

Cote du document:	EB 2007/92/R.3
Point de l'ordre du jour:	3
Date:	10 décembre 2007
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

**F**

Ouvrer pour que les  
populations rurales pauvres  
se libèrent de la pauvreté

## **Rapport du Comité d'audit sur le programme de travail, le mécanisme de financement du développement des programmes et les budgets administratif et d'investissement du FIDA et de son Bureau de l'évaluation pour 2008**

Conseil d'administration — Quatre-vingt-douzième session  
Rome, 11-13 décembre 2007

---

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.

### **Carlo Maria Borghini**

Contrôleur

téléphone: +39 06 5459 2791

courriel: [c.borghini@ifad.org](mailto:c.borghini@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](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)



## Table des matières

<b>Recommandation d'approbation</b>	<b>iii</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. Examen par le Comité d'audit du programme de travail et budgets du FIDA pour 2008</b>	<b>1</b>
A. Taux de change	1
B. Le budget d'investissement	2
C. Budgétisation axée sur les résultats	3
D. Autres questions	4
<b>III. Examen par le Comité d'audit du programme de travail et budget du Bureau de l'évaluation du FIDA pour 2008</b>	<b>5</b>
<b>IV. Conclusions</b>	<b>6</b>



## **Recommandation d'approbation**

Le Conseil d'administration est invité à prendre acte du présent rapport et à approuver les recommandations qui y sont formulées.



# Rapport du Comité d'audit sur le programme de travail, le mécanisme de financement du développement des programmes et les budgets administratif et d'investissement du FIDA et de son Bureau de l'évaluation pour 2008

## I. Introduction

1. Conformément aux procédures adoptées par le Conseil d'administration à sa quatre-vingt-unième session, le programme de travail, le mécanisme de financement du développement des programmes (MFD), et les budgets administratif et d'investissement du FIDA et de son Bureau de l'évaluation proposés pour 2008 (document EB 2007/92/R.2) sont présentés au Comité d'audit pour examen avant d'être soumis au Conseil d'administration en décembre 2007 puis au Conseil des gouverneurs.
2. L'examen du Comité d'audit est d'ordre strictement technique et financier: il ne modifie en rien les décisions prises par le Conseil en septembre 2007 et ne donne lieu à aucune recommandation concernant l'approbation du programme de travail, du MFD et du document budgétaire (EB 2007/92/R.2). Le mandat du Comité se limite à l'établissement d'un rapport à l'intention du Conseil d'administration après examen du document en novembre.
3. Le Comité d'audit a examiné le document EB 2007/92/R.2 à sa quatre-vingt-dix-huitième réunion tenue le 5 novembre 2007.
4. Le présent rapport traite les questions relatives aux propositions formulées dans le document précité que le Comité souhaite porter à l'attention du Conseil.

## II. Examen par le Comité d'audit du programme de travail et budgets du FIDA pour 2008

### A. Taux de change

5. Le Comité d'audit a pris acte de l'importance des variations de change pour le travail du FIDA et examiné la question sous les deux aspects suivants: celui du programme de travail et celui du ratio d'efficacité<sup>1</sup>.

#### Programme de travail

6. Le Comité a soulevé la question de l'érosion de la valeur réelle du programme de travail. Il a noté que l'accroissement prévu du programme de travail, exprimé en dollars, était de 10%. Il s'est néanmoins inquiété du fait qu'en raison du réalignement constant du dollar, la valeur exprimée en droits de tirage spéciaux (DTS) des apports effectivement reçus par les emprunteurs et les bénéficiaires de dons pourrait bien être en baisse.
7. Il s'agit là d'une importante question qui pourrait influencer sur l'impact de l'action du Fonds. Le Comité a abouti à la conclusion que c'est aux membres de soulever le problème au Conseil afin d'examiner s'il est possible de le résoudre, en vue notamment des prochaines consultations sur la reconstitution.

