

Cote du document:	<u>EB 2010/101/R.45</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>18</u>
Date:	<u>26 novembre 2010</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



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

Rapport de situation sur la mise en œuvre du système d'allocation fondé sur la performance

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Brian Baldwin
Conseiller principal en gestion des opérations
téléphone: +39 06 5459 2377
courriel: b.baldwin@ifad.org

Transmission des documents:

Liam F. Chicca
Fonctionnaire responsable des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2462
courriel: l.chicca@ifad.org

Conseil d'administration — Cent unième session
Rome, 14-16 décembre 2010

Pour: **Approbation**

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la présentation, à la trente-quatrième session du Conseil des gouverneurs en 2011, d'un rapport de situation sur la mise en œuvre du système d'allocation fondé sur la performance, sur la base du présent rapport et de son additif contenant les notes de pays pour 2010 et les allocations pour 2011.

Rapport de situation sur la mise en œuvre du système d'allocation fondé sur la performance

I. Introduction

1. À sa vingt-sixième session, tenue en février 2003, le Conseil des gouverneurs est convenu que le Conseil d'administration appliquerait désormais de façon plus systématique le principe de l'allocation fondée sur la performance prévu par les principes et critères en matière de prêts, sur le modèle des approches en usage dans d'autres institutions financières internationales (IFI), et adopterait à cette fin un système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Il a en outre délégué au Conseil d'administration le pouvoir de définir dans le détail la conception et la mise en œuvre de ce système.
2. Plusieurs autres institutions financières de développement recourent à des SAFP, notamment la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement, la Banque de développement des Caraïbes, le Fonds pour l'environnement mondial, la Banque interaméricaine de développement et l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. Toutes ces IFI appliquent un système qui évalue tant la performance que les besoins et, une fois par an, se réunissent avec le FIDA afin d'examiner les problèmes et les progrès.
3. Le SAFP repose sur l'établissement d'allocations annuelles mises en œuvre dans le cadre de cycles triennaux ou "périodes d'allocation". Au cours de chaque cycle, le FIDA réexamine annuellement les allocations *ex ante* en fonction des résultats des évaluations de la performance du pays conduites chaque année, afin de tenir compte des changements importants relatifs aux besoins et/ou aux progrès des pays, constatés dans la sphère politique et institutionnelle. Le premier exercice d'allocation a porté sur la période 2005-2007. L'exercice actuel couvre la période 2010-2012, qui coïncide avec celle de la huitième reconstitution. Le Rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA¹ a confirmé que l'extension du système uniforme d'allocation à l'ensemble du programme de prêts du FIDA entrerait en vigueur pour le programme de travail de 2007 (c'est-à-dire la première année de la période couverte par la septième reconstitution), et que les allocations régionales fixes cesseraient alors de s'appliquer.

II. Ajustements apportés au SAFP

4. Après l'entrée en vigueur de ces systèmes, tous ceux qui les ont pratiqués ont reconnu la nécessité d'y apporter des ajustements et des améliorations. À sa session d'avril 2006, le Conseil d'administration est convenu de ce qui suit:
 - a) Conformément à l'Accord portant création du FIDA, les ressources du Fonds continueront d'être utilisées "compte étant dûment tenu du principe d'une répartition géographique équitable". En outre, l'application d'un système

¹ 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) (document GC 29/L.4).

uniforme d'allocation à partir de 2007 permettra au FIDA, conformément à ce qui a été décidé lors de la septième reconstitution, de "continuer à affecter à l'Afrique subsaharienne un pourcentage de ressources au moins égal à celui que la région reçoit actuellement, sous réserve que la performance individuelle des pays le justifie".

