

Options pour accroître la rentabilité du processus de reconstitution des ressources

Document d'information

Revue à mi-parcours du FAD-11
Octobre 2009
Helsinki, Finlande



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Résumé analytique

Les ressources du Fonds africain de développement (FAD) sont reconstituées tous les 3 ans, dans le cadre d'un processus amenant généralement environ 120 personnes à prendre part à quatre à cinq réunions dans différentes villes du monde, sur une période de 9 mois. Ces réunions permettent de discuter des résultats du cycle triennal précédent, de définir les priorités et le volume des ressources pour le prochain cycle triennal, d'élaborer le cadre des politiques du Fonds et de guider l'institution dans la mise en œuvre efficace de son programme de développement.

Des questions ont été soulevées au sujet de la rentabilité de ce processus. Ces questions ont été explorées dans le cadre d'une enquête auprès des Plénipotentiaires du FAD. Les préoccupations exprimées dans le cadre de cette enquête étaient les suivantes : le manque de concordance entre le cycle de financement triennal et la programmation quadriennale ou quinquennale des opérations du FAD (alignée sur les plans nationaux de développement) et ses effets sur le développement à long terme ; la prévisibilité des financements pour les pays bénéficiaires ; le délai écoulé entre la conclusion des discussions relatives à la reconstitution des ressources et l'entrée en vigueur de cette reconstitution ; l'opportunité de tenir, pendant la même période, les discussions relatives à la reconstitution des ressources de divers fonds ; le coût de l'ensemble du processus, en termes de temps et d'efforts humains, ainsi qu'en termes de charges financières ; et la supervision assurée par les pays bailleurs du FAD.

Le présent document explore les modifications pouvant être apportées au processus de reconstitution des ressources pour en accroître l'efficacité et l'efficace. L'objectif fondamental est de s'assurer que le processus de reconstitution des ressources sert les intérêts du FAD de la meilleure manière possible. Les modifications envisagées ici portent sur les points : i) la prolongation de la durée du cycle de reconstitution des ressources pour qu'elle passe de 3 à 4 ans ; ii) la conclusion des discussions relatives à la reconstitution des ressources plus tôt que la pratique actuelle ; iii) la réduction du nombre de réunions par cycle de reconstitution des ressources ; iv) la tenue de réunions au siège actuel de la Banque ; v) l'organisation de réunions de telle sorte qu'elles se tiennent à la suite d'autres événements internationaux ; et vi) la rationalisation du nombre de participants aux réunions. Ces modifications ont été évaluées au regard d'un ensemble d'indicateurs correspondant aux préoccupations exprimées. Sur la base de cette évaluation, la Direction soumet les propositions suivantes :

- Achever les discussions relatives à la reconstitution des ressources bien avant la date d'entrée en vigueur, de préférence 6 mois avant cette date. Les discussions relatives à la douzième reconstitution des ressources du FAD s'achèveraient ainsi en juillet 2010 et cette reconstitution entrerait pleinement en vigueur le 1^{er} janvier 2011 ;
- Maintenir le cycle triennal de reconstitution des ressources pour le FAD-12 (2011-2013), mais envisager l'adoption d'un cycle quadriennal à partir du FAD-13 (2014-2017) ;
- Essayer de rationaliser le processus de reconstitution des ressources pour le limiter à trois réunions (formelles), en fonction de l'ampleur des discussions prévues sur les politiques. S'il est nécessaire de tenir des discussions plus approfondies, les quatre réunions seraient maintenues ; et
- Tenir des réunions informelles des Plénipotentiaires en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque (ou en marge d'autres événements internationaux), afin de maintenir un contact régulier face à face avec les Plénipotentiaires.

La Direction accueille avec intérêt d'autres suggestions que pourraient faire les Plénipotentiaires en ce qui concerne l'accroissement de la rentabilité du processus de reconstitution des ressources.

Table des matières

Abréviations et sigles	iii
1. Introduction	1
2. Etat actuel de la reconstitution des ressources du FAD et d'autres fonds	2
<i>Processus, participants et coût de la reconstitution des ressources du FAD.....</i>	<i>2</i>
<i>Principales similitudes et différences entre processus de reconstitution des ressources</i>	<i>3</i>
<i>Préoccupations/questions.....</i>	<i>4</i>
3. Modifications pouvant être apportées au processus de reconstitution des ressources.	5
<i>Options pour accroître l'efficacité.....</i>	<i>6</i>
<i>Mesures de réduction du coût et/ou d'accroissement de l'efficience</i>	<i>8</i>
<i>Pas de modification.....</i>	<i>9</i>
4. Recommandations	10

Tableaux

Tableau 1: Comparaison des caractéristiques des processus de reconstitution des ressources	2
Tableau 2: Évaluation des options au regard des différents indicateurs	9
Tableau 3: Récapitulatif de la proposition de la Direction.....	10

Abréviations et sigles

ATR	Agence temporaire de relocalisation
BAD	Banque africaine de développement
FAD	Fonds africain de développement
FAD-10	Dixième reconstitution des ressources du Fonds européen de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-12	Douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-13	Treizième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAsD	Fonds asiatique de développement
FAsD-8	Huitième reconstitution générale des ressources du Fonds Asiatique de développement
FAsD-9	Neuvième reconstitution générale des ressources du Fonds Asiatique de développement
FAsD-10	Dixième reconstitution générale des ressources du Fonds asiatique de développement
FED	Fonds européen de développement
FED-8	Huitième reconstitution des ressources du Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIDA-7	Septième reconstitution générale des ressources du Fonds International de développement agricole
FIDA-8	Huitième reconstitution générale des ressources du Fonds International de développement agricole
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
IDA	Association internationale de développement
IDA-14	Quatorzième reconstitution générale des ressources de l'Association Internationale de développement
IDA-15	Quinzième reconstitution générale des ressources de l'Association Internationale de développement
PMR	Pays membre régional
UC	Unité de compte

