

FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT



EXPÉRIENCE DU GROUPE DE LA BANQUE EN MATIÈRE D'APPUI BUDGÉTAIRE ET D'APPROCHES SECTORIELLES GLOBALES (SWAp) : ENJEUX ET DÉFIS

**REVUE À MI-PARCOURS DU FAD-X
7 – 8 DÉCEMBRE 2006
La Haye, Pays-Bas**

DÉPARTEMENT DES POLITIQUES OPÉRATIONNELLES ET NORMES

I. INTRODUCTION

1.1 Ce document a pour objet d'exposer l'expérience vécue ainsi que les problèmes et obstacles auxquels le FAD continue de se heurter dans les opérations d'appui budgétaire et les interventions faisant appel aux approches sectorielles globales et de solliciter les orientations des Plénipotentiaires.

1.2 Le document passe en revue l'évolution des opérations d'appui budgétaire (OAB) du Groupe de la Banque, y compris les approches sectorielles globales (SWAp), ainsi que les enjeux qui se posent et les défis à relever. Des recommandations sont ensuite faites à l'intention des Plénipotentiaires sur la voie à suivre. Il souligne en particulier les problèmes posés par l'article 15(4) de l'Accord portant création du Fonds africain de développement (FAD) lorsque les bailleurs de fonds choisissent de verser les ressources dans un pool comme voie la meilleure pour financer les opérations utilisant les SWAp. Il est utile de noter que la Direction a consulté le Conseil d'administration du FAD sur les enjeux et défis relatifs aux OAB et SWAp. Il a été convenu que la Direction devait présenter un document de discussion à la revue à mi-parcours du FAD-X pour solliciter les orientations des Plénipotentiaires.

II. ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS D'APPUI BUDGÉTAIRE ET DES APPROCHES SECTORIELLES GLOBALES

2.1 **Prêts à l'appui de réformes (PBL)** : La Banque a lancé les prêts à l'appui de réformes (PBL) dans les années 80 pour répondre à la demande des PMR clients. Les PBL consistent pour la Banque à fournir directement aux pays une aide au développement par la voie de leurs mécanismes budgétaires. Les PBL étaient initialement des opérations d'aide à la balance des paiements ou d'ajustement structurel (OAS) financées par des prêts à des conditions de faveur ou des dons, octroyés essentiellement dans le but d'aider les PMR à mettre en œuvre des réformes macroéconomiques et structurelles. Ils encouragent les pouvoirs publics à entreprendre des réformes en ayant recours à leurs propres mécanismes de gestion financière et modalités d'exécution. Les prêts d'ajustement sectoriel (PASEC), centrés sur des secteurs spécifiques des économies des PMR, constituent une importante variante des PBL.

2.2 À mesure que les PMR arrivaient au terme de la première génération de réformes, l'accent des PBL est passé du moyen terme au long terme dans les réformes structurelles et institutionnelles, aussi bien au sein des secteurs de l'économie qu'entre eux. C'est en réponse à cette demande que le Groupe de la Banque a introduit les prêts à l'appui de réformes (PBL) en faveur de la gouvernance (PBLG)¹ et a rejoint en 2003 les autres donateurs utilisant l'instrument de prêt à l'appui du budget de développement (DBSL). Les pays éligibles au FAD comme à la BAD utilisent les PBL.

2.3 Il ne fait pas de doute que les PBL ont largement réussi à aider les PMR à mener les réformes essentielles de stabilisation et d'ajustement structurel, destinées à instaurer un environnement porteur pour les activités du secteur privé, qui revêtent une importance capitale pour faire reculer la pauvreté et réduire le chômage dans les PMR. Selon les conclusions du Département de l'évaluation des opérations (OPEV)², les PBL ont donné à la Banque l'occasion d'engager un dialogue de fond avec les pays membres régionaux, en particulier sur les grands enjeux des réformes macroéconomiques et structurelles, notamment

¹ Voir Banque africaine de développement, *Directives pour les prêts à l'appui de réformes en faveur de la gouvernance*, Département des politiques et de la revue des opérations, avril 2004.

