

Cote du document: IFAD11/2/R.3
Point de l'ordre du jour: 4
Date: 1^{er} juin 2017
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Renforcer le modèle opérationnel de FIDA11 pour obtenir un impact à grande échelle

Note aux membres de la Consultation

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
Chef de l'Unité de la programmation
et de l'efficacité opérationnelles
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef du Bureau
des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb_office@ifad.org

Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA –
Deuxième session

Rome, 29-30 juin 2017

Pour: Examen

Table des matières

Remerciements	i
Sigles et acronymes	ii
Résumé	iii
I. Introduction.....	1
A. Adapter le modèle opérationnel pour atteindre les ODD	1
II. Mobilisation des ressources	3
A. Rassembler des moyens de financement pour le développement afin d'optimiser l'impact	3
III. Allocation des ressources.....	8
A. Mettre l'accent sur les plus pauvres dans les pays les plus pauvres.....	8
IV. Utilisation des ressources	16
A. Développer autrement.....	16
V. Transformer les ressources en résultats en matière de développement	22
A. Adopter une culture des résultats et de l'innovation.....	22

Annexes

- i) Scénarios et sélectivité dans le choix des pays pour le programme de prêts et dons
- ii) Caractéristiques de la formule du SAFP
- iii) Analyse des décaissements et plan d'action

Remerciements

Ce document a été préparé avec l'appui précieux de Natalia Toschi, Unité de la programmation et de l'efficacité opérationnelles (OPE), Hisham Zehni (OPE), et Lauren Phillips, Division des politiques et du conseil technique (PTA). Sa rédaction a aussi bénéficié de l'analyse statistique et économétrique de haute qualité dirigée par Tim Balint, Département de la stratégie et des savoirs (SKD), avec l'appui de Luna Montozzi (SKD) et Laura Carnevali (OPE). Des suggestions extrêmement précieuses ont été formulées par Edward Heinemann (PTA), Paolo Silveri, Division Amérique latine et Caraïbes (LAC), et Gernot Laganda, Division environnement et climat (ECD). D'autres contributions très utiles sont parvenues de Margarita Astralaga (ECD), Henrik Franklin, Division Afrique orientale et australe (ESA), Edward Gallagher, Bureau du budget et du développement organisationnel (BOD), Saheed Adegbite (BOD), Ruth Farrant, Division des services de gestion financière (FMD), Soledad Marco (OPE), Ursula Wieland (OPE), Eloisa de Villalobos (OPE), Amine Zarroug (OPE), Sara Bridges (OPE), Sara Fornabaio (OPE), Raniya Sayed Khan (OPE), Kris Hamel (SKD), Stefania Lenoci, Bureau du Président et du Vice-Président (OPV), et Federica Cerulli, Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources (PRM). Le document a reçu des contributions de toutes les divisions du FIDA. Ludivine Valente (OPE) et Valérie Vicari (OPE) ont fourni au appui rédactionnel. Francesca Aielli et Francesca Gentile ont assuré la conception graphique.

Sigles et acronymes

APD	Aide publique du développement
CPP	Chargé de programme de pays
ENI	Évaluation au niveau de l'institution
IFI	Institution financière internationale
ODD	Objectif de développement durable
PAM	Programme alimentaire mondial
PARM	Plateforme pour la gestion des risques agricoles
PEID	Petits États insulaires en développement
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PTA	Division des politiques et du conseil technique
S&E	Suivi-évaluation
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
SIF	Fonds d'investissement dans l'agriculture paysanne et dans les petites et moyennes entreprises
TIC	Technologies de l'information et des communications

Résumé

1. La plus grande partie de la contribution du FIDA au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux Objectifs de développement durable prendra forme au cours de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). Il est largement admis que, pour que cette contribution soit significative, le FIDA doit évoluer et donner une fois encore la preuve de sa capacité d'adaptation aux changements dans le domaine du développement au cours de la période couverte par FIDA11. Les changements dans les réalités des bénéficiaires, des partenaires, des États membres et des donateurs, joints aux mesures et aux évaluations du modèle opérationnel du FIDA ont incité la direction à établir un bilan des enseignements tirés et à formuler une proposition de valeur réaliste, audacieuse et innovante.
2. Le FIDA a déjà montré qu'il était capable d'adapter son modèle opérationnel. Il a introduit, au cours des deux précédents cycles de reconstitution, plusieurs changements dans la manière dont il contribue à la réduction de la pauvreté rurale et à la promotion de la sécurité alimentaire par le biais d'une supervision directe, d'une décentralisation accrue, d'une plus grande focalisation sur les produits hors prêts, d'un renforcement des partenariats avec le secteur privé, et d'approches différenciées en fonction des besoins spécifiques des pays. Pour faire face aux défis résultant de l'insuffisance de l'aide publique au développement (APD), le FIDA a diversifié ses sources de financement. Sur le plan interne, il a continué à moderniser sa plateforme de prestation de services à l'appui de l'évolution de son modèle opérationnel et de sa stratégie de décentralisation. Le FIDA propose maintenant une série d'améliorations, axées sur les résultats et l'innovation, sur l'ensemble de son modèle opérationnel, en vue de parvenir à un impact accru.
3. Mobilisation des ressources. La première de ces améliorations concerne la manière dont le Fonds mobilise des ressources. Pour atteindre l'ambitieux objectif d'augmentation de 25 à 40% de son programme de prêts et dons, le FIDA doit impérativement élargir l'éventail de ses sources de financement et disposer d'une stratégie financière en cohérence avec l'utilisation prévue des ressources. Une stratégie de mobilisation pleinement intégrée garantira une utilisation optimale des fonds en acheminant progressivement davantage de ressources provenant de l'APD vers les pays qui en ont le plus besoin, tout en utilisant les fonds empruntés pour financer des pays empruntant à des conditions moins favorables.
4. En cherchant à doubler progressivement son programme de travail pour le porter de 6 à 12 milliards d'USD, le FIDA jouera un rôle plus important en tant que rassembleur de moyens de financement pour le développement, en plus de son rôle de prêteur. Afin d'atteindre cet objectif, le FIDA devra redynamiser son engagement avec ses partenaires traditionnels et établir des cibles régionales pour le cofinancement international; mobiliser un cofinancement dans le domaine de la viabilité environnementale et de la résilience face au climat; explorer de meilleurs moyens d'améliorer la mobilisation du cofinancement national, qui s'est avéré bénéfique pour le succès des projets, et mettre en œuvre des moyens innovants pour orienter les ressources provenant du secteur privé vers le groupe cible du FIDA.
5. Allocation des ressources. Deuxièmement, le FIDA allouera les ressources de manière à optimiser l'utilisation des ressources de l'APD pour les pays et les régions les plus pauvres, en portant une attention particulière aux populations traditionnellement vulnérables et à celles dont la vulnérabilité est récente, spécialement les jeunes. Dans ce domaine, le FIDA propose les adaptations nécessaires pour optimiser l'utilisation des ressources aux niveaux macro et micro. Les pays qui recevront un nouveau financement au cours de la période de FIDA11 seront moins nombreux, ce qui permettra d'accroître la taille moyenne des opérations et de créer des économies d'échelle, et la planification interne sera

améliorée, le tout aboutissant à de meilleurs résultats en matière de développement à l'achèvement des projets, comme le confirment plusieurs ensembles d'analyses. L'orientation stratégique, la capacité d'absorption et l'appropriation par le pays figureront parmi les critères pris en compte dans le choix des pays.

6. Le Fonds veillera à ce que 90% des ressources de base au titre de FIDA11 soient allouées à des pays à faible revenu (PFR) et des pays à revenu intermédiaire (PRI) de la tranche inférieure – sur l'ensemble des niveaux de revenu – et il est prévu qu'approximativement entre 25 et 30% des ressources de base de FIDA11 soient allouées aux situations de majeure fragilité. Pour les emprunteurs dont le statut de revenu est en voie de modification, un cadre de transition remplacera la pratique de révision annuelle des conditions de prêt. La focalisation sectorielle est fondamentale pour l'utilisation efficiente des ressources. Conformément au Cadre stratégique du FIDA 2016-2025, le Fonds s'attachera à exploiter son avantage comparatif sur des thèmes choisis – en mettant de nouveau l'accent sur les jeunes et les femmes – tout en intégrant, dans le même temps, les thèmes transversaux les plus importants dans toutes ses opérations.
7. Utilisation des ressources. Troisièmement, le FIDA utilisera les ressources de manière plus souple et plus sensible au contexte. À cet égard, le Fonds propose des modifications concrètes dans sa manière de "faire du développement", conformément à la vision actuelle de l'efficacité en matière de développement. Le FIDA placera sa propre barre plus haut, avec pour but de mettre davantage l'accent, au stade de la conception du projet, sur les objectifs du projet et sur les moyens de les atteindre. Cette logique du projet, qui est une condition préalable à l'obtention de résultats satisfaisants, sera assurée par le biais de processus internes rationalisés qui renforceront la qualité initiale des opérations. Par ailleurs, des modifications seront apportées aux politiques et aux procédures pour permettre, au cours de l'exécution, une plus grande souplesse en vue de l'adaptation des projets en tenant compte des nouvelles informations recueillies en cours de route.
8. La souplesse dans l'exécution sera recherchée par le biais d'une focalisation accrue sur l'assistance technique, afin d'améliorer les capacités propres de l'emprunteur en matière de gestion du projet et d'absorption. Par ailleurs, la poursuite de la décentralisation du FIDA sera essentielle pour résoudre les goulets d'étranglement dans les opérations; les effectifs déployés sur le terrain seront accrus, et ils seront dotés de plus grands pouvoirs afin de garantir une exécution plus rapide d'un certain nombre de tâches, et d'entreprendre dans la mesure du possible des activités continues de supervision et d'appui à l'exécution.
9. Enfin, le FIDA démontrera comment les ressources se traduisent par des résultats en matière de développement pour assurer aux États membres l'utilisation optimale des ressources du FIDA et pour une plus grande redevabilité à l'égard des contribuables à travers le monde. Le FIDA adoptera une plus forte culture des résultats et de l'innovation dans l'ensemble de ses opérations. Au sein de l'organisation, cette évolution culturelle en est à ses débuts, avec une sensibilisation croissante à la nécessité d'un processus décisionnel reposant sur des données concrètes tout au long du cycle du projet, afin que les enseignements tirés soient intégrés, par une boucle continue, dans les nouveaux processus et renforcent la redevabilité à tous les niveaux. Durant la période de FIDA11, cette culture sera encouragée par la mise en œuvre intégrale du Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement, qui comprend une révision des incitations, de meilleurs processus, des systèmes plus intelligents et un renforcement de la formation professionnelle dans les opérations appuyées par le FIDA. Des systèmes de pointe dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC) seront mis en service pour renforcer la capacité propre

du FIDA et celle des pays en termes de mesure et de suivi des résultats, et de gestion axée sur les résultats.

10. Dans l'ensemble de l'organisation, une importance considérablement accrue sera accordée à la transparence. La transparence est un facteur incitatif de premier plan pour améliorer la qualité des données, utiliser les ressources de manière plus efficiente, exercer un suivi plus attentif, et améliorer le respect des politiques et l'évaluation comparative. La plateforme de prestation de services du FIDA sera renforcée en permanence afin que le Fonds puisse devenir un incubateur pour l'innovation à tous les niveaux.
11. Toutes les adaptations au modèle opérationnel du FIDA présentées dans ce document ont pour but d'améliorer l'utilisation optimale des ressources du FIDA, c'est-à-dire de maximiser l'impact de chaque dollar investi sur la vie des populations rurales pauvres.

Renforcer le modèle opérationnel de FIDA11 pour obtenir un impact à grande échelle

I. Introduction

A. Adapter le modèle opérationnel pour atteindre les ODD

1. Une ambition commune sous-tend tous les Objectifs de développement durable (ODD): que personne ne soit laissé pour compte. Ce défi est particulièrement marquant dans les zones rurales, où vivent 75% des personnes pauvres et souffrant de la faim dans le monde¹. Si les tendances actuelles concernant l'extrême pauvreté et l'insécurité alimentaire ne s'inversent pas, l'ODD1 et l'ODD2 ne seront pas atteints dans les zones rurales, et cela aura des répercussions sur un grand nombre d'autres ODD. Dans l'ensemble, la moitié environ des progrès nécessaires auront été réalisés d'ici à 2030.
2. Bien que la pauvreté rurale soit encore un problème chronique, le paysage géoéconomique a profondément changé au cours de la dernière décennie, et avec lui les besoins du monde en développement. Presque tous les pays comptent aujourd'hui principalement sur les ressources nationales pour la gestion des investissements publics, et même certains des pays les plus pauvres peuvent effectuer par eux-mêmes des emprunts à l'étranger². Disposant d'une capacité accrue de gestion de l'aide, les pays sont à la recherche de solutions de développement plus complexes et plus rapides à leurs difficultés persistantes.
3. Bien que de réels progrès soient en cours vers la réalisation des ODD, ne laisser personne pour compte exige des mesures rapides. À l'heure actuelle, une famine se répand en Afrique. Rien qu'au Soudan du Sud, plus de 100 000 personnes sont affectées, et il existe un risque crédible d'autres famines au Yémen, dans le nord-est du Nigéria, et dans d'autres pays³. Les conflits en cours aggravent par ailleurs l'insécurité alimentaire de millions de personnes dans l'ensemble de la région, et l'on observe déjà d'importants déplacements de population et des débordements transfrontaliers. Cette situation aggrave la crise, préexistante, des réfugiés. Au cours de la seule année 2015, 60 millions de personnes ont été déplacées – chiffre jamais atteint auparavant⁴. Il s'agit d'une catastrophe qui pourrait affecter le bien-être de toute une génération, et la solution ne pourra venir que d'une action commune des acteurs humanitaires et des acteurs du développement.
4. L'adaptation à la pression des facteurs externes est naturelle pour le FIDA: au cours de la décennie écoulée, le Fonds a apporté des ajustements à son modèle opérationnel pour accroître sa réactivité, tout particulièrement en adoptant la supervision directe, en conduisant la décentralisation, en professionnalisant ses fonctions liées aux savoirs, en créant le Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) et en obtenant un accès aux emprunts souverains. Grâce à ces changements, le FIDA est mieux adapté à ses objectifs, et de plus en plus reconnu pour ses contributions à la réduction de la pauvreté rurale, comme l'a relevé le Programme d'action d'Addis-Abeba.
5. Le modèle opérationnel du FIDA comporte quatre dimensions clés, constituant chacune une étape de l'approche du FIDA dans la gestion axée sur les résultats en matière de développement:

¹ https://www.ifad.org/documents/30600024/30604583/RDR_WEB.pdf/c734d0c4-fbb1-4507-9b4b-6c432c6f38c3

² Nancy Birdsall et Scott Morris, *Multilateral Development Banking for this Century's Development Challenges: Five Recommendations to Shareholders of the Old and New Multilateral Development Banks* (Washington DC: Centre for Global Development, 2016).

