

Cote du document: EB 2016/117/R.5/Add.1  
Point de l'ordre du jour: 6 b)  
Date: 16 mars 2016  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

## Réponse de la direction du FIDA à l'évaluation au niveau de l'institution du Système d'allocation fondé sur la performance du FIDA

### Note aux membres du Comité de l'évaluation

#### Responsables:

#### Questions techniques:

Périn Saint-Ange  
Vice-Président adjoint  
Département gestion des programmes  
téléphone: +39 06 5459 2448  
courriel: p.saintange@ifad.org

Lisandro Martin  
Chargé de programme principal  
Département gestion des programmes  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Soledad Marco  
Responsable de portefeuille  
téléphone: +39 06 5459 2654  
courriel: m.marco@ifad.org

#### Transmission des documents:

Alessandra Zusi Bergés  
Responsable du  
Bureau des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2092  
courriel: gb\_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent dix-septième session  
Rome, 13-14 avril 2016

---

Pour: Examen

# Réponse de la direction du FIDA à l'évaluation au niveau de l'institution du Système d'allocation fondé sur la performance du FIDA

## I. Introduction

1. La direction se félicite de la réalisation de l'évaluation au niveau de l'institution du Système d'allocation fondé sur la performance du FIDA (SAFP). Elle est résolue à assimiler les enseignements tirés de cette évaluation pour renforcer encore la pertinence, l'efficacité et l'efficience du système, sous la supervision du Conseil d'administration et de ses comités subsidiaires.

## II. Performance

2. La direction se félicite de la confirmation donnée par l'évaluation que le SAFP garantit une plus grande équité dans l'allocation des ressources du FIDA dans ses États membres en développement, qu'il est globalement bien adapté aux besoins du FIDA et qu'il a aligné le système d'allocation des ressources du Fonds sur les systèmes en place dans des organisations analogues<sup>1</sup>. Fait important, le SAFP a permis au FIDA d'allouer systématiquement au moins 50% de ses ressources à l'Afrique, dont 45% à l'Afrique subsaharienne. Il a en outre permis d'octroyer les deux tiers des ressources du FIDA à des conditions particulièrement favorables, comme envisagé dans les Principes et critères applicables aux financements du FIDA<sup>2</sup>.
3. La direction est satisfaite de la note globale de 4,3 obtenue lors de l'évaluation, qui est supérieure à la note "plutôt satisfaisant", et de la conclusion selon laquelle le système est jugé pertinent (noté 4,6), efficace (4,2) et efficace (4,1). S'agissant de l'efficacité, la direction reconnaît que la pratique qui consiste à gérer les allocations minimale et maximale, et à plafonner les allocations, contribue à faire du SAFP du FIDA un mécanisme souple. Sur le plan de l'efficience, il convient de noter que la direction a déjà pris de nouvelles mesures, comme l'évaluation le suggère, telles que l'élaboration de directives sur le fonctionnement du SAFP, et la mise au point d'un système spécialement conçu pour calculer les allocations attribuées à chaque pays.

## III. Méthodologie

4. La direction se dit satisfaite que des changements importants aient été apportés au rapport final suite à ses observations sur la version préliminaire, notamment en ce qui concerne la prise en compte des pratiques d'autres institutions financières internationales (IFI)<sup>3</sup>.
5. La direction approuve le solide modèle statistique utilisé dans le rapport, estimant qu'avec l'appui d'IOE ce modèle pourrait jouer un rôle déterminant dans le perfectionnement du système à l'avenir. La direction estime toutefois que le rapport ne va pas assez loin dans l'élaboration, à partir de l'analyse de fond, de conclusions claires assorties de recommandations pouvant être mises en pratique, notamment concernant les points suivants:

<sup>1</sup> EC 2016/91/W.P.2, paragraphe 50.

<sup>2</sup> Principes et critères applicables aux financements du FIDA, <http://www.ifad.org/pub/basic/lending/f/ifad-financing.pdf>.

<sup>3</sup> La direction entretient un dialogue fructueux avec d'autres IFI dans le cadre du groupe de travail des banques multilatérales de développement sur le Système d'allocation fondé sur la performance, dont le FIDA est un membre actif.