² Voir BAD/FAD, *Évaluation des opérations à l'appui de réformes du Groupe de la Banque, 1986-97*, Département de l'évaluation des opérations, novembre 1997 (ADB/ADF/OPEV/97/41)

le renforcement de différents aspects de la bonne gouvernance. En outre, la mise en œuvre des PBL par les PMR a joué un rôle particulièrement efficace dans le renforcement de la collaboration et de la coordination entre la Banque et les autres partenaires au développement.

2.4 Préalables des PBL : L'une des conditions préalables essentielles que doivent remplir les PMR avant de bénéficier des PBL ou en cours de mise en œuvre concerne la stabilité macroéconomique solide. Cette stabilité est attestée par la mise en application harmonieuse par les PMR d'un programme de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI. En l'absence de programme du FMI, la Banque demande une lettre d'évaluation du FMI sur la situation macroéconomique du pays et ses perspectives à moyen terme. La condition faisant obligation aux PMR de mettre en place un cadre macroéconomique solide est une indication claire que les PBL du Groupe de la Banque sont mis en œuvre en collaboration et coordination très étroites avec les autres partenaires au développement, principalement la Banque mondiale et le FMI.

2.5 La Banque exige également que les ressources des PBL fassent l'objet d'une bonne gestion financière et qu'un audit soit effectué chaque année conformément aux pratiques et procédures d'audit du Groupe de la Banque. Outre l'audit annuel, la Banque attache une grande importance à la conformité des acquisitions des biens et services financés par les PBL avec ses règles d'acquisition des biens et services. Cette condition a pour conséquence que le PMR bénéficiaire du PBL doit observer la restriction imposée par l'article 15 (4) de l'Accord portant création du Fonds africain de développement (FAD)³.

2.6 La restriction de l'article 15 (4), généralement connue sous l'expression de « règles d'origine », limite l'acquisition des biens et services aux États participants et aux pays membres ou aux États qui fournissent des ressources au FAD. Selon l'expérience de la Direction, cette restriction tend à imposer un fardeau supplémentaire aux pays qui doivent justifier toutes les acquisitions effectuées sur les ressources des PBL. Or, cette justification ne s'impose pas, dans la mesure où un audit doit être effectué chaque année et il oblige de présenter à la Banque, pour vérification de la source, tous les dossiers d'importation ou les factures des acquisitions effectuées sur les fonds des PBL.

2.7 Prêt à l'appui du budget de développement (DBSL) : L'OAB est définie comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire par transfert de ressources d'un organisme extérieur de financement du développement, principalement une agence bilatérale ou une institution financière internationale, au trésor du pays bénéficiaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés suivant les mécanismes du pays, notamment ses systèmes budgétaires, ses règles comptables et ses procédures de passation de marchés. Pour certains bailleurs de fonds, l'appui budgétaire devient un instrument de promotion de l'alignement et de l'harmonisation, surtout sur les questions de priorité et de préoccupation des stratégies de réduction de la pauvreté d'un pays. L'instrument d'appui budgétaire contribue au renforcement des capacités humaines et institutionnelles, en particulier dans le domaine critique de la gestion des finances publiques. Il contribue aussi à l'obligation de rendre des comptes en mettant en relief la place du budget comme expression et outil de la politique des pouvoirs publics. La crédibilité de ce rôle est tributaire de l'émergence, dans un pays, d'un système ouvert et transparent de gestion des finances publiques, doté de sauvegardes internes efficaces pour la gestion des recettes et des dépenses de l'État. Cette issue s'inscrit en droite ligne des attentes des bailleurs de fonds sur le rôle de l'appui budgétaire, comme le souligne

³ Pour de plus amples précisions, voir l'annexe I, Fonds africain de développement (FAD), *Avis juridique sur la mise en application de l'article 15 (4) de l'Accord portant création du Fonds africain de développement*, mars 2005.

4.

