

Cote du document:	EB 2007/92/R.46
Point de l'ordre du jour:	17
Date:	13 novembre 2007
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



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

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

Conseil d'administration — Quatre-vingt-douzième session
Rome, 11-13 décembre 2007

Pour: **Approbation**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après.

Brian Baldwin

Conseiller principal, gestion des opérations

téléphone: +39 06 5459 2377

courriel: b.baldwin@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la présentation à la trente et unième session du Conseil des gouverneurs, en 2008, d'un rapport de situation fondé sur le présent rapport et ses additifs contenant les notes de pays de 2007 et les allocations pour 2008.

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

I. Introduction

1. Le Conseil des gouverneurs a approuvé à sa vingt-sixième session, tenue en février 2003, l'établissement d'un système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), et délégué au Conseil d'administration le pouvoir de définir les modalités détaillées de la conception et de la mise en œuvre de ce système.
2. Le SAFP repose sur l'établissement d'allocations annuelles mises en œuvre dans le cadre de cycles triennaux ou "périodes d'allocation". Au cours de chaque cycle, le FIDA réexamine annuellement les allocations *ex ante* en fonction des résultats des évaluations de la performance du pays conduites chaque année, afin de tenir compte des changements importants relatifs aux besoins et/ou aux progrès des pays, constatés dans la sphère politique et institutionnelle. Le premier exercice d'allocation a porté sur la période 2005-2007. L'exercice actuel couvre la période 2007-2009, qui coïncide avec celle de la septième reconstitution. Le rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA¹ a confirmé que l'extension du système uniforme d'allocation à l'ensemble du programme de prêts du FIDA entrerait en vigueur avec le 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 cesseraient de s'appliquer.

II. Révision de la méthodologie du SAFP

3. À l'issue des débats qu'il a tenus à sa session d'avril 2006, le Conseil d'administration est convenu de ce qui suit:
 - a) Conformément à l'Accord portant création du FIDA, les ressources du Fonds continueront d'être utilisées "compte étant dûment tenu du principe d'une répartition géographique équitable". En outre, l'application d'un système uniforme d'allocation à partir de 2007 permettra au FIDA, conformément à ce qui a été décidé lors de la septième reconstitution, de continuer "à affecter à l'Afrique subsaharienne un pourcentage de ressources au moins égal à celui que la région reçoit actuellement, sous réserve que la performance individuelle des pays le justifie".
 - b) Le FIDA continuera à appliquer le SAFP sur la base d'un cycle triennal de prêt/allocation, et programmera des allocations pour les pays figurant sur la liste des emprunteurs effectifs. Dans le même temps, le programme de travail connaîtra une expansion, et le Conseil sera tenu au courant des notes de pays, des allocations et des changements intervenus par suite de leur mise à jour.
 - c) Le coefficient de pondération de 0,45 est considéré comme le "point d'équilibre" auquel la population conserve une influence importante dans la détermination des "besoins" au sein de la formule, tout en laissant une place importante à la performance et au revenu national brut (RNB) par habitant. Il a été convenu par conséquent que la formule serait modifiée pour affecter à la population un coefficient de pondération révisé de 0,45.
 - d) De l'avis général, eu égard au fait que l'action du FIDA est spécifiquement axée sur la lutte contre la pauvreté rurale, l'utilisation de la population rurale dans la formule répondrait mieux au mandat du Fonds. Il a été décidé en

¹ La contribution du FIDA à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement: Rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA (2007-2009), document GC 29/L.4.

conséquence que le concept de population rurale serait utilisé au plus tard dans le programme de travail 2008.

- e) S'étant mis d'accord sur ces principes et décisions, le Conseil a ensuite entériné la proposition relative à la réunion d'un groupe de travail, dont il est fait mention dans le rapport de la Consultation approuvé par le Conseil des gouverneurs, qui serait chargé d'élucider les questions qui se posent au sujet de l'application du SAFF.

