

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-cinquième session

Rome, 6-8 septembre 2005

**EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DU
SYSTÈME D'ALLOCATION FONDÉ SUR LA PERFORMANCE AU FIDA**

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	iii
I. INTRODUCTION	1
II. LE FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES D'ALLOCATION FONDÉS SUR LA PERFORMANCE AU SEIN D'AUTRES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES	2
III. IDENTIFICATION DES PROBLÈMES À RÉSOUDRE AU FIDA ET EXPÉRIENCE DÉJÀ ACQUISE	2
IV. ÉTUDE DE LA PRISE EN COMPTE DE LA POPULATION RURALE ET DE LA MODIFICATION DE LA PONDÉRATION DE LA POPULATION	3
V. GESTION DES ALLOCATIONS ET DES RÉALLOCATIONS	8
VI. NOTATION DE LA PERFORMANCE DES PAYS	12
VII. FONCTIONNEMENT DU SAFP DANS LE CADRE DES ALLOCATIONS RÉGIONALES	14
VIII. ALLOCATIONS AUX PAYS EN SITUATION POST-CONFLICTUELLE	16
IX. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	17
ANNEXE	19

SIGLES ET ACRONYMES

BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BID	Banque interaméricaine de développement
BMD	Banques multilatérales de développement
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
EPIN	Évaluation des politiques et institutions nationale (Banque mondiale)
IDA	Association internationale de développement
LICUS	Pays à faible revenu en difficulté
PMD	Département gestion des programmes (FIDA)
RNI	Revenu national brut
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME D'ALLOCATION FONDÉ SUR LA PERFORMANCE AU FIDA

I. INTRODUCTION

1. À sa vingt-sixième session, tenue en février 2003, le Conseil des gouverneurs a approuvé la création au FIDA d'un système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), suivant la recommandation de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA formulée dans le rapport au Conseil des gouverneurs intitulé "Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté" (document GC 26/L.4). Le Conseil des gouverneurs a en outre décidé de déléguer au Conseil d'administration le pouvoir de définir dans le détail les modalités de fonctionnement et de mise en œuvre du SAFP. La structure et les modalités d'application d'un SAFP au FIDA ont été approuvées par le Conseil d'administration à sa soixante-dix-neuvième session, en septembre 2003 (EB 2003/79/R.2/Rev.1).

2. Le SAFP est une approche d'allocation, aux programmes de pays, des ressources destinées à l'octroi de prêts et de dons aux pays, sur la base de leur performance (cadre de politiques générales, politique de développement rural et performance du portefeuille), de leur population et de leur revenu national brut (RNB) par habitant. Le processus d'allocation s'inscrit dans un cycle triennal. Durant l'année précédant le début de ce cycle, il est procédé à une opération d'évaluation qui permet de déterminer par avance le montant des allocations à engager au cours des trois années suivantes. Dans le cadre de chaque cycle, le FIDA réexamine chaque année les allocations *ex ante* en fonction des résultats des évaluations annuelles de la performance du pays, car celles-ci feront apparaître les changements importants intervenus dans les besoins et/ou les réalisations du pays concernant l'environnement politique et institutionnel. Le Fonds est ainsi en mesure de produire des évaluations concrètes de la performance et d'en déduire le montant des allocations pour le mois de septembre et le mois de décembre de chaque année. Dans le cadre de ces allocations issues du SAFP, les engagements se feront sur la base des programmes de travail annuels approuvés par le Conseil d'administration.

3. La première opération d'allocation concerne la période 2005-2007, et les premières évaluations de la performance réalisées dans le cadre du SAFP se sont achevées à la fin du deuxième trimestre de 2004. Le calcul des allocations *ex ante* a été terminé à temps pour permettre la présentation au Conseil d'administration, à sa session de septembre 2004, d'un programme de travail prévisionnel pour 2005 établi dans le cadre du SAFP. Le Conseil d'administration a approuvé le programme de travail pour 2005 fondé sur le SAFP à la session suivante, tenue en décembre 2004. Ce programme de travail approuvé en 2004 pour les activités de 2005 reposait sur l'application du SAFP dans le cadre des allocations régionales adoptées par le Conseil d'administration en 1999.

4. Par ailleurs, la Consultation sur la sixième reconstitution a convenu que le programme de travail proposé pour 2006, qui sera présenté au Conseil d'administration en septembre 2005, s'inspirerait de l'expérience tirée de l'application du SAFP dans le cadre du système d'allocations régionales pour l'étendre au programme de prêts dans son ensemble, le SAFP devenant ainsi un système uniforme de comparaison et d'allocation. La Consultation a souhaité que cette opération tienne compte de la double nécessité de respecter les priorités concernant la répartition régionale de l'aide au développement et de continuer d'octroyer au moins les deux tiers de son programme de prêts à des conditions particulièrement favorables; elle a également précisé que, le Conseil d'administration chercherait à déterminer si le système et les allocations qui en découlent répondent effectivement aux objectifs de développement sous l'angle des priorités régionales et s'il y a lieu de continuer à appliquer le SAFP dans le cadre des allocations régionales.

5. Le système SAFP évolue constamment à la lumière de l'expérience. Par conséquent, le présent rapport rend également compte des résultats de l'examen par le FIDA des aspects méthodologiques du

SAFP ainsi que de ses recommandations à ce sujet, compte tenu de l'expérience tirée de la mise en œuvre du système pendant un an, ainsi que des enseignements que d'autres institutions ont dégagés de la mise en œuvre de leurs propres SAFPs.

II. LE FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES D'ALLOCATION FONDÉS SUR LA PERFORMANCE AU SEIN D'AUTRES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES

6. Les banques multilatérales de développement (BMD) et les autres institutions multilatérales ont un intérêt commun à améliorer les méthodes d'allocation du volume limité de ressources dont elles disposent ainsi qu'à partager les connaissances et les enseignements. Une première réunion des BMD concernant les méthodes d'allocation fondée sur la performance (AFP) a donc eu lieu au siège de la Banque asiatique de développement (BAsD) à Manille en janvier 2005. Participaient à cette réunion des représentants des institutions suivantes: Banque africaine de développement (BAfD), BAsD, Association internationale de développement (IDA) du Groupe de la Banque mondiale, FIDA, Banque de développement des Caraïbes (BDC), Commission européenne et Banque interaméricaine de développement (BID). Après une présentation des différents systèmes utilisés, les participants ont procédé à des échanges de vues, et le dialogue à deux ou à plusieurs se poursuit depuis lors.

7. Bien que les différents systèmes d'allocation fondée sur la performance prennent tous en compte les besoins et la performance, qui sont les principaux éléments de cette approche, on ne retrouve pas dans ces institutions un système ou une méthode uniformes, chacun des dispositifs adoptés pouvant correspondre à un mandat, des politiques, une structure de direction et un groupe cible spécifiques. Par exemple, dans le cas de la BCD, le système prévoit des dispositions particulières en faveur des pays exposés aux catastrophes naturelles comme les ouragans, qui frappent très régulièrement cette région. Les participants à cette réunion ont remarqué que la méthode retenue par le FIDA est la seule à prévoir une prise en compte spécifique de la performance du secteur rural, à laquelle un coefficient de pondération élevé est attribué dans l'évaluation globale des politiques et institutions d'un pays. Plus généralement, les participants ont analysé l'évaluation de la performance des pays et des méthodes de mesure de la performance du portefeuille et étudié les possibilités de prolonger la mise en commun des leçons de l'activité opérationnelle.

8. Plusieurs BMD ont entrepris de réviser leur SAFP afin d'en améliorer l'application, et le système en tant que tel est considéré comme un produit évolutif dont la conception et les conditions d'application sont perfectibles. Par exemple, en 2004, la BAsD a corrigé le coefficient de pondération de la population et modifié la durée de la période d'allocation; l'IDA a ajusté ses méthodes d'allocation et de réallocation; la BAfD a entrepris de modifier ses méthodes de réallocation, tandis que la BID est en train de corriger sa formule de calcul.

