

Cote du document:	EB 2006/89/R.46
Point de l'ordre du jour:	18
Date:	14 décembre 2006
Distribution:	Restreinte
Original:	Anglais

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

Rapport du Comité ad hoc du Conseil d'administration chargé d'examiner les droits de vote des États membres ainsi que le rôle, l'efficacité et la composition du Conseil d'administration

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

Pour: **Approbation**

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à prendre note du présent rapport et à approuver la recommandation figurant au paragraphe 41.

Rapport du Comité ad hoc du Conseil d'administration chargé d'examiner les droits de vote des États membres ainsi que le rôle, l'efficacité et la composition du Conseil d'administration

A. Introduction

1. Le Comité ad hoc chargé d'examiner les droits de vote des États membres ainsi que le rôle, l'efficacité et la composition du Conseil d'administration a été créé en avril 2006 avec le mandat suivant:

"examiner les deux questions centrales suivantes: i) les droits de vote des États membres et la composition du Conseil d'administration; et ii) le rôle et l'efficacité du Conseil d'administration. Outre ces deux questions centrales et subsidiairement à elles, le comité ad hoc peut également se pencher sur l'organisation du Conseil des gouverneurs, étant entendu que le comité n'est pas tenu d'inscrire ce point additionnel à ses travaux et ne le traitera que s'il en a le temps. Les délibérations sur ce point subsidiaire ne doivent en aucun cas nuire au bon déroulement et à l'achèvement en temps voulu de l'examen des deux questions centrales¹."
2. Des précisions concernant le mandat du comité sont présentées à l'annexe I.
3. D'entrée de jeu, le comité s'est rendu compte que les délais courts dont il disposait ne permettraient pas de prolonger et d'approfondir l'analyse. Il a donc entrepris d'examiner le contexte, les informations complémentaires et les solutions envisageables pour les différentes questions qu'il avait identifiées. S'agissant des questions importantes, le comité a décidé de se borner à indiquer au Conseil les différentes solutions envisageables. Sur les autres questions, il a décidé de formuler des recommandations d'ordre pratique. Le comité n'a pas trouvé le temps de débattre de l'organisation du Conseil des gouverneurs.
4. Les quatre grandes questions suivantes ont été identifiées:
 - a) droits de vote et composition du Conseil d'administration;
 - b) possibilité – ou nécessité – d'instaurer un organe ou un mécanisme intermédiaire entre le Conseil d'administration et le Président du FIDA;
 - c) fonction, rôle, nature (par exemple permanent ou ad hoc) et nombre de comités du Conseil;
 - d) code de déontologie des Administrateurs.

B. Progrès accomplis

5. Le comité a noté que le renforcement de l'efficacité du Conseil d'administration est engagé. Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été prises, et elles ont contribué à permettre au Conseil de mieux exercer son rôle de surveillance:
 - a) Présentation des produits du Plan d'action:
 - i) adoption d'un nouveau cadre pour les programmes d'options stratégiques par pays (COSOP) axés sur les résultats, et d'une nouvelle structure plus rationnelle qui facilite l'examen par le Conseil;
 - ii) amélioration du contenu et de la structure des documents relatifs aux projets, et affichage sur le site web des documents de préévaluation; révision de la structure des documents de présentation des prêts et des dons;

¹ EB 2006/87/R.36.

- b) adoption d'une approche de la planification et de la budgétisation reposant sur la gestion axée sur les résultats;
 - c) pour chaque document destiné au Conseil d'administration, il est désormais mentionné clairement s'il s'agit d'un document soumis pour information, pour examen ou pour approbation, ainsi que l'interlocuteur auquel s'adresser pour les questions techniques;
 - d) accroissement du nombre de séminaires informels, par exemple sur le système d'allocation fondé sur la performance (mars 2006), sur la politique en matière de ciblage (juin 2006) et sur le cadre stratégique et la gestion des savoirs (octobre 2006);
 - e) assouplissement de la durée des sessions du Conseil d'administration, qui sont allongées lorsque le volume de travail l'exige;
 - f) affichage sur le site web d'un nouveau document qui indique les points inscrits à l'ordre du jour des prochaines sessions du Conseil.
6. Les autres mesures envisagées sont notamment:
- g) L'élaboration d'un recueil des décisions du Conseil, que le Bureau du Secrétaire a entrepris de mettre à jour.