2.8 La Banque a introduit les prêts à l'appui du budget de développement (DBSL) en 2001, les premiers pays à en bénéficier étant le Bénin, le Burkina Faso et l'Ouganda. Par la suite, plusieurs PMR en ont tiré parti, notamment le Cap-Vert, le Ghana, le Malawi, le Mozambique, le Rwanda et la Tanzanie. Les DBSL, comme le précisent les lignes directrices de 2004 du Groupe de la Banque pour les prêts d'appui budgétaire au développement⁵, ont particulièrement pour but d'aider les pays à mettre en application leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Ainsi, l'utilisation des DBSL dans les différents PMR met l'accent sur : i) l'amélioration du cadre de développement économique, social et humain et la consolidation de la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté ; ii) la volonté de répondre aux préoccupations des pays en matière d'harmonisation et d'alignement ; iii) la création des synergies nécessaires entre partenaires au développement ; iv) la mise en place d'un système efficace de gestion des finances publiques ; et v) le développement des capacités des ministères sectoriels. L'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel sont les deux voies auxquelles la Banque recourt pour acheminer les DBSL. Ces deux modes impliquent le transfert de ressources financières au budget du pays.

2.9 **Opérations faisant appel aux approches sectorielles globales (SWAp)** : Loin d'être des instruments d'acheminement de l'aide, les SWAp sont des processus à l'appui de programmes ou projets d'investissement englobant l'ensemble d'un secteur, basés sur le plan de développement à long terme d'un pays. Les SWAp représentent un moyen de suivre une approche concertée et harmonisée. Ils sont apparus pour pallier les inconvénients inhérents à l'approche classique axée sur les projets et inspirée par les bailleurs de fonds⁶. Au nombre des inconvénients de l'approche privilégiant les projets figurent le niveau élevé des coûts de transaction et la nature imprévisible des apports de ressources. Le concours fourni par les SWAp présente les caractéristiques suivantes : i) une politique sectorielle claire aux objectifs qualitatifs et quantitatifs précis ; ii) un processus formalisé de coordination entre bailleurs de fonds, avec des règles et des rôles bien définis ; et iii) un programme de dépenses à moyen terme assurant l'adéquation entre sources et emplois des fonds. En outre, la mise en œuvre des SWAp fait appel à un système commun où interviennent l'harmonisation des décaissements, des procédures communes de passation de marchés et l'établissement de rapports en ayant recours aux cadres d'évaluation de la performance (PAF). Globalement, l'expérience acquise ces dernières années par le Groupe de la Banque montre que les SWAp peuvent faciliter l'harmonisation et l'alignement entre les différents acteurs intervenant sur le terrain.

2.10 Différents instruments de financement peuvent être utilisés à l'appui des SWAp, comme les prêts-projets, l'assistance technique, l'appui budgétaire sectoriel et l'appui budgétaire général. En règle générale, il existe trois modalités de financement : (i) les ressources mises en commun dans un pool de financement ou fonds spécial, appelées fonds mis en commun ; (ii) les fonds en pool où chaque partenaire dispose d'un compte en banque

⁴ Voir Forum à haut niveau, *Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement*, OCDE-CAD, Banque mondiale, Banque africaine de développement (BAD) et Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), mars 2005.

OCDE-CAD, *Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*.

⁵ Voir Banque africaine de développement, *Lignes directrices pour les prêts d'appui budgétaire au développement*, Département des politiques et de la revue des opérations (POPR), avril 2004.

⁶ Voir Banque africaine de développement, *Directives révisées relatives aux opérations du Groupe de la Banque faisant appel à l'approche sectorielle globale (SWAp)*, Département des politiques et de la revue des opérations (POPR), avril 2004.

