
a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-septième session

Rome, 19-20 avril 2006

MODIFICATIONS PROPOSÉES DU SYSTÈME D'ALLOCATION FONDÉ SUR LA PERFORMANCE AU FIDA (SAFP)

L'évolution du SAFP au FIDA – vue d'ensemble

1. Le rapport de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, adopté par le Conseil d'administration à la vingt-cinquième session anniversaire du FIDA, stipulait que le Fonds devrait élaborer et mettre en œuvre un système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) explicite et transparent, parmi les nouveaux processus internes mis au point et appliqués par le FIDA pour renforcer son efficacité en matière de développement. "Afin de maximiser son impact sur la pauvreté rurale, conformément à l'objectif qu'il s'est fixé, le FIDA continuera de concentrer ses ressources sur les possibilités les plus à mêmes de se traduire par une réduction rapide et durable de la pauvreté rurale grâce à un SAP conçu et appliqué de façon explicite et transparente"¹. Le rapport précisait aussi que "le SAP du FIDA devrait s'inspirer de l'expérience et de l'approche générale d'autres IFI en la matière (notamment le FAfD, le FAsD et l'IDA), mais aussi refléter clairement le mandat spécifique du Fonds, ses mécanismes d'assistance, sa structure financière et son mode de gouvernance"².

2. La Consultation sur la sixième reconstitution a également réaffirmé que, comme il avait été convenu lors de la cinquième reconstitution, 67% au moins des ressources que le FIDA consacre aux prêts devraient être accordées aux pays qui empruntent à des conditions particulièrement favorables. Conformément à l'Accord portant création du FIDA, les ressources du Fonds doivent être utilisées en tenant compte du principe d'une "répartition géographique équitable" de ses ressources³. La Consultation sur la sixième reconstitution est convenue également que le programme de travail proposé ferait du SAFP un système uniforme de comparaison et d'allocation qui s'appliquerait à l'ensemble du programme de prêts, en tenant compte à la fois des priorités à respecter en ce qui concerne la répartition régionale de l'aide au développement et de la nécessité de réserver les deux tiers au moins du programme de prêts aux emprunteurs qui bénéficient de conditions particulièrement favorables.

¹ Euvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté. Rapport de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA (2004-2006). Document GC 26/L.4 (paragraphe 41 et 42).

² Au forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Paris en mars 2005, la Banque asiatique de développement a présenté une étude comparative des différents SAFP, y compris celui du FIDA.

³ Accord portant création du FIDA, section 1 d) de l'article 7.

3. Le Conseil d'administration a ensuite examiné et approuvé à sa soixante-dix-neuvième session la "structure et le fonctionnement" du SAFF au FIDA, tels qu'ils avaient été mis au point en consultation avec les États membres. À cet effet, le Conseil des gouverneurs avait créé un groupe d'étude informel des membres. Il a également été noté que le SAFF continuerait à évoluer à la lumière de l'expérience opérationnelle. Le modèle initial serait le point de départ d'un processus permanent d'affinement portant sur la méthode d'évaluation et la pondération des différents facteurs inclus dans la formule.

4. À sa quatre-vingt-cinquième session tenue en septembre 2005, le Conseil d'administration a examiné le rapport sur la mise en œuvre du SAFF au FIDA⁴, et les changements recommandés sur certains aspects méthodologiques du SAFF, sur la base de l'expérience acquise dans la mise en œuvre du système en 2004-2005 et des enseignements tirés par les autres institutions financières internationales (IFI) à l'occasion de la mise en œuvre de leur propre SAFF.