³ Programme alimentaire mondial, La famine touche des parties du Soudan du Sud (Rome: PAM, 20 février 2017): <https://www.wfp.org/news/news-release/famine-hits-parts-south-sudan>.

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Tendances mondiales: *Déplacements forcés en 2015*: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>.

- Mobilisation des ressources. Le FIDA dépend principalement des contributions des États membres aux reconstitutions, qui constituent ses ressources de base. En complément de ce financement externe, il a progressivement optimisé l'utilisation de ses ressources internes, essentiellement les rentrées de prêts et le produit des placements. Cela a permis à la direction d'engager, au cours de chacune des périodes de reconstitution, le montant le plus élevé de ressources actuelles et futures sans compromettre la viabilité financière à long terme du Fonds. Au cours de la Neuvième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA9), et compte tenu de la précarité de la situation financière mondiale, le FIDA a eu recours pour la première fois à l'emprunt pour financer une partie de son programme de prêts et dons⁵, et a par la suite approuvé le Cadre d'emprunt souverain afin de disposer d'une approche stratégique de l'emprunt.
- Allocation des ressources. Les ressources du FIDA sont fournies pour l'essentiel à des gouvernements souverains et allouées principalement par le biais du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Dans le cadre de ce système, les fonds ne sont pas alloués simplement en proportion des besoins du bénéficiaire; ils sont aussi ajustés pour prendre en compte l'efficacité avec laquelle on attend du bénéficiaire qu'il utilise les fonds qui lui sont alloués. L'idée de base qui sous-tend l'allocation optimale des ressources est celle de l'égalisation de l'impact marginal sur les buts du FIDA dans les divers pays. Cet impact dépend des contraintes pesant sur la capacité de chaque pays d'utiliser efficacement les ressources destinées à l'aide⁶.
- Utilisation des ressources. Les ressources du FIDA sont utilisées par les États membres emprunteurs sur la base de la conformité entre leurs priorités et les buts institutionnels du FIDA. Cette concertation prend pour point de départ l'aide publique au développement (APD) et la manière de l'adapter aux contextes spécifiques aux pays. Les résultats sont énoncés dans une stratégie de pays (le programme d'options stratégiques pour le pays axé sur les résultats [COSOP-AR]). Ce plan est ensuite rendu opérationnel par le biais des prêts, des dons, de la participation à l'élaboration des politiques et des activités hors prêts. Cette activité se déroule suivant un large cycle: conception, supervision et appui à l'exécution, achèvement et évaluation du projet. Divers types de garanties intégrées (fiduciaires, gestion des risques, contrôle interne et lutte contre la corruption) contribuent à faire en sorte que les fonds soient utilisés, tout au long du cycle, conformément au but prévu.
- Transformation des ressources en résultats en matière de développement. Cet élément est transversal et concerne les trois dimensions précédentes. Il s'agit d'une nouvelle manière d'intervenir qui souligne la nécessité de prendre en compte, systématiquement et simultanément, par le biais d'un raisonnement évaluatif fondé sur des données concrètes, l'utilisation des ressources aux niveaux du projet, du pays et de l'institution pour s'assurer que la meilleure option est utilisée et d'une manière qui offre le plus fort impact possible⁷. De nombreux changements sont en cours d'introduction au FIDA pour inculquer une culture des résultats dans l'ensemble de l'organisation.

⁵ Le prêt de la Banque de développement KfW représente le premier passif financier réel apparaissant dans le bilan du FIDA.

⁶ Paddy Carter, *The Allocation of World Bank Group Resources to Leave No One Behind* (London: Overseas Development Institute, 2017).

⁷ Julian King et Luize Guimaraes, *Evaluating Value for Money in International Development: The Ligada Female Economic Empowerment Programme in Mozambique*. In: *Value for Money in Development Work*. eVALUation Matters: A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, Third Quarter 2016 (Abidjan: Banque africaine de développement ([BAfD], 2016).

6. Outre ces dimensions fondamentales, les ajustements suivants sont proposés pour transformer le contexte peu enthousiasmant de la pauvreté rurale et de l'insécurité alimentaire en une occasion pour FIDA11 d'optimiser ses contributions au Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030):
- premièrement, renforcer le rôle du Fonds en tant que rassembleur de moyens de financement pour le développement, et pas seulement de prêteur direct, pour répondre à la demande croissante de financement à plus grande échelle et à plus grand impact;
 - deuxièmement, optimiser l'utilisation de l'APD pour appuyer les pays et les personnes les plus pauvres, tout en mobilisant les ressources empruntées pour poursuivre l'engagement auprès des pays à revenu intermédiaire (PRI), avec pour cible les vastes défis subsistants en termes de pauvreté rurale;
 - troisièmement, adopter de nouveaux paradigmes pour "développer autrement", en agissant d'une manière plus souple et capable de répondre à des emprunteurs de plus en plus avertis et qui disposent désormais d'un plus vaste choix de moyens de financement du développement rural⁸; et
 - enfin, inculquer plus résolument une culture des résultats qui stimule l'innovation et démontre aux États membres l'utilisation optimale des ressources du FIDA et en augmente la redevabilité à l'égard des contribuables à travers le monde.

II. Mobilisation des ressources

A. Rassembler des moyens de financement pour le développement afin d'optimiser l'impact

7. Pour répondre aux besoins des ODD en termes d'investissement, la communauté mondiale est en train de faire passer le débat des "milliards" de l'APD aux "trillions" d'investissements de toutes sortes: publics et privés, nationaux et mondiaux, sous forme de capital et sous forme de capacités. À l'échelle mondiale, réaliser les ODD exigera la meilleure utilisation possible de chaque dollar octroyé à titre de don. Mais les flux destinés au développement proviennent aussi des institutions philanthropiques, des transferts d'argent, des flux Sud-Sud et d'autres aides publiques, ainsi que des investissements étrangers directs. L'ensemble de ces sources atteint un total proche de 1 trillion d'USD qui doit être utilisé tout aussi efficacement⁹. Et ces flux financiers externes doivent catalyser la mobilisation et l'utilisation efficaces des ressources nationales.
8. Ambition. Dans ce contexte, le rôle du FIDA en tant que rassembleur de moyens de financement pour le développement, et pas seulement de prêteur, est primordial. Les ressources propres du FIDA ne peuvent répondre que partiellement aux exigences de son mandat – réduire la pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire. La direction a pour ambition d'exploiter ce rôle de catalyseur pour doubler progressivement la taille du programme de travail de FIDA11 – c'est-à-dire le montant total des ressources mises en œuvre à des fins de développement, comprenant à la fois le programme de prêts et dons du FIDA et les fonds reçus dans le cadre de partenariats – et de le porter du niveau actuel de 6 milliards d'USD à 12 milliards d'USD. Il s'agit de répondre à la nécessité d'accélérer de façon significative – grosso modo de doubler – le taux de progression actuel pour réaliser

⁸ Pour un débat sur ces questions, voir: Romilly Greenhill, Annalisa Prizzon et Andrew Rogerson, *The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape* (Londres: Overseas Development Institute, 2013); et Chris Humphrey et Katharina Michaelowa, *Shopping for development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences* (Développement mondial, 2013) 44 (C) 142-155.

⁹ Banque africaine de développement (BAfD), Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque européenne d'investissement, Banque interaméricaine de développement, Fonds monétaire international (FMI) et Groupe de la Banque mondiale, *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 – Financing for Development: Multilateral Development Finance* (Comité du développement, 2015).

les ODD, en particulier l'ODD1 et l'ODD2, comme le démontre le document "Perspectives: le FIDA dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030", qui sera également présenté à la deuxième session de la Consultation sur FIDA11.

9. Une telle ambition présuppose que le PPD soit élargi de 25 à 40% en termes nominaux. Le financement d'un PPD de 4,5 milliards d'USD, le scénario le plus élevé dans cette fourchette, exigerait une augmentation nominale de 20% des contributions de base à la reconstitution, soit la moitié de l'augmentation nominale du PPD (voir l'annexe I). Surtout, la direction estime que cette hypothèse haute, conjuguée aux changements proposés dans le présent document, permettrait au Fonds d'accroître d'approximativement 20% le nombre de bénéficiaires touchés.
10. Cette fourchette a été établie en évaluant, simultanément, la demande des États membres et la capacité de réalisation du Fonds, et elle est donc considérée par la direction à la fois comme ambitieuse et réaliste. Elle est ambitieuse parce qu'elle exigera une mise en œuvre rapide des ajustements proposés au modèle opérationnel. Il s'agit toutefois d'ajustements que la direction juge réalistes. Surtout, l'analyse interne fait apparaître que la demande adressée au FIDA, en termes de financement et de services hors prêts, est en augmentation¹⁰. Un nombre croissant de pays, en particulier des PRI de la tranche inférieure, sont disposés à avoir accès à davantage de ressources du FIDA, même à des conditions ordinaires. Compte tenu de sa taille actuelle, le Fonds n'est pas en mesure de répondre à cette demande. En conséquence, de nombreux pays continuent à accumuler une dette privée plus coûteuse pour lutter contre la pauvreté rurale. Ces pays paient probablement, pour des prêts à court terme, des taux d'intérêt plus élevés que ceux offerts par les prêts à des conditions ordinaires du FIDA¹¹. Cela n'a pas seulement pour effet de limiter la capacité du FIDA d'appuyer le développement de ces pays et d'avoir un impact sur les conditions de vie d'un nombre accru de ruraux; cela signifie aussi que ces pays accumulent une fois encore une dette extérieure coûteuse et à court terme: on retrouve ici la même tendance que celle qui avait imposé l'adoption des initiatives d'allègement de la dette lancées au cours des dernières années, comme le Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD), et que les futurs budgets devront prendre en charge au lieu d'utiliser ces ressources pour des investissements dans le secteur rural¹².
11. Stratégie financière. C'est le PPD, plutôt que le niveau des contributions à la reconstitution, qui constitue le moteur de la stratégie de mobilisation des ressources dans le cadre de FIDA11. Comme l'explique le document "Stratégie financière pour FIDA11 et au-delà", également présenté à la deuxième session de la Consultation sur FIDA11, les contributions à la reconstitution demeureront, dans le cadre de cette approche, le fondement de la capacité d'engagement du FIDA, en termes d'investissement et en termes financiers. Elles seront alors utilisées comme base pour maintenir et/ou accroître la capacité d'engagement du FIDA avec d'autres sources de financement. Cela renforcera le lien entre les contributions et le PPD, faisant disparaître tout doute quant à la disponibilité de ressources suffisantes pour financer le programme au niveau souhaité.
12. Consciente, toutefois, de la concurrence des demandes d'APD, la direction explorera d'autres moyens d'apporter un complément aux ressources de base, en

¹⁰ Dans le cadre de l'élaboration de ces hypothèses, on a procédé à une analyse de la demande pour la période de FIDA11, sur la base d'une évaluation, pays par pays, des COSOP récemment rédigés ou en cours d'examen avec les pays partenaires. La demande de ressources du FIDA dépend de plusieurs facteurs: la manière dont les pays partenaires envisagent la valeur ajoutée du FIDA en tant que source de financement du développement ainsi que d'expertise technique et institutionnelle; les autres ressources dont ils disposent; leur espace budgétaire et le degré de priorité qu'ils accordent au soutien à fournir aux petits agriculteurs et aux pauvres en milieu rural.

¹¹ Christopher Humphrey, *The African Development Bank: Ready to Face the Challenges of a Facing Africa?* (Expert Group for Aid Studies, 2014).

¹² Le FMI a mis en garde les pays africains contre une dépendance excessive à l'égard des marchés obligataires pour leur financement souverain (voir Javier Blas et Andrew England, "IMF Warns 'Rising' African Nations on Sovereign Debt Risks", *Financial Times*, 29 mai 2014).

utilisant le Cadre d'emprunt souverain. Un niveau d'emprunt maîtrisé – il est proposé d'aller jusqu'à 50% des contributions des États membres – sera introduit pour apporter un complément structurel à la cible de la reconstitution. Les emprunts pourront être réalisés suivant diverses modalités, allant des prêts concessionnels des partenaires¹³ à une mobilisation accrue de fonds et, lorsque les conditions nécessaires sont réunies, à la levée de fonds sur les marchés des capitaux. Le recours aux prêts concessionnels des partenaires et l'accès aux marchés des capitaux exigeront des ajustements à l'Accord portant création du FIDA et aux politiques financières du FIDA.