- a) Ajuster la composante "besoins" en lui ajoutant des variables. Les enseignements tirés de l'expérience d'autres IFI montrent que les questions relatives à la disponibilité, à la comparabilité et à la validité d'autres indicateurs comptent parmi les obstacles les plus persistants à la révision de la formule. L'insuffisance des données disponibles a des effets directs sur la justesse et la fiabilité des résultats, du fait de la nécessité d'utiliser des indicateurs de substitution. Les ajustements finaux sont le fruit d'arbitrages entre la fiabilité et la disponibilité. La compréhension des coûts et des avantages du recours à d'autres ensembles de variables aurait considérablement bénéficié à l'évaluation. Concernant les nouvelles variables suggérées, la direction n'a pas trouvé de conclusion claire à l'analyse d'élasticité présentée à l'annexe IV. La direction devra confirmer que l'ajout des variables suggérées à la formule augmenterait suffisamment l'élasticité globale pour justifier les investissements requis pour recueillir et analyser ces nouvelles données. Deuxièmement, la direction ne trouve pas que l'évaluation apporte des orientations suffisantes pour traiter l'effet cumulatif des variables existantes et des éventuelles nouvelles variables, c'est-à-dire la probabilité que les variables soient corrélées avec d'autres variables de la formule actuelle (au sein des composantes et entre elles) et donc qu'elles produisent un effet final disproportionné par rapport à leur pondération nominale dans la formule. Ce risque semble s'accroître lorsque les nouvelles variables proposées sont des indices comme l'indice de développement humain<sup>4</sup>.
- b) Rééquilibrer les composantes "besoins" et "performance". Bien qu'elle reconnaisse l'exhaustivité du modèle utilisé et qu'elle souscrive à l'esprit de la proposition, la direction estime que l'évaluation ne justifie pas suffisamment l'utilité marginale des changements proposés dans une perspective de gestion. Tout d'abord, bien que ce soit contraire à l'intuition (parce qu'il s'agit d'une formule agrégée), l'application d'une pondération plus élevée (voire bien plus élevée) à une variable (ou composante) de la formule n'implique pas nécessairement que les pays qui obtiennent de meilleures notes pour cette variable reçoivent davantage de ressources, même si cette variable obtient une meilleure note que toutes les autres variables de la formule. L'effet positif ou négatif qui en découle dépend du rapport entre la note de cette variable et celles des autres variables par comparaison avec d'autres pays. Par conséquent, involontairement, une formule agrégée affaiblit l'influence du SAFP comme outil incitatif en faveur de la performance des pays, même si la pondération de cette composante est renforcée. Un examen plus systématique de l'évaluation à cet égard aurait contribué à améliorer le rapport coût-résultat global du système. Deuxièmement, l'ajout de nouvelles variables et la modification de leur pondération relative pourraient avoir des effets contradictoires. Par exemple, augmenter la pondération de la composante relative à la performance pourrait pénaliser la vulnérabilité et la fragilité, neutralisant ainsi les gains que des pays plus fragiles et plus vulnérables obtiendraient en intégrant la fragilité et la vulnérabilité comme variables supplémentaires dans la composante relative aux besoins, comme l'évaluation le recommande.

---

<sup>4</sup> L'indice de développement humain a des limites bien connues concernant l'égalité de pondération des composantes et la difficulté à mesurer la qualité, contrairement à la quantité. Une évaluation comparative de l'adéquation d'autres mesures comme l'indice multidimensionnel d'évaluation de la pauvreté et l'indice du bien-être économique durable aurait été utile.

6. La direction relève que, en plus des changements proposés concernant la formule du SAFF, l'évaluation suggère l'ajout de plusieurs nouveaux éléments au système existant<sup>5</sup>. Bien que certains de ces éléments soient en mesure d'améliorer la fonctionnalité du système, ils pourraient par ailleurs accroître sa complexité à différents niveaux. Par exemple, certains des éléments proposés pourraient neutraliser plusieurs bonnes pratiques actuelles reconnues par l'évaluation dans le domaine de l'efficacité, comme le niveau relativement bas des coûts directs relatifs au personnel gérant le SAFF (paragraphe 249), le processus de notation des projets à risque (PAR), dans le cadre du système d'autoévaluation consolidé du FIDA (paragraphe 272), et les gains d'efficacité dans la gestion des ressources du FIDA obtenus grâce au processus de plafonnement (paragraphe 278). Pour prendre une décision sur la voie à suivre, il est donc important de s'efforcer de maintenir le niveau actuel d'efficacité, tant sur le plan de la gestion du SAFF que sur celui de la robustesse de sa formule.