distinct ; et (iii) le financement parallèle où l'occasion est donnée aux autres bailleurs de fonds en dehors du pool de financer le programme en utilisant des fonds de projets (instruments de projets classiques) et des fonds ciblés. Toutes ces modalités de financement peuvent coexister. Les participants aux opérations SWAp (bailleurs de fonds, pouvoirs publics et autres partenaires) décident, généralement par un protocole d'accord ou d'autres accords, si la gestion des fonds doit être confiée à un bailleur de fonds chef de file, à un ministère sectoriel ou à une cellule d'exécution. Dans l'option de financement en pool, tous les partenaires du pool appliquent un système d'exécution commun, qui fait intervenir un cycle de planification unifié et coordonné, l'harmonisation des décaissements ainsi que des procédures communes de passation de marchés, y compris le recours aux mécanismes nationaux. Le choix du financement en pool où chaque bailleur de fonds dispose d'un compte en banque distinct peut être justifié par la nécessité pour un partenaire de respecter les « règles d'origine » lorsque les acquisitions universelles n'ont pas été retenues et de suivre l'usage fait de leurs financements. Dans le financement en pool, l'utilisation de comptes distincts pour financer des activités spécifiques dans le secteur est assimilée au financement « compartimenté ». Les SWAp sont normalement comptabilisées dans les opérations consolidées de l'administration centrale. Elles peuvent s'inscrire ou non dans le cadre du système budgétaire national. Les SWAp menées dans le cadre du système budgétaire du pays sont généralement financées par voie d'appui budgétaire sectoriel ou général et s'intéressent principalement aux programmes de réformes ou d'investissement sectoriels. Les SWAp où la gestion et le contrôle des fonds sont assurés par une cellule d'exécution sont normalement réalisées en dehors du système budgétaire national.

2.11 Préalables pour accéder aux opérations d'appui budgétaire et aux SWAp : Les mesures de diligence financière utilisées par la Banque et d'autres partenaires au développement afin de s'assurer de l'usage efficace des ressources des OAB et des SWAp comprennent les préalables que les PMR doivent remplir pour avoir accès à ces instruments. Le pays doit d'abord justifier d'un bon parcours de performance macroéconomique et avoir mis en place un cadre solide de gestion des finances publiques (GFP), notamment pour la passation des marchés. Les dispositifs de GFP doivent être assez complets et transparents pour permettre le suivi de l'exécution du budget dans son ensemble. Comme pour les PBL, la performance macroéconomique est attestée par la FRPC ou une lettre d'évaluation du FMI.

2.12 En outre, le pays doit montrer qu'il est déterminé à réduire les risques fiduciaires sur la base des conclusions et des recommandations éventuelles de l'évaluation ex-ante faite des mécanismes de GFP. L'évaluation s'inscrit dans le cadre de la réalisation par les pouvoirs publics, avec le concours des partenaires au développement, dont la Banque, de l'évaluation de la responsabilité financière (CFAA), de l'évaluation de la passation de marchés (CPAR) et des revues annuelles des dépenses publiques (PER). En outre, les pays doivent disposer d'un cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) faisant le lien entre le budget et les domaines jugés prioritaires dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). L'approbation d'un DBSL s'apparente donc plutôt à un vote de confiance de la part du Groupe de Banque en faveur d'un pays ayant donné la preuve de l'affectation de ressources non liées suivant ses priorités et programmes de réduction de la pauvreté. Il convient de noter que ces préalables s'appliquent également et guident la participation de la Banque aux SWAp. L'objectif premier de ces préalables est de réduire les risques fiduciaires.

III. EXPÉRIENCE, DÉFIS ET ENJEUX DU GROUPE DE LA BANQUE EN MATIÈRE D'APPUI BUDGÉTAIRE ET DE SWAp

3.1 EXPÉRIENCE DU GROUPE DE LA BANQUE

3.1.1 Depuis 2001, la Banque n'a cessé de gagner en expérience avec les OAB et les SWAp. Son expérience correspond à celle des autres partenaires intervenant dans les PMR. D'une manière générale, les OAB et SWAp peuvent favoriser efficacement l'appropriation par les pays et la réduction des coûts de transaction. En particulier, elles ont contribué à :

- accroître les projets et programmes financés par les bailleurs de fonds en recourant au processus budgétaire du pays. Ces programmes et projets tendent à aller dans le sens et se situer dans la ligne des politiques économiques et sectorielles visant à accélérer la croissance économique durable et la réduction de la pauvreté ;
- renforcer les mécanismes de gestion des finances publiques et de responsabilité du pays en fournissant directement au budget des fonds à utiliser par les pouvoirs publics par la voie de ses propres dispositifs et en utilisant les mécanismes nationaux de comptabilité, d'audit et de passation de marchés ;
- favoriser l'harmonisation et l'alignement, les partenaires impliqués dans l'appui budgétaire et les SWAp se devant d'harmoniser leurs programmes ou projets avec ceux des autres et d'aligner leurs processus d'appui sur ceux de la stratégie de réduction de la pauvreté et les cycles budgétaires du pays bénéficiaire ;
- promouvoir un processus de planification cohérent, consolider les ressources mises à la disposition du pays, harmoniser les décaissements et donner plus de prévisibilité aux apports de ressources extérieures ; et
- améliorer le dialogue entre le pays et ses partenaires au développement de même qu'entre partenaires au développement eux-mêmes.