13. Une telle stratégie permettrait au Fonds de mieux répondre aux demandes des États membres emprunteurs, en augmentant dans le même temps les prêts à des conditions favorables et les prêts à des conditions ordinaires. L'augmentation de la mobilisation pour financer des prêts à des conditions ordinaires signifie qu'un pourcentage accru des ressources de base du FIDA est utilisé pour financer des prêts à des conditions particulièrement favorables. Les prêts ordinaires seraient de plus en plus fréquemment financés au moyen de fonds empruntés. Les rentrées des prêts ordinaires seraient utilisées en partie pour respecter les obligations d'emprunt. En outre, l'accroissement du volume des prêts à des conditions ordinaires se traduirait aussi par un excédent de rentrées qui pourraient renforcer davantage les ressources de base du FIDA et être par conséquent orientées vers les pays admis à bénéficier de financement à des conditions particulièrement favorables. À terme, toutes les ressources de base du FIDA seraient orientées vers les prêts à des conditions particulièrement favorables.
14. L'exécution de cette stratégie passera par une modernisation du système actuel de gestion des risques, avec notamment l'adoption de technologies à un plus haut degré de maturité et une stricte conformité numérique. Plus précisément, le FIDA devrait parachever les dispositions en vue d'une intégration totale des capacités à réaliser des transactions sur instruments dérivés, condition préalable indispensable à la gestion du risque de taux d'intérêt et du risque de change découlant de l'emprunt. Les capacités seront renforcées dans certains domaines financiers clés afin d'établir le cadre nécessaire au suivi et à la gestion des risques.
15. Cofinancement. Afin de renforcer sa présence en tant que rassembleur de moyens de financement pour le développement, le FIDA doit être capable de combiner ses ressources avec celles d'autres prêteurs dans le cadre d'un cofinancement international. La direction définira des cibles régionales en matière de cofinancement international et améliorera le mode d'inscription du cofinancement dans les systèmes du Fonds en vue d'un meilleur suivi. Conformément aux tendances mondiales concernant l'APD, les trois quarts des opérations conduites dans les pays à faible revenu (PFR) bénéficient déjà d'un certain degré de cofinancement, et les opérations réalisées dans les situations de majeure fragilité reçoivent près de deux fois plus que celles conduites dans des contextes exempts de fragilité. De même, 80% des projets réalisés en Afrique subsaharienne sont financés en partenariat avec d'autres institutions internationales. Des activités sont également en cours pour redynamiser les engagements avec les partenaires traditionnels comme la Banque islamique de développement, la BAfD et le Fonds de l'OPEP pour le développement international. Bien géré, le cofinancement international démultiplie les ressources – c'est-à-dire le financement, le savoir et la compétence – de tous les partenaires, pour le plus grand avantage des populations rurales pauvres.
16. Le FIDA a déjà montré qu'il était capable de mobiliser un cofinancement international dans le domaine de la viabilité environnementale et de la résilience face au changement climatique, en particulier auprès du Fonds pour

¹³ Un prêt concessionnel des partenaires est un prêt accordé par un État membre suivant des modalités et à des conditions comprenant un élément de don au profit du Fonds.

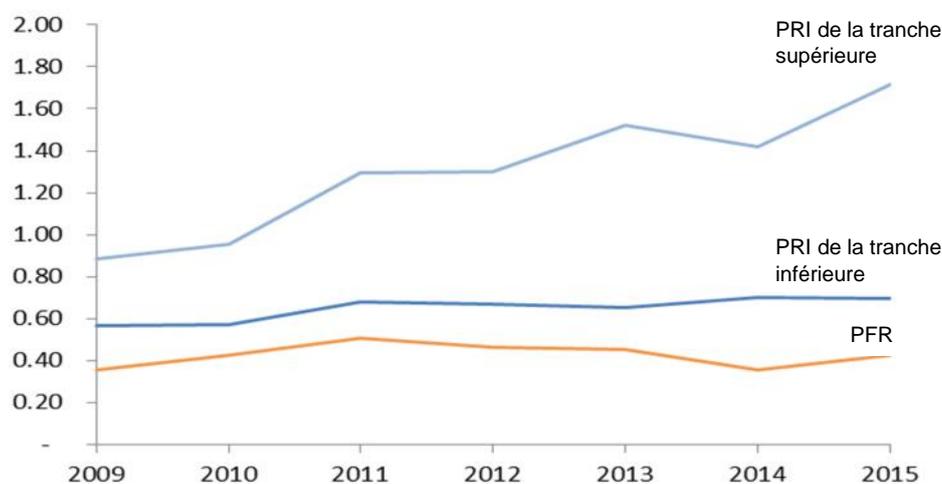
l'environnement mondial et par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire de l'ASAP. En 2016, le FIDA a été accrédité comme organisme d'exécution auprès du Fonds vert pour le climat. Conformément au plan en 10 points pour la prise en compte des questions climatiques, FIDA11 utilisera de manière systématique les ressources assez importantes du Fonds vert pour le climat pour faire progresser l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets dans les pays emprunteurs, en utilisant comme levier ses propres ressources allouées aux prêts. Parallèlement, le FIDA s'efforcera, durant FIDA11, de mobiliser un financement climat supplémentaire par le biais du Fonds spécial pour les pays les moins avancés, du Fonds spécial pour les changements climatiques et du Fonds pour l'adaptation.

17. Comme convenu à Addis-Abeba au cours de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, réunie en 2015, la mobilisation efficace des ressources nationales pour financer les plans nationaux de développement constitue un ingrédient nécessaire à l'élimination durable de la pauvreté. Reflet des tendances positives de la croissance mondiale, les trésoreries des pays en développement reçoivent actuellement chaque année plus de 6 trillions d'USD en plus qu'en 2000¹⁴, ce qui réduit la dépendance à l'égard de l'aide et augmente la capacité d'emprunt de nombreux pays. Toutefois, accroître la mobilisation des recettes est toujours un défi pour de nombreux gouvernements, en particulier dans les PFR et dans plusieurs PRI de la tranche inférieure.
18. Conformément à ces tendances, presque tous les projets en cours appuyés par le FIDA reçoivent un cofinancement national, encore qu'à des niveaux très variables. Les données concrètes montrent que le cofinancement national augmente en termes relatifs, entre autres, lorsque la contribution financière d'un organisme à un pays donné augmente, et lorsque s'améliore la performance d'un pays en matière d'atténuation de la pauvreté¹⁵. De même, le cofinancement national a considérablement augmenté au cours des dernières années dans les PRI de la tranche supérieure (figure 1). Le défi, pour FIDA11, réside dans l'exploration de nouvelles approches de la collaboration avec les États membres pour garantir des niveaux de cofinancement en harmonie avec leur statut en termes de revenu. Outre l'effet de levier financier, les examens du portefeuille ont montré que le cofinancement a un effet positif en ce qu'il accentue l'appropriation des projets par le gouvernement.

¹⁴ Groupe de la Banque mondiale. *Financing for Development Post-2015*. (Washington, DC: Banque mondiale, 2013). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16310>

¹⁵ Mathew Winters et Jaclyn Streitfeld, "Splitting the Check: Bargaining Over Counterpart Commitments in World Bank Projects" (Université de l'Illinois à Urbana-Champaign, 2013).

Figure 1
Évolution du ratio de cofinancement national en fonction du statut des pays en termes de revenu (moyennes mobiles triennales)



19. Secteur privé. De toute évidence, l'APD et la mobilisation des ressources nationales demeureront essentielles pour accélérer la croissance économique et pour extraire les personnes de l'extrême pauvreté au cours de la période de FIDA11, en particulier dans de nombreux PFR, où l'investissement privé est encore limité. Elles ne suffiront toutefois pas à financer les ambitions mondiales des ODD. Il sera donc nécessaire de mobiliser des montants croissants de ressources privées comme les investissements étrangers directs, l'émission d'obligations, et le financement par des investisseurs institutionnels¹⁶. On voit heureusement apparaître des exemples de plus en plus nombreux de solutions professionnelles aux défis du développement, qui démontrent comment les entreprises privées peuvent réaliser, simultanément, des bénéfices et un impact sur le développement¹⁷.
20. L'établissement de partenariats résolus avec le secteur privé sera par conséquent l'une des priorités de FIDA11. À l'heure actuelle, le cofinancement par le secteur privé de projets appuyés par le FIDA ne représente que 5% du cofinancement total. La reproduction à plus grande échelle de cette pratique émergente exige une meilleure connaissance et des procédures plus rapides, de nouvelles compétences et la création d'un cadre institutionnel de mesure pour évaluer les résultats. La création du Fonds d'investissement dans l'agriculture paysanne et dans les petites et moyennes entreprises (SIF) constituera une étape décisive dans cette direction pour financer directement des petites et moyennes entreprises (PME) et des organisations de producteurs dans le secteur agroalimentaire, sous la forme de prises de participation ou de l'acquisition d'obligations. Le SIF ciblera le segment des PME rurales auxquelles les banques et les fonds d'investissement n'offrent actuellement que peu de services. Il est également prévu de mettre en place un mécanisme d'assistance technique afin de fournir des services de conseil aux entreprises, un appui au renforcement des capacités, un appui en termes d'intermédiation et d'établissement de partenariats aux organisations paysannes et aux PME rurales, de manière à faciliter l'accès au SIF.

¹⁶ Homi Kharas, Annaliza Prizzon et Andrew Rogerson, *Financing the Post-2015 Sustainable Development Goals: A Rough Roadmap* (London: Overseas Development Institute, 2014): www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9374.pdf.

¹⁷ Banque africaine de développement et al., *From Billions to Trillions*.

21. Autres ressources. Intervenant en complément de ces efforts en vue d'une mobilisation accrue, le programme de dons continuera à mettre l'accent sur la nécessité des liaisons avec les prêts. Grâce à la disposition récente exigeant que le choix des bénéficiaires de dons s'effectue dans le cadre d'un processus concurrentiel, le FIDA élargit son portefeuille de partenariats avec des centres d'excellence partout dans le monde.
22. Au cours de la période couverte par FIDA11, les fonds supplémentaires que les États membres et d'autres institutions peuvent fournir à l'appui de projets et d'initiatives spécifiques continueront d'être administrés. Ils constituent un autre instrument ayant fait ses preuves et permettant de démultiplier les résultats du programme de prêts du FIDA et d'accroître l'efficacité de sa participation à l'élaboration des politiques. On peut citer, parmi les mécanismes lancés par le FIDA en collaboration avec des partenaires, le Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds¹⁸, le Mécanisme de gestion des risques météorologiques¹⁹, et la Plateforme pour la gestion des risques agricoles (PARM)²⁰.
23. Les fonds supplémentaires apportent au FIDA la souplesse requise pour faire face à défis spécifiques et imprévus liés au contexte. Le Mécanisme pour les réfugiés, les migrants, les déplacements forcés et la stabilité rurale (FARMS)²¹, récemment approuvé, en offre un bon exemple: il permet au FIDA de contribuer à la prise en compte des conséquences régionales de la fragilité – flux de réfugiés, épidémies transfrontières et effets économiques, notamment – telles que celles actuellement observées à cause des situations de famine²².

III. Allocation des ressources

A. Mettre l'accent sur les plus pauvres dans les pays les plus pauvres

24. Le document "Perspectives" souligne qu'il ne sera pas possible de faire disparaître la pauvreté rurale (ODD1) et l'insécurité alimentaire (ODD2) d'ici à 2030 sans un effort concerté pour accorder la priorité aux interventions dans les PFR et les PRI de la tranche inférieure, ni sans poursuivre dans les PRI de la tranche supérieure des interventions visant en priorité les populations rurales les plus marginalisées et en situation de pauvreté et d'insécurité alimentaire chroniques.
25. Partant de ce diagnostic, les ressources de FIDA11 seront soigneusement ciblées pour atteindre les plus pauvres à deux niveaux. Au niveau macro, les ressources de base iront vers les pays qui en ont le plus grand besoin et qui expriment leur engagement à utiliser ces ressources de manière efficace. Au sein des pays, au niveau micro, les interventions du FIDA cibleront les personnes les plus pauvres et

¹⁸ Le Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds est une initiative multidonateur qui a cofinancé près de 50 projets dans 45 pays, pour un montant total de 38 millions d'USD; elle optimise l'impact des transferts d'argent à destination des ruraux pauvres par l'élargissement de leur accès aux services financiers, et propose des produits financiers aux bénéficiaires des transferts d'argent par le biais de services innovants, d'un bon rapport coût-efficacité et accessibles. Les transferts d'argent constituent une immense source potentielle future, dont on estime qu'elle pourrait passer de 430 milliards d'USD aujourd'hui à 2,5 trillions d'USD.

¹⁹ L'initiative relative au Mécanisme de gestion des risques météorologiques, lancée conjointement par le FIDA et le PAM, encourage l'accès des petits exploitants vulnérables à des outils de gestion des risques, comme une assurance indexée sur les conditions météorologiques (WII). Elle mène au niveau mondial des recherches sur les meilleures pratiques pour les programmes de WII afin d'apporter au personnel affecté au programme de pays par les organisations internationales et les donateurs des informations sur la mise en œuvre de programmes de WII.