C. Droits de vote, voix et sièges au Conseil d'administration

7. Il s'agit d'une question importante qui a fait l'objet d'une proposition émanant des listes B et C (REPL.VII/3/C.R.P.1 du 6 juillet 2005).
- i) Droits de vote**
8. Les propositions des listes B et C n'ont pas obtenu l'accord de la liste A, bien que celle-ci ait admis le bien-fondé des préoccupations sous-jacentes exprimées dans le document présenté.
9. À propos des droits de vote, les membres du comité ont exprimé différentes opinions et appréciations, notamment concernant les principes généraux, parmi lesquelles:
- a) les droits de vote devraient servir d'incitation à augmenter les contributions;
 - b) la qualité de membre doit être reconnue dans l'attribution de droits de vote;
 - c) aucune liste ne doit avoir la majorité absolue, ni aujourd'hui ni à l'avenir;
 - d) les règles et règlements du Fonds doivent servir à favoriser le dialogue entre les États membres.
10. Les solutions suivantes ont été envisagées et pourraient être examinées à l'avenir:
- a) mécanisme donnant plus de poids aux nouvelles contributions qu'aux anciennes;
 - b) possibilité d'appliquer un système de double vote calqué sur le modèle de l'Union européenne;
 - c) suppression des listes et adoption d'un système de collèges électoraux à l'image de la Banque mondiale; et
 - d) valorisation de la voix et participation de pays dont la capacité de verser des contributions est faible ou inexistante.
11. Bien que des solutions très variées aient été passées en revue, aucun consensus ne s'est dégagé sur la meilleure solution à retenir.

ii) Voix et sièges au Conseil d'administration

12. Les solutions préconisées par les membres du comité vont de l'accroissement du nombre de membres du Conseil afin d'en renforcer la représentativité à sa diminution dans un souci d'efficience.
13. Plusieurs solutions ont été envisagées, notamment:
 - a) porter le nombre total de sièges de 36 à 44;
 - b) ne pas modifier le nombre de sièges;
 - c) diminuer le nombre de membres du Conseil, par exemple en limitant le rôle des membres suppléants; et
 - d) redistribuer les sièges entre les différentes listes.
14. Les propositions présentées par les listes B et C n'ont pas obtenu l'accord de la liste A.

iii) Rôle des observateurs et d'autres États membres au sein du Conseil

15. Au cours de ses débats, le comité a noté qu'il était difficile pour les États non membres de prendre part aux activités relevant du Conseil. Les petits pays dont les perspectives d'obtenir un siège au Conseil sont limitées se sentent exclus. Il conviendrait que le Conseil développe les possibilités de participation d'observateurs, par exemple en adoptant les mesures suivantes:
 - a) autoriser les observateurs à assister aux réunions du Conseil (mais le manque d'espace posera peut-être encore problème);
 - b) améliorer les possibilités de contacts avec les membres des listes;
 - c) autoriser les observateurs à prendre part aux travaux des comités du Conseil et à assister aux débats du Conseil portant sur les points qu'ils auront examinés; et
 - d) mettre en place des structures plus efficaces au sein desquelles les contributions et les observations en retour pourraient mieux s'exprimer.

Suites à donner

16. Après un débat général, le Conseil d'administration pourrait décider s'il y a lieu de poursuivre les échanges de vues sur la question des droits de vote, voix et sièges.

D. Interface entre le Président/le Secrétariat et le Conseil d'administration

Enjeux

17. Officiellement, il n'existe actuellement pas de mécanisme, "organe" ou "interface" entre le Président du FIDA et le Conseil d'administration. La poursuite du renforcement de la concertation entre les sessions du Conseil et de la communication entre la direction du FIDA et le Conseil est en jeu. Pour l'instant, il existe un groupe informel de coordonnateurs de listes et d'amis.

