

Cote du document: EC 2016/95/W.P.3/Add.1
Point de l'ordre du jour: 5
Date: 15 novembre 2016
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le Plan de décentralisation institutionnelle du FIDA

Note aux membres du Comité de l'évaluation

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia
Directeur du Bureau indépendant
de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni
Directeur adjoint du Bureau indépendant
de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2361
courriel: f.felloni@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef du Bureau des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb_office@ifad.org

Comité de l'évaluation — Quatre-vingt-quinzième session
Rome, 28 novembre 2016

Pour: Examen

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le Plan de décentralisation institutionnelle du FIDA

Observations d'ordre général

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) accueille favorablement le Plan de décentralisation institutionnelle du FIDA, qui sera présenté au Conseil d'administration en décembre 2016. Ce plan met à profit les conclusions de l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) de l'expérience du FIDA en matière de décentralisation, qui a été conduite et portée à terme par IOE en 2016.
2. En l'espace de treize ans, le FIDA, qui n'avait pratiquement aucun bureau de pays, disposait, à la mi-2016, de 40 bureaux (dont 39 opérationnels). Il ressort de l'ENI que le passage à la décentralisation était dans l'ensemble justifié et a permis de renforcer l'impact de l'action du FIDA sur la réduction de la pauvreté en milieu rural.
3. Le Plan de décentralisation institutionnelle constitue un document stratégique qui définit les grandes lignes de la voie empruntée par le FIDA en matière de décentralisation. Il prend en compte la plupart des recommandations formulées et des questions soulevées dans l'ENI, et les mesures qui y sont proposées répondent à la plupart des aspects recensés dans l'ENI, tant en termes de domaines susceptibles d'être améliorés que d'insuffisances. À l'avenir, il sera nécessaire non seulement de renforcer l'attention accordée à certaines questions mais également de formuler des propositions opérationnelles et des plans spécifiques à différents égards. On trouvera ci-après les principaux éléments positifs du plan ainsi que les domaines qui méritent une plus grande attention dans une optique d'amélioration.

Principaux éléments positifs

4. Conformément aux recommandations de l'ENI, dans le plan, le renforcement et l'intensification de la présence dans les pays priment sur l'accroissement du nombre de bureaux de pays, qui devrait, une fois achevée la mise en œuvre du plan, se stabiliser autour de 40. Il s'agit là d'un choix judicieux: en effet, l'une des conclusions de l'ENI est que l'ouverture de dix bureaux de pays supplémentaires, sur la base des prévisions présentées au Conseil en avril 2016, se serait traduit par un élargissement de la couverture du portefeuille de prêts de l'ordre de 7% seulement alors que les coûts y relatifs auraient augmenté de manière non négligeable (15%).
5. L'ENI a mis en évidence les avantages que comportent les plateformes sous-régionales, au plan stratégique et économique (en termes de moyenne de dépenses de fonctionnement par pays et par projet), par rapport aux autres modèles de présence dans les pays. Par ailleurs, toujours d'après le plan, il est envisagé de réorganiser les bureaux de pays comme suit: i) la mise en place de plateformes sous-régionales élargies; et ii) le regroupement des bureaux de pays (en général par groupes de trois) – seuls les pays dont le portefeuille est de volume plus important ou bien qui présentent des situations de fragilité ou autres conditions particulières disposeraient d'un bureau autonome. La réorganisation proposée ci-dessus fait suite à la nécessité de concentrer les ressources et de créer une masse critique de personnel plutôt que de disperser les ressources.
6. Conformément aux recommandations issues de l'ENI, la priorité est accordée, dans le plan, à la réalisation d'une analyse fonctionnelle préalable à la réorganisation des bureaux de pays et du siège. Il s'agira là d'une amélioration par rapport aux décisions antérieures relatives à l'établissement de bureaux de pays, décisions qui n'étaient pas toujours prises sur la base d'une évaluation approfondie des besoins, des avantages escomptés et des coûts. Pour conduire cette analyse fonctionnelle, il sera en particulier important d'établir des critères pour la mise en place des

plateformes sous-régionales et la formation des groupes et d'opérer une nette distinction entre les deux.