5. Il est apparu qu'une série de problèmes techniques entravait la mise en œuvre efficace du système. Premièrement, les grands écarts de population entre les États membres du FIDA entraînaient de grandes différences dans les scores des pays, nécessitant l'adoption d'allocations plancher et plafond pour pas moins de 52 pays, ce qui limitait la réaction du système à l'évolution des indicateurs de performance. Deuxièmement, il a été considéré que conformément à la vocation et à la spécificité du FIDA, la population rurale était un meilleur indicateur des besoins des ruraux pauvres que la population totale. Enfin, il a été envisagé d'apporter des changements à la méthode d'allocation afin qu'il soit plus facile de modifier la note de performance des pays, la liste annuelle des emprunteurs effectifs, le calendrier et le montant prévu des prêts (c'est-à-dire la réserve). Lors de l'examen du rapport, le Conseil a demandé que la question des allocations régionales fasse l'objet d'une étude plus approfondie, que les coefficients de pondération utilisés et l'inclusion dans la formule d'autres éléments fassent l'objet de nouvelles simulations, et que les résultats obtenus sur ces questions lui soient communiqués à une future session.

6. Une note d'information sur le SAFF a été présentée à la cinquième session de la Consultation sur la septième reconstitution⁵. Cette session a examiné la mise en œuvre du SAFF et formulé des propositions dans un document de séance établi lors de la Consultation⁶, et dans un rapport supplémentaire, qui ont tous deux été soumis à un groupe de travail comprenant des représentants de toutes les listes. Ces deux documents font partie du rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA (2007-2009)⁷. À sa vingt-neuvième session tenue en février 2006, le Conseil d'administration a approuvé par sa résolution 141/XXIX le rapport de la Consultation. Ce rapport confirme que le système d'allocation uniforme étendu à l'ensemble du programme de prêts du FIDA entrera en vigueur dans le cadre du programme de travail pour 2007 (c'est-à-dire la première année de la période de la septième reconstitution) et que les allocations régionales fixes cesseront d'être appliquées. Il confirme aussi que le système uniforme devra respecter les priorités relatives à la répartition régionale de l'aide au développement et réserver les deux tiers au moins de cette aide à l'Afrique et aux autres emprunteurs bénéficiant de conditions particulièrement favorables. À cet égard, le FIDA continuera d'accorder à l'Afrique subsaharienne au moins le pourcentage actuel des ressources dont elle bénéficie, sous réserve que la performance des différents pays le justifie.

7. Le rapport de la Consultation indique en outre qu'un séminaire informel examinera les modifications à apporter à la formule actuelle du SAFF, en se référant au document sur le SAFF présenté au Conseil d'administration en septembre 2005. Ces modifications pourraient consister à

⁴ Examen de la mise en œuvre du système d'allocation fondé sur la performance au FIDA (EB 2005/85/R.3).

⁵ Système d'allocation fondé sur la performance: note d'information (REPL. VII/5/INF.3), 14 décembre 2005.

⁶ Système d'allocation fondé sur la performance (REPL. VII/5/C.R.P.7/Rev.1).

⁷ Contribution du FIDA à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement: Rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA (2007-2009). Document GC 29/L.4.

remplacer la population totale par la population rurale et affecter différents coefficients de pondération aux principaux facteurs (notamment la population), ce qui aurait pour effet de renforcer l'influence de la performance. Il a en outre été convenu que le Conseil d'administration déciderait des modifications à apporter au système à sa session d'avril 2006. À cet égard, un séminaire informel tenu au FIDA le 31 mars a établi une note technique qui est publiée sur le site web restreint du FIDA.

Questions soulevées sur le SAFF au FIDA

8. Le séminaire informel qui s'est réuni le 31 mars a examiné (à la demande de la Consultation sur la reconstitution) les modifications à apporter à la formule compte tenu de la propre expérience que le FIDA a acquise à l'occasion de sa mise en œuvre ainsi que les questions soulevées en septembre 2005. Ces questions sont notamment les suivantes:

- a) catégorie de population retenue et coefficient de pondération qui lui est attribué; et
- b) gestion des allocations.

9. Ces questions, soulevées pour la première fois lors de la conception initiale du SAFF au FIDA en 2003, ont été mises en relief dans le document de séance⁸ établi conjointement à celui qui a été présenté à la session de septembre 2003 du Conseil d'administration. Ces deux questions ont été soulevées de nouveau à la session de septembre 2005 du Conseil d'administration, à l'occasion de l'examen de l'expérience acquise par le FIDA dans la mise en œuvre du SAFF.