#### IV. Clarifications

7. Accent mis sur la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire reste un élément clé des projets financés par le FIDA. Toutefois, la gamme des activités financées par le FIDA s'est élargie au fil du temps, en fonction de l'évolution des besoins et des demandes des pays partenaires, et des orientations stratégiques du FIDA<sup>6</sup>. La direction estime donc que tout changement apporté au SAFF devrait refléter les priorités actuelles du FIDA telles qu'énoncées dans le Cadre stratégique 2016-2025 approuvé par le Conseil d'administration.
8. Accès aux allocations SAFF. Avant le démarrage d'un nouveau cycle du SAFF, tous les pays qui expriment leur intérêt à accéder aux ressources du FIDA au cours des trois années qui suivent sont inclus dans le calcul initial. À la fin du cycle, le nombre de pays ayant effectivement bénéficié d'un financement peut être nettement inférieur. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, par exemple le fait qu'un État membre et la direction du FIDA sont convenus qu'il serait plus efficace et plus efficient de privilégier l'amélioration de la performance et des résultats des opérations en cours, plutôt que de lancer de nouvelles opérations.

#### V. Recommandations adressées à la direction

9. Pour répondre à ces recommandations, la direction souhaite faire valoir son avis en ce qui concerne chacune des actions subsidiaires relatives aux cinq recommandations proposées pour permettre un suivi adéquat et transparent.

<b>Recommandation 1: améliorer la conception du SAFF</b>	<i>Réponse de la direction</i>
<b>1.1 La direction devrait proposer des mesures visant à améliorer la conception du SAFF et les faire approuver par le Conseil d'administration.</b>	Recommandation acceptée. La direction convient de la nécessité de faire en sorte que le SAFF reflète l'évolution de l'institution, et elle poursuivra donc l'amélioration du système actuel. À cet égard, et comme l'a montré l'évaluation, la direction a progressivement adapté ce système depuis sa mise en place en 2002 pour intégrer les enseignements tirés de l'expérience.
<b>1.2 Renforcer l'accent mis sur la pauvreté rurale dans la composante "besoins du pays" de la formule, en particulier en étudiant comment y intégrer des mesures de la vulnérabilité et de la fragilité, ainsi que de l'inégalité de revenus et de la pauvreté non monétaire.</b>	Recommandation acceptée. La direction approuve l'esprit de cette recommandation et réalisera une nouvelle analyse pour rendre cette recommandation opérationnelle de la façon la plus économique possible, comme expliqué plus haut dans la section relative à la méthodologie.

<sup>5</sup> Comme le renforcement des mécanismes d'assurance qualité, l'organisation de consultations supplémentaires dans le pays, la création d'un nouveau comité de gestion interdépartemental et l'instauration de pratiques de gestion des savoirs.

<sup>6</sup> Pour élaborer le programme de travail relatif aux allocations au titre du SAFF, "le Président s'appuiera sur le cadre stratégique établi périodiquement par le Conseil d'administration". Voir les Principes et critères applicables aux financements du FIDA, paragraphes 9-10.