7. Dans le plan, l'accent est mis sur la nécessité de clarifier: i) les attentes eu égard aux différentes modalités de présence dans les pays; et ii) les rôles et responsabilités du personnel de chaque bureau de pays. Il s'agit là d'aspects importants dans la mesure où l'ENI a permis de constater que, initialement, tous les bureaux de pays étaient censés s'acquitter des mêmes activités mais que leurs effectifs et les budgets dont ils disposaient différaient sensiblement. Ainsi, certains bureaux disposaient de ressources trop limitées pour pouvoir s'engager efficacement dans des activités hors prêts comme la gestion des savoirs, l'établissement de partenariats et la concertation sur les politiques. De même, l'ENI a permis de constater que le personnel des bureaux de pays souhaitait que la répartition interne des tâches soit plus claire (par exemple, entre le personnel national et le personnel international).
8. Dans le plan, il est pris acte de la nécessité de renforcer la délégation de pouvoir, en particulier s'agissant des engagements de nature financière, en s'inspirant de l'initiative pilote actuellement en cours au Viet Nam. Avec la mise en place ou le renforcement des plateformes sous-régionales qui est envisagé, le personnel des bureaux de pays sera amené toujours davantage à prendre des décisions d'ordre financier et devra donc disposer de pouvoirs élargis de manière à pouvoir approuver les transactions.

Domaines exigeant une attention supplémentaire et dans lesquels des améliorations sont possibles

9. Expliquer les hypothèses d'estimation des coûts. L'une des recommandations connexes de l'ENI a trait, sans toutefois remettre en cause le bien-fondé du renforcement et de l'intensification de la présence dans les pays, à la nécessité d'améliorer le rapport coût-efficacité. Dans le paragraphe 30 du plan, il est indiqué que les économies escomptées durant la période de la dixième et onzième reconstitutions des ressources du FIDA (FIDA10/FIDA11) représentent quelque 2,4 millions d'USD et que, à la fin de FIDA11, l'augmentation des coûts nets devrait s'établir à 1,6 million d'USD, après quoi les dépenses supplémentaires devraient se stabiliser. Ces augmentations de coût dérivent essentiellement de l'expansion des locaux et de l'accroissement des dépenses en personnel pour les bureaux de pays mais, pour l'instant, il ne s'agit que d'estimations.
10. Depuis 2016, il est établi que l'exercice de décentralisation du FIDA, à l'instar d'autres institutions financières internationales, comporte un accroissement des coûts. Parallèlement, il aurait été utile de fournir, par exemple en annexe, davantage de précisions quant aux facteurs à l'origine des coûts et des économies. Si l'on disposait d'une vue d'ensemble des hypothèses et des scénarios utilisés pour obtenir les chiffres précités (personnel à recruter, personnes à délocaliser, postes de dépenses à réduire, par exemple), la fiabilité des estimations s'en trouverait renforcée. De même, si l'on disposait de scénarios prévisionnels concernant le volume du programme de prêts et dons pour FIDA10 et FIDA11, il serait plus facile de définir le cadre du plan et d'en examiner les répercussions.
11. Dans l'ensemble, il sera essentiel de définir des conditions à même de garantir le rapport coût-efficacité et d'assurer un suivi étroit de leur application. Le plan prévoit notamment de renforcer la capacité des plateformes en termes de prestation de services techniques, administratifs et fiduciaires, ce qui pourrait stimuler leur aptitude à promouvoir la performance opérationnelle et à favoriser l'obtention de résultats en matière de développement. S'il fallait à cette fin créer des postes supplémentaires plutôt que délocaliser à partir du siège, cela pourrait toutefois se traduire par une augmentation des coûts. L'ENI a permis de constater que, depuis 2008, les effectifs du Département gestion des programmes en poste

au siège n'avaient pratiquement pas changé, et ce malgré l'ouverture de nouveaux bureaux de pays.

