

Cote du document: EB 2015/115/INF.2
Date: 18 août 2015
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

République populaire du Bangladesh

Rapport de situation sur les conclusions de la mission de supervision du Projet d'amélioration de l'infrastructure et des moyens de subsistance dans les haor et du Projet d'adaptation au changement climatique et de protection des moyens de subsistance

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Hubert Boirard
Chargé de programme de pays
Division Asie et Pacifique
téléphone: +39 06 5459 2298
courriel: h.boirard@ifad.org

Virginia Cameron
Responsable financière et chef d'équipe
Division du Contrôleur et des services financiers
téléphone: +39 06 5459 2172
courriel: v.cameron@ifad.org

Charalambos Constantinides
Directeur
Bureau de l'audit et de la surveillance
téléphone: +39 06 5459 2054
courriel: c.constantinides@ifad.org

Transmission des documents:

Alessandra Zusi Bergés
Responsable du
Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2092
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent quinzième session
Rome, 15-16 septembre 2015

Pour: Information

Table des matières

Sigles et acronymes	i
I. Introduction	1
A. Résumé des projets	1
B. Justification du présent rapport de situation	1
II. Informations concernant la mission de supervision	2
A. Processus et méthodologie	2
B. Conclusion de la mission de supervision (gestion financière et passation des marchés)	2
C. Poursuite de la réforme du Département du génie de l'administration locale	3
III. Conclusion et voie à suivre	4

Sigles et acronymes

ASAP	Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne
BAsD	Banque asiatique de développement
CALIP	Projet d'adaptation au changement climatique et de protection des moyens de subsistance
DTS	droits de tirage spéciaux
HILIP	Projet d'amélioration de l'infrastructure et des moyens de subsistance dans les haor
LGED	Département d'ingénierie de l'administration locale
TIB	Transparency International Bangladesh
UGP	Unité de gestion de projet

République populaire du Bangladesh

Rapport de situation sur les conclusions de la mission de supervision du Projet d'amélioration de l'infrastructure et des moyens de subsistance dans les haor et du Projet d'adaptation au changement climatique et de protection des moyens de subsistance

I. Introduction

A. Résumé des projets

1. Le Projet d'amélioration de l'infrastructure et des moyens de subsistance dans les haor (HILIP) et le Projet d'adaptation au changement climatique et de protection des moyens de subsistance (CALIP) sont financés grâce à un prêt du FIDA à hauteur de 34,45 millions de DTS, un don du FIDA de 0,63 million de DTS, un prêt de 21,4 millions d'EUR du Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire, un don de 9,9 millions de DTS du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) et une contribution du Gouvernement bangladais équivalent à 32 millions d'USD.
2. L'objectif général de ces projets est de lutter contre la pauvreté dans le Bassin des haor. Leurs objectifs de développement sont d'améliorer le niveau de vie et de réduire la vulnérabilité des populations pauvres. Les composantes conjointes de ces projets sont les suivantes: i) infrastructures de communication; ii) infrastructures communautaires; iii) gestion des ressources communautaires; iv) protection des moyens de subsistance; et v) capacités et connaissances pour le renforcement de la résilience. Le Département d'ingénierie de l'administration locale (LGED) est chargé de les mettre en œuvre dans 28 upazila (sous-districts) de cinq districts du Bassin des haor, à savoir Kishoreganj, Netrokona, Sunamganj, Habiganj et Brahmanbaria. Les activités relatives au climat financées par l'ASAP et mises en œuvre dans le cadre du CALIP viennent compléter les activités du HILIP.