- b) Le coefficient de pondération de 0,45 est considéré comme le "point d'équilibre" auquel la population conserve une influence importante dans la détermination des "besoins" au sein de la formule, tout en laissant une place importante à la performance et au revenu national brut par habitant. Il a donc été convenu que la formule serait modifiée pour affecter à la population un coefficient de pondération révisé de 0,45.
- c) De l'avis général, eu égard au fait que l'action du FIDA est spécifiquement axée sur la lutte contre la pauvreté rurale, l'utilisation du critère relatif à la population rurale (plutôt qu'à la population totale) dans la formule répondrait mieux au mandat du Fonds. En conséquence, il a été décidé d'appliquer le concept de population rurale à compter du programme de travail pour 2008.

III. Groupe de travail sur le SAFF

- 5. Après avril 2006, il a été décidé de constituer un groupe de travail chargé d'élucider les questions qui surgissent au fur et à mesure de l'application du SAFF. Dans le Rapport de la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA, approuvé par le Conseil des gouverneurs en février 2009, il était demandé au Conseil d'administration d'inviter le groupe de travail sur le SAFF à poursuivre ses travaux et à examiner les pratiques adoptées par d'autres IFI dans une optique d'amélioration du système. L'examen devait porter sur les points suivants: la pondération respective des différents éléments de la formule utilisée pour calculer l'allocation au titre du SAFF, le niveau actuel des allocations minimale et maximale et la nécessité éventuelle d'affecter à titre exceptionnel des fonds aux pays particulièrement vulnérables, outre le soutien actuellement accordé aux pays sortant d'un conflit. Les méthodes adoptées par d'autres IFI pour réaffecter les ressources devaient également être étudiées. Le groupe de travail s'est réuni en mars et en juillet 2010 sous la direction de son nouveau président, M. Yaya O. Olaniran (Nigéria), et il doit se réunir de nouveau en novembre 2010. Les procès-verbaux des réunions sont joints en annexe.

IV. Réunion technique des banques multilatérales de développement et des institutions financières internationales sur le SAFF

- 6. En août 2010, la Banque asiatique de développement a accueilli la sixième réunion technique sur le SAFF (la réunion de 2008 s'était tenue au FIDA). Faisant le bilan de la mise en œuvre du SAFF, les participants sont convenus que le système actuel donne généralement de bons résultats. Les représentants de la BAfD ont signalé qu'au cours des récents débats sur la reconstitution les délégués de la BAfD avaient noté que le SAFF est la pierre angulaire des allocations de ressources à des conditions favorables, 90% des affectations de fonds de la Banque étant directement ou indirectement liées au SAFF. D'autres institutions ont fait observer que les exceptions représentent moins de 20% des allocations de ressources à des conditions favorables et que des mesures sont envisagées pour renforcer l'assistance aux petits États fragiles. Ce système d'allocation est favorable aux pays affichant une très bonne performance, mais il prend aussi en compte un autre aspect important, à savoir les besoins des pays emprunteurs qui, même si leur performance est médiocre, ont besoin d'une assistance.

7. Les représentants de l'IDA ont indiqué que le Groupe d'évaluation indépendante (GEI) de l'IDA avait réalisé récemment une évaluation de l'EPIN (Évaluation des politiques et institutions nationales) et confirmé son utilité en tant qu'indicateur général de l'efficacité de l'aide. Selon cette évaluation, les notes EPIN sont généralement fiables, et l'examen contribue à éviter toute éventuelle partialité. Le GEI a toutefois recommandé de réviser certains indicateurs. Consciente de la nécessité de tenir compte des éléments nouveaux tout en maintenant la stabilité et en prenant en considération son incidence éventuelle sur la volatilité de l'aide, la direction de l'IDA entreprend actuellement un examen approfondi de l'EPIN. L'avis du FIDA, ainsi que celui des autres banques multilatérales de développement (BMD), sera sollicité au sujet de la révision de l'EPIN.
8. Le GEI a également examiné les méthodes appliquées pour la classification des conditions d'admissibilité des pays, ainsi que les différences dans la politique des diverses institutions en matière de reclassement dans une autre catégorie de prêt. Certaines BMD ont adopté des politiques de reclassement spécifiques, tandis que d'autres (comme la BAfD) se fondent sur leurs politiques habituelles d'octroi de crédit pour faire la distinction entre les divers régimes d'assistance selon les différents groupes de pays. Parallèlement à la politique de reclassement, certaines institutions ont proposé d'imposer un plafond propre à chaque pays pour les ressources octroyées à des conditions favorables aux pays à financement mixte, et d'appliquer à ces pays des conditions de prêt moins privilégiées. S'agissant de la question essentielle du reclassement parmi les pays ne pouvant plus emprunter à des conditions favorables, certaines BMD suppriment progressivement les allocations de ressources à des conditions favorables tout en accordant graduellement des ressources aux taux du marché pendant une période prescrite. Quant à la cessation des prêts, en règle générale, les pays cessent eux-mêmes de faire appel au financement des BMD, c'est-à-dire qu'ils ne demandent plus à bénéficier d'un financement que ce soit à des conditions favorables ou à celles du marché; dans certains cas, ils ne se manifestent pas pendant plusieurs années, puis demandent de nouveau un financement.