12. Estimation des coûts des différentes options en termes de présence dans les pays. Sur la question des facteurs d'augmentation des coûts et d'économie, l'ENI a attiré l'attention sur la nécessité d'évaluer le coût des différentes options concernant la présence dans les pays, de manière à pouvoir prendre des décisions informées s'agissant des modalités y relatives. Pour les plateformes sous-régionales, les groupes et les bureaux couvrant un seul pays, de même que pour le scénario de base de gestion à partir du siège, il est recommandé qu'un exercice de chiffrage des coûts soit conduit dans le cadre de l'analyse fonctionnelle envisagée. Les estimations de coût devraient prendre en compte non seulement les budgets de fonctionnement des bureaux de pays mais également le coût approximatif de l'appui fourni par le siège (par exemple par le personnel des services généraux et du cadre organique). Dans le cadre du chiffrage des coûts, il faudrait également prendre en compte les scénarios prévisionnels concernant le volume du programme de prêts et dons durant FIDA10 et FIDA11.
13. En rapport avec ce qui précède, et tout aussi importante, il faut souligner la nécessité d'adapter le système comptable du FIDA afin de permettre un suivi plus exhaustif des dépenses effectivement encourues par les bureaux de pays. Il s'agit là d'un domaine dans lequel il est important d'assurer un suivi. Jusqu'à présent, aux fins de l'exécution du budget, les coûts ont été imputés au niveau de la division régionale – siège et bureaux de pays confondus. Avec le renforcement de la présence dans les pays, il sera essentiel d'adapter le système comptable dans la mesure où le suivi des coûts devra être d'autant plus précis dans le cadre d'un budget à croissance zéro.
14. Ressources allouées aux activités hors prêts. Dans le paragraphe 26 du plan, il est indiqué que les activités hors prêts ne sont pas exclusivement liées à la décentralisation mais que la présence dans les pays ouvre des perspectives en termes de gestion des savoirs, de partenariats et de concertation sur les politiques. L'une des recommandations issues de l'ENI a trait à la formulation, dans les programmes d'options stratégiques pour le pays, d'objectifs précis dans ce domaine et à l'établissement d'une ligne budgétaire spéciale pour ces activités. Il sera important d'assurer le suivi de ces aspects, même en dehors du plan institutionnel.
15. Pour ce qui est des activités hors prêts, le plan évoque, au paragraphe 27, les partenariats avec les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome. L'ENI a permis de constater que la présence dans les pays favorisait l'instauration de contacts et l'organisation de réunions sur une base plus régulière avec les organismes ayant leur siège à Rome, mais ne se traduisait pas nécessairement par l'établissement de partenariats sur les questions de fond et sur les programmes. Il sera important pour le FIDA de décider si ces partenariats restent une priorité pour les bureaux de pays et quel type de collaboration peut être envisagé avec des ressources limitées.
16. Rôle joué par les bureaux de pays s'agissant de faciliter l'accès aux produits relatifs aux savoirs et à l'information. Avec l'attribution de responsabilités additionnelles aux plateformes sous-régionales et aux groupes, il est probable que l'on attendra de ceux-ci qu'ils facilitent l'accès à l'information, aux produits relatifs aux savoirs et à la documentation. L'ENI a permis d'identifier deux aspects spécifiques, dont il est pris acte dans la réponse de la direction à l'évaluation, sur lesquels il faudra à l'avenir centrer l'attention, à savoir: i) la nécessité de faciliter l'accès à de nombreux produits de gestion des savoirs préparés par les bureaux de pays et les équipes des projets financés par le FIDA; et ii) la nécessité de mettre en place un cadre permettant de définir les exigences, les compétences du personnel, les responsabilités et la délégation de pouvoirs au

personnel des bureaux de pays dans la mesure où cela faciliterait l'accès à l'information et la communication.

Remarques conclusives

17. IOE salue les efforts déployés par la direction afin de donner suite aux recommandations issues de l'ENI. Dans l'ensemble, les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires figurant dans le plan concordent bien, d'un point de vue stratégique, avec les conclusions de l'ENI. À l'avenir, il sera nécessaire d'élaborer des plans opérationnels détaillés, notamment une analyse fonctionnelle approfondie et une modélisation des facteurs de coût et d'économie. IOE encourage la direction à tenir dûment compte des observations ci-dessus dans le cadre de ses travaux futurs, et est disposé à poursuivre le dialogue à cet égard.