

Cote du document: EB 2019/126/R.48/Rev.2
Point de l'ordre du jour: 6 d)
Date: 2 mai 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Propositions relatives à la rationalisation de l'approbation des programmes et projets financés par le FIDA

Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Atsuko Hirose
Secrétaire du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2254
courriel: a.hirose@ifad.org

Donal Brown
Vice-Président adjoint
Département de la gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2448
courriel: d.brown@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Cheffe de l'Unité
des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-sixième session
Rome, 2-3 mai 2019

Pour: Approbation

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver les propositions suivantes relatives à la rationalisation de l'approbation des programmes et projets financés par le FIDA, telles qu'elles sont énoncées aux paragraphes 14 à 22 et résumées au paragraphe 23, comme suit:

- i) Amélioration de la procédure de défaut d'opposition par le relèvement du plafond de financement de 25 à 40 millions d'USD (inclus) — à l'exception des projets et programmes classés dans la catégorie 1 (opérations à haut risque) qui seraient présentés en session — et approbation d'une réduction à 21 jours calendaires du délai fixé pour l'approbation des propositions par défaut d'opposition. Ce deuxième point exigerait la modification de l'article 24 du Règlement intérieur du Conseil d'administration.
- ii) Délégation de pouvoirs au Président pour approuver:
 - a) les propositions de financement additionnel destiné à combler les déficits de financement recensés¹déjà approuvées par le Conseil d'administration dans les projets et programmes et d'une valeur inférieure ou égale à 50% du financement original du FIDA approuvé par le Conseil d'administration. Lorsque le projet original a fait l'objet d'une abstention ou d'une objection au moment de l'approbation, la délégation de pouvoirs ne serait pas accordée;
 - b) les propositions relatives à de nouveaux projets d'une valeur n'excédant pas 5 millions d'USD;
 - c) les financements additionnels destinés à la reproduction à plus grande échelle², d'une valeur n'excédant pas 5 millions d'USD.

Ces propositions n'entraîneraient pas de changement des pouvoirs actuels du Président, qui l'habilite à approuver les dons jusqu'à concurrence de 500 000 USD comme le dispose la Politique du FIDA en matière de dons.

Propositions relatives à la rationalisation de l'approbation des programmes et projets financés par le FIDA

I. Introduction

1. Lors des quatrième journées de réflexion du Conseil d'administration, qui ont eu lieu en avril 2018, les représentants au Conseil ont examiné la question de l'amélioration des procédures du Conseil d'administration. Le renforcement des procédures est un moyen important de garantir l'efficacité et l'efficience de la gouvernance du FIDA et le rôle de supervision de son Conseil d'administration.

¹ Par déficits de financement, on entend les propositions de financement dans lesquelles les modalités relatives à la conception, aux priorités et à l'exécution d'un projet ont déjà été approuvées par le Conseil d'administration mais pour lesquelles les ressources ordinaires du FIDA ne sont pas encore garanties. Le Président n'approuverait lesdites propositions que lorsque le financement serait devenu disponible dans le cadre du Système d'allocation fondé sur la performance.

² On entend par proposition de financement à des fins de reproduction à plus grande échelle: i) les possibilités d'étendre des opérations lorsque la performance du projet en cours a été validée conformément aux normes opérationnelles et financières, et que l'extension a été demandée par l'emprunteur; ii) le résultat de la restructuration menée conformément à la politique de restructuration du FIDA. Toute proposition de reproduction à plus grande échelle qualifiée à haut risque en raison, notamment, d'un changement de localisation du projet ou du type de composante [par exemple, un changement nuisant au respect des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC)] sera présentée en session.