III. Le groupe de travail sur le SAFF

4. Lors d'une réunion tenue sous la présidence d'un membre du Conseil d'administration, il avait été convenu que le groupe de travail² aurait le mandat suivant:

"Élucider les questions qui se posent au sujet de l'application du SAFF, notamment:

- la modification des éléments figurant dans la formule, à savoir l'évaluation de la performance et le coefficient de pondération de la population et du revenu, le poids global de la performance étant maintenu;
- l'expérience et les enseignements tirés par les autres organisations qui appliquent un SAFF;
- les statistiques à utiliser pour la population rurale;
- l'application du SAFF aux emprunteurs à des conditions particulièrement favorables et aux autres emprunteurs; et
- les autres indicateurs possibles de la pauvreté, tels que la nutrition et le revenu rural par habitant."

Le groupe de travail s'est réuni en février, avril et septembre 2007 pour examiner les questions d'ordre technique ou méthodologique relatives au SAFF, notamment les amendements en cours d'introduction à la suite de l'approbation, par le Conseil d'administration, du cadre pour la soutenabilité de la dette; le remplacement de la population totale par la population rurale; et les entretiens et études en cours avec les autres institutions financières internationales (IFI) qui appliquent un SAFF. Les procès-verbaux de ces réunions sont joints en annexe.

IV. L'application du SAFF en 2007

5. Les divisions régionales ont établi, en 2006, une liste des pays emprunteurs effectifs³ pour la période 2007-2009. Sur cette base, les notes et les allocations finales des pays pour 2007, ainsi que les chiffres provisoires pour 2008 et 2009 ont été établis, de sorte que les allocations globales des pays sont disponibles pour la période triennale d'allocation. Les chiffres pour 2008 et 2009 sont donnés à titre indicatif sous réserve de l'évolution annuelle de la performance (sur la base d'une évaluation des projets à risque, de la performance du secteur rural et de l'indice d'allocation des ressources de l'Association internationale de développement [IDA], de la population et du RNB par habitant). Tous les prêts et dons à des pays spécifiques, présentés pour approbation au Conseil d'administration en 2007, sont

² Liste A: États-Unis d'Amérique, France, Italie et Suède
Liste B: Nigéria, Venezuela (République bolivarienne du)
Sous-liste C1: Mali
Sous-liste C2: Inde
Sous-liste C3: Mexique

³ Les pays emprunteurs effectifs sont les États membres pour lesquels le FIDA escompte des opérations de prêt ou de don à des pays spécifiques au cours de la période d'allocation 2007-2008.

dans les limites des allocations par pays du SAFF. Dans le cadre du programme de travail global de 2007, il est prévu que 96% environ des ressources disponibles pour engagement seront alloués conformément aux principes du SAFF. La part des ressources du FIDA attribuée à l'Afrique subsaharienne est estimée à 43% (en attendant confirmation de la liste définitive des projets qui seront soumis au Conseil d'administration). Les pays qui reçoivent une allocation minimale ont pu utiliser leurs parts au titre de deux périodes d'allocation jusqu'à concurrence de 6,0 millions de USD par pays. Dans le contexte de la mise en œuvre du cadre pour la soutenabilité de la dette, les pays dont on a estimé qu'ils ne présentaient **pas** de risque futur de surendettement (pays classés "vert"), et continuant de ce fait à être admis à bénéficier des prêts du FIDA, se sont vu attribuer des allocations légèrement supérieures.

6. Il n'a pas été nécessaire, en 2007, de procéder à des réallocations entre pays. Cependant, le Conseil d'administration a reconnu, lors de la mise en place du SAFF au FIDA, qu'il y aurait des situations dans lesquelles il ne serait pas possible de souscrire des engagements correspondant aux allocations *ex ante* des pays au cours d'une période d'allocation donnée, par exemple, en l'absence de demande de prêts du FIDA ou faute de possibilités d'engager des opérations dans des domaines prioritaires indiqués dans les programmes d'options stratégiques par pays axés sur les résultats. En pareil cas, la part inutilisée des allocations serait réintégrée à la masse des ressources allouables⁴, afin d'être redistribuée par le biais du SAFF en vigueur (document EB 2003/79/R.2/Rev.1, paragraphe 40). La mise en œuvre du SAFF se poursuivant au cours des deux années suivantes de la période d'allocation, elle continuera de faire l'objet d'un suivi afin d'assurer l'intégrité du système d'allocation fondé sur la performance durant tout le processus.

