

Cote du document:	<u>EB 2006/89/R.54</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>13 b) ii)</u>
Date:	<u>29 novembre 2006</u>
Distribution:	<u>Restreinte</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

Mémoire du Président

République du Mozambique Programme d'appui à l'agriculture (Prêt n° 690-MZ)

Arrangements fiduciaires pour l'approche sectorielle de l'agriculture

Conseil d'administration — Quatre-vingt-neuvième session
Rome, 12-14 décembre 2006

Pour: **Approbation**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Alessandro Marini

Administrateur de programme de pays par intérim

téléphone: +39 06 5459 2115

courriel: a.marini@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver les arrangements fiduciaires décrits dans la section II du présent document pour le programme d'appui à l'agriculture, devant être exécuté dans le cadre général de la seconde phase du Programme national de développement agricole (ProAgri II), qui constitue l'approche sectorielle agricole du Gouvernement mozambicain.

Mémorandum du Président

Programme d'appui à l'agriculture (Prêt n° 690-MZ)

I. Renseignements généraux

1. À sa quatre-vingt-septième session, en avril 2006, le Conseil d'administration a approuvé le prêt n° 690-MZ destiné à financer le programme d'appui à l'agriculture. Ce programme sera mis en œuvre dans le cadre de l'approche sectorielle du développement agricole administrée par le Ministère de l'agriculture (MINAG), le Programme national de développement agricole (ProAgri), dont la phase I, achevée en 2005, a été suivie par une seconde phase, actuellement en cours d'exécution (ProAgri II, 2006–2010). Le prêt du FIDA sera décaissé par l'intermédiaire du mécanisme commun d'apport financier (MCAF), utilisé par la plupart des donateurs qui appuient le secteur agricole au Mozambique.
2. Il est précisé dans la politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural que ces approches ont expressément pour objectif de promouvoir le recours aux systèmes gouvernementaux pour la gestion financière des ressources des programmes, à la fois pour réduire les coûts de transaction en réduisant au minimum le nombre d'exigences distinctes des différents financeurs et pour contribuer au renforcement des capacités du gouvernement en ce qui concerne la passation des marchés et la gestion financière. Toutefois, avant de conclure des arrangements fiduciaires, le FIDA doit s'assurer que ceux-ci comprennent les principaux éléments nécessaires pour la gestion de l'approche sectorielle et, en particulier: a) la planification et la budgétisation; b) le décaissement des fonds; c) la comptabilité et les vérifications des comptes; et d) la passation des marchés.
3. Les arrangements fiduciaires pour ProAgri II sont définis dans un mémorandum d'accord entre le gouvernement et les partenaires contribuant au MCAF (dont le FIDA), qui vient d'être finalisé et doit être signé d'ici à la fin de novembre 2006. Ces arrangements sont largement inspirés de ceux adoptés pour la première phase du programme (ProAgri I), si ce n'est que des améliorations leur ont été apportées pour tenir compte des enseignements de cette première phase. Le FIDA, comme la Banque mondiale, figurait parmi les donateurs qui ont contribué à ProAgri I par l'intermédiaire du MCAF, et a donc ainsi validé les arrangements fiduciaires existants.
4. Étant donné que le mémorandum d'accord était encore en cours d'élaboration au moment où le prêt a été approuvé, il a été précisé dans le rapport et recommandation du Président que, conformément à la politique du FIDA, un document décrivant ces arrangements fiduciaires serait présenté au Conseil d'administration pour approbation une fois que la version finale du mémorandum aurait été élaborée.

