

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA – Quatrième session

Doha (Qatar), 1^{er}-2 octobre 2005

RÔLE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FIDA

I. INTRODUCTION

1. En application du rapport de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, une Évaluation externe indépendante (EEI) du Fonds a été menée en 2004; le rapport de cette évaluation a été finalisé en 2005. L'EEI a notamment examiné le rôle joué par le Conseil d'administration au sein du FIDA et conclu que "il est manifestement nécessaire d'améliorer l'orientation des travaux du Conseil d'administration et de permettre à ce dernier de jouer un rôle de direction dans les efforts déployés en vue d'accroître les performances". Dans la réponse de la direction du FIDA à l'EEI, l'un des résultats clés recherché était que "le Conseil d'administration encadre de façon plus concrète les efforts du FIDA pour améliorer l'efficacité directe et indirecte de l'action de développement".

2. Le fonctionnement du Conseil d'administration est une question que les États membres doivent examiner et sur laquelle il leur faut se mettre d'accord. L'objet de la présente note est de faciliter l'examen de cette question en passant en revue le fonctionnement actuel de cette instance et d'étudier les propositions visant à son amélioration.

II. RÔLE ACTUEL DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

3. L'Accord portant création du FIDA énonce et délimite, en son article 6, les responsabilités et rôles du Conseil des gouverneurs et du Conseil d'administration. À cet égard, il y est précisé que "le Conseil d'administration assure la conduite des opérations générales du Fonds et exerce à cet effet les pouvoirs qui lui sont conférés par le présent Accord ou délégués par le Conseil des gouverneurs".

4. Dans l'exercice de ce rôle, le Conseil d'administration examine et approuve, ou recommande au Conseil des gouverneurs d'approuver les politiques du Fonds concernant les questions opérationnelles et financières et la gestion des ressources humaines, ainsi que celles traitant d'aspects particuliers tels que la politique du FIDA en matière de diffusion des documents.

5. En outre, le Conseil d'administration est investi de la responsabilité des projets et programmes, de la gestion financière, du contrôle de la qualité et de l'efficacité du Fonds.

6. Concernant les questions opérationnelles, le Conseil est notamment chargé de:

- a) approuver le niveau du programme de travail et des prêts et dons individuels;
- b) examiner les exposés des options et stratégies d'intervention par pays;
- c) autoriser les accords de coopération avec d'autres institutions et organisations.

7. Concernant les aspects financiers, le Conseil d'administration surveille la position financière du Fonds et il est habilité à:

- a) autoriser la soumission des états financiers vérifiés annuels au Conseil des gouverneurs pour approbation;
- b) autoriser la soumission du budget administratif annuel et du Mécanisme de financement du développement des programmes (MFDP) au Conseil des gouverneurs pour approbation;
- c) approuver l'utilisation du pouvoir d'engagement anticipé et les aspects opérationnels qui s'y rapportent;
- d) recommander la nomination du commissaire aux comptes;
- e) approuver les tirages sur les contributions;
- f) examiner les contributions à la reconstitution et les arriérés au titre des prêts; et
- g) approuver les systèmes de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que les directives pour la passation des marchés pour les projets financés par le FIDA.

8. En matière de suivi et de contrôle de la qualité, le Conseil d'administration examine la performance des projets et programmes du Fonds dans le cadre du rapport annuel sur la performance du portefeuille. Il étudie également les rapports d'évaluation des opérations du FIDA et, notamment, le rapport annuel sur les résultats et l'impact, le rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA) et les évaluations menées aux niveaux de projets, de pays ou de thèmes. En outre, depuis 2003, suite à la mise en place d'un Bureau de l'évaluation (OE) indépendant au sein du FIDA, le Conseil d'administration approuve le programme de travail de ce bureau et examine son budget administratif annuel en vue de le transmettre au Conseil des gouverneurs pour approbation.