3.2 DÉFIS ET ENJEUX

3.2.1 Malgré leur contribution au processus de développement, les OAB et les SWAp sont lourdes de défis, tant pour les bailleurs de fonds que pour les pays bénéficiaires. L'impact et les effets de ces défis sur la préparation et la mise en œuvre des OAB et des SWAp dans les PMR varient d'un bailleur de fonds à l'autre.

3.2.2 Pour le Groupe de la Banque, le premier défi porte sur le renforcement de sa présence sur le terrain en dotant les bureaux extérieurs d'un effectif adéquat et en leur déléguant des pouvoirs accrus. À cet effet, dans le cadre de sa stratégie de décentralisation actuelle, la Banque aura bientôt terminé la mise en place d'un nombre important de bureaux dans les PMR. Fin 2007, elle disposera de 25 bureaux extérieurs. Les bureaux nationaux et régionaux déjà opérationnels sont déjà au nombre de 14 et il est prévu d'en ouvrir 8 autres avant la fin de 2006, tandis que 3 seront ouverts en 2007. Les Conseils étudient actuellement une stratégie de renforcement de ces bureaux qui réponde aux problèmes de dotation en effectif et de délégation de pouvoirs. Cela devrait permettre à la Banque de prendre une part de plus en plus active à la préparation et à la mise en œuvre de ses programmes et projets, y compris les OAB et SWAp.

3.2.3 Le deuxième défi tient aux insuffisances inhérentes aux systèmes de gestion des finances publiques (GFP) dans différents PMR. Ces lacunes sont de plus en plus pointées du doigt dans les DSRP établis par les PMR, les évaluations de la responsabilité financière (CFAA), les évaluations de la passation des marchés (CPAR) et les profils de gouvernance.

Face à ce constat, les PMR ont opté pour des programmes de développement des capacités de grande ampleur censés améliorer leur cadre de GFP, notamment les procédures de passation de marchés et la création d'institutions du secteur public chargées de lutter contre la corruption. L'objectif premier de ces programmes est de promouvoir l'obligation de rendre des comptes et la transparence dans la gestion des finances publiques, afin de faire du système budgétaire un outil efficace et efficient de concrétisation des ambitieux programmes et politiques favorables aux pauvres, que comportent les DSRP. La Banque continuera de collaborer étroitement avec les PMR en vue de renforcer leurs systèmes de GFP sur tous les aspects. Cet appui est crucial pour limiter les possibilités de corruption et de transactions budgétaires non transparentes et s'assurer que davantage de PMR renforcent leur cadre de gestion des finances publiques au point de remplir les conditions requises pour bénéficier des OAB et SWAp.

3.2.4 Enfin, quoique l'instrument d'appui budgétaire ait contribué à la coordination, à l'harmonisation et à l'alignement, renforçant ainsi l'efficacité de l'aide et le dialogue entre les pays et leurs partenaires au développement, il peut aussi accentuer la volatilité des flux d'aide, provoquant des ajustements budgétaires coûteux en cas de suspension ou de retard des décaissements pour cause de gouvernance politique. Une telle éventualité risque de se produire si les bailleurs de fonds arrêtent une position commune sur le décaissement de leur concours.

3.2.5 La participation efficace du Groupe de la Banque aux OAB et SWAp continue de buter sur une série d'autres entraves. Les plus cruciales sont les suivantes :

- i) les préalables à remplir par les PMR pour pouvoir prétendre aux OAB ou aux SWAp ; et
- ii) les règles de passation de marchés du Fonds, ainsi qu'elles sont énoncées à l'article 15 (4) de l'Accord portant création du Fonds africain de développement (l'Accord du FAD).