²⁰ La PARM a été lancée en 2013, au titre d'une initiative élaborée dans le cadre du G20. La PARM est une initiative multidonateur d'une valeur de 7,7 millions d'USD. La PARM contribue à déterminer, évaluer et mesurer les risques agricoles dans les pays partenaires, et élabore des stratégies connexes pour éclairer les politiques des pouvoirs publics, les programmes d'investissement agricole et les pratiques du secteur privé.

²¹ Proposition relative à un Mécanisme pour les réfugiés, les migrants, les déplacements forcés et la stabilité rurale (FARMS) (EB 2016/118/INF.6).

²² Voir: Mthuli Ncube et Basil Jones, "Drivers and Dynamics of Fragility in Africa, Africa Economic Brief" (Abidjan: BAfD, 2013), 4(5).

les plus vulnérables. Ce ciblage demeurera accompagné d'une forte focalisation sectorielle sur l'agriculture.

Macro sélectivité

26. Choix des pays. Au début de chaque période de reconstitution, la direction recense les emprunteurs potentiels à inclure dans le programme de prêts et dons sur la base de stratégies de pays déjà approuvées ou à approuver au cours de la période. Il est essentiel de déterminer le nombre optimal de pays pour que le modèle opérationnel puisse utiliser les ressources de manière productive. Une réduction du nombre de pays inclus dans le programme de prêts et dons se traduit par des allocations supérieures aux pays en proportion de leurs notes du SAFP, comme l'ont confirmé les actions de la direction au cours des dix dernières années²³. Entre FIDA7 et FIDA10, le Fonds a doublé la taille moyenne des opérations, qui est passée d'approximativement 17 millions d'USD à approximativement 31 millions d'USD.
27. Surtout, mener des opérations plus importantes dans un plus petit nombre de pays se traduit par un impact supérieur du fait des économies d'échelle. Ainsi, se concentrer sur 70 à 80 pays permettrait, pour la période de FIDA11, d'accroître de 10 à 20% le nombre de bénéficiaires atteints pour la fourchette proposée du programme de prêts et dons. Plusieurs ensembles d'analyses confirment les avantages des projets de plus grande ampleur: leurs résultats en matière de développement sont généralement supérieurs, grâce à des systèmes de suivi-évaluation (S&E) plus robustes, une meilleure gestion des savoirs, et une amélioration de la performance des gouvernements en tant que partenaires des projets²⁴. Une étude des décaissements du FIDA a également mis en lumière le fait que les opérations de plus grande ampleur offrent les incitations adéquates aux décaissements: plus le projet est important, plus les gouvernements sont motivés à décaisser les fonds rapidement.
28. Nonobstant cela, la taille moyenne des opérations du FIDA demeurera à la mesure de l'approche opérationnelle du FIDA. De nombreux projets appuyés par le FIDA mettent à l'essai de nouvelles méthodes de travail susceptibles d'être reproduites par la suite à plus grande échelle; leur but fondamental est de développer la confiance et la capacité institutionnelle. Le but des budgets plus importants, d'une exécution plus opportune et de systèmes plus robustes d'apprentissage et de suivi des résultats, tels qu'ils sont proposés dans ce document, est de renforcer l'approche opérationnelle élaborée et affinée par le FIDA au fil des décennies, tout en permettant une souplesse accrue pour obtenir un impact à plus grande échelle.
29. Lorsque la capacité d'absorption est garantie, les opérations de plus grande ampleur offrent de nouvelles possibilités. Elles facilitent le cofinancement de projets principalement financés par d'autres agences, en intégrant les points de vue des petits exploitants dans des investissements plus importants. À l'heure actuelle, elles représentent moins de 1% du portefeuille du Fonds. Dans certains pays, des projets de plus grande ampleur pourraient accroître l'échelle d'investissements productifs faisant déjà partie du portefeuille du FIDA, comme l'infrastructure rurale qui représente aujourd'hui près de 15% du financement. Un financement plus important permet aux institutions de participer à des initiatives de mise en commun de fonds – par exemple, des approches sectorielles. Pour le

²³ La direction du FIDA a géré de manière proactive le nombre de pays inclus dans le programme de prêts et dons pour toute période de reconstitution donnée. Ainsi, après l'introduction du SAFP en 2005 et des allocations accordées à 118 pays, la direction a réduit à 89 le nombre de pays au cours du cycle suivant – FIDA7 (2007-2009) –, compte tenu de l'effet à la fois sur le niveau de financement des projets et sur le budget. Au cours de la période de FIDA9 (2013-2015), 99 pays ont été inclus dans le programme de prêts et dons et ont reçu des allocations par le biais du processus du SAFP; ce nombre a été maintenu pour la période de FIDA10.

²⁴ Groupe indépendant d'évaluation. *Behind the Mirror: A Report on the Self-Evaluation Systems of the World Bank Group* (Washington, DC: Groupe de la Banque mondiale); Gaston Gohou et Issouf Soumaré, "The Impact of Project Cost on Aid Disbursement Delay: The Case of the African Development Bank" (BAfD, 2010).

FIDA, cela signifierait une place plus importante à la table où s'élaborent les politiques, afin de faire progresser la cause des petits exploitants ruraux. Cette approche est conforme avec l'appel lancé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba en faveur d'une plus grande coordination de l'aide, et avec le programme d'action commun des banques multilatérales de développement²⁵.

30. Il faut, pour décider des pays qui recevront de nouveaux financements, des critères transparents. La direction propose que ces critères soient axés sur la recherche d'une solution à une lacune persistante du SAFFP du FIDA: le fait que, au cours d'un cycle donné, près de 20% des pays ayant exprimé au début du cycle leur disposition à profiter des ressources ne transforment pas ces promesses en projets par suite de changements ultérieurs de la situation et des priorités du pays. Cette pratique est observée sur l'ensemble de la gamme des pays, quel que soit leur revenu. Il est essentiel de veiller à ce qu'un pays soit prêt à préparer de nouveaux projets pour établir un lien entre les allocations au titre du SAFFP et la planification et la réalisation de la réserve²⁶. La direction propose les critères suivants:
- orientation stratégique: existence, au début du cycle du SAFFP, d'une stratégie de pays pertinente. Cela garantirait que les pays répondant aux conditions requises possèdent une vision stratégique parvenue à maturité concernant la manière d'utiliser les ressources du FIDA, et qu'ils sont par conséquent prêts à s'engager dans des discussions opérationnelles concrètes. Ce point est particulièrement important pour les pays n'ayant encore jamais emprunté au FIDA;
 - capacité d'absorption: toutes les opérations dont l'entrée en vigueur remonte à plus d'un an ont décaissé des fonds au moins une fois au cours des 18 mois précédents. Cela constituerait un moyen concret de vérifier la capacité d'absorption, et d'organiser la séquence des nouvelles conceptions en liaison plus étroite avec l'appui à l'exécution ou les activités hors prêts; et
 - appropriation: aucun prêt approuvé n'est en instance de signature depuis plus de 12 mois. Cette mesure indirecte garantit qu'il existe dans le pays une appropriation et un engagement adéquats pour faciliter l'utilisation des ressources du FIDA.
31. L'expérience a enseigné au FIDA que la réduction du nombre de pays recevant un nouveau financement ne signifie nullement un désengagement ou une pénalisation d'autres pays. Elle permet au contraire d'offrir de meilleurs services à tous les États membres grâce à une planification plus appropriée. Les pays qui n'obtiennent pas de nouveaux financements au cours d'un cycle pourront en obtenir au cours du suivant, et bénéficieront durant le cycle en cours d'un meilleur appui à l'exécution pour les opérations en cours.
32. Système d'allocation fondé sur la performance. Le SAFFP part du principe selon lequel les ressources du FIDA devraient être uniquement utilisées pour aider les pays présentant des besoins considérables des points de vue de la pauvreté rurale et de l'insécurité alimentaire (et qui répondent aux critères énoncés au paragraphe 30). Une fois les pays choisis par la direction, la formule alloue des ressources initiales après une estimation des besoins effectifs de ces pays. Faisant fond sur cette base, elle fournit des ressources additionnelles aux pays qui démontrent, par leur performance, qu'ils peuvent les utiliser de manière efficace. Comme le montre l'évaluation au niveau de l'institution relative au SAFFP, la première étape a exercé une influence hors de proportion dans le cadre de FIDA10. Des efforts sont en cours en vue de rééquilibrer la formule pour la période de FIDA11, afin que tant les besoins que la performance aient une influence analogue sur les allocations.

²⁵ Voir note 7.

²⁶ Évaluation au niveau de l'institution du Système d'allocation fondé sur la performance du FIDA (EB 2016/117/R.5).

33. Dans ce système (y compris les ajustements proposés pour FIDA11), la valeur relative des allocations entre les différents groupes de revenu demeure stable dans le temps. Les analyses de sensibilité montrent que, même si certaines variables peuvent changer très fortement, pour tous les pays ou la plupart d'entre eux (on observera par exemple dans certains pays une croissance de la population rurale ou une réduction du revenu national brut), la répartition d'ensemble entre les groupes de revenu demeure relativement constante. Cela s'explique par la forte hétérogénéité des États membres emprunteurs du FIDA pour ce qui concerne les variables clés dans la formule (les PFR et les PRI de la tranche supérieure, par exemple, se situent aux deux extrémités du spectre des revenus). Toutes les hypothèses élaborées par la direction dans le contexte de la réforme du SAFP présentent cette caractéristique positive. Cela signifie qu'une fois adoptée une variation mathématique de la formule pour répondre aux priorités des États membres et au souci d'équité, la répartition résultante sera maintenue dans le temps.
34. Cette stabilité fournit à la direction l'assurance que les déclarations faites, sur le plan des politiques, concernant les allocations aux PFR et aux PRI de la tranche inférieure d'une part, et aux PRI de la tranche supérieure d'autre part, seront respectées. En pratique, cela équivaut à appliquer deux fois la formule du SAFP, sur deux groupes distincts de pays (caractérisés soit par les conditions auxquelles les prêts leur sont accordés, soit par le groupe de revenu auquel ils appartiennent). Si toutefois la direction devait adopter une telle pratique, les propositions actuellement présentées par l'intermédiaire du Groupe de travail sur le SAFP devraient être réécrites. Comme expliqué plus haut, la formule est stable en raison principalement de l'hétérogénéité des pays concernés. Appliquer deux fois le SAFP diviserait les pays en deux groupes plus homogènes; il faudrait, pour chacun, une formule révisée.
35. De toute évidence, alors que les allocations entre groupes de revenu sont stables, des fluctuations se produisent au niveau des pays pris individuellement en fonction de l'élasticité des différentes variables. Cela reflète l'essence même du système: les pays emprunteurs verront leurs allocations changer au fil du temps, comme changeront leurs besoins relatifs ou leur performance. Le corollaire est que, une fois déterminés approximativement les pourcentages pour chaque groupe, les États membres qui solliciteront des ressources seront en concurrence principalement avec des pays présentant des caractéristiques semblables aux leurs, également en termes de revenu. À de nombreux égards, il s'agit ici d'une concurrence loyale (voir à l'annexe II des précisions et des exemples).
36. Pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Dans le cadre de la formule révisée du SAFP, la direction allouera 90% des ressources de base aux PFR et aux PRI de la tranche inférieure qui auront été choisis, sur la base des critères indiqués plus haut, pour bénéficier de nouvelles ressources au cours de la période de FIDA11. Comme l'explique le document "Perspectives", les pays d'Afrique subsaharienne ne sont pas seulement davantage susceptibles d'entrer dans la catégorie des plus faibles niveaux de revenu; les pourcentages de la population en situation d'extrême pauvreté rurale et de sous-alimentation y sont beaucoup plus élevés. Des efforts concertés et ciblés sont nécessaires pour que cette région puisse atteindre les ODD. Le Fonds continuera par conséquent d'accorder approximativement 45% des ressources provenant des reconstitutions à l'Afrique subsaharienne et 50% à l'Afrique dans son ensemble. La priorité ainsi accordée aux pays les plus pauvres pour l'allocation de l'APD est cohérente avec la position selon laquelle l'aide au développement devrait se

concentrer sur les pays les plus pauvres de la planète – ceux qui sont à la traîne – et qui comptent environ un milliard d'habitants.²⁷

37. Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Le reste, 10% des ressources de base du FIDA sera alloué aux PRI de la tranche supérieure. Ce chiffre a progressivement diminué, passant de 15% au cours de la période de FIDA8 à 11% au cours de FIDA10. La direction propose d'introduire une déclaration de principe claire suivant laquelle 10% des ressources de base seront attribués aux PRI de la tranche supérieure pour les aider à mobiliser leurs propres ressources en vue de la transformation du monde rural. Au fil des années, et à mesure que la direction réalisera son ambition de doubler le programme de travail par une plus grande mobilisation, y compris par des emprunts sur le marché, ce pourcentage diminuera. Les besoins ultérieurs devront alors être financés par l'emprunt (voir le paragraphe 12). Cela résulte du fait que, en raison des changements dans la répartition de la pauvreté rurale, on trouve dans ces pays un nombre significatif de ruraux pauvres. On a forgé, pour désigner ce phénomène, l'expression "le nouveau milliard d'en bas": il s'agit du nombre important de personnes pauvres vivant dans des pays ayant décollé sur le plan économique, et qui exige un nouveau type d'engagement de la part des donateurs²⁸.
38. Dans le contexte de FIDA11, l'approche des PRI de la tranche supérieure sera adaptée aux conditions spécifiques à chacun des pays. Dans les pays de cette catégorie où subsistent d'importantes poches de pauvreté, ou dans les pays pris au piège des revenus intermédiaires, le FIDA choisira des interventions ciblant très attentivement les ruraux pauvres dans les régions les plus pauvres. Dans d'autres PRI de la tranche supérieure, il y a pu avoir une croissance suffisante – encore qu'inégale – pour qu'ils n'aient plus besoin de fonds du FIDA pour répondre aux besoins de leurs ruraux pauvres. La réduction de la pauvreté rurale exige toutefois plus que de l'argent. De nombreux gouvernements manquent simplement des savoirs nécessaires à la réalisation des objectifs de leurs politiques dans le secteur rural. Ils se tournent par conséquent vers le FIDA pour partager des approches innovantes ou les expériences d'autres pays dont ils puissent s'inspirer pour élaborer leurs propres politiques et stratégies nationales. La difficulté est alors d'aller plus loin, et de ne plus considérer l'appui du FIDA comme ayant seulement pour moteur le financement ou le projet.²⁹
39. Nonobstant les niveaux d'investissement financier dans les PRI de la tranche supérieure, les besoins de leurs communautés rurales sont complexes et ne se limitent pas au financement. Ainsi, le FIDA continuera à autonomiser les petits exploitants pauvres afin qu'ils puissent exiger de leur pays qu'il respecte et protège leurs droits, en particulier leur droit à la nourriture³⁰ et qu'il y réponde. Cet aspect a toujours été implicite dans l'approche du FIDA, axée dans tous les pays sur l'être humain, par le biais de la promotion des principes d'inclusion, d'égalité, de

²⁷ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

²⁸ Andy Summer, *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?* (Londres: Institute of Development Studies): <http://www.ids.ac.uk/go/news/the-new-bottom-billion>

²⁹ Ce type de conseil pourrait par exemple être fourni par le FIDA par le biais de son programme d'assistance technique remboursable.