OPTIONS POUR ACCROITRE LA RENTABILITE DU PROCESSUS DE RECONSTITUTION DES RESSOURCES

1. Introduction

- 1.1 Au cours des discussions relatives à la Onzième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD-11) en 2007, il a été convenu que la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque) produise un document sur la rentabilité du processus de reconstitution, pour examen lors de la revue à mi-parcours du FAD-11. Le processus de reconstitution est actuellement engagé tous les 3 ans et prévoit la tenue de quatre à cinq grandes réunions dans divers lieux sur une période de 9 mois, en plus d'une revue à mi-parcours qui a lieu quelque 18 à 20 mois plus tard. Le processus prévoit également de nombreux contacts dans l'intervalle entre les réunions. Une enquête a donc été conduite auprès des Plénipotentiaires pour étudier les questions liées au processus de reconstitution des ressources et les possibilités d'amélioration.
- 1.2 Un certain nombre de préoccupations ont été exprimées au sujet de l'actuel processus de reconstitution des ressources :
- La concordance du point de vue chronologique entre le cycle triennal de reconstitution des ressources et la programmation quadriennale ou quinquennale des opérations du Fonds africain de développement (FAD) et des plans nationaux de développement ;
 - La prévisibilité des financements pour les pays bénéficiaires ;
 - Le délai entre la conclusion des discussions relatives à la reconstitution des ressources et le moment auquel la reconstitution devrait entrer en vigueur (devenir effective) ;
 - La coordination et l'harmonisation des discussions relatives à la reconstitution des ressources qui se tiennent au sein de diverses institutions autour du ou au même moment ;
 - Le coût du processus de reconstitution des ressources en termes de temps, ainsi que de ressources humaines et financières ;
 - Les opportunités, pour les bailleurs, de superviser le FAD, ses politiques et ses opérations.
- 1.3 Le présent document explore un certain nombre d'options pour améliorer le processus de reconstitution des ressources, en tenant compte des préoccupations exprimées. Les modifications envisagées ici peuvent être regroupées en deux grandes catégories : 1) l'efficacité du processus de reconstitution des ressources pour appuyer les objectifs du FAD, y compris la coordination avec les autres acteurs et la supervision par les bailleurs ; et 2) l'efficience du processus de reconstitution des ressources, y compris les aspects relatifs à son coût. Autrement dit, est-il fait le meilleur usage possible du temps, des efforts humains et des ressources financières investis dans le processus ?
- 1.4 Le document est structuré comme suit : la section 2 décrit la situation actuelle concernant le processus de reconstitution des ressources du FAD et dans d'autres institutions, et identifie les préoccupations ou questions soulevées. La section 3 explore les modifications pouvant être apportées au processus de reconstitution des ressources pour apaiser ces préoccupations, et évalue lesdites modifications sur la base de certains indicateurs. La section 4 présente les recommandations de la direction et la conclusion du document.
- 1.5 Le présent document n'aborde pas la question de la participation de pays membres régionaux (PMR), en qualité d'observateurs, au processus de reconstitution des ressources. S'il est admis que la participation des PMR est susceptible d'influencer le sentiment d'appropriation, par les pays bénéficiaires, des discussions relatives à la reconstitution des ressources et, par conséquent, l'efficacité du FAD dans l'appui au développement à long terme, il n'en demeure pas moins que cet aspect relève des discussions relatives à la gouvernance plus globale du FAD, qui se déroulent séparément.

2. Etat actuel de la reconstitution des ressources du FAD et d'autres fonds

Processus, participants et coût de la reconstitution des ressources du FAD

- 2.1 Depuis sa création en 1972, le FAD fait l'objet d'une reconstitution générale de ses ressources tous les 3 ans, avec une revue à mi-parcours après environ un an et demi après chaque entrée en vigueur. La pratique courante consiste à tenir environ quatre réunions formelles par cycle de reconstitution des ressources, avec une réunion informelle supplémentaire, si nécessaire. Les réunions consacrées aux consultations sur la reconstitution des ressources se tiennent dans les pays bénéficiaires, en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la BAD, au Siège ou à l'Agence temporaire de relocalisation. La dernière réunion sur la reconstitution des ressources se tient habituellement dans un pays bailleur. Le tableau 1 présente un aperçu des principales caractéristiques du processus de reconstitution des ressources du FAD, par comparaison avec les processus de reconstitution d'autres fonds multilatéraux.

Tableau 1: Comparaison des caractéristiques des processus de reconstitution des ressources

	Fonds africain de développement (FAD)	Association internationale de développement (IDA)	Fonds asiatique de développement (FAsD)	Fonds international de développement agricole (FIDA)	Fonds européen de développement (FED)	Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (GFATM)
Cycle de reconstitution	3 ans FAD-X: Janv. 2005-déc. 2007 FAD-11: Janv. 2008-déc. 2010	3 ans IDA-14: Juil. 2005 – juin 2008 IDA-15: Juil. 2008 – Juin 2011	4 ans FAsD-9 : Janv. 2005-déc. 2008 FAsD-10: Janv. 2009-déc. 2012	3 ans FIDA-7: Janv. 2007-déc. 2009 FIDA-8: Janv. 2010-déc. 2012	5-6 ans FED-8: Mars 1995-fév. 2000 FED-10: Janv. 2008-déc. 2013 ¹	2-3 ans 1 ^e reconst. Janv. 2006-déc. 2007 2 ^e reconst. Janv. 2008-déc. 2010
Calendrier des discussions sur la reconstitution	Mars-déc. 2007 pour FAD-11	Mars-déc. 2007 pour IDA-15	Sept. 2007 – mai 2008 pour le FAsD-10	Fév.-déc. 2008 pour le FIDA-8	S.O. ²	Mars-sept. 2007 pour 2 ^e reconst.
Nombre de réunions par reconstitution	4	4-5	4	5	S.O.	2-3
Délai entre l'achèvement des discussions sur la reconstitution et la date prévue pour l'entrée en vigueur	2-3 semaines	6 mois	7 mois	1 an	> 1 an	3-4 mois