9. Parfois, le Conseil des gouverneurs a également délégué certaines responsabilités spécifiques au Conseil d'administration, ce qui a été le cas, par exemple, pour l'élaboration du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) et pour le choix des modalités concernant la structure et la gestion de l'Évaluation externe indépendante du FIDA. Le Conseil d'administration participe à la préparation des sessions du Conseil des gouverneurs en approuvant l'ordre du jour provisoire et la participation des observateurs. En outre, il lui revient d'examiner toutes les questions soumises au Conseil des gouverneurs, y compris les demandes d'adhésion et les modifications à l'Accord portant création du FIDA. De plus, c'est à lui qu'il revient d'interpréter cet accord en cas de différent.

10. Deux comités permanents aident le Conseil d'administration à remplir ses fonctions: le Comité de l'évaluation et le Comité d'audit. Chacun est composé de représentants de neuf États membres: quatre de la Liste A, deux de la Liste B et trois de la Liste C. Traditionnellement, le Comité de l'évaluation s'est essentiellement consacré aux rapports d'évaluation préparés par OE, alors que le Comité d'audit a concentré son attention sur les systèmes et processus de gestion des risques au sein du Fonds.

11. Plus récemment, ces deux comités ont toutefois élargi leur champ d'action. Depuis 2003, le Comité de l'évaluation est chargé du suivi du programme de travail et du budget administratif du Bureau de l'évaluation et, outre sa revue des évaluations de ce bureau, il procède maintenant à l'examen du PRISMA, du rapport annuel sur la performance du portefeuille et de certaines autres auto-évaluations et, notamment, des révisions du système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI).

12. Suite à un élargissement important de son rôle, le Comité d'audit a commencé en 2004, et pour une période d'essai de deux ans, à examiner les propositions de la direction concernant le budget administratif annuel et le MFDP.

III. RECOMMANDATIONS DE L'EEI

13. L'axe général des suggestions de l'EEI en vue de renforcer le rôle du Conseil d'administration est que celui-ci devrait concentrer ses efforts sur les deux points suivants: donner des orientations politiques et stratégiques au Fonds d'une part, et renforcer son rôle dans le suivi de l'efficacité de l'action du Fonds sur le plan du développement, d'autre part.

14. Certaines contraintes ont été recensées de ce point de vue. Le nombre de réunions du Conseil d'administration par an (trois) et la lourdeur des ordres du jour ne laisseraient pas suffisamment de temps aux membres du Conseil pour engager de rentables débats sur les questions stratégiques. Concernant le renforcement du rôle de supervision du Conseil d'administration, l'EEI souligne la formulation efficiente de nouveaux prêts, dons, politiques et autres instruments, l'efficacité de l'exécution du programme, et les résultats et l'efficacité au plan du développement. Elle fait remarquer que la capacité du Conseil d'administration à donner des orientations dépend du type et de la qualité des informations qu'il reçoit. Elle préconise également l'établissement d'un mandat pour le poste d'Administrateur et d'un programme de formation et de soutien pour les nouveaux membres du Conseil d'administration. Elle souligne également l'importance de la fixation de normes pour le développement de nouveaux partenariats et, de façon plus générale, d'un plus grand alignement sur celles des autres institutions financières internationales si l'on souhaite disposer d'un cadre d'examen de la performance du FIDA.

IV. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

15. Compte tenu des fonctions actuelles du Conseil d'administration, des contraintes recensées et des recommandations de l'EEI, l'amélioration de son fonctionnement peut être considérée sous trois angles: la connaissance du Fonds et de ses activités; l'orientation stratégique et politique et la prise de décision concernant les prêts et les dons; et le suivi de l'efficacité et de l'efficacité sur le plan du développement.

16. Les membres du Conseil d'administration doivent avoir une connaissance approfondie du FIDA, de ses activités et de ses processus. Aussi importe-t-il que les Administrateurs se voient accorder un meilleur accès aux informations sur les processus du FIDA dès leur désignation et se voient offrir de plus grandes possibilités de visiter des projets du Fonds. Il pourrait être également utile qu'ils participent à des ateliers, séminaires et autres réunions de ce type organisés par le FIDA. Le Bureau du Secrétaire du Fonds a déjà pris quelques initiatives en vue de préparer des matériels

