

Cote du document: EB 2017/120/R.4
Point de l'ordre du jour: 4 b)
Date: 5 avril 2017
Distribution: Restreinte
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Procès-verbal de la Sixième réunion du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Lisandro Martin
Chef de l'Unité de la programmation
et de l'efficacité opérationnelles
Département gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Transmission des documents:

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

Conseil d'administration — Cent vingtième session
Rome, 10-11 avril 2017

Pour: Information

Procès-verbal de la sixième réunion du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance

1. Le présent procès-verbal rend compte des discussions du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) à sa sixième réunion, tenue le 3 mars 2017.

Point 1 de l'ordre du jour: Ouverture de la réunion

2. Les membres du Groupe de travail ayant participé à la réunion sont l'Angola, la Chine, la France, l'Irlande (par vidéoconférence), le Japon, le Nigéria (présidence), le Venezuela (République bolivarienne du) et la République dominicaine, ainsi que les observateurs de l'Allemagne, du Canada, du Ghana, de la Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Le Vice-Président adjoint, Département gestion des programmes (PMD); le Directeur et Trésorier, Division des services de trésorerie; le Chef de l'Unité de la programmation et de l'efficacité opérationnelles de PMD; la Secrétaire du FIDA par intérim ainsi que d'autres membres du personnel du FIDA y ont également pris part.

Point 2 de l'ordre du jour: Adoption de l'ordre du jour

3. Les quatre points ci-après sont inscrits à l'ordre du jour provisoire (document PBAS 2017/6/W.P.1): i) ouverture de la réunion; ii) adoption de l'ordre du jour; iii) modifications qu'il est proposé d'apporter à la méthode appliquée pour le SAFP; et iv) questions diverses.
4. Les membres adoptent l'ordre du jour provisoire révisé, avec un changement visant à inclure la révision apportée au projet de procès-verbal de la cinquième réunion du Groupe de travail, sous la rubrique "Questions diverses".

Point 3 de l'ordre du jour: Modifications qu'il est proposé d'apporter à la méthode appliquée pour le SAFP

5. Le président du Groupe de travail ouvre l'examen de ce point en rappelant aux membres du Groupe de travail qu'ils ont été invités à la prochaine session du Comité de l'évaluation, au cours de laquelle une version révisée du document sera présentée, avant son examen par le Conseil d'administration à sa session d'avril.
6. Le président du Groupe de travail présente le travail réalisé par la direction, sur la base des directives fournies par le Groupe de travail, depuis que le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA a présenté les conclusions de l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) du SAFP au Conseil d'administration à sa session d'avril 2016. Il met en lumière le processus en deux phases qui a été suivi, dont la première phase a débouché sur le document examiné à la cent dix-neuvième session du Conseil d'administration, qui présente les composantes et les variables de la formule révisée du SAFP. La seconde phase de l'examen du SAFP a porté sur l'analyse des coefficients de pondération et l'élaboration de la formule finale du SAFP. Une formule réduisant l'impact de la population rurale sur les allocations par pays et incluant l'indice de vulnérabilité du FIDA (IVF) dans la composante relative aux besoins des pays a donc été présentée au Groupe de travail à sa cinquième réunion, en janvier 2017. Cette formule excluait également l'évaluation des politiques et institutions nationales (EPIN) de la composante performance de pays, intégrant sa pondération et l'évaluation macroéconomique pertinente dans l'évaluation améliorée de la performance du secteur rural (PSR).
7. La direction explique brièvement la logique de la formule, de ses variables et de ses composantes individuelles; et elle décrit les grandes lignes des changements qu'il est proposé d'apporter à la variable "portefeuille à risque" (PAR). La direction estime que cette variable est fondamentale, car elle est directement liée à l'usage que font les pays des ressources du FIDA et, par conséquent, elle a une incidence directe sur l'efficacité du FIDA en matière de développement. La direction propose d'ajuster la façon dont cette variable est incluse dans la formule du SAFP, en

ajoutant un indicateur mesurant la performance en matière de décaissements. De ce fait, les pays qui sont parvenus à utiliser efficacement les ressources allouées seront récompensés, ce qui est essentiel pour assurer l'efficacité en matière de développement. Cette variable sera renommée "performance du portefeuille et des décaissements" (PPD).