#### Ratio d'efficacité

8. Comme aux précédentes réunions du Comité, le ratio d'efficacité a fait l'objet d'un débat. S'il est important d'adopter un ratio d'efficacité pour attirer l'attention sur la

<sup>1</sup> Le ratio d'efficacité (établi en décembre 2005) est le rapport entre le montant total du budget administratif et du MFD et la valeur du programme de travail.

question de l'efficacité vue sous l'angle des coûts, ce ratio ne reflète pas précisément la réalité au FIDA simplement parce que les données sur lesquelles est fondé son calcul ne sont pas homogènes. Il s'agit d'un problème structurel découlant du fait que le numérateur (le budget administratif et le MFDP) est recalculé pour tenir compte des variations de change, alors que la valeur en dollars des États-Unis du programme de travail n'est pas recalculée par rapport au DTS. Ce problème structurel est accentué en période de forte dépréciation du dollar des États-Unis.

9. Le secrétariat a rappelé que lors du séminaire que le Comité d'audit a tenu en juin 2007, où avait été examiné l'impact sur le ratio des variations de change, le Comité avait reconnu que même si le ratio de référence n'était pas exempt de défauts intrinsèques, son examen sur une certaine période révélait une tendance qui restait utile aux fins d'évaluation de la performance au cours du temps.
10. D'autre part, le ratio d'efficacité n'est qu'un des indicateurs de la performance budgétaire du FIDA. D'autres indicateurs sont nettement positifs, par exemple, la définition très stricte de la croissance réelle nulle (équivalente à l'inflation dans la zone euro), appliquée à toutes les dépenses du budget administratif, représente un réel effort pour gérer proactivement les coûts. Il en résulte une réduction effective de 4,5%, due au fait qu'une augmentation moyenne de 8% des dépenses de personnel est prévue en 2008. Deuxièmement, on constate à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire globale une diminution de la part des dépenses administratives au profit d'activités à caractère nettement opérationnel. Il y a quelques années, le Comité d'audit avait demandé à la direction de calculer le pourcentage des dépenses administratives qui pouvaient être considérées comme des dépenses opérationnelles. Pour accomplir cette tâche et suivre l'évolution des dépenses d'ordre opérationnel et non opérationnel, la direction avait établi les catégories suivantes: dépenses opérationnelles directes, dépenses opérationnelles indirectes, dépenses d'appui, dépenses institutionnelles ou de gouvernance.
11. Les divisions établissent leur budget par activité et chaque activité se rattache à l'une des catégories ci-dessus. De la sorte, les pourcentages obtenus pour chaque catégorie donnent une vue de bas en haut de la façon dont les fonds seront utilisés et non pas seulement une estimation du montant escompté des dépenses opérationnelles. À l'intérieur de l'enveloppe budgétaire globale de 111,1 millions de USD, les divisions ont affecté des crédits aux activités d'appui aux opérations du FIDA (environ 54%), destinées à améliorer la conception, l'exécution et la supervision des projets.
12. Le Comité a constaté que la direction fait actuellement un effort important pour freiner la dynamique des dépenses, et que les dépenses et les ressources sont de plus en plus axées sur le secteur opérationnel.
13. Le Comité est convenu qu'il fallait conserver le ratio d'efficacité, sans écarter la possibilité d'y apporter des modifications dans le futur. Il reste que le ratio d'efficacité ne devrait pas être l'unique indicateur, mais faire partie d'une batterie d'indicateurs importants reflétant la dynamique du budget administratif: croissance réelle nulle, rapport entre dépenses opérationnelles et non opérationnelles et effectifs et dépenses de personnel.

## **B. Le budget d'investissement**

14. La principale préoccupation du Comité portait sur la capacité du secrétariat de démontrer que les dépenses inscrites au budget d'investissement auraient un effet bénéfique dans le futur.
15. Le secrétariat a expliqué que le principe fondamental de l'approche du budget d'investissement est d'imputer le coût des éléments de capital au budget administratif (en tant qu'amortissement) au cours du temps, car les bénéfices devraient s'étaler sur une période qui dépasse le cadre annuel. Le facteur clé est

que cette approche exige une discipline plus stricte et un effort plus important de la part des responsables de la gestion des projets, conscients du fait que l'amortissement sera imputé à leur budget dans le futur.