B. Justification du présent rapport de situation

3. La mise en œuvre des activités du HILIP et du CALIP relèvent de la même Unité de gestion de projet (UGP), établie auprès du LGED du Ministère de l'administration locale, du développement rural et des coopératives. Le LGED est la principale institution gouvernementale chargée de développer les infrastructures rurales et semi-urbaines. Le gouvernement, dans le cadre de son Programme annuel de développement, alloue, par l'intermédiaire du LGED – lequel est également responsable de la mise en œuvre de plusieurs projets financés par des donateurs –, un volume important de ressources pour le développement des infrastructures.
4. Le CALIP a été présenté au Conseil d'administration pour approbation à sa cent neuvième session, le 19 septembre 2013. À cette occasion, les membres du Conseil ont exprimé des préoccupations concernant les capacités de mise en œuvre de l'organisme proposé, à savoir le LGED, préoccupations qui avaient pour origine un rapport publié par Transparency International Bangladesh en 2013 faisant état de soupçons de corruption, d'interférence politique, d'arrangements officieux avec les prestataires, de manque de transparence, d'irrégularités dans l'entretien et l'utilisation des véhicules et du carburant, et d'un suivi-évaluation (S&E) insuffisant des projets mis en œuvre par le LGED. Le Conseil a approuvé le CALIP, à la condition que le FIDA rende compte des conclusions de sa première mission de supervision, qui s'est déroulée en mai 2015 à l'occasion de la troisième mission de supervision du HILIP.

II. Informations concernant la mission de supervision

A. Processus et méthodologie

5. La mission de supervision concernant les projets HILIP et CALIP s'est déroulée du 9 au 20 mai 2015, avec la participation de représentants du Département gestion des programmes, de la Division du Contrôleur et des services financiers et du Bureau de l'audit et de la surveillance¹. Ses objectifs étaient les suivants: i) évaluer l'état d'avancement de l'exécution; ii) recenser les problèmes opérationnels, tant effectifs que potentiels; iii) examiner tous les aspects fiduciaires; et iv) proposer des solutions susceptibles d'apporter des améliorations.
6. Les examens fiduciaires, y compris l'évaluation des risques en matière de gestion financière, ont été conduits conformément aux directives du FIDA relatives à la supervision et à l'appui à l'exécution ainsi qu'à la gestion financière et en tenant dûment compte des observations formulées par les membres du Conseil d'administration.
7. Les dispositifs établis pour le HILIP et le CALIP en matière de gestion financière et de passation de marchés ont fait l'objet d'une évaluation détaillée, tant au niveau central qu'à celui des districts, concernant la comptabilité, la présentation des rapports financiers, la passation des marchés, la préparation et le suivi des budgets, les décaissements, l'audit et le respect des dispositions des accords de prêt de don ainsi que des directives opérationnelles.
8. Les membres de la mission ont travaillé de concert avec l'UGP à Dhaka et se sont également rendus dans les cinq bureaux de district afin d'examiner les modalités de gestion financière et d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre, tant au plan matériel que financier. Au siège de l'UGP et dans les bureaux de district, les documents comptables ont été attentivement examinés, notamment la documentation justifiant les états des dépenses, les rapprochements bancaires, les registres d'actifs, les registres de contrats et les dossiers relatifs aux passations de marché.
9. Les membres de la mission ont rencontré les principales parties prenantes: le Ministre d'État des finances et de la planification; le Secrétaire de la Division de l'administration locale du Ministère de l'administration locale, du développement rural et des coopératives; l'Ingénieur en chef du LGED; la Direction de l'audit des projets bénéficiant d'une aide extérieure (FAPAD) du Bureau du Vérificateur et de l'Auditeur général du Bangladesh; et des représentants de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement (BASD), pour le compte desquelles le LGED met également en œuvre des projets. Une réunion de synthèse a été organisée avec des représentants du Ministère de l'administration locale, du développement rural et des coopératives. La version intégrale du rapport de supervision a été mise en ligne sur le site web du FIDA.