V. La mise à jour des notes de pays pour 2007 et des allocations par pays pour 2008

7. Comme il est indiqué ci-dessus, les allocations "fermes" par pays pour 2007 ont été établies sur la base des notes de pays calculées à la fin de 2006. Jointes aux notes indicatives pour 2008 et 2009, celles-ci ont permis de déterminer les allocations par pays pour la période d'allocation 2007-2009. De même, à mesure que les données actualisées sur la performance (à la fois du portefeuille et du secteur rural) devenaient disponibles, on a procédé à une mise à jour des notes de pays. À la suite de l'adoption du système uniforme d'allocation, les données ont fait l'objet d'un examen et d'un étalonnage interrégionaux destinés à assurer la cohérence des évaluations. Le cas échéant, on a utilisé des moyennes pondérées pour réduire la variance statistique dans le temps. Conformément à la décision prise par le Conseil d'administration en avril 2006, telle qu'elle est consignée au procès-verbal⁵, eu égard au fait que le mandat du FIDA est spécifiquement axé sur la pauvreté rurale, il a été convenu que le concept de population rurale serait utilisé. En conséquence, les statistiques les plus récentes de la population rurale dont dispose la Banque mondiale ont été utilisées pour le calcul des notes de pays (indicatives) pour 2008 et 2009. Un nouveau perfectionnement a été introduit en 2006, à savoir l'utilisation des notes relatives à l'évaluation des politiques et institutions nationales (EPIN) publiées par la Banque mondiale, au lieu des "quintiles" de pays, pour lesquels des notes moyennes ont été établies.
8. Les données actualisées seront présentées dans les notes définitives de pays pour 2007 et les allocations par pays pour 2008, qui seront soumises en décembre au Conseil d'administration, puis rendues publiques conformément aux procédures agréées pour la diffusion, sur le site web du FIDA, des informations sur le SAFF (www.ifad.org/operations/pbas).

⁴ La notion de masse de ressources à redistribuer a également été mentionnée dans la section sur la réallocation des ressources non engagées du document EB 2003/79/C.R.P.3.

⁵ Document EB-2006-87-Minutes

Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFF Procès-verbal des réunions de 2007

1. Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFF: procès-verbal de la réunion du 27 février 2007, FIDA Rome

Membres présents: Inde - Ramalingam Parasuram, Président; Mexique - Vladimir Hernández Lara; Suède - Ann Uustalu; France - Vincent Perrin; États-Unis - Carol Kramer-LeBlanc. Absents: Italie, Nigéria, Mali et Venezuela.

1. Le Président souhaite la bienvenue aux membres et explique que la réunion a pour objet l'examen et la compréhension des principes de base du SAFF, le recensement des questions en suspens, et l'établissement du calendrier des travaux du groupe et les modalités de ses réunions.
2. Les membres sont convenus que le groupe leur permettra de comprendre les questions, tant techniques que politiques, que soulève le SAFF, de s'informer et d'informer leurs collègues, et de résoudre les problèmes. Certaines questions pourraient devoir être renvoyées devant le Conseil d'administration, d'autres seront traitées par le groupe lui-même, et d'autres encore peuvent s'inscrire dans la durée ou être liées à des questions examinées par d'autres IFI. Après en avoir débattu, il est convenu que s'il y a des questions qui doivent être portées à l'attention du Conseil d'administration, il est probable qu'elles seront initialement examinées en septembre pour être débattues en décembre, par exemple, dans le cadre de l'examen annuel du SAFF que le secrétariat est tenu de présenter chaque année.
3. Le secrétariat (représenté par M. Baldwin) présente une vue d'ensemble de l'exécution du SAFF à ce jour, sa situation actuelle, les questions examinées avec d'autres institutions qui appliquent un SAFF, et les questions d'actualité exigeant un examen plus approfondi du FIDA. Il s'agit en particulier de la question de l'adoption de la population rurale, car il ressort des premiers entretiens avec la Banque mondiale que l'inclusion de la population rurale dans la formule, précédemment recommandée, pourrait être problématique pour des raisons de définition et de comparabilité des statistiques. On fait aussi observer que les entretiens en cours à l'IDA et à la Banque africaine de développement sur la reconstitution de leurs ressources soulèveront les questions de la simplification du système, de la réduction de la variabilité excessive des évaluations du portefeuille, et du traitement à accorder aux États fragiles.
4. Lors du débat qui a suivi, il est confirmé qu'aucune des autres IFI n'a l'intention d'utiliser la population rurale dans la formule et que le groupe de travail aurait besoin de l'appui technique du secrétariat pour procéder à l'examen de fond de cette question de caractère technique. Le secrétariat poursuivra ses recherches à ce sujet et en tiendra le groupe informé. Le secrétariat répond ensuite à plusieurs questions techniques. Les membres conviennent que le groupe n'est pas en mesure de traiter toutes les questions et qu'il faudrait les répartir en deux catégories: les questions techniques exigeant l'appui technique du secrétariat (notamment l'utilisation d'autres indicateurs) et les questions à plus long terme ou liées aux discussions en cours dans d'autres IFI.
5. Pour conclure, le président demande que les membres s'efforcent, avec leur Liste, de déterminer les questions qui devraient être soumises à l'examen du groupe. Le groupe tiendra sa prochaine réunion dans la matinée du jeudi 19 avril, après le Conseil d'administration, pour passer en revue toutes les questions recensées par les Listes, les classer et, le cas échéant, établir un

