

# A

**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration – Soixante-dix-neuvième session**  
Rome, 10-12 septembre 2003

## **SYSTÈME D'ALLOCATION DU FIDA FONDÉ SUR LA PERFORMANCE**

### **COMMENTAIRES FORMULÉS PAR LES MEMBRES DE LA LISTE C SUR LA TROISIÈME VERSION DU DOCUMENT CONCERNANT LE SAFP (DÉSIGNÉ PRÉCÉDEMMENT PAR LE SIGLE SAP)**

- **Sous-systèmes relatifs aux prêts assortis ou non de conditions particulièrement favorables:** l'allocation de prêts à des conditions particulièrement favorables fait l'objet d'une description exhaustive, tandis que celle des autres types de prêts manque de rigueur et d'homogénéité. Tous les éléments de l'analyse consacrée dans le document au sous-système de prêts non assortis de conditions particulièrement favorables revêtent un caractère provisoire. En l'état actuel des choses, toute référence à un SAFP appliqué au sous-système des prêts à des conditions autres que particulièrement favorables est inappropriée, et nous suggérons que le système soit remis à l'étude afin d'élaborer une proposition distincte, plus équilibrée, plus systématique et de portée plus large pour le sous-système des prêts non assortis de conditions particulièrement favorables.
- **Allocation de ressources et indicateurs:** nous suggérons qu'un coefficient de pondération de 90% de la note globale soit assigné aux facteurs relatifs au cadre institutionnel et politique ainsi qu'à la performance du portefeuille. Il restera aux facteurs concernant le cadre général un poids relatif de 10%. Quant aux facteurs liés au cadre sectoriel du développement rural et à la performance du portefeuille, ils se verront attribuer une pondération de 40% et 50% respectivement afin de bien marquer l'importance de la gestion du portefeuille dans le système.
- **Poids des indicateurs de gouvernance dans le score global d'un pays:** il peut-être souhaitable d'explorer les possibilités de définir un facteur de gouvernance, en marge du cadre général pour la réduction durable de la pauvreté et du cadre sectoriel du développement rural, afin de récompenser la bonne gouvernance. Dans une telle hypothèse, la gouvernance

sera traitée séparément. En outre, nous suggérons que soit entrepris un examen approfondi des indicateurs liés au cadre sectoriel du développement rural et que, ce faisant, toute référence à des questions associées à des a priori politiques ou idéologiques soit éliminée du texte afin d'éviter les jugements tendancieux. Il est donc proposé que la pondération relative des indicateurs de gouvernance soit de l'ordre de 10 à 15%, afin d'éviter un effet négatif disproportionné sur l'allocation du montant finale lorsque l'évaluation de ces indicateurs est peu satisfaisante.

- **Population totale/population rurale dans la formule d'allocation** : il y a lieu d'envisager de substituer, dans la formule d'allocation, l'effectif de la population totale à celui de la population rurale. Ainsi, l'allocation *ex-ante* pourrait servir à déterminer le montant de l'allocation par habitant. Le facteur de distorsion intégré pour les petits pays pourrait être révisé en appliquant un exposant compris entre 0,60 et 0,75.
- **"Allocation plancher"**: il convient de justifier le plancher proposé et de le corrélérer aux coûts de préparation, de supervision, de suivi et d'évaluation des projets et programmes devant être entrepris par le FIDA.
- **Dans la formule associant tous les indicateurs** afin d'obtenir le score des pays, l'exposant assigné au RNB sera ramené de -0,25 à -0,50. Une simulation permettrait de mieux juger de l'effet d'une telle réduction.
- **La phrase du paragraphe 27** se référant à l'utilisation provisoire de l'approche adoptée par l'Association internationale de développement (IDA) pour l'allocation de ressources aux pays en situation post-confliktuelle sera accompagnée d'un encadré décrivant ou résumant cette approche.
- **La méthode des projets à risque (PAR) dans l'évaluation de la performance du portefeuille**: il importe d'établir une hiérarchie parmi les signaux d'alerte des PAR.
- **Le rôle du Conseil d'administration** sera renforcé.
- **La question des poches de pauvreté** : cette question mérite une attention particulière dans le cadre du SAFP ou de tout autre instrument ou mécanisme.
- **Communication des notes d'évaluation**: les membres seront informés de tous les scores et justifications écrites.
- **Les dons**: les membres de la liste C approuvent la proposition de traiter les dons dans le cadre d'un instrument distinct et sont disposés à examiner la version préliminaire qui sera établie à cet effet dans le cadre d'un débat ouvert.

Enfin, la liste C n'est pas disposée à entériner la proposition tant que les observations ci-dessus n'auront pas été incorporées et elle souhaite un délai supplémentaire pour se pencher sur la nouvelle version à établir. Nous pensons donc la réexaminer lors de la session de décembre du Conseil d'administration.