<b>1.3 Perfectionner les objectifs et spécifications globales du SAFF, de sorte que la mission centrale du FIDA, qui consiste à promouvoir la production alimentaire et la sécurité alimentaire, soit correctement reflétée dans le SAFF.</b>	Recommandation acceptée. En plus des suggestions faites par l'évaluation, la direction veillera à ce que toutes les améliorations apportées concordent avec le Cadre stratégique du FIDA 2016-2025, ce dernier reflétant les domaines prioritaires de l'action du FIDA tels que définis par ses États membres.
<b>1.4 Affiner la variable « performance du secteur rural » (PSR) en réexaminant les questions et indicateurs sous-jacents.</b>	Recommandation acceptée. Les indicateurs PSR actuels reflètent les priorités du FIDA au moment de l'élaboration du SAFF. Bien que toutes les priorités n'aient pas changé, il est possible de réviser les indicateurs et questions portant sur la PSR de sorte qu'ils tiennent davantage compte des priorités actuelles du FIDA, telles que définies dans le Cadre stratégique du FIDA 2016-2025.
<b>1.5 Réévaluer l'équilibre entre les composantes "besoins du pays" et "performance du pays" dans la formule du SAFF.</b>	Recommandation acceptée. Lorsque la direction réalisera de nouvelles analyses de fond pour adapter le système et perfectionner la formule, elle réévaluera l'équilibre instauré entre les composantes "besoins" et "performance". Comme expliqué dans la section relative à la méthodologie, cette réévaluation doit être étudiée attentivement en liaison avec la recommandation 1.2, car ces deux sous-recommandations peuvent avoir des répercussions inattendues l'une sur l'autre. Surtout, la formule sera évaluée afin de renforcer ses effets incitatifs en matière de performance.
<b>Recommandation 2: rationaliser les processus pour améliorer l'efficacité</b>	
<b>2.1 Compte tenu de l'absence d'Indice d'évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA) pour de nombreux pays, la direction et le Conseil d'administration devraient réfléchir au bien-fondé de l'utilisation de la variable CPIA dans la composante relative à la performance du pays dans la formule du SAFF.</b>	Recommandation acceptée. La direction réfléchira sur la valeur ajoutée apportée par la note CPIA, notamment parce qu'elle renforce les questions et variables portant sur la PSR, comme recommandé au point 1.4.
<b>2.2 Concernant la PSR, il convient de porter toute l'attention voulue à la systématisation et au renforcement de la notation PSR et des processus d'assurance qualité, et de les considérer comme une occasion de renforcer les partenariats au niveau national, la gestion des savoirs et la concertation sur les politiques.</b>	Recommandation acceptée. La direction continuera de renforcer la notation PSR et les processus d'assurance qualité, notamment en impliquant davantage de personnel technique issu d'autres divisions et d'autres départements et en veillant à assurer une plus grande cohérence entre les notes ainsi que dans l'utilisation de données factuelles. Dans le même temps, la direction veillera à ce que les conclusions PSR aient une plus grande portée opérationnelle en offrant des données analytiques plus solides pour la formulation des stratégies de pays du FIDA, et en contribuant à la conduite d'échanges relatifs à l'élaboration des politiques nationales davantage fondés sur des données factuelles.
<b>2.3 Il convient d'envisager, en complément de la PAR, d'autres moyens d'évaluer la performance du FIDA au niveau du programme de pays.</b>	La direction n'est pas d'accord. Elle est résolue à renforcer son approche de programme de pays. Les directives révisées sur les orientations de pays requièrent l'élaboration d'une stratégie pour chaque pays bénéficiant d'un financement du FIDA. À l'heure actuelle, toutefois, il serait prématuré d'instaurer de nouvelles façons d'agréger la performance des pays, étant donné qu'il n'existe pas encore de stratégies de pays pour tous les pays et que la création de tels indicateurs pourrait nécessiter un volume de ressources important (notamment pour la poursuite de l'harmonisation des méthodes actuelles d'autoévaluation et d'évaluation indépendante). Comme indiqué dans l'évaluation, l'utilisation de la variable PAR a l'avantage de reposer sur la valeur "projet à risque", un indicateur bien établi qui fait partie du système d'autoévaluation du FIDA. Il s'agit donc d'un outil efficace d'évaluation de la performance, couramment utilisé dans les autres IFI. Comme indiqué dans la section relative à la méthodologie, l'ajout de variables supplémentaires sans période adéquate d'incubation et de test pourrait avoir des effets indésirables, et induire des insuffisances, à terme, sur le plan de la qualité.
<b>Recommandation 3: améliorer l'efficacité</b>	
<b>3.1 Il est recommandé de fonder la notation PSR sur un processus plus solide et plus participatif, et d'en réduire la fréquence (selon la pratique actuelle, cette notation est réalisée une fois par an).</b>	Recommandation acceptée. La direction analysera les répercussions sur l'efficacité et l'efficacité du SAFF, ainsi que sur les allocations, de l'interruption de la pratique qui consiste à évaluer les notes PSR chaque année. La direction s'emploiera à déterminer la meilleure cadence d'exécution pour cette notation, compte tenu du fait que le SAFF est un processus triennal comportant des ajustements annuels.
<b>3.2 Des mesures spécifiques devraient être mises en place pour recueillir formellement l'avis des autorités internes des pays concernant les notes PSR (3.2.1) et PAR (3.2.2) proposées, avant que ces notes ne soient confirmées et intégrées au SAFF.</b>	3.2.1 Recommandation acceptée. La direction se félicite de l'introduction de la prise en compte de l'avis des autorités des pays dans le processus d'évaluation de la PSR. Cette pratique permettrait au FIDA de s'aligner sur les meilleures pratiques appliquées par les autres IFI. 3.2.2 La direction n'est pas d'accord. Elle ne partage pas le point de vue de l'évaluation concernant la nécessité de mener une consultation dans le pays au sujet de la PAR. La PAR est calculée

