i>PRINCIPAUX PRINCIPES DIRECTEURS.....</i>	<i>10</i>
4.1.	Appropriation par les pays.....	10
4.2.	Focalisation sur les résultats	11
4.3.	Alignement et prévisibilité.....	11
4.4.	Harmonisation et coordination	11

4.5.	Responsabilité mutuelle	11
4.6	Flexibilité	12
5.	<i>PORTÉE DES OAP</i>	12
5.1.	Instruments	12
5.2.	Appui complémentaire	13
5.3.	Catégories de pays et guichets de financement	14
5.4.	Relation avec le financement par plusieurs donateurs et les approches sectorielles 14	
6.	<i>CADRE DES OAP</i>	14
6.1.	Documents de stratégie pays (DSP)	14
6.2.	Critères d’admissibilité spécifiques aux OAP, par type d’instrument	15
6.3.	OAP non programmées	18
6.4.	Financements supplémentaires	19
7.	<i>CONCEPTION DES OAP</i>	20
7.1.	Travail analytique	20
7.2.	Cadre des résultats	20
7.3.	Conditions des prêts/dons	20
7.4.	Rationalisation de la conditionnalité	20
7.5.	Approche programmatique des OAP	21
7.6	OAP autonomes	23
7.7.	Subdivision en plusieurs tranches	23
7.8.	Gestion des risques	23
7.9.	Consultations et participation	23
7.10	Questions transversales	23
7.11.	Dialogue sur les politiques à mener	24
8.	<i>MISE EN OEUVRE DES OAP</i>	25
8.1.	Utilisation des systèmes nationaux	25
8.2.	Suivi	25

8.3.	Supervision	25
8.4.	Évaluation.....	25
9.	<i>DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE</i>	<i>26</i>
9.1	Risques fiduciaires des OAP	26
9.2	Recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques	26
9.3.	Audit.....	26
C.	MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AU NIVEAU INSTITUTIONNEL.....	27
10.	<i>MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES OAP</i>	<i>27</i>
10.1.	Principaux éléments de la mise en œuvre de la Politique	27
10.2.	Procédures et directives intérimaires	28
10.3.	Alignement de la Politique	29
10.4.	Revue de la Politique :	29
11.	<i>IMPLICATIONS EN TERMES DE COÛTS.....</i>	<i>29</i>
	ANNEXE 1: RÉFÉRENCES CROISÉES, POLITIQUES REMPLACÉES ET POLITIQUES COMPLÉMENTAIRES.....	1
	ANNEXE 2: DÉFINITION DES PRINCIPAUX TERMES.....	2
	ANNEXE 3: MISE À JOUR : CE QUI EST NOUVEAU DANS LA POLITIQUE SUR LES OAP.....	5
	ANNEXE 4: TABLEAU COMPARATIF DES OAP ENTRE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT CHOISIS.....	6
	ANNEXE 5: PROJET DE TABLE DES MATIÈRES POUR LES DIRECTIVES DE MISE EN ŒUVRE DES OAP.....	9
	ANNEXE 6: OPÉRATIONS PROGRAMMATIQUES.....	14
	ANNEXE 7: TRANCHES PROGRAMMATIQUES.....	15
	ANNEXE 8: IMPLICATIONS EN TERMES DE COÛTS.....	16

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-ci¹, est de contribuer au développement économique et au progrès social durables de ses pays membres régionaux (PMR). 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 programmatique (OAP) sont des instruments de financement utiles pour accompagner des réformes stratégiques et institutionnelles bénéficiant de l'adhésion nationale dans les PMR, tout en contribuant à rendre disponibles des financements prévisibles à moyen terme en appui aux dépenses visant à atteindre des objectifs de moyen et long terme des PMR.

1.1.2. Les revues de l'utilisation des opérations d'appui aux réformes (OAR) par la Banque pour soutenir des réformes stratégiques et financer des 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 de ces opérations (février 2011)², 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 d'appui aux réformes et au budget prête à confusion, étant donné qu'elle laisse entendre plus d'influence sur les réformes que ces opérations n'en ont en réalité ; 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 adoptée par conséquent pour ces instruments l'appellation suivante : « opérations d'appui programmatique » (OAP)³.

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 Douzième reconstitution générale des ressources du FAD, de préparer une nouvelle politique complète pour les OAR afin de consolider les bonnes pratiques existantes et de rationaliser les dispositions. L'élaboration de la nouvelle politique pour les OAP 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 OAR⁴. Avec les prochaines Directives de mise en œuvre, elle fournira des directives opérationnelles complètes pour l'utilisation des OAR au sein du Groupe de la Banque.

¹ 6^e édition, juillet 2002, Article 1.

² Pour de plus amples informations sur l'utilisation des OAR par la Banque et sur les enseignements tirés, 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.

³ L'acronyme OAP fait référence à opérations d'appui programmatique

⁴ 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, ont été menées entre juin et août à Lisbonne, Khartoum et Dakar, avec un large éventail de parties prenantes, notamment des organisations de la société civile, des gouvernements, des donateurs bilatéraux et multilatéraux, y compris des institutions financières internationales ; et des milieux académiques. Des consultations ont eu également lieu à Washington DC avec la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et le Bank Information Center (BIC).

1.3. Justification de la Politique

1.3.1 La justification de la nouvelle Politique est triple : a) consolider et rationaliser les politiques régissant actuellement les OAR ; 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 de ces opérations pour obtenir des résultats tout en rendant le Groupe de la Banque plus réactive aux besoins et exigences des PMR ; et c) tirer parti des avantages comparatifs de la Banque en fournissant des OAR pour la reconstruction post-conflit de l'état dans les États fragiles .

1.3.2. 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 de développement de ses PMR d'une manière transparente et orientée vers les résultats, par le biais des OAR. Les OAR sont considérées, le cas échéant, comme la modalité préférée d'assistance dans beaucoup de pays. À cet égard, la nouvelle Politique vise spécifiquement à :

- ✓ 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.
- ✓ Indiquer l'engagement du Groupe de la Banque à fournir des OAR efficaces afin de réaliser les bénéfices potentiellement significatifs qu'elles peuvent assurer dans les situations de fragilité, tout en tenant compte des risques additionnels liés à de telles opérations.

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 et des centres de ressources régionaux. 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 différente de celle des institutions financières mondiales. Ce capital de confiance est essentielle pour la conduite d'un dialogue sur les réformes institutionnelles et stratégiques, notamment en ce qui concerne la réactivité de la Banque sur des thèmes tels que la gouvernance et la GFP ; et dans des secteurs tels que les infrastructures. Avec une structure de gouvernance notablement locale par nature, la Banque a un plus grand potentiel pour un dialogue sur les politiques à mener, qui lui permettra d'aborder des questions sensibles dans le cadre de relations de pair à pair sans donner l'impression d'imposer des valeurs et une façon de penser externes. Par ailleurs, de par sa concentration sur une région spécifique, la Banque peut concevoir, adapter et appliquer des approches qui pourraient ne pas être appropriées ailleurs dans le monde et s'avérer difficiles d'emploi pour des institutions financières internationales (IFI) à vocation mondiale. En outre, la Banque a un avantage comparatif sur les autres donateurs dans la fourniture d'appui programmatique aux États fragiles à cause de sa légitimité régionale et son caractère multilatéral. La Banque a démontré une valeur ajoutée pour les PMR en jouant le rôle de prêteur de dernier ressort quand c'était nécessaire. Afin d'optimiser ces valeurs ajoutées potentielles, il y a lieu d'améliorer la capacité institutionnelle au niveau du Groupe de la Banque. 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 EN MATIÈRE D'OPÉRATIONS D'APPUI AUX RÉFORMES (OAR)

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

2.1.1. Pendant toute la décennie écoulée, l'utilisation des OAR⁵ par la Banque a enregistré une croissance plus rapide que la croissance globale de ses opérations. Après être demeurée stable au début des années 2000, l'utilisation des OAR a augmenté entre 2005 et 2008, et cette augmentation s'est fortement accentuée 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 (dont 3,6 milliards d'UC de prêts BAD, soit 31,3% des approbations du guichet BAD ; 1,8 milliard d'UC de prêts FAD, soit 21,8% des approbations du Fonds ; et 0,7 milliard d'UC de dons FAD).⁶

⁵ 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 »).

⁶ Voir Rapport d'évaluation des OAR (mars 2011) établi par le Département des Évaluations Opérationnelles de la Banque (OPEV).

2.1.2. Les opérations multisectorielles (y compris les OAR en faveur de la gouvernance⁷ entre 2006 et 2009) 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, près de la moitié du montant des opérations sectorielles (en valeur) représentant une seule opération relevant du secteur de l'énergie au Nigeria en 2009. En outre, 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 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 des États fragiles ou dans des 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 OAR⁸.

2.2. Enseignements tirés des OAR de la Banque

2.2.1. La récente évaluation⁹ 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 importants dans l'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 grandement contribué 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 mener. 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, le Rwanda, Madagascar, le Burkina Faso 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 non négligeables dans les procédures et pratiques de la Banque, par rapport aux approches utilisées par d'autres agences de développement. L'évaluation a trouvé que le cadre réglementaire de la Banque pour les OAR présente les limites suivantes :

⁷ 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.

⁸ Voir 5.1.4 et 6.2.3 pour des explications plus détaillées sur ce rôle.

⁹ Voir Rapport d'évaluation établi par OPEV (mars 2011).

- ✓ Manque d'orientations cohérentes, largement disponibles et unifiées pour les OAR ;
- ✓ Manque de clarté sur la manière dont les résultats recherchés à travers les OAR peuvent être obtenus et la façon précise dont les différents éléments des OAR (financement fourni, engagement dans le dialogue sur les politiques à mener, utilisation des systèmes nationaux, établissement des conditions et mesures complémentaires prises) sont censés contribuer à l'obtention de ces résultats ;
- ✓ Orientations insuffisantes fournies par les documents de stratégie pays (DSP) quant au rôle des OAR ;
- ✓ 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 ont été effectuées, 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 donateurs¹⁰. Plus récemment, la Banque mondiale a effectué 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)¹¹ ; et une étude menée par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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 2001-2008¹². Actuellement, l'effort international d'évaluation de l'appui budgétaire est dirigé par la Commission européenne (CE) et compte le Groupe de la Banque parmi les agences partenaires.

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 contribué à soutenir les efforts de mise en place de mesures de relance par voie budgétaire et de filets 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 l'amélioration de l'harmonisation. Les évaluations font ressortir 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 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, effectuée 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 plus long terme dans un cadre pluriannuel, souvent basées sur des mesures préalables. Ces opérations peuvent être 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

¹² 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.

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 RAP, 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 analytiques et d'élaboration de politiques 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 accru 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 prévisibilité de l'aide, notamment par le biais d'OAR pluriannuelles ; e) elles contribuent à la reconstruction de l'État dans les États fragiles ; et f) elles permettent aux partenaires au développement d'harmoniser les procédures, **d'améliorer la coordination de l'aide et d'en accroître l'efficacité,** et d'aider à réduire les coûts de transaction.

B. POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE POUR LES OPÉRATIONS D'APPUI PROGRAMMATIQUE (OAP)¹³

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 par le biais du budget national¹⁴, pour répondre aux besoins de ses PMR en financements réels, prévus ou imprévus, en appui à des réformes stratégiques et institutionnelles bénéficiant de l'adhésion nationale.

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 réformes relatives aux dépenses et aux politiques des PMR, notamment **l'accroissement des recettes, le cas échéant**, pour améliorer la prestation des services, et par conséquent soutenir la réduction de la pauvreté à travers une croissance forte, soutenue et partagée. Un dialogue soutenu sur les politiques à mener sera au cœur des OAP du Groupe de la Banque et sera utilisé pour s'assurer que les objectifs, les réformes stratégiques et les résultats qui en sont attendus sont bien élaborés et compris. Le Groupe de la Banque s'attachera, de façon continue, à renforcer sa capacité en matière de dialogue sur les politiques à mener. Les OAP seront utilisées dans tous les PMR admissibles (aussi bien les PRI que les PFR, qu'ils soient fragiles ou non fragiles), sous forme de dons et/ou de prêts des guichets de financement pertinents.