2. La direction a alors pris des mesures pour remédier aux inefficiences internes par la mise en place d'une méthode différenciée propre à améliorer l'efficacité de la conception et de l'examen des projets. Cette procédure consiste à répartir les projets financés par le FIDA en trois catégories déterminant le processus interne d'examen et d'approbation à appliquer³.
3. Soucieuse d'accroître encore l'efficacité de la procédure de conception et d'examen des projets, la direction a examiné avec les Coordonnateurs et amis, le 31 août 2018, des propositions visant à améliorer l'approbation des programmes et projets financés par le FIDA. Les Coordonnateurs et amis ont accueilli favorablement ces propositions et ont salué le fait qu'elles seraient présentées au Conseil d'administration pour approbation à la cent vingt-cinquième session, qui s'est tenue en décembre 2018. Les discussions ont ensuite été repoussées. Pour faire progresser les débats, un séminaire informel a été organisé le 29 mars 2019; les résultats de ce séminaire sont décrits dans le présent document.
4. Les propositions qui y sont faites réaffirment l'importance du rôle de supervision du Conseil d'administration sur les projets du FIDA, puisque tous les projets qui lui sont soumis, en session ou par la procédure de défaut d'opposition, sont examinés et approuvés par lui. Selon les simulations faites au sujet de la réserve de projets de 2019, plus de 95% des projets seraient approuvés par le Conseil (voir annexe).
5. La délégation de pouvoir au Président est proposée pour: i) les nouveaux projets ou ceux transposés à plus grande échelle dont la valeur est inférieure à 5 millions d'USD; ou ii) les projets déjà approuvés par le Conseil d'administration, pour lesquels il faut des ressources additionnelles du FIDA pour combler un déficit de financement (jusqu'à 50% du financement original par le FIDA). La délégation de pouvoir ne serait pas accordée pour de tels projets s'il y a eu une objection ou une abstention à l'étape de l'approbation. Dans ces cas-là, le projet serait soumis au Conseil d'administration pour approbation.
6. Les changements proposés s'appliqueraient à toutes les propositions de programmes et de projets, à l'exception de celles qui sont classées dans la catégorie 1 (opérations à haut risque). Ainsi, les propositions d'opérations jugées à haut risque, complexes, très novatrices ou politiquement problématiques, de même que celles qui sont classées dans la catégorie A des procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique du FIDA, continueraient d'être soumises au Conseil d'administration pour approbation en session ordinaire, quel que soit le montant du financement.

II. Procédure d'approbation par défaut d'opposition

A. Calendrier

7. À sa quatre-vingt-dix-huitième session tenue en décembre 2009, le Conseil d'administration a approuvé la proposition tendant à rationaliser sa procédure d'approbation des programmes et projets financés par le FIDA⁴. Cette initiative avait pour but de réduire le nombre de programmes et projets approuvés en session afin de donner au Conseil davantage de temps pour l'examen des sujets stratégiques. La procédure d'approbation par défaut d'opposition a ainsi été adoptée et appliquée aux programmes et projets d'un montant total à financer n'excédant pas 15 millions d'USD et ne présentant pas de problèmes complexes.

³ **Catégorie 1: Opérations à haut risque** – il s'agit d'opérations complexes, très novatrices ou politiquement problématiques, ou classées dans la catégorie A des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique du FIDA (PESEC). **Catégorie 2: Opérations ordinaires.** **Catégorie 3: Opérations accélérées** – il s'agit ordinairement de financements additionnels accordés pour des opérations nécessitant la couverture d'un déficit de financement ou l'octroi d'un financement additionnel pour des opérations de reproduction à plus grande échelle, et d'interventions de secours dans des situations de crise ou d'urgence.

⁴ Voir le document EB 2009/98/R.15/Rev.1: Proposition relative à la rationalisation du processus d'approbation par le Conseil d'administration des projets et programmes financés par le FIDA.

À moins qu'un représentant au Conseil ne demande que le point soit discuté à la session suivante du Conseil, l'approbation du Conseil serait réputée acquise à l'expiration d'un délai de 30 jours calendaires à compter de la date de publication du document.