III. IDENTIFICATION DES PROBLÈMES À RÉSOUDRE AU FIDA ET EXPÉRIENCE DÉJÀ ACQUISE

9. Au cours de cette première année de mise en application, les informations qui sont remontées concernant la mise en œuvre du SAFP font apparaître des éléments positifs, mais aussi des domaines dans lesquels une expérience opérationnelle plus poussée et/ou certaines modifications pourraient s'avérer bénéfiques. Sur le plan des avantages, les évaluations de la performance du secteur rural ont permis d'engager et d'alimenter la concertation sur les politiques publiques au niveau opérationnel, mais aussi d'insister davantage sur la mission et la spécificité essentiellement rurales et agricoles du FIDA au niveau des pays. Ce travail a également été l'occasion d'échanger avec les BMD qui utilisent elles aussi ce système et d'apprendre à leur contact. Cela étant, par rapport à d'autres utilisateurs du SAFP, le FIDA est confronté à un certain nombre de difficultés spécifiques supplémentaires.

10. Tout d'abord, le FIDA dispose de ressources limitées qu'il doit répartir entre de nombreux pays, tout en étant confronté, à l'instar des autres BMD, à la nécessité d'élaborer des programmes de pays

cohérents comportant des projets suffisamment importants pour réaliser les objectifs de développement fixés. En outre, le FIDA est le seul à appliquer le SAFP aux pays qui empruntent à des conditions ordinaires. Plusieurs autres institutions, la Banque mondiale par exemple, disposent de plus de souplesse pour trois raisons: seules les ressources octroyées à des conditions de faveur sont réparties en appliquant la formule, elles autorisent le panachage, et elles disposent de plusieurs sources de financement à des conditions ordinaires, notamment les emprunts sur les marchés de capitaux.

11. Ensuite, l'importance de la population des États membres emprunteurs du FIDA est extrêmement variable; en appliquant la formule de calcul actuelle, cela se traduit par une fourchette d'allocation très large, allant d'un montant proportionnellement très élevé à des sommes très faibles; en outre, avec le système actuel, un nombre non négligeable de pays (52) obtiennent une allocation plafond ou plancher. D'autres institutions multilatérales sont confrontées à des problèmes analogues, mais généralement dans une moindre mesure que le FIDA, en raison du nombre inférieur de pays concernés.

12. Enfin, si les indicateurs de performance de pays pris en compte dans la formule du FIDA sont globalement pertinents, certains éléments d'appréciation pèsent parfois trop lourd; par exemple, les notes obtenues par le portefeuille peuvent être basses lorsque celui-ci comporte peu de projets et que les prêts sont accordés à intervalles très espacés. Pour remédier à ces difficultés, le FIDA a complété l'investissement initial exceptionnel en faveur de l'évaluation de la performance consenti en 2004 en procédant, sur une base annuelle, à une actualisation des données et à une analyse par divisions approfondies, et les travaux se poursuivent. En bref, pour résoudre les difficultés évoquées, le FIDA doit disposer d'un système de gestion des allocations qui soit adapté au programme de travail annuel de l'institution, tout en obéissant aux principes fondamentaux du SAFP. Les sections suivantes approfondissent l'étude de certaines de ces questions et, le cas échéant, les propositions de modification soumises à l'examen du Conseil d'administration.

IV. ÉTUDE DE LA PRISE EN COMPTE DE LA POPULATION RURALE ET DE LA MODIFICATION DE LA PONDÉRATION DE LA POPULATION

13. Pour l'instant, la formule de calcul du montant des allocations utilisée au FIDA associe les variables de population et de revenu par habitant pour prendre en compte le besoin d'aide au développement du pays. Alors que le revenu par habitant reste la variable de substitution de la pauvreté la plus appropriée¹, c'est la population qui pèse le plus lourd, et de loin, dans l'évaluation des "besoins", pour les deux raisons suivantes: premièrement, son exposant est trois fois supérieur à celui affecté au revenu par habitant, et deuxièmement, l'étendue des valeurs de population est beaucoup plus large que dans le cas du revenu par habitant. Comme indiqué à la section précédente, deux aspects de la variable de population ont été analysés, et des propositions de modification de la formule d'allocation ont été étudiées. Il s'agit de substituer la population rurale à la population totale et de modifier le coefficient de pondération assigné à la population.

14. **Prise en compte de la population rurale.** Pour l'instant, dans le cadre du SAFP, la population totale de chaque pays autorisé à emprunter constitue l'un des deux indicateurs de besoin. Or, compte tenu du mandat du FIDA, la population rurale constituerait un indicateur des besoins de la population rurale plus adapté. Les données concernant ces deux types de population proviennent de la même source, à savoir les indicateurs du développement dans le monde 2002 de la base de données de la Banque mondiale, alimentée par la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies. En dépit de problèmes de définition, certes possibles mais

¹ En effet, il est plus facile à obtenir sur une base annuelle pour la plupart des pays, moins souvent gravement erroné et transparent.

sans doute minimales au regard des avantages, cette modification constitue globalement une amélioration au regard du rôle et de la spécificité du FIDA.

15. La prise en compte de la population rurale favoriserait les pays dont une part importante des habitants vit en zone rurale, car le score obtenu par un pays est *relatif*: si un pays a une proportion de ruraux plus élevée qu'ailleurs, alors ce pays obtiendra une note plus élevée en proportion de cet écart. Or tous les États membres du FIDA n'ont pas la même proportion de ruraux. Le passage à la prise en compte de la population rurale se traduirait donc par une modification des allocations – et des priorités – qui permettrait de refléter ces différences de proportion.

16. **Variation de la taille de la population rurale entre les différents États membres du FIDA.** Non seulement la formule actuelle ne favorise pas le groupe cible du FIDA, puisqu'elle prend en compte la population totale, mais l'amplitude de la variation de la taille de la population entre les différents membres du FIDA suffit à faire de la variable de population celle qui pèse le plus lourd dans la formule d'allocation. Ce déséquilibre a pour conséquence directe d'atténuer le poids des variables exprimant la performance des pays. Deux facteurs font que la formule de calcul actuellement utilisée au FIDA privilégie la population. Premièrement, l'exposant initialement retenu est relativement élevé (0,75)² et, deuxièmement, la variance des valeurs de population est beaucoup plus élevée que la variance des valeurs de performance des pays. Par exemple, parmi les pays actifs, le plus peuplé (la Chine) compte environ 8 000 fois plus d'habitants que le moins peuplé (Sainte-Lucie).

17. En conséquence, plusieurs pays ont reçu une allocation annuelle trop faible pour obtenir un impact opérationnel tangible même dans le cadre d'un programme de prêts triennal. En outre, l'effet des variations de population sur le score obtenu par certains pays a imposé le "plafonnement" de l'allocation de certains pays, tandis qu'à l'autre bout de l'échelle, il a fallu donner à d'autres pays une allocation plancher. Le nombre de pays concernés par cette disposition est élevé, puisque 52 pays, soit approximativement 38% des emprunteurs admissibles, sont susceptibles d'être dans ce cas. Dans cette situation, l'évolution de la performance n'a qu'une influence limitée, voir nulle, sur le volume de l'allocation, et, comme indiqué ci-dessus, le montant des allocations plancher est peut-être trop faible au regard de l'efficacité opérationnelle.

18. Un grand nombre d'institutions multilatérales sont confrontées à la même situation: quelques pays très peuplés reçoivent un pourcentage important des fonds à répartir. Les méthodes adoptées pour résoudre cette difficulté sont multiples. Certaines institutions ont limité l'accès au financement des pays membres qui comptent le plus d'habitants (Banque mondiale, BAsD et BDC). La BAsD a procédé à plusieurs ajustements ponctuels, notamment assigner une pondération faible à la population, refuser d'attribuer des financements à des conditions de faveur à certains pays très peuplés, bien qu'ils remplissent les conditions requises, plafonner l'allocation d'un grand pays, attribuer aux plus petits États membres emprunteurs (les États insulaires du Pacifique) une enveloppe distincte de crédits à des conditions de faveur, pour l'obtention desquels ils ne sont en concurrence qu'avec leurs homologues.

² Lorsque le coefficient de pondération de la population est inférieur à 1, toutes choses égales par ailleurs, moins un pays est peuplé, plus il obtient un montant par habitant élevé.

19. Pour remédier à cette situation et atténuer le poids de la population dans la formule d'allocation, il existe au moins trois méthodes:

- plafonner les allocations des pays les plus peuplés, en fixant un montant, soit en valeur absolue, soit par habitant; et prévoir une allocation annuelle plancher accessible même aux pays les moins peuplés;
- utiliser une transformation algébrique de la population, comme la valeur logarithmique, qui exprime une relation systématique entre les populations mais produit des valeurs moins extrêmes; et
- diminuer l'exposant relatif à la population.