V. Application du SAFF en 2010

9. La première année de la période d'allocation 2010-2012, à savoir 2010, coïncide aussi avec la huitième reconstitution des ressources et, du fait de l'accroissement des ressources disponibles, il n'a pas été nécessaire de préciser les pays emprunteurs "effectifs". Les divisions régionales ont donc déterminé les allocations SAFF par pays sur la base des activités prévues au titre des projets et des programmes d'options stratégiques pour les pays (COSOP). Cependant, dans une optique de gestion des allocations durant la période triennale, l'allocation des pays qui ne devraient utiliser qu'une partie de leur allocation potentielle a été plafonnée au niveau du financement prévu. Cela devrait permettre de réduire d'autant la nécessité des réaffectations et d'offrir des paramètres de planification plus adaptés pour d'autres pays.
10. Dans ces conditions, suivant la méthodologie du SAFF, les notes et les allocations finales de pays ont été attribuées annuellement, puis associées aux chiffres provisoires pour les années suivantes de la période d'allocation afin de déterminer une allocation globale par pays pour la période triennale. Les notes fournies pour 2010 sont finales dans la mesure où elles sont basées sur les notes de pays pour 2009, alors que les allocations pour 2011 et 2012 sont provisoires². Par suite de l'évolution vers des allocations uniformes, les données ont fait l'objet d'un examen et d'une recherche des méthodes optimales au plan interrégional afin de garantir la cohérence des évaluations et, de ce fait, la méthode de notation des indicateurs de

² Les allocations provisoires sont de par leur nature même fixées à titre indicatif et subordonnées à l'évolution annuelle de la performance (évaluée sur la base des projets à risque, de la performance du secteur rural et de l'indice d'allocation des ressources de l'IDA), de la population et du revenu national brut par habitant. Le cas échéant, on a utilisé des moyennes pondérées pour réduire la variance statistique dans le temps.

performance du secteur rural a été améliorée. À cet égard, la Division Amérique latine et Caraïbes a travaillé en collaboration étroite avec l'Unité régionale d'assistance technique sur les indicateurs de performance du secteur rural pour 2009, afin d'évaluer et de comparer les notes pour l'ensemble de la région.

VI. Mise à jour des notes de pays pour 2010 et allocations par pays pour 2011

11. Au cours du quatrième trimestre de 2010, on a procédé, sur la base des données actualisées sur la performance (tant du portefeuille que du secteur rural), à la mise à jour des notes de pays pour 2010. Les données actualisées seront présentées dans les notes définitives de pays pour 2010 et les allocations par pays pour 2011, qui seront soumises en décembre au Conseil d'administration, puis rendues publiques conformément aux procédures agréées pour la diffusion, sur le site web du FIDA, des informations sur le SAFR (www.ifad.org/operations/pbas). Comme pour la période d'allocation précédente, les allocations fournies pour 2010 et pour 2011 sont finales dans la mesure où elles sont basées sur les notes de pays pour 2009 et 2010. Les allocations pour 2012 sont provisoires et susceptibles de changer suivant les variations des notes de pays annuelles.

Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFP: procès-verbal des réunions de 2010

A. Procès-verbal de la cinquième réunion, tenue le 19 mars 2010 au FIDA (Rome)

Membres:

Présents: Nigéria – M. Yaya O. Olaniran, président (en liaison audio); États-Unis d'Amérique – Liza Morris & Pyla Ghandi (en liaison vidéo); Mexique – Diego Alonso Simancas Gutierrez; Burkina Faso – Jacques Zida; France – Claude Torre; Suède – Amalia Garcia-Tharn; Venezuela (République bolivarienne du) – Gladys Francisca Urbaneja Durán.

Absents: Italie; Pakistan.

Secrétariat: P. Ciocca; B. Baldwin; T. Rice.

1. Le FIDA souhaite la bienvenue aux membres du groupe de travail dont il confirme la composition. Le groupe élit M. Yaya O. Olaniran président, à l'unanimité.
2. Après les présentations, la réunion commence par des informations générales sur le SAFP fournies par M. Baldwin et accompagnées d'un exposé PowerPoint. Des participants posent des questions sur la formule, au sujet des coefficients de pondération associés aux variables relatives aux "besoins" du revenu national brut (RNB) et de la population rurale, et des proportions associées aux variables relatives à la performance telles que l'indice d'allocation des ressources de l'IDA et l'évaluation de la performance du secteur rural du FIDA. Un supplément d'information, d'ordre général, est demandé. Un tableau comparatif des méthodes SAFP appliquées par d'autres banques multilatérales de développement est communiqué.
3. Parmi les domaines où il conviendrait de poursuivre les travaux et l'analyse figurent:
 - une approche plus schématique de l'analyse des données, qui comprendrait une courbe décrivant la distribution de la performance/des besoins par rapport aux allocations et indiquerait, lorsque cela est possible, l'évolution au fil du temps;
 - les variations du RNB par habitant et leur incidence sur les allocations; et
 - l'analyse et l'intégration des données du portefeuille du FIDA.
4. La réunion commence également à examiner l'approche et la méthodologie appliquées pour l'évaluation de la performance du secteur rural, la notation et l'influence sur les allocations finales. Il est convenu que ces points seront examinés plus avant à la prochaine réunion.
5. Le président clôt la réunion et remercie les participants et les auteurs des présentations en ajoutant que les questions soulevées et le rôle du groupe de travail tiendront une place substantielle dans le document qui va être diffusé sur la reconstitution des ressources. Il pourrait être bon, à son sens, de tenir une réunion supplémentaire en décembre avant la session du Conseil d'administration.

B. Procès-verbal de la sixième réunion, tenue le 19 juillet 2010 au FIDA (Rome)

Membres:

Présents: Nigéria – M. Yaya O. Olaniran, président; États-Unis d'Amérique – Liza Morris (en liaison vidéo); Mexique – Diego Alonso Simancas Gutierrez; Burkina Faso – Jacques Zida et Lompo Jamano; Italie – Stefano Marguccio; Venezuela (République bolivarienne du) – Gladys Francisca Urbaneja Durán.
Absents: France; Suède; Pakistan.

Secrétariat: P. Ciocca; B. Baldwin; T. Rice.

Observateurs: Argentine – María del Carmen Squeff; Guatemala – Ileana Rivera De Angotti; Brésil – Bruna Magalhães Da Motta.