3.3. Objectifs des OAP : En fonction des besoins du pays concerné et de son contexte précis, le Groupe de la Banque utilisera 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 et réduire la pauvreté en contribuant à la couverture des besoins réels ou prévus en dépenses de développement, conformément à la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) ou au plan national de développement (PND) du pays concerné ;
- ✓ Renforcer les systèmes nationaux de gouvernance économique et financière, notamment ceux de la gestion des finances publiques (GFP) et des politiques de gestion économique ;
- ✓ Appuyer et soutenir les réformes initiées au niveau national (qu'elles concernent l'économie dans sa globalité, qu'elles soient sectorielles ou institutionnelles) et qui visent à relever les défis liés aux dépenses sociales prioritaires et au développement, notamment la GFP, la diversification économique et à la création d'emplois ;
- ✓ 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.

¹³ Voir annexe 3 pour une liste de nouvelles clauses dans le cadre de la nouvelle politique des OAP.

¹⁴ Soit directement ou, dans le cas du soutien aux importations, indirectement par le financement du déficit de la balance des paiements.

3.4. Résultats attendus¹⁵

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 ;
- ✓ Mise en œuvre de réformes de politique faisant l'objet d'une appropriation nationale dans des secteurs prioritaires spécifiques, dont les dépenses publiques, les recettes intérieures, le climat des affaires, les secteurs sociaux, l'infrastructure, etc. ;
- ✓ Système de GFP renforcé (transparence, caractère responsable et exhaustivité du budget, des acquisitions, de l'audit et du contrôle de la corruption), y compris la reconstruction de cette architecture de base dans les États fragiles ;
- ✓ Amélioration de l'efficacité des allocations – dépenses publiques alignées sur les priorités nationales ;
- ✓ Cadre d'investissement amélioré ;
- ✓ Dépenses publiques augmentées ou dépenses cruciales maintenues par temps de crise.

Niveau des réalisations

- ✓ Objectifs du plan à moyen terme, du DSRP ou du PND du pays atteints ;
- ✓ Systèmes de GFP crédibles, complets, transparents, responsables et efficaces ;
- ✓ Climat des affaires propice ;
- ✓ Performance sectorielle accrue dans les secteurs ciblés (voir plus haut) ;
- ✓ Plus grande capacité d'absorption des impacts fiscaux de la crise ;
- ✓ Capacité renforcée d'effectuer des réformes pour la restauration de l'état et pour reconstruire les systèmes de gestion économique et financière dans les États fragiles.

Niveau des impacts

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

¹⁵ 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.

3.5. Mécanisme pour atteindre les résultats

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

Effets systémiques sur le renforcement des systèmes nationaux et appui aux réformes nationales des systèmes de GFP, y compris le budget, la passation de marchés et l'audit, débouchant sur une plus grande efficacité budgétaire ;

- ✓ Grâce au dialogue sur les politiques à mener, appui aux réformes conduites par les PMR dans les secteurs d'intérêt mutuel ;
- ✓ Appui financier aux dépenses gouvernementales concernant les priorités budgétaires générales et, partant, contribution directe aux résultats généraux en matière de développement réalisés par les gouvernements des PMR.

3.6. Mesure des résultats – Puisque les OAP sont en règle générale financées conjointement avec d'autres donateurs et les gouvernements des PMR et mises en œuvre par le biais des systèmes nationaux, 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. À cet égard, les résultats des OAP seront mesurés par le biais d'un examen : 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 revue conjointe ; ii) les missions de supervision du Groupe de la Banque ; iii) la participation des bureaux extérieurs aux groupes de travail avec les PMR et les autres partenaires ; iv) les revues à mi-parcours des programmes OAP ; v) l'établissement des 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 (DSP) et de leur rapport d'achèvement sera également mise à profit pour faire le suivi des progrès globaux réalisés 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 guideront les OAP du Groupe de la Banque :

4.1. Appropriation par les pays : Les OAP refléteront 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 devra 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 continuera 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. Focalisation sur les résultats : Conformément au Plan d'action du Groupe de la Banque pour la qualité et les résultats, les OAP resteront fondées essentiellement sur des cadres logiques axés sur les résultats, explicites et pouvant faire l'objet d'un suivi, et qui définissent dans leurs grandes lignes les objectifs et les résultats attendus auxquels les OAP du Groupe de la Banque contribueront.

4.3. Alignement et prévisibilité : Le Groupe de la Banque procèdera à une 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). Dans la mesure du possible, le Groupe de la Banque fournira des indicateurs à plus long terme (au-delà de trois ans), à travers le DSP. La Banque s'efforcera de décaisser à temps les ressources des OAP pour en permettre l'alignement sur les budgets nationaux¹⁶. À cet égard, le Groupe de la Banque cherchera à harmoniser 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 veillera 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. Le Groupe de la Banque cherchera à travailler avec tous les donateurs, y compris les donateurs émergents, au niveau des pays. En particulier, il s'efforcera d'harmoniser ses cadres de préparation, de suivi et d'évaluation avec ceux d'autres partenaires et avec les Cadres communs d'évaluation des performances et les groupes conjoints des donateurs, notamment par le biais de missions conjointes, d'analyses et d'évaluations conjointes de l'admissibilité et/ou des risques fiduciaires. Le Groupe de la Banque cherchera à assurer la direction de ces groupes conjoints, s'il y a lieu.¹⁷

4.5. Responsabilité mutuelle¹⁸ : La responsabilité mutuelle suppose, notamment, l'engagement des PMR à renforcer les approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires au développement à la formulation et la mise en œuvre de stratégies de développement. De la part de la Banque, la responsabilité mutuelle inclura la fourniture à temps d'informations transparentes sur les ressources OAP (comme souligné dans la section 4.3). Tous ensemble, la Banque, les autres partenaires et les PMR concevront et suivront conjointement des cadres d'évaluation des performances en vue de prendre la mesure des progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements pris d'un commun accord, à travers les mécanismes existant au niveau des pays. La Banque mettra à profit les revues conjointes de ces cadres pour évaluer les performances des PMR et, partant, leur admissibilité à bénéficier d'une libération de tranche de ressources, le cas échéant. Dans le même temps, la Banque évaluera, directement et en consultation avec d'autres, ses propres performances en ce qui concerne l'efficacité dans la réalisation des OAP.

¹⁶ 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.

¹⁷ Les Directives de mise en œuvre qui accompagneront la présente Politique donneront davantage de détails sur la manière et le moment d'harmoniser et de coordonner le travail en matière d'OAP avec les autres partenaires, y compris les donateurs émergents.

¹⁸ Ceci est conforme à la Déclaration de Paris.

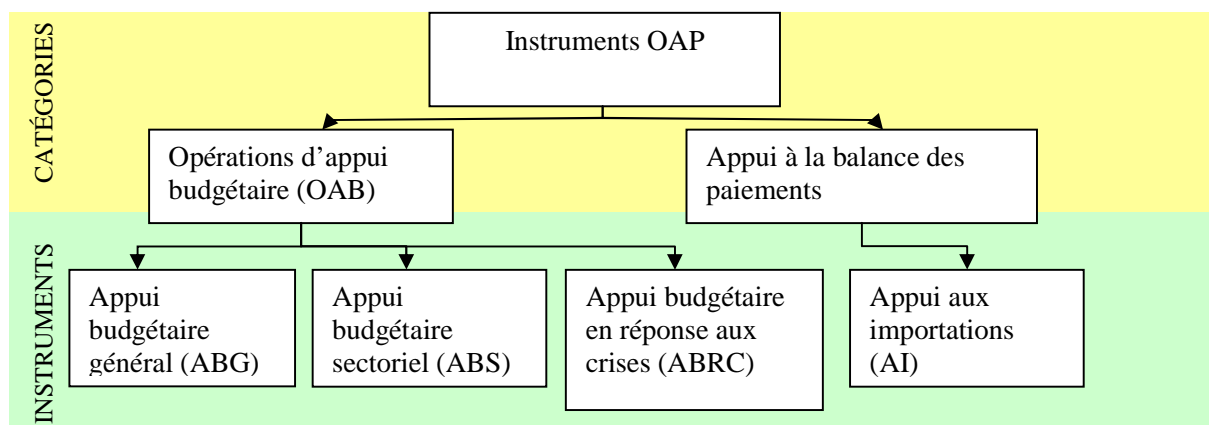
4.6 Flexibilité : Le Groupe de la Banque continuera de faire preuve de flexibilité dans l'utilisation des OAP afin de s'adapter au contexte changeant des pays et de répondre aux priorités gouvernementales et aux crises. La flexibilité sera renforcée, entre autres, par l'application d'une approche programmatique à moyen terme pour répondre aux besoins, préférences et priorités des PMR. Le Groupe de la Banque fera 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. Instruments¹⁹

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



5.1.1. Appui budgétaire général (ABG) : L'ABG est un prêt ou un don du Groupe de la Banque assurant des transferts financiers sans affectation précise en faveur du budget national pour appuyer des réformes institutionnelles et stratégiques conformément aux prévisions du plan national de développement ou de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et aux priorités budgétaires du pays bénéficiaire. Ce type de financement sera accompagné d'un dialogue sur les politiques à mener 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 stratégiques et institutionnelles dans un secteur particulier

¹⁹ 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.

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 sera accompagné d'un dialogue sur les politiques à mener 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 comprend un prêt ou un don à décaissement rapide destiné à atténuer les effets négatifs de crises ou de chocs dans toutes les catégories de PMR (PRI, PFR et États fragiles)²⁰. Il supposera une évaluation de risque pour déterminer l'intervention du Groupe de la Banque et des transferts financiers en faveur du budget national pour atténuer les effets négatifs d'une crise, et de protéger les pauvres et les groupes vulnérables, habituellement sous forme de financement partiel du déficit budgétaire. La crise peut être : a) politique – caractérisée par une agitation sociale généralisée (voir note de bas de page n° 29) ; b) économique – auquel cas des événements exogènes (tels que la détérioration des termes de l'échange ou des cours des produits de base, la récession, la dépression, des crises financière et de la dette et leur contagion, etc.) font peser sur la croissance du PIB une menace de contraction soutenue ; ou c) humanitaire – situation caractérisée par l'existence d'une menace exceptionnelle et généralisée à la vie humaine, à la santé ou aux moyens de subsistance, provoquée par une catastrophe naturelle ou autre.²¹ Le rapport d'évaluation de l'ABRC sera conçu de manière à justifier la décision d'utiliser l'instrument en fonction de la nature de la crise. En temps de crise, il n'y a guère de place pour le dialogue sur les politiques économiques, mais l'instrument peut être utilisé pour ouvrir la voie à un tel dialogue à l'avenir. Le Groupe de la Banque rationalisera ses processus en vue d'accélérer la préparation et le décaissement des appuis programmatiques dans le cadre des opérations ABRC.²²

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 assurant un transfert de ressources financières à la banque centrale ou servant à conforter ses réserves pour faire face au déficit de la balance des paiements. L'appui aux importations n'est pas une priorité stratégique du Groupe de la Banque. Par conséquent, l'instrument ne sera maintenu et utilisé que dans des cas exceptionnels en tant que contribution à une action des donateurs coordonnée (notamment avec le FMI) pour atténuer l'instabilité macroéconomique à court terme dans tout PMR²³.

5.2. Appui complémentaire : Le Groupe de la Banque fournira un appui complémentaire à ses OAP. Cet appui comprendra une 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 dépendra des objectifs spécifiques de l'OAP et sera déterminée dans le DSP et affinée au cours de la phase de préparation d'une OAP.

²⁰ La réponse à la crise sera destinée à des chocs exogènes échappant au contrôle des autorités du pays membre et ayant un impact négatif significatif sur son économie.

²¹ Cette liste ne se veut pas exhaustive. Face à toute crise affectant la capacité du PMR à fournir des services publics essentiels ou lorsque la nécessité de protéger des vies humaines revêtira une urgence accrue, la Direction de la Banque décidera ou non de présenter une opération d'ABRC à l'approbation du Conseil.