Solutions envisageables

18. Trois solutions ont été proposées:
 - a) créer un bureau officiel;
 - b) travailler dans le cadre du groupe informel de coordonnateurs de listes et d'amis déjà en place; et
 - c) élaboration de procédures améliorées/renforcées pour le groupe informel de coordonnateurs de listes et d'amis existant, afin de définir un mandat précis et de fixer la fréquence des réunions.

Suites à donner

19. Le 17 novembre 2006, le Secrétaire par intérim a soumis au groupe de coordonnateurs et amis une proposition de renforcement de la fonction d'interface entre le Président et le Conseil, qui pourrait prendre la forme de la solution c) mentionnée ci-dessus. Cette proposition, telle qu'amendée pour prendre en compte les débats tenus à cette occasion et lors d'une réunion ultérieure des coordonnateurs et amis qui s'est tenue le 7 décembre 2006, figure à l'annexe II.
20. Le comité s'est prononcé en faveur de la solution c) telle qu'elle est définie à l'annexe II. Il a souligné la nécessité de faire preuve de souplesse et d'améliorer progressivement le fonctionnement de l'interface dans le but de mettre en place une concertation et une communication optimales. À ces conditions, nous recommandons que le Conseil approuve la solution c).

E. Améliorations concrètes des activités du Conseil

L'enjeu

21. L'ordre du jour des sessions du Conseil d'administration étant généralement très chargé, certains points figurant à l'ordre du jour ne reçoivent pas toute l'attention qu'ils méritent. L'introduction d'un certain nombre de règles concrètes pourrait permettre d'améliorer le fonctionnement du Conseil.

Mesures envisageables

i) Règles concrètes à ajouter au règlement intérieur du Conseil d'administration

22. Il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements de l'expérience d'autres organes de direction en matière d'amélioration de la gouvernance, par exemple sous forme de nouvelles règles concrètes qui améliorent l'efficacité du Conseil. Les règles suivantes pourraient être ajoutées au règlement intérieur du Conseil d'administration du FIDA:
 - a) Les débats ne doivent pas s'écarter de la question dont le Conseil est saisi, et le Président rappelle l'orateur à l'ordre si ses remarques sont sans rapport avec le sujet abordé.
 - b) Le Conseil d'administration pourrait limiter le temps dont dispose chaque orateur et le nombre de fois que le représentant de chaque membre peut intervenir sur une question donnée.
 - c) Les interventions portant sur les questions de procédures ne peuvent pas dépasser cinq minutes. Lorsqu'un intervenant dépasse le temps imparti, le Président le rappelle à l'ordre sans délai.
 - d) Au cours d'un débat, le Président peut annoncer la liste des orateurs et, avec le consentement du Conseil, déclarer que la liste en question est close. Lorsque la liste est épuisée, le Président peut, avec l'accord du Conseil, déclarer que le débat est clos.
 - e) Toutes les décisions et les modifications de fond doivent être soumises par écrit et transmises à l'ensemble des membres du Conseil sous forme de projet, rappelant notamment l'essentiel de la décision et ses implications en termes de coût, avant qu'une décision soit prise, et de préférence dans le texte du document soumis au Conseil.
 - f) Les propositions et les modifications portant sur le fond doivent être présentées officiellement au Conseil d'administration. Le Président peut annoncer une date butoir pour la présentation des propositions et des modifications de fond afin de disposer des délais nécessaires pour les soumettre à l'examen des membres du Conseil.

ii) Mesures pratiques destinées à améliorer l'efficacité du Conseil

23. Outre ces règles concrètes, un certain nombre de mesures pratiques pourraient être envisagées afin de renforcer l'efficacité du Conseil.

a) Sessions informelles du Conseil d'administration

24. L'utilité d'organiser des sessions informelles a été évoquée. Des rencontres informelles organisées suffisamment tôt avant les sessions officielles permettraient au Secrétariat de réviser ou d'amender les documents afin de prendre en compte les observations des Administrateurs, ce qui faciliterait l'émergence d'un consensus.