8. En septembre 2010, le Conseil d'administration avait approuvé la méthode et les principes de mise en œuvre de la procédure d'approbation par défaut d'opposition⁵, en précisant que les accords de financement négociés concernant les propositions présentées au Conseil pour approbation par cette procédure seraient communiqués aux représentants cinq jours ouvrables au moins avant l'expiration du délai de 30 jours suivant la communication des propositions.
9. La procédure a été révisée en septembre 2012⁶ afin de relever de 15 à 25 millions d'USD le plafond du financement total admissible à la procédure d'approbation par défaut d'opposition.
10. Les ressources disponibles pour les propositions soumises à la procédure de défaut d'opposition sont indiquées dans le document relatif aux ressources disponibles pour engagement présenté chaque année en décembre.
11. Outre le fait qu'elle visait à accroître l'efficacité du Conseil d'administration, la procédure d'approbation par défaut d'opposition avait pour but d'améliorer la planification prévisionnelle et de favoriser une répartition égale des propositions entre les différentes sessions du Conseil. Elle devait réduire la concentration de propositions de projet soumises à la dernière session de l'année.
12. Cependant, la majeure partie des documents soumis à cette procédure sont présentés au Conseil d'administration à proximité immédiate de ses sessions, ce qui renforce l'afflux de ces documents à l'approche de la session de décembre du Conseil et au cours de la troisième année du cycle du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Il en résulte non seulement un manque d'efficacité, mais aussi un alourdissement des coûts et des retards dans la présentation des documents, ainsi qu'une réduction du temps disponible pour tenir des débats et prendre des décisions de manière réfléchie. De plus, la présentation de nombreux documents au cours de certaines périodes a un impact négatif sur la capacité du Conseil d'exercer sa fonction de supervision.
13. Pour résoudre ces questions, le Bureau du Secrétaire a attiré l'attention des auteurs de documents sur la souplesse et les avantages de la procédure de défaut d'opposition. En outre, des réunions de gestion plus fréquentes et plus flexibles, réparties également sur l'ensemble de l'année, sont prévues pour réduire la charge de travail qui s'alourdit à l'approche des trois sessions annuelles du Conseil d'administration et pendant la dernière année du cycle du SAFP. En dissociant le processus d'approbation des projets des sessions du Conseil, la mise en place de procédures plus souples allégera la pression que subissent les États membres emprunteurs et le personnel du FIDA (calendrier de négociation, par exemple).
14. Pour compléter l'effort fait au niveau interne pour accroître l'efficacité et maintenir intacte la fonction de supervision du Conseil d'administration, les propositions ci-dessous sont présentées pour étude.

⁵ Voir le document EB 2010/100/R.41/Rev.1: Application de l'article 24 du Règlement intérieur du Conseil d'administration relatif à la procédure d'approbation par défaut d'opposition.

⁶ Voir le document EB 2012/106/R.9: Révision de la procédure d'approbation par défaut d'opposition de projets et programmes financés par le FIDA.

- i) Proposition 1: Relèvement de 25 à 40 millions d'USD (inclus) du plafond de financement autorisé au titre de la procédure d'approbation par défaut d'opposition.
15. L'une des contraintes qui limitent le nombre de propositions soumises à la procédure d'approbation par défaut d'opposition est le plafond de financement de 25 millions d'USD. Cette procédure a été utilisée principalement pour les financements additionnels plutôt que pour de nouveaux programmes et projets, sauf dans le cas des pays dont l'allocation au titre du SAFP est faible. Le relèvement de 25 à 40 millions d'USD (inclus) du plafond autorisé au titre de cette procédure aura pour conséquence qu'un plus grand nombre de propositions seront soumises à cette procédure, mais que le Conseil pourra continuer d'exercer sa fonction de supervision. Chaque membre conservera la possibilité de demander que toute proposition soumise à la procédure d'approbation par défaut d'opposition soit l'objet d'un examen formel en session.
- Avantages
- Les pays emprunteurs et le personnel du FIDA pourraient planifier leur emploi du temps avec plus de souplesse et utiliser leur temps de travail avec plus d'efficacité.
 - Le Conseil d'administration maintiendrait son importante fonction de supervision car il continuerait d'approuver toutes les propositions soumises par la procédure de défaut d'opposition, et du temps est dégagé dans l'ordre du jour de ses sessions pour discuter de questions nouvelles ou stratégiques.
 - Pour ce qui concerne la réserve de projets de 2019, si le plafond est relevé à 40 millions d'USD, s'agissant de l'approfondissement de projets selon la procédure de défaut d'opposition, 17 projets seront approuvés par défaut d'opposition et 27 le seront en session, par rapport à 13 par la procédure de défaut d'opposition et 34 en session, dans la situation actuelle (plafond de 25 millions d'USD) (voir annexe).
- ii) Proposition 2: Réduction du délai actuel de 30 jours calendaires à 21 jours calendaires prescrit pour l'approbation des propositions par la procédure de défaut d'opposition.
16. Pour améliorer la capacité du FIDA de répondre à ses clients et partenaires, la direction s'est engagée à faire passer de 17 mois à huit mois la période de conception des projets qui s'écoule entre l'approbation de la note conceptuelle et celle de la proposition par le Conseil, dans le cycle de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). La réduction du délai prescrit pour l'approbation des propositions par la procédure de défaut d'opposition contribuerait à remplir cet engagement de l'institution. L'examen des procédures d'approbation du Conseil par défaut d'opposition en vigueur dans d'autres institutions financières internationales a permis de constater que cette procédure est de 14 jours à la Banque africaine de développement et à la Banque interaméricaine de développement, et de 21 jours à la Banque asiatique de développement.
17. Le Conseil d'administration est invité à examiner la possibilité de réduire de 30 à 21 jours calendaires le délai prévu pour l'approbation des propositions par la procédure du défaut d'opposition. Un tel changement exigerait la modification de l'Article 24 du Règlement intérieur du Conseil d'administration.