Note : s.o. = Sans objet

¹ Le FED avait auparavant un cycle quinquennal (septième FED : 1990-1995 ; huitième FED : 1995-2000). En 1999, il a été décidé que les ressources du neuvième FED, complétées par les reports des cycles FED précédents, couvriraient la période 2000-2007, pour aligner le FED sur le budget pluriannuel de l'UE. Le dixième FED couvre une période de six ans, soit de 2008 à 2013.

² La reconstitution des ressources est discutée dans le contexte des processus décisionnels réguliers de l'UE, avec une structure à plusieurs niveaux : les groupes de travail spécialisés se réunissent sur une base régulière (certains sur une base hebdomadaire) pour discuter de diverses questions dans le cadre de la préparation des réunions au niveau des ambassadeurs, préparatoires aux réunions du Conseil des ministres. Les discussions portant sur la reconstitution des ressources sont donc effectuées principalement par les groupes de travail concernés et figurent habituellement à l'ordre du jour des réunions de ces groupes sur une période de plusieurs mois.

- 2.2 Les délégations de 25 pays bailleurs et de quatre PMR ayant le statut d'observateur participent à chaque réunion sur la reconstitution des ressources du FAD. Le Coordinateur du FAD, l'équipe dirigeante et les membres du personnel de la Banque, les administrateurs, les administrateurs suppléants, leurs conseillers principaux, ainsi que les observateurs d'autres organisations multilatérales (Banque asiatique de développement, Fonds international pour le développement agricole et la Banque mondiale) participent à ces réunions. Chaque réunion compte au total plus de 120 participants, dont la moitié vient du Siège temporaire de la Banque à Tunis.
- 2.3 Les charges financières relatives aux activités liées à la reconstitution des ressources du FAD et à la revue à mi-parcours sont imputées sur une ligne distincte du budget administratif de la Banque. Pour le FAD-11, cette ligne a couvert: i) le coût du voyage et de l'hébergement de l'équipe dirigeante et des membres du personnel de la Banque, du Coordinateur du FAD, des Gouverneurs des quatre PMR observateurs invités, et, dans certains cas, des administrateurs, de leurs suppléants et de leurs conseillers participants ; ii) les honoraires du Coordinateur et le coût de ses visites à la Banque ; iii) les missions préparatoires ; iv) quelques fournitures de bureau ; et v) les réceptions et les dîners offerts par la Banque³. En 2007, année au cours de laquelle se sont tenues les réunions sur la onzième reconstitution générale des ressources du FAD, un montant de 538 783 UC a été dépensé au titre de cette ligne budgétaire.

Principales similitudes et différences entre processus de reconstitution des ressources

- 2.4 La durée du cycle de reconstitution des ressources varie d'une institution à l'autre. Si le FAD a un cycle triennal comme l'Association internationale de développement (IDA) et le FIDA, le Fonds asiatique de développement (FAsD) et le Fonds européen de développement (FED) ont des cycles plus longs pour la reconstitution de leurs ressources. Le FAsD a un cycle de reconstitution quadriennal et le FED avait auparavant un cycle quinquennal, mais à la suite d'une réforme, son cycle couvre maintenant une période de 6 ans (voir note en bas de page 1). Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM) n'a pas un cycle régulier et n'a fait l'objet, depuis sa création, que de deux reconstitutions de ses ressources (une sur une période de 2 ans, et une sur une période de 3 ans).
- 2.5 Le nombre de réunions formelles par reconstitution varie également d'une institution à l'autre, mais il oscille habituellement entre trois et cinq. Ce nombre dépend dans une grande mesure du déroulement des discussions : lorsqu'il faut s'accorder sur des changements majeurs de politiques, il est généralement nécessaire de tenir un plus grand nombre de réunions formelles. Lorsqu'il y a des divergences substantielles à aplanir soit entre les Plénipotentiaires et la Direction, soit entre les Plénipotentiaires eux-mêmes, des réunions informelles peuvent être organisées. Ces réunions se tiennent parfois en marge d'autres événements internationaux. Tel a été le cas de la réunion informelle qui s'est tenue dans l'intervalle entre les troisième et quatrième réunions formelles sur la onzième reconstitution générale des ressources du FAD, en marge de l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale, pour discuter de la question de l'allocation des ressources. Au FAsD, à l'IDA et au GFATM, tout comme au FAD, chaque réunion sur la reconstitution des ressources se tient dans un pays membre différent.
- 2.6 Les participants aux réunions sur la reconstitution des ressources viennent généralement d'horizons similaires pour toutes les institutions, bien que leur nombre puisse varier. À titre d'exemple, l'IDA réunit des participants de 40 pays bailleurs et de 9 PMR observateurs, ce qui requiert des réunions de taille beaucoup plus grande que celles du FAD qui compte 26 pays bailleurs et 4 PMR observateurs. À l'IDA, les administrateurs ne participent pas aux réunions sur la reconstitution, même si leurs conseillers sont régulièrement invités à se joindre aux délégations nationales.

³ Le coût des installations de conférence est généralement supporté par le pays hôte. Toutefois, en 2007, la Banque a également eu à supporter le coût des installations de conférence pour la deuxième réunion sur la reconstitution des ressources, qui s'est tenue à Tunis.