b) Gestion du temps durant les sessions du Conseil

25. La gestion du temps pourrait être améliorée si un consensus se dégage au sein des membres du Conseil. Par exemple, la durée des interventions pourrait être limitée à cinq minutes, en s'inspirant de l'exemple de certaines banques multilatérales de développement.

c) Collèges électoraux

26. On pourrait gagner du temps en accordant une plus grande importance aux collèges. Si chaque collège préparait ensemble la session du Conseil, cela pourrait permettre d'améliorer le déroulement des débats. Par exemple, les membres suppléants ne s'exprimeraient qu'une fois que les membres titulaires sont intervenus. Le Conseil souhaitera peut-être reconsidérer le système des collèges électoraux.

d) Économies de coût et meilleur rapport coût-efficacité

27. Il a été constaté que les coûts de traduction pour les comités et autres organes ne sont pas négligeables et constituent le poste le plus important dans la gestion des comités. En vertu de l'Accord portant création du FIDA, le Conseil d'administration et le Conseil des gouverneurs bénéficient de services de traduction et d'interprétation complets. En revanche, pour les autres organes il a été convenu de faire prévaloir la retenue, la sélectivité et la flexibilité pour définir quand il est nécessaire de recourir aux services de traduction ou d'interprétation. En règle générale, les comités ou les groupes de travail ne bénéficient pas de services de traduction ou d'interprétation. Les besoins pourraient être établis au cas par cas et pour chaque réunion.

e) Plan de travail

28. Un plan de travail annuel du Conseil pourrait être élaboré, ce qui permettrait de prévoir et de contrôler la charge de travail.

f) Recueil des politiques

29. Un recueil des politiques pourrait être élaboré qui reprendrait l'ensemble des décisions du Conseil concernant les politiques.

Suites à donner

30. Le Conseil pourrait approuver tout ou partie des règles et des mesures proposées et demander au Secrétariat de les intégrer au règlement intérieur. À défaut, le Conseil pourrait demander au Secrétariat de formuler une autre proposition lors de la prochaine session.

F. Constitution et rôle des comités du Conseil

31. Le comité ad-hoc a évoqué la question de la séparation entre stratégie, politique et surveillance, mais, admettant qu'il est difficile de distinguer entre ces différents aspects, il a examiné les rôles respectifs du Conseil des gouverneurs, du Conseil d'administration et des comités du Conseil d'administration. Si la distinction entre

la stratégie (qui relève du Conseil des gouverneurs), les politiques (qui relèvent du Conseil d'administration) et la surveillance (qui relève du Conseil d'administration et de ses comités) semble à première vue séduisante, les membres ont convenu qu'il sera toujours difficile de distinguer entre stratégie et politique.

32. L'élaboration des politiques et la surveillance incombent principalement au Conseil d'administration. Pour évaluer le rôle des comités et des groupes de travail, il faut garder à l'esprit la répartition du travail et des responsabilités. Les membres du comité ont convenu que le rôle de responsabilité et de surveillance reviendrait toujours au Conseil d'administration pour toutes les questions concernant l'institution.
33. Au demeurant, il est avéré que le travail des comités facilite les travaux du Conseil, auquel il permet d'être plus efficace et de gagner du temps. Les comités peuvent être considérés comme des facilitateurs de discussion et de prise de décisions et des instruments de surveillance, tandis que l'exercice de la responsabilité incombe au Conseil d'administration, et, en dernier ressort, au Conseil des gouverneurs.
34. Il existe actuellement cinq organes subsidiaires: deux comités (Comité d'audit et Comité de l'évaluation) et trois groupes de travail (présence sur le terrain, système d'allocation fondé sur la performance et droits de vote); et il est proposé d'ajouter le groupe informel des coordonnateurs et amis (auquel siège le Président).