³⁰ Comme l'explique l'Observation générale 12 relative à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Droit à une nourriture suffisante "... impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation: les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès.. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres."

participation et de redevabilité. En effet, la plupart des projets du FIDA visent à renforcer la capacité des groupes les plus pauvres et les plus marginalisés de développer des moyens d'existence durables, facilitant ainsi la satisfaction de leur droit à la nourriture. Le Fonds élargissant sa présence dans les pays, l'approche fondée sur les droits humains sera au centre de la participation à l'élaboration des politiques, en partenariat avec d'autres institutions des Nations Unies, et en particulier les organismes qui ont leur siège à Rome, même dans les pays où le financement destiné aux projets est limité.

40. Le FIDA continuera certes, dans le cadre de FIDA11, à aider les PRI de la tranche supérieure à aborder les défis que présente la réduction de la pauvreté rurale, mais il s'engagera aussi vigoureusement à faire en sorte que son action dans ces pays apporte des avantages aux PFR et aux PRI de la tranche inférieure. Une version révisée de la stratégie financière garantira que les ressources prêtées par le FIDA à des conditions ordinaires sont utilisées pour mobiliser un volume accru de ressources à prêter à des conditions particulièrement favorables. Du point de vue opérationnel, la coopération Sud-Sud et triangulaire aura un rôle de premier plan à jouer pour faciliter des flux plus dynamiques de savoirs allant des PRI de la tranche supérieure en direction des PFR et des PRI de la tranche inférieure. Une décentralisation plus efficace permettra au FIDA d'aider les PRI de la tranche supérieure à devenir des donateurs émergents et de faciliter leur participation, de manière plus générale, à la concertation internationale sur le développement.
41. Situations de majeure fragilité. On prévoit l'allocation d'approximativement 25 à 30% des ressources de base de FIDA11 à des situations de majeure fragilité, répartis sur l'ensemble des niveaux de revenu. La nouvelle stratégie du Fonds relative aux situations de majeure fragilité met en lumière la nécessité d'accroître les ressources qui leur sont allouées. Dans le même temps, la direction reconnaît l'importance d'évaluer de manière systématique la capacité d'absorption. De très nombreuses données concrètes laissent à penser que la fourniture de ressources à des pays présentant des situations de fragilité suit une courbe en U, dans laquelle l'efficacité marginale de l'aide commence à décroître lorsqu'elle atteint un plafond (plafond de la capacité d'absorption)³¹. La pratique actuelle consistant à plafonner, le cas échéant, l'allocation d'un pays au titre du SAFR est déterminante à cet égard. La direction envisage de poursuivre le renforcement de la combinaison d'activités de prêt et hors prêts dans les situations de majeure fragilité, en définissant attentivement la séquence chronologique de l'assistance technique et des investissements ciblés.
42. Les ressources additionnelles seront principalement utilisées pour remédier aux causes fondamentales de la fragilité lorsqu'elles ont un rapport avec le mandat du FIDA: renforcer la gouvernance des ressources naturelles, encourager les organisations inclusives à assise communautaire et la prestation efficace des services par les autorités locales. Il est intéressant de noter, dans le contexte actuel, que la direction s'est engagée à veiller à ce que l'aide humanitaire à court terme et l'appui au développement de l'agriculture à long terme suivent une séquence chronologie adéquate. L'efficacité marginale de l'aide est élevée dans les périodes suivant des conflits ou des crises d'importance majeure. Ces périodes constituent des occasions de tirer parti des ressources de l'aide pour stabiliser les

³¹ Jonathan Beynon, *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity: A Summary*. Paper Presented at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers (Paris: Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]); Mark McGillivray, *Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives in Aid Allocations*, DAC Journal 4(3) 23-36; Michael A. Clemens, Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani et Samuel Bazzi, *Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth*, (Washington DC: Centre for Global Development, 2011); Tony Addison, George Mavrotas et Mark McGillivray, *Development Assistance and Development Finance: Evidence and Global Policy Agendas*, Journal of International Development 17, 819-836; M. McGillivray et S. Feeny, *Aid and Growth in Fragile States*. (Helsinki: World Institute for Development Economics Research, United Nations University Research Paper No. 2008/3, 2006).

dividendes de la paix et remédier à la fragilité³². Le mémorandum d'accord récemment conclu entre le FIDA et le Programme alimentaire mondial (PAM) au Soudan constitue un exemple de cette approche. Enfin, la direction envisage de mobiliser des financements supplémentaires pour aider les pays présentant des situations de majeure fragilité à renforcer leurs institutions dans l'espace rural et donc à accroître leur capacité d'absorber plus efficacement les ressources du FIDA.

43. Petits États insulaires en développement (PEID). La direction est consciente des difficultés spécifiques auxquelles doivent faire face les PEID pour assurer la sécurité alimentaire et l'emploi des petits exploitants agricoles et des pêcheurs dans une situation de vulnérabilité extrême au changement climatique et d'exposition persistante aux catastrophes et risques d'origine climatique, encore aggravés par l'éloignement et la dispersion. L'addition de l'Indice de vulnérabilité du FIDA à la formule du SAFFP et l'augmentation du minimum des allocations sont des mesures qui garantissent que l'allocation des ressources de FIDA11 aidera les PEID à faire face plus efficacement à ces défis.
44. Conditions de prêt. Conformément aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA, environ les deux tiers des financements du Fonds doivent être accordés à des conditions de prêt particulièrement favorables. L'admissibilité d'un pays à bénéficier de prêts à des conditions particulièrement favorables (y compris au titre du CSD), mixtes ou ordinaires, est principalement déterminée sur la base du revenu par habitant, mais elle prend également en compte d'autres critères, comme la soutenabilité de la dette ou des arrangements spéciaux pour les PEID. C'est la raison pour laquelle les groupements par revenu ne vont pas de pair avec les conditions de financement (tableau 1).

Tableau 1

Répartition des pays par groupe de revenu et par conditions de financement au cours de la période de FIDA 10 (total des ressources)

<i>Catégorie de revenu</i>	<i>Particulièrement favorables</i>	<i>Mixtes</i>	<i>Ordinaires</i>	<i>Total</i>
Faible revenu	29	-	-	29
Revenu intermédiaire de la tranche inférieure	15	10	7	32
Revenu intermédiaire de la tranche supérieure et revenu élevé	1	1	17	19
Total	45	11	24	80

45. Au cours des quelques dernières années, il n'a pas été rare d'observer des changements dans les niveaux de revenu par habitant dans les États membres emprunteurs du FIDA, dans le sens d'une progression ou d'une régression, ce qui a eu une incidence sur les conditions de prêt. En fait, rien qu'au cours de la dernière décennie, 30 PFR emprunteurs du FIDA sont devenus des PRI de la tranche inférieure. Les conditions de prêt sont révisées sur une base annuelle, sans qu'aucune mesure n'accompagne ce changement, créant une incertitude pour les emprunteurs. La direction suggère d'élaborer un cadre de transition clair, à soumettre à l'approbation du Conseil des gouverneurs en 2018. Le cadre proposé passera d'un système d'ajustements annuels à un système dans lequel les

³² Il ressort du document de la Banque mondiale intitulé "Aid Allocation and Poverty reduction", publié en 1999, que les déviations positives les plus importantes en termes d'efficacité de l'aide au développement ont été constatées dans des pays sortant d'un conflit. De même, dans l'ouvrage intitulé "The role of foreign aid in post-conflict countries" (Amherst, Massachusetts: Université du Massachusetts, Amherst, 2015), Léonce Ndikumana constate qu'un État capable est un facteur crucial pour garantir l'efficacité de l'aide dans les situations de fragilité et que l'aide au développement qui est sensible aux conditions de fragilité est particulièrement efficace. Dans l'examen à mi-parcours d'IDA17 mené en 2015, "Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States" (2015), l'accent est mis sur le fait que le renforcement de l'appui se traduit par une efficacité renforcée. L'importance accordée durant la période couverte par IDA17 au renforcement de l'appui fourni aux situations de fragilité et touchés par un conflit a été suivie d'autres renforcements dans le cadre d'IDA18.

conditions de prêt seront fixées pour tout le cycle et où seront prévues des périodes d'introduction/suppression progressive sur la base de critères objectifs prenant en compte les besoins des pays pour des fonds concessionnels.

Microsélectivité

46. Ciblage. La décision d'allouer des ressources aux pays, prise au niveau macro, et le montant et le prix de ces ressources doivent être accompagnés, au niveau du pays, d'un mécanisme de ciblage des ruraux pauvres et des personnes souffrant d'insécurité alimentaire. Le groupe cible du FIDA (tel qu'il est défini dans la Politique du FIDA concernant le ciblage) est composé de personnes extrêmement pauvres en mesure de tirer parti d'un meilleur accès aux biens et aux opportunités en matière de production agricole et autres activités génératrices de revenus en milieu rural. Ce type de ciblage accorde une attention particulière aux petits exploitants agricoles et aux paysans sans terre, aux peuples autochtones et aux minorités ethniques, et à d'autres communautés défavorisées³³.
47. Parmi les populations les plus pauvres, FIDA11 continuera de mettre fortement l'accent sur les femmes. Les études citées dans le document "Perspectives" relèvent invariablement que les femmes ont significativement moins accès que les hommes aux intrants agricoles, ce qui crée un écart de productivité entre les sexes, avec des conséquences sur la productivité d'ensemble et sur l'égalité entre les sexes³⁴. L'examen à mi-parcours de la Politique du FIDA concernant l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes a confirmé la performance du FIDA en matière de ciblage sexospécifique³⁵.
48. Allant un peu plus loin, la direction révisera ses directives opérationnelles en matière de ciblage pour y inclure une focalisation accrue sur la jeunesse, en cherchant en particulier à créer des emplois à son intention dans l'agriculture. Le document "Perspectives" montre que, dans l'ensemble des pays en développement, les jeunes sont de deux à trois fois plus susceptibles que les adultes d'être sans emploi³⁶. Les programmes et les projets doivent par conséquent porter une attention particulière à leurs besoins et à leur contribution potentielle au développement du pays. Négliger cet aspect ne constitue pas seulement une ressource perdue pour le potentiel de croissance de l'économie, mais fait aussi naître le risque de voir le chômage alimenter, dans certaines circonstances, des fléaux sociaux et contribuer à la fragilité à l'intérieur d'un pays³⁷. Promouvoir l'emploi pour les jeunes est donc le fondement d'un développement durable et d'une société dynamique.
49. Focalisation sectorielle. Pour garantir l'utilisation efficace de ses modestes ressources, le FIDA doit maintenir de manière attentive sa focalisation sectorielle afin de stimuler une plus vaste transformation du monde rural³⁸. Ainsi, le Cadre stratégique du FIDA 2016-2025 énonce comme suit l'objectif général du Fonds en matière de développement: investir dans les populations rurales pauvres afin que celles-ci parviennent à se libérer de la pauvreté et à assurer leur sécurité alimentaire grâce à des moyens de subsistance rémunérateurs, durables et résilients. On aura recours, principalement, à des projets axés sur l'agriculture, le développement d'entreprises rurales, l'infrastructure rurale et les services

³³ Voir Aider les ruraux pauvres – Politique du FIDA concernant le ciblage (EB 2006/88/R.2/Rev.1)-.

³⁴ Voir: Amber Peterman, Julia Behrman et Agnes Quisumbing, *A Review of Empirical Evidence on Gender Differences in Nonland Agricultural Inputs, Technology, and Services in Developing Countries*. Dans: Agnes R. Quisumbing, Suseela Meinzen-Dick, Terri L. Raney, André Croppenstedt, Julia A. Behrman et Amber Peterman, *Gender in Agriculture* (Dordrecht: Springer Netherlands, 2014), 145-186.