calendrier de travail pour le groupe. Dans la mesure du possible, le secrétariat fournira des informations complémentaires au sujet de la population rurale.

2. Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFP: procès-verbal de la deuxième réunion, 19 avril 2007, FIDA Rome

Membres présents: Inde – Ramalingam Parasuram, président; Mexique – Vladimir Hernández Lara, Víctor Daniel Flores Fuentes; Suède – Ann Uustalu; États-Unis – Liza Morris, Carol Kramer-LeBlanc; Brésil – Felipe Haddock Lobo Goulart; Guatemala – Ileana Rivera de Angotti; Italie – Augusto Zodda; Nigéria – Yaya O. Olaniran; Mali – Modibo Mahamane Touré; et Venezuela – Mariella Mancini.
Absent: France (Vincent Perrin).

1. Le président souhaite aux membres la bienvenue à la deuxième réunion du groupe de travail (voir ci-dessus le procès-verbal de la première réunion) et demande au secrétariat de présenter les grandes lignes du SFAP du FIDA, car le groupe compte plusieurs nouveaux membres qui n'ont pas assisté à la présentation qui a été faite à la première réunion. Le président fait aussi observer que le groupe n'a reçu, de la part des Listes, aucune question spécifique, et qu'il a donc la possibilité d'accueillir des suggestions et des idées en vue d'un examen plus approfondi.
2. Le secrétariat (représenté par M. Baldwin) fait une présentation Powerpoint exposant:
 - l'exécution du SAFP à ce jour;
 - la situation actuelle;
 - les amendements découlant de l'approbation par le Conseil d'administration du cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD);
 - les questions à l'étude avec les autres institutions qui appliquent un SAFP;
 - les questions d'actualité que le FIDA doit examiner de façon plus approfondie.
3. Le groupe de travail entame, au cours de la présentation, un débat concernant la méthodologie utilisée dans le CSD, le classement rouge, jaune et vert des pays, et l'alignement des approches sur celles des autres institutions qui appliquent le CSD. Le secrétariat confirme qu'il se tient régulièrement en contact aussi bien avec la Banque mondiale qu'avec la Banque africaine de développement au sujet de l'alignement du classement des pays et des autres approches utilisées. Le groupe de travail examine aussi la façon dont la modification de la pondération de la population (approuvée par le Conseil en décembre 2006) permet de réduire les différences entre les allocations par pays qui découlent de la taille de leur population, tout en conservant ce critère important comme facteur des "besoins". Le secrétariat présente aussi un résumé de la façon dont les pays sortant d'un conflit sont traités dans le SAFP et explique que le FIDA, suivant les principes de la Banque mondiale à cet égard, augmente l'allocation de ces pays. L'exemple de l'Érythrée à la session de décembre 2006 du Conseil, et de la Sierra Leone à celle d'avril 2007 sont cités pour montrer la façon dont cette approche est mise en œuvre au FIDA.
4. Pour aider le groupe de travail à mieux comprendre la méthodologie du SAFP, examinée lors de la présentation initiale, l'analyse des attributions au niveau des pays, fondée sur les informations déjà communiquées au Conseil d'administration (et rendues publiques ultérieurement), est jointe pour information.

