



**BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**

**SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES D'APPROBATION
DES OPÉRATIONS PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION**

OCTOBRE 2007

**DEPARTEMENT DES POLITIQUES ET PROCEDURES DES OPERATIONS
(ORPC)**

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
II. CADRE ACTUEL D'APPROBATION DES OPERATIONS	1
2.1 Procédure standard : Examen des opérations par les Conseils d'administration avant approbation	1
2.2 Exceptions à la procédure standard	2
2.3 Enseignements tirés	3
III. EXPÉRIENCE DES AUTRES INSTITUTIONS	4
IV. SIMPLIFICATION DU CADRE D'APPROBATION DES OPERATIONS EN VUE DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DES CONSEILS D'ADMINISTRATION ET D'AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ DE LA BANQUE AUX BESOINS DE SES CLIENTS	5
4.1 Principes directeurs clés	5
4.2 Résultat attendu de la proposition de simplification des procédures d'approbation des opérations	6
4.3 Montant de l'opération : facteur déterminant dans le choix du type d'approbation	6
4.4 Complexité de l'opération : facteur déterminant dans le choix du type d'approbation	7
4.5 Proposition de cadre simplifié d'approbation en fonction d'une combinaison montant/complexité de l'opération	8
4.6 Mesures de sauvegarde	10
4.7 Impact attendu du cadre d'approbation des opérations proposé	10
V. RISQUES ET MESURES D'ATTÉNUATION	11
VI SUIVI ET ÉVALUATION DU CADRE PROPOSÉ	11
VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATION	12
7.1 Conclusion	12
7.2 Recommandation	12
Annexe 1 : Résumé des procédures d'approbation appliquées aux principaux produits de prêt par les autres grandes banques multilatérales de développement	
Tableau 1 : Répartition des projets approuvés en 2005, par niveau d'autorisation et sur la base de deux hypothèses de montants limites d'approbation	
Tableau 2 : Répartition des projets approuvés pour les années 2005, 2006 et 2007, par procédure d'approbation, en vertu des procédures d'approbation simplifiées proposées	
Graphique 1 : Évolution du montant des opérations de prêts/dons prévues dans le Programme de travail du Groupe de la Banque pour 2003-2007	

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APL	Prêt-programme adaptable (Banque mondiale)
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BMD	Banques multilatérales de développement
BPWG	Groupe de travail sur les processus de gestion
CODE	Comité des opérations et de l'efficacité du développement
FAD	Fonds africain de développement
IPPF	Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure du NEPAD
LIL	Prêt d'apprentissage et d'innovation (Banque mondiale)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
PMR	Pays membre régional
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RAG	Programme glissant des Conseils d'administration
\$EU	Dollar des États-Unis
UC	Unité de compte

Résumé analytique

1. Le présent document énonce des propositions visant à simplifier les procédures d’approbation des opérations de la Banque par les Conseils d’administration de la Banque et du Fonds. Ces propositions devraient non seulement renforcer l’efficacité des réunions des Conseils en leur permettant de consacrer davantage de temps aux questions de politique et de stratégie, mais contribuer aussi à mieux harmoniser les procédures de la Banque avec les meilleures pratiques en cours dans des institutions sœurs.
2. Les Accords portant création de la Banque et du Fonds disposent que les décisions concernant le financement des études, projets ou programmes sont prises exclusivement par leurs Conseils d’administration respectifs, à l’issue d’un examen de ces études, projets ou programmes, lors de réunions convoquées conformément au règlement intérieur de chaque Conseil d’administration.
3. L’expérience montre que l’adoption de procédures d’approbation n’imposant pas l’examen préalable de certaines propositions par une réunion du Conseil d’administration, notamment pour ce qui concerne les opérations de petite envergure et sans complexité apparente, permettrait aux Conseils et aux services de la Banque d’utiliser leur temps de manière optimale.
4. Le présent document propose un cadre simplifié d’approbation prévoyant que les Conseils approuvent les opérations d’un montant inférieur ou égal à 10 millions d’UC ainsi que celles sans complexité, selon la procédure de non-objection. Quant aux opérations de montants supérieurs à 10 millions d’UC ou présentant certaines complexités, leur approbation restera soumise aux procédures habituelles, c’est-à-dire à un examen préalable par les Conseils.
5. Cette proposition sera mise en œuvre conjointement avec d’autres dispositions afin de préserver la bonne qualité des opérations du Groupe de la Banque. Des mesures de sauvegarde appropriées seront également prises pour permettre aux membres du Conseil d’avoir une vue d’ensemble adéquate des opérations du Groupe de la Banque, y compris celles approuvées selon la procédure de non-objection.

I. INTRODUCTION

1.1 Le présent document contient les propositions visant à simplifier les procédures d’approbation des opérations du Groupe de la Banque. Il analyse les procédures d’approbation par le Conseil d’administration, des questions liées aux opérations. Le cadre proposé pour l’approbation des opérations fait partie d’un train de mesures nécessaires pour renforcer l’efficacité des Conseils et permettre au Groupe de la Banque de mieux répondre aux besoins de ses clients. Il s’inscrit aussi dans la droite ligne des efforts que déploient les Conseils et la Direction pour simplifier les procédures d’approbation des opérations. Si la proposition est approuvée, elle contribuera aussi à une meilleure harmonisation des procédures de la Banque avec les meilleures pratiques qui ont cours dans des institutions sœurs.