- 2.7 Le délai entre l'achèvement des discussions relatives à la reconstitution des ressources et la date prévue pour l'entrée en vigueur (« effectivité ») de cette reconstitution varie également d'une institution à l'autre. Au FAD, ce délai est très court : la dernière réunion sur la reconstitution des ressources se tient actuellement en décembre, c'est-à-dire quelques semaines seulement avant la date prévue pour l'entrée en vigueur de la reconstitution, à savoir le 1^{er} janvier. Pour ce qui est des autres fonds multilatéraux, le délai entre l'achèvement des discussions et la date d'entrée en vigueur est plus long. À titre d'exemple, les discussions relatives à la reconstitution des ressources de l'IDA-15 se sont achevées en décembre 2007, tout comme celles du FAD-11, mais l'IDA-15 n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juillet 2008, 6 mois plus tard. Il en est ainsi parce que l'IDA suit un exercice financier qui va du 1^{er} juillet au 30 juin, alors que l'exercice financier du FAD correspond à une année calendaire. Pour le FAsD, le délai entre l'achèvement des discussions et l'entrée en vigueur de la reconstitution est d'environ 7 mois : la dernière réunion sur la reconstitution des ressources se tient en marge des Assemblées annuelles de la Banque asiatique de développement en mai de l'année au cours de laquelle prend effet la reconstitution des ressources. Au FIDA, les discussions sur la reconstitution des ressources s'achèvent 1 an avant l'entrée en vigueur de la reconstitution.

Préoccupations/questions

- 2.8 Quelques observations ont été faites au sujet de l'efficacité et de l'efficacé du processus actuel. En premier lieu, la question a été posée de savoir si un cycle aux termes duquel le volume des ressources et le cadre des politiques sont déterminés tous les 3 ans représente le moyen le plus efficace d'appuyer le processus de développement à long terme. Les programmes d'investissement sont souvent d'une durée beaucoup plus longue que 3 ans, ce qui nécessite des financements conséquents à plus long terme, qui peuvent se révéler difficile à ajuster en cas de changement de priorités des politiques. De même, la programmation des ressources du FAD, sous forme de documents de stratégie pays, couvre maintenant une période de 4 à 5 ans, et est alignée, dans bon nombre de cas, sur les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou sur d'autres plans nationaux de développement. Par ailleurs, il faut du temps pour que les changements de politiques ou de stratégies et les réformes institutionnelles aient des effets à l'échelle de l'organisation et produisent des résultats tangibles.
- 2.9 En deuxième lieu, il y a la question de la prévisibilité des financements pour les pays bénéficiaires. Les allocations sont actuellement notifiées aux pays pour la période triennale de chaque reconstitution du FAD. En particulier, vers la fin de cette période, il y a des incertitudes grandissantes quant aux prochaines allocations. Des allocations sur des périodes plus longues accroîtraient la prévisibilité des financements pour les bénéficiaires. En outre, les pays ne peuvent être notifiés qu'après l'aboutissement du processus d'allocation des ressources. Pour le FAD-11, la notification a été faite en mai 2008, soit 4 mois après la date à laquelle le FAD-11 était censé entrer en vigueur. L'idéal serait que les pays reçoivent notification de leurs allocations indicatives au début de la période de programmation, afin d'en tenir compte dans la planification de leur budget national et de leur programme de développement.
- 2.10 En troisième lieu, de vives préoccupations ont été exprimées au sujet du délai trop court entre la conclusion des discussions relatives à la reconstitution des ressources du FAD et la date prévue pour l'entrée en vigueur de cette reconstitution, à savoir le 1^{er} janvier de l'année suivante. Ce délai constitue un manque d'efficacité important qui entraîne des retards fréquents dans le processus de programmation du FAD et dans l'utilisation des nouvelles ressources. Dans la pratique, la programmation ne peut pas commencer à la date prévue et doit attendre la finalisation du rapport des Plénipotentiaires et l'adoption des résolutions appropriées par le Conseil d'administration et le Conseil des gouverneurs, généralement trois mois plus tard. En outre, le système d'allocation basée sur la performance ne peut devenir effectif et les pays ne peuvent être notifiés de leurs allocations indicatives qu'après que les engagements des bailleurs, qui sont souvent assortis de réserves concernant leur approbation par le parlement, sont devenus suffisamment fermes. Ces retards affectent également le processus décisionnel du Conseil (engorgement en fin d'année) et certains indicateurs de processus clés tels que les calendriers d'approbation.