²² Dans le cadre des ABRC, les procédures internes de la Banque, telles que le délai requis pour : i) l'examen des documents de préparation au niveau de la Banque, et ii) la soumission du REP à la traduction et au Conseil, etc., seront rationalisés pour tenir compte de la situation de crise. Les procédures rationalisées seront détaillées dans les Directives de mise en œuvre.

²³ Parce que l'appui institutionnel fournit une assurance/sauvegarde fiduciaire que d'autres instruments d'OAP n'assurent pas, à savoir que la dépense peut être aisément suivie à la trace dans les comptes de la balance des paiements.

L'opérationnalisation de ces paquets d'appui complémentaire sera 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 examinera la possibilité d'utiliser les instruments OAP dans tous ses PMR, qu'ils soient PRI, PFR ou à financement mixte, y compris les États fragiles. Le Groupe de la Banque utilisera les guichets de financement conformément à l'admissibilité des pays à ces guichets. Les ressources de la BAD financeront les instruments OAP dans les PRI **et les pays à financement mixte**, tandis que les ressources du FAD seront utilisées pour appuyer les OAP dans les PFR, y compris les États fragiles, les pays à financement mixte et les pays déficitaires. **Les pays à financement mixte seront admissibles à bénéficier d'OAP du FAD et de la BAD, sous réserve des règles du FAD et de la politique de crédit du Groupe de la Banque en vigueur.** Le Groupe de la Banque pourra utiliser d'autres enveloppes de ressources, telles que la Facilité en faveur des États fragiles (FEF), pour fournir des OAP dans des contextes nationaux différents, s'il y a lieu.

5.4. Relation avec le financement par plusieurs donateurs et les approches sectorielles – Une OAP ne peut être utilisée que pour financer le budget national d'un PMR, moyennant toutefois un dialogue ciblé dans des secteurs particuliers, si nécessaire. Inversement, le financement par plusieurs donateurs comprend en règle générale le financement conjoint par un certain nombre de donateurs contribuant à un guichet de financement partagé ou à un fonds fiduciaire, habituellement géré par un des donateurs au nom de tous. Il ne s'agit donc pas de la même chose qu'une OAP, puisqu'il implique le co-financement d'un guichet conjoint par les donateurs, plutôt que le financement du budget d'un PMR. La présente politique ne donne donc pas pouvoir au Groupe de la Banque de participer à des financements par plusieurs donateurs dans le cadre de ses OAP, à moins que ces financements ne soient transférés au budget national en appui à des réformes stratégiques et institutionnelles, auquel cas le Groupe de la Banque appliquera les instruments d'OAP appropriés. En revanche, les approches sectorielles (Swap) impliquent tous les principaux partenaires au développement travaillant ensemble sous la houlette du gouvernement du PMR dans un secteur particulier, sur la base d'un plan d'investissement unique piloté par le gouvernement. Dans le contexte de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide, c'est une bonne pratique que de participer à des approches sectorielles là où il en existe pour des OAP. Le Groupe de la Banque s'engagera, par conséquent, dans des approches sectorielles liées aux OAP dans les PMR où de telles approches existent. Le Groupe de la Banque s'efforcera également de promouvoir cette approche sectorielle stratégique par le biais d'OAP, là où elle n'est pas déjà pratiquée.

6. CADRE DES OAP

6.1. Documents de stratégie pays (DSP) : Le DSP fournira la base et le contexte stratégique pour l'utilisation d'une OAP dans un PMR. En tant que document fondamental de planification des opérations du Groupe de la Banque, le DSP apportera les justifications requises pour les OAP et démontrera 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 seront déterminés par le DSP sur la base des éléments suivants :

- ✓ Avantages et risques relatifs d'une OAP :
 - Préférences gouvernementales pour les OAP et les domaines prioritaires d'appui ;
 - Avantages potentiels de l'utilisation des OAP pour les réformes, les dépenses sociales, la réduction de la pauvreté et la croissance inclusive ;
 - Risques potentiels d'une OAP, y compris les risques fiduciaires, politiques, aux plans du développement et de la réputation ;
 - Autres options pour obtenir les résultats requis (leurs éventuels avantages et risques) ;
 - Expérience récente en matière d'OAP dans le pays.
- ✓ Satisfaction des critères d'admissibilité spécifiques (voir ci-dessous).

6.2. Critères d'admissibilité spécifiques 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 :

- ✓ **Engagement du Gouvernement pour la réduction de la pauvreté**, la croissance inclusive et les réformes, démontré par l'existence d'un DSRP/PND bien conçu, qui a fait l'objet de consultation, et de mécanismes²⁴ efficaces de mise en œuvre.
- ✓ **Stabilité macroéconomique**²⁵, 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 sera un indicateur important du cadre de politique macroéconomique. Là où il n'y a pas de programme du Fonds, dès les premières étapes de la préparation d'une OAP, la Banque s'assurera, avant de procéder à sa propre évaluation, que le FMI n'a pas de préoccupations majeures concernant l'adéquation des politiques macroéconomiques du pays. Tout problème lié au cadre de politique macroéconomique sera communiqué au Conseil d'administration de la Banque. Le Groupe de la Banque maintiendra une relation continue avec le FMI durant la conception et la mise en œuvre des OAP. Dans les pays FAD et à financement mixte, le Groupe de la Banque se fondera sur l'existence d'un programme en bonne voie du FMI ou sur une lettre d'évaluation positive du FMI pour déterminer l'admissibilité en amont et assurer le suivi. Dans les pays BAD, le FMI sera consulté et sollicité pour une lettre d'évaluation

²⁴ Les OAP appuient le budget national et les politiques prioritaires du gouvernement, notamment les réformes en cours. Il est, par conséquent important que ces priorités reflètent bien les objectifs de la Banque dans l'utilisation d'une OAP.

²⁵ La stabilité macroéconomique désigne l'état de l'économie d'un pays où il n'y a guère de volatilité dans l'évolution des principales variables macroéconomiques, telles que l'inflation, les taux de change, les taux d'intérêt, les déficits budgétaires. En général, il s'agit d'un contexte caractérisé par une inflation faible et stable, une monnaie stable, des taux d'intérêt faibles, des déficits budgétaires faibles par rapport au PIB, et un endettement faible rapporté au PIB. Ces conditions réduisent au minimum la vulnérabilité de l'économie aux chocs exogènes et sont nécessaires, mais pas suffisantes, pour réaliser une croissance soutenue du PIB. Dans des contextes où existent de fortes fluctuations dans la macroéconomie, les OAP peuvent rendre la situation encore pire. Par conséquent, elles ne seront utilisées que dans le contexte d'un cadre macroéconomique stable, généralement instauré par le PMR avec le concours du FMI. Ce risque ne se pose pas pour l'ABRC ou l'appui aux importations, dans la mesure où le premier est conçu pour réagir aux crises, y compris l'instabilité macroéconomique, et où le second peut lui-même contribuer à la stabilité macroéconomique.

positive, mais celle-ci ne sera pas une condition d'admissibilité formelle, pourvu que la Banque effectue elle-même sa propre évaluation de la stabilité macroéconomique à l'aide des indicateurs disponibles.

- ✓ **Évaluation satisfaisante du risque fiduciaire**²⁶ par le Groupe de la Banque pour affirmer soit que les systèmes nationaux (GFP) sont adéquats ou qu'ils sont en voie d'amélioration, pour autoriser un ABG.²⁷ Cette évaluation est notamment effectuée par rapport aux quatre piliers du Cadre de gestion du risque fiduciaire (CGRF) pour les OAP (budget, passation des marchés, audit et établissement de rapports, corruption), et à une gamme complète d'indicateurs, dont la transparence et l'exhaustivité (indicateurs PEFA). Lorsque l'évaluation conclut que la GFP est au moins satisfaisante ou en voie d'amélioration, cela constitue un critère d'admissibilité technique qui donne à la Banque l'assurance que les systèmes nationaux sont suffisamment solides (ou lorsqu'elles présentent des faiblesses, que des mesures sont prises pour y remédier) pour sauvegarder ses ressources. Le Groupe de la Banque n'est pas partisan de l'utilisation de normes minimales de GFP, mais s'intéresse plutôt à une trajectoire positive de changement, qui traduit un attachement effectif du PMR à la réforme. Cependant, la Banque s'attend en règle générale à avoir, au moins, un budget transparent²⁸ pour être sûre, notamment, qu'une analyse adéquate des besoins budgétaires peut être évaluée.
- ✓ La **stabilité politique** est essentielle pour appuyer efficacement le programme de réformes stratégiques par le biais des OAP. Fournir un appui sous forme d'OAP dans des situations d'instabilité politique pourrait aggraver cette instabilité puisqu'il y a risque de soutenir un groupe contre un autre. Là où il n'y a pas de stabilité politique, l'OAP n'est sans doute pas l'instrument le plus approprié²⁹.
- ✓ **Harmonisation**, attestée par l'établissement d'un solide partenariat entre les donateurs, **y compris les donateurs émergents, le cas échéant** ; le recours à des accords conjoints d'appui budgétaire et à des cadres communs d'évaluation des performances, entre autres³⁰.

6.2.2. Pour l'appui budgétaire en réponse aux crises (ABRC), l'admissibilité des PMR demeurera la même que pour l'Appui budgétaire général et Appui budgétaire sectoriel. Le Groupe de la Banque pourra décider de supprimer l'exigence de stabilité macroéconomique et/ou

²⁶ L'évaluation satisfaisante du risque dans cette politique vise à s'assurer que, en dépit d'un risque minime, les fonds OAP du Groupe de la Banque seront : i) utilisés aux fins auxquels ils sont destinés, ii) employés de façon optimale, et/ou iii) comptabilisés correctement. Le risque fiduciaire peut découler d'une variété de facteurs, notamment le manque de capacités, de compétences et de connaissances, l'inefficacité administrative, et/ou la corruption active. À cet égard, l'approche de la Banque de la gestion des risques reposera sur le Cadre de gestion du risque fiduciaire (CGRF), sous-tendu par : a) une compréhension approfondie de l'environnement du risque fiduciaire pour éclairer la conception des OAP, b) des mesures d'atténuation du risque pour sauvegarder les fonds, et c) le suivi continu des performances pour renforcer la compréhension des risques par la Banque et lui permettre de prendre rapidement des mesures correctives si des problèmes se posent.

²⁷ Le REP et les annexes résumeront les évaluations du risque fiduciaire les plus récents (en liaison avec le DSP) et les actualiseront au besoin sur la base d'outils de diagnostic conjoint.

²⁸ Les directives fourniront des précisions sur la signification de la transparence du budget.

²⁹ La stabilité politique désigne l'absence d'un événement obéissant à des motivations politiques et qui est susceptible d'affecter les réalisations d'une OAP de la Banque ; il peut s'agir notamment du caractère contestable d'une élection, de l'analyse du risque politique et d'une agitation sociale généralisée.

³⁰ 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.

de stabilité politique, en raison d'un contexte de crise.³¹ Les REP pour l'ABRC incluront une analyse de la situation macroéconomique, en collaboration avec le FMI, et de l'environnement politique. Les partenaires seront consultés sur cette évaluation ainsi que sur la conception du programme, afin de s'assurer que l'opération apporte un maximum de valeur ajoutée. Les engagements concernant la réduction de la pauvreté, l'adéquation des systèmes nationaux (y compris une évaluation satisfaisante du risque fiduciaire) et l'harmonisation demeurent des critères importants pour l'ABRC.

6.2.3. *Pour l'appui aux importations, l'admissibilité des PMR* demeurera la même que pour l'Appui budgétaire général et Appui budgétaire sectoriel. Toutefois, le Groupe de la Banque appliquera des exigences moins rigoureuses pour la stabilité macroéconomique ou l'adéquation des systèmes nationaux. Ceci est dû au fait que l'appui aux importations recèle en lui-même une fonction de stabilisation macroéconomique (par conséquent, la stabilité ne constitue pas un préalable à son efficacité) et qu'il assure une sauvegarde fiduciaire inhérente, en sus de celle apportée par d'autres instruments d'OAP³².