³⁵ Examen à mi-parcours de la Politique du FIDA concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (EB 2016/118/R.9)

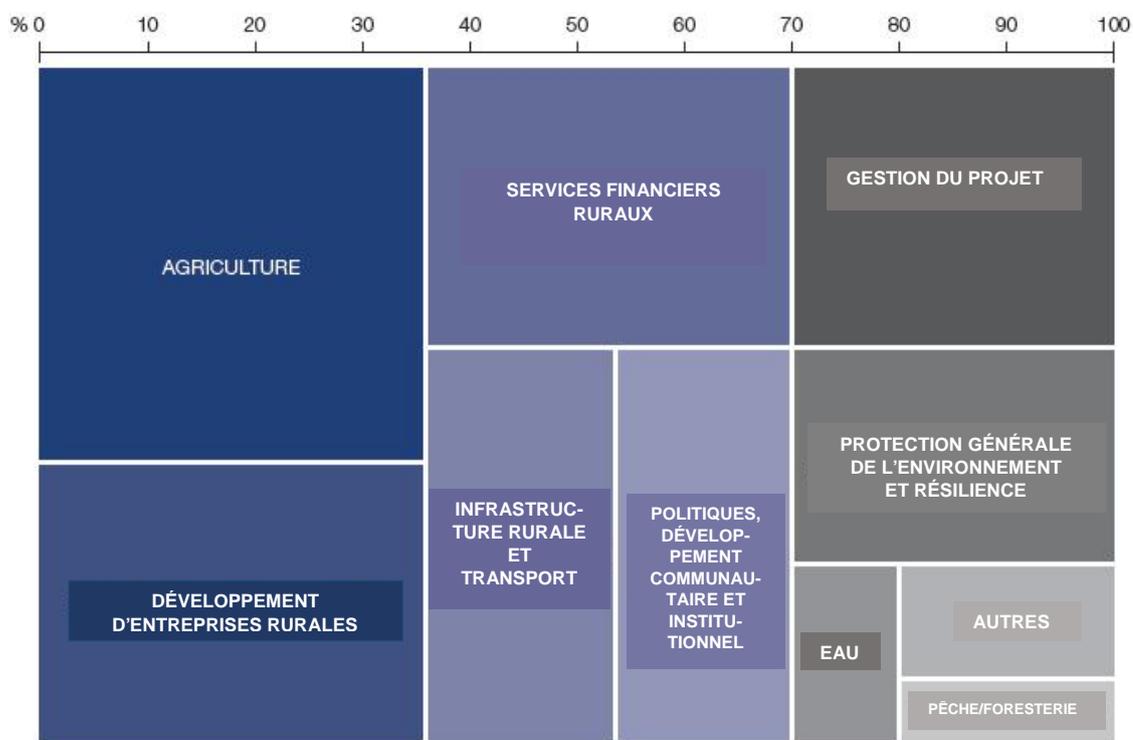
³⁶ Information recueillie dans le manuscrit du document "Rural Youth Employment", préparé conjointement par la Banque mondiale et le FIDA à la demande de l'Allemagne comme contribution aux débats du G20.

³⁷ Voir: Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement*, (Washington DC: Banque mondiale, 2011).

³⁸ FIDA, *Rapport sur le développement rural 2016: Encourager une transformation inclusive du monde rural* (Rome: FIDA, 2016)

financiers ruraux. Comme le montre la figure 2, ces quatre thèmes ont représenté environ 70% des dépenses du FIDA entre 2010 et 2015. Dans tous ces domaines, le Fonds facilite la croissance d'institutions rurales plus solides.

Figure 2
Financement du FIDA par catégorie d'activité, 2010-2015



50. Il existe en outre des thèmes transversaux, omniprésents dans la plupart des programmes de pays, indépendamment de leurs priorités thématiques. Ce sont les thèmes de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes, de l'agriculture sensible aux enjeux nutritionnels et de la résilience face au climat. La direction estime que le meilleur moyen d'obtenir des résultats dans ces trois domaines consiste à influencer sur le "comportement" de l'ensemble du portefeuille par le biais de l'application d'optiques spécifiques – égalité des sexes, nutrition et climat – plutôt que des approches indépendantes. Un document spécialement consacré à l'intégration de ces thèmes sera présenté pour examen à la troisième session de la Consultation, en octobre 2017.

IV. Utilisation des ressources

A. Développer autrement

51. Dans les deux sections précédentes, l'examen des ajustements à la mobilisation et à l'allocation des ressources a été conduit à un niveau supérieur; les détails relatifs à la manière dont les ressources du FIDA sont dépensées ou utilisées n'ont pas été abordés. La présente section traite des efforts en cours pour rapprocher le FIDA de la réflexion actuelle sur l'efficacité en matière de développement, et notamment les nouveaux paradigmes pour souligner l'importance d'aborder de manière souple les problèmes définis au niveau local, et d'adopter une approche expérimentale en recueillant des informations sur la performance et en adaptant les projets en conséquence à l'avenir³⁹. À la suite des réformes mises en œuvre au cours de la

³⁹ Voir: Matt Andrews, Lant Pritchett et Michael Woolcock, "Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation" (PDIA) – Working Paper 299. (Washington, DC: Center for Global Development, 2012); Katherine A. Bain, David Booth et Leni Wild, *Doing Development Differently at the World Bank: Updating the Plumbing to Fit The Architecture* (London:

période de FIDA10, le Fonds applique déjà nombre de caractéristiques de cette approche. D'autres ajustements doivent être introduits pour l'adopter en entier sans réserve.

52. Focalisation et souplesse. Pour que la conception et l'exécution soient souples, il faut d'abord identifier un problème et bien en diagnostiquer les causes, et préciser les résultats attendus de l'intervention proposée pour le résoudre. Toutefois, le Cadre du FIDA relatif à l'efficacité en matière de développement⁴⁰ a mis en évidence de fait que, alors même que l'on trouve, dans l'ensemble des projets du FIDA, un grand nombre des éléments nécessaires pour parvenir à l'efficacité en matière de développement, on observe fréquemment au sein des projets eux-mêmes un manque de focalisation résultant d'une vague définition des objectifs du projet ou d'une définition trop générale de la théorie du changement/logique du projet. Traditionnellement, ces limitations ont été invariablement mentionnées dans les recommandations adressées à la direction par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE)⁴¹. La pertinence d'une solide évaluabilité pour l'évaluation ex post est évidente, mais ses mérites dans la conception d'un projet ne sont souvent pas appréciés à leur juste valeur. D'autres institutions financières internationales (IFI) ont constaté que les efforts de clarté et de précision apportent des avantages significatifs, simplement du fait que toutes les parties concernées comprennent et approuvent la justification à la base du projet⁴².
53. Le processus d'examen et d'autorisation des opérations sera réexaminé en vue de renforcer la qualité initiale des opérations de FIDA11. Tout en maintenant les principes de l'amélioration de la qualité et de l'assurance qualité indépendante, on mettra en place un processus plus agile doté de la souplesse requise pour traiter de façon accélérée les conceptions fondées sur des données concrètes et les projets à faible risque. Ce processus rationalisé devra établir un équilibre entre la nécessité d'une plus grande clarté au stade de la conception et la nécessaire souplesse qui permettra d'adapter cette conception au cours de l'exécution du projet. L'introduction de listes de contrôle relatives à l'efficacité du développement, telle qu'approuvée par le Conseil d'administration par le biais du Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement, sera intégrée à ce processus pour garantir l'évaluabilité du projet.⁴³
54. Agilité. La recherche de l'agilité dans l'exécution, pour répondre aux besoins de plus en plus complexes des pays en développement, est un autre élément important de cette approche. Les observations factuelles montrent que les longues périodes d'exécution diminuent l'impact des projets, car elles tendent à user la qualité du personnel, à accroître les coûts unitaires et à amoindrir l'appropriation⁴⁴. Afin d'aborder cet aspect pour la période de FIDA11, des mesures concrètes devront être élaborées afin d'accélérer le rythme actuel d'exécution: 18 mois en moyenne s'écoulent, pour les opérations, entre la note conceptuelle et la signature du prêt, et plus de huit ans pour parvenir à l'achèvement. Ce calendrier ne cadre particulièrement pas bien avec l'intérêt croissant porté au secteur privé et avec la sophistication croissante des États membres emprunteurs qui disposent d'un plus grand choix de solutions de financement que par le passé.

Overseas Development Institute, 2016); David Booth, Daniel Harris et Leni Wild, *From Political Economy Analysis to Doing Development Differently: A Learning Experience* (London: Overseas Development Institute, 2016).

⁴⁰ Cadre du FIDA relatif à l'efficacité en matière de développement (EB 2016/119/R.12).

⁴¹ Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA) (EC 2015/88/W.P.6).

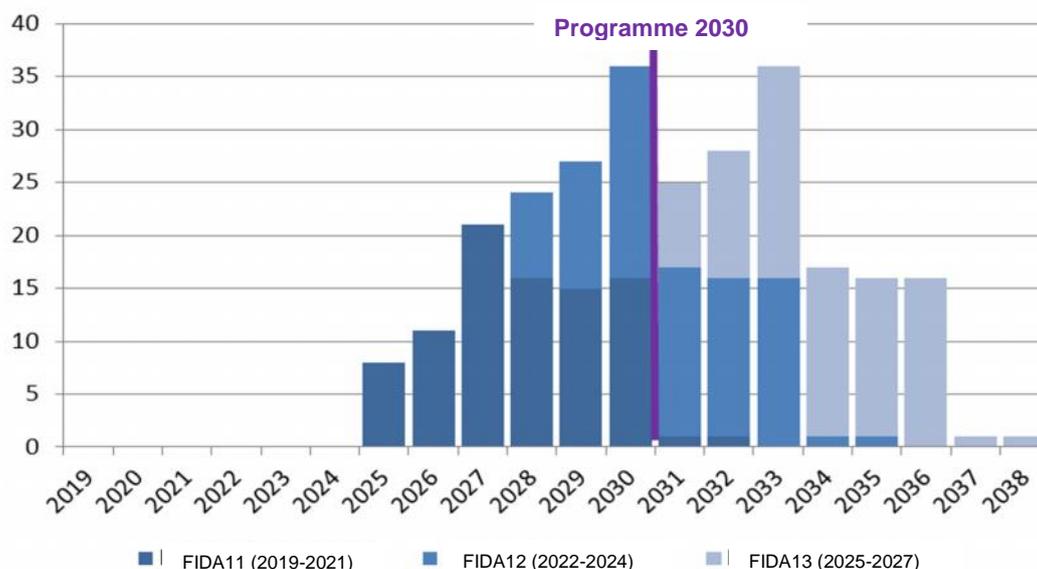
⁴² BERD, *Is it Relevant for EBRD?* (Londres: BERD, 2012).

⁴³ Pour une évaluation de l'efficacité des listes de contrôle, voir: Leonardo R. Corral et Nancy McCarthy, "Organizational Efficiency or Bureaucratic Quagmire: Do Quality at Entry Assessments Improve Project Performance?" (Washington, DC: Banque interaméricaine de développement, 2017).

⁴⁴ Gaston Gohou et Issouf Soumaré, "The Impact of Project Cost".

55. Il existe des raisons – justifiables et injustifiables – de l’allongement des périodes d’exécution. Parmi les premières, le fait que, face à des problèmes, le FIDA investit dans des solutions définies, exécutées et évaluées par les paysans pauvres eux-mêmes⁴⁵. Cette participation est essentielle pour la durabilité: elle rend plus faciles les processus de planification répondant à de véritables besoins locaux; elle renforce la redevabilité des prestataires de services; et elle sert de base à l’établissement d’organisations paysannes capables d’obtenir un accès aux marchés. Parmi les causes injustifiables, on peut citer le fait qu’au fil des années – peut-être à un degré moindre que d’autres IFI – le FIDA a créé une batterie d’exigences avec lesquelles les opérations doivent se débattre. Bien que chacune de ces exigences, prise séparément, ait été mise en place pour une bonne raison, il a été difficile pour les opérations d’assimiler un tel réseau, en particulier dans un contexte de limitations budgétaires. Surtout, la capacité d’exécution demeure faible dans la plupart des États membres emprunteurs, et en particulier dans les situations de majeure fragilité.
56. L’agilité est aussi importante au niveau global pour optimiser les contributions de FIDA11 aux ODD. Compte tenu des délais actuels de traitement et d’exécution, les programmes et projets qui seront approuvés au cours de la période de FIDA11 seront probablement achevés d’ici à 2030. La conception et l’exécution de ces projets seront donc déterminantes pour la contribution du FIDA aux ODD. La figure 3 montre que si le FIDA continue dans les conditions actuelles, aucun projet approuvé au cours de FIDA13 ne sera achevé avant 2030, et que seulement 45% des projets de la cohorte de FIDA12 le seront.