20. Le FIDA a déjà recours aux allocations plafond et plancher mais, comme indiqué ci-dessus, cette méthode revient à exclure de nombreux pays du SAFF. En théorie, la deuxième méthode, c'est-à-dire l'utilisation de valeurs logarithmiques, présente un certain nombre d'avantages; d'ailleurs la BDC y a eu recours pour établir sa formule. Les valeurs "aberrantes" les plus élevées, qui résultent généralement de l'emploi de coefficients exponentiels, sont beaucoup moins extrêmes lorsque la population est exprimée sous forme logarithmique. Toutefois, lors des simulations récemment effectuées par les services du FIDA, on a constaté que l'utilisation de valeurs logarithmiques de population (au lieu de la population pondérée) se traduisait par une nette diminution des allocations des pays les plus peuplés.

21. La dernière solution consiste à diminuer l'exposant relatif à la population. Les autres institutions multilatérales appliquaient initialement des exposants compris entre 0,75 et 1,0, mais la BASD a tout récemment abaissé son coefficient de pondération de la population de 0,75 à 0,6³. Les services du FIDA ont effectué plusieurs simulations afin de tester l'effet sur les allocations de différentes pondérations de la population. L'utilisation de coefficients compris entre 0,6 et 0,75 donne encore de nombreuses valeurs aberrantes (autrement dit des allocations plafond ou plancher). Avec des coefficients de ce niveau, le FIDA serait relativement souvent amené à attribuer aux pays concernés des allocations plancher ou plafond arbitraires, comme dans la situation actuelle. En revanche, en utilisant un coefficient de pondération compris entre 0,1 et 0,5, le nombre de valeurs extrêmes diminue, et, avec lui, l'application de limites arbitraires. Avec l'application d'un coefficient de 0,3 en particulier, les emprunteurs les plus peuplés obtiendraient des allocations inférieures au plafond fixé arbitrairement (5% des ressources octroyées par le FIDA), mais l'écart est moins sensible que lorsqu'on utilise des valeurs logarithmiques de population. Toutefois, dans ce dernier cas, les allocations seraient vraisemblablement inférieures à la capacité d'absorption et à la demande des emprunteurs considérés.

22. Afin de creuser ces questions, plusieurs simulations différentes ont été réalisées en appliquant une série de pondérations précises afin de jouer sur les aspects suivants:

- diminution du nombre d'allocations plafond/plancher;
- attribution aux pays très peuplés d'allocations qui restent conformes aux besoins;
- attribution aux pays peu peuplés d'allocations qui permettent d'accorder des prêts ou des dons d'un montant compatible avec l'efficacité opérationnelle; et,
- renforcement du poids de la performance dans la détermination des allocations.

³ Il est toutefois difficile de comparer les différents exposants utilisés par ces institutions à l'exposant de 0,75 initialement utilisé au FIDA. En effet, l'importance effective d'un coefficient de pondération dans la formule d'allocation dépend des autres variables utilisées dans la formule, de la variance des valeurs de chaque facteur, et aussi des exposants affectés à ces autres facteurs. Lorsque la formule de calcul se présente sous la forme d'un produit, c'est le poids *relatif* des coefficients qui importe et non la valeur *absolue* des exposants.

23. Le tableau 1 donne l'exemple des résultats des simulations réalisées sur cinq pays représentatifs en appliquant à la population *rurale* différentes pondérations; ce tableau montre l'amplitude de la modification du montant des allocations et, parallèlement, il met en évidence l'effet d'une modification de la pondération de la population sur l'amélioration de la prise en compte de la performance. Les cinq pays retenus représentent des régions différentes, et l'objectif n'est pas de les comparer. Dans le cas des pays A, D et E, l'allocation actuelle (colonne 5) est augmentée d'un montant compris entre 0,9 million de USD et 2,2 millions de USD par an lorsqu'on utilise des coefficients de pondération de la population inférieurs à 0,75. Cette modification induit plusieurs effets positifs. Premièrement, elle permettrait de réduire le nombre de pays précédemment placés "hors système". Deuxièmement, cette augmentation des allocations permettrait d'élaborer un programme de prêts plus adapté par exemple, le pays D, qui recevait auparavant une allocation plancher seulement, obtiendrait alors un montant nettement supérieur en raison de la part relativement importante de sa population rurale. Dans le cadre d'un programme de prêt triennal, ce montant donnerait un volume de prêt suffisant.

24. S'agissant de l'effet de ces modifications sur la prise en compte de la performance, dans le cadre de la méthode de calcul actuelle, une augmentation de 10% de la performance des pays A et E se traduirait par une hausse de leur allocation de respectivement 800 000 USD et 300 000 USD. En modifiant la formule de calcul des allocations pour faire intervenir la population rurale avec une pondération de 0,45, ce progrès se traduirait par une prime plus importante, puisqu'elle s'élève à respectivement 1,0 million de USD et 600 000 USD. Autrement dit, la diminution du poids de la population dans la formule de calcul se traduit par une augmentation proportionnelle de celui de la performance, ce qui constitue un bon moyen d'inciter les différents pays à améliorer leur performance pour obtenir une allocation plus importante.

25. Les pays B et C, qui sont tous les deux très peuplés et disposent d'une allocation élevée avec la formule actuelle, continueraient à recevoir des allocations importantes, ce qui confirme que la population joue toujours un rôle non négligeable dans la détermination du niveau des besoins. Le pays B verrait son allocation légèrement diminuer (au bénéfice d'autres pays de la région), mais elle reste malgré tout à un montant annuel raisonnable compris entre 16,3 millions de USD et 18,6 millions de USD, soit un niveau suffisant pour assurer l'efficacité des interventions du FIDA. De surcroît, comme il ressort des colonnes 10 à 12, le montant des allocations serait sensible aux améliorations de la performance.

26. Compte tenu des résultats de ces simulations approfondies, la direction du FIDA propose donc de modifier la formule de calcul actuelle afin de faire intervenir à la fois la population rurale et une pondération de la population de 0,45. Ces modifications répondent en grande partie à des problèmes soulevés: le nombre d'allocations plafond et plancher est ramené de 40 à 25 (sur la base de la liste de pays publiée en janvier 2005); les allocations attribuées aux pays relativement peu peuplés sont portées à un montant compatible avec l'efficacité opérationnelle; enfin, les allocations sont dès lors plus en rapport avec la performance; malgré cela, les besoins des États membres, mesurés au moyen de la population rurale, continuent à déterminer de manière significative le volume des allocations. Il ressort de l'analyse effectuée qu'avec une pondération de la population de 0,45, les dix plus gros emprunteurs actuels du FIDA pourraient encore recevoir jusqu'à 27% des ressources annuelles du FIDA (contre 37% actuellement, en application de la formule de calcul en vigueur). En cas d'approbation, cette modification de la formule d'allocation serait appliquée à l'occasion de l'opération d'allocation relative au programme de travail de l'année 2006, qui sera présenté au Conseil d'administration en décembre 2005.