10. **Catégorie de population et coefficient de pondération.** Lorsqu'un pays a une nombreuse population, la population devient le facteur dominant dans la formule d'allocation au détriment des indicateurs de performance et, dans une moindre mesure, du RNB par habitant. En outre, la forte variation de la population en valeur relative entre les nombreux pays membres du FIDA fait que beaucoup de pays:

- a) se voient attribuer une allocation trop faible pour permettre la bonne réalisation de projets/programmes;
- b) se voient attribuer une allocation plancher ou plafond, qui les place en dehors d'un système fondé sur la performance/pauvreté; et
- c) reçoivent finalement des fonds par le biais d'importantes réallocations provenant de pays disposant d'allocations inutilisées.

11. Le FIDA a procédé à de nombreuses simulations afin de tester différents coefficients de pondération affectés à la population. En utilisant des coefficients allant de 0,6 à 0,75, de nombreux pays demeurent encore en dehors du système (pays disposant d'allocations plancher/plafond). Par contre, lorsque le coefficient de pondération est compris entre 0,1 et 0,5, ces pays sont moins nombreux, et avec un coefficient de pondération de 0,3, notamment, les allocations aux grands emprunteurs restent en dessous du plafond de 5% des ressources du FIDA. À ce niveau de pondération de la population, cependant, le facteur des "besoins" perd de l'importance et les allocations qui en résultent risquent d'être inférieures à la capacité d'absorption et à la demande des grands emprunteurs. En conclusion, un coefficient de pondération de 0,5 est considéré comme un "point d'équilibre" auquel la population conserve une influence importante comme déterminant des "besoins" dans la formule tout en permettant à la performance et au RNB par habitant de jouer un rôle important. Il est donc proposé que la formule soit modifiée en fixant le coefficient de pondération de la population à 0,45.

⁸ Document EB 2003/79/C.R.P.3.

12. La population rurale a été retenue en principe, sous réserve que les données nécessaires soient disponibles, pour la phase initiale de la conception du SAFFP car elle favoriserait les pays où une forte proportion de la population vit en milieu rural, dans la mesure où le score obtenu par un pays dans le cadre du SAFFP est **relatif** par rapport à celui des autres pays. Le rapport entre la population totale et la population rurale n'est pas le même dans tous les États membres du FIDA. Si un pays a une population rurale proportionnellement plus nombreuse que celle des autres pays, il obtient un score proportionnellement plus élevé. Compte tenu du mandat du FIDA, la population rurale serait un meilleur indicateur des besoins des ruraux pauvres. La source des données est la même pour les deux catégories de population, à savoir la base de données de 2002 sur les indicateurs mondiaux du développement (Banque mondiale). (Ces données sont ensuite obtenues de la division de la population du département des affaires économiques et sociales de l'ONU.) On a toutefois fait observer que pour des raisons techniques, la définition de la population rurale varie d'un État membre à l'autre du FIDA.

13. **Gestion des allocations.** L'ampleur de la question relative à la gestion des allocations est peut-être propre au FIDA, vu le nombre important des États membres du FIDA qui peuvent prétendre à l'emprunt (il a atteint jusqu'à 115 emprunteurs bénéficiaires⁹). Actuellement, le FIDA compte environ 65 emprunteurs effectifs. Ce chiffre est élevé par rapport à celui de la plupart des autres institutions qui appliquent un SAFFP, alors que les ressources du Fonds sont relativement réduites. Les autres institutions, qui disposent de ressources plus importantes pour leurs engagements peuvent établir des volumes de prêts et des programmes raisonnables pour tous les pays éligibles, pratiquement tous les ans et utiliser la performance pour déterminer la révision annuelle des allocations. Au FIDA, en revanche, les prêts aux projets sont de l'ordre de 30 à 35 par an, chiffre très inférieur à celui des emprunteurs actifs. Pour résoudre ce problème, une méthode élargie d'allocations a en fait été envisagée au stade initial de la conception, avant l'adoption d'une période de trois ans assortie de reports, concentrations en début de période et réallocations. Ces systèmes d'allocation, comme peuvent en témoigner tous les praticiens du SAFFP, nécessitent une gestion minutieuse et des ajustements réguliers. Par exemple, la Banque asiatique de développement vient de mettre en place une période d'allocation de deux ans.