B. Conclusion de la mission de supervision (gestion financière et passation des marchés)

10. Les membres de la mission de supervision ont pu constater que des avancées opérationnelles importantes avaient été accomplies dans la mise en œuvre du HILIP et du CALIP. Ces projets sont parvenus, en dépit de conditions complexes et délicates (la zone des haor est inondée plus de six mois par an), à mener à bien la quasi-totalité du travail préparatoire et à entreprendre sur le terrain des activités importantes, mettant à profit les succès de projets antérieurs du FIDA exécutés par

¹ Composition de la mission: Hubert Boirard, Chargé de programme de pays et chef de mission (FIDA); Virginia Cameron, Responsable financière principale (FIDA); Anta Sow, Spécialiste en gestion financière; Sean Timings, Spécialiste en passation de marchés; Nicolas Syed, Chargé de programme de pays pour le Bangladesh (FIDA); Wanaporn Yangyuentham, Spécialiste des questions relatives au S&E, à la problématique hommes-femmes et au ciblage (FIDA); Paxina Chileshe, Spécialiste du changement climatique (FIDA); Shamsul Hoque, Spécialiste en infrastructures; et Nazrul Islam, Spécialiste, gestion de la pêche et des ressources naturelles.

le LGED. Un certain nombre de résultats prometteurs ont déjà été obtenus en termes d'amélioration des moyens de subsistance, d'accroissement des revenus et d'emploi. À cet égard, on trouvera dans le rapport de supervision des informations détaillées.

11. En termes de gestion financière, la performance de ces deux projets a été jugée plutôt satisfaisante. Les principaux domaines auxquels il convient de prêter l'attention sont les suivants: i) le personnel financier de l'UGP; et ii) les lacunes en termes de rapports financiers, du fait des insuffisances opérationnelles des systèmes informatisés de comptabilité et d'établissement des rapports.
12. Dans les cinq districts, la mission a examiné les dossiers relatifs aux marchés passés en 2014 et 2015 pour les infrastructures de communication et, au siège de l'UGP, les dossiers pour les marchés de biens et de services. Dans l'ensemble, la mission a constaté que les marchés passés étaient conformes au plan de passation de marchés approuvé ainsi qu'à la réglementation gouvernementale en la matière. Des recommandations ont cependant été formulées et convenues aux fins de l'adoption de meilleures pratiques et de la mise en place de contrôles, notamment un meilleur suivi de la mise en œuvre du plan de passation des marchés, des systèmes d'archivage améliorés et l'alignement de la stratégie d'atténuation des risques sur les autres projets mis actuellement en œuvre par le LGED. Cet alignement comporte la possibilité, pour le FIDA, de mener un examen préalable des décisions relatives aux passations de marché avant que les contrats ne soient conclus, à titre de mesure de suivi de la conformité. À l'époque de la mission de supervision, des appels d'offres avaient déjà été lancés dans le cadre des deux projets, par le biais du portail électronique pour la passation des marchés publics (voir section E ci-après).
13. Le FAPAD, qui effectue l'audit des projets financés par des donateurs au Bangladesh, a conduit en septembre et octobre 2014 l'audit du HILIP pour la période 2013-2014², se rendant cinq à six fois par jour au siège de l'UGP et dans chacun des cinq bureaux de district. Le FIDA a reçu le rapport d'audit du FAPAD le 6 janvier 2015, avec à peine six jours de retard par rapport à l'échéance fixée. L'auditeur y émettait une opinion sans réserve sur les états financiers du projet, les comptes spéciaux et les états des dépenses. Il a été noté que le rapport d'audit n'était pas pleinement conforme aux directives du FIDA pour ce qui concerne l'exhaustivité des informations dans la mesure où il ne contient pas l'état des actifs fixes, la comparaison des montants budgétisés et des montants effectifs et le calendrier des demandes de retrait. Les membres de la mission ont rencontré les représentants du FAPAD pour attirer leur attention sur ces lacunes, auxquelles il sera remédié l'année prochaine. Les décaissements relatifs au CALIP ayant commencé en novembre 2014, le premier audit des comptes du projet portera sur l'exercice 2015.

C. Poursuite de la réforme du Département d'ingénierie de l'administration locale

14. La mission de supervision a eu de longs échanges avec les partenaires donateurs et les représentants de la nouvelle structure de direction du LGED. Depuis la publication du rapport de Transparency International Bangladesh en 2013, le LGED a opéré de grands changements qui ont permis d'atténuer les risques recensés dans rapport en question³.
15. À l'heure actuelle, le LGED est l'un des quatre départements clés bénéficiant de l'appui fourni dans le cadre du Deuxième projet de réforme des marchés publics, financé par la Banque mondiale, qui vise à: i) renforcer les capacités moyennant la mise en place d'un programme soutenu afin de former des professionnels qualifiés dans le domaine de la passation de marchés; ii) renforcer la gestion et le suivi des

² Au Bangladesh, l'année fiscale va du 1^{er} juillet au 30 juin.