1.2 Le présent document s’articule en six sections, à savoir : la présente introduction (section I), suivie de la section II qui présente le cadre actuel d’approbation des opérations et les enseignements tirés des diverses évaluations réalisées à ce jour. La section III passe en revue l’expérience d’autres institutions. La section IV présente les caractéristiques essentielles du cadre proposé pour l’approbation des opérations, proposition dictée par la nécessité de faire examiner et approuver les documents de politique par le Conseil d’administration, et d’établir un lien entre le processus d’approbation des projets et programmes, d’une part, et le montant et la complexité des opérations ou des projets correspondants, d’autre part. Il examine aussi quelques mesures de sauvegarde qui devraient permettre aux Conseils d’avoir une vue d’ensemble appropriée des diverses opérations du Groupe de la Banque malgré la proposition d’approbation de certaines de ces opérations selon la procédure de non-objection. La section V passe en revue les risques que présente le cadre proposé, de même que les mesures d’atténuation envisagées, aux fins de garantir l’intégrité du processus et de promouvoir un sens élevé des responsabilités. La section VI est consacrée à la conclusion et aux recommandations.

II. CADRE ACTUEL D’APPROBATION DES OPÉRATIONS

La caractéristique essentielle du cadre actuel d’approbation des opérations réside dans le fait que la norme consiste à soumettre les politiques, projets et programmes correspondants aux Conseils d’administration, pour examen et approbation. L’approbation d’opérations par les Conseils, selon la procédure de non-objection, et la délégation de pouvoirs de traitement et d’approbation d’opérations devant être financées par les ressources des divers fonds spéciaux et mécanismes de financement administrés par la Banque, sont des procédures d’exception. Une analyse de ces deux procédures d’approbation est présentée ci-dessous.

2.1 Procédure standard : Examen des opérations par les Conseils d’administration avant approbation

2.1.1 L’Accord portant création de la Banque africaine de développement (ci-après dénommé «Accord de la Banque») et l’Accord portant création du Fonds africain de développement (ci-après dénommé «Accord du Fonds») confèrent respectivement le pouvoir d’approuver les opérations de la Banque et du Fonds (ci-après dénommés conjointement le «Groupe de la Banque») au Conseil d’administration de chacune de ces institutions.

2.1.2 En particulier, l’article 32 de l’Accord de la Banque dispose que le Conseil d’administration de la Banque *«est chargé de la conduite des opérations générales de la Banque. À cette fin, il exerce, outre les pouvoirs que le présent Accord lui confère expressément, tous les pouvoirs à lui délégués par le Conseil des gouverneurs et, en particulier, il :*

- b) *prend des décisions concernant les prêts directs individuels, les garanties, les placements en actions et les emprunts de fonds par la Banque ;*
- c) *détermine le taux d'intérêt des prêts directs et celui des commissions de garantie ».*

2.1.3 L'article 26 de l'Accord du Fonds dispose également que le Conseil d'administration du Fonds *«est chargé de la conduite des opérations générales du Fonds. A cette fin, il exerce les pouvoirs que lui confère expressément le présent Accord ou qui lui sont délégués par le Conseil des gouverneurs et, en particulier :*

- ii) *suivant les directives générales que lui donne le Conseil des gouverneurs, il prend des décisions concernant les prêts individuels et autres moyens de financement que le Fonds doit accorder en vertu du présent Accord ».*

2.1.4 Enfin, l'article 15(3) de l'Accord du Fonds stipule que :

- « *Avant tout financement, le demandeur dépose une proposition en règle, par le truchement du Président de la Banque, et le Président soumet au Conseil d'administration du Fonds un rapport écrit dans lequel ce financement est recommandé, sur la base d'un examen approfondi de l'objet de la demande, effectué par le personnel ».*

2.1.5 De manière générale, en application des dispositions susmentionnées de l'Accord de la Banque et de l'Accord du Fonds, les décisions concernant le financement des études, projets et programmes sont prises exclusivement par leurs Conseils d'administration respectifs, à l'issue d'un examen de ces études, projets et programmes lors d'une réunion convoquée conformément au règlement intérieur de chaque Conseil d'administration. La procédure standard d'approbation décrite ci-dessus s'applique aux opérations en rapport avec les questions ci-après :

- les documents de stratégie par pays ;
- les politiques opérationnelles ;
- les prêts, garanties et dons ;
- les prises de participation.

2.2 Exceptions à la procédure standard

2.2.1 En vertu du cadre actuel d'approbation des opérations, l'approbation d'opérations par les Conseils d'administration selon la procédure de non-objection est une dérogation à la procédure standard. Aux termes de cette procédure, une opération est réputée approuvée si aucune objection n'est reçue d'un membre des Conseils d'administration dans les délais impartis¹. Cette procédure s'applique aux opérations suivantes :

- opérations d'urgence financées par le Fonds spécial de secours (à hauteur de 500 000 dollars EU) ;
- changements dans les modalités des projets d'investissement, opérations d'appui budgétaire, et assistance technique ; et
- dérogations aux modalités des projets d'investissement, prêts et dons à l'appui de réformes, et opérations d'assistance technique.

¹ La durée de la période est fonction des produits. Elle est généralement d'une à trois semaines

2.2.2 La Banque a créé divers fonds spéciaux et mécanismes de financement assortis de niveaux d'autorisation de l'approbation des opérations selon la procédure de non-objection. Il s'agit notamment des instruments suivants :

- Facilité africaine de l'eau (limite 2 millions d'euros) ;
- Fonds fiduciaire en faveur des pays à revenu intermédiaire (limite 500 000 UC) ;
- Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure du NEPAD (limite 500 000 \$EU) ;
- Mécanisme de financement de la préparation des projets – FAD (limite 250 000 UC).

2.2.3 Les Conseils d'administration ont également créé des comités, dont le Comité des opérations et de l'efficacité du développement (CODE), qui joue un rôle clé dans le processus d'approbation des directives² et procédures du Groupe de la Banque. CODE est également chargé d'examiner les politiques et stratégies générales, avant leur présentation à la réunion plénière du Conseil d'administration.