8. La direction note en outre qu'à l'avenir les projets susceptibles de faire problème ne seront plus inclus dans le calcul de cette variable. Cette modification remédiera au manque actuel d'incitations en faveur de l'identification précoce des projets posant problème, afin d'éviter d'altérer l'allocation des ressources. Elle permettrait en outre au FIDA de mettre en place un système d'alerte précoce qui signalerait les projets dont la situation se dégrade avant qu'ils ne deviennent problématiques. Ce dernier changement intégré, la formule présentée à la réunion de janvier du Groupe de travail a été modifiée comme suit:

$$[\text{Pop.rurale}^{0,4} \times \text{RNBph}^{-0,25} \times (1 + \text{IVF})] \times (0,65 \times \text{PSR} + 0,35 \times \text{PPD})^2$$

9. La direction déclare que cette formule améliorée est harmonisée avec celles des autres banques multilatérales de développement (BMD) et qu'elle introduit une caractéristique nouvelle unique, l'IVF, pour renforcer l'accent mis sur la pauvreté en prenant en compte les aspects de la pauvreté non liés aux revenus, conformément au mandat du Fonds.
10. La direction présente les résultats de l'analyse de sensibilité réalisée à la demande de membres du Groupe de travail en janvier, expliquant que le but de cette analyse est d'évaluer la robustesse de la formule à d'éventuels chocs et à l'évolution future de la valeur des variables. La direction s'est concentrée, en particulier, sur l'impact d'un certain nombre de changements futurs attendus relatifs aux principales variables au cours des deux prochains cycles (FIDA11 et FIDA12) – en particulier la population rurale et le revenu national brut par habitant (RNBph) – sur la répartition globale des allocations entre les différents groupes de pays (situations de majeure fragilité, pays à revenu intermédiaire (PRI) de la tranche supérieure, PRI de la tranche inférieure, pays à faible revenu (PFR), et pays dont la population rurale est importante). Le but est de comprendre l'évolution de la répartition des allocations au fil du temps, à mesure que la taille de la population rurale ou que le niveau de revenu varient dans les différents pays, en partant du principe que leur population et leur revenu continueront d'évoluer conformément aux tendances récentes au cours des prochaines années. Les résultats de l'analyse montrent que la répartition globale des allocations entre les différentes catégories de pays reste relativement constante au fil du temps dans l'ensemble, et donc qu'elle restera stable entre les cycles de financement FIDA11 et FIDA12. Cela signifie que la formule est stable dans l'ensemble; toutefois, des variations existent au niveau des pays. La direction considère ce résultat comme positif, puisque les membres peuvent être ainsi assurés que la future répartition des ressources entre les groupes de pays demeurera relativement stable, tout en garantissant, dans le même temps, la variabilité des allocations par pays à mesure que les besoins et les performances évoluent.
11. La direction présente ensuite quatre scénarios viables issus d'importants travaux entrepris pour évaluer l'équilibre entre les deux composantes de la formule: les besoins des pays et la performance de pays. Le but est de continuer d'accorder la priorité aux pays les plus défavorisés, tout en tenant davantage compte de leurs performances spécifiques dans le domaine rural. La répartition idéale des allocations serait représentée par un chevauchement entre les pays les plus défavorisés et les pays affichant les meilleures performances, en tant que principaux bénéficiaires des ressources du FIDA. La formule du SAFP est multiplicative et elle compare les pays entre eux. La direction souligne que l'application d'une pondération plus élevée à une variable ou à une composante de la formule n'implique pas nécessairement que les pays qui obtiennent de meilleures