Enjeux

35. Il convient de réexaminer la composition et le rôle des comités pour les raisons suivantes:
 - a) nécessité de privilégier l'efficacité en matière de développement;
 - b) nécessité d'actualiser le rôle des comités et de le réexaminer périodiquement; par exemple le rôle du Comité d'audit pourrait être reconsidéré à la lumière des meilleures pratiques récemment adoptées dans les organisations internationales sur le plan de la séparation des fonctions d'audit et de contrôle financier;
 - c) nécessité de disposer d'une enceinte adaptée pour discuter des COSOP et des projets de manière suffisamment détaillée, ce qui n'est actuellement pas possible lors des sessions du Conseil d'administration;
 - d) nécessité d'améliorer le rapport coût-efficacité et d'assurer la transparence dans les travaux de tous les comités, en stipulant que tous les procès-verbaux de tous les comités doivent être affichés sur le site internet et que toutes les réunions des comités sont ouvertes aux membres et aux observateurs; et
 - e) nécessité d'empêcher la multiplication des comités et des groupes de travail, sachant que toutes les listes éprouvent de sérieuses difficultés à occuper les sièges vacants au sein des comités.

Solutions envisageables

36. Les solutions suivantes ont été envisagées:
 - a) Rationaliser les comités et les groupes de travail ad-hoc. Les comités devraient être limités dans le temps, de même que leur nombre.
 - b) Mettre en place une instance séparée chargée d'examiner les projets et les COSOP avant leur approbation par le Conseil, qui n'aurait plus à débattre que de ceux qui sont litigieux. Envisager de multiplier les réunions informelles organisées avant les sessions du Conseil. Envisager d'organiser une réunion mensuelle au cours de laquelle le personnel pourrait débattre des projets et COSOP en préparation avec les Administrateurs intéressés.

- c) Créer un comité sur l'efficacité en matière de développement chargé d'examiner la formulation, la mise en œuvre et les résultats des projets, programmes et politiques. À défaut, les réunions du Comité de l'évaluation (éventuellement rebaptisé Comité de l'évaluation et de l'efficacité en matière de développement) pourraient être plus longues ou plus fréquentes, et pourraient également étudier les rapports concernant l'efficacité en matière de développement et d'autres documents relatifs à l'impact et aux résultats avant leur examen officiel par le Conseil d'administration.
- d) Limiter le nombre de comités ou autres: Comité de l'évaluation; Comité d'audit; Comité des projets et programmes, dont le champ de compétences pourrait comprendre les COSOP et les questions financières; et Comité de l'efficacité en matière de développement, lequel traiterait de toutes les questions qui ne relèvent pas des trois premiers.

Suites à donner

- 37. Le comité recommande que le Conseil ait un débat général sur cette question. Lorsqu'il envisagera la révision des mandats, le Conseil devrait prendre en considération l'audit et des questions financières. Par la suite, le Secrétariat pourrait élaborer une proposition sur la base des indications données par le Conseil d'administration.

G. Un code de déontologie pour les Administrateurs

- 38. Au cours de ses sessions, le comité ad-hoc a abordé la question de l'élaboration d'un code de déontologie pour les Administrateurs, relevant que l'ensemble des grandes banques de développement (Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque interaméricaine de développement, Banque africaine de développement et Banque asiatique de développement) se sont dotées d'un tel code. Tous ces codes traitent des questions de conflit d'intérêts, d'acceptation de cadeaux, d'emploi ultérieur, etc. Le temps a manqué pour analyser ce sujet en détail ou élaborer un code de déontologie, mais le comité recommande au Conseil de prendre une décision concernant la nécessité d'approfondir cette question.

H. Conclusions et recommandations

- 39. La gouvernance est un sujet essentiel qui mérite une attention permanente. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager une méthode permettant de consacrer suffisamment d'attention aux questions de gouvernance.
- 40. Il est nécessaire de dégager un consensus parmi les membres du Conseil. Les étapes envisageables pour y parvenir sont les suivantes:
 - a) une première discussion lors de la session de décembre 2006 du Conseil;
 - b) éventuellement, la poursuite de la réflexion dans le cadre d'un comité permanent ou ad-hoc; en outre, il conviendrait accorder plus d'attention à l'élaboration d'un consensus au sein du Conseil concernant les éventuelles modifications à apporter aux structures de gouvernance; et
 - c) prise de décisions par le Conseil d'administration en 2007, portant notamment sur la modification du règlement intérieur du Conseil d'administration, si celle-ci est jugée souhaitable.
- 41. Le Conseil d'administration est invité à approuver la mise en œuvre de l'annexe II, selon les conditions définies au paragraphe 20 ci-dessus.