2.3 Enseignements tirés

2.3.1 La conception du cadre d'approbation des opérations actuellement en vigueur prévoit la présentation aux Conseils d'administration, pour examen avant approbation, de la quasi-totalité des opérations liées aux politiques et de tous les projets et programmes et ce, indépendamment de leur montant et de leur complexité. De la mise en œuvre de ce cadre d'approbation des opérations, la Banque peut tirer trois enseignements clés, à savoir :

- Premièrement, la disposition du cadre actuel d'approbation des opérations par le Conseil d'Administration qui impose que toutes les opérations soient soumises à l'examen du Conseil d'administration avant approbation, compromet l'efficacité des réunions du Conseil d'administration qui, de fait, consacrent de longues heures à examiner des opérations de petite taille et parfois ordinaires, plutôt que de consacrer son temps à celles présentant une certaine complexité ;
- Deuxièmement, l'adoption d'un processus d'approbation n'imposant pas l'examen préalable de certaines propositions par une réunion du Conseil d'administration, notamment pour ce qui concerne les opérations de petite taille et sans complexité apparente, pourrait contribuer à une meilleure gestion du temps puisqu'il permettra au Conseil d'administration de consacrer davantage de temps à l'examen de questions liées aux politiques et stratégies ;
- Enfin, le cadre actuel d'approbation des opérations ne favorise pas l'optimisation du temps du personnel, lequel passe de longues heures à préparer l'examen par le Conseil d'administration, d'opérations ordinaires et de petite envergure.

² L'instance investie du pouvoir d'approbation des directives est la Direction, mais c'est CODE qui donne les orientations.

III. EXPÉRIENCE DES AUTRES INSTITUTIONS

3.1 Les autres banques multilatérales de développement (BMD) : Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, etc. mettent en œuvre divers modèles de cadres d’approbation des opérations. Ces cadres visent essentiellement à renforcer l’efficacité des réunions des Conseils d’administration en leur permettant de consacrer davantage de temps aux questions liées aux politiques et stratégies et aux opérations de prêt complexes, ce qui améliore leur réactivité aux besoins des clients. Parmi ces divers modèles de cadres, figurent les suivants³ :

- Procédure standard : En vertu de cette procédure, les opérations sont examinées et approuvées par les réunions plénières des Conseils d’administration. Pour déterminer les prêts et dons devant être soumis à cette procédure, un ensemble d’éléments sont pris en compte, notamment les seuils d’autorisation et la nature des réformes devant être financées dans le cadre de l’opération. Cette procédure s’applique donc aux prêts, dons ou opérations manifestement complexes, dont le coût est supérieur à certaines limites⁴, comme par exemple, les projets ayant des effets néfastes significatifs aux plans environnemental, économique et/ou social, les opérations qui se démarquent des orientations et stratégies du pays ou des opérations fondamentalement opposées à la stratégie nationale, et les opérations d’appui aux réformes.
- Procédure rationalisée⁵ : En vertu de cette procédure, l’opération est inscrite à l’ordre du jour du Conseil d’administration. Elle est considérée comme approuvée, sans qu’elle ait fait l’objet de débat, à moins qu’un administrateur n’en demande l’examen. Cette procédure s’applique, par exemple, aux opérations de prêts et dons qui ne répondent pas aux critères de la procédure standard, tels que les décaissements en tranches au titre d’opérations d’appui aux réformes ou les prêts de suivi programmatique, si le programme n’a pas subi de changements majeurs ou si la performance du pays concerné est satisfaisante (critère Banque mondiale), les prêts individuels dans le cadre de lignes de crédit (BID), les projets répliques (Banque mondiale).
- Approbation selon le principe de non-objection⁶ : En la matière, l’opération proposée n’est pas inscrite à l’ordre du jour du Conseil d’administration, mais le document y relatif est distribué aux membres du Conseil, pour approbation selon la procédure de non-objection. L’opération est considérée comme approuvée si aucune objection n’est reçue d’un membre du Conseil d’administration dans le délai imparti. Cette procédure s’applique, par exemple, aux prêts en faveur du secteur public d’un montant inférieur à 200 millions de dollars EU et aux prêts en faveur du secteur privé d’un montant inférieur à 50 millions de dollars EU (limite BAsD), aux opérations non remboursables de coopération technique (BID), ou aux prêts-innovation d’un montant maximum de 10 millions de dollars EU (BID).

³ L’annexe 1 présente un résumé plus détaillé des procédures d’approbation appliquées par les principales banques multilatérales de développement pour les principaux produits de prêts

⁴ À la Banque asiatique de développement, cette procédure s’applique lorsque le montant de l’opération est supérieur à 200 millions \$EU, pour ce qui concerne les prêts et dons en faveur du secteur public, et supérieur à 50 millions \$EU, lorsqu’il s’agit de prêts non garantis par l’État. À la Banque mondiale, la limite est de 10 % du montant du programme pays de la période de prêt triennale approuvée ou de 30 % du montant du programme de prêt de l’année en cours.

⁵ C’est le terme qu’utilise la Banque mondiale pour cette procédure. À la Banque interaméricaine de développement, elle est dénommée « procédure simplifiée ».

⁶ La Banque interaméricaine de développement la nomme « procédure abrégée » et la Banque asiatique de développement « procédure sommaire ».

- *Délégation de pouvoir à la Direction* : Les Conseils d'administration des BMD délèguent aussi à l'équipe dirigeante, le pouvoir d'approuver certaines opérations. À la BID, cette procédure s'applique aux prêts du Mécanisme de reconstruction d'urgence au titre de l'appui en cas de catastrophe naturelle ainsi qu'aux opérations non remboursables de coopération technique. A la Banque mondiale, la procédure s'applique aux prêts-apprentissage/innovation, à hauteur de 5 millions de dollars EU, sous réserve que ceux-ci soient prévus dans la stratégie d'aide au pays concerné⁷, et aux prêts-programmes adaptables (PPA) ultérieurs.