- notes pour cette variable recevront davantage de ressources, même si cette variable obtient une meilleure note que toutes les autres variables de la formule.
12. Les quatre options présentées par la direction ont tendance à accroître la pondération de la composante performance de pays par rapport à sa pondération dans l'équilibre actuel, conformément aux recommandations de l'ENI sur le SAFF.
 13. La direction présente en détail les quatre scénarios. Chaque scénario renforce la pondération de la composante performance de pays en augmentant son exposant, et en ajustant le coefficient de la note de PSR ou de la PPD. Pour évaluer chacun des scénarios, la direction a cherché à savoir: a) si le scénario équilibrerait autant que possible les besoins des pays et la performance de pays; et b) s'il offrait des incitations claires permettant d'améliorer la performance en termes de réduction de la pauvreté et d'utilisation des ressources du FIDA.
 14. Les quatre scénarios sont viables car ils aboutissent à une répartition des allocations conforme aux engagements du FIDA en matière d'octroi de financements à des conditions particulièrement favorables et à l'Afrique subsaharienne. La direction indique toutefois son option préférée sur la base des critères d'évaluation de chaque scénario. Selon elle, le scénario 3 permet d'obtenir les meilleurs résultats puisqu'il offre le meilleur équilibre entre les composantes besoins des pays et performance de pays (48% et 52%, respectivement) et il a tendance à allouer une part plus importante des financements à des pays qui affichent simultanément les besoins les plus importants et la meilleure performance. En outre, ce scénario produit une augmentation notable de la pondération de la PPD (0,8, tandis que la pondération de la PSR est réduite à 0,2), qui devient ainsi la variable de la formule présentant la plus grande élasticité. Il implique aussi un doublement de l'exposant de la composante performance de pays. Cela accroît la pondération de cette composante dans l'ensemble et offre une incitation claire, pour le pays et les équipes de projet, à améliorer la performance du portefeuille des projets financés par le FIDA.
 15. S'agissant de la réaffectation des ressources non utilisées à un stade plus précoce du cycle, comme le recommande l'ENI sur le SAFF, la direction explique qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante au sein des BMD; en fait, toutes les BMD réaffectent ces ressources au cours de la dernière année du cycle, ce que le FIDA fait aussi actuellement. Toutefois, la direction convient qu'en principe il s'agit d'une mesure souhaitable, de nature à faciliter le développement de la réserve de projets et à favoriser le lissage des réalisations. Plusieurs méthodes permettant de réaliser des réaffectations précoces ont été testées. L'option proposée prévoit une étape supplémentaire après la mise à jour des variables et l'exécution du SAFF sur le nombre total de pays actifs au cours de la deuxième année. Cette deuxième étape consiste à éliminer les pays signalés par les divisions régionales comme incapables d'absorber leurs allocations, afin de constituer une somme destinée aux réaffectations qui serait redistribuée sous la forme d'une allocation additionnelle à chacun des autres pays. Ce faisant, la variation potentielle des allocations annuelles fondées sur des variables actualisées perdurerait, mais elle ne serait pas davantage altérée par le processus de réaffectation précoce.
 16. Certains membres du Groupe de travail font valoir que le SAFF révisé n'est pas encore prêt en vue de son approbation, comme prévu, à la cent vingtième session du Conseil d'administration, citant la nécessité pour les membres d'acquérir une meilleure compréhension de la formule. La direction fait observer qu'un retard dans le planning convenu pour approuver la formule révisée du SAFF pourrait compliquer l'application de la formule et la réalisation d'ajustements durant FIDA11. La direction aura besoin de temps pour intégrer les nouveaux processus issus de l'examen (tels que l'assurance qualité associée à la PSR améliorée) dans les processus opérationnels existants; et cela, par la suite, favorisera la mise en œuvre de l'approche holistique. Une fois la formule finale validée, une somme de travail importante restera à accomplir pour appliquer les changements proposés, parce

que des lignes directrices et des systèmes spécifiques devront être élaborés en vue de leur application durant FIDA11.