6.2.4. *PMR ayant des systèmes nationaux faibles* : les évaluations du Groupe de la Banque du risque fiduciaire du pays éclaireront sa décision quant à l'adéquation du système de GFP (y compris quand l'OAP appuie des actions de GFP) et aux réformes destinées à appuyer l'opération. L'évaluation sera basée sur le travail analytique propre de la Banque mené en collaboration/coordination avec d'autres sur la base d'outils de diagnostic conjoint, tels que le PEFA. Dans les PMR ayant des systèmes nationaux faibles, le Groupe de la Banque ne financera des OAP que si le pays s'engage sur un programme adéquat de réforme/d'amélioration de la GFP et qu'il y a lieu de penser que des améliorations se produiront en temps voulu. À cet égard, des conditions de prêts basées sur des actions préalables aideront à atténuer les risques fiduciaires associés aux OAP et à démontrer l'attachement du pays aux réformes.

6.2.5. *Traitement des États fragiles* : Le Groupe de la Banque cherchera à exploiter son avantage comparatif dans la mise en œuvre des OAP dans les États fragiles. Le Groupe de la Banque utilisera les OAP dans ces États en coordination avec d'autres donateurs pour : a) aider à reconstruire les systèmes et institutions essentiels pour la gestion économique et financière, b) atténuer des vulnérabilités persistantes qui menacent la relance de l'économie, c) bâtir la capacité à effectuer des réformes ; et d) soutenir les pays qui démontrent un engagement à réformer et un potentiel pour progresser. De cette façon, les OAP pourront générer de grands bienfaits dans les États fragiles en contribuant à la reconstruction de l'État. Toutefois, les OAP pourraient également être porteuses de risques considérables dans des situations de fragilité. Par conséquent, la décision d'utiliser des OAP dans les États fragiles sera précédée d'une analyse des risques (fiduciaires, politiques, opérationnels et de réputation) et d'un examen des bénéfices potentiels. Les États fragiles seront soumis aux critères normaux d'admissibilité aux OAP présentés ci-dessus. Au cas où un ou plusieurs de ces critères ne peuvent pas être remplis, le Groupe de la Banque étudiera la possibilité d'y déroger et d'approuver les OAP afin de soutenir

³¹ Ces deux critères visent à maximiser l'influence du dialogue sur les réformes stratégiques. L'ABRC n'est pas un instrument destiné à être utilisé avant tout pour la réforme stratégique, mais plutôt pour aider à atténuer les effets d'une crise et, partant, préserver les dépenses publiques essentielles ou ajouter des dépenses au filet de sécurité pour la réduction de la pauvreté, en vue d'atténuer l'impact d'un choc.

³² Ceci implique que la Banque peut octroyer un appui aux importations (AI) dans un contexte où il n'y a pas : i) de stabilité macroéconomique, parce que l'AI peut lui-même contribuer à la stabilité macroéconomique, ou ii) d'adéquation des systèmes nationaux parce que l'AI peut être octroyé par rapport à une liste négative d'achat de biens importés, et les dépenses d'importation peuvent faire l'objet de suivi jusqu'à concurrence d'un montant égal à l'AI fourni. Par conséquent, des systèmes nationaux de GFP faibles (systèmes d'audit, en particulier) peuvent être évités en utilisant cet instrument.

la reconstruction de l'État lorsque, au minimum : i) le gouvernement fait preuve d'une forte volonté politique et d'un solide engagement en faveur des réformes ; **et, si possible,** ii) l'évaluation en amont de l'environnement fiduciaire est satisfaisante ou que des réformes crédibles sont en cours **qui peuvent être appuyées par l'OAP elle-même.** Les OAP seront accompagnées par des projets complémentaires de renforcement des capacités et d'assistance technique ciblant les domaines de risques fiduciaires. Les OAP fournies par l'intermédiaire des guichets de financement de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF) du Groupe de la Banque seront également soumises aux règles pertinentes de la FEF, notamment sur l'utilisation des sauvegardes fiduciaires³³.

6.2.6. *Allocation des ressources*³⁴ : 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 DSP, en tenant compte des facteurs suivants :

- ✓ Besoins en financements d'un pays : Le DSP tient compte des mesures nécessaires pour obtenir 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 l'ampleur 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 à financement mixte : 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 réglementaire, y compris dans les cadres macroéconomiques, de gouvernance et politiques, ainsi que les changements dans la capacité des systèmes de GFP.

6.3. OAP non programmées : Le Groupe de la Banque étudiera la possibilité d'utiliser, dans les PRI et les PFR, y compris les États fragiles, des OAP non programmées dans les DSP. Les circonstances dans lesquelles de telles OAP sont fournies sont présentées ci-dessous³⁵.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

6.3.1. *OAP non programmées dans les PRI (situations de crise et de quasi-crise)* : Le Groupe de la Banque financera 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 utilisera l'instrument ABRC. Le volume d'un tel appui financier dépendra de la disponibilité à la Banque d'un niveau suffisant de ressources financières et de capacité à supporter des risques.

6.3.2. *OAP non programmées dans les PFR et les États fragiles (situations de crise³⁶, de conflit³⁷ et de post-confit)* : 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 de capacités du pays pour traiter comme il se devrait des aspects ayant trait à la conception³⁸ (tel qu'indiqué ci-après) ou un programme stratégique élaboré en consultation avec les parties prenantes. Dans de telles situations, le Groupe de la Banque étudiera la possibilité d'utiliser, à titre exceptionnel, l'instrument ABRC. La préparation d'une OAP ponctuelle dans de telles situations sera guidée par les Directives de mise en œuvre qui accompagneront la présente Politique.

6.4. Financements supplémentaires³⁹ : La Banque fournira des financements supplémentaires à travers des OAP existantes, à titre exceptionnel à la demande du pays membre. À cette fin, un accord de prêt distinct sera préparé sur la base des mêmes rapport d'évaluation, objectifs et cadre logique que l'OAP en cours de mise en œuvre. Le financement supplémentaire sera fourni pour une OAP pour laquelle un besoin de financement non satisfait et imprévu compromettrait la mise en œuvre d'une opération existante, qui, sans cela, évolue conformément au calendrier prévu et au programme d'action convenu. L'approbation du Conseil sera toujours sollicitée dans le cas de financement supplémentaire. **Dans les cas où le montant supplémentaire demandé dépasse le montant du prêt initial, le Groupe de la Banque exigera d'intervenir sous la forme d'une nouvelle OAP.** Le financement supplémentaire ne sera approuvé que dans les circonstances suivantes :

- ✓ L'OAP est mise en œuvre conformément aux dispositions de l'accord de prêt ou de don ;
- ✓ Le pays n'est pas à même de mobiliser des fonds suffisants auprès d'autres sources à des modalités ou dans un délai raisonnables ;
- ✓ Le temps disponible est trop court pour le traitement d'une autre opération autonome de la Banque ;
- ✓ Le pays est attaché au programme, et les organes d'exécution ont administré la preuve de leurs compétences pour le mettre en œuvre.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Une demande de financement supplémentaire pour une OAP sera accompagnée d'un document concis sur le financement supplémentaire. La préparation de ce document sera guidée par les Directives de mise en œuvre.

7. CONCEPTION DES OAP

7.1. Travail analytique : La conception des OAP est lourdement tributaire du travail analytique. Conformément au programme d'action pour la gestion du savoir, le Groupe de la Banque veillera à ce que les études de référence nécessaires pour appuyer les OAP soient effectuées. Le Groupe de la Banque entreprendra un travail analytique pertinent en coordination/collaboration avec d'autres partenaires et le gouvernement, ou tirera parti des analyses antérieures effectuées par d'autres, y compris les documents-cadres de politique économique⁴⁰. Le rapport d'évaluation de programme (REP) énoncera indiquera les principales sources des analyses utilisées dans la conception de l'OAP. Le travail analytique préalable inclura les analyses des politiques et institutions économiques ou sectorielles visant à stimuler l'investissement, à créer des emplois, et à accélérer la croissance et l'inscrire dans la durée, ainsi que les analyses de la pauvreté et des impacts sociaux (notamment le genre) 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 énoncera clairement, 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 l'obtention des résultats.

7.3. Conditions des prêts/dons : Le REP et les accords juridiques définiront les conditions de prêt ou de don spécifiques au programme OAP. Celles-ci seront 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 à mener dans le pays ; et iii) la Déclaration de politique de développement⁴¹ 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 déterminera, conformément aux principes de bonnes pratiques relatifs à la conditionnalité, lesquelles parmi les mesures stratégiques et institutionnelles proposées par le pays sont cruciales pour la mise en œuvre du programme appuyé par l'OAP et l'obtention des résultats qui en sont escomptés. Le Groupe de la Banque s'efforcera d'harmoniser ces conditions avec celles d'autres partenaires au développement, en consultation avec le pays concerné, tout en se réservant la responsabilité de la décision quant au financement.

7.4. Rationalisation de la conditionnalité : Conformément au consensus international sur les meilleures pratiques, le Groupe de la Banque liera le financement d'une OAP à un cadre harmonisé de conditions, ce qui implique que la Banque s'efforcera, chaque fois que ce sera possible, de tirer les conditions d'un cadre opérationnel commun, tel que le DSRP, le PND, et, dans les cas qui s'y prêtent, le Cadre d'évaluation de la performance (CEP) ou l'équivalent national (en conformité avec la section 7.3). L'expérience récente⁴² a montré qu'en général, pour être couronné de succès, un changement de politique doit faire l'objet d'appropriation par le pays et être piloté par celui-ci, plutôt qu'imposé de l'extérieur en tant que condition. À cet égard, le

⁴⁰ 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.

⁴¹ La Déclaration 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.

⁴² Incluant les résultats : (i) Évaluation 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 »

Groupe de la Banque, pour assurer l'efficacité des OAP, s'appuiera sur les progrès déjà réalisés ou sur des actions⁴³ préalables qui facilitent la réalisation des éléments clés du DSRP, du PND ou du CEF, et la mesure des progrès accomplis vers la réalisation de ces éléments, tels qu'évalués dans les critères d'admissibilité. Les conditions préalables au décaissement au titre des OAP sont limitées aux actions identifiées, hiérarchisées et mises en œuvre par le gouvernement, conformément au calendrier établi d'un commun accord, et qui sont essentielles pour le succès du programme OAP soutenu et enregistré dans le CEP, s'il y a lieu. Les détails précis seront définis dans les Directives de mise en œuvre.

7.5. Approche programmatique des OAP⁴⁴ : 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 financement liées entre elles et successives, fixées dans un cadre pluriannuel en appui à des réformes stratégiques à moyen terme. L'adoption d'une approche programmatique permettra au Groupe de la Banque d'indiquer aux PMR, au début du cycle budgétaire national, les financements potentiels à moyen terme (par exemple, dans un cycle triennal glissant), afin de faciliter l'alignement et la prévisibilité⁴⁵. L'approche programmatique des OAP se traduira par la fourniture d'un appui en plusieurs phases, qui sera lié au plan national de développement (PND) à moyen terme ou à la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) du pays concerné.

7.5.1. Dans la conception des approches programmatiques aux OAP, le Groupe de la Banque disposera des options suivantes⁴⁶ :

- **Opérations programmatiques – Série d'opérations d'une année chacune dans un cadre pluriannuel :** de telles interventions consistent en des opérations en tranche unique qui sont présentées de façon successive au Conseil du Groupe de la Banque, dans un cadre à moyen terme défini au tout début et incluant des actions préalables indicatives, des indicateurs de progrès contrôlables et des déclencheurs⁴⁷ 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 échelonnement, en fonction de progrès satisfaisants dans la réalisation des déclencheurs définis. À la fin de chaque phase, un document⁴⁸ d'évaluation rationalisée sera établi, qui indiquera les mesures

⁴³ 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 préalables au décaissement.

⁴⁴ 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 budgétaire national ; ii) l'accélération de la préparation par la Banque de l'appui subséquent, en particulier 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 échelonnement réaliste des réformes.