Tableau 1. Sensibilité des allocations annuelles aux modifications de la pondération de la population et de la note de performance

1. Pays	2. Population rurale 2002 (en millions)	3. Population totale 2002 (en millions)	4. Note de performance du pays	Allocation annuelle (en millions de USD)				Allocation annuelle corrigée – amélioration de la performance de 10% (en millions de USD)			
				5. Allocation approuvée – niveau actuel (en millions de USD)	6. Allocation avec population rurale – pondération: 0,40	7. Allocation avec population rurale – pondération: 0,45	8. Allocation avec population rurale – pondération: 0,50	9. Allocation résultant de la formule actuelle	10. Allocation avec population rurale – pondération: 0,40	11. Allocation avec population rurale – pondération: 0,45	12. Allocation avec population rurale – pondération: 0,50
A	3,68	6,55	4,25	4,13	5,45	5,25	5,03	4,94	6,51	6,27	6,01
B	56,30	67,20	4,25	22,11	16,26	17,43	18,55	23,75	18,92	20,20	21,42
C	797,72	1 280,40	4,18	23,75	21,63	23,75	23,75	23,75	23,75	23,75	23,75
D	4,41	5,53	3,96	1,00	3,22	2,81	2,48	1,48	3,80	3,38	2,99
E	2,31	4,11	4,66	1,60	2,90	2,73	2,56	1,92	3,48	3,28	3,08

7

V. GESTION DES ALLOCATIONS ET DES RÉALLOCATIONS

27. **Le système d'allocation triennal à horizon mobile.** Le FIDA utilise actuellement un système d'allocation qu'on pourrait qualifier de système à période "fixe", puisqu'il repose sur une période d'allocation de trois ans qui s'inscrit dans un calendrier de six ans. Plusieurs autres utilisateurs de SAFF, l'IDA par exemple, ont eux aussi adopté une méthode d'allocation à horizon mobile. Ce système repose sur le principe du recalcul annuel des allocations (autrement dit, à base zéro) pour les trois années qui suivent (allocation définitive pour la première année et montant indicatif pour les deux suivantes). La formule d'allocation à horizon mobile est un aspect important, car il permet au FIDA de s'adapter à plusieurs types de modifications:

- évolution des notes de performance obtenues par les pays;
- modification de la liste des pays qui sont susceptibles de devenir des emprunteurs effectifs au cours d'une période triennale donnée;
- modification du montant des prêts sollicités par chaque emprunteur effectif, et du calendrier de ces prêts; et,
- modification du programme de travail et des ressources disponibles pour engagement du FIDA.

28. Le tableau 2 présente l'exemple de l'allocation triennale à horizon mobile d'un pays. Dans ce cas, la part des fonds régionaux attribués au pays A pour une période de trois ans est comprise entre 9 et 9,6 millions de USD, selon l'année à laquelle débute la période de trois ans. Pour la période triennale 2005-2007 (première ligne), l'allocation s'élève à 9,0 millions de USD. Pour la période 2006-2008, compte tenu du recalcul annuel, l'allocation pourrait en théorie être portée à 9,6 millions de USD. En revanche, pour la période triennale suivante (2007-2009), elle pourrait diminuer légèrement et passer à 9,1 millions de USD en raison par exemple, d'une éventuelle modification de l'allocation annuelle.

**Tableau 2. Exemple d'allocation triennale à horizon mobile accordée au pays A
(en millions de USD)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Allocation à base zéro pour 2005-2007 (9 millions de USD)	3 (montant définitif)	3 (montant indicatif)	3 (montant indicatif)			
Allocation à base zéro pour 2006-2008 (9,6 millions de USD)		3,2 (montant définitif)	3,2 (montant indicatif)	3,2 (montant indicatif)		
Allocation à base zéro pour 2007-2009 (9,1 millions de USD)			3,033 (montant définitif)	3,033 (montant indicatif)	3,033 (montant indicatif)	
Allocation à base zéro pour 2008-2010 (9 millions de USD)				3 (montant définitif)	3 (montant indicatif)	3 (montant indicatif)

29. Les caractéristiques essentielles du système sont les suivantes:

- Le score du pays, qui permet de calculer le montant prévisionnel de son allocation, est calculé chaque année.
- Chaque année, lors de l'opération d'allocation, tous les pays se voient attribuer des fonds pour les trois années suivantes, mais seul le montant de l'allocation de la première année est définitif, tandis que les enveloppes des deux années suivantes sont indicatives.
- L'opération annuelle d'allocation prend en compte les nouvelles données (nouvelles notes de performance, nouvelle liste restreinte d'emprunteurs potentiels, et, éventuellement, nouveau niveau du programme de travail annuel. Si la situation a évolué depuis le précédent processus d'allocation à base zéro, alors le montant des allocations est modifié en conséquence.
- L'ensemble des procédures d'allocation et de réallocation appliquent les méthodes du SAFF.

30. **Opération annuelle d'allocation à base zéro.** L'opération d'allocation à base zéro est réalisée pour l'ensemble des États membres emprunteurs dans toutes les régions. Elle se déroule en plusieurs étapes:

- a) On prend en compte les besoins et la performance de *tous* les pays membres du FIDA qui peuvent prétendre à un prêt (la "liste complète") pour calculer le score SAFF actuel de *tous* les pays de la région.
- b) On détermine le montant provisoire de l'allocation de chaque pays à partir du montant de l'allocation régionale, et en fonction du score SAFF qu'il a obtenu. Cette opération concerne la "liste complète", qui comprend l'ensemble des États membres emprunteurs potentiels, et inclut donc les pays qui n'empruntent pas régulièrement et/ou dont on n'escompte pas qu'ils bénéficieront d'un prêt ou d'un don durant les trois années à venir.
- c) On définit le programme de travail (prêts et dons) des trois années à venir pour chacune des régions.
- d) La liste de pays qui lui correspond constitue la "liste restreinte" sur laquelle figurent les pays dont on escompte qu'ils recevront effectivement des prêts ou des dons au cours des trois ans à venir. Cette opération tient compte de la capacité d'absorption, autrement dit du montant qu'un emprunteur est en pratique capable de décaisser et d'utiliser chaque année. On prend en compte toute limitation de l'allocation d'un pays résultant d'une "concentration en début de période" antérieure (voir le paragraphe 36 ci-dessous).
- e) Si l'allocation d'un pays figurant sur la liste complète est de toute évidence supérieure à ses besoins pour la période considérée (soit parce qu'il n'a pas l'intention d'emprunter du tout, soit parce que le montant demandé est inférieur à l'allocation initiale), alors, au lieu de laisser ces fonds inemployés, les services du FIDA déterminent le montant du surplus (la "réserve"⁴) et procèdent à sa réallocation. Pour ce faire, ils utilisent la formule du SAFF, ce qui permet de préserver l'intégrité de l'opération d'allocation fondée sur la performance.

⁴ Le concept de "réserve" c'est-à-dire d'une source de fonds destinés à être réaffectés est mentionné au paragraphe 40 du document EB 2003/79/R.2/Rev.1, et dans le document EB 2003/79/C.R.P.3, dans les sections traitant de la réallocation des ressources non engagées.

- f) Toutes ces étapes aboutissent à la définition d'une allocation triennale en faveur des emprunteurs actifs effectifs qui correspond au programme de travail de l'année considérée⁵.

31. **Opération de réallocation.** Comme expliqué ci-dessus, les *réallocations* ne concernent que le surplus de crédits affecté à la réserve, *et non* la totalité de l'enveloppe de crédits. Plusieurs autres institutions ont recours aux réallocations dans le cadre de leur SAFF. La réallocation suit les étapes suivantes:

- a) Évaluation du montant de la "réserve", à savoir les fonds qui ne seront vraisemblablement pas employés. Si, par exemple, le pays X a une allocation triennale de 11 millions de USD (définitive pour la première année, indicative pour les deux suivantes), et que l'on estime qu'il n'emploiera probablement que 7 millions de USD, alors 4 millions de USD seront transférés à la réserve aux fins de réallocation.
- b) Cette réserve de fonds est répartie entre les pays dont l'allocation initiale est inférieure au montant demandé. Cette réallocation obéit aux principes habituels, c'est-à-dire qu'elle est répartie en proportion du score SAFF obtenu.

32. En règle générale, l'ampleur des réallocations est relativement limitée, car elles concernent uniquement les petites sommes versées à la réserve. Les simulations exploratoires réalisées en juin 2005 indiquent que, dans les conditions actuelles, le montant de la réserve du FIDA représenterait environ 16 à 20% seulement du total de l'allocation régionale. En conséquence, le FIDA devrait pouvoir plafonner la réserve à 20% de cette allocation régionale triennale. Il s'agirait du montant maximum d'une réallocation dans le cadre du SAFF pour une année donnée. Ce plafond permettrait de faire en sorte que l'opération de réallocation préserve l'équilibre entre les nécessités du programme de travail et l'obligation de prendre en compte les paramètres relatifs à la performance et aux besoins dans le cadre du SAFF. Si le montant des fonds placés en réserve était supérieur à 20%, cela signifierait qu'il est peut-être nécessaire de modifier le programme régional de prêts, parce que le volume de prêts prévus ou le nombre effectif de prêts accordés sont erronés.