- 2.11 Les incidences de cette entrée en vigueur tardive sont devenues plus marquées dans le contexte de la crise financière et ses conséquences sur les pays FAD. Tel qu'indiqué dans les documents de la revue à mi-parcours «Rapport d'étape sur la mise en œuvre des priorités opérationnelles du FAD» et «Cadre d'allocation des ressources du FAD-11», le FAD a organisé rapidement la réponse à la crise en concentrant fortement ses engagements des ressources en début de période et en prenant d'autres mesures appropriées. C'est ce qui explique qu'il restera peu de ressources à engager en 2010. Il est donc de la plus haute importance que le FAD-12 entre effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 2011, afin d'éviter des déficits de financement.
- 2.12 En quatrième lieu, s'agissant du processus même de reconstitution des ressources, certaines parties prenantes ont le sentiment que ce processus est trop étendu. Une reconstitution typique dure environ 9 mois et fait intervenir un grand groupe de délégations nationales, d'observateurs et de membres du personnel de la Banque qui se rendent dans quatre villes au moins à travers le monde pour des réunions de deux jours. Ce groupe entretient également de nombreux contacts informels dans l'intervalle entre les réunions. Pour chacune des quatre réunions formelles sur la reconstitution des ressources, les services de la Banque produisent en moyenne dix documents nécessitant des contributions de nombreux experts. Chaque réunion fait l'objet d'une préparation minutieuse : dans chaque capitale, des conseillers examinent les documents, préparent des notes de synthèse à l'intention des Plénipotentiaires, échangent avec le représentant/Bureau de l'administrateur à Tunis, et échangent avec leurs homologues dans d'autres capitales. Le Coordinateur du FAD examine les documents, prend contact avec les Plénipotentiaires et la Direction de la Banque. Le pays hôte organise la réunion et parfois des visites de projets. Les services de la Banque préparent la logistique, répondent aux questions posées par les Plénipotentiaires et les administrateurs, informent la Haute Direction, préparent et participent aux discussions avec les bureaux des administrateurs et entre ces bureaux, etc. Si l'on tient compte de tous ces efforts, le coût de l'ensemble du processus, non seulement en termes de charges financières, mais aussi en termes de temps et d'efforts humains, est élevé.
- 2.13 En cinquième lieu, il y a la question de l'alignement sur les autres fonds multilatéraux, aussi bien en termes de calendrier des discussions relatives à la reconstitution qu'en termes de politiques/stratégies. Les discussions sur la reconstitution des ressources du FAD coïncident avec celles de l'IDA tous les 3 ans, et parfois aussi avec celles d'autres fonds tels que le FAsD, le FIDA et le GFATM. Si cette coïncidence facilite la coordination et garantit l'alignement sur les priorités des politiques des différents fonds, elle peut également faire double emploi avec les discussions et faire supporter un fardeau logistique supplémentaire aux administrations donatrices et aux Plénipotentiaires appelés à participer à de multiples reconstitutions des ressources pendant la même période. Elle peut en outre mettre davantage en évidence la «concurrence pour les fonds», avec la possibilité de réduire l'attention à accorder aux questions de fond et au dialogue sur l'efficacité du développement.
- 2.14 Enfin, les Plénipotentiaires se préoccupent vivement du maintien d'une supervision suffisante sur le FAD, ses politiques et ses opérations. Le processus de reconstitution des ressources, en tant que mécanisme de responsabilité, est un moyen d'exercer un tel contrôle. Des préoccupations ont été exprimées quant à la possibilité que les modifications à apporter au processus de reconstitution des ressources, par exemple la prolongation de la durée du cycle de reconstitution ou la réduction du nombre de réunions, puissent compromettre cette supervision.

3. Modifications pouvant être apportées au processus de reconstitution des ressources

- 3.1 La présente section explore les modifications pouvant être apportées au processus de reconstitution des ressources pour en accroître l'efficacité et/ou l'efficacités. L'objectif fondamental est de s'assurer que le processus de reconstitution des ressources sert les intérêts du FAD de la meilleure manière possible. Les avantages et les inconvénients de chaque modification sont évalués au regard des indicateurs énumérés ici. Ces indicateurs correspondent aux préoccupations et aux questions soulevées ci-dessus. Pour compléter l'analyse, l'option «pas de modification» a également été envisagée.

- 3.2 Pour chaque option, la question posée est la suivante : «la mise en œuvre de l'option a-t-elle un effet positif, négatif, neutre ou pas d'effet du tout sur...» :
- La capacité du FAD à fournir et à maintenir des ressources financières et autres ressources pour la réduction de la pauvreté et le développement à long terme dans les pays africains, en particulier en ce qui concerne l'alignement de la fourniture de ces ressources sur le cycle de programmation ;
 - La prévisibilité des financements pour les pays bénéficiaires, c'est-à-dire la période sur laquelle les allocations indicatives peuvent être fournies et le caractère ferme de ces indications ;
 - La disponibilité des ressources en temps voulu, c'est-à-dire le délai entre la conclusion des discussions relatives à la reconstitution des ressources et le début de la période de programmation ;
 - Les aspects du coût de la logistique, aussi bien en termes de charges financières qu'en termes de coût en temps et en efforts humains ;
 - La coordination avec les autres institutions et acteurs, non seulement en termes de calendrier, mais aussi en termes de politiques et stratégies, avec un accent particulier sur la complémentarité ; et
 - La supervision du FAD par les bailleurs, représentés par les Plénipotentiaires.
- 3.3 En outre, la Direction estime important d'examiner les conséquences possibles de ces modifications pour la taille de la reconstitution, et notamment de savoir si la prolongation de la durée du cycle de reconstitution s'accompagnerait d'une augmentation conséquente du montant nominal des promesses de financements.
- 3.4 Les modifications explorées dans la présente section ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être combinées. De plus, les Plénipotentiaires peuvent choisir de mettre en œuvre plusieurs modifications en même temps. Il convient de souligner que les modifications supposent des changements d'ampleurs variées, pouvant aller d'une refonte substantielle de l'ensemble du processus de reconstitution à un simple changement de lieu.

Options pour accroître l'efficacité

- 3.5 La première modification envisagée ici est la **prolongation de la durée du cycle de reconstitution des ressources**, c'est-à-dire l'adoption d'un cycle de 4 ou 5 ans, comme dans le cas du FAsD et du FED, plutôt que de 3 ans comme c'est le cas aujourd'hui. Un cycle de reconstitution plus long entraînerait la réduction globale des réunions sur la reconstitution des ressources, ce qui induirait des gains en termes de charges financières, de temps, de voyage et d'efforts humains pour les services de la Banque et les délégués. De plus, les réformes convenues au cours des discussions relatives à la reconstitution auraient une période plus longue pour avoir des effets avant leur examen lors de la revue à mi-parcours qui aurait lieu après 2 à 2 ans et demi, et non plus après 1 an et demi. Le cycle de programmation du FAD pourrait être établi en tenant plus étroitement compte de la période couverte par les documents de stratégie pays ou de manière à coïncider avec cette période, ce qui permettrait de mieux appuyer les programmes nationaux de développement des pays bénéficiaires. Les allocations indicatives seraient fournies pour 4 ou 5 ans, améliorant ainsi la prévisibilité des financements.
- 3.6 Un cycle quadriennal ou quinquennal signifierait également que les discussions relatives à la reconstitution des ressources ne seraient plus synchronisées avec celles de l'IDA, ce qui, en soi, suppose un allègement du fardeau pour les Plénipotentiaires et leurs conseillers. Il est probable que les ordres du jour des réunions des deux institutions ne soient plus aussi similaires que maintenant, les discussions relatives à la reconstitution des ressources ayant tendance à se concentrer sur les questions d'actualité. L'impact de ce changement sur la complémentarité pourrait être mitigé. Les pays bénéficiaires tireraient parti de l'extension de l'horizon pour assurer la coordination des différents acteurs, et notamment de la société civile, ce qui renforcerait la complémentarité. De même, l'étalement des cycles de reconstitution pourrait donner au FAD et à l'IDA la possibilité de couvrir des domaines/crises/situations mis en évidence après que l'autre institution a achevé son