⁴⁵ Les types et les modalités des OAP ou leurs équivalents utilisés par les autres donateurs et IFI ne cessent d'évoluer. Au fur et à mesure que de nouvelles variations feront leur apparition et seront jugés appropriés pour le Groupe de la Banque, la Politique pourrait les intégrer, sous réserve de l'approbation du Conseil.

⁴⁶ Voir annexe 8 pour les cadres pluriannuels existants chez quelques partenaires au développement.

⁴⁷ 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 préalables 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 peuvent différer quelque peu des déclencheurs de l'opération précédente à cause des changements de circonstances dans le pays.

⁴⁸ Voir le plan du document dans les Directives de mise en œuvre.

préalables (conditions préalables au décaissement) qui ont été prises, avant de passer au prêt ou don suivant ainsi qu'aux déclencheurs des opérations subséquentes dans la série. Un RAP formel ne sera pas préparé chaque année, mais seulement à la fin du programme à moyen terme. Le recours à des séries programmatiques est particulièrement utile dans les PMR où le Groupe de la Banque souhaite améliorer la prévisibilité et la transparence des flux d'OAP, tout en permettant une flexibilité dans la conception à moyen terme d'OAP pour tenir compte du changement de circonstances. Il permet également au Conseil d'administration d'exercer un plus grand contrôle sur le programme de financement et requiert seulement un document d'évaluation rationalisée et une ratification par le PMR à chaque phase.

Le Conseil d'administration du Groupe de la Banque examinera et approuvera le programme-cadre pluriannuel ou à moyen terme le décrit dans le REP en même temps que la première tranche ainsi que les conditions y afférentes. Toutefois, parce que les déclencheurs relatifs aux phases ultérieures de la série sont indicatifs⁴⁹, tous les prêts subséquents seront présentés au Conseil du Groupe de la Banque pour approbation. Généralement, les opérations subséquentes dans la série sont présentées d'une manière rationalisée. Un accord de prêt distinct sera préparé pour chaque phase du programme. Contrairement aux opérations multi-tranches traditionnelles qui s'appuient sur des promesses d'actions futures pour justifier les décaissements, chaque prêt en 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 achevées, et contribuera, par conséquent, à une mise œuvre systématique de politiques.

- **Programme à tranches multiples** – Le Groupe de la Banque continuera d'utiliser des opérations pluriannuelles à prêt unique en plusieurs tranches fixées dans un cadre pluriannuel, le tout approuvé en amont dans un seul REP. Dans ce modèle, les conditions préalables au décaissement de chaque tranche (basées en règle générale sur des mesures préalables réalisées avant le prêt) seront identifiées et approuvées par le Conseil en même temps, lors de l'approbation initiale. Cette approche exige un haut degré de certitude sur les actions de réforme et sur l'échéancier, mais a l'avantage de réduire sensiblement les coûts de transaction et d'accroître l'efficacité aussi bien pour la Banque que pour le PMR. À cet égard, les conditions préalables au décaissement ou les actions préalables seront définies dans l'accord de prêt et les tranches subséquentes seront décaissées en fonction de la réalisation de ces conditions ou actions, sans un nouvel examen par le Conseil de la Banque. À moins que toutes les conditions préalables ne soient remplies, une tranche ne sera libérée que si le Conseil du Groupe de la Banque approuve une dérogation à la (ou aux) condition(s) non remplie(s).

7.5.2. Le type et le délai fixés pour une approche programmatique spécifique seront indiqués dans le DSP et finalisés dans le REP, en fonction de la performance du pays et de son attachement aux priorités stratégiques définies dans le DSRP, des plans d'autres donateurs et des risques encourus⁵⁰.

⁴⁹ 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 nouvelles informations et aux circonstances changeantes durant la mise en œuvre et pouvoir changer la portée de l'opération sur le temps

⁵⁰ 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.

7.6 OAP autonomes - Le Groupe de la Banque maintiendra, en option, la préparation des OAP en une opération ponctuelle (opération autonome), dans les cas qui s'y prêtent. Chaque opération autonome sera soumise à l'examen et à l'approbation du Conseil du Groupe de la Banque.

7.7. Subdivision en plusieurs tranches⁵¹ : Le REP énoncera dans les grandes lignes les modalités de subdivision de l'OAP en plusieurs tranches. Il pourrait s'agir d'une tranche unique ou de tranches multiples, fixes (tranche de base) ou variables (basées sur la performance), en fonction, notamment, des besoins en financements du pays, du contenu et de l'échelonnement du programme et du risque. La Direction de la Banque se réservera le droit de modifier les conditions de décaissement d'une tranche, en se fondant sur les progrès globaux qui seront présentés au Conseil et évalués à titre de demande de dérogation.

7.8. Gestion des risques⁵² : Le REP fournira de plus amples informations sur la gestion des risques liés aux OAP. C'est aux PMR qu'incombera au premier chef la responsabilité de la gestion des risques opérationnels ayant une incidence sur l'efficacité des OAP en matière de développement. Le Groupe de la Banque renforcera 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 veillera également à ce que les OAP soient assorties de mesures d'atténuation appropriées des risques identifiés, et d'indicateurs contrôlables pour suivre la probabilité de risque pendant la préparation des OAP.

7.9. Consultations et participation : Les OAP donnent l'occasion, à travers le dialogue sur les politiques à mener, d'aider les PMR à renforcer leur capacité à formuler et à mettre en œuvre des priorités réelles de développement national. À cet égard, le Groupe de la Banque nouera par anticipation 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 consultations et d'une participation à base élargie aux OAP. En outre, le Groupe de la Banque conseillera aux PMR de consulter et d'associer les principales parties prenantes du processus de développement du pays dans le processus de formulation de leurs plans/stratégies de développement. Le REP décrira les modalités de consultation et de participation au niveau des pays dans le cadre de l'opération, et les résultats du processus participatif adopté pour formuler la stratégie de développement du pays. Le Groupe de la Banque a le devoir de consulter sur les actions qu'elle appuie. Les analyses pertinentes effectuées 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 transversales⁵³

7.10.1. Pauvreté et impacts sociaux, y compris le genre⁵⁴ : Conformément à son mandat en matière de réduction de la pauvreté et à son engagement en faveur des questions sociales et des

⁵¹ Voir les définitions des options concernant les tranches à l'Annexe 3.

⁵² Les Directives de mise en œuvre fourniront des orientations pour l'application des OAP en matière d'évaluation des risques.

⁵³ Le Groupe de la Banque appuiera également les priorités de réforme des PMR visant à promouvoir/trouver des solutions à des questions aussi essentielles que le genre, le changement climatique et l'environnement. Dans ces PMR, le dialogue sur les politiques à mener inclura ces importantes questions transversales.

⁵⁴ 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.

questions de genre, le Groupe de la Banque déterminera les implications d'une OAP pour la réduction de la pauvreté, l'inclusion sociale **et l'équité**, l'égalité hommes-femmes et la vulnérabilité dans un pays. Le Groupe de la Banque analysera les effets des politiques du pays appuyées par l'OAP, ainsi que les effets de l'OAP elle-même (par exemple, les effets macroéconomiques, notamment sur l'inflation et le taux de change) sur la pauvreté, l'égalité hommes-femmes et les questions sociales plus larges dans le cadre de la conception de l'OAP. Là où il risque d'y avoir d'importants déficits ou insuffisances d'analyse, notamment en matière de genre, le REP de l'OAP indiquera comment ces déficits seront traités avant ou pendant la mise en œuvre. Cela est particulièrement important dans le contexte de programmes qui ont des impacts financiers importants ou qui appuient certains types de réformes économiques ayant des effets sociaux potentiels négatifs. Dans de tels contextes, le Groupe de la Banque évaluera et s'efforcera d'atténuer les effets négatifs sur les pauvres et les groupes vulnérables, tels que les femmes, les enfants, les filles et les jeunes sans emploi.

7.10.2. Changement climatique et environnement⁵⁵ : Le Groupe de la Banque déterminera si oui ou non les politiques du pays concerné qui doivent être appuyées par l'OAP proposée auront ou non des incidences importantes pour l'environnement et le changement climatique dans ce pays. Le REP décrira clairement la capacité des systèmes nationaux à atténuer les impacts importants, en s'appuyant sur les analyses pertinentes effectuées au niveau du pays ou sur les analyses sectorielles portant sur l'environnement et le changement climatique. En cas de déficits ou d'insuffisances importants, le Groupe de la Banque indiquera, dans le REP, comment ils seront traités avant ou pendant la mise en œuvre.

7.11. Dialogue sur les politiques à mener : Le Groupe de la Banque capitalisera sur les programmes de gestion du savoir et de décentralisation existants pour renforcer le dialogue sur les politiques à mener afin de s'assurer que les réformes majeures (tirées du Cadre d'évaluation de performances (CEP) ou du DSRP) sont définies d'un commun accord dans le REP, que les objectifs sont identifiés et les résultats sont évalués. Le Groupe de la Banque veillera à ce que des mesures stratégiques et des résultats vérifiables soient au cœur d'un dialogue plus stratégique et ciblé. Le champ du dialogue sera fonction des objectifs spécifiques de l'intervention appuyée par l'OAP au niveau du pays et inclura notamment : a) des aspects essentiels des politiques publiques et des dépenses, b) des aspects stratégiques de la gestion économique, y compris la mobilisation des recettes (perception d'impôts et administration fiscale), c) la mise en œuvre d'actions et de mesures dont le gouvernement et les partenaires au sein de l'OAP ont convenu d'inclure dans le CEP ou dans le programme de développement, et d) le suivi de l'engagement du PMR pour les réformes définies d'un commun accord. Si le Groupe de la Banque n'a pas l'intention de s'ingérer dans les affaires politiques d'un PMR à la faveur de son dialogue, il n'en reconnaît pas moins que l'environnement politique pourrait influencer sur le succès de ses interventions. À cet égard, le Groupe de la Banque tiendra compte du contexte politique d'un PMR (à l'aide de l'analyse du risque politique) dans la conception et la mise en œuvre de ses OAP, afin d'en maximiser la valeur ajoutée.

⁵⁵ Le personnel doit se référer aux Procédures actuelles de la Banque pour l'évaluation des effets environnementaux et sociaux.

8. MISE EN OEUVRE DES OAP

8.1. Utilisation des systèmes nationaux : Dans la logique de l'adhésion du Groupe de la Banque aux 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'utilisation des systèmes nationaux. La Banque utilisera ces systèmes après qu'ils auront été adéquatement évalués et jugés assez solides ou en voie d'amélioration, avec un programme de réformes crédible. Les OAP seront mises en œuvre **de préférence** conjointement et, **accessoirement**, en consultation avec d'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 l'adéquation des systèmes nationaux et de l'environnement macroéconomique.

8.2. Suivi : Les OAP feront l'objet d'un suivi depuis leur initiation jusqu'à leur achèvement pour en favoriser une mise en œuvre harmonieuse et cerner leur évolution vers la réalisation de leurs objectifs de développement. Ce suivi reposera sur l'utilisation des évaluations de la performance du pays. En collaboration avec les PMR et les partenaires au développement, le Groupe de la Banque utilisera des analyses pertinentes (par exemple, les revues annuelles de la performance des stratégies de réduction de la pauvreté, les revues des dépenses publiques, et les évaluations du risque fiduciaire) pour fournir une base commune pour apprécier les objectifs et les résultats des OAP. La fonction de suivi des OAP s'appuiera sur des systèmes d'information nationaux et des indicateurs sectoriels clés du Groupe de la Banque pour fournir des indicateurs quantitatifs contrôlables⁵⁶.

8.3. Supervision : Le Groupe de la Banque complètera les efforts des PMR en examinant les progrès réalisés dans la mise en œuvre des OAP au cours des missions de supervision périodiques associant aussi bien les Bureaux extérieurs/centres de ressources régionaux que le Siège, afin de pourvoir : i) à l'évaluation de l'octroi par le Groupe de la Banque d'un appui efficace et proactif pour la mise en œuvre des OAP ; ii) à un dialogue efficace avec les parties prenantes ; et iii) à l'établissement à temps de rapports sur la performance, rapports qui feront également ressortir d'éventuels contraintes ou changements majeurs dans la situation des pays qui ont une incidence sur la mise en œuvre des OAP. Les missions de supervision seront également mises à profit pour vérifier la réalisation de conditions précises de l'OAP. Dans les pays où il existe des groupes d'appui budgétaire conjoint, le Groupe de la Banque participera aux missions de supervision conjointes⁵⁷.