**Pour les membres de la liste C**  
**Médi MOUNGUI**  
**Administrateur pour le Cameroun**  
**Coordonnateur de la liste C**

**COMMENTAIRES DES MEMBRES DE LA LISTE C  
CONCERNANT LA TROISIÈME VERSION DU DOCUMENT SUR LE SAFFP.**

1. Le débat consacré au SAFFP du FIDA a débouché sur l'élaboration d'une troisième version, établie par le Secrétariat pour examen par le Conseil d'administration à sa soixante-dix-neuvième session, en septembre 2003. En conséquence, les membres de la liste C soumettent pour délibération les commentaires préliminaires ci-après.
2. Contrairement aux observations formulées précédemment au sujet des premières versions du document sur le SAFFP, nous passerons rapidement sur le cadre juridique servant à l'adoption de la politique, de même que sur les répercussions d'ordre politique, social et économique de l'application du système au sein d'un pays. Même s'il a été expressément souligné que le système tiendra compte de la spécificité et du mandat du FIDA, et qu'il sera explicite, transparent et approuvé par les États membres, on peut s'interroger sur la valeur pratique du système ainsi que sur son adaptabilité au contexte actuel des pays en développement. Compte tenu des lignes directrices énoncées plus haut, l'adoption du système mérite de reposer sur un large consensus.
3. Nos commentaires concerneront pour l'essentiel le sous-système dans le cadre duquel le SAFFP sera appliqué ainsi que les composantes de ce dernier, notamment les indicateurs clés, la base de calcul adoptée pour l'évaluation des besoins des pays, la formule d'allocation, les situations particulières dans lesquelles peuvent se trouver certains pays admissibles, et enfin la relation entre la notation des performances et l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP).
4. Prêts assortis de conditions particulièrement favorables et autres types de prêts: il est dit, au paragraphe 4 du résumé, que "le SAFFP sera appliqué à tous les prêts, avec deux sous-systèmes parallèles, l'un pour les emprunteurs bénéficiant de conditions particulièrement favorables et l'autre pour les autres emprunteurs". Ainsi, le FIDA tenterait d'élaborer simultanément deux sous-systèmes distincts (l'un pour les pays bénéficiant de conditions particulièrement favorables et le deuxième à l'intention des autres pays). Une telle démarche pourrait entraîner de graves incohérences dans l'approche théorique, d'éventuelles discriminations lors de l'application future dans le cadre des opérations de prêts du FIDA, voire même être source de confusion pour la direction lorsqu'il s'agira de fixer les priorités et les niveaux d'allocation (paragraphe 10, 11, 12, 17 et 41). Telle n'était pas l'intention initiale, qui visait à élaborer un concept unique et uniforme pour un système d'allocation fondé sur la performance. L'analyse des deux sous-systèmes proposés dans le cadre du SAFFP fait apparaître un déséquilibre entre eux. Alors que l'allocation de prêts à des conditions particulièrement favorables fait l'objet d'une description exhaustive, celle des autres types de prêts manque de rigueur et d'homogénéité. Tous les éléments de l'analyse consacrée, dans le document, au sous-système de prêts non assortis de conditions particulièrement favorables revêtent un caractère provisoire.
5. La principale raison de cet état de fait est l'inexpérience généralisée des institutions financières internationales (IFI) en matière d'application d'un SAFFP au sous-système des conditions autres que particulièrement favorables, avec, pour conséquence, l'absence d'informations ou données concernant ce sous-système. En outre, la concurrence est virtuellement inexistante pour l'obtention de ce type de prêts, alors que les IFI rivalisent, en revanche, pour attribuer les fonds destinés au crédit non libéral aux pays satisfaisant aux critères. Le problème ne se pose donc pas au niveau des emprunteurs, mais à celui des IFI.
6. Le SAFFP a été principalement conçu en vue de répartir les maigres ressources financières à des conditions de faveur entre un grand nombre de pays admissibles, étant entendu que la part de chaque pays dépend de son aptitude à mettre en place un environnement institutionnel et politique propice au développement durable et, dans le cas particulier du FIDA, à la lutte contre la pauvreté.