	<p>à partir des notes de performance des projets établies par la direction sur la base de consultations menées auprès de partenaires dans le pays lors de la supervision des projets. Ces notes initiales sont entrées dans une matrice de transformation qui aide à définir la performance du portefeuille du pays à un moment précis. Comme la PAR joue un rôle incitatif en faveur de la performance des portefeuilles (étant donné qu'il s'agit peut-être de la seule variable de la formule pouvant immédiatement donner lieu à une action), il est essentiel de conserver un degré raisonnable d'indépendance. En outre, la consultation formelle des autorités sur ces notes nécessiterait de tenir compte de leurs avis, au risque de réduire aussi bien la fiabilité des notes initiales relatives à la supervision que la robustesse de l'application de la matrice. C'est pour toutes ces raisons qu'aucune autre IFI ne recueille d'avis dans les pays sur ces notations.</p>
<p><b>3.3 Les réaffectations devraient être expressément réalisées plus tôt dans le cycle d'allocation triennal que ce n'est le cas actuellement.</b></p>	<p>La direction n'est pas d'accord. Elle estime que des réaffectations plus précoces limiteraient la souplesse du système et réduiraient son efficacité. Les réaffectations ont lieu au cours de la dernière année du cycle de sorte que tous les pays ayant exprimé leur intérêt pour les financements du FIDA au début du cycle aient les meilleures chances de bénéficier des ressources du FIDA. Il n'est pas possible, du point de vue de la programmation, pour tous les pays qui entrent dans le cycle au cours de la première année de commencer à concevoir des projets cette année-là. Dans le même temps, la pratique actuelle est suffisamment souple pour répondre aux besoins des pays qui peuvent absorber un complément de ressources au moment où d'autres pays sortent du cycle, ce qui améliore l'efficacité. En outre, des réaffectations plus précoces n'écarteraient pas le besoin de réaffecter des fonds la dernière année aussi, ce qui aurait une incidence négative sur l'efficacité du processus actuel.</p>
<p><b>3.4 Des efforts doivent être faits pour assurer une meilleure répartition du total des engagements pris chaque année sur les trois ans du cycle d'allocation. Cela nécessitera l'amélioration des processus de planification prospectifs, notamment par le renforcement des liens entre la constitution de la réserve de projets, les allocations attribuées à chaque pays et la ventilation du budget administratif.</b></p>	<p>Recommandation acceptée. La direction souligne que des mesures renforcées sont en train d'être mises en place en 2016 pour garantir une meilleure répartition sur tout le cycle de reconstitution des ressources. Ces mesures sont les suivantes: a) le recours accru à des financements supplémentaires et aux possibilités de reproduction à plus grande échelle; b) la conception de projets destinés à être financés sur deux cycles du SAFF; c) la mise en place d'un suivi plus fréquent du statut de réalisation au niveau des départements et à celui de l'organisation; et d) l'identification des possibilités de préparation des projets de la réserve. En ce qui concerne l'affectation du budget, la direction a commencé à mettre en place un système normalisé d'affectation du budget dans toutes les divisions régionales. Ce système facilitera la planification au niveau des pays ainsi que le suivi, l'établissement de rapports et l'application de mesures correctrices lorsque des réaffectations sont requises pour faire en sorte que les objectifs annuels du programme de prêts et dons soient atteints. La direction a par ailleurs créé un mécanisme de récompense budgétaire pour les divisions régionales qui mettent en place une réserve de projets équilibrée sur l'ensemble du cycle.</p>
<p><b>Recommandation 4: adapter la gestion et la gouvernance</b></p>	
<p><b>4.1 Le FIDA devrait adopter une approche plus institutionnelle du SAFF en général. À cet égard, une mesure possible pourrait être la création d'un comité interdépartemental permanent sur le SAFF, entre autres, pour débattre des notes PSR, de la liste des pays auxquels appliquer un plafonnement, des réaffectations et des enseignements tirés concernant la mise en œuvre du SAFF. Ce comité adresserait des recommandations au Comité exécutif de gestion (EMC) pour tout ajustement jugé nécessaire.</b></p>	<p>La direction n'est pas d'accord. Bien qu'elle approuve l'esprit de cette recommandation et qu'elle reconnaisse pleinement la nécessité de continuer à améliorer le processus, la direction estime que le diagnostic qui sous-tend cette recommandation n'est pas totalement exact. Les décisions de plafonnement, par exemple, sont examinées au sein des réunions de gestion du Département gestion des programmes et transmises à l'EMC pour approbation; il en va de même pour la liste de pays qui entrent dans le cycle et pour les propositions de réaffectation. À des fins d'efficacité et de bonne intégration de la prise de décision relative au SAFF au sein des processus institutionnels de prise de décisions, la direction s'engage à demander des avis de façon plus systématique, concernant le SAFF, aux deux organes interdépartementaux existants au FIDA, à savoir le Comité de gestion des opérations (OMC) et l'EMC. Ces deux organes étant pleinement représentatifs de l'ensemble des départements et investis d'un pouvoir de décision, il n'est pas nécessaire de créer un nouveau comité permanent.</p>