33. Au FIDA, les réallocations se feraient en principe en deux temps. La première étape aurait lieu juste après chaque opération d'allocation à base zéro, comme indiqué ci-dessus, et consiste à passer de l'allocation à la liste complète à l'allocation à la liste restreinte, en prenant en considération la demande et la capacité d'absorption. La seconde est éventuellement effectuée au milieu de l'année suivante afin de permettre des ajustements si certains fonds accordés à titre définitif pour l'année en question n'ont pas été utilisés, ou en cas de modification imprévue du programme de prêts. Une opération de cet ordre sera réalisée au dernier trimestre 2005, dans le respect des paramètres du SAFF, afin de chercher à déterminer si certaines allocations risquent de rester inemployées.

34. Par ailleurs, il serait souhaitable que les responsables aient toute latitude pour réaffecter une partie des crédits de la réserve à des fins stratégiques ou opérationnelles. Il peut s'agir de l'ajout d'une nouvelle composante à un projet de prêt lors de la préévaluation, ou de la nécessité d'accorder un don à un pays à l'appui de partenariats ou d'initiatives de mise en commun des connaissances. Il est donc proposé que, dans l'hypothèse où le montant de la réserve serait plafonné à 20% de l'enveloppe régionale, comme indiqué ci-dessus, 4% *au maximum* de ce montant (pas plus de 3,5 millions de USD dans le cas de chacune des principales régions africaines c'est-à-dire soit 20% de 20%), pourraient être réaffectés à la discrétion des directeurs régionaux, sous réserve de l'approbation du Président adjoint du Département gestion des programmes (PMD).

⁵ L'allocation à la liste restreinte est en principe préparée en septembre/octobre, et soumise à l'examen du Conseil d'administration à sa session de décembre. Elle est affinée six à neuf mois plus tard en cas d'évolution de la situation.

35. **Période d'allocation.** Le FIDA a d'ores et déjà mis en place une période d'allocation triennale. Cette durée de trois ans est calquée sur celle du cycle de reconstitution et correspond aux limites pratiques de la planification d'un programme de prêts et de dons. Toutefois, le FIDA compte de nombreux petits États⁶ parmi ses membres (dont plusieurs États insulaires), qui n'empruntent pas systématiquement, mais qui doivent lorsque c'est le cas concevoir des projets d'une taille suffisante pour être efficaces. À titre d'exemple, un État qui reçoit une allocation triennale de 3 millions de USD devra associer deux cycles d'allocation complets pour obtenir un financement de 6 millions de USD, ce qui constitue le strict *minimum* pour financer un projet efficient, compte tenu tant des besoins des emprunteurs que des caractéristiques opérationnelles du FIDA. Dans cette situation, le FIDA autorise actuellement le report de la totalité de l'allocation d'une période à la suivante.

36. **La concentration en début de période d'allocation.** Cette formule permet à un pays de compléter les ressources définitives qui lui ont été accordées pour l'année en cours en faisant appel aux ressources accordées à titre indicatif pour les deux années suivantes, afin de financer un projet suffisamment important pour être efficient. La plupart des institutions autorisent généralement la concentration en début de période, mais en l'encadrant par des règles spécifiques, cependant leurs besoins sont moins importants compte tenu du montant des allocations annuelles. Pour le FIDA, il s'agit d'une disposition importante, en raison de l'ampleur de son activité annuelle de prêts et du nombre d'emprunteurs potentiels. Cette formule doit être encadrée par des règles transparentes, en particulier lorsqu'elle intervient dans le cadre d'un système d'allocation à horizon mobile. C'est pourquoi un pays doit "rembourser" les fonds en question au moyen de ses allocations futures, et n'est pas autorisé à faire de nouveau appel à la concentration tant qu'il n'a pas remboursé les fonds obtenus dans le cadre de la concentration précédente.

37. Le tableau 3 montre la différence entre l'enveloppe annuelle de fonds dont disposerait le pays dans l'hypothèse où il décidait de concentrer en début de période une partie de ses allocations indicatives et le scénario de base (c'est-à-dire sans concentration en début de période).

Tableau 3. Exemple de concentration en début de période (en millions de USD)

Exemple des profils d'emprunt d'un pays "A" dans le cadre du dispositif de concentration					
Règle = L'emprunteur peut concentrer en début de période tout ou partie de ses allocations indicatives (ce montant s'ajoutera à l'allocation définitive obtenue pour l'année en cours), mais ce montant sera déduit des allocations définitives obtenues les années ultérieures jusqu'à apurement.					
	en millions de USD				
	2005	2006	2007	2008	2009
Scénario 1: Le pays A ne procède à aucune concentration	3,0	2,8	4,0	3,9	4,0
Scénario 2: Le pays A concentre 1,8 million de USD en 2005, rembourse ce montant sur son allocation de 2006, puis fait à nouveau appel à la concentration en 2007, etc.	4,8	1,0	11,9	0,0	0,0

38. En conséquence, la règle devrait donc consister à autoriser à tout moment la concentration en début de période, et pour tout montant inférieur ou égal aux allocations indicatives prévues pour les deux années suivantes, mais à déduire la totalité des montants ainsi concentrés des allocations à base zéro accordées les années suivantes, jusqu'à apurement. Par exemple, si un pays concentrait 4 millions de USD, l'année suivante, lors du recalcul de son allocation à base zéro, celle-ci serait diminuée jusqu'au remboursement total des 4 millions de USD. Ce pays ne serait pas autorisé à procéder de

⁶ Sont considérés comme de petits États les membres du Forum des petits États, à savoir ceux dont la population est inférieure à 1,5 million d'habitants.

nouveau à une concentration jusqu'à ce que la précédente concentration ait été intégralement remboursée.

39. Dans le cas des petits États insulaires qui obtiennent une allocation plancher, la concentration pourrait être autorisée à hauteur de deux fois le montant de leurs allocations indicatives, les mêmes dispositions s'appliquant en matière de remboursement. Compte tenu de leurs demandes potentielles limitées, cette disposition ne devrait pas se traduire par des problèmes de liquidité pour le FIDA.

40. **Report des fonds non utilisés.** Cette formule consiste à autoriser un pays qui n'emploie pas son allocation au cours d'une période donnée à en reporter tout ou partie à la période d'allocation suivante. Bon nombre d'institutions multilatérales n'autorisent ce report de crédits que pour des montants très limités, généralement d'une année sur l'autre seulement, et uniquement si les fonds sont utilisés dans les premiers mois de la nouvelle période d'allocation. En effet, le report de crédits peut être très difficile à gérer dans le cadre d'un SAFP qui a recours aux réallocations pour transférer les crédits inemployés à d'autres pays dont les demandes sont plus importantes. En outre, le report de crédits valide implicitement l'idée selon laquelle une allocation constitue de fait un droit, ce qui, en principe, n'est pas le cas. Pour l'instant, les membres du FIDA ne peuvent pas avoir recours à cette formule, car il n'y a pas eu de période d'allocation avant la période en cours. Les pays devraient attendre le début de l'année 2008 pour pouvoir "additionner" les allocations obtenues pour deux périodes d'allocation complètes (2005-2007 et 2008-2010). Toutefois, à compter de 2006, le report des fonds "inemployés" de 2005 sera possible.

41. Pour décider s'il convient ou non d'autoriser le report de crédits, il est nécessaire de savoir si les modifications de la formule de calcul du SAFP, de la durée de la période d'allocation (il est possible par exemple qu'une période de trois ans soit trop courte et que le FIDA doive adopter une période d'allocation à horizon mobile quadriennale) et des dispositions relatives à la concentration apportent suffisamment de souplesse. En conséquence, il est proposé d'autoriser au cas par cas un report de crédits limité à un an sous réserve de l'approbation du Président adjoint, PMD; il est également proposé de continuer à observer le déroulement des opérations au moins jusqu'en septembre 2007; à ce stade, le FIDA se sera forgé, au fil de l'utilisation du SAFP, une vision plus claire d'un certain nombre de problèmes interdépendants.

VI. NOTATION DE LA PERFORMANCE DES PAYS

42. **Notation de la performance des politiques et institutions du secteur rural.** La formule d'allocation retenue par le FIDA comporte trois variables de performance:

- a) la performance des politiques et institutions du secteur rural, à laquelle le FIDA assigne un coefficient de pondération de 45% dans l'évaluation de la performance du pays;
- b) la performance du portefeuille, à laquelle le FIDA assigne un coefficient de 35%;
- c) la performance des politiques et institutions nationales (note d'évaluation des politiques et institutions nationales (EPIN) attribuée par la Banque mondiale), à laquelle le FIDA assigne un coefficient de 20%.