7. Il découle des points 5 et 6 ci-dessus que toute référence à un SAFF appliqué au sous-système des conditions autres que particulièrement favorables est inappropriée en l'état actuel des choses. Nous suggérons donc que ce système soit remis à l'étude en vue d'établir une proposition distincte, à la fois plus équilibrée, plus systématique et de portée plus large pour le sous-système des prêts non assortis de conditions particulièrement favorables. Afin d'adhérer aux conditions préalables et aux recommandations régissant la sixième reconstitution, les ressources destinées à ce type de prêts feront l'objet d'un examen distinct, tout comme pour les ressources affectées aux dons. Dans l'intervalle, on continuera d'appliquer les dispositions figurant dans les *Principes et critères en matière de prêts* du FIDA, et nous espérons que les allocations proposées seront exclusivement décidées en fonction de la performance. De plus, les membres de la liste C souhaiteraient disposer d'un mécanisme permettant de vérifier et d'évaluer à l'avance le système qui aura été conçu en vue de remplacer le régime existant. En conséquence, et afin de pouvoir procéder à une analyse objective de la proposition, il est indispensable que soit présentées, sous forme d'application simulée des paramètres du nouveau système, diverses options incluant tous les scénarios de prêts envisageables (par exemple, le SAFF de la Banque interaméricaine de développement (BID) ou d'autres IFI). L'illustration donnée à l'annexe VI du document sur le SAFF en date du 12 juin ne répond pas à ce qui est demandé.

8. **Allocation de ressources et indicateurs:** il conviendra de rappeler, lors de l'examen des indicateurs visant à évaluer les résultats obtenus par les pays dans la mise en place d'un environnement institutionnel et politique propice, que les ressources seront allouées principalement en vertu de facteurs se rapportant à la performance et aux progrès récemment accomplis pour rendre le cadre politique et institutionnel plus favorable à la réduction de la pauvreté.

9. Il est essentiel pour la bonne exécution du mandat du FIDA que soit reconnue, lors de l'évaluation de la performance, la place de premier plan qui revient aux indicateurs de résultats visant de façon spécifique la réduction de la pauvreté. Ainsi, cette orientation se reflétera dans les notes relatives assignées aux facteurs se rapportant au cadre sectoriel du développement rural et à la performance du portefeuille. C'est pourquoi nous suggérons qu'un facteur de pondération de 90% du score total soit attribué à cet ensemble de facteurs, ce qui laissera aux facteurs liés au cadre général une pondération relative de 10%. Les facteurs liés au cadre sectoriel du développement rural et à la performance du portefeuille recevront une pondération de 40% et 50% respectivement, afin de bien indiquer l'importance de la gestion du portefeuille au sein du système.

10. **Poids des indicateurs de gouvernance dans le score global d'un pays:** l'indicateur de gouvernance, qui est incorporé de facto dans les critères d'évaluation de la performance applicables au cadre général de réduction durable de la pauvreté et au cadre sectoriel du développement rural, est considéré comme le facteur le plus important, avec un coefficient de 34%. Cette pondération élevée peut en faire un indicateur déterminant et critique pour l'allocation des ressources. Étant donné que l'évaluation de la gouvernance est essentiellement basée sur un jugement et risque d'engendrer une forme de distorsion politique et idéologique, elle tend à être extrêmement subjective. C'est pourquoi il convient de traiter la bonne gouvernance comme un facteur d'incitation et non de pénalisation. Il peut être également souhaitable d'explorer les possibilités de définir un facteur de gouvernance, en marge du cadre général pour la réduction durable de la pauvreté et du cadre sectoriel du développement rural, afin de récompenser la bonne gouvernance. Dans une telle hypothèse, la gouvernance sera traitée séparément. En outre, nous suggérons que soit entrepris un examen approfondi des indicateurs liés au cadre sectoriel du développement rural et que, ce faisant, toute référence à des questions associées à des a priori politiques ou idéologiques soit éliminée du texte afin d'éviter les jugements tendancieux.

11. De plus, lorsqu'on introduit le score de la performance dans la formule d'allocation, toute note médiocre en matière de gouvernance aura pour effet de réduire de façon drastique le score d'un pays et, partant, d'amputer de moitié le montant de son allocation. Nous suggérons donc que la pondération relative des indicateurs de gouvernance soit fixée entre 10 et 15%, afin d'éviter un effet négatif

disproportionné sur l'allocation finale lorsque l'évaluation de ces indicateurs est peu satisfaisante. De plus, le SAFF, dont l'objet n'est pas de fixer des objectifs implicites en matière de modification des politiques, devrait s'appuyer sur des indicateurs raisonnables en matière de gouvernance afin de ne pas solliciter à l'excès la capacité de mise en place de politiques d'un pays.

12. **Population totale/population rurale dans la formule d'allocation:** l'évaluation des besoins des pays prête quelque peu à confusion. Il est indiqué dans le document que les indicateurs optimaux seraient l'effectif de la population rurale vivant sous un seuil de pauvreté commun et/ou un revenu rural moyen. Or, cela n'est pas reflété dans la formule d'allocation proposée.