II. Description des arrangements fiduciaires pour ProAgri II

Planification et budgétisation

5. Le processus interne de planification et de budgétisation de ProAgri II se fonde sur le processus rigoureux et de plus en plus décentralisé que le MINAG a mis en place dans le cadre de ProAgri I. Des plans de travail et budgets annuels (PTBA) sont élaborés, dans le cadre d'un processus remontant du niveau provincial au niveau central, sur la base d'un plan stratégique convenu entre les différents échelons et composantes, qui fixe les priorités de l'action ministérielle pour l'année suivante. Se fondant sur le plan stratégique approuvé, les directions de district chargées de

l'agriculture engagent le processus de consultation de façon décentralisée avec les communautés, les organisations de base et d'autres parties prenantes et partenaires intéressés pour élaborer des plans indicatifs d'activités que les directions provinciales de l'agriculture intègrent ensuite dans un PTBA provincial avec la participation de l'ensemble des directions de district chargées de l'agriculture et des administrations provinciales. Les PTBA provinciaux sont ensuite transmis à l'administration centrale afin d'être intégrés dans les plans des différents services centraux, puis présentés au Conseil consultatif du MINAG pour approbation finale.

6. Les PTBA approuvés servent de base pour l'ouverture des crédits par les différentes sources de financement de ProAgri II, qu'il s'agisse de sources externes (partenaires contribuant par l'intermédiaire du MCAF) ou du budget de l'État, ainsi que pour l'exécution effective des activités. Des plans de travail et budgets trimestriels ainsi que des plans de trésorerie trimestriels sont également élaborés pour faciliter l'exécution effective des activités. Il est envisagé de tenir des consultations entre le MINAG et les partenaires signataires pendant toute la durée du processus d'élaboration et d'approbation du PTBA, qui commencera chaque année en mars par un vaste échange de vues sur les priorités stratégiques de l'année suivante dans le cadre de la réunion technique ProAgri¹; il se poursuivra en juillet par une réunion officielle au cours de laquelle le MINAG présentera le projet de PTBA aux partenaires signataires pour examen avant d'être soumis au Ministère de la planification et du développement; et il s'achèvera en août/septembre par la présentation aux partenaires de la version finale du PTBA lors de la préparation de l'examen du secteur agricole en milieu d'exercice². Un dialogue et un retour d'information constants entre le MINAG et les partenaires seront assurés tout au long du processus grâce aux réunions mensuelles du groupe de travail ProAgri³.

Décaissement des fonds

7. Le FIDA avancera chaque trimestre les fonds nécessaires pour couvrir les dépenses autorisées qui sont programmées pour le trimestre suivant dans le PTBA approuvé ainsi que les besoins de trésorerie connexes prévus. Le montant et le calendrier des décaissements devant être effectués par le FIDA ainsi que par tous les autres partenaires ayant signé le mémorandum d'accord seront indiqués dans un plan de décaissement qui aura été convenu dans le cadre du forum de concertation⁴ avant le début de l'exercice budgétaire.
8. Les décaissements seront effectués sur présentation de demandes de retrait spécifiques établies par le MINAG et adressées par celui-ci au FIDA par l'intermédiaire du Ministère des finances et qui seront accompagnées du rapport de gestion financière trimestriel (RGF) correspondant au trimestre précédant immédiatement celui au cours duquel la demande est présentée. S'agissant des demandes de retrait pour le troisième trimestre de la deuxième année d'exécution et des années suivantes, des rapports annuels seront également soumis afin de permettre au FIDA de comptabiliser la part qui lui revient et d'apporter les ajustements appropriés avant de procéder à une nouvelle reconstitution.

¹ Réunion à laquelle participeront différentes parties prenantes – dont des représentants des provinces et des districts ainsi que du secteur privé et de la société civile –, qui aura pour objet d'examiner les résultats obtenus par ProAgri et le MINAG au cours de l'année précédente et d'esquisser des plans pour l'année suivante.

² Les processus d'examen conjoint/examen en milieu d'exercice du secteur agricole ont pour objet d'élaborer la contribution du secteur agricole à l'examen conjoint/examen en milieu d'exercice de l'appui budgétaire direct.

³ Ce groupe de travail constitue le principal cadre permettant au gouvernement et aux partenaires d'examiner les questions opérationnelles concernant ProAgri II et notamment les PTBA et leur exécution, la vérification des comptes, la gestion financière et les rapports connexes.