Figure 3

Nombre de projets par date d’achèvement prévue et par cycle d’approbation

57. Plusieurs mesures dont l’initiative a été prise au cours de la période de FIDA10 seront accentuées durant FIDA11 pour accélérer l’exécution des opérations et renforcer leur contribution aux résultats en matière de développement. Il est essentiel d’accroître la décentralisation pour fournir une assistance technique de qualité au développement des capacités locales. Le renforcement des partenariats sur le terrain avec d’autres institutions techniques, et tout particulièrement l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO), contribue aussi à déployer des compétences techniques hautement qualifiées pour l’appui à l’exécution. La direction élabore actuellement un plan d’action détaillé

⁴⁵ FIDA et Conseil de coopération des États arabes du Golfe, *Working together to Fight Rural Poverty* (Rome: FIDA. 2007): <https://www.ifad.org/documents/10180/47aa3176-7dcc-45fa-84ee-3f93f2e6b7e1>.

pour l'accélération des décaissements (voir l'annexe III). Bien que des décaissements réguliers et en temps opportun ne garantissent nullement une exécution efficace ou des résultats en matière de développement, un projet peut difficilement obtenir des résultats sans décaissements en temps utile. On peut citer, parmi les mesures les plus pertinentes de ce plan, le renforcement des capacités en matière de passation des marchés, le réexamen des procédures existantes et l'actualisation des profils de décaissement des projets pour faciliter l'analyse comparative.

58. Un second ensemble de mesures vise à accroître les dispositions incitant les équipes de pays soit à modifier les projets dont la performance est insuffisante, soit à clore définitivement les projets non performants, soit encore à reproduire à plus grande échelle les projets réussis par le biais de procédures moins pesantes⁴⁶. Les données factuelles montrent que lorsque la proactivité n'est ni encouragée ni récompensée, les professionnels du développement choisissent une ligne de conduite qui renforce les pratiques existantes en raison du préjugé concernant les coûts irréversibles, qui les conduit à conclure que laisser les projets en l'état est moins coûteux que les restructurer⁴⁷.
59. La direction explore également la possibilité de créer un mécanisme d'avances pour l'élaboration des projets afin que l'emprunteur soit plus rapidement prêt à l'exécution. À la différence de précédents essais au FIDA, un tel mécanisme serait mis en place sous la forme d'un fonds renouvelable pour financer les paiements anticipés. Les bénéficiaires seraient tenus soit de refinancer l'avance sur les fonds du don/prêt associé ou sur les fonds du don/prêt existant, soit, si aucun don/prêt ne se concrétise, de rembourser l'avance sur leurs ressources propres. L'élaboration et la conception du projet de manière générale, et l'état de préparation à l'exécution en particulier, demeurent des responsabilités incombant aux gouvernements. Le premier test clé précoce de l'appropriation est celui du rôle dirigeant que joue un emprunteur dans l'élaboration d'un projet, avec notamment l'affectation de personnel à l'équipe d'élaboration du projet et la résolution en temps utile des questions relatives à la politique et la conception du projet, avant même son approbation⁴⁸. Pour encourager les États membres à jouer ce rôle, il convient de leur fournir un appui plus important pour l'élaboration et le démarrage des projets, en particulier pour ce qui concerne les PFR et les situations de majeure fragilité.
60. Produits mieux adaptés. Tout en poursuivant l'adaptation de ses approches opérationnelles à la situation particulière d'un pays en fonction de l'évolution de ses besoins et des conditions de prêt durant la période de FIDA11, le FIDA conduira aussi des essais pilotes de produits plus diversifiés. Une analyse comparative récemment achevée a fait apparaître que d'autres IFI proposent une gamme beaucoup plus large de produits, offrant davantage de souplesse aux emprunteurs. Durant FIDA11, la direction envisagera de piloter les nouveaux produits suivants:
- prêts axés sur les résultats: pour ce produit, le décaissement est directement lié à l'obtention de résultats prédéfinis. Il y a, dans cette approche, une cohérence avec l'augmentation de la taille des opérations et avec les efforts visant à mettre l'accent sur les résultats plutôt que de se concentrer sur l'approche traditionnelle des décaissements liés aux dépenses; et

⁴⁶ Il s'agira notamment: de l'adoption d'une Stratégie relative à la restructuration des projets et des procédures correspondantes afin de s'assurer que les conceptions des projets peuvent être modifiées au cours de l'exécution à mesure que de nouvelles informations deviennent disponibles; de la clarification des procédures existantes d'annulation d'un projet pour faciliter l'annulation totale ou partielle de projets et la réutilisation au profit du même pays des financements supprimés comme complément aux allocations SAFF existantes le cas échéant; et de la simplification des procédures de financement additionnel.

⁴⁷ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2015: Pensée, société et comportement* (Washington, DC: Banque mondiale, 2015).

⁴⁸ Richard A. Calkins, *Project Quality at Entry: Ten Key Elements* (Washington DC: Banque mondiale, 1996).

- produits de gestion des risques: les solutions de gestion des risques contribuent à atténuer les effets financiers des changements environnementaux. Ces produits permettent aux emprunteurs de modifier les caractéristiques du risque financier associé à un prêt sans qu'il soit nécessaire d'en renégocier ou d'en amender les conditions originales. Ce mécanisme permet aux emprunteurs de couvrir leur exposition aux risques du marché, y compris le risque de taux d'intérêt, le risque de change et le risque lié aux prix des produits de base.
61. Synergies entre les activités de prêt et hors prêts. Les activités hors prêts apportent un complément à l'exécution réussie d'un projet, et aident le FIDA à adopter une approche plus souple de l'exécution – qui cherche à mettre en œuvre des changements sur la base de données concrètes. Le Cadre stratégique place les activités hors prêts comme la gestion des savoirs, la participation à l'élaboration des politiques au niveau national et la coopération Sud-Sud et triangulaire au cœur de l'action du FIDA, comme moyen d'optimiser son impact. Les activités d'engagement à l'échelle mondiale contribuent aussi, à cet égard, à influencer l'ensemble des débats, des politiques et des allocations de ressources au niveau mondial à l'appui d'un environnement plus propice aux investissements dans la transformation inclusive du monde rural. Les fonctions de communication sont essentielles pour une meilleure visibilité des interventions du FIDA, et notamment de sa contribution à la réalisation des ODD, et pour témoigner de son sérieux. La direction élaborera des moyens permettant de mieux suivre le temps et les ressources consacrés à ces activités, ainsi que des cadres d'autoévaluation pour mieux mesurer leur contribution aux résultats en matière de développement. En définitive, ces activités amplifieront l'impact des opérations du Fonds et accroîtront la durabilité de leurs résultats.
 62. Durant FIDA11, la direction actualisera sa stratégie en matière de gestion des savoirs afin de renforcer la capacité du FIDA de créer, de gérer, d'utiliser et de partager des savoirs. Il faudra à cet effet une approche davantage intégrée de la gestion des savoirs dans l'ensemble de l'organisation, afin de renforcer les synergies entre la gestion des savoirs, le S&E, la coopération Sud-Sud et triangulaire, la recherche et la participation à l'élaboration des politiques.
 63. Prenant appui sur les avantages comparatifs du Fonds, une nouvelle approche institutionnelle de la coopération Sud-Sud et triangulaire, entérinée par le Conseil d'administration en 2016, est mise en œuvre et servira de base à cette activité durant FIDA11. L'approche met l'accent sur l'encouragement à deux types d'activités: les activités de coopération technique et les activités de promotion des investissements entre pays en développement. Sur ce dernier point, le FIDA explore la possibilité de partenariats avec un certain nombre d'institutions financières dans ces pays afin de mobiliser des investissements agricoles. Le FIDA entretient, par exemple, un mémorandum d'entente avec le Fonds de développement Chine-Afrique pour appuyer de telles possibilités de financement dans l'ensemble de l'Afrique.
 64. La participation à l'élaboration des politiques au niveau national demeurera un instrument clé dans le cadre de FIDA11, et un moyen d'accroître l'impact en matière de développement, étant donné que les projets ne peuvent pas, à eux seuls, réaliser la transformation du monde rural. La participation à l'élaboration des politiques au niveau national aborde les goulets d'étranglement dans l'action des pouvoirs publics et contribue à la gestion des savoirs. Alors que la participation à l'élaboration des politiques est souvent considérée comme un des outils hors prêts, les objectifs et les activités en rapport avec les politiques sont de plus en plus intégrés aux activités de prêt, permettant à une part significative des prêts du FIDA d'aborder directement les aspects liés aux politiques dans le cadre de l'exécution des projets. L'évaluation au niveau de l'institution (ENI) concernant l'expérience du FIDA en matière de décentralisation a conclu que le Fonds doit

sensiblement accroître ses activités dans le domaine de la participation à l'élaboration des politiques au niveau national afin de tirer pleinement parti de l'augmentation de la présence sur le terrain. Une ENI sur la participation à l'élaboration des politiques au niveau national est en cours de parachèvement par IOE et servira à renforcer les activités dans ce domaine durant FIDA11.

65. Capacité accrue de se tourner vers l'extérieur. Développer autrement signifie redistribuer les fonctions du siège du FIDA vers le terrain, consacrer davantage de temps aux activités tournées vers l'extérieur, mettre l'accent sur la compréhension des réalités du pays et établir des partenariats fructueux implantés localement.
66. L'empreinte mondiale croissante du FIDA est un élément essentiel pour ce modèle opérationnel. Comme l'explique le Plan de décentralisation institutionnelle du FIDA⁴⁹, la direction estime que d'ici à la fin de la période couverte par FIDA11, la plupart de ses principaux produits et services seront planifiés, préparés et exécutés au niveau des pays et des sous-régions. Ainsi, les décisions programmatiques et financières seront de plus en plus déléguées aux bureaux de pays du FIDA. Cela modifiera les modes d'interaction entre le FIDA, ses États membres et ses partenaires, et exigera des ajustements dans les processus opérationnels internes, y compris au siège. En effet, une décentralisation efficace exige un siège fort qui définit clairement l'orientation stratégique, les politiques et les garanties, tout en reconnaissant que le FIDA peut fournir plus efficacement ses services à ses Membres en étant plus proche d'eux. À l'avenir, la direction envisage de:
- parvenir à une masse critique de personnel sur le terrain, avec pour objectif premier de renforcer l'assistance technique aux États membres emprunteurs et d'établir des partenariats plus solides pour faciliter l'exécution du projet. Il faudra à cet effet recruter un petit nombre d'experts locaux dans des domaines techniques clés comme la passation des marchés et la gestion financière, le S&E et le changement climatique, et redéployer un certain nombre de postes basés au siège;
 - réviser la délégation de pouvoirs pour garantir une accélération du traitement des tâches administratives et opérationnelles, en faisant fond sur certaines expériences pilotes en cours. Comme cela s'est fait dans d'autres IFI, une formule révisée de la délégation de pouvoirs pourrait aussi transférer aux bureaux de pays du FIDA un certain nombre de décisions opérationnelles de base, comme de brèves extensions des projets et une réallocation minimale de fonds, sous réserve du respect des garanties appropriées; et
 - adopter des procédures révisées de supervision et d'appui à l'exécution, en renonçant à la supervision et l'appui à l'exécution exercés par des missions, au profit d'une supervision continue par les bureaux de pays du FIDA. Cette démarche synchronise le rôle du FIDA durant l'exécution du projet avec le paradigme actuel de développement, et axe l'attention sur les résultats, la redevabilité, le partenariat et le renforcement des capacités. Cette évolution favorisera une utilisation plus efficace des budgets de supervision, étant donné que le coût des missions de longue durée conduites à partir du siège est des dizaines de fois plus élevé que celui des visites de terrain et de suivi au départ des bureaux de pays du FIDA.
67. Ce nouveau paradigme exige des modalités de gestion des programmes qui donnent la priorité au temps et aux ressources nécessaires pour renforcer les relations avec les États membres en développement, au-delà de la dimension de gestion du projet. À l'heure actuelle, toutefois, les chargés de programme de pays (CPP) consacrent une part considérable de leur temps à des activités d'administration du projet et de due diligence, et les ressources dont ils disposent sont insuffisantes pour entreprendre des activités de représentation et de

⁴⁹ Plan de décentralisation institutionnelle du FIDA (EB 2016/119/R.11).

participation à l'élaboration des politiques, et même d'appui à l'exécution. Lorsque la valeur ajoutée du FIDA avait été conçue comme résidant uniquement dans les projets qu'il réalisait, il était logique d'attribuer à un seul CPP la redevabilité de la réalisation du projet. Les CPP ont conservé l'unique responsabilité de la conception et de la supervision, alors même que les exigences des projets sont devenues plus complexes et que la demande de fonctions de représentation au niveau du pays – activités hors prêts et renforcement des partenariats – a augmenté. Il existe un besoin évident d'un partage accru des tâches et d'une délégation effective des pouvoirs sur les plans de la conception, de l'exécution et de la supervision, sans dilution des responsabilités individuelles.

68. Il est essentiel, pour la concrétisation des nouvelles ambitions du Fonds, de trouver une solution à ce goulet d'étranglement sur la ligne de front des opérations. La direction évalue attentivement les moyens qui permettraient de remédier à ce point faible, et l'analyse en cours de la charge de travail des CPP apportera des informations utiles à cette tâche. L'une des solutions possibles serait de créer un nombre important de nouveaux postes de CPP, et de réaliser des économies correspondantes dans d'autres fonctions. Une autre possibilité, plus complexe, consisterait en un redéploiement de membres du personnel pour créer un cadre de responsables chargés d'assister les CPP dans la gestion de projets spécifiques. Les critères plus stricts de sélectivité dans le choix des pays proposés pour FIDA11 constituent un important pas en avant vers une meilleure utilisation du temps des CPP. Concevoir un plus petit nombre de projets – voire aucun durant certains cycles – donnerait au CPP davantage de temps pour dialoguer avec les homologues du projet, y compris par le biais d'une participation à l'élaboration des politiques et à des activités hors prêts.