16. Les dépenses d'investissement peuvent produire deux sortes de bénéfices: d'une part, une réduction des coûts et, d'autre part, des gains d'efficience. Elles facilitent la réduction de dépenses spécifiques dans certains secteurs et, dans le cadre de la proposition présentée cette année, une rationalisation des processus institutionnels se détache, principalement axée sur la gestion des ressources humaines, le système des prêts et dons et les questions liées à la présence dans les pays et à la continuité des opérations, ce qui comprend le remplacement des ordinateurs anciens.
17. Le cadre du budget d'investissement prévoit divers types de dépenses, mais le budget d'investissement proposé cette année se limite aux projets de base et essentiels concernant les technologies de l'information (TI). Le Comité interne de gouvernance du FIDA au sujet des TI s'était réuni pour examiner le programme stratégique relatif aux TI, qui comprend ces projets, et avait décidé en outre qu'il serait bon de traiter un risque institutionnel fondamental lié au système des prêts et dons.
18. Le système d'administration des prêts et des dons a besoin d'être réformé et d'importantes possibilités de rationalisation des processus existent dans un certain nombre de domaines où les systèmes sont reliés par une interface manuelle. Il y a là un risque institutionnel qui se trouve au cœur du fonctionnement du FIDA, ce qui avait été signalé par le commissaire aux comptes et examiné dans le dernier rapport du Comité d'audit.
19. L'absence de plan de continuité des opérations solide constitue un autre risque institutionnel en ce qui concerne les systèmes d'information du Fonds. Des mesures ont déjà été prises pour parer à ce risque, grâce à l'appui du Centre international de calcul de Genève, mais un plan de continuité des opérations solide demeure nécessaire.
20. Des membres du Comité se sont enquis du rapport coûts-bénéfices de ces investissements. La direction a expliqué qu'il convenait de mesurer les bénéfices en termes non seulement de réduction des coûts mais aussi de gains d'efficience permis par la possibilité de faire plus avec moins, et notamment de pouvoir obtenir des informations exactes et à jour et d'établir des rapports sur la base desquels les décisions pourraient être prises dans de meilleurs délais. Ainsi, la mise en place du module de PeopleSoft pour la préparation du budget a permis de réduire notablement le temps nécessaire à l'établissement du budget, ce qui donne plus de temps pour l'élaboration d'un document budgétaire de meilleure qualité à l'intention du Conseil.

### **C. Budgétisation axée sur les résultats**

21. Le Comité a félicité le Fonds pour son premier budget axé sur les résultats et demandé des explications sur la façon dont ce budget est ventilé par rapport aux résultats de la gestion institutionnelle (CMR).
22. Le secrétariat a expliqué que le document budgétaire est axé sur les résultats à deux niveaux: celui du programme de travail et celui du budget administratif et du MFDP qui l'appuyaient. Le programme de travail proposé est établi en fonction des objectifs stratégiques présentés dans le Cadre stratégique du FIDA 2007-2010. Les dépenses d'appui sont toutefois imputées aux CMR.
23. Le budget administratif et le MFDP sont ventilés en fonction des CMR du fait que les activités auxquelles les crédits sont affectés sont liées aux CMR correspondants. Ainsi l'activité «conception des prêts et dons» est liée au CMR 2: meilleure conception des projets.