Préalables pour accéder aux opérations d'appui budgétaire et aux SWAp

3.2.6 Compte tenu des mesures de diligence financière et des préalables que doivent respecter les PMR pour pouvoir prétendre aux OAB ou SWAp, seuls quelques pays ont accès à ces instruments. Ces PMR occupent généralement un rang élevé par quintile selon le classement de l'évaluation de la performance et des institutions des pays (EPIP) et continuent de faire montre de résultats solides et d'un engagement ferme à mener efficacement les programmes de réforme économique et sociale. Cette situation est souvent source de difficultés pour de nombreux PMR qui voudraient avoir accès à ces instruments, mais ne remplissent pas totalement les conditions préalables. Les plus touchés parmi ces pays comprennent les pays membres régionaux fragiles, en particulier ceux qui viennent à peine de sortir de conflit, et ceux qui sont sujet à des chocs exogènes comme les catastrophes naturelles (sécheresses par exemple) ou ceux dont les termes de l'échange sont en proie à de fortes fluctuations.

3.2.7 La Direction est en train de revoir les pratiques, politiques et procédures d'intervention du Groupe de la Banque, et d'évaluer l'efficacité du rôle qu'il joue en ce qui concerne l'assistance aux pays membres régionaux fragiles. Suivant la nouvelle politique en préparation pour améliorer son assistance à ces pays, la Banque entend mettre l'accent sur le renforcement des institutions et des capacités de gestion des finances publiques et de gouvernance. Cela contribuera à renforcer les systèmes de gestion des finances publiques et

permettra ainsi aux pays de répondre aux conditions préalables posées par le Groupe de la Banque pour bénéficier OAB et des SWAp.

Problèmes posés par l'article 15 (4) de l'Accord du FAD

3.2.8 L'article 15(4) de l'Accord du FAD entrave la mise en œuvre des opérations SWAp qui requièrent que les ressources des donateurs soient versées dans un pool (financement en pool). Le problème tient au fait que l'article 15(4) restreint les acquisitions aux États participants, aux pays membres ou aux pays fournissant des ressources au FAD. Ces dispositions, généralement connues sous l'expression familière de « règles d'origine », limitent l'utilisation des ressources du FAD à l'acquisition de biens et services dans les États participants, les pays membres de la Banque et tout autre État contribuant au FAD en vertu de l'article 8 de l'Accord du FAD. Un État qui contribue au FAD en vertu de l'article 8 devient éligible pour fournir des biens, travaux ou services par rapport à ces ressources ou, d'une manière générale, à d'autres fonds reçus en vertu de l'article 8 si le Conseil d'administration du FAD en décide ainsi. En fait, les dispositions de l'article 15(4) (a) lient les acquisitions à la participation au Fonds ou à la qualité de membre de la Banque. Le motif est que les marchés constituent l'un des avantages attendus de la participation au FAD. Par conséquent, il devient de plus en plus difficile pour le Fonds de prendre une part efficace à certaines opérations SWAp qui requièrent le financement en pool ou le versement des ressources dans un fonds spécial.

3.2.9 Outre la restriction imposée par les « règles d'origine », l'article 15(4) pose un autre défi. En effet, les opérations SWAp impliquent l'utilisation de procédures d'acquisition applicables à tous les bailleurs de fonds qui y participent. La pratique veut que soient adoptées généralement les procédures de passation de marchés du pays bénéficiaire ou du chef de file parmi les bailleurs de fonds. Ces procédures peuvent ne pas être pleinement compatibles avec celles du Groupe de la Banque, ainsi qu'énoncées à l'article 15(4) de l'Accord du FAD. Ces limites statutaires ne peuvent être levées par une dispense du Conseil d'administration, la restriction imposée par l'article 15(4) de l'Accord du FAD ne pouvant faire l'objet de dispense.