43. **Critères d'évaluation de la performance du secteur rural.** Le FIDA a adopté cinq groupes de critères relatifs à la performance du secteur rural, sur la base du *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006*. Au total, ces cinq groupes contiennent 12 critères à évaluer, dont la pondération est identique. Ces groupes et les critères qui les composent sont les suivants:

- a) Renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations
 - environnement politique et juridique des organisations rurales

- dialogue entre le gouvernement et les organisations rurales
- b) Améliorer l'accès équitable aux ressources naturelles productives et aux technologies
 - accès à la terre
 - accès à l'eau à usage agricole
 - accès aux services de recherche et de vulgarisation agricoles
- c) Améliorer l'accès aux services financiers et aux marchés
 - mise en place de conditions propices au développement des services financiers ruraux
 - accès aux marchés des intrants et des produits agricoles
- d) Questions d'équité entre les sexes
 - accès à l'éducation dans les zones rurales
 - représentation des femmes
- e) Gestion des fonds publics et respect des obligations redditionnelles
 - affectation et gestion des fonds publics en faveur du développement rural
 - respect des obligations redditionnelles, transparence et corruption en zone rurale.

44. En 2004, il a été décidé de décomposer ces 12 critères de performance en 59 sous-critères, chacun faisant l'objet d'une notation séparée. On calcule ensuite la moyenne des sous-critères qui composent chacun des 12 critères pour produire les 12 notes correspondantes. La moyenne de ces 12 notes permet d'obtenir la note globale de performance du secteur rural. La plupart des organisations qui utilisent un SAFP appliquent désormais une pondération au niveau des groupes de critères. Le FIDA étudie actuellement une méthode susceptible de simplifier la notation de la performance, les pondérations et les notes étant assignées uniquement au niveau des groupes de critères. Les critères et les sous-critères serviraient alors uniquement de points de repère et d'éléments de travail, mais ils ne feraient plus l'objet d'une notation ou d'une pondération individuelle. Si cette solution était retenue, il conviendrait d'ajouter des explications claires décrivant les principes d'attribution de chaque note.

45. En 2004, l'opération de notation de la performance du secteur rural a été réalisée au sein des divisions régionales, sur la base de critères de référence propres à chaque région. En 2005, le FIDA a engagé une coordination entre les différentes régions afin de favoriser l'homogénéité de la notation à l'échelle du FIDA (et de favoriser l'apprentissage), mais la notation continuera à relever essentiellement de la responsabilité des régions et des directeurs régionaux. L'opération de notation de la performance politique et institutionnelle du secteur rural est une occasion privilégiée de mener une concertation sur les politiques publiques avec les gouvernements des États et les autres parties prenantes du pays. La première opération de notation a été réalisée en mai et juin 2004. Cependant, compte tenu des moyens de consultation potentiellement limités dans un grand nombre d'États membres, il est jugé préférable de programmer des consultations moins fréquentes, tous les deux ou trois ans par exemple (selon le volume et la nature des opérations engagées par le FIDA dans chaque pays) plutôt que de s'efforcer de les réaliser chaque année. Dans l'intervalle, les notes de performance du pays seraient mises à jour dans le cadre d'un travail sur dossiers, et seraient comme auparavant prises en compte dans l'opération annuelle de notation des pays.

46. **Notation de la performance du portefeuille.** La performance du portefeuille est l'une des trois variables relatives à la "performance du pays" qui interviennent dans la formule d'allocation retenue par le FIDA. Elle reflète l'appréciation que le personnel et la division régionale portent sur la performance de chacun des projets en cours, en cherchant à déterminer s'il s'agit d'un projet "à risque" ou "faisant problème". Le FIDA a adopté la méthode des "drapeaux rouges" (signes d'alerte) élaborée par l'IDA pour définir les projets à risque, mais il utilise une série d'indicateurs qui ne recoupe qu'en partie celle de l'IDA de la Banque mondiale.

47. La formule actuelle d'évaluation de la performance du portefeuille privilégie la notion de projets "en échec ou voués à l'échec"; il conviendrait de tenir également compte de la performance des opérations qui n'entrent pas dans la catégorie des projets à risque. En d'autres termes, une formule qui mesure la performance du portefeuille uniquement en fonction de la proportion de projets à risque ou faisant problème passe à côté d'informations relatives à la performance des projets qui ne sont pas à risque, cette performance pouvant aller de juste suffisante à excellente. Le FIDA a pris conscience de cette difficulté, et a commencé à y remédier dans le cadre de la révision des lignes directrices relatives à l'examen du portefeuille. Il s'agit là d'un aspect particulièrement important pour le FIDA, car de nombreux portefeuilles de pays ne contiennent qu'un ou deux projets seulement. En conséquence, les notes de performance de son portefeuille sont "en dents de scie" et instables. Un pays peut facilement obtenir la note de 100% (tous les projets sont à risque ou font problème) ou de 0% (aucun projet n'est à risque ou ne fait problème), et passer brutalement d'un extrême à l'autre.

48. **Améliorations proposées dans le cadre de l'étude en cours.** Les services du FIDA étudient actuellement plusieurs solutions qui permettraient d'améliorer l'utilisation des mesures de performance du portefeuille dans la formule du SAFP. Ces mesures sont notamment les suivantes:

- élargir l'échantillon de projets dont la performance est notée, en allongeant la période considérée au lieu de se cantonner aux projets actifs. Cela permettrait de lisser les notes de performance et d'atténuer la bimodalité;
- continuer à tirer les enseignements de l'expérience d'autres institutions multilatérales. Par exemple, la BDC a adopté un système de notation de la performance du portefeuille qui, une fois pleinement opérationnel, permettra de suivre la performance d'un projet tout au long des différentes étapes de son évolution, en appliquant les sept critères de performance retenus par le Comité d'aide au développement de l'organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE);
- mettre au point une série de critères de performance des projets applicables à l'ensemble des projets, en remplacement ou en complément de ceux qui permettent de diagnostiquer les projets faisant problème et les projets à risque. Cela pourrait nécessiter de modifier les modalités de supervision des projets; et
- tenir compte du degré de risque des projets (et, dans certains cas, de l'instabilité des notes de performance) en plus du niveau absolu des notes. Ce facteur pourrait être mesuré, par exemple, au moyen de l'écart type des notes obtenues sur plusieurs années⁷.

VII. FONCTIONNEMENT DU SAFP DANS LE CADRE DES ALLOCATIONS RÉGIONALES

49. Comme indiqué à la section I, le Conseil d'administration a demandé au FIDA de tirer les enseignements de la pratique qui consiste à appliquer le SAFP dans le cadre du système d'allocation régionale, et de déterminer si le système et les allocations qui en résultent sont bien conformes aux priorités régionales de développement. Le tableau 4 présente la situation actuelle (2005) pour chacune des régions, accompagnée du montant des allocations recalculées dans le cadre de simulations réalisées selon deux scénarios différents. La colonne 1 représente la situation actuelle, et fait figurer les allocations telles qu'amendées et adoptées par le Conseil d'administration en 1999 (EB 99/67/R.10). Pour permettre une comparaison immédiate, la colonne 2 indique le montant de l'allocation qu'obtiendrait chaque région si chacun des pays qui la composent recevait son allocation

⁷ Si cette mesure s'avérait utile, elle constituerait une variable distincte de la performance du portefeuille dans la formule d'allocation, laquelle comporterait donc deux variables de performance du portefeuille et deux variables de performance politique et institutionnelle; le FIDA disposerait ainsi d'une méthode originale parfaitement adaptée à sa spécificité.

en application de la formule de calcul actuelle du SAFP mais en l'absence d'allocation régionale préalable. Ce scénario se traduit par une chute de 47,2 millions de USD (soit 10 points de pourcentage) de l'allocation des deux principales régions africaines, qui est ramenée à 26,8% du montant total des ressources du FIDA, contre un niveau actuellement fixé à 36,8%. Ces chiffres confirment la conclusion déjà indiquée: compte tenu de l'importance de la population dans la formule de SAFP actuelle, les régions les plus peuplées obtiennent des allocations proportionnellement plus importantes.