24. Le Comité a aussi demandé la raison pour laquelle les niveaux de performance projetés pour 2008 pour les indicateurs clés de performance n'étaient pas indiqués dans la section VI.B du document. Le secrétariat a expliqué que le système de gestion axée sur les résultats est encore relativement nouveau, puisqu'il n'est devenu opérationnel qu'en 2007. Bien que deux examens trimestriels complets de sa performance aient déjà eu lieu, le secrétariat a jugé préférable de n'établir les projections pour 2008 qu'après l'achèvement du troisième examen trimestriel. On disposera ainsi de données de référence plus réalistes pour fixer des objectifs réalisables en 2008 et permettre des consultations avec la direction sur ce qu'on pourrait raisonnablement attendre l'année prochaine par rapport à ces données de référence. C'est pourquoi cette section n'a délibérément pas été remplie, de façon que des objectifs plus significatifs, tenant compte de l'expérience la plus récente, puissent être présentés au Conseil d'administration à sa session de décembre 2007.

## **D. Autres questions**

### **Mécanisme de financement du développement des programmes**

25. Le Comité d'audit a soulevé plusieurs questions concernant le MFDP. Il a demandé des explications premièrement sur la raison pour laquelle l'augmentation proposée en valeur nominale du MFDP est de 13,9% alors que celle du programme de travail est de 10% et, deuxièmement, sur la façon dont le MFDP a été établi.
26. Le secrétariat a expliqué que l'augmentation en valeur nominale de 13,9% recouvre une augmentation en valeur réelle de 8,8%, qui est en fait plus faible que celle du programme de travail. L'augmentation en valeur réelle du MFDP est imputable aux trois facteurs suivants: les dépenses de personnel, le coût des services des institutions coopérantes et les dépenses autres que celles de personnel. Il est prévu qu'en 2008 les dépenses de personnel augmenteront en moyenne de 8%. Les dépenses autres que celles de personnel (non compris le coût des services des institutions coopérantes) devraient augmenter de 2%, chiffre correspondant au taux d'inflation général. Ce taux d'augmentation de 2% ne peut s'appliquer au coût des services des institutions coopérantes car le principal prestataire du FIDA, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), applique maintenant le recouvrement intégral du coût des services rendus, si bien qu'il faut prévoir une hausse de plus de 2% du coût de ces services pour le FIDA.
27. L'augmentation en valeur réelle de 8,8% du MFDP comprend l'intégration des 15 initiatives relatives à la présence dans les pays, financées les années précédentes par le Programme pilote relatif à la présence sur le terrain. Le coût de l'administration et du personnel de la présence du FIDA dans les pays est budgétisé à 2,05 millions de USD, montant compris dans les 38,8 millions de USD proposés pour le MFDP. Le secrétariat a expliqué que cette somme de 2,05 millions de USD est incluse dans les 6,1 millions de USD affectés, dans le MFDP, à l'activité «programmes de pays», comme il est indiqué à l'annexe XII du document EB 2007/92/R.2.
28. Quant à la façon dont le MFDP a été établi, le secrétariat a appelé l'attention du Comité sur le transfert des dépenses de la supervision par les institutions coopérantes à la supervision directe. Les paiements directs aux institutions coopérantes diminueront en 2008 tandis qu'on observera une augmentation correspondante des dépenses du FIDA, qui exécutera directement des tâches précédemment sous-traitées. L'UNOPS est le prestataire le moins cher du marché, raison pour laquelle le FIDA lui a confié un pourcentage élevé de son travail de supervision. Un certain nombre d'études ont fait apparaître récemment que, qualitativement et quantitativement, cette supervision est insuffisante pour permettre l'obtention des résultats souhaités. Une récente évaluation indique aussi que la supervision directe se révèle plus efficace pour obtenir l'impact recherché en matière de développement.

29. Le Fonds prévoit qu'à moyen terme la supervision directe coûtera moins cher, en raison de l'internalisation de la présence dans les pays et du recours accru aux processus nationaux et à du personnel recruté sur le plan national pour la supervision.