⁴ Le forum de concertation, qui est le principal cadre de dialogue sur les orientations politiques et stratégiques de ProAgri II, est présidé par le Ministre, le Vice-Ministre ou le Secrétaire permanent du MINAG et se réunit chaque trimestre. Le groupe de travail ProAgri (voir la note précédente) travaillera directement sous son autorité.

9. Étant donné que ce sont les RGF et les rapports annuels qui déclencheront les décaissements trimestriels effectués par le FIDA, il incombe au MINAG de remettre ces rapports respectivement dans un délai de deux et de cinq mois à compter de la fin de la période financière considérée pour faire en sorte que les fonds arrivent en temps utile pendant la phase d'exécution. S'il ne le faisait pas, cela pourrait entraîner la suspension des décaissements par le FIDA.
10. Les fonds seront virés par le FIDA au compte en devises de ProAgri, à partir duquel ils seront déposés sur le compte en monnaie locale de ProAgri détenu par le Ministère des finances auprès de la Banque du Mozambique, puis virés au compte de trésorerie unique.

Comptabilité et vérification des comptes

11. Les RGF trimestriels établis par la Direction de l'administration et des finances du MINAG constituent la base du système d'information financière de ProAgri II. Ces rapports indiquent les dépenses prévues et les dépenses effectives pour la période considérée ainsi que pour l'ensemble de l'année, en les présentant de façon séparée selon qu'elles sont financées par des contributions des partenaires signataires versées par l'intermédiaire du MCAF (financement externe) ou par des contributions du budget d'État. Les dépenses sont classées et analysées par: a) élément, sous-élément, sous-secteur et programme; b) catégorie de dépense, selon la principale classification budgétaire du gouvernement; et c) niveau (central, provincial et district). Les RGF seront portés à la connaissance des partenaires du groupe de travail ProAgri dans un délai de deux mois à compter de la fin de chaque trimestre.
12. Les informations présentées dans les RGF sont obtenues au moyen d'un progiciel de gestion financière intégrée (Arco-Iris) spécialement adapté aux besoins du MINAG. Les états des dépenses de ProAgri sont regroupés chaque mois dans Arco-Iris au niveau provincial par les directions provinciales, puis transmis à la Direction de l'administration et des finances du MINAG, qui les regroupe avec ceux des différentes directions et institutions au niveau national.
13. Un comité de gestion financière, constitué de représentants de haut rang du Ministère de la planification et du développement, du Ministère des finances et du MINAG, assume la responsabilité générale de la gestion financière du budget de ProAgri et doit notamment: a) examiner et approuver les RGF avant qu'ils ne soient communiqués aux partenaires; b) surveiller l'exécution du budget et les écarts par rapport au plan; c) ajuster les crédits alloués et l'utilisation des fonds; et d) présenter des états financiers consolidés sur la mise en œuvre de ProAgri II.
14. En plus des obligations en matière de vérification des comptes auxquelles il est soumis en tant que ministère, le MINAG désignera, conformément aux normes internationalement reconnues et aux conditions jugées acceptables par les partenaires signataires, un vérificateur indépendant chargé de procéder à des vérifications annuelles des comptes du MINAG. Ces vérifications porteront également sur le compte en devises et le compte en monnaie locale de ProAgri. L'Inspection générale des finances (IGF) participera à l'élaboration des mandats des services de vérification. Le rapport du vérificateur sera présenté aux partenaires dans un délai de six mois à compter de la fin de l'exercice budgétaire. Aucun vérificateur indépendant ne pourra vérifier les comptes pendant plus de deux exercices consécutifs.
15. Les mesures correctives nécessaires seront prises sur la base de l'ensemble des conclusions et recommandations faites tant par le vérificateur extérieur indépendant que par l'IGF. Le comité de gestion financière sera chargé d'évaluer les rapports soumis par les vérificateurs internes et externes et de donner suite à leurs questions, à leurs lettres de recommandations et à leurs suggestions. Il informera les partenaires signataires de ses évaluations ainsi que des décisions

qu'il a prises pour y donner suite en leur communiquant les comptes rendus de ses réunions.