3.2 Les enseignements ci-après peuvent être tirés de l'expérience des autres BMD en matière d'autorisation d'approbation des opérations :

- La plupart des BMD ont rationalisé leurs cadres d'approbation des opérations en vue d'améliorer leur réactivité aux besoins de leurs clients et de renforcer l'efficacité des délibérations de leurs Conseils d'administration ;
- La rationalisation des cadres d'approbation a permis aux Conseils d'administration de consacrer l'essentiel de leur temps de réunion à l'examen des opérations portant sur les questions liées aux réformes et sur un nombre restreint de prêts et de dons répondant à certains critères déterminés, de recourir à des procédures n'imposant pas un examen par les Conseils d'administration et de déléguer des pouvoirs pour l'approbation des autres opérations ; et
- Le montant des prêts et dons, et la complexité des opérations correspondantes apparaissent comme des éléments essentiels pour déterminer l'opportunité de la présentation ou non, d'une opération à l'examen du Conseil d'administration avant son approbation.

SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES D'APPROBATION DES OPÉRATIONS EN VUE DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DES CONSEILS D'ADMINISTRATION ET D'AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ DE LA BANQUE AUX BESOINS DE SES CLIENTS

4.1 Principes directeurs clés

4.1.1 Au regard des réformes institutionnelles en cours et qui visent à accroître l'efficacité des opérations en mettant davantage l'accent sur les pays, et à améliorer la réponse de la Banque aux besoins des clients, la Direction a jugé opportun de simplifier le cadre d'approbation des opérations. Cette démarche est impérative pour renforcer l'efficacité des Conseils d'administration et améliorer la réponse de la Banque aux besoins de ses clients, ce qui devrait accroître sa contribution au développement des pays. La conception du cadre simplifié proposé pour l'approbation des opérations repose par conséquent sur les principes généraux suivants :

- Mieux répondre aux besoins des clients en approuvant de manière ponctuelle les opérations, ce qui devrait crédibiliser la Banque ;

⁷ Dans un avis juridique émis sur la question, le Conseiller juridique général de la Banque mondiale a estimé que l'approbation des prêts et garanties n'est considérée comme faisant partie des fonctions de l'administrateur que par interprétation et du point de vue de la délégation, et qu'elle ne peut donc pas faire l'objet d'une autre délégation (Shihata, the World Bank Legal Papers, 2000, p. 652). Les prêts destinés au financement de l'apprentissage et de l'innovation constituent l'exception à cette interdiction générale, compte tenu des spécificités de leur régime juridique et de la rigueur des conditions d'une telle délégation.

- Réduire le nombre de réunions du Conseil d'administration aux fins de renforcer l'efficacité des activités du Conseil et celle du processus d'approbation des opérations ;
- Adopter des mesures de sauvegarde appropriées afin de maintenir tout à la fois, les normes élevées et la bonne qualité des opérations du Groupe de la Banque ainsi que l'intégrité du processus d'approbation ;
- Adapter les formules d'approbation des opérations tant à leur montant qu'à leur complexité.

4.2 Résultats attendus de la proposition de simplification des procédures d'approbation des opérations

La proposition de simplification des procédures d'approbation des opérations du Groupe de la Banque vise principalement à renforcer l'efficacité du Conseil d'administration en lui permettant, au cours de ses réunions, de consacrer plus de temps aux questions liées aux politiques et stratégies, et moins de temps à l'examen de projets et programmes standard. Sur la base des principes directeurs énoncés plus haut, le cadre simplifié d'approbation des opérations proposé devrait trouver un juste milieu entre deux objectifs principaux, à savoir : i) s'assurer que les conseils continuent d'examiner systématiquement un nombre acceptable de projets et programmes du Groupe de la Banque avant leur approbation et ii) réduire considérablement le nombre de projets et programmes systématiquement soumis à l'examen des Conseils avant approbation, pour leur permettre de consacrer davantage de temps aux questions liées aux politiques et stratégies. Il est proposé, une fois cet équilibre trouvé, que certaines opérations soient soumises à l'approbation des Conseils d'administration selon la procédure de non-objection.

4.3 Montant des opérations, indicateur clé du choix du type d'approbation

4.3.1 Pour atteindre l'objectif susvisé, il est proposé que le montant de l'opération constitue un indicateur clé pour le choix du type d'approbation. Ainsi, les opérations d'un montant inférieur à un seuil défini devront être soumises à l'approbation des Conseils d'administration selon la procédure de non-objection, tandis que celles dont le montant dépasse ce seuil continueront de faire l'objet d'examen par les conseils avant leur approbation. Il faut par conséquent définir le seuil en deçà duquel les projets et programmes seront soumis à l'approbation des conseils selon la procédure de non-objection. Les opérations jugées complexes seront approuvées conformément à la procédure standard, même si leur montant est inférieur au seuil fixé.

4.3.2 Pour déterminer le montant limite approprié, l'on a procédé à une simulation avec deux montants limites, et analysé l'impact sur la classification des projets et programmes, en regroupant d'un côté les opérations devant être formellement examinées par les Conseils avant approbation et, de l'autre, celles devant être approuvées selon la procédure de non-objection. Les données ayant servi à l'exercice sont celles qui portent sur les approbations de projets et programmes pour l'année 2005. Les résultats obtenus sont présentés dans le Tableau 1 ci-dessous. Ils révèlent que pour un montant limite hypothétique de 20 millions d'UC, seulement 40,2 % des projets, en termes de nombre, auraient été soumis à l'examen des Conseils d'administration avant approbation, contre 59,8 %, par approbation selon la procédure de non-objection. Pour un seuil hypothétique de 10 millions d'UC, 57,3 % des projets, en termes de nombre, auraient été soumis à l'examen des Conseils d'administration, contre 42,7 % par approbation selon la procédure de non-objection. Les pourcentages en termes de valeur étaient respectivement de 95,3 %, pour examen par les Conseils, et 4,7 %, par approbation selon le principe de non-objection.