#### **Coût du Plan d'action**

30. Le Comité a demandé si le budget comprenait des dépenses relatives au Plan d'action pour 2008.
31. Le secrétariat a expliqué que le rapport d'achèvement du Plan d'action, qui comprend un vaste aperçu de la situation financière, sera présenté à la session de décembre 2007 du Conseil d'administration. On prévoit le report de certains crédits, dont la destination reste à déterminer. Toutefois, les principales activités du Plan d'action sont maintenant toutes en cours d'intégration au FIDA et les dépenses correspondantes sont de ce fait intégrées dans les opérations ordinaires. Par exemple, le système de gestion axée sur les résultats est complètement intégré dans le budget ordinaire. En matière de présence dans les pays, les nouveaux processus relatifs aux programmes d'options stratégiques par pays axés sur les résultats et à la supervision ont également été intégrés. Certains résultats attendus doivent peut-être encore se concrétiser concernant le pilotage de certaines activités du Plan d'action, mais, en principe, les dépenses entraînées par le processus de réforme découlant du Plan d'action sont inscrites au budget de 2008, au budget administratif et au MFDP.

#### **Cadre pour la soutenabilité de la dette**

32. Le Comité a demandé des détails sur le montant des dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD) à prévoir pour 2008. Le montant des prêts pour 2008 n'a pas encore été déterminé, mais on prévoit que les dons au titre du CSD représenteront 18% environ du programme de prêts, chiffre correspondant aux prévisions pour 2007, ainsi qu'à l'expérience de la Banque africaine de développement et de l'Association internationale de développement.

#### **Budget de la formation**

33. Le Comité ayant relevé la forte augmentation du budget de la formation pour 2008, le secrétariat a expliqué que cette augmentation longtemps attendue des crédits alloués à la formation reflète la priorité accordée aux dépenses de renforcement des capacités du personnel du FIDA et leur réalignement en conséquence. Le tableau 7 du document EB 2007/92/R.2 indique dans les grandes lignes la façon dont le crédit de 1,1 million de USD sera dépensé. Le Fonds a commencé en 2007 à dispenser une formation aux cadres intermédiaires, qui se poursuivra. De plus, le renforcement des capacités visera la supervision, la communication générale et d'autres activités de formation spécifiques en matière de renforcement des capacités, déterminées par les divisions elles-mêmes.

### **III. Examen par le Comité d'audit du programme de travail et budget du Bureau de l'évaluation du FIDA pour 2008**

34. Le Comité d'audit a aussi examiné le programme de travail et budget du Bureau de l'évaluation (OE) proposé pour 2008. Il s'est déclaré satisfait de la diminution de 13% en valeur réelle du budget d'OE proposé pour 2008, par rapport à celui de 2007. Cette diminution s'explique par le fait que les tâches qui ont entraîné une importante augmentation des dépenses en 2007 sont entièrement financées. Par ailleurs, le Comité a souligné la nécessité de veiller à ce que la fonction d'évaluation indépendante du Fonds soit dotée de ressources suffisantes pour pouvoir contribuer au renforcement de la responsabilisation et de l'apprentissage au sein de l'organisation.

35. Les possibilités d'élaboration d'indicateurs et de données comparatives externes pour l'évaluation de l'efficacité du budget d'OE ont fait l'objet d'un débat. On a suggéré comme éventuel indicateur le rapport entre le budget d'OE et les dépenses administratives du FIDA ou son programme de travail ou les deux. Il a été décidé que l'an prochain, OE établirait, en consultation avec le Comité de l'évaluation, des indicateurs d'efficacité ou des données de référence comparatives, qu'il proposerait dans le document relatif à son programme de travail et budget pour 2009.
36. L'attention du Comité a été appelée sur l'augmentation des dépenses de personnel qui est alimentée en grande partie par les hausses annuelles des coûts standard appliqués aux postes, recommandées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). À cet égard, OE a expliqué que, compte tenu de l'effectif relativement faible de son personnel par rapport à celui de l'ensemble du FIDA, la division doit internaliser toutes les augmentations recommandées par la CFPI pour que tous les traitements et indemnités dus au personnel puissent être payés.
37. En réponse à une autre question posée par le Comité d'audit, OE a expliqué que la réduction de 13% (soit environ 732 000 USD) proposée pour son budget de 2008 est due à divers facteurs, parmi lesquels une réduction des effectifs de 1,5 unité, l'abandon de l'évaluation méso-américaine prévue et, en accord avec le Comité de l'évaluation, l'ajournement à une date plus appropriée du démarrage des évaluations relatives à la politique du FIDA en matière d'approche sectorielle du développement agricole et rural, et à la stratégie pour le secteur privé: développement et partenariat. En réponse à une autre demande, OE a expliqué que le budget d'environ 183 000 USD alloué aux activités relatives à la diffusion des résultats des évaluations et aux partenariats ne comprend pas de crédits pour l'évaluation en cours de l'Initiative Unité d'action des Nations Unies, même si une faible part des crédits correspond au temps que le personnel d'OE consacrerait à cette évaluation spécifique.
38. Enfin, après quelques débats, le Comité a accepté que le budget d'OE continue d'être établi et présenté séparément du budget administratif du FIDA, comme l'exige la politique du FIDA relative à l'évaluation approuvée par le Conseil d'administration en avril 2003.