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 établi. Pour les opérations programmatiques, un RAP complet sera produit à l'achèvement du programme intégral. Ce RAP comprend une évaluation distincte de la contribution de chaque opération faisant partie du programme⁵⁸. Pour les opérations autonomes et les opérations programmatiques à prêt unique en tranches, un RAP complet sera établi à l'achèvement du programme.

⁵⁶ Les Directives de mise en œuvre fourniront de plus amples informations sur les indicateurs contrôlables.

⁵⁷ Voir les Directives de mise en œuvre des OAP qui fourniront de plus amples informations sur un cadre de supervision axé sur le suivi des résultats en matière de développement et des risques. Ce cadre visera à fournir des orientations notamment sur les aspects suivants : 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, et iii) le suivi et la gestion des risques.

⁵⁸ 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.

9. DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE

9.1 Risques fiduciaires des OAP : Le Groupe de la Banque évaluera les risques fiduciaires des OAP au niveau des DSP qui feront l'objet d'une mise à jour au cours de la préparation de l'OAP⁵⁹. Les évaluations des risques fiduciaires porteront notamment sur l'état et les tendances du budget d'un pays, la réalisation d'audits et l'établissement de rapports, la passation de marchés et la lutte contre la corruption. L'évaluation analysera les facteurs sous-tendant les risques fiduciaires et déterminera les mesures d'atténuation des risques pertinentes à adopter. Ces mesures comprendront : i) la combinaison des instruments de financement, une assistance technique complémentaire ; ii) l'appui aux programmes de réformes ; et iii) des mécanismes de sauvegarde à court terme et des indicateurs contrôlables pour suivre de près les risques à forte probabilité d'occurrence.

9.2 Recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques : L'évaluation en amont, par le Groupe de la Banque, des risques fiduciaires éclairera l'évaluation des critères d'admissibilité des pays aux OAP pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux. L'évaluation en amont déterminera 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 moyennant un appui à travers l'OAP envisagée. Dans la négative, le Groupe de la Banque rejettera une OAP si elle ne comporte pas des mesures de sauvegarde suffisantes. La Banque étudiera la possibilité d'utiliser d'autres instruments qui permettront d'assurer la sauvegarde des ressources de la Banque dans de telles circonstances.

9.3. Audit : En accord avec son Cadre de gestion du risque fiduciaire (CGRF) pour les OAP, le Groupe de la Banque n'auditera pas directement les ressources OAP, en raison de leur fongibilité. Il s'appuiera plutôt sur les systèmes nationaux d'audit et d'établissement de rapports. À cet égard, le Groupe de la Banque ne programmera une OAP que s'il y a, en amont, une évaluation satisfaisante des systèmes nationaux, notamment des systèmes d'audit du pays. Ceci implique que les OAP seront programmées là où les systèmes nationaux d'audit sont suffisamment solides, d'après l'évaluation en amont de la Banque. Cette évaluation sera effectuée dans le cadre de l'évaluation du risque fiduciaire dans le DSP, ce qui contribuera à éclairer la décision d'utiliser une OAP en accord avec les critères d'admissibilité. Si la revue décèle des faiblesses dans le système d'audit ou d'autres systèmes de GFP, ou s'il n'existe pas de plan d'action acceptable pour remédier aux faiblesses détectées, le Groupe de la Banque indiquera les mesures complémentaires requises pour assurer des dispositions fiduciaires et des sauvegardes acceptables en vue de renforcer le système national d'audit pour l'OAP. Là où ces options ne font défaut, le Groupe de la Banque rejettera l'OAP et pourra éventuellement étudier la possibilité d'utiliser d'autres instruments de financement, si la Haute direction le juge judicieux. Pour auditer les OAP, le Groupe de la Banque utilisera sa triple approche de l'audit des OAP, telle que décrite ci-dessous :

⁵⁹ L'évaluation est basée sur le Cadre actuel du Groupe de la Banque pour la gestion des risques fiduciaires liés aux OAP.

1. *Évaluation en amont* des systèmes nationaux, notamment les dispositions du système national d'audit avant l'utilisation d'une OAP.
2. *Évaluation/supervision adéquate* de l'opération, y compris la spécification en amont d'indicateurs quantifiables d'extrants et de réalisations, et des mécanismes de suivi.
3. *Information financière*, avec diffusion d'informations complètes sur l'utilisation des fonds pour s'assurer qu'ils sont employés comme prévu.

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 non négligeables 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, l'établissement d'une délégation de pouvoirs claire et la rationalisation des procédures ;
- ✓ Préparation et consolidation des Directives de mise en œuvre ;
- ✓ Conception et déploiement d'un programme de formation continue du personnel ;
- ✓ Renforcement du leadership en matière de dialogue sur les politiques à mener.

10.1.1 *Approche de « la Banque dans son ensemble »* – Étant donné l'importance croissante de l'intégration de la Banque et la valeur que revêt la réalisation d'OAP sectorielles, notamment dans les secteurs prioritaires, il est indispensable d'adopter l'approche de « la Banque dans son ensemble », selon laquelle les départements régionaux de la Banque (qui incluent les bureaux extérieurs et les centres de ressources régionaux) programmeront régulièrement des OAP dans les DSP, alors que les départements sectoriels leur donneront une traduction opérationnelle en tant qu'instruments de financement. Ceci requerra : i) un renforcement des capacités des départements régionaux (y compris les bureaux extérieurs et les centres de ressources régionaux) pour la prise en compte fréquente des OAP dans les DSP, et celles des départements sectoriels pour la conception et la mise en œuvre des OAP ; ii) la collaboration interdépartementale, notamment entre le Département de la gouvernance, de la gestion économique et financière, les autres secteurs ainsi que les bureaux extérieurs et les centres de ressources régionaux ; et iii) le renforcement de la capacité des bureaux extérieurs et des centres de ressources régionaux à nouer par anticipation le dialogue sur les politiques à mener et assurer 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 sur ceux relatifs aux projets d'investissement, tels que définis dans la Directive présidentielle n° 07/2007. Ces processus seront révisés pour tenir compte de la valeur ajoutée à stade d'identification, de préparation, d'évaluation et de supervision d'une OAP, ainsi que des

économies de temps potentielles, en particulier pour les opérations de suivi 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 des départements pays, des bureaux extérieurs et des centres ressources régionaux, des équipes de travail et de la Direction, aux divers stades du processus. La révision sera préparée par le Département des politiques opérationnelles en consultation avec les départements opérationnels, en vue de l'examen par la Haute direction et de la publication en tant que partie intégrante des Directives de mise en œuvre.

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 certaines pratiques et de la clarification de contributions essentielles à la préparation, l'évaluation, la supervision et l'évaluation des OAP. Elles seront préparées au fil du temps et incluront les éléments suivants : des processus rationalisés ; la préparation des programmes OAP à travers des 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. Cette formation portera entre autres sur tous les aspects de la nouvelle politique et des Directives de mise en œuvre, notamment la justification de chaque partie des directives ainsi que la meilleure manière de mener le dialogue sur les politiques. Elle sera élaborée une fois que la politique et les directives seront achevées, et, après une phase pilote, elle sera déployée au profit du personnel des départements sectoriels, régionaux et de la conformité ainsi que dans les bureaux extérieurs.

10.1.5. *Leadership renforcé et institutionnalisé pour le dialogue sur les politiques à mener* – La mise en œuvre efficace de la politique en matière d'OAP ainsi que le rôle prévu du Groupe de la Banque pour la direction des groupes d'appui budgétaire requerront un renforcement des capacités internes du Groupe de la Banque (en particulier au niveau des bureaux extérieurs) pour favoriser une pleine participation au dialogue sur les politiques à mener, ce qui supposera notamment : i) une participation active à des forums stratégiques comprenant des groupes d'appui budgétaire multi-donateur et des groupes de travail sur la GFP, pour discuter des priorités budgétaires, de l'allocation globale des ressources et des programmes d'action de réforme ; ii) l'intensification du dialogue sur des questions stratégiques de fond au niveau sectoriel ; et iii) le renforcement du dialogue sur la hiérarchisation des priorités dans les politiques de réduction de la pauvreté.

10.2. Procédures et directives intérimaires : La Politique devrait entrer en vigueur dès son approbation par le Conseil. La mise en œuvre de la politique sera faite de manière progressive, étant donné que la Banque doit préparer les directives de mise en œuvre, exécuter le programme de formation du personnel, entreprendre le travail analytique nécessaire et procéder à la mise à jour des DSP. 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 seront alignées sur la présente Politique pour appuyer les exigences de sa mise en œuvre.

10.4. Revue de la Politique : Le Département d'évaluation du Groupe de la Banque, sur demande du Conseil d'administration, effectuera des évaluations indépendantes de la Politique à **des intervalles de cinq (5) ans**. Les conclusions de ces évaluations seront envoyées au Conseil et utilisées pour actualiser la Politique.

11. IMPLICATIONS EN TERMES DE COÛTS

11.1. Les plupart des coûts immédiats 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 importants au fil du temps sont liés au renforcement de la participation du Groupe de la Banque et de son rôle moteur dans les OAP, ainsi qu'aux efforts d'appui multi-donateurs y afférents ; au renforcement de sa capacité à mener le dialogue sur les politiques et le travail d'analyse connexe ; et à l'accroissement de l'efficacité du travail au sein des équipes multisectorielles. Les coûts associés à ces mesures seront pris en charge dans le cadre d'initiatives existantes du Groupe de la Banque, telles que la Feuille de route de la décentralisation et le Programme de gestion du savoir **(voir annexe 8 pour plus de détails)**.

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 de manière à favoriser une mise en œuvre efficace et efficiente de son DSRP et/ou de son PND. Le Groupe de la Banque appuiera 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 à l'obtention des 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 remplir 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, selon 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 / ou le travail analytique.
- **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 des projets et des programmes ; ii) renforcer les capacités institutionnelles des gouvernements et des organes d'exécution ; iii) élaborer des stratégies de développement ; iv) promouvoir le transfert de technologies ; et v) renforcer la coopération régionale.
- **Cadre d'évaluation de la performance (CEP)** : Par cadre d'évaluation de la performance, l'on entend une matrice de mesures stratégiques 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 CEF sont généralement révisés annuellement, et une revue annuelle de la performance est effectuée par rapport à ces indicateurs pour déterminer si la performance a été «satisfaisante» (en règle générale, réalisation d'au moins 80 % des objectifs).
- **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 préalables 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'effectue des décaissements dans une OAP.

- **Déclencheurs** : ce sont des actions planifiées dans la deuxième phase ou dans les phases ultérieures d'un programme OAP, et qui sont considérées comme essentielles pour l'obtention des résultats du programme et serviront de base à la fixation des actions ou conditions préalables aux opérations ultérieures. En d'autres termes, les déclencheurs sont les actions préalables attendues pour une opération subséquente. Les déclencheurs sont par nature indicatifs, et en tant que tels, 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 calendrier 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 à mener**: Par dialogue sur les politiques à mener, 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 à mener est un facteur essentiel dans une OAP. Il doit être éclairé par des analyses bien ciblées et des consultations avec les parties prenantes, y compris la société civile, étant donné qu'il donne une occasion de contribuer efficacement au contenu et à l'ordonnement des politiques publiques.
- **Financement supplémentaire** : Par financement supplémentaire, l'on entend l'octroi 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 donnés. C'est la raison pour laquelle les OAP ne peuvent être fournies que lorsque les priorités stratégiques et budgétaires du PMR concerné sont dans l'ensemble acceptables pour le Groupe de la Banque.
- **Guichets de financement** : Par guichets de financement, l'on entend les ressources des institutions constituant le Groupe de la Banque (Banque africaine de développement, Fonds africain de développement et Fonds spécial du Nigeria) que celui-ci utilise pour financer 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.
- **Responsabilité mutuelle** : Définie dans le Programme d'action d'Accra (2008) comme «...processus par lequel deux (ou plusieurs) partenaires se tiennent mutuellement responsables de la tenue des engagements volontairement pris l'un envers l'autre. Mais il va plus loin. C'est un processus par lequel l'adhésion aux programmes d'action communs et leur appropriation peuvent être suscités et renforcés par l'instauration de la confiance et la compréhension.

l'approfondissement des responsabilités et le renforcement des partenariats, ainsi que par l'ouverture à un examen minutieux externe pour évaluer les résultats par rapport aux buts. »

- **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 tout au long du cycle de programmation d'une OAP. Les décaissements sont subordonnés à la satisfaction des conditions 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 et convenus avec le gouvernement.