Tableau 4. Répartition des ressources entre les régions selon trois scénarios: allocation préétablie, allocation issue du SAFP et allocation avec modification de la formule (en millions de USD)

Région	1 Montant actuel de l'allocation régionale décidé par le Conseil d'administration en 1999	2 Montant de l'allocation en appliquant la formule actuelle du SAFP	3 Montant de l'allocation SAFP en prenant en compte la population rurale avec pondération de 0,45
Afrique de l'Ouest et du Centre	87,3 (18,4%)	53,0 (11,2%)	64,0 (13,5%)
Afrique orientale et australe	87,3 (18,4%)	74,4 (15,6%)	89,8 (18,9%)
Asie et Pacifique	147,3 (31,0%)	194,3 (40,9%)	182,5 (38,4%)
Amérique latine et Caraïbes	80,9 (17,0%)	87,4 (18,4%)	67,2 (14,2%)
Proche-Orient et Afrique du Nord	72,2 (15,2%)	65,9 (13,9%)	71,4 (15,0%)
TOTAL (2005)	475 (100%)	475 (100%)	475 (100%)

50. La troisième et dernière colonne permet d'apprécier l'effet de la modification de la variable de population de la formule du SAFP sur le montant des allocations aux régions. Ces chiffres sont le résultat d'une simulation remplaçant la population totale par la population rurale et modifiant l'influence de la population dans la formule, autrement dit sa pondération. Il ressort des calculs que, même en ramenant la pondération de la variable relative à la population rurale des États membres emprunteurs à 0,45 (colonne 3), on obtient des allocations régionales brutes qui s'écartent beaucoup du niveau actuel des enveloppes régionales préétablies. La variation la plus nette concerne l'Afrique de l'Ouest et du Centre, qui obtiendrait 25% de moins que son allocation actuelle, tandis que l'Afrique orientale et australe recevrait 3% de plus; cette différence s'explique non seulement par une population rurale légèrement inférieure, mais aussi par le fait que les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre obtiennent en moyenne une note de performance du pays inférieure à ceux de la région Afrique orientale et australe.

51. Puisque la formule d'allocation comprend d'autres variables relatives aux besoins et à la performance, celles-ci ont également fait l'objet de simulations afin de déterminer dans quelle mesure la modification de leur niveau est susceptible de se traduire par une évolution du montant des allocations régionales. On a ainsi fait varier tant la performance que le RNB par habitant, mais aucun de ces deux types de variation ne produit de modifications aussi sensibles du montant des allocations que les variations affectant la population, et elles ne se traduisent pas par une amplitude de réaction et une variation du niveau des allocations homogènes d'une région à l'autre.

52. À cet égard, l'adoption d'un système uniforme de comparaison et d'allocation se traduirait par des besoins très importants sur le plan de l'évaluation interrégionale de la performance et nécessiterait une notation homogène de la performance d'une division à l'autre. Après avoir évalué la performance

dans un cadre régional pendant un an, et alors que ce travail est engagé pour la deuxième année, le FIDA aurait à adapter, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes permettant de passer à un système uniforme, ce qui s'accompagnerait d'une hausse des frais de fonctionnement. Plus précisément, pour passer à une opération de notation transrégionale, il faudrait:

- fournir aux responsables de la notation une série de classements mondiaux des pays réalisés à partir des données disponibles (en partie parce qu'il ne serait pas rentable d'obliger chaque responsable de la notation à rechercher et analyser des données permettant d'établir des comparaisons à l'échelle mondiale);
- fournir pour chaque région des scores de référence relatifs à la performance des pays afin d'aider les responsables de la notation à situer la performance relative de chacun des pays; et
- charger un coordonnateur de la notation de la performance du SAFP d'organiser des séances de travail interrégionales au cours de l'opération annuelle de notation, afin de favoriser l'homogénéité de la notation d'une région à l'autre⁸.

53. D'autres simulations ont par ailleurs été réalisées afin d'évaluer l'effet du plafonnement des allocations attribuées aux deux principales régions d'Afrique et de l'allocation du reliquat aux autres régions en appliquant la formule du SAFP. Il ressort de ces simulations que, dans cette hypothèse, les allocations s'écarteraient toujours nettement des niveaux actuels, même en jouant sur le "poids" de la population.

54. Le présent examen aboutit à la conclusion que, à court terme, les allocations préétablies accordées aux principales régions d'Afrique, les allocations attribuées aux autres pays d'Afrique qui appartiennent à la région Proche-Orient et Afrique du Nord, et les allocations dont bénéficient les autres régions accordent toujours l'importance requise aux objectifs de développement du FIDA et aux moyens qui concourent à leur réalisation dans le cadre de l'ensemble de ses opérations, et tout particulièrement en Afrique. Grâce à l'application du SAFP, le FIDA a fait en sorte que les ressources limitées dont il dispose soient allouées en tenant compte tant des besoins que des performances, et ce travail va se poursuivre à l'avenir. Au fil de la mise en œuvre du système, le FIDA se forgera une expérience nettement plus étoffée. Les progrès réalisés au cours des deux prochaines années dans l'évaluation et la notation intrarégionale de la performance devraient permettre de réexaminer en 2007 l'adoption d'un mode universel d'allocation des ressources.

VIII. ALLOCATIONS AUX PAYS EN SITUATION POST-CONFLICTUELLE

55. Conformément aux précédentes délibérations du Conseil d'administration concernant les allocations aux pays en situation post-confliktuelle⁹, le FIDA, à l'instar de la BAsD, a élaboré des procédures qui tiennent compte des principes directeurs régissant l'allocation aux pays en situation post-confliktuelle définis dans le cadre de la treizième reconstitution des ressources de l'IDA (lesquelles ont été mises à jour pour tenir compte de l'IDA-14). Les pays qui peuvent prétendre à une

⁸ Tant que seuls les pays appartenant à une même région sont en concurrence pour l'obtention des ressources, le contrôle de la qualité et de l'homogénéité peut lui aussi être effectué dans un cadre intrarégional. Si, en revanche, le FIDA décidait d'allouer les ressources aux pays dans un cadre mondial unique, alors il serait probablement nécessaire de mettre en place un groupe central de coordination, sous une forme ou sous une autre. Toutes les BMD et autres fonds et qui procèdent ainsi se sont dotés d'une structure de ce type.

⁹ Document EB 2003/79/C.R.P.3.

allocation post-conflictuelle¹⁰ recevront une allocation normale calculée en application du SAFF et augmentée d'un montant compris entre 30% et 100% de cette allocation. Le pourcentage de ce supplément sera fonction de la note de performance obtenue par le pays à l'issue du conflit, telle que calculée par l'IDA. Le FIDA pourrait élaborer d'autres dispositions opérationnelles une fois la politique applicable aux situations post-conflictuelles approuvée. Les pays qui se relèvent après une catastrophe naturelle continueraient à recevoir un appui financier indépendamment des allocations issues du SAFF (comme c'est le cas à l'IDA), tandis que les États appartenant à la catégorie des pays à faible revenu en difficulté (LICUS) continueraient à recevoir des allocations correspondant au score qu'ils ont obtenu en application du SAFF.

56. Les accords IDA-14 ont modifié la durée de l'allocation renforcée, de sorte que les pays qui remplissent les conditions requises peuvent maintenant bénéficier de l'allocation spéciale consentie aux pays en situation post-conflictuelle pour une durée maximale de quatre ans, suivie d'une période de transition d'une durée maximale de trois ans, avant de recevoir à nouveau une allocation SAFF normale. Cette formule donne aux divisions régionales une plus grande souplesse qui leur permet d'échelonner au mieux les engagements afin d'appuyer les programmes de pays et de faire en sorte que les capacités d'exécution soient en rapport avec les moyens financiers que reçoivent les pays en situation post-conflictuelle. Pour appuyer les efforts de paix et améliorer la productivité de l'aide dans ces pays, il est indispensable de calquer le profil des flux d'aide sur les progrès réalisés sur le plan des capacités, ce qui permet de conforter la paix et d'accélérer la stabilisation et la reconstruction. Cette approche permet également de mieux prévoir les apports de ressources et de disposer d'éléments plus probants pour évaluer les besoins, tout en garantissant l'équité de traitement d'un pays et d'une région à l'autre. De surcroît, ces procédures prévoient une série d'indicateurs de performance, inspirés de ceux définis par l'IDA-13/14, qui sont particulièrement adaptés à la situation des pays en situation de conflit, et privilégient les domaines les plus pertinents, notamment la sécurité et la réconciliation.