Avantage

- La réduction du délai prescrit pour l'approbation des propositions par la procédure du défaut d'opposition contribuerait à remplir l'engagement pris par l'institution de réduire le temps nécessaire à la conception des projets.

18. Les membres seront tenus informés des projets/programmes et dons approuvés par la procédure de défaut d'opposition sur le site web du FIDA⁷, sur la plateforme interactive des États membres ainsi que dans un rapport annuel présenté au Conseil d'administration à sa première session annuelle. Dans les deux cas, toute objection ou abstention d'un État membre s'agissant d'approuver un don ou un projet/programme donné continuera d'être communiquée et notée dans une réserve.

III. Délégation de pouvoirs au Président

19. Le Président a le pouvoir d'approuver les dons jusqu'à concurrence de 500 000 USD, à l'exception de ceux qui sont accordés à des entités à but lucratif du secteur privé, et qui, indépendamment de leur montant, sont présentés au Conseil d'administration pour approbation en session ordinaire. Le Président ne dispose d'aucune délégation de pouvoirs pour l'approbation des programmes et projets d'investissement. De plus, les propositions suivantes sont présentées:
- iii) Proposition 3: Délégation de pouvoirs au Président pour l'approbation de propositions de financement additionnel destiné à couvrir un déficit de financement constaté, évalué à 50% au maximum du financement original approuvé par le Conseil d'administration
20. Dans certains cas, le Conseil approuve des propositions de programmes et de projets pour lesquels un déficit de financement est avéré. Ces déficits peuvent être couverts par l'allocation de ressources du cycle suivant du SAFP. Dans ces cas-là, le Conseil a déjà approuvé la proposition sous tous ses aspects: zones d'intervention, groupes ciblés, objectifs de développement, composantes et résultats attendus, modalités d'exécution, dépenses, plan de financement et de gestion des risques. Il est proposé, par conséquent, que lorsqu'un financement additionnel est nécessaire pour couvrir un déficit de financement, le Conseil d'administration délègue au Président le pouvoir d'approuver les propositions de financement additionnel dont la conception, la cible et les modalités d'exécution ont déjà été approuvées par le Conseil⁸. Le plus souvent, c'est le résultat de l'adoption par le FIDA d'une approche programmatique de la planification des projets sur plus d'un cycle du SAFP. En outre, il n'y aurait délégation de pouvoir qu'au cas où le déficit de financement approuvé à combler serait inférieur ou égal à 50% du montant initial du financement approuvé du FIDA. Le financement supplémentaire de projets approuvés mais ayant fait l'objet d'objections/abstentions d'un ou de plusieurs États membres ne pourrait être approuvé par délégation de pouvoir et serait soumis au Conseil d'administration pour examen. Enfin, le Président n'approuverait la proposition que lorsque les fonds au titre du SAFP seraient disponibles.