1. Le président souhaite la bienvenue aux membres du groupe de travail et confirme l'ordre du jour, notant un changement dans l'ordre des points.
2. La réunion commence par une présentation, à la demande du groupe, de l'analyse schématique des diverses composantes de la formule et de leurs liens mutuels. Cette analyse porte sur le lien entre la population rurale et les allocations, l'incidence du RNB par habitant, le Programme d'évaluation du secteur rural et les indices des portefeuilles, et les projets à risque. Une dernière diapositive, qui n'a pas de rapport direct avec le SAFF, concerne les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en particulier l'OMD 1 (réduire l'extrême pauvreté et la faim), et l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des OMD menée par le groupe des Nations Unies chargé du suivi des OMD. Les participants accueillent cette analyse avec satisfaction, mais proposent d'autres analyses et indices et soulèvent plusieurs questions quant à l'utilisation des chiffres nationaux relatifs au RNB, aux raisons pour lesquelles certains chiffres sont manifestement aberrants et surtout à la manière d'aider les pays dont la performance n'est pas satisfaisante mais qui ont néanmoins besoin de l'assistance du FIDA. Après discussion plus approfondie, il est souligné combien il est important que le FIDA fasse une large place au renforcement de l'efficacité du développement, ce qui permet de trouver un équilibre entre les variables du SAFF relatives aux besoins et à la performance. La performance des divers pays est passée en revue, et le processus de réaffectation expliqué. Il est précisé que les contributions des États membres au FIDA, par le biais de la reconstitution, ne rentrent pas dans le calcul utilisé pour le SAFF. D'autres délibérations portent sur la variation attribuable au RNB dans la formule et sur les analyses des allocations par habitant.
3. Le deuxième point de l'ordre du jour porte sur les dernières informations concernant les débats sur le SAFF menés à l'occasion des reconstitutions des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) et de la Banque africaine de développement (BAfD). S'agissant de la BAfD, lors de sa réunion la plus récente, tenue en Côte d'Ivoire, le SAFF a été décrit par le président comme la pierre angulaire du système d'allocation des ressources au sein de la BAfD. Cette banque a mis au point dans son cadre d'allocation de ressources un guichet spécial visant à faciliter l'acquittement des arriérés et à prêter assistance aux États fragiles. À la réunion de l'IDA tenue à Bamako le mois dernier, les délégués ont réitéré leur soutien au SAFF sous sa forme actuelle, et plusieurs d'entre eux ont souligné qu'ils ne souhaitaient aucune modification du système tel qu'il est actuellement mis en œuvre, à l'exception d'une plus grande flexibilité du régime appliqué par l'IDA aux pays sortant d'un conflit. Le groupe prend note de la situation dans d'autres institutions financières internationales (IFI) et en particulier de la mise au point de procédures visant à prêter assistance aux États fragiles. Le secrétariat répond qu'il continuera à étudier comment les autres IFI traitent cette question et en rendra compte. D'autres échanges de vues apportent des éclaircissements sur la manière

dont les réaffectations et le financement supplémentaire pourraient permettre de trouver des fonds additionnels si besoin est, dans le cas de certains pays.

4. Le dernier point de l'ordre du jour porte sur les informations les plus récentes sur l'utilisation et l'application de l'évaluation de la performance du secteur rural pour 2009 dans la région Amérique latine et Caraïbes. La présentation montre comment cette évaluation a été réalisée et ses implications pour les activités dépassant le cadre du SAFP. Elle indique les diverses notes attribuées à la performance du secteur rural dans la région Amérique latine et l'utilisation qui en a été faite pour promouvoir la concertation.
5. Le président demande au secrétariat si l'une des questions abordées sera approfondie avant la prochaine réunion, qui se tiendra peut-être en novembre, avant le Conseil d'administration de décembre. Le secrétariat note trois domaines qui ont été examinés et auxquels on peut donner suite: i) une série d'analyses et de graphiques/tableaux illustrant divers scénarios fondés sur des chiffres par habitant; ii) les conclusions des reconstitutions de l'IDA et de la BAfD, eu égard en particulier aux États fragiles; et iii) la manière d'utiliser les autres indices dans les systèmes SAFP. Le président clôt la réunion en remerciant les participants et les auteurs des présentations, et il note que le SAFP peut améliorer le sort de notre clientèle. Il observe également qu'au cours des trois dernières années et demie on s'est appliqué assidûment à améliorer le SAFP et, par conséquent, son intégrité. Il note qu'en aplanissant les divergences pour parvenir à un consensus, nous ne donnerons pas satisfaction à tous, mais à mesure que nous améliorerons le SAFP et y travaillerons assidûment, nous ferons des progrès.