Tableau 1
Répartition des projets approuvés en 2005, par niveau d'autorisation et sur la base de deux hypothèses de montants limites d'approbation

Niveau d'autorisation	Hypothèse 1: Limite fixée à 10 millions d'UC		Hypothèse 2: Limite fixée à 20 millions d'UC	
	Pourcentage de projets	Valeur en pourcentage	Pourcentage de projets	Valeur en pourcentage
Examen par le Conseil	57,3	95,3	37,8	81,8
Approbation selon la procédure de non-objection	42,7	4,7	62,2	18,2
Total	100	100	100	100

Source: Données ORPC

4.3.3 Ces données montrent que les Conseils d'administration continueront de jouer un rôle significatif dans le processus d'approbation des opérations, mais que leur intervention serait plus efficace. Il semblerait par ailleurs que des deux hypothèses, celle préconisant un montant limite de 10 millions d'UC satisfait mieux les deux exigences mentionnées plus haut, à savoir : d'une part, permettre aux Conseils d'administration d'examiner un nombre acceptable de projets et programmes du Groupe de la Banque avant leur approbation et, d'autre part, réduire de manière significative le nombre des projets et programmes devant faire l'objet d'examen afin de permettre aux Conseils d'administration de consacrer davantage de temps, pendant leurs réunions, à l'examen des questions liées aux politiques et stratégies.

- Au regard de ce qui précède, il est proposé que le montant limite des projets à soumettre à l'approbation des Conseils d'administration selon la procédure de non-objection, soit fixé à 10 millions d'UC.

4.3.4 Le pourcentage des opérations devant être approuvées selon la procédure de non-objection par les Conseils d'administration devrait croître au fil du temps, étant donné que le montant moyen des opérations est porté à plus de 10 millions d'UC. En effet, ces cinq dernières années, la Direction s'est efforcée d'augmenter la taille moyenne des opérations, à l'exception des projets d'appui institutionnel. Pour les pays dont les allocations n'excèdent pas 10 millions d'UC, une seule opération sera examinée.

4.4 Complexité de l'opération, indicateur clé du choix du type d'approbation

Le cadre simplifié proposé pour l'approbation des opérations préconise que le choix des opérations devant être approuvées selon la procédure de non-objection soit également fondé sur la complexité des opérations. Ainsi, les projets en deçà d'un seuil de complexité défini seront soumis aux Conseils pour approbation suivant la procédure de non-objection. À cet effet, seront considérées comme des opérations complexes celles qui sont classées dans l'une des catégories suivantes :

- Les opérations essentiellement axées sur des réformes stratégiques, comme par exemple, les prêts à l'appui de réformes et l'appui budgétaire ;
- Les opérations susceptibles d'avoir un impact social et environnemental significatif, et classées en catégorie 1 par l'évaluation ;
- Les prêts non souverains et non garantis par l'État ;
- Les opérations auxquelles participent plus d'un pays membre régional, les projets multinationaux, par exemple ; ou
- Un prêt nouveau accordé à un pays sortant d'un conflit ou un pays renouant avec le Groupe de la Banque après avoir été sous sanctions pendant plus d'un an.

4.5 Proposition de procédures simplifiées d’approbation des opérations en fonction à la fois du montant et de la complexité

Sur la base de l’analyse ci-dessus, il est proposé de recourir aux types d’approbation des opérations ci-après :

4.5.1 *Procédure standard* : Cette procédure prévoit que les opérations concernées soient soumises aux réunions plénières des Conseils d’administration avant leur approbation. Elle s’appliquera aux documents de politique ainsi qu’aux projets et programmes jugés complexes, notamment ceux mentionnés ci-après :

- Les documents de stratégie par pays ;
- Les rapports de revue à mi-parcours des documents de stratégie pays, qu’il y ait ou non modification de la stratégie de la Banque dans le pays concerné. (Les rapports d’achèvement du Document de stratégie pays sont soumis aux Conseils d’administration, pour information) ;
- Les politiques opérationnelles ;
- Les projets et programmes essentiellement axés sur les réformes, notamment les prêts à l’appui de réformes et l’appui budgétaire⁸ ;
- Les projets et programmes pouvant présenter de sérieux risques environnementaux et sociaux (catégorie 1) ;
- Les projets et programmes financés sur les ressources de la Banque/du Fonds, d’un montant supérieur à 10 millions d’UC ;
- Tous les prêts non garantis par l’État, y compris les prêts en faveur du secteur privé et les projets enclaves ;
- Les opérations auxquelles participent plus d’un pays membre régional, les projets multinationaux, par exemple ; et
- Un prêt nouveau accordé à un pays sortant d’un conflit ou un pays renouant avec le Groupe de la Banque après avoir été sous sanctions pendant plus d’un an.

4.5.2 Pour donner aux Conseils d’administration l’occasion de discuter des opérations du Groupe de la Banque dans l’ensemble des pays membres emprunteurs, la Direction devra s’assurer que, durant un cycle FAD (pour ce qui concerne les pays éligibles aux ressources du FAD) ou un cycle DSP (pour ce qui est des pays BAD), le Conseil d’administration concerné examine le premier projet de chacun de ses pays membres, avant son approbation, quelque soit la taille du projet ou sa complexité.

4.5.3 *Procédure de non-objection* : En vertu de cette procédure, les propositions admissibles, qui ne font pas partie des opérations soumises à la procédure standard décrite ci-dessus, sont réputées approuvées par le ou les Conseils d’administration si aucune objection ou des objections suffisantes ne sont reçues de la part des membres du Conseil dans les délais impartis. Cette procédure s’applique aux opérations suivantes :

- Les rapports de revue à mi-parcours des documents de stratégie pays, lorsque la Banque ne change pas sa stratégie ;
- Les opérations d’aide d’urgence financées par le Fonds spécial de secours ;

⁸ Ces opérations comprennent toutes les opérations d’assistance financière à décaissement rapide en faveur d’un pays membre régional, soit au titre d’un appui budgétaire, soit au titre d’un appui à la balance des paiements.

- Les projets et programmes financés par les ressources du Groupe de la Banque, d'un montant inférieur ou égal à 10 millions d'UC ; et
- Les amendements apportés aux modalités des prêts/dons.