Avantages

- La délégation de pouvoirs au Président favoriserait une gouvernance efficace du FIDA et donnerait plus de temps au Conseil d'administration pour l'examen de nouvelles questions, émergentes ou stratégiques tout en lui permettant d'exercer sa fonction de supervision des programmes et projets en cours.
- L'approbation des propositions par le Président aurait pour effet de réduire les coûts.

⁷ Voir <https://www.ifad.org/fr/lapse-of-time-doc>.

⁸ Au titre de FIDA10, un seul projet comportant un financement additionnel a été approuvé pour combler un déficit de financement dû à la non-concrétisation d'un cofinancement international.

- iv) Proposition 4: Délégation au Président du pouvoir d'approuver les propositions de projets d'un montant total ne dépassant pas 5 millions d'USD
21. L'approbation de propositions de financements d'une valeur ne dépassant pas 5 millions d'USD, notamment de financements additionnels destinés à l'extension d'opérations réussies, pourrait être déléguée au Président⁹. La direction rendrait compte annuellement sur les projets approuvés par le Président. Les opérations classées dans la catégorie 1, qui présentent un risque élevé, seraient examinées et approuvées par le Conseil indépendamment du montant du financement proposé.
- Avantages
- La délégation de pouvoirs au Président favoriserait une gouvernance efficace du FIDA et donnerait plus de temps au Conseil d'administration pour l'examen des questions nouvelles, émergentes ou stratégiques tout en lui permettant d'exercer sa fonction de supervision des programmes et projets en cours.
 - L'approbation des propositions par le Président aurait pour effet de réduire les coûts.
22. Toute proposition de projet pour laquelle l'approbation est déléguée au Président sera téléchargée sur la plateforme interactive des États membres au plus tard 14 jours avant son approbation. Tout membre peut demander qu'un projet dont l'approbation est déléguée au Président soit présenté au Conseil pour approbation. Toute objection d'un membre à l'approbation par le Président d'un projet/programme donné ou toute abstention à ce sujet sera divulguée et notée dans une réserve, sur une page prévue à cet effet sur la plateforme interactive des États membres, lorsqu'elle aura été communiquée. Les membres seront informés de ces propositions de projet dans le programme de travail et document budgétaire annuel présenté au Conseil d'administration à sa session de décembre et dans un rapport annuel présenté au Conseil pour information.

IV. Recommandations

23. Étant entendu que les changements proposés ne s'appliqueraient pas aux programmes et projets classés en catégorie 1 (opérations à haut risque), le Conseil d'administration est invité à approuver les propositions exposées aux paragraphes 14 à 22 ci-dessus et résumées ci-dessous:
- i) Amélioration de la procédure d'approbation par défaut d'opposition moyennant le relèvement de 25 à 40 millions d'USD (inclus) du plafond de financement autorisé et l'approbation de la réduction à 21 jours calendaires du délai prescrit pour l'approbation des propositions par la procédure de défaut d'opposition. Ce deuxième point exigerait la modification de l'article 24 du Règlement intérieur du Conseil d'administration.
 - ii) Délégation de pouvoirs au Président pour approuver:
 - a) les propositions de financement additionnel pour combler les déficits de financement constatés déjà approuvés par le Conseil d'administration dans les projets et programmes et dont la valeur totale est inférieure ou égale à 50% du financement original par le FIDA. Si le financement additionnel concerne un projet ayant fait l'objet d'une objection ou d'une abstention lorsqu'il a été présenté originellement pour approbation, la proposition ne serait pas incluse dans la modalité de la délégation de pouvoir;

⁹ Cette proposition ne comprend pas les dons relevant de la politique du FIDA en matière de dons.