16. Au cours des cinq années que durera la mise en œuvre de ProAgri II, on procédera au moins à une vérification des résultats ou du rapport qualité-prix d'une fraction des dépenses totales dont l'étendue sera déterminée d'un commun accord par les parties et l'IGF.

Passation des marchés

17. Les fonds décaissés par l'intermédiaire du MCAF seront utilisés conformément aux règles relatives à l'exécution du budget national. Par conséquent, les partenaires de ProAgri sont convenus de remplacer le manuel relatif à la passation des marchés utilisé pour ProAgri I par les règles normales de passation des marchés que le gouvernement a fixées comme suite à l'approbation du nouveau règlement pour la passation des marchés publics figurant dans le décret du Conseil des ministres numéro 54/2005 du 13 décembre 2005.
18. Ces nouvelles procédures de passation des marchés sont conformes aux pratiques internationales actuellement en vigueur et concordent largement avec les directives du FIDA relatives à la passation des marchés, exception faite des différences suivantes:
- Le plan d'achat établi en même temps que le PTBA où sont indiqués les biens et les services à acheter ainsi que la méthode de passation des marchés porte sur une période de 12 mois et non de 18 mois.
 - L'examen (préalable et rétrospectif) des achats incombe à l'unité fonctionnelle de supervision des achats mise en place au sein du Ministère des finances⁵ et non à un organisme extérieur tel que le FIDA et/ou ses institutions coopérantes comme dans le cas d'un programme normal financé par le FIDA ou la Banque mondiale dans le cas de ProAgri I.
 - La marge préférentielle accordée aux soumissionnaires nationaux est de 10% pour les ouvrages de génie civil, au lieu de 7,5%. En outre, les appels d'offres peuvent être limités aux soumissionnaires nationaux en dessous d'un seuil équivalant à environ 200 000 USD pour les ouvrages de génie civil et à 100 000 USD pour les biens et services.
 - Les appels d'offres ouverts à la concurrence internationale ne sont pas publiés dans *UN Development Business* ni dans *Development Gateway's dgMarket*, mais dans le Journal officiel ainsi que sur le site internet du gouvernement.
 - La langue officielle à utiliser dans tous les documents relatifs aux appels d'offres est le portugais.
19. Des audits de marchés conformes à des normes de qualité acceptables au niveau international sont également effectués par des sociétés de conseil indépendantes sur la base de calendriers et de mandats convenus entre le gouvernement et les partenaires de ProAgri.

⁵ L'unité est chargée de la coordination et de la supervision de toutes les activités relatives à la passation des marchés publics, de la gestion du système d'information national centralisé et des activités visant à renforcer les capacités des institutions publiques en matière de passation des marchés publics.

20. Les procédures ci-dessus ont été acceptées par tous les donateurs fournissant un appui par l'intermédiaire d'arrangements de type approche sectorielle ainsi que par ceux qui fournissent un appui budgétaire direct, dont la Banque mondiale⁶.

Approbation des arrangements fiduciaires par la Banque mondiale

21. La Banque mondiale fournit un appui budgétaire général au Gouvernement mozambicain. On en déduit qu'elle approuve les arrangements fiduciaires mis en place pour ProAgri II conformément à la politique du FIDA en matière d'approche sectorielle du développement agricole et rural (annexe III, Éclaircissements et approbation par le Conseil d'administration).

⁶ Le gouvernement est en train d'examiner les deux questions suivantes qui ont été soulevées au sein du groupe de travail sur la réforme des procédures de passation des marchés, à savoir: i) l'utilisation d'une deuxième langue (anglais, espagnol ou français) pour les appels d'offres ouverts à la concurrence internationale; et ii) la prise en considération de l'origine des marchandises plutôt que la nationalité du soumissionnaire comme critère pour l'octroi d'une marge préférentielle lors de la passation de marchés.