#### **IV. Conclusions**

39. Au sujet de la proposition relative au budget de 2008, le Comité d'audit souhaite attirer l'attention du Conseil sur l'augmentation de 10% du programme de travail. La dépréciation continue du dollar des États-Unis érodant la valeur réelle de ce programme, le Conseil devrait étudier les moyens qui pourraient être utilisés pour exprimer cette valeur de façon plus stable aux fins d'établissement des objectifs pour la période de reconstitution.
40. Vu l'importance que le Conseil accorde au ratio d'efficacité (fraction dans laquelle le budget administratif et le MFDP figurent au numérateur et le montant du programme de travail au dénominateur), le Comité d'audit examinerait avec le plus grand intérêt une solution qui rendrait plus homogènes les termes de ce ratio. Ceux-ci pourraient, par exemple, être recalculés en DTS. Il est toutefois exact de dire que le ratio d'efficacité n'est qu'un des indicateurs de la performance budgétaire du FIDA. La croissance réelle nulle du budget administratif et la tendance au déplacement des ressources de l'administration vers la sphère opérationnelle, observée dans le budget global, sont aussi des indicateurs utiles à cet égard.
41. À en juger par l'expérience d'autres institutions financières internationales, l'adoption du budget d'investissement aura d'importants effets bénéfiques sous la forme d'une transparence accrue et d'une discipline plus stricte, le mécanisme de l'amortissement associé à ce type de budgétisation agissant à l'avenir comme un frein sur les budgets des administrateurs. Des gains d'efficacité sont aussi

prévisibles dans des domaines comme la gestion des ressources humaines et le système des prêts et dons.

42. En ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, les principaux bénéfices à en attendre découlent de la relation établie entre les résultats de la gestion institutionnelle et le niveau du programme de travail, du budget administratif et du MFDP. Bien que ce système soit relativement nouveau, le troisième examen trimestriel fournira les éléments nécessaires à la mise au point définitive des indicateurs prévus pour 2008, qui seront présentés au Conseil en décembre.
43. Le Comité s'est félicité du transfert progressif des activités de supervision des institutions coopérantes au FIDA. Le Président a indiqué pour conclure que le Conseil devrait en attendre une meilleure qualité et une plus grande efficacité de la supervision et, à moyen terme, une baisse de son coût.
44. Enfin, concernant OE, la diminution de 13% en valeur réelle du budget proposé pour 2008 est appréciable, compte tenu en particulier de l'importante augmentation des dépenses de personnel recommandée par la CFPI. Cependant, le Conseil doit prendre en considération deux aspects. D'une part, le budget en baisse et les suppressions ou ajournements d'activités d'OE ne devraient pas avoir d'effets négatifs sur la responsabilisation et l'apprentissage au sein de l'organisation. D'autre part, OE devrait étudier, en consultation avec le Comité de l'évaluation, la possibilité de mettre au point des indicateurs et des données de référence comparatives aux fins d'évaluation de l'efficacité de son budget, dans le cadre de l'établissement du programme de travail et budget pour 2009.