ANNEXE 3: MISE À JOUR : CE QUI EST NOUVEAU DANS LA POLITIQUE SUR LES OAP

Catégorie	Clauses antérieures	Nouvelles clauses
Contexte	D. OAR guides par différents documents du Groupe de la Banque (voir Annexe 1)	E. Une politique du Groupe de la Banque pour les opérations d'appui programmatique et ses Directives de mise en œuvre.
F. Nom	G. Opérations d'appui aux réformes	H. Opérations d'appui programmatique
I. Instruments	(i) Appui budgétaire général ; (ii) appui budgétaire sectoriel ; (iii) appui aux importations	J. Appui budgétaire en réponse aux crises ajouté aux instruments d'OAP existants
K. Rôle des Documents de stratégie (DSP)	L. Pas très bien défini	M. Rôle des DSP bien articulé. Ils définissent le contexte stratégique et créent la base pour fournir un soutien sous forme d'OAP.
N. Cadre de résultats	O. Pas très bien défini	P. Un cadre logique des résultats est défini, i.e. un programme de gestion axée sur les résultats plus complet.
Q. Conception des OAP	R. (i) Tranches programmatiques –tranches multiples d'un prêt unique dans un cadre pluriannuel ; et (ii) OAR autonomes	S. 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.
T. Conditionnalités	U. (i) utilisation des conditionnalités comme effet de levier pour les réformes de politique ; (ii) actions préalables.	V. Actions préalables
W. Tranches	X. Tranches fixes	Y. Tranches fixes et variables (liées à la performance)
Z. Critères d'admissibilité	AA. Pas clairs pour divers instruments	BB. Critères d'admissibilité plus clairs pour tous les instruments
CC. Approche de « 3la Banque dans son ensemble »	DD. Majorité des OAR entreprises par le Département de la Gouvernance, de la Gestion économique et financière.	EE. Cadre permettant à tous les départements sectoriels d'utiliser les instruments d'OAP.
FF. Financement supplémentaire	GG. Règles du financement supplémentaire non spécifique aux OAR	HH. Règles définies pour le financement supplémentaires dans le cadre des OAP
II. États fragiles	JJ. Pas de directives claires pour les instruments d'OAR dans les États fragiles (EF)	KK. EF éligibles pour les OAP si : (i) ils démontrent 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'admissibilité définis dans la Politique.
Traitement	LL. Les OAR s'appuyaient sur une procédure qui s'applique aux projets d'investissement, tel que défini dans la Directive Présidentielle) 07/2007	MM. Une procédure spécifiquement conçue pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des OAP de la Banque sera définie dans les Directives de Mise en œuvre.
Documentation	NN. 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.

ANNEXE 4: TABLEAU COMPARATIF DES OAP ENTRE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT CHOISIS

Tableau comparatif des OAP entre des partenaires au développement choisis					
Catégorie	OO. Nouvelle Politique de la BAD	Banque Mondiale	BAsD	CE	DFID
Contexte de la politique	PP. Politique du Groupe de la Banque sur les opérations d'appui programmatique et Directives de mise en œuvre y relatives (2011)	QQ. Du prêt d'ajustement au prêt en appui aux politiques de développement (2004)	RR. Clarification de la politique des prêts programmatisés (2009)	Directives sur la conception des programmes et la gestion de l'appui budgétaire général (2007) Le contrat sur les OMD (2008) En cours de revue, l'approche révisée est attendue vers mi-2011	Note technique sur une approche renforcée de l'appui budgétaire (2011) Guide sur les conditionnalités du Royaume Uni (2009))
Approche programmatique	Oui Programmation pluriannuelle approuvée au tout début sur la base d'un cadre à moyen terme et comprenant une série de prêts à tranche unique. Programmation pluriannuelle comprenant des opérations à plusieurs tranches dans le cadre d'un prêt unique. Opérations autonomes (sur une année) S	Oui Programmation pluriannuelle approuvée au tout début sur la base d'un cadre à moyen terme et comprenant une série de prêts à tranche unique Opérations autonomes (sur une année)	Oui Programmation pluriannuelle approuvée au tout début sur la base d'un cadre à moyen terme et comprenant une série de prêts à tranche unique	Oui Programmation pluriannuelle approuvée au tout début incluant des contrats sur les OMD avec un engagement de 6 ans Opérations autonomes (sur une année) dans certains États fragiles	Oui Programmation pluriannuelle approuvée au tout début Opérations autonomes, bien que rarement utilisées

Critères d'admissibilité	<p>Stabilité macroéconomique.</p> <p>Stabilité politique.</p> <p>Engagement pour les réformes (y compris la GFP) et appropriation par le Gouvernement, mise en œuvre d'un DSRP /PND</p> <p>Évaluation satisfaisante du risque fiduciaire</p> <p>Harmonisation</p>	<p>Cadre macroéconomique</p> <p>Engagement pour et appropriation des réformes par le pays.</p> <p>Réformes de la GFP</p> <p>Harmonisation</p>	<p>Cadre macroéconomique</p> <p>Engagement pour et appropriation des réformes par le pays.</p> <p>Réformes de la GFP</p>	<p>Cadre macroéconomique</p> <p>Politique et stratégie nationales bien définies</p> <p>Programme de réformes de la GFP</p> <p>Harmonisation</p>	<p>Engagement pour la réduction de la pauvreté et pour l'atteinte des OMD.</p> <p>Respect des droits humains et des autres obligations internationales</p> <p>Programme de réformes de la GFP</p> <p>Renforcement de la responsabilité domestique</p>
Subdivision en tranches	<p>Tranches uniques</p> <p>Tranches multiples</p> <p>Tranches fixes</p> <p>Tranches variables</p>	<p>Tranches uniques</p> <p>Tranches multiples</p> <p>Tranches fixes seulement sur la base d'actions préalables</p>	<p>Tranches uniques</p> <p>Tranches multiples</p> <p>Tranches fixes</p>	<p>Tranches multiples</p> <p>Tranche fixe de base (70% de contrats sur les OMD et un montant variable pour toutes les OAP)</p> <p>Tranche conditionnelle axe sur la performance en termes de résultats portant sur les effets réalisés en matière de réduction de la pauvreté</p>	<p>Tranches uniques</p> <p>Tranches multiples</p> <p>Tranches fixes</p> <p>Tranches variables basées sur la performance en matière de réforme (CEP)</p> <p>Tranche conditionnée à un contrat de résultats portant sur la réalisation de résultats ayant fait l'objet d'un accord établi au départ avec les pays, e.g. décaissement de l'aide sur la base de réalisations préalables</p>

Conditionnalités	<p>Oui</p> <p>Critères d'admissibilité</p> <p>Basées sur des actions préalables essentielles pour la mise en œuvre de l'OAP ou le CMP et les résultats qui en sont attendus.</p>	<p>Oui</p> <p>Critères d'admissibilité</p> <p>Basées sur des actions préalables essentielles pour la mise en œuvre de l'OAP et les résultats qui en sont attendus.</p>	<p>Oui</p> <p>Pas claires, mais une certaine flexibilité dans l'utilisation des conditionnalités.</p>	<p>Oui</p> <p>Critères d'admissibilité</p> <p>Basées sur la performance mesurée conformément au CEP.</p>	<p>Oui</p> <p>Critères d'admissibilité</p> <p>Basées sur la performance mesurée conformément au CEP</p>
Audit des ressources des OAP par le bailleur	<p>L'évaluation à l'entrée du risque fiduciaire détermine l'admissibilité aux OAP et, par conséquent, la fiabilité des systèmes nationaux d'audit.</p> <p>Audit effectué jusqu'au point où les fonds sont transférés au trésor national du pays partenaire et vérification des indicateurs de produits et d'effet quantifiables ainsi que des mécanismes de suivi.</p> <p>L'audit de l'appui aux importations (AI) effectué par la Banque se limite seulement à la vérification des certifications d'importation fournies par le Gouvernement.</p>	<p>S'appuie sur le système national d'audit à cause de l'évaluation à l'entrée du risque fiduciaire (ERF)</p> <p>Audit effectué jusqu'au point où les fonds sont transférés au trésor national du pays partenaire</p> <p>L'audit de l'appui à la balance des paiements (BdP) effectué se limite seulement à la vérification des certifications d'importation fournies par le Gouvernement.</p>	<p>S'appuie sur le système national d'audit</p> <p>L'audit du mouvement des ressources d'un prêts en appui à la balance des paiements se limite seulement à la vérification des certifications d'importation fournies par le Gouvernement.</p>	<p>S'appuie sur le système national d'audit</p> <p>Audit effectué jusqu'au point où les fonds sont transférés au trésor national du pays partenaire</p>	<p>S'appuie sur le système national d'audit</p> <p>Une OAP de plus de £10m requiert une ERF de Dfid</p>

ANNEXE 5: PROJET DE TABLE DES MATIÈRES POUR LES DIRECTIVES DE MISE EN ŒUVRE DES OAP

Titres	Sous-titres
Chapitre 1 : Introduction aux OAP et à leurs résultats – Préparer le terrain	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cadre de résultats : Ce que les OAP de la Banque produisent <ul style="list-style-type: none"> ○ Mécanismes de transmission ○ Preuves d'évaluation ○ Durabilité ○ Risque d'exagérer l'influence de la politique ○ Domaines d'intervention non traditionnels ➤ Préférence et contexte des pays ➤ Consultations sur les politiques et processus de préparation
Chapitre 2 : Instruments d'OAP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instruments, objectifs, caractéristiques clés et résultats <ul style="list-style-type: none"> ○ Opérations d'appui budgétaire <ul style="list-style-type: none"> • Appui budgétaire général • Appui budgétaire sectoriel • Appui budgétaire en réponse aux crises ○ Appui aux importations ➤ Ensemble d'intrants <ul style="list-style-type: none"> ○ Fonds – dans le budget, fongibles ○ Renforcement des capacités et assistance technique supplémentaires ○ Dialogue sur les politiques à mener - décentralisé ○ EES – pour éclairer le dialogue ➤ Types d'intervention <ul style="list-style-type: none"> ○ Interventions multisectorielles/sectorielles ○ Approche programmatique, prévisibilité ➤ Catégories de pays et guichets de financement <ul style="list-style-type: none"> ○ BAD ○ FAD ○ États fragiles ➤ Objectifs spécifiques de chaque instrument d'OAP dans les PRI, PFR et les États fragiles
Chapitre 3 : Décision d'utiliser les OAP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rôle des DSP ➤ Coûts/risques et avantages <ul style="list-style-type: none"> ○ Évaluation des avantages potentiels des OAP selon le contexte

- Évaluation des risques des OAP (opérationnels, politiques, fiduciaires, de réputation, etc.)
- Détermination de l'admissibilité
- Critères d'admissibilité et leur évaluation
 - Analyse macroéconomique
 - Analyse politique
 - Adéquation des systèmes nationaux/ gestion du risque fiduciaire
- Choix de l'instrument
- Allocation des ressources (taille de l'OAP)
- Travail analytique (produits du savoir)
- Consultation et participation
- Questions transversales
 - Impact social et sur la pauvreté
 - Impact sur le genre
 - Impact sur l'environnement et le changement climatique

Chapitre 4 : Conception des OAP

- Programmation pluriannuelle et prévisibilité
- Alignement avec le cycle budgétaire national et prévisibilité
- Conditions de prêt/don
 - Cadres d'évaluation de la performance
- Subdivision en tranches
- Gestion du risque
 - Incluant le risque fiduciaire et les mesures de sauvegarde
- Choix/conception des composantes
- Assurance qualité et résultats