Mandat du comité ad hoc

(extrait du document EB 2006/87/R.36)

En vertu de l'Article 11 du Règlement intérieur du Conseil d'administration et suite à la recommandation relative à la structure de gouvernance du FIDA et au rôle du Conseil d'administration figurant dans l'annexe II du document intitulé "La contribution du FIDA à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement: Rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA (2007-2009)", tel qu'approuvé par le Conseil des gouverneurs dans sa Résolution 141/XXIX, le Conseil d'administration par les présentes

DÉCIDE

de créer un comité ad hoc composé de membres choisis en son sein et chargé d'examiner deux questions centrales:

- i) les droits de vote des États membres et la composition du Conseil d'administration; et
- ii) le rôle et l'efficacité du Conseil d'administration.

Outre ces deux questions centrales et subsidiairement à elles, le comité ad hoc peut également se pencher sur l'organisation du Conseil des gouverneurs, étant entendu que le comité n'est pas tenu d'inscrire ce point additionnel à ses travaux et ne le traitera que s'il en a le temps. Les délibérations sur ce point subsidiaire ne doivent en aucun cas nuire au bon déroulement et à l'achèvement en temps voulu de l'examen des deux questions centrales.

Il est en outre **DÉCIDÉ** que le comité ad hoc sera composé de représentants des listes A, B et C choisis parmi les membres du Conseil d'administration comme suit:

- i) quatre membres de la liste A;
- ii) deux membres de la liste B; et
- iii) trois membres de la liste C;

et qu'un de ces neuf membres sera appelé à assurer la présidence par rotation.

Le comité ad hoc se réunira avec pour objectif de conclure ses délibérations de manière à présenter ses recommandations d'ici la fin de 2006.

Objectif et procédures des réunions avec les coordonnateurs et les amis

Objectif

1. Il est proposé d'organiser plus régulièrement des réunions avec le groupe constitué des coordonnateurs et des amis du Conseil d'administration du FIDA, en particulier les représentants de chacune des trois sous-listes qui le constituent. Il conviendrait que ces réunions aient lieu à intervalles réguliers sur un ordre du jour précis permettant un débat de fond, et soient planifiées conjointement. Les principaux objectifs seraient: d'améliorer le fonctionnement du Fonds en favorisant la coordination, la transparence et l'efficacité; de faciliter les travaux et l'adoption de décisions au sein du Conseil d'administration et des autres organes directeurs, par exemple pour les décisions relatives aux procédures; améliorer la communication entre la direction du FIDA et son Conseil d'administration; et renforcer la concertation.

Procédures

2. Il est proposé d'organiser des réunions tous les deux mois. Elles pourraient avoir lieu à jour et heure fixes, soit à une date et à un horaire adaptés afin de permettre au plus grand nombre de participants possible d'y prendre part.
3. Toutes les personnes concernées seraient informées de la tenue des réunions deux semaines à l'avance, à moins que la date de la prochaine réunion n'ait été fixée lors de la réunion précédente.
4. Les coordonnateurs de liste dûment élus ainsi que les coordonnateurs adjoints (le cas échéant) seraient les interlocuteurs des membres. Pour ce qui est du Secrétariat, l'interlocuteur serait le Secrétaire du FIDA.
5. Il faudrait dans toute la mesure du possible assurer la continuité de la participation.
6. Les coordonnateurs amèneraient aux réunions un petit nombre d'amis.
7. En règle générale, le Président du FIDA présiderait les réunions.
8. L'ordre du jour des réunions pourrait tout d'abord être rédigé par le Secrétaire du FIDA, puis transmis au coordonnateur afin qu'il formule les observations et des propositions.
9. À l'issue des réunions, le Secrétaire du FIDA rédigerait des notes indiquant les conclusions et/ou le suivi nécessaire.