17. Le Groupe de travail note que les ajustements proposés par la direction pour améliorer le SAFF font suite aux recommandations de l'ENI sur le SAFF. Les membres remercient la direction pour le travail réalisé par l'équipe technique, et notamment pour la clarté de leur présentation, qui les a aidés à mieux comprendre les scénarios. Les membres soulignent qu'il est important que tous les représentants au Conseil d'administration bénéficient d'une présentation aussi claire du SAFF. Les membres de la Liste A du Groupe de travail rappellent que, bien qu'un travail exhaustif ait été effectué et que des résultats aient été obtenus, davantage de temps devra être consacré à la sensibilisation des membres et du Conseil d'administration aux changements proposés en vue de leur parfaite compréhension. Ils invitent instamment la direction à présenter le document à la session d'avril du Conseil d'administration pour examen seulement, et non pour approbation comme prévu initialement, afin de laisser davantage de temps aux discussions, et à reporter son approbation à la session de septembre 2017 du Conseil d'administration. Cela permettrait aux membres du Groupe de travail et aux représentants au Conseil d'administration de mieux comprendre le sujet et ses enjeux, et donc de prendre une décision plus éclairée sur ce sujet important.
18. Les membres du Groupe de travail demandent plusieurs éclaircissements, par exemple sur l'évaluation de la PSR et la répartition des allocations. La direction note qu'environ 25% des questions sur l'amélioration de l'évaluation de la PSR sont des questions de niveau macroéconomique issues de l'EPIN. Pour ce qui est de la répartition des allocations, la direction indique clairement que les engagements existants reflètent les dispositions contenues dans les Principes et critères applicables aux financements du FIDA concernant les conditions particulièrement favorables, et les engagements au titre de FIDA9 relatifs aux financements destinés à l'Afrique subsaharienne. Par rapport à l'évaluation de la PSR, les membres conseillent à la direction d'intégrer des éléments d'évaluation externe au processus d'assurance qualité en cours de développement.
19. Certains membres demandent la poursuite des discussions sur les variables, en particulier pour savoir comment le RNBph et l'IVF, pour la composante besoins des pays, se reflètent dans la formule. Les membres du groupe s'accordent sur le maintien de la variable RNBph dans la composante besoins des pays, comme évoqué lors des précédentes réunions. Un membre demande la poursuite des débats sur la question de savoir quel exposant doit être associé à cette variable, notamment parce que le RNBph est désormais associé à l'IVF dans la composante besoins des pays. Un membre demande des informations complémentaires sur ce que l'IVF mesure et les variables qui le composent. La direction invite le membre à se reporter à la description détaillée de l'IVF présentée dans le document intitulé "Révision du Système d'allocation fondé sur la performance – document d'orientation", qui a été examiné et approuvé à la session de décembre 2016 du Conseil d'administration.
20. Des explications supplémentaires sont également demandées concernant la nouvelle variable relative à la PPD. L'intégration d'un indicateur relatif aux décaissements au sein de la variable PAR a été généralement bien accueillie, car elle faciliterait l'absorption des ressources par les pays qui sont en mesure de les utiliser, afin d'améliorer l'efficacité du FIDA. Certains membres font observer que la rapidité des décaissements n'est pas forcément un résultat positif dans tous les cas et ils recommandent la prudence à cet égard. En ce qui concerne le scénario 3 et la proposition d'augmentation de la pondération de la PPD, par rapport à la note de PSR, un membre fait observer qu'il s'agit d'une décision stratégique assez importante à prendre, étant donné que cela réorienterait le ciblage de la formule de l'environnement politique du pays vers les opérations du FIDA. Cette réorientation mérite un examen plus approfondi, afin de prendre en compte également des questions plus générales dans le débat relatif aux reconstitutions. Un autre membre

se félicite de cette réorientation, parce qu'influencer les processus institutionnels d'un pays est en soi un processus de longue haleine. Donc si l'évolution se fait en faveur d'une plus grande attention portée aux décaissements, il convient de viser l'amélioration de la performance institutionnelle du FIDA à cet égard. Plusieurs membres du Groupe de travail déclarent que le scénario 2 pourrait être leur option préférée, étant donné qu'il semble parvenir à une répartition plus équilibrée des ressources. La direction précise que, si l'on part de la médiane, 50% des pays reçoivent plus et 50% des pays reçoivent moins dans chaque scénario, ce qui signifie que les ressources ne sont pas concentrées dans un plus petit nombre de pays.