14. Ayant présent à l'esprit l'expérience de la mise en œuvre, le FIDA a proposé à la session de septembre 2005 du Conseil d'administration des révisions de la méthode d'allocation qui permettraient au FIDA d'introduire utilement:

- a) la modification annuelle des notes de performance des pays entraînant celle du score total des pays;
- b) la modification de la liste des pays qui devraient être des emprunteurs effectifs au cours d'une période donnée; et
- c) la modification du montant des prêts requis par chaque emprunteur effectif et du calendrier de ces prêts.

15. Si la session de septembre 2005 du Conseil d'administration n'a abouti à aucune modification de la méthode d'allocation, le FIDA n'en a pas moins continué à étudier les moyens de régler ces questions opérationnelles, qui demeurent essentielles. Une approche a été proposée au séminaire informel du 31 mars.

⁹ Rapport annuel du FIDA pour 2004, tableau 5.

Méthode d'allocation proposée

16. La mise en place d'une période annuelle d'allocation dans un cadre triennal de prêts a été présentée et examinée au séminaire informel et les observations formulées ont été prises en compte dans l'approche proposée. Les caractéristiques essentielles du système modifié sont les suivantes:

- a) Les scores des pays, déterminant les allocations provisionnelles des pays, sont calculés annuellement.
- b) Dans le cadre triennal de prêts, les fonds du programme de prêts sont alloués chaque année aux pays. L'allocation de la première année est ferme mais celle des deux années suivantes sont indicatives à des fins de planification.
- c) Chaque allocation annuelle est fondée sur la nouvelle note de performance et sur les nouvelles données relatives à la population, au revenu et à la liste des emprunteurs. Si les circonstances (c'est-à-dire la performance) ont changé par rapport à la précédente allocation, le score et l'allocation du pays concerné changent en conséquence.
- d) Toutes les procédures d'établissement des scores et des allocations des pays utilisent le SAFF.

17. L'allocation annuelle se ferait en différentes étapes, reposant sur les procédures existantes de constitution de la réserve, mais à l'importante condition que toutes les mesures soient régies par le SAFF:

- a) Les besoins et la performance de tous les États membres du FIDA qui peuvent prétendre emprunter sont pris en compte dans le calcul annuel des scores issus du SAFF pour tous les pays.
- b) Sur la base des scores issus du SAFF, de la liste des emprunteurs effectifs, des exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) et du cycle d'élaboration des projets, les divisions régionales identifient les pays susceptibles de figurer dans le programme annuel de prêts. Les allocations des pays sont ensuite déterminées sur la base du programme de prêts, en fonction des scores issus du SAFF.
- c) Les mémorandums d'admission sont actuellement établis pour chaque projet/programme potentiel et, sous réserve de satisfaire aux critères de qualité exigés, formellement inclus dans la réserve annuelle, pour déboucher sur la confirmation d'une allocation ferme permettant le démarrage du processus du projet/programme.
- d) Aux fins de l'établissement du programme indicatif des allocations sur une période triennale (correspondant à la période de reconstitution), les divisions régionales répètent la procédure exposée ci-dessus pour les deux années suivantes afin d'établir à titre indicatif les scores et les allocations des pays.
- e) Ces allocations ne constituent pas des droits. Si l'allocation d'un pays dépasse sa capacité d'absorption ou ses besoins pour une année donnée (parce que ses besoins de fonds sont inférieurs à l'allocation initiale), au lieu de laisser des fonds inutilisés, le FIDA recense les fonds excédentaires et les réaffecte à d'autres pays figurant au programme de prêts en fonction des scores par pays issus du SAFF, garantissant ainsi pendant tout le processus l'influence de la performance dans les allocations. Le volume de ces réallocations serait limité en proportion du programme global de prêts.