4.5.4 Le tableau 2 ci-dessous présente la répartition des approbations d'opérations par procédure d'approbation pour l'année 2005, en vertu du cadre proposé aux paragraphes 4.5.1 et 4.5.3 ci-dessus. En se fondant sur ce cadre, 61 % des projets en question auraient été approuvés selon la procédure standard, contre 39 % selon la procédure de non-objection. En termes de valeur, les approbations de financement auraient été de 95,8 % selon la procédure standard, contre 4,2 % selon la procédure de non-objection. Les données pour les années 2006 et 2007 (jusqu'au 3 octobre 2007) montrent la même répartition ; en effet, un nombre suffisant de projets continuent d'exiger l'examen du Conseil avant d'être approuvés. L'on parvient donc à un équilibre acceptable entre les deux principales préoccupations mentionnées au paragraphe 4.2.

Tableau 2
Répartition des projets approuvés pour les années 2005, 2006 et 2007, par procédure d'approbation,
en vertu des procédures d'approbation simplifiées proposées

Procédure d'approbation	2005		2006		2007 (jusqu'au 3 octobre)	
	Pourcentage nombre de projets	Pourcentage valeur des projets	Pourcentage nombre de projets	Pourcentage valeur des projets	Pourcentage nombre de projets	Pourcentage valeur des projets
Procédure standard	61	95,8	66,7	96,1	77,6	97,6
Procédure de non-objection	39	4,2	33,3	3,9	22,4	2,4
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Données SEGL

4.5.5 Traitement des opérations approuvées suivant la procédure standard : Les opérations soumises à l'approbation des Conseils d'administration, en vertu de la procédure standard, continueront d'être traitées respectivement par les Conseils d'administration de la BAD et du FAD, conformément aux usages.

4.5.6 Traitement des opérations approuvées suivant la procédure de non-objection : Les opérations soumises à l'attention du Conseil d'administration en vertu du principe de non-objection sont supposées approuvées si, au terme d'un délai de quatorze jours calendaires, il n'est reçu aucune demande d'examen de la proposition ou un nombre suffisant d'objections, soit plus de vingt-cinq pour cent des voix (pour ce qui concerne les opérations FAD), soit plus d'un tiers des voix (s'agissant des opérations BAD). L'approbation d'une proposition d'opération par le Conseil d'administration sera consignée dans une résolution, conformément à la pratique au sein du Conseil concerné. Si le nombre d'objections est supérieur à 25 % des voix pour ce qui concerne le FAD ou à 1/3 des voix, s'agissant de la BAD, la proposition est considérée comme ayant été rejetée. Elle est alors ainsi consignée.

4.5.7 Un membre du Conseil peut demander qu'une proposition qui a été soumise au Conseil pour examen et approbation, selon la procédure de non-objection, soit examinée à une réunion plénière du Conseil. Dans ce cas, la proposition sera programmée pour examen par une réunion du Conseil, aussitôt que possible, après l'expiration du délai prescrit pour la procédure de non-objection, en accordant aux membres du Conseil d'administration et aux services de la Banque, suffisamment de temps pour préparer l'examen de la proposition par la réunion du Conseil.

4.6 Mesures de sauvegarde

4.6.1 Les DSP présenteront les projets devant être financés sur les périodes considérées. Chaque DSP mentionnera clairement la procédure d'approbation envisagée pour chacun des projets. Les autres informations à fournir seront indiquées dans la structure révisée du DSP, qui est en cours d'élaboration.

4.6.2 Les réformes en cours en vue d'améliorer la qualité des opérations sont les suivantes : i) création d'un Comité des opérations, ii) renforcement du processus de revue par l'introduction de notes de conception bien ciblées et claires, et renforcement de l'efficacité du rôle des experts en chef ; iii) renforcement du fonctionnement des équipes-pays, iv) révision de la structure des rapports d'évaluation de projet en vue de renforcer l'accent mis sur les résultats.

4.6.3 Dans le programme glissant des Conseils d'administration (RAG) seront mentionnés les projets devant être approuvés selon la procédure de non-objection. Les membres du Conseil pourront ainsi se faire une idée générale de ces opérations et être informés à temps des opérations prévues dans le programme de prêt de la Banque pour la période du RAG.

4.7 Impact attendu du cadre proposé pour l'approbation des opérations

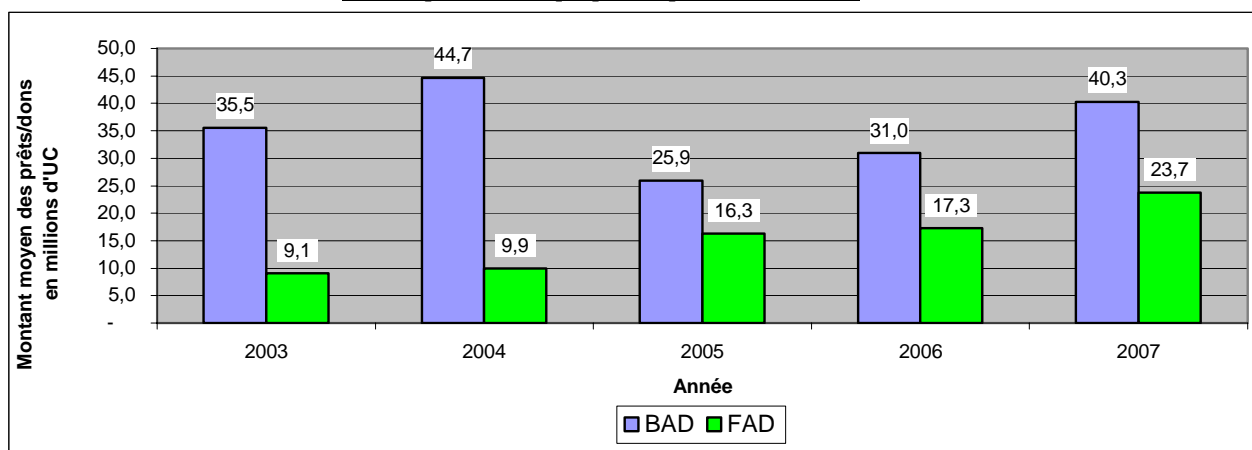
4.7.1 Même si le cadre proposé conduit à une réduction sensible du pourcentage des projets et programmes examinés formellement par les Conseils d'administration avant approbation, la proportion d'opérations examinées restera forte, en termes de valeur.