processus de reconstitution. Par ailleurs, pour les bailleurs, l'examen d'une même question, au même moment, dans des institutions différentes, pourrait clarifier davantage la situation en offrant une vue d'ensemble.

- 3.7 La prolongation de la durée du cycle de reconstitution pourrait avoir un impact sur la taille relative de la reconstitution, si les bailleurs n'intensifiaient pas proportionnellement leurs promesses de financements. Toutefois, l'expérience du FAsD et du FED ne donne apparemment pas à penser à cette éventualité. La taille de la reconstitution des ressources du FAsD (cycle quadriennal) augmente constamment (5,65 milliards de dollars pour le FAsD-8I ; 7 milliards de dollars pour le FAsD-9 ; 11 milliards de dollars pour le FAsD-10) bien que la contribution à partir des ressources internes ait augmenté plus substantiellement que celle des bailleurs⁴. De même, le FED est passé de 13,8 milliards d'euros (pour le neuvième FED à cycle quinquennal) à 22,7 milliards d'euros (pour le dixième FED, avec un cycle de 6 ans), soit une augmentation de 37 % par an.
- 3.8 La réduction du nombre des réunions formelles sur la reconstitution des ressources entraînerait une diminution des contacts face à face entre la Direction de la Banque et le groupe des Plénipotentiaires, et par conséquent aussi une diminution des possibilités de supervision par les bailleurs par le biais de telles discussions collectives. Une telle diminution pourrait être compensée par la fréquence accrue d'autres types de contact (visites bilatérales, site web sécurisé pour un forum de discussions, courrier électronique, téléconférences, vidéoconférences) et par l'organisation de réunions informelles en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque ou d'autres événements internationaux. Cette dernière proposition pourrait néanmoins réduire quelque peu les économies susmentionnées de temps et d'efforts.
- 3.9 Une deuxième modification, qui ne dépend pas de la durée du cycle de reconstitution, consiste à **achever plus tôt les consultations relatives à la reconstitution des ressources**, afin de disposer d'un délai plus long entre la dernière réunion sur la reconstitution des ressources et la date prévue pour l'entrée en vigueur. Ce système serait aligné sur les pratiques de l'IDA et du FIDA, dont les discussions sur la reconstitution sont conclues respectivement 6 mois et 1 an avant la date d'entrée en vigueur. En achevant les discussions sur la reconstitution plus tôt, par exemple en juillet, les engagements en faveur de nouvelles opérations commenceraient effectivement le 1^{er} janvier, au lieu d'avril ou de mai de l'année suivante, après l'adoption de la résolution pertinente par le Conseil des gouverneurs, et de la Capacité d'engagement anticipé par le Conseil d'administration. Au titre de ce scénario, le processus d'allocations des ressources serait engagé plus tôt dans l'année, et les pays seraient informés de leurs allocations indicatives et pourraient commencer leur planification avant le début de l'exercice opérationnel, améliorant ainsi la prévisibilité des financements et l'alignement sur les processus nationaux. Toutefois, certains bailleurs pourraient éprouver des difficultés à faire des promesses fermes en matière de financements en juillet, en raison de la spécificité de leurs processus budgétaires et parlementaires nationaux, ce qui pourrait avoir un impact sur la taille de la reconstitution et sur le calendrier des contributions des bailleurs. Cette question devrait faire l'objet de discussions bilatérales avec les bailleurs, par exemple en explorant leurs processus d'annonces de contributions au FAsD, dont les discussions relatives à la reconstitution des ressources s'achèvent en mai.
- 3.10 Conclure les discussions plus tôt signifierait que les réunions sur la reconstitution des ressources du FAD ne seraient plus synchronisées parfaitement avec celles de l'IDA, dans la mesure où elles se tiendraient six mois auparavant. Les services de la Banque auraient à déployer des efforts supplémentaires pour assurer une coordination efficace.

⁴ C'est également le cas du FAD, mais le FAD dépend beaucoup plus des contributions des bailleurs, par comparaison au FAsD. Le rapport des pourcentages des contributions des bailleurs et des contributions financées par des ressources internes est de 37 %/63 % pour le FAsD-10, contre 64 %/36 % pour le FAD-11.

- 3.11 Une troisième possibilité consiste à **tenir les réunions sur la reconstitution des ressources à la suite d'autres réunions internationales**, par exemple à la suite des Assemblées du printemps ou des Assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale, des réunions sur la reconstitution des ressources de l'IDA et du FAsD, ou des réunions des Nations Unies, en prenant soin de coordonner les ordres du jour de ces réunions. Tel a été le cas des réunions des Plénipotentiaires du FAD et de l'IDA, qui se sont tenues en décembre 2005, en marge de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale. Cette option améliorerait la coordination des politiques et stratégies avec celles des autres institutions et permettrait également de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité, en termes de voyage et de temps des Plénipotentiaires, de leurs délégations et de la Direction de la Banque. En outre, les Plénipotentiaires, les diverses capitales et les services de la Banque auraient à déployer des efforts plus soutenus pour préparer toutes les deux réunions en même temps. Par ailleurs, il y a un risque que cette participation à l'autre réunion prenne le pas sur la participation à la réunion du FAD ou, s'il venait à y avoir un mécontentement, que se propage une ambiance négative à la réunion du FAD.