21. Pour répondre à la demande d'éclaircissements de l'un des membres, la direction apporte des précisions sur la question de l'exclusion de l'indicateur relatif aux projets susceptibles de faire problème de la nouvelle variable PPD, expliquant que cette décision se justifie par la nécessité d'inciter les équipes de pays à identifier le plus tôt possible les projets susceptibles de poser problème. Pour y parvenir, la proposition vise à séparer le système opérationnel d'alerte précoce de l'allocation des ressources.
22. Des éclaircissements sont demandés concernant le choix de l'exposant proposé pour la variable relative à la population rurale (0,40) et la préférence exprimée en faveur du scénario 3. La direction explique que l'exposant proposé est celui qui s'aligne le mieux sur les allocations minimale et maximale résultant des calculs relatifs aux allocations minimale et maximale, qui n'ont donc pas besoin d'être imposées. Cela simplifierait le processus de calcul et le rendrait plus efficient. La direction précise que le scénario 3 ne concentre pas les ressources dans un plus petit nombre de pays, et elle rappelle que l'une des raisons de la préférence exprimée pour ce scénario est qu'il offre des incitations à la performance au niveau du portefeuille, plutôt qu'à un échelon supérieur lié aux politiques.
23. Certains membres demandent de plus amples détails sur l'analyse de sensibilité et la méthodologie sous-jacente. Une analyse de risques a également été suggérée, pour anticiper d'éventuels changements issus de facteurs de risques prédictibles pouvant altérer la répartition des allocations entre les groupes de pays. La direction répond que l'analyse de sensibilité est en fait utilisée pour l'analyse des risques, étant donné qu'elle comprend une évaluation de l'impact que des chocs extrêmes sur les variables ont eu sur les allocations. La stabilité de la formule au niveau global est confirmée par tous les tests. La direction a consulté, à ce sujet, des collègues du Département de la stratégie et des savoirs et d'autres partenaires; et un consensus s'est formé sur le fait que cette stabilité s'explique par la grande diversité des pays inclus dans le calcul, qui fait que la volatilité observée au niveau des pays est compensée au niveau des groupes de pays.
24. Les membres soulignent qu'il serait important pour eux de pouvoir comparer les allocations issues des quatre scénarios présentés avec les allocations actuelles, car cela les aiderait à parvenir à une décision. Un membre demande à nouveau qu'on lui communique des données et propose à nouveau de collaborer avec l'équipe technique pour réaliser de nouvelles analyses. La direction accueille avec intérêt cette proposition et confirme que toutes les données d'entrée nécessaires seront communiquées sous une forme qui permettra aux membres de réaliser facilement leur propre analyse. L'équipe technique informe les membres qu'elle restera disponible, comme demandé, pour de nouvelles discussions bilatérales.
25. Plusieurs membres font valoir que la discussion relative au SAFP au sein du Groupe de travail devrait s'aligner sur les décisions et discussions relatives aux négociations sur la reconstitution. Un membre fait observer que le FIDA est la seule BMD à utiliser le SAFP pour un guichet de financement unique. Le même membre note également que, puisque le FIDA s'oriente vers l'emprunt sur les marchés, il conviendrait d'étudier la possibilité d'une approche à deux guichets, car cela pourrait avoir un impact sur la note de crédit du Fonds. En outre, le travail accompli

sur le SAFF doit s'inscrire dans le cadre du débat sur l'approche holistique. Cela inclurait une certaine sélectivité dans le choix des pays pour rassurer les membres quant au choix des pays qui recevraient des financements au cours d'une période de reconstitution, et cela éviterait les fluctuations entre les pays qui entrent dans le cycle et ceux qui utilisent effectivement les ressources.

26. Les membres sont tous favorables à l'organisation d'un séminaire informel du Conseil d'administration portant sur les changements proposés pour améliorer la formule du SAFF, avant la session d'avril. Ce séminaire viserait à renforcer la compréhension et la clarté des différents scénarios; et il offrirait également la possibilité de débattre plus longuement du scénario 3, l'option recommandée par la direction. Ce séminaire informel se tiendra le 5 avril 2017 dans l'après-midi. Les membres se déclarent en outre satisfaits de pouvoir participer au Comité de l'évaluation le 23 mars 2017, qui représente une possibilité supplémentaire d'acquérir une meilleure compréhension des scénarios proposés. Le Groupe de travail a également:
- a) pris note des quatre scénarios présentés et de la recommandation de la direction en faveur de l'approbation du scénario 3, option qui offre le meilleur équilibre entre les composantes besoins et performance et qui concentre les allocations sur les pays qui en ont le plus besoin et qui ont la meilleure performance;
 - b) pris note de la confirmation de la direction selon laquelle tous les scénarios sont conformes aux engagements d'accorder des financements à des conditions particulièrement favorables et à l'Afrique subsaharienne, et selon laquelle ils accordent une priorité accrue à la performance tout en reflétant l'équilibre entre les composantes besoins des pays et performance de pays; et
 - c) annoncé que le document sera présenté au Conseil d'administration à sa cent vingtième session, en vue d'autoriser la présentation des conclusions finales et des recommandations au Conseil d'administration pour approbation à sa cent vingt et unième session.

Point 4 de l'ordre du jour: Questions diverses

27. Les membres examinent et approuvent le document PBAS 2017/6/W.P.3, la révision du projet de procès-verbal de la cinquième réunion du Groupe de travail, modifié afin d'inclure les observations de l'un des membres.
28. En l'absence d'autres questions diverses, le président du Groupe de travail remercie tous les membres, les observateurs et la direction pour leur participation. Il remercie également les interprètes, les messagers et les autres membres du personnel qui ont travaillé dur pour assurer le succès de la réunion. Il déclare ensuite la réunion close.