IX. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

57. Le présent rapport fait le point des progrès déjà accomplis au FIDA dans la mise en œuvre du SAFF; il insiste sur les domaines pour lesquels des modifications sont envisageables afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité du système. L'expérience acquise dans les années à venir, tant au travers de l'application du SAFF au FIDA que grâce aux enseignements tirés par les autres institutions, devrait permettre de perfectionner encore le système. Le Conseil d'administration serait pleinement consulté préalablement à l'adoption de toute mesure visant à procéder à ces modifications ou à un quelconque changement, et un nouvel examen analysant les résultats obtenus dans l'intervalle sera présenté au Conseil d'administration en septembre 2007.

58. Les domaines dans lesquels le FIDA s'attachera à améliorer encore l'efficacité du système existant et de ses différents paramètres sont les suivants:

- améliorer l'évaluation de la performance et du portefeuille, tant au niveau interrégional qu'au niveau intrarégional;
- administrer l'allocation plancher de façon pragmatique aux pays qui la reçoivent déjà ou à ceux qui sont très peu peuplés; et
- partager les connaissances et les enseignements avec les autres institutions financières qui utilisent des SAFF analogues, en insistant sur les solutions adoptées par le FIDA pour prendre en compte la réduction de la pauvreté rurale dans le cadre de ce système.

¹⁰ À l'heure actuelle, neuf pays de l'IDA peuvent prétendre à une allocation spéciale réservée aux pays en situation post-conflictuelle: Afghanistan, Angola, Burundi, République démocratique du Congo, Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Sierra Leone et Timor-Leste (le Libéria et le Soudan devraient prochainement remplir les conditions requises).

59. La direction recommande que le Conseil d'administration approuve la proposition tendant à ce que le FIDA:

- a) continue à utiliser la population et le revenu par habitant comme indicateurs de besoin mais adopter la population rurale comme base de calcul et ramener la pondération assignée à la population de 0,75 à 0,45;
- b) adopte une période d'allocation triennale à horizon mobile, les scores de tous les États membres autorisés à emprunter étant calculés annuellement en appliquant la formule retenue;
- c) procède à la réallocation des fonds inemployés selon les principes déjà convenus, en appliquant la formule de calcul basée sur la performance qui été retenue, un montant limité à 4% de l'allocation régionale annuelle pouvant être alloué à la discrétion de la direction pour répondre à des considérations stratégiques et opérationnelles;
- d) maintienne les allocations régionales au niveau déjà convenu; et,
- e) présente un bilan de la mise en œuvre du SAFP au Conseil d'administration en septembre 2007.

Tableau 1: Fonds multilatéraux de financement à des conditions de faveur utilisant un système d'allocation fondé sur la performance

Institution	Fonds	Date de fondation	Phase	Instauration SAFF	Critères d'attribution
Banque africaine de développement	Fonds africain de développement	1973	FAfD X	1999	Politique de crédit de la BAfD, 1995. La BAfD utilise la classification de l'IDA pour les pays africains
Banque asiatique de développement	Fonds asiatique de développement	1973	FAsD IX	2001	Politique de modulation de la BAsD, 1998
Banque de développement des Caraïbes	Fonds spécial de développement	1984	FSD 6	2000	Tous les pays membres (accès limité pour le groupe 1)
Banque interaméricaine de développement	Fonds des opérations spéciales (FOS)	1961	Accord 1998	2002	Cinq pays (groupe D-2): Bolivie, Guyana, Haïti, Honduras et Nicaragua (+ montant limité en faveur de la BDC)
Banque interaméricaine de développement	Mécanisme de financement intermédiaire (MFI)	1982	Accord 1998	2002	Cinq pays (groupes C et D1) (PIB par habitant < 2 150 USD en valeur 2000). Équateur, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Suriname
FIDA	FIDA	1977	FIDA VI	2005	Tous les États membres en développement
Groupe de la Banque mondiale	Association internationale de développement (IDA)	1961	IDA 13	1977	PIB par habitant (en dollars valeur 2003) inférieur à 895 USD

Tableau 2: Formules de calcul des allocations

Institution	Formule				Autres facteurs			
	Facteurs relatifs au besoin		Facteurs relatifs à la performance		Résultats	Plancher	Plafond	Diminution du volume
Banque africaine de développement (FAfD IX, 2002-2004)	$POP \times PNBph^{-0,125}$	x	$[(0,7EPIN+0,3PORT) \times (GOV/3,5) \times FAPC]^{2,0} \times DEM$	=	Pourcentage d'allocation	5,0 millions de DTS par pays		Chaque allocation est diminuée en fonction du pourcentage accordé sous forme de dons. FAfD-X (2005-07)
Banque asiatique de développement (2005)	$POP^{0,6} \times PNBpr^{-0,25}$	x	$[(ES_EPIN^{0,7} \times PORT^{0,3}) \times GOV]^{2,0} \times DEM$	=	Pourcentage d'allocation			
Banque de développement des Caraïbes	$\log POP \times PNBph^{-0,9} \times VUL^{2,0}$	x	$[0,7EPIN+0,3PORT]^{2,0} \times DEM$	=	Pourcentage d'allocation			
Banque interaméricaine de développement (MFI)	$[(0,133Fonds)(POP/\sum POP)] + [(0,133Fonds)(1/PIBph)/\sum(1/PIBph)] + [(0,133Fonds)(DETTE/\sum DETTE)]$	+	$[(0,6Fonds) \times (0,7EIPP+0,3PORT)] / [\sum(0,7EIPP+0,3PORT)]$ (L'EIPP est analogue à l'EPIN)	=	Allocation en dollars			
Banque interaméricaine de développement (FOS)	$[(0,22Fonds)(POP/\sum POP)] + [(0,18Fonds)[(1/RNBph)/\sum(1/RNBph)]]$	+	$[(0,6Fonds) \times (0,7EIPP+0,3PORT)] / [\sum(0,7EIPP+0,3PORT)]$	=	Allocation en dollars			
Fonds international de développement agricole	$POP^{0,75} \times PNBph^{-0,25}$	x	$[0,2EPIN+0,35PORT+0,45EPINrural]^{2,0} \times DEM$	=	Pourcentage d'allocation	1,0 million de USD		
Banque mondiale (IDA)	$POP \times PNBph^{-0,125}$	x	$[(0,8EPIN + 0,2PORT) \times (GOV/3,5)^{1,5}]^{2,0} \times DEM$	=	Pourcentage d'allocation	3,3 millions de DTS par pays (IDA 14)	20 USD par habitant et par an	Chaque allocation est diminuée en fonction du % accordé sous forme de dons

EIPP = évaluation des institutions et des politiques par pays (Banque interaméricaine de développement); EPIN = évaluation des politiques et des institutions nationales; DETTE = ratio de service de la dette publique; ES_EPIN = critère de l'EPIN relatif à la performance économique et sociale; Fonds = montant de l'enveloppe du MFI/FOS; PIB/PNB/RNBph = PIB par habitant ou PNB par habitant ou RNB par habitant; GOV = pour le FAsD la moyenne des cinq critères du groupe "gestion du secteur public"; pour le FAfD, moyenne des six critères relatifs à la gouvernance et à la performance du secteur public plus moyenne mobile sur trois ans du "signal d'alerte" relatif à la passation des marchés entrant dans le calcul de la note de performance du portefeuille; pour l'IDA moyenne des cinq critères qui composent le groupe relatif à la gestion du secteur public plus moyenne mobile sur trois ans du signal d'alerte relatif à la passation des marchés intervenant dans le calcul de la performance du portefeuille; IDH = indice du développement humain; log = logarithme; AFP = allocation fondée sur la performance; FAPC = facteur d'augmentation en situation post-conflictuelle (compris entre 1,13 et 1,30, plafonné à 1,5); POP = population; PORT = performance du portefeuille; EPIN rural = notation de la performance des politiques et institutions en faveur du développement rural au FIDA; DEM = facteur de démultiplication visant à faire en

sorte que le total des parts soit égal à 1,0; DTS = Droits de tirage spéciaux FMI; VUL = vulnérabilité du pays.