Mesures de réduction du coût et/ou d'accroissement de l'efficacité

- 3.12 Un moyen d'accroître l'efficacité consiste à tenir **trois réunions par processus de reconstitution**, au lieu des quatre réunions habituelles. Les trois réunions en question pourraient être complétées par une utilisation innovatrice des outils de communication électronique (site web sécurisé pour les discussions en ligne, blogues, vidéoconférences, etc.) dans l'intervalle entre les réunions. Cette option permettrait de réaliser des économies sur les coûts, en termes de charges financières, de voyage et de temps pour tous les participants. Pour réduire le nombre de réunions, il faudrait préparer plus minutieusement les orientations stratégiques pour la reconstitution et la sélectivité dans les principaux domaines à examiner au cours des discussions. La décision pourrait par exemple être prise de discuter d'une manière plus stratégique et moins détaillée des questions déjà examinées par le Conseil d'administration, afin de limiter les chevauchements et le double emploi. Une attention soignée devrait aussi être accordée au calendrier et aux ordres du jour des trois réunions, et notamment aux documents à produire pour chaque réunion. S'il est prévu que les discussions portent sur des changements majeurs de politiques ou en cas de profondes divergences de vues, cette option pourrait ne pas être pratique ou il pourrait être nécessaire de tenir une réunion informelle supplémentaire pour permettre l'approfondissement des discussions que requièrent des questions d'une telle importance.
- 3.13 Une autre option consiste à **tenir des réunions au lieu où est basée la Banque**, plutôt que dans les pays membres. Cette option permettrait d'économiser du temps et de réduire substantiellement le coût du voyage et de l'hébergement de l'équipe dirigeante et des membres du personnel de la Banque, des administrateurs, des administrateurs suppléants et de leurs conseillers, soit quelque 70 personnes au total. De même, compte tenu des taux préférentiels négociés par la Banque avec les hôtels et les centres de conférence de la place, les coûts au lieu où est basée la Banque seraient inférieurs par rapport aux autres villes ayant accueilli les réunions sur la reconstitution des ressources. Il est vrai que le coût des installations de conférence pour la Banque sera toutefois plus élevé à ce lieu qu'ailleurs, parce que le pays hôte supporte la majeure partie des coûts, mais ce coût supplémentaire serait de loin compensé par les économies réalisées au titre du voyage. Toutefois, il y a de bonnes raisons de tenir les réunions dans divers lieux : i) la possibilité d'associer les différentes parties intéressées (parlements et société civile) pour renforcer l'appropriation et accroître l'adhésion ; ii) la publicité générale pour le FAD et le renforcement des relations publiques, surtout dans le pays accueillant les réunions ; et iii) la visite d'un endroit nouveau suscite un certain intérêt et donne à la rencontre une certaine importance, un effet de «vogue» qui est moins facile à réaliser au siège.
- 3.14 Les coûts pour la Banque pourraient également être réduits en **limitant le nombre des membres de l'équipe dirigeante et du personnel de la Banque participants** (environ 40 personnes) et en **invitant les administrateurs (suppléants) et leurs conseillers (principaux)** (25 à 30 personnes) à **participer uniquement en qualité de membres des délégations nationales** qui supporteraient dans ce cas le coût de leur participation. Il y a néanmoins un revers à cette médaille : la direction, les membres du personnel, les administrateurs et leurs conseillers sont des acteurs importants dans la diffusion des résultats

des discussions relatives à la reconstitution des ressources au sein de l'institution et dans les capitaux des PMR, ainsi que dans la traduction de ces résultats en politiques approuvées par le Conseil et dans la mise en œuvre de ces politiques dans le cadre des nouveaux programmes et projets. En conséquence, au titre de cette option, un accent particulier devra être mis sur la garantie d'une communication complète, mais claire des résultats à toutes les parties prenantes, une fois encore avec la possibilité d'une utilisation complémentaire des blogs, des sites web, des discussions en ligne et des vidéoconférences.

Pas de modification

- 3.15 L'option du **maintien du statu quo** présente l'avantage d'un processus familial, particulièrement dans le contexte des incertitudes suscitées par la crise financière et économique. Le cycle de reconstitution des ressources du FAD est aligné sur celui de l'IDA, ce qui présente aussi bien des avantages que des inconvénients, tel qu'indiqué ci dessus. Si le présent calendrier des discussions sur la reconstitution des ressources est maintenu, les discussions sur le FAD-12 seront conclues en décembre 2010 (tout comme celles de l'IDA-16), le FAD-12 n'entrera en vigueur que plusieurs mois plus tard. Compte tenu de la forte concentration des ressources du FAD-11 en début de période et, partant, du faible montant des soldes pouvant être engagés en 2010, le statu quo limiterait la capacité du FAD à maintenir une de réponse rapide et pertinente à la crise financière, ce qui aurait un effet négatif sur les pays bénéficiaires.