³ L'ex-directeur général (Ingénieur en chef) a quitté ses fonctions à la fin de 2014, après avoir été en poste pendant sept ans.

passations de marché; iii) introduire un système de passation des marchés publics par voie électronique; et iv) sensibiliser l'opinion publique sur l'existence d'un système performant de passation des marchés publics, en associant la société civile, les groupes de réflexion, les bénéficiaires et le secteur privé aux activités de sensibilisation. Ces mesures constituent des éléments essentiels pour une application effective de la réglementation en matière de passation de marchés, qui nécessite l'adoption, par les entités concernées, d'une approche par étapes qui permettra d'améliorer la transparence du système et de réduire les coûts. De plus, la communication, les comportements et la responsabilité sociale seront améliorés de manière à sensibiliser le grand public sur l'importance d'un système de passation des marchés publics qui fonctionne correctement. Grâce à ce projet de réforme, 85%⁴ des marchés de travaux et de biens passés par le LGED – avec la Banque mondiale, le FIDA et, toujours plus, avec la BAsD – étaient, au moment de la mission de supervision, administrés par voie électronique. Les rapports du Deuxième projet de réforme des marchés publics, qui contiennent une évaluation systémique des risques pour les principales catégories, ont été mis en ligne sur le site web de la Banque mondiale.

16. De plus, la nouvelle structure de direction du LGED s'est engagée dans un processus de réforme interne; les représentants des donateurs dans le pays sont constamment informés de l'état d'avancement de cette réforme. Par ailleurs, le projet Feuille de route pour une bonne gouvernance, financé par la BAsD et qui est mis en œuvre sur deux ans, a pour objectif d'améliorer la gouvernance, la transparence et la responsabilité des opérations du LGED. Il est prévu que ce projet s'achève cette année et que les informations y relatives soient transmises aux donateurs par le biais du processus de coordination établi entre donateurs et partenaires.

III. Conclusion et voie à suivre

17. La mission de supervision du FIDA a pris acte des initiatives importantes que le LGED a mis en place, avec l'appui de Transparency International Bangladesh et de la communauté des donateurs, afin d'améliorer sa gouvernance, sa transparence et sa responsabilité.
18. Le HILIP est un projet mis en œuvre sur huit ans; vu qu'il a démarré en 2012, il entre donc dans sa troisième année d'exécution. La mission du FIDA a pu constater que des progrès relativement importants avaient été accomplis dans la mise en œuvre de toutes les composantes.
19. Dans le domaine de la gestion financière et de la passation des marchés, la performance des deux projets n'a été jugée que "plutôt satisfaisante" dans la mesure où les capacités du personnel et les instruments de gestion doivent être renforcés pour pouvoir mieux adhérer aux normes internationales dans ce domaine.
20. Le gouvernement, l'UGP et le LGED ont entériné les conclusions de la mission de supervision ainsi que les recommandations qui en ont découlé, telles qu'elles figurent dans le rapport de supervision. Les parties ont arrêté un plan d'action visant à garantir que les améliorations nécessaires seront opérées avant la fin de 2015.
21. Tout au long du processus de supervision, le FIDA demeurera vigilant et, à ce titre, veillera au suivi de la performance et des risques perçus et prendra les mesures appropriées pour résoudre dans les meilleurs délais toute éventuelle irrégularité, conformément à sa politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption.
22. Une mission d'appui à l'exécution sera effectuée à la fin de 2015 afin de suivre les progrès réalisés et de s'assurer de l'application intégrale des recommandations.

⁴ Depuis mars 2015, le système de la passation des marchés publics par voie électronique est utilisé pour les marchés passés par le LGED dans le cadre des projets FIDA, y compris le HILIP et le CALIP.