pour faciliter la présentation du FIDA aux nouveaux Administrateurs. Ces efforts pourraient être rendus plus systématiques et structurés. Concernant les visites sur le terrain, un programme a été mis en place en 2003 en vue d'offrir aux Administrateurs plus de possibilités de visiter les projets du Fonds. Dans le même esprit, les membres du Comité de l'évaluation participent aux ateliers tenus dans ce domaine dans les États membres emprunteurs. Ces visites de projets, ateliers, etc., pourraient être multipliés et approfondis si les Administrateurs le jugent utile. Au vu de cette perspective, l'utilité de l'établissement d'un mandat pour les membres du Conseil d'administration, proposé par l'EEI, est une question sur laquelle la Consultation pourrait souhaiter se pencher. À cet égard, on note qu'il n'y a pas de mandat pour les membres du Conseil d'administration ni à la Banque mondiale ni au Programme alimentaire mondial.

17. Le renforcement du rôle du Conseil d'administration dans la fourniture d'orientations politiques et stratégiques à l'institution a été fortement souligné par l'EEI. Comme le fait remarquer l'Évaluation, tenir trois sessions de deux jours par an avec un "ordre du jour chargé" laisse trop peu de temps pour un examen en profondeur des orientations stratégiques et politiques du Fonds. À cet égard, la durée des sessions du Conseil pourrait être portée à trois jours. En outre, il pourrait être fait appel plus fréquemment à la formule des séminaires du Conseil d'administration – lancée ces dernières années – ce qui permettrait aux Administrateurs d'examiner en profondeur les questions politiques et stratégiques, avant qu'elles ne le soient officiellement par le Conseil d'administration. Il s'ensuivrait bien évidemment des conséquences importantes sur le plan des coûts. Selon un calcul approximatif, les dépenses pour chaque journée supplémentaire de session du Conseil d'administration représenteraient un montant total d'environ 80 000 USD, sans tenir compte des coûts indirects liés au temps de travail du personnel.

18. Hormis l'octroi de plus de temps au Conseil, des modifications pourraient être également opérées dans la façon dont ce temps est réparti. Si le rapport de l'EEI propose que le pouvoir d'approuver les prêts et les dons soit délégué au Président du FIDA, la réponse de la direction suggère que ce pouvoir reste entre les mains du Conseil d'administration, mais qu'il soit rationalisé. Ainsi, par exemple, les propositions de prêts et de dons pourraient être approuvées selon le principe de "l'absence d'objection" qui laisserait aux Administrateurs, s'ils le souhaitent, la possibilité de poser des questions sur une proposition particulière. En l'absence de question, la proposition serait approuvée sans débat, ce qui libérerait du temps pour se pencher sur des questions politiques et stratégiques plus vastes. Le Conseil pourrait ainsi également consacrer plus de temps à l'examen de l'efficacité des modalités de travail du Fonds et de l'impact de ses activités sur le plan du développement.

19. Pour assurer le suivi de l'efficacité et de l'efficacités, le Conseil d'administration aura besoin d'une documentation analytique plus importante sur les résultats, l'impact et la performance des projets. La réponse de la direction du FIDA à l'EEI comporte un engagement à renforcer ses intrants analytiques de différentes manières. L'une des principales innovations consisterait à soumettre au Conseil d'administration un plan triennal à moyen terme devant servir de cadre pour l'établissement du plan de travail et budget annuel. Le système de planification, de budgétisation et de suivi serait consolidé de façon à ce que dans les plans annuel et triennal l'accent soit mis sur des cibles précises en matière de résultats, d'impact et de performance et s'accompagnerait d'un dispositif de suivi et de comptes rendus quantitatifs de la performance de l'organisation. Une stratégie visant à accroître l'impact des projets et programmes du FIDA et un cadre de responsabilité seront également préparés et serviraient de base au Conseil pour suivre l'efficacité de la formulation des projets et programmes du FIDA ainsi que leurs résultats et efficacité au plan du développement.

20. En ce qui concerne la facilitation du rôle du Conseil concernant le suivi de l'efficacité sur le plan du développement, le système d'auto-évaluation propre au Fonds sera renforcé sur la base d'examen réguliers des programmes. À cet effet, ces examens et les processus de présentation des rapports de projets seront améliorés ce qui, ajouté au SYGRI, permettra au Conseil d'administration

de disposer de manière régulière et cohérente de données sur les résultats et l'impact. La direction définira également des critères pour l'évaluation et l'amélioration de la performance du FIDA et soumettra régulièrement au Conseil des rapports sur l'efficacité du Fonds en matière de développement.