Tableau 2: Évaluation des options au regard des différents indicateurs

	Appui au développement à long terme	Prévisibilité des financements	Disponibilité des ressources en temps voulu	Coût	Coordination avec les autres institutions et acteurs	Contrôle par les bailleurs	Taille de la reconstitution
Prolongation la durée du cycle de reconstitution	+	+	+	+	/ ou peut-être – mais peut être atténué	/ ou peut-être – mais peut être atténué	/ ou peut-être -
Conclusion des discussions plus tôt	+	+	+	/	/	/	/ ou peut-être -
Réunions en marge	/	/	/	+	+	/	/
Trois réunions et non quatre	/	/	+	+	/	-	/
Réunions au lieu où est basée la Banque	/	/	/	+	/	/	/
Réduction du nombre de membres du personnel/administrateurs dans les délégations nationales	/	/	/	+	/	/	/
Pas de modification	/	/	/	/	/	/	/

+: effet positif; /: effet neutre ou pas d'effet du tout; -: effet négatif.

4. RECOMMANDATIONS

- 4.1 La Direction recommande la combinaison d'un certain nombre des modifications présentées en détail ci-dessus pour en faire un paquet unique de mesures. Sa proposition figure ci-après.
- 4.2 En premier lieu, la Direction recommande très vivement d'achever les discussions relatives à la reconstitution des ressources bien avant la date d'entrée en vigueur de la reconstitution. Les discussions relatives à la douzième reconstitution générale des ressources du FAD devraient s'achever en juillet 2010 pour que cette reconstitution entre pleinement en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Ce changement permettrait aux pays bénéficiaires de recevoir notification de leurs allocations indicatives en temps voulu pour pouvoir intégrer cette information dans leurs processus nationaux de planification. Si cette option est retenue, les discussions se tiendraient avec les bailleurs dont les processus budgétaires nationaux obéissent à un calendrier différent, afin de convenir d'une solution mutuellement acceptable.
- 4.3 En deuxième lieu, la Direction propose de maintenir le cycle triennal de reconstitution des ressources pour le FAD-12 (2011-2013), mais d'envisager l'adoption d'un cycle quadriennal à partir du FAD-13 (2014-2017), à discuter et à confirmer au cours des consultations relatives à la reconstitution des ressources du FAD-12 ou du FAD-13. Compte tenu des incertitudes suscitées par la crise financière et économique, la Direction considère qu'il n'est pas indiqué de modifier le cycle du FAD-12. Le FAD-12 couvrirait ainsi la période de janvier 2011 à décembre 2013, comme prévu, et la revue à mi-parcours du FAD-12 aurait lieu au troisième trimestre de 2012.
- 4.4 Avec l'adoption d'un cycle quadriennal, le FAD-13 couvrirait la période 2014-2017. Les discussions relatives à la reconstitution des ressources du FAD-13 pourraient se tenir au cours du premier semestre de 2013, pour que cette reconstitution entre en vigueur en janvier 2014. La revue à mi-parcours aurait lieu 2 ans après (fin 2015/début 2016) et serait appuyée par la présentation de rapports d'activité sur un site web confidentiel. Pour maintenir sur une base régulière les contacts face à face avec les Plénipotentiaires, la Direction recommande la tenue de réunions informelles des Plénipotentiaires en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque ou en marge d'autres événements internationaux (tels que les Assemblées du printemps ou les Assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale), à la convenance des Plénipotentiaires. Ces réunions informelles seraient consacrées au suivi des progrès réalisés et aux discussions sur les questions liées à l'actualité ou aux politiques. Des efforts supplémentaires devront être déployés pour maintenir une étroite coordination des politiques et stratégies avec les autres institutions multilatérales, et notamment avec l'IDA, pendant les années où les discussions relatives à la reconstitution des ressources ne se déroulent pas à la même période.

Tableau 3: Récapitulatif de la proposition de la Direction

Délai entre la conclusion des discussions sur la reconstitution des ressources et l'entrée en vigueur	6 mois
Durée du cycle	3 ans pour le FAD-12 4 ans à partir du FAD-13
Années calendaires des cycles de reconstitution	FAD-12 : 2011-2013 FAD-13 : 2014-2017 FAD-14 : 2018-2021
Calendrier de la revue à mi-parcours	FAD-12 : Automne 2012 FAD-13 : Fin 2015 / début 2016
Calendrier des réunions sur la reconstitution	FAD-12 : Octobre 2009 - juillet 2010 FAD-13 : Janvier-juillet 2013
Nombre de réunions sur la reconstitution	En tant que de besoin, en fonction de l'ampleur requise des discussions sur les politiques
Réunions d'information avec les Plénipotentiaires	En tant que de besoin, en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque ou d'autres événements internationaux

- 4.5 Enfin, la Direction est favorable à une tentative de rationalisation du processus de reconstitution des ressources pour le limiter à trois réunions formelles, en recourant en complément et de façon innovante aux outils de communication électronique (site web confidentiel pour les discussions en ligne, blogues, vidéoconférences, etc.) dans l'intervalle entre les réunions. Pour une meilleure efficacité, au moins une réunion doit se tenir au lieu où est basée la Banque. Toutefois, aucune modification ne devrait compromettre l'ampleur requise des discussions sur les politiques. S'il n'est pas prévu d'apporter des changements majeurs au cadre des politiques, il devrait être possible de faire preuve de sélectivité en ce qui concerne les questions à examiner et de rationaliser le nombre de documents à produire, ce qui éliminerait la nécessité de tenir la quatrième réunion. Par contre, s'il est prévu des discussions plus approfondies sur les politiques, au point qu'il soit nécessaire d'organiser quatre réunions, cette possibilité devra être dûment prise en compte dans la planification du processus de reconstitution des ressources. Des réunions informelles supplémentaires pourraient être organisées, si nécessaire, de préférence en marge d'un autre événement international, par souci d'efficacité.
- 4.6 La Direction est ouverte aux autres suggestions que pourraient faire les Plénipotentiaires pour accroître la rentabilité du processus de reconstitution des ressources, et les Plénipotentiaires sont priés de donner des orientations quant à ces recommandations.