13. Lorsqu'on utilise la population rurale comme critère de la formule présentée dans le document, on crée à l'égard du développement rural une distorsion supplémentaire qui n'est pas justifiable. Les indicateurs intéressant spécialement et spécifiquement la réduction de la pauvreté rurale sont pris en considération parmi les facteurs du cadre sectoriel du développement rural et les facteurs de performance du portefeuille.

14. Au vu de tous les éléments du calcul, la formule d'allocation manque de logique, dans la mesure où elle considère que le groupe cible est la population rurale, mais ne prend pas en considération le revenu moyen par habitant de ce groupe cible. L'utilisation du revenu national par personne aux fins du calcul de l'allocation par habitant rural est source d'erreur. Dans ce cas, une fois calculée l'allocation pour le pays, il devient difficile de déterminer le montant alloué par habitant (même pour le secteur rural), lequel constituera une composante du calcul de l'allocation finale, compte tenu du fait que le revenu par habitant est étroitement corrélé à l'allocation *ex-ante* par habitant.

15. L'effectif de la population totale doit, par conséquent, être pris en considération en lieu et place de l'effectif de la population rurale utilisé dans la formule d'allocation. En procédant ainsi, l'allocation *ex-ante* pourrait servir à déterminer le montant attribué par habitant. Le facteur de distorsion intégré pour les petits pays pourrait être révisé au moyen d'un exposant compris entre 0,60 et 0,75.

16. **"L'allocation plancher"** est, elle aussi, un sérieux sujet de préoccupation. Quelle efficacité et quelle efficience peut-on attendre du suivi dans un pays où l'allocation *ex ante* moyenne se chiffre à seulement un million de USD sur trois ans? Il convient de justifier ce montant et de le relier aux coûts de préparation, de supervision, de suivi et d'évaluation des projets et programmes devant être entrepris par le FIDA.

17. **La formule qui associe tous les indicateurs** afin d'obtenir le score des pays engendre un effet de distorsion indésirable sur la répartition entre les pays pauvres. Les plus pauvres ne recevront pas systématiquement les allocations par habitant les plus élevées. Pour que les pays les plus pauvres reçoivent une allocation proportionnellement plus élevée par habitant, il faudra abaisser l'exposant assigné au RNB par habitant de -0,25 à -0,50. Une simulation permettrait de mieux juger de l'effet d'une telle réduction. La phrase du paragraphe 27 qui fait référence à l'utilisation provisoire de l'approche adoptée par l'IDA pour l'allocation de ressources aux pays en situation post-conflictuelle sera accompagnée d'un encadré décrivant ou résumant cette approche.

18. L'application de la formule d'allocation ne devra pas être rigide, mais ménager au contraire une petite marge de souplesse pour prendre en compte des circonstances exceptionnelles, comme celles que connaissent les pays en situation post-conflictuelle, les pays sujets aux catastrophes et, de façon plus systématique, les pays dans lesquels sont en cours des réformes majeures.

19. **La méthode des projets à risque (PAR) dans l'évaluation de la performance du portefeuille:** il importe d'établir une hiérarchie parmi les signaux d'alerte des PAR, de manière à bien

indiquer quels sont les domaines que le FIDA considère comme cruciaux pour l'exécution efficace des projets, compte tenu du fait que le FIDA opère dans un secteur à risque, dont l'évolution dans la plupart des pays en développement commence tout juste.

20. **Rôle du Conseil d'administration:** le rôle du Conseil d'administration, tel que défini au paragraphe 42, sera renforcé et s'étendra au-delà de la seule approbation du SAFFP au mois de septembre.

21. **La question des poches de pauvreté:** cet aspect est tout à fait singulier, dans la mesure où il concerne essentiellement les pays à revenu intermédiaire ayant droit à des prêts à des conditions autres que particulièrement favorables. Il mérite une attention particulière dans le cadre du SAFFP ou de tout autre instrument ou mécanisme.

22. **Communication des scores d'évaluation:** la liste C propose que tous les scores et justifications écrites soient portés à la connaissance de tous les membres. Ces bilans seront communiqués au Conseil d'administration en même temps que toutes les informations détaillées.

23. **Les dons:** les membres de la liste C approuvent la proposition de traiter des dons dans le cadre d'un instrument séparé et sont disposés à examiner la version préliminaire qui sera établie à cet effet dans le cadre d'un débat ouvert.

24. Enfin, la liste C n'est pas disposée à entériner la proposition tant que les observations ci-dessus n'auront pas été incorporées, et elle souhaite un délai supplémentaire pour étudier la nouvelle version à établir. Nous pensons donc la réexaminer lors de la session de décembre du Conseil d'administration.

**Pour les membres de la liste C**  
**Médi Mougui**  
**Administrateur pour le Cameroun**  
**Coordonnateur de la liste C**