21. Une fois ces modalités et systèmes améliorés mis en place, le Conseil d'administration disposera de façon régulière de rapports analytiques sur l'efficacité du FIDA en matière de développement, ainsi que de données complètes sur les résultats et l'impact de son portefeuille de projets.

22. Le programme de travail du FIDA devrait substantiellement s'étoffer dans les années à venir, parallèlement à une participation plus marquée aux processus à l'échelle des pays, comme la supervision et la concertation, qu'imposent la réussite des projets. Ces activités entraîneront également une augmentation des responsabilités du Conseil en matière de suivi de l'efficacité et de l'efficacité ainsi qu'en matière d'orientation des politiques.

23. Si la durée des sessions du Conseil est augmentée, celui-ci pourrait globalement disposer de plus de temps pour étudier ces questions en séances plénières. Mais il pourrait également devoir étudier la question d'une utilisation plus intensive de ses comités. Comme il a été signalé précédemment, tant le Comité de l'évaluation que celui d'audit ont vu leur champ d'action s'élargir ces dernières années. Ainsi seraient donc réunies les conditions favorables à la poursuite d'une évolution de ces deux comités en vue de relever les défis examinés précédemment en matière d'orientations politiques et stratégiques et de suivi de l'efficacité et de l'efficacité sur le plan du développement.

24. Le Comité de l'évaluation pourrait, par exemple, examiner les rapports sur l'efficacité en matière de développement et les autres documents sur l'impact et les résultats, avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil. Ceci pourrait nécessiter des réunions plus longues ou plus fréquentes de ce comité, ce qui aurait des conséquences sur le plan des coûts. D'après un calcul approximatif, les dépenses engendrées par une journée supplémentaire de réunion du Comité de l'évaluation sont d'environ 20 000 USD, contre environ 45 000 USD pour une réunion distincte de deux jours de ce même comité.

25. Comme il a été signalé antérieurement et pour une période d'essai de deux ans, le Comité d'audit a commencé à examiner les projets de budget administratif et du MFDP. Cet exercice n'ayant débuté qu'en 2004, en vue de définir les modalités de son fonctionnement à plus long terme, il pourrait être bon d'évaluer l'expérience une fois que le Comité aura achevé, cette année, son examen des propositions budgétaires.

V. CONCLUSION

26. La Consultation est invitée à étudier les moyens de renforcer le rôle du Conseil d'administration dans l'amélioration de l'impact du FIDA et de son efficacité sur le plan du développement et de formuler des recommandations appropriées à cet égard, notamment les points suivants (développés aux paragraphes 16 à 25 ci-dessus):

- a) informer les membres du Conseil d'administration nouvellement nommés sur les activités et processus du FIDA;
- b) développer le programme de visite sur le terrain pour permettre à autant d'Administrateurs que possible de voir sur place des projets du FIDA;
- c) accroître la participation des membres du Conseil d'administration aux ateliers organisés par le FIDA dans les États membres emprunteurs;

- d) définir le mandat des membres du Conseil d'administration;
- e) porter la durée des sessions du Conseil d'administration à trois jours;
- f) recourir plus fréquemment à des séminaires pour l'examen des questions politiques et stratégiques avant qu'elles ne soient formellement étudiées par le Conseil d'administration;
- g) approuver les propositions de prêts et de dons selon le principe de "l'absence d'objection";
- h) multiplier ou allonger les réunions du Comité de l'évaluation, qui pourrait également assurer l'examen des rapports sur l'efficacité en matière de développement et des autres documents sur l'impact et les résultats, avant que ceux-ci ne soient formellement étudiés par le Conseil d'administration;
- i) procéder à l'évaluation de la période d'essai de deux ans, actuellement en cours, d'examen par le Comité d'audit des propositions concernant le budget administratif et le MFDP avant que celles-ci ne soient formellement étudiées par le Conseil d'administration, en vue de définir des modalités de fonctionnement à plus long terme pour ce comité.