3.2.10 Les options de « cloisonnement » et de financement parallèle n'ont pas prouvé leur efficacité ou se sont révélées peu pratiques du fait que le principe et les avantages de l'harmonisation disparaissent. En outre, l'expérience a montré que dans les cas où le Fonds a opté pour la solution du cloisonnement, l'exécution a parfois connu des retards et les autres bailleurs de fonds de même que les pays emprunteurs n'ont pas caché leur mécontentement et leur réticence face à cette pratique. Les autres bailleurs de fonds et les PMR ont invité le Groupe de la Banque à harmoniser ses règles de passation de marchés avec celles des autres bailleurs de fonds.

Approches des autres institutions

3.2.11 La Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID) ont opté pour une optique universelle de la passation des marchés éligibles et ne sont donc pas confrontées aux mêmes restrictions statutaires que le FAD. La Banque asiatique de développement (BAsD) a des dispositions analogues à celles du FAD, mais recourt à la « formule de l'importation dans les pays membres éligibles » pour surmonter la difficulté posée par le mélange des ressources dans les SWAp. Dans ce cadre, le gestionnaire des fonds doit veiller, suivant les documents d'importation, à l'utilisation d'un montant au moins égal au prêt/don pour l'acquisition de biens et services dans des pays éligibles. Toutefois, il peut

se révéler ardu et peu commode d'appliquer cette approche aux pays membres du FAD, dont un grand nombre présentent des insuffisances de gestion douanière.

IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

4.1 **Conclusion.** Le Groupe de la Banque continuera de prendre part aux OAB et aux SWAp au cas par cas, conformément aux directives approuvées par les Conseils d'administration. La Direction entend également consolider la présence de la Banque sur le terrain en mettant en œuvre comme il convient la stratégie de décentralisation renforcée afin de donner aux bureaux nationaux et régionaux des moyens suffisants en personnel pour leur permettre d'entretenir des relations fructueuses avec les partenaires au développement et les gouvernements pour la préparation et l'exécution des OAB et SWAp. La Banque aidera les PMR à développer leurs capacités, en mettant un accent particulier sur le renforcement de leurs mécanismes de gestion financière, qui comprennent globalement le système budgétaire, les processus et procédures de passation des marchés, l'audit national et l'aptitude à lutter contre la corruption. La mise en œuvre de ces réformes axées sur la bonne gouvernance contribuera à réduire les risques fiduciaires. Toutefois, l'article 15 (4) de l'Accord du FAD demeure une entrave à la pleine participation aux opérations SWAp, en particulier celles qui requièrent le financement en pool ou le mélange des fonds.

4.2 Pour relever le défi, la Direction sollicite les orientations des Plénipotentiaires sur les options suivantes :

Option 1 : Amendement de l'article 15(4) de l'Accord du FAD. Pour surmonter les restrictions imposées aux acquisitions par l'article 15 (4) de l'Accord portant création du FAD et harmoniser la participation du Fonds aux opérations faisant appel aux SWAp, la Direction recommande d'amender l'article 15(4) en supprimant les restrictions imposées aux acquisitions pour permettre des acquisitions universelles.

Option 2 : Suppression de l'article 15(4) de l'Accord du FAD, permettant ainsi des acquisitions universelles.

Il est utile de noter que l'adoption des options 1 et 2 a pour implication que, pour les opérations financées par le FAD, y compris le financement de projets, les bénéficiaires ne seront pas tenus d'observer les règles d'origine lors de l'acquisition des biens et services.

Option 3 : Reformulation comme suit de la restriction imposée aux acquisitions dans l'article 15(4) de l'Accord du FAD (afin de se conformer aux dispositions de l'article 17 (1) (d) de l'Accord de la BAD) :

Article 15(4) proposé :

« Le produit d'un prêt, d'un investissement ou de toute autre opération de financement entreprise dans le cadre des opérations ordinaires de la Banque ne peut que servir à l'acquisition, uniquement dans les pays membres, de biens et services qui y sont produits, sous réserve des cas où le Conseil d'administration décide d'autoriser l'acquisition de biens et services dans un pays non membre ou produits par un pays non membre si des circonstances particulières rendent commode une telle acquisition, comme par exemple lorsqu'un pays membre fournit à la Banque des fonds importants. »⁷

⁷ Voir le texte original de l'article 17(1) (d) de l'Accord portant création de la Banque.