**4.2 Pour améliorer la transparence du système, les rapports de situation devraient être plus complets et comporter des informations sur les réaffectations, les plafonnements et toute question stratégique ou systémique méritant l'avis du Conseil d'administration.**

La direction n'est pas d'accord. Elle engagera une consultation avec le Conseil d'administration au sujet des futures obligations de communication relatives au SAFP. La direction est d'accord pour faire figurer des informations relatives aux réaffectations et aux plafonnements dans les futurs rapports si le Conseil d'administration le juge nécessaire.

**Recommandation 5: promouvoir l'apprentissage**

**Il faudrait mettre en place un suivi plus explicite et un processus continu d'apprentissage issu de la mise en œuvre du système, ainsi que des échanges mutuellement bénéfiques des données de l'expérience entre chargés de programme de pays, entre divisions régionales et entre pays. Un examen ou une évaluation synthétique du SAFP devrait être prévu six ans après l'adoption par le Conseil d'administration du document de conception révisé du SAFP. L'instauration d'un processus d'examen périodique devrait être envisagée.**

Recommandation acceptée. La direction partage l'avis selon lequel il est important d'assurer un suivi plus explicite de la mise en œuvre du SAFP. Concernant les enseignements tirés du SAFP et de sa mise en œuvre, le FIDA apprend beaucoup des autres IFI lors des réunions annuelles du groupe technique sur le SAFP. Pour ce qui est de l'apprentissage interne, la direction tirerait profit d'indications plus explicites sur la façon dont cet apprentissage serait réalisé et sur la meilleure manière de favoriser l'apprentissage institutionnel à partir des processus liés au SAFP.

## VI. Prochaines étapes

10. La direction veillera à ce que les conclusions de cette évaluation soient correctement assimilées et à ce que des consultations internes et externes fructueuses soient menées. En conséquence, elle présentera au Conseil d'administration, à sa cent dix-neuvième session, en décembre 2016, des informations actualisées sur les prochaines étapes envisagées. Bien que certains ajustements puissent être pilotés au cours de la période couverte par la dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10), la direction entend proposer un ensemble d'ajustements à mettre en œuvre pendant FIDA11.