- f) Le résultat est une allocation triennale aux emprunteurs effectifs, au titre du SAFP.

Ces procédures de gestion des allocations aux pays figurant au programme de prêts ne nécessiteraient ni concentration en début de période, ni report et réduiraient beaucoup l'intensité du processus d'allocation et de réallocation.

18. La liste finale des pays emprunteurs pour l'année suivante serait établie dans le cadre de la période triennale de prêts à partir de la liste totale des emprunteurs effectifs au cours de la période de la septième reconstitution. L'allocation des ressources aux pays figurant dans le programme de prêts aurait lieu chaque année en complète conformité avec le SAFP et serait sensible à l'évolution de la performance. L'application d'un SAFP uniforme, sur la base des pays figurant dans le programme de prêts, avec des allocations déterminées par l'évolution annuelle de la performance des pays et de leurs besoins, répondrait aux principes de base du SAFP et correspondrait mieux à la pratique des autres organisations dotées d'un SAFP.

19. **Maintien du système actuel.** Il est à noter que si aucun changement du système actuellement appliqué n'est approuvé, les coefficients de pondération utilisés dans la formule actuelle continueront de s'appliquer pour déterminer le programme de prêts dans le cadre du programme de travail pour 2007. L'application de la méthode du SAFP actuel dans le cadre d'allocations mondiales intensifiera les problèmes énumérés, à savoir la faiblesse des allocations par pays, la réaction limitée à l'évolution de la performance et la mise hors système de certains pays. Le Conseil sera tenu informé des effets qui en découleront pour le programme de prêts, mais si la formule n'est pas ajustée, il faudra peut être, comme il ressort des scénarios préliminaires, soit augmenter le nombre total des projets/programmes (afin de faire face au faible niveau des allocations de nombreux pays) soit procéder à d'importantes réallocations des ressources inutilisées par certains pays. À cet égard, plusieurs participants au séminaire informel ont suggéré qu'un groupe de travail soit créé pour examiner ces questions et conseiller des modifications futures possibles.

Conclusions et recommandations

20. Les exposés présentés au séminaire informel du Conseil et les débats de ce séminaire ont été axés sur ces questions et ont proposé des modifications que le FIDA a étudiées tout au long de la mise œuvre du SAFP, depuis son approbation par le Conseil d'administration en 2003. La catégorie de population retenue et le coefficient de pondération qui lui est affecté, ainsi que la nécessité de disposer d'une méthode de gestion des allocations qui soit adaptée à la composition du FIDA et à la structure de ses ressources ont été identifiés à ce jour comme les facteurs qui limitent l'efficacité globale du système. Des travaux supplémentaires sont nécessaires, en collaboration avec les autres praticiens du SAFP, afin d'examiner si le RNB par habitant est le meilleur indicateur de la pauvreté, apporter des améliorations à l'analyse et à la notation de la performance, et réfléchir à l'utilisation des allocations plancher et plafond. La création d'un groupe de travail du Conseil pourrait faciliter l'exécution de ces tâches.

21. Pour la préparation du programme de travail pour 2007 et des programmes de prêts ultérieurs au cours de la période de la septième reconstitution, la direction recommande que le Conseil d'administration approuve la proposition visant à ce que le FIDA:

- a) continue à utiliser la population totale et le revenu par habitant comme indicateurs des besoins, mais abaisse le coefficient de pondération affecté à la population de 0,75 à 0,45;
- b) adopte la population rurale comme base de calcul du programme de prêts pour 2008, sous réserve que les données sur la population rurale soient validées; et

- c) utilise, dans le cadre d'allocations triennales, une méthode d'allocation annuelle au moyen de scores calculés chaque année pour tous les États membres qui peuvent prétendre à l'emprunt, selon une formule convenue.

22. Le Conseil est en outre invité à examiner la création d'un groupe de travail du Conseil chargé d'examiner les questions soulevées par le SAFF et les éventuelles modifications futures de la formule.