4.7.2 Le cadre proposé devrait avoir un impact positif significatif sur l'efficacité globale de la Banque. Premièrement, l'approbation ponctuelle des opérations permettra d'améliorer la réactivité de la Banque aux besoins de ses clients. Deuxièmement, les services de la Banque feront un usage plus judicieux de leur temps, d'autant plus que le personnel des opérations pourra consacrer à d'autres activités, le temps économisé en termes de préparation des documents à soumettre aux Conseils et de tenue de ses réunions.

4.7.3 L'on enregistrera également une baisse du nombre des réunions des Conseils d'administration. Ceci permettra aux membres des Conseils de consacrer davantage de temps à l'examen des questions liées aux politiques et stratégies. En supposant que les Conseils d'administration examinent en moyenne cinq projets par réunion, il aurait fallu aux Conseils d'administration, pour la seule année 2005, la tenue de dix réunions pour examiner les projets qui, en vertu de la nouvelle proposition de cadre, seront soumis à une procédure de non-objection.

4.7.4 En fait, la Direction s'est de tout temps préoccupée des limites et contraintes liées à la préparation, aux engagements, puis à la supervision de nombreux projets de petite envergure (en termes financiers) dont les coûts de transaction et les coûts en ressources humaines atteignent les mêmes niveaux que ceux des grands projets. Dans ce sens, la Direction a continuellement œuvré pour le relèvement du montant moyen des opérations, afin de réduire les coûts de transaction et le volume de travail incombant aux Conseils d'administration. Il est donc à espérer une augmentation du montant moyen des opérations, qui devrait dépasser 20 millions d'UC au cours des années à venir. L'on devrait en outre s'efforcer, pour ce qui concerne les projets de grande envergure, d'intégrer le volet « assistance technique (AT) » aux composantes du projet. Ainsi qu'il ressort du graphique 1 ci-dessous, le montant moyen des prêts et dons approuvés par le Groupe de la Banque entre 2003 et 2006 a crû, passant de 9,1 millions d'UC à 17,3 millions d'UC, et devrait atteindre 23,7 millions d'UC en 2007 pour ce qui concerne les opérations du guichet FAD. S'agissant des opérations du guichet BAD, ce montant a oscillé entre 35,5 millions d'UC et 31 millions d'UC, et devrait atteindre 40,3 millions d'UC en 2007.

Graphique 1: Évolution du montant des opérations de prêts/dons prévues dans le programme de travail du Groupe de la Banque pour la période 2003-2007



Source : Données ORPC

4.7.5 Les efforts déployés pour relever le montant moyen des opérations devraient certes générer de nombreux avantages, notamment un meilleur impact des opérations de la Banque sur le développement ; mais ils devraient aussi permettre d'accroître progressivement la proportion d'opérations approuvées conformément à la procédure standard.

V. RISQUES ET MESURES D'ATTÉNUATION

5.1 La Banque a déjà une certaine expérience des quatre procédures d'approbation des opérations présentées dans le cadre proposé, bien que le pouvoir délégué à la Direction en matière d'approbation se soit jusqu'ici limité aux divers mécanismes de financement et fonds spéciaux gérés par la Banque. Dans ce contexte, la mise en œuvre du cadre d'approbation proposé dans le présent document ne devrait présenter aucun risque supplémentaire significatif pour les opérations du Groupe de la Banque. Le seul risque envisageable concernerait la baisse éventuelle de la qualité des opérations, une situation pouvant résulter d'une faiblesse d'implication des Conseils d'administration, si le nombre d'opérations approuvées selon la procédure de non-objection était élevé.

5.2 Ainsi qu'il est mentionné plus haut, la Banque œuvre actuellement à la mise en place d'un certain nombre de réformes complémentaires, telles que le processus d'évaluation des opérations, révisé et renforcé, qui contribuera à promouvoir un sens élevé des responsabilités auprès des équipes-pays, des chefs de division, des experts en chef, des directeurs et de la Haute direction. Le processus d'évaluation révisé devrait réduire sensiblement la baisse éventuelle de la qualité des documents traités. Avec la création d'un Comité des opérations chargé, entre autres, d'évaluer la qualité des documents, les normes élevées et la bonne qualité des opérations du Groupe de la Banque seront assurément maintenues, même pour les opérations approuvées selon la procédure de non-objection. Il est en outre prévu, dans le cadre proposé, que les Conseils d'administration puissent examiner, pour tous les PMR emprunteurs, le premier projet durant un cycle FAD (en ce qui concerne les pays admissibles aux ressources FAD) et durant un cycle de DSP (pour les pays admissibles aux ressources BAD).

VI. SUIVI ET ÉVALUATION DU CADRE PROPOSÉ

6.1 Une évaluation de la mise en œuvre du cadre des opérations proposé dans le présent rapport sera réalisée douze mois après son adoption. À cette occasion, la Banque fera le point des enseignements tirés au fil du temps.

VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

7.1 Conclusion : Dans le cadre du processus de réformes institutionnelles en cours et visant à accroître l'efficacité des opérations par un recentrage pays et à améliorer la sélectivité et la réactivité aux besoins des clients, la Direction a jugé nécessaire de rationaliser les processus de gestion de la Banque, afin de réduire les coûts de transaction, d'améliorer la réactivité de la Banque aux besoins de ses clients, et d'harmoniser ses pratiques en la matière avec les meilleures pratiques d'autres BMD. C'est dans ce contexte que le présent document propose un cadre simplifié d'approbation des opérations. En vertu de ce cadre, la complexité et le montant des opérations constitueront des facteurs clés pour décider, d'une part, des opérations à soumettre aux Conseils d'administration, pour un examen formel avant leur approbation et, d'autre part, de celles à soumettre à l'approbation du/des Conseil(s) d'administration, selon la procédure de non-objection.