5. Le groupe de travail ouvre un débat de fond sur les questions soulevées à propos de l'adoption éventuelle de la population rurale au lieu de la population totale actuellement utilisée. Le secrétariat résume les entretiens avec la Banque mondiale, qui a indiqué que l'inclusion de la population rurale dans la formule, précédemment recommandée, pourrait être problématique pour des raisons de définition et de comparabilité des statistiques. Le groupe de travail prend acte du bien-fondé de l'adoption de la population rurale (et si possible du revenu rural) tout en reconnaissant les limites possibles imposées par la disponibilité, l'exactitude et la comparabilité des statistiques.
6. D'accord avec le secrétariat, le groupe de travail convient que celui-ci examinera de façon plus approfondie les problèmes liés à la population rurale, notamment:
 - les discussions avec la Banque mondiale et l'ONU concernant les définitions;
 - les sources effectives de statistiques sur la population rurale, et la question des recensements disponibles afin d'établir si ces recensements donnent le genre d'informations nécessaire;
 - l'établissement de divers scénarios concernant la population rurale (ainsi que la pondération globale de la population totale, le revenu par habitant et l'impact des plafonds sur plusieurs pays d'Asie).
7. Sur la base des informations que lui fournira le secrétariat, le groupe de travail reprendra, à sa prochaine réunion (éventuellement à la fin juin ou en juillet), l'examen de la question afin de présenter ses conclusions dans le cadre du rapport annuel sur le SAFP qui sera soumis en décembre au Conseil d'administration.

3. Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFP: procès-verbal de la troisième réunion, 13 septembre 2007, FIDA Rome

Membres présents: Inde – Ramalingam Parasuram, président; France – Marc Trouyet; États-Unis – Liza Morris, Andrew Velthaus; Brésil – Felipe Haddock Lobo Goulart; Nigéria – Yaya O. Olaniran; et Mali – Modibo Mahamane Touré. Absents: Mexique, Italie, Suède, Venezuela.

1. Le président souhaite aux membres la bienvenue à la troisième réunion du groupe de travail. Il soulève la question de la durée d'existence prévue du groupe de travail et du moment où il devra rendre compte de sa mission au Conseil d'administration. Il présente ensuite le point suivant de l'ordre du jour: l'examen de l'utilisation de la population rurale dans la formule.
2. Le secrétariat (représenté par M. Baldwin et Mme Rice PMD/PD) fait une présentation Powerpoint intitulée: "examen de l'utilisation de la population rurale dans la formule du SAFP", comprenant l'examen des sources de données; leur complétude, actualité et comparabilité; les questions méthodologiques concernant la définition du terme "rural"; et l'effet de son application sur les notes et les allocations des pays.
3. Le groupe examine ensuite les questions relatives à l'utilisation de la population rurale dans la formule du SAFP et son importance par rapport au mandat du FIDA. Il estime que, sans nier l'importance des questions et des préoccupations méthodologiques, les données disponibles émanant de la Banque mondiale sont toutefois suffisantes pour appliquer la population rurale à la formule.
4. Il fait aussi observer que le Conseil d'administration est convenu, à sa session d'avril 2007, d'appliquer la population rurale à la formule et que le groupe de travail avait eu pour tâche d'examiner les sources de données et les

conséquences méthodologiques. Le secrétariat informe le groupe de travail que les notes révisées de 2007 et les allocations de 2008 (ainsi que les allocations indicatives de 2009) seraient établies sur la base de la population rurale. Le groupe de travail convient qu'il n'est pas souhaitable d'utiliser celle-ci pour les allocations de 2007 ou les projets déjà approuvés par le Conseil ou qui le seront à sa session de décembre 2007.

5. Il est convenu qu'un rapport sur les réunions du groupe de travail sera inséré dans le rapport annuel normalement présenté au Conseil d'administration en décembre. Le secrétariat informe le groupe de travail que le procès-verbal et les présentations qui lui ont été faites seront mis en ligne sur une partie à accès restreint de la rubrique SAFP du site web du FIDA: www.ifad.org/operations/pbas.