- b) les propositions relatives à de nouveaux projets d'une valeur n'excédant pas 5 millions d'USD;
 - c) les financements additionnels destinés à la reproduction à plus grande échelle, d'une valeur n'excédant pas 5 millions d'USD. La délégation d'autorité ne serait pas accordée pour des propositions de financement additionnel si le projet a fait l'objet d'une objection/abstention lorsqu'il a été présenté originellement pour approbation.
- iii) Toute nouvelle proposition de projet ou programme faisant l'objet d'un financement compris entre 5 millions d'USD et 40 millions d'USD inclus serait approuvée par le Conseil d'administration dans le cadre de la procédure de défaut d'opposition, sauf si elle relève de la catégorie 1 (opérations à haut risque).
24. Ces propositions n'entraîneraient pas de changement des pouvoirs actuels du Président qui l'habilite à approuver les dons jusqu'à concurrence de 500 000 USD, comme le dispose la Politique du FIDA en matière de dons.
25. L'approbation des recommandations ci-dessus aurait pour effet d'accroître l'efficacité administrative et opérationnelle du Fonds, ainsi que sa gouvernance, et d'améliorer les procédures du Conseil d'administration.
26. Au terme d'une période de deux ans, la mise en œuvre des mesures proposées ferait l'objet d'un examen qui viserait à tirer des enseignements de l'expérience et à faire le bilan des gains d'efficacité et des économies réalisés. L'expérience acquise concernant la fonction de supervision du Conseil d'administration serait également examinée à cette occasion.

Scénarios de défaut d'opposition et données effectives de FIDA10

1. Dans la présente annexe, on trouvera une simulation de la réserve de projets de 2019, dans laquelle sont appliqués des plafonds variables en ce qui concerne le niveau de financement à approuver dans le cadre de la procédure de défaut d'opposition et utilisant les données réelles de la Dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10).
2. Dans les trois scénarios créés pour la réserve de projets actuelle de 2019, la majorité des nouveaux investissements (s'agissant du nombre de propositions de projets et de leur valeur respective) seraient présentés pour examen en session. Avec un plafond de 40 millions de dollars des États-Unis pour le défaut d'opposition, on estime que 79% des projets en attente seront examinés en session (soit 27 projets).
3. La proposition de la direction de faire passer ce plafond à 40 millions d'USD permettrait d'approuver 20% de la valeur de la réserve de projets de 2019 dans le cadre de la procédure de défaut d'opposition.
4. La délégation de pouvoir au Président, s'agissant d'approuver des projets d'une valeur maximale de 5 millions d'USD, entraînerait l'approbation de deux projets nouveaux et d'une opération de reproduction à plus grande échelle. Cela représenterait 1% des projets en attente. À l'heure actuelle, il n'existe aucune proposition de financement additionnel destiné à combler des déficits de financement inférieurs à 50% du montant initial du financement par le FIDA.

Tableau 1

Scénarios de plafond de la procédure par défaut d'opposition pour la réserve de projets de 2019 — nombre de projets

Scénarios de plafond de la procédure par défaut d'opposition	En session	Par procédure de défaut d'opposition	Variation par rapport à la procédure actuelle		Délégation de pouvoirs au Président
			En session	Par procédure de défaut d'opposition	
≤ 25 millions d'USD	34	13	-	-	-
1. < 35 millions d'USD	30	14	-4	+1	3
2. ≤ 40 millions d'USD	27 (79%)	17 (20%)	-7	+4	3 (1%)
3. ≤ 50 millions d'USD	20	24	-14	+11	3

Tableau 2

Scénarios de plafond de la procédure par défaut d'opposition pour la réserve de projets de 2019 — valeur des propositions (Millions d'USD)

Scénarios de plafond de la procédure par défaut d'opposition	En session	Par procédure de défaut d'opposition	Délégation de pouvoirs au Président
≤ 25 millions d'USD	1 685	160	-
1. < 35 millions d'USD	1 564	267	14
2. ≤ 40 millions d'USD	1 454	377 (20%)	14
3. ≤ 50 millions d'USD	1 129	703	14

Tableau 3
Données effectives concernant FIDA10 — nombre de projets (y compris le financement additionnel)

Année	En session	Par procédure de défaut d'opposition	Total
2016	11	17	28
2017	23	24	47
2018	17	24	41
Total	51	65	116

Tableau 4
Données effectives concernant FIDA10 — valeur des projets approuvés
(Millions d'USD)

Année	En session	Par procédure de défaut d'opposition	Total des projets approuvés	% du total des projets approuvés par la procédure de défaut d'opposition
2016	477	235	712	33%
2017	1 024	264	1 288	20%
2018	871	265	1 137	23%
Total	2 372	764	3 137	24%