- Qualité à l'entrée
- Qualité à la supervision
- Qualité à la sortie
- Contribution aux résultats en matière de développement

Chapitre 5 : Bonnes pratiques pour l'efficacité de l'aide

- Appropriation
- Alignement et prévisibilité
- Harmonisation
- Responsabilité mutuelle – y compris des mécanismes d'évaluation conjointe
- Rationalisation des conditionnalités
 - Approches pour fixer les conditions
 - Subdivision en tranches

Chapitre 6 : Gestion du cycle du programme

- Processus opérationnels de la Banque
- Nouveau calendrier de traitement et d’approbation des OAP
 - Décision d’utiliser les OAP
 - Identification et Note conceptuelle du programme
 - Panel d’assurance qualité, équipe pays
 - Conception et REP
 - Revue par les pairs
 - Approbation
 - Mise en œuvre, dialogue sur les politiques à mener, libération des tranches et supervision
 - Audit, revue, RAP
- Rôles et responsabilités aux différents stades du traitement :
 - Départements pays
 - Bureaux extérieurs et centres de ressources régionaux (y compris le rôle dans la présidence des groupes d’appui budgétaire)
 - Équipes de travail
 - Gestion

Chapitre 7 : Mise en œuvre des OAP

- Mise en vigueur et procédure de décaissement
- Comment conduire un dialogue sur les politique à mener et nature du dialogue
- Responsabilités de la Banque tout au long du cycle opérationnel

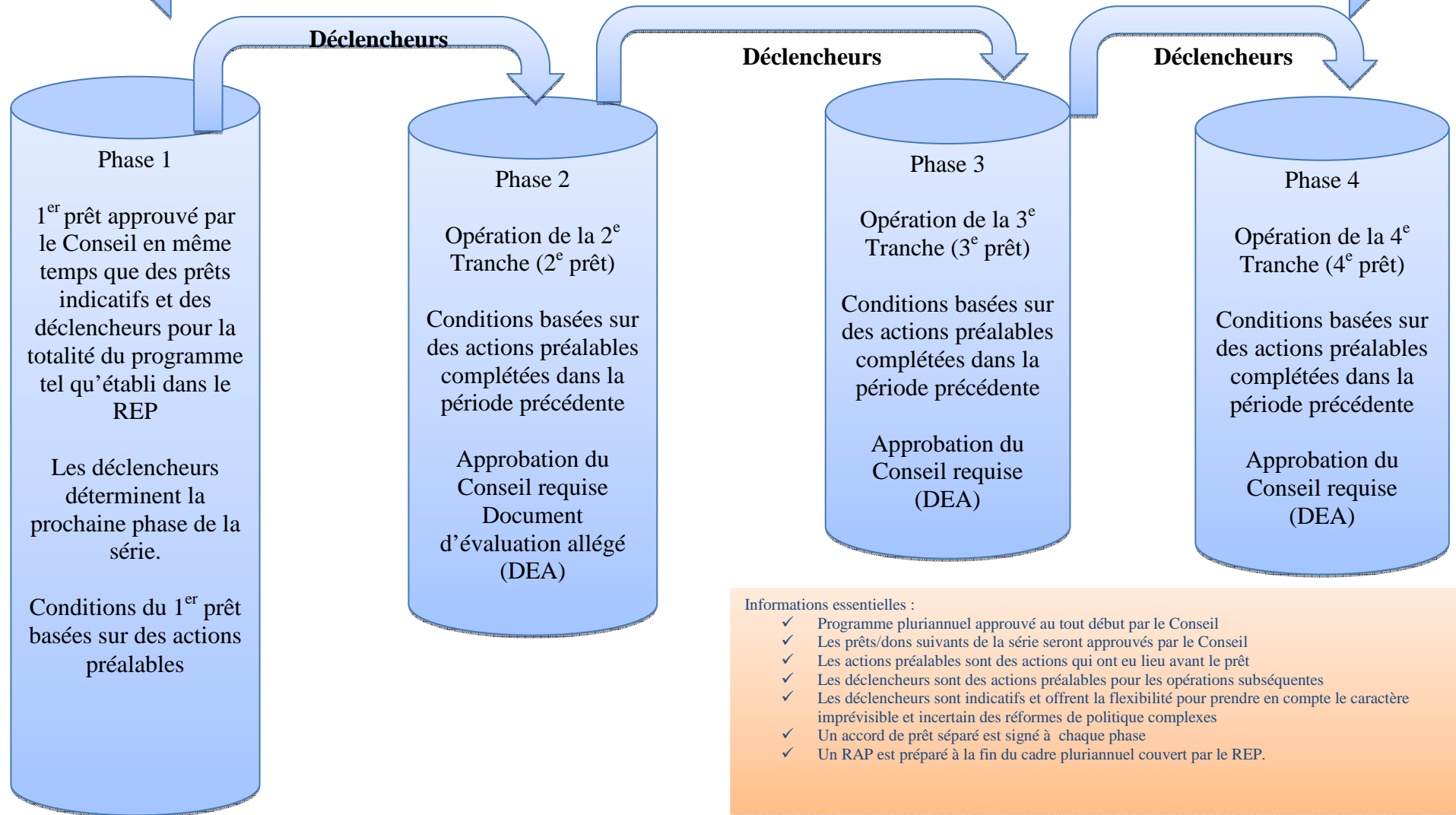
Chapitre 8 : Coordination des bailleurs

- Maintenir une coopération continue avec les autres partenaires au développement
 - Diagnostic et analyse du risque
 - Missions conjointes
 - Cadres d’évaluation de la performance
 - Principes de partenariats/ Protocoles d’accord
- Participation de la Banque dans les groupes d’appui

	<p>budgétaire conjoint</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Valeur ajoutée, légitimité ○ Bonnes pratiques en matière de participation aux groupes d'appui budgétaire et de présidence de ces groupes ○ Besoins de ressources ○ Traitement des questions politiques
Chapitre 9 : Évaluation, audit et rapports	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervision ➤ Rapports sur les résultats, comprenant un cadre solide de mesure des résultats pour les différents instruments <ul style="list-style-type: none"> ○ RAP, y compris le contenu et l'échéancier pour les RAP des OAP ○ Rapports conjoints et attribution des résultats ➤ Audit et évaluation ex-post
Chapitre 10 : Ressources OAP additionnelles	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Traitement des OAP non programmées <ul style="list-style-type: none"> ○ Ressources supplémentaires et autres
Annexes	
Glossaire des termes	<p>Définition de termes, tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ États fragiles ➤ Stabilité politique ➤ ABG, ABS, ABRC, AI ➤ Stabilité macroéconomique ➤ Dialogue sur les politiques à mener
Formats	<p>Formats pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Note de conception ➤ Rapport d'évaluation ➤ Cadre logique des résultats, ➤ Document allégé d'évaluation (programmes pluriannuels) ➤ RAP
Cadre de gestion du risque fiduciaire des OAP	<p>L'évaluation complète du risque fiduciaire est effectuée lors de la préparation du DSP. Chaque rapport d'évaluation d'OAP comportera un corps, énonçant les constatations, et une annexe, fournissant de plus amples détails.</p>

ANNEXE 6: OPÉRATIONS PROGRAMMATIQUES

Opérations à tranche unique dans un cadre pluriannuel



ANNEXE 7: TRANCHES PROGRAMMATIQUES

Opération à prêt unique (à tranches multiples)

Décaissement 1^e tranche

Approbation du Conseil non requis

Décaissement 2^e tranche

Approbation du Conseil non requis

Décaissement 3^e tranche

Approbation du Conseil non requis

**Programme pluriannuel
approuvé au tout début
par le Conseil y compris les
conditions de prêts pour
toutes les tranches de
décaissement**

Informations essentielles :

- ✓ Tranches programmatiques dans une opération à prêt unique single mais avec des dispositions de décaissement en tranches multiples
- ✓ Conditions de libération de toutes les tranches approuvées au tout début par le Conseil, y compris une évaluation satisfaisante du CEP
- ✓ Conditions de libération des tranches pourraient être fixes ou variables dépendamment de la conception de l'OAP
- ✓ Décaissement des tranches base sur la satisfaction des conditions du prêt
- ✓ L'approbation du Conseil n'est pas requis pour la libération d'une tranche à moins qu'il y ait des dérapages importants en termes de performance auquel cas une dérogation du Conseil est requise
- ✓ Un RAP complet est préparé à l'achèvement du programme.

ANNEXE 8: IMPLICATIONS EN TERMES DE COÛTS

1 **Lancement de la Politique** – Les coûts afférents au lancement de la Politique incluent ceux relatifs à l’acquisition de services de consultant 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 pour cette tâche sera pris en charge par le Département des ressources et des politiques opérationnelles. Le coût de la diffusion de la Politique sera intégré au coût d’autres missions de terrain des Complexes des opérations.

2. **Renforcement des capacités** – La politique en matière d’OAP va affiner les mécanismes à travers lesquels la Banque octroie des ressources OAP. Les propositions qu’elle contient aideront le Groupe de la Banque à améliorer, notamment, son dialogue sur les politiques à mener et sa capacité analytique à des coûts modérés. À cet égard, les coûts relatifs au renforcement de la capacité du Groupe de la Banque à approfondir son leadership en matière d’OAP incluent les volets suivants :

- ✓ **Formation** - Elle représente le seul coût additionnel important que supporterait la Banque pour la mise en œuvre de la Politique. Le personnel sera formé notamment sur : i) les bonnes pratiques dans la conception des OAP, tel que prôné par la Politique et les Directives de mise en œuvre ; ii) comment mener 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 la GFP (exemple, risque fiduciaire) et l’évaluation du cadre macroéconomique, l’analyse du risque, les évaluations sociales et de la pauvreté, **y compris l’analyse de la parité hommes-femmes** ; et iii) la manière de mener un dialogue de haut niveau sur les politiques, notamment un dialogue continu à l’échelle du secteur. **Le coût initial de la formation sur une période de 3 ans est estimé à 360 000 UC (120 000 UC par an) à raison de 80 agents par an, dont 10 représentants de bureaux extérieurs, pour un séjour de cinq jours à Tunis⁶⁰.**
- ✓ **Dotation en personnel** - La Politique n’envisage pas d’augmentation du personnel étant donné qu’il n’est pas prévu d’augmentation de l’enveloppe globale des OAP. À 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. Si l’enveloppe des ressources OAP augmente à l’avenir, le Groupe de la Banque évaluera les besoins en personnel en fonction du volume d’OAP prévu, et ces besoins seront ensuite soumis à l’approbation du Conseil dans le cadre 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

⁶⁰ 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.

informations essentielles pour l'utilisation des instruments d'OAP et la conduite d'un dialogue de qualité avec les PMR. Les coûts relatifs à des EES pertinentes sont pris en charge par la Stratégie de gestion du savoir du Groupe de la Banque, dont la gestion assurée par le Complexe de l'Économiste en chef et dans le cadre du programme de travail hors prêts des départements sectoriels et régionaux. Le Département des acquisitions et du risque fiduciaire est chargé d'évaluer les systèmes nationaux, y compris 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 du risque fiduciaire (ERF) et l'examen analytique sur la passation des marchés des pays (CPAR).

- ✓ **Rôle des bureaux extérieurs** - Les coûts du renforcement du rôle des bureaux extérieurs pour les rendre aptes à mener un dialogue stratégique de grande qualité sur les politiques et à présider des groupes d'appui budgétaire ont essentiellement trait aux éléments suivants : i) la dotation en personnel, censée être prise en charge dans le cadre de la Feuille de route de la décentralisation ; et ii) à la formation (voir ci-dessus). Un coût minime additionnel est prévu lorsque la Banque doit abriter la présidence des groupes d'appui budgétaire tournants annuels dans des pays dotés de bureaux nationaux ou régionaux. Ces activités sont habituellement inscrites dans le budget administratif des bureaux nationaux ou régionaux extérieurs ; à défaut, des ressources de fonds fiduciaires pourraient être sollicitées pour les prendre en charge.