7.2 Recommandation : Les Conseils d'administration sont priés d'examiner et d'approuver les procédures d'approbation des opérations proposées dans le présent document.

**Annexe 1: Résumé des procédures d'approbation appliquées aux principaux produits de prêt
par les autres principales BMD**

	Banque asiatique de développement		Banque interaméricaine de développement				Banque mondiale		
	Standard	Abrégée	Standard	Simplifiée	Sommaire	Délégation à la Direction	Standard	Rationalisée/ Non-objection	Délégation à la Direction
Prêts investissements garantis par l'État	✓	✓ ⁹	✓ ¹⁰	✓ ¹¹			✓	✓ ¹²	✓ ¹³
Prêts investissements non garantis par l'État	✓	✓ ¹⁴	✓				✓ ¹⁵	✓ ¹⁶	✓ ¹⁷
Prêts appui réformes	✓		✓				✓	✓ ¹⁸	
Prêts secours économique et financier			✓						
Coopération technique nationale et régionale non remboursable			✓		✓ ¹⁹	✓ ²⁰			
Coopération technique remboursable (Mécanisme préparation et exécution projets)			✓						

⁹ Si i) le montant du prêt, de la garantie ou de l'investissement en actions n'est pas supérieur à 200 millions de dollars EU, pour ce qui concerne les opérations sectorielles, ou 50 millions de dollars EU pour les prêts non garantis par l'État, ii) une dérogation à la politique actuelle de la BAD ne s'impose pas pour le projet, iii) l'aide financière ne concerne pas un programme, un programme de développement sectoriel ou un programme comprenant un important volet « réforme stratégique », iv) le projet ne prévoit pas une approche fondamentalement nouvelle pour la BAD dans le pays concerné, v) le projet ne risque pas d'avoir des effets significatifs aux plans environnemental, économique et/ou social, principalement sur les groupes vulnérables qui pourraient avoir du mal à s'en accommoder, et vi) le projet ne nécessite pas un recours à un plan de financement complémentaire ou à un nouvel arrangement financier.

¹⁰ Si le montant est supérieur à 100 millions \$EU, pour les pays de la catégorie A, 75 millions de dollars EU pour les pays de la catégorie B, 50 millions de dollars EU pour les pays de la catégorie C, 25 millions de dollars EU pour les pays de la catégorie D, et 50 millions de dollars EU pour les projets régionaux.

¹¹ Si le montant est inférieur à la limite prévue pour le recours à la procédure standard (voir limites dans la note de bas de page 9).

¹² Les opérations dont le montant est inférieur à 10 % du montant des prêts approuvés au titre du programme pays triennal ou 30 % du montant du programme de prêts de l'année en cours, les projets répliques.

¹³ Avec l'introduction du prêt d'apprentissage et d'innovation (PAI), qui a été conçu pour faciliter le pilotage à court terme de petits projets ainsi que les innovations, des dispositions ont été prises pour permettre au Conseil d'administration de déléguer à la Direction l'autorisation d'approuver les PAI. Quand fut introduit le prêt-programme adaptable, les procédures d'approbation des PAI ont prévu que les Conseils d'administration approuvent le premier prêt d'une série de prêts, et la Direction, les prêts ultérieurs. Le Document d'évaluation de projet en vue des PAI ultérieurs est distribué aux Conseils d'administration, pour information, après une approbation de principe du PAI suivant par la Direction. L'approbation de la Direction prend effet après un délai de 10 jours ouvrables.

¹⁴ Si le montant est inférieur à 50 millions \$EU et si le projet remplit les conditions i), ii), iii), iv), v) et vi), ainsi qu'il est mentionné dans la note de bas de page 9.

¹⁵ Les projets de la SFI qui répondent à certains critères, notamment : i) premier investissement SFI dans le pays, ii) risques élevés, supérieurs à 50 millions de dollars EU en termes de risque global ou 20 millions de dollars EU en termes de fonds propres, avec pour les pays d'Afrique subsaharienne, des seuils de 20 millions de dollars EU ou 10 millions de dollars EU en termes de fonds propres, iii) projets présentant des problèmes ou risques environnementaux et sociaux, et opérations d'appui aux réformes, iv) approche nouvelle dans le secteur, et v) nouvelles formules de mobilisation.

¹⁶ Les investissements SFI qui ne remplissent pas les conditions requises pour être soumis aux procédures habituelles. La procédure de non-objection s'applique aux émissions de droits, lorsque le montant est supérieur à 10 millions de dollars EU, ou aux produits de gestion des risques lorsque le montant est supérieur à 55 millions de dollars EU.

¹⁷ Les procédures d'approbation de la SFI prévoient aussi la délégation de pouvoirs d'approbation d'opérations à la Direction sous certaines conditions, comme par exemple, les augmentations de prêts B, les produits portant sur la gestion des intérêts/devises.

¹⁸ Les prêts programmatiques de suivi des politiques de développement sont présentés au Conseil selon la procédure rationalisée.

¹⁹ Les opérations individuelles de coopération technique pour les réunions, conférences et/ou séminaires, si le montant atteint 750 000 dollars EU et que l'opération ne répond pas aux conditions stipulées aux points (a), (b), (c) et (d), ainsi que décrit dans la note de bas de page 12.

²⁰ Les opérations individuelles de coopération technique pour les réunions, conférences et/ou séminaires, si le montant atteint 750 000 dollars EU et que l'opération (a) fait partie d'un programme général approuvé par le Conseil, (b) d'un document de stratégie pays ou d'un document de stratégie régionale qui a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'administration et (c) un rapport semestriel sur la coopération technique approuvé par le Conseil.