V. Transformer les ressources en résultats en matière de développement

A. Adopter une culture des résultats et de l'innovation

69. La réponse aux exigences du Programme 2030 suppose davantage qu'une mobilisation efficace de ressources, leur allocation ciblée et leur utilisation souple; elle demande un changement d'état d'esprit pour adopter avec détermination l'ensemble des ODD, et une réévaluation périodique des anciennes hypothèses. Le Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement a été approuvé par le Conseil en 2016 pour faciliter la prise de décisions fondées sur des données concrètes aux niveaux du projet, du pays et de l'institution, et pour contribuer à inculquer, au FIDA et parmi les États membres, une culture des résultats plutôt qu'une culture de l'approbation⁵⁰. Le Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement introduit de nouvelles incitations, de meilleurs processus, des systèmes plus intelligents et un renforcement de la formation professionnelle dans les opérations appuyées par le FIDA. La plupart des mesures proposées sont en cours de réalisation, et la direction présentera un exposé d'actualisation à la troisième session de la Consultation, en octobre 2017.
70. Évaluation. Dans les opérations, les autoévaluations et les évaluations indépendantes constituent les pierres angulaires d'une culture axée sur les résultats. Elles fournissent, au sein de l'organisation, les bases de la redevabilité et de l'apprentissage, ces deux aspects se renforçant mutuellement. Ces deux systèmes d'évaluation sont en voie de renforcement et leur harmonisation se poursuivra durant FIDA11. Chacune des étapes du processus d'autoévaluation est en cours de renforcement, de même que les directives et les systèmes correspondants, pour faire en sorte que des données en temps réel et de bonne qualité soient intégrées à la conception et l'exécution du projet.

⁵⁰ Wili A. Wapenhans, *Effective Implementation: Key to Development Impact (The Wapenhans Report)* (Washington, DC: Banque mondiale, 1992).

71. Les données factuelles montrent que de meilleures évaluations de l'impact contribuent à améliorer les résultats en matière de développement⁵¹. Entrepris durant FIDA9 et affinés durant FIDA10, les efforts consacrés par le FIDA à la mesure systématique de l'impact de ses opérations seront consolidés au cours de FIDA11, intégrés aux opérations, utilisés pour la redevabilité et pour l'évaluation de l'utilisation optimale des ressources du FIDA. Ils serviront aussi à renforcer la communication des résultats du FIDA et amélioreront la visibilité de l'organisation. Grâce à cette initiative, le FIDA demeure la seule IFI à évaluer systématiquement les résultats en matière de développement qu'il est possible d'attribuer aux opérations qu'il finance.
72. Capacité et systèmes. Au titre du Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement, le FIDA entreprend plusieurs activités qui se renforcent mutuellement pour améliorer à la fois sa capacité propre et la capacité de gestion axée sur les résultats de ses États membres, dans une démarche facilitée par des systèmes de pointe dans le domaine des TIC. Les étapes clés sont les suivantes:
- introduction du Système de gestion des résultats opérationnels (SGRO) dans toutes les opérations. Le SGRO offre une interface unique pour la gestion du projet, depuis la conception jusqu'à l'achèvement, en passant par l'exécution, et intègre le cadre pour la délégation de pouvoirs. Le SGRO produira d'importantes efficacités en éliminant de longues procédures, en automatisant l'organisation des tâches et en rationalisant la communication des résultats;
 - introduction du Portail clients du FIDA qui offre aux clients une passerelle pour l'exécution de transactions par l'intermédiaire d'une plateforme modulable, adaptable et sécurisée. Le Portail clients permettra un traitement plus rapide des avis de non-objection et des demandes de retrait, plaçant l'organisation parmi les rares IFI offrant un portail financier en ligne véritablement intégré;
 - lancement du tout premier cadre mondial de certification pour le S&E dans le secteur rural, par l'intermédiaire des Centres de formation à l'évaluation et aux résultats (CLEAR)⁵². Cette initiative fournira une formation, directement sur le terrain, aux administrateurs chargés du S&E dans tous les projets du FIDA, afin qu'ils disposent des compétences adéquates pour mesurer les résultats tout au long du cycle du projet. Il existe une corrélation entre le renforcement du S&E et de meilleurs résultats en matière de développement à l'achèvement du projet⁵³; et
 - introduction de cadres d'accréditation obligatoires pour les consultants en matière de gestion financière et de passation des marchés, afin de renforcer les compétences fiduciaires et la qualité de l'appui apporté aux équipes de pays.
73. Transparence. De tous les éléments qui constituent une culture des résultats, la transparence est peut-être le plus capable de produire un grand changement. Elle peut modifier les relations de redevabilité entre les parties prenantes, par exemple en fournissant aux petits exploitants ruraux les informations dont ils ont besoin pour demander aux décideurs de rendre compte de l'utilisation des ressources du FIDA. La transparence est un facteur incitatif de premier plan pour améliorer la qualité des données, utiliser les ressources de manière plus efficiente, exercer un

⁵¹ Ariana Legovini, Vincenzo Di Maro et Caio Piza, *Impact Evaluation Helps Deliver Development Projects*, Policy Research working paper no. WPS 7157, Impact Evaluation Series (Washington, DC: Banque mondiale, 2015). <http://documents.worldbank.org/curated/en/676351468320935363/Impact-evaluation-helps-deliver-development-projects>.

⁵² EB 2016/LOT/G.1. Don au titre du guichet mondial/régional au Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. en faveur de la formation et d'un cadre mondial de certification pour le suivi-évaluation et l'évaluation de l'impact dans le secteur du développement rural.

⁵³ Banque mondiale, *What Difference Does Good Monitoring and Evaluation Make to World Bank Project Performance?* Policy Research Working Paper no. 7726 (Washington DC: Banque mondiale, 2016).

suivi plus attentif, et pour améliorer le respect des politiques et l'évaluation comparative. Un plan d'action pour la transparence et l'ouverture est en cours d'élaboration et sera soumis pour examen au Conseil d'administration en 2017. Durant FIDA11, le Fonds:

- parachèvera la mise au point d'un tableau de bord institutionnel contenant des données en temps réel sur la performance et les résultats des opérations appuyées par le FIDA. Ce tableau de bord sera entièrement accessible depuis l'extérieur par l'intermédiaire du site web, établissant une nouvelle norme de transparence et de redevabilité pour les IFI;
- intensifiera les mesures prises pour être en conformité avec l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, en rendant publics, sur une base trimestrielle, les engagements et les décaissements;
- diffusera tous les rapports d'achèvement de projets et les rapports d'audit des projets;
- rendra publique la localisation géographique de toutes ses opérations sur le site web externe sous la forme de cartes facilement accessibles, comme le font d'autres IFI;
- communiquera aux États membres des informations plus systématiques en matière de fraude et de corruption, en même temps que des exposés d'actualisation plus réguliers sur les plans de renforcement des politiques et des mécanismes; et
- réorganisera son approche de l'enquête auprès des clients afin d'assurer des retours d'information réguliers de la part des gouvernements et des bénéficiaires par le biais de questionnaires exploitables et d'une divulgation transparente des réponses.

74. Plateforme de prestation de services. La plateforme de prestation de services du FIDA fera l'objet d'améliorations constantes. Pour que le Fonds devienne un incubateur d'innovations à tous les niveaux, il devra procéder à un audit de ses processus opérationnels en vue de recenser les moyens de réduire les étapes superflues et d'éliminer les doubles emplois et les redondances. Cette plateforme devrait aussi fournir le cadre de garanties et de contrôle afin que les ressources soient irrévocablement utilisées aux fins prévues. Pour la période de FIDA11, on relèvera notamment les faits saillants suivants:

- architecture informatique. Les services des TIC seront pleinement orientés vers les moyens nécessaires aux activités fondamentales du FIDA (voir paragraphe 72) et seront en permanence adaptés pour suivre le rythme de la décentralisation. L'intégration, pierre angulaire de la future architecture des TIC du FIDA, s'accompagne de la capacité de regrouper des informations provenant de nombreuses sources et de les fournir par l'intermédiaire de multiples dispositifs, apportant au personnel et à la direction les informations pertinentes à la prise de décisions opérationnelles indépendamment du lieu et du moment. Compte tenu de la mondialisation du personnel, et du fait que les outils et les applications sont tournés vers l'extérieur, on cherchera plus particulièrement à déterminer la bonne dimension de la réponse aux menaces et aux risques cybernétiques pour garantir un contexte des technologies de l'information pleinement sécurisé;
- gestion financière. Le Fonds poursuivra ses efforts de renforcement de ses capacités en matière de gestion financière des programmes et projets, et continuera de fournir, en temps opportun, un appui à la conception et à l'exécution des projets. À mesure que le FIDA mettra en place des modalités de financement innovantes, il renforcera ses capacités en matière d'analyse des risques et de gestion de ces ressources. Les cadres de contrôle interne

sur l'information financière seront encore renforcés afin de garantir la solidité et l'efficacité d'un système de contrôle interne conforme aux normes du secteur et prenant en compte l'évolution des exigences en matière de comptabilité et d'information;

- gestion des ressources humaines. Durant FIDA11, la gestion des ressources humaines sera axée sur la décentralisation et l'appui aux bureaux de pays du FIDA. Conformément au Plan de décentralisation institutionnelle du FIDA, la priorité ira à la mise en œuvre d'un rééquilibrage structuré des effectifs entre le siège et les bureaux de pays. Comme indiqué plus haut, on prévoit, dans les bureaux de pays existants, une augmentation des fonctions d'ordre administratif et liées au programme de pays, accompagnée du recrutement et de l'affectation d'un nombre accru d'agents sur le terrain. Ce rééquilibrage des effectifs sera réalisé par le biais d'une évolution parallèle et de gains d'efficacité au siège. Le cadre d'évolution des carrières sera de nouveau adapté pour répondre aux besoins du personnel des bureaux de pays en termes de planification, de gestion et d'évolution de leurs carrières, et pour maintenir, dans le même temps, la souplesse permettant au FIDA de faire face aux défis futurs. Dans le cadre de la gestion des carrières, la mobilité sera intégrée aux processus des ressources humaines à l'appui de la flexibilité du personnel. Le Fonds continuera aussi à affiner l'intégration des modules ressources humaines dans le logiciel PeopleSoft en vue d'appuyer la décentralisation vers les bureaux de pays de certaines fonctions et de certains processus en matière de ressources humaines. La plus haute importance sera accordée aux efforts entrepris par la direction pour accroître le nombre de femmes aux grades les plus élevés de la catégorie du cadre organique; et
- adaptation des processus opérationnels et administratifs. Pour garantir l'utilisation optimale des ressources dans les processus internes du FIDA, la direction élaborera un système spécialement adapté pour chiffrer la totalité des coûts des principaux processus opérationnels en mesurant le temps consacré par le personnel aux activités sous-jacentes. Les efforts récents réalisés pour passer d'un système de planification et de budgétisation axé sur les groupes ont ouvert la voie à un système reposant sur l'utilisation des piliers de résultats stratégiques. Dans le cadre de l'approche révisée, la planification et la budgétisation seront réparties entre 39 groupes de produits institutionnels qui correspondent aux quatre piliers de planification définis dans le Cadre stratégique.

75. Utilisation optimale des ressources. Les ajustements au modèle opérationnel présentés ci-dessus contribuent à améliorer l'utilisation optimale des ressources de FIDA11, c'est-à-dire à maximiser l'impact de chaque dollar investi pour améliorer les conditions de vie des populations rurales pauvres⁵⁴. Les changements proposés répondent aux quatre "E" qui définissent le concept de l'utilisation optimale des ressources:

- Économie: les changements visent à rendre le FIDA plus agile, par exemple en réduisant les délais de traitement et d'exécution, ce qui réduira les coûts tout en maintenant la qualité des produits.
- Efficacité: les changements visent à accroître l'échelle des opérations du FIDA par le biais d'un cadre plus strict de choix des pays, permettant ainsi d'accroître sensiblement les allocations moyennes par groupe de revenu et le

⁵⁴ Voir par exemple: Ministère britannique du développement international (DFID), "DFID's Approach to Value for Money" Manuscript (Londres: DFID); Penny Jackson, "Value for Money and International Development: Deconstructing Myths to Promote a More Constructive Discussion" (Paris: OCDE, 2012); Independent Development Evaluation (IDEV), *Value for Money in Development Work*, eVALUation Matters: A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, troisième trimestre 2016 (Abidjan: BAfD, 2016).

nombre des bénéficiaires de 20%. Cela augmentera la production du FIDA (tout en maintenant la qualité) à un moindre coût par le biais d'une réallocation des ressources, et contribuera à une plus grande efficacité.

- Efficacité: pris dans leur ensemble, les changements proposés rendront le FIDA plus efficace. Plus précisément, ils adoptent des tactiques qui optimisent la mobilisation par le biais des partenariats, encourageant ainsi la mobilisation des ressources nationales, le cofinancement et le financement par le secteur privé pour amplifier l'impact; ils posent comme principe la constante adaptabilité des projets pour faire en sorte que l'exécution soit guidée par les résultats et non par des plans rigides; et ils prévoient le recueil systématique des données et des preuves factuelles de ce qui fonctionne afin de garantir une meilleure qualité initiale et au cours de l'exécution.
- Équité: les changements proposés réaffirment la focalisation du Fonds sur les personnes les plus pauvres dans les pays les plus pauvres: le modèle opérationnel donne la priorité à l'utilisation des ressources de base pour les PFR et les PRI de la tranche inférieure, et renforce la politique de ciblage opérationnel.

76. Pour le FIDA, il s'agit alors, pour ce qui concerne l'utilisation optimale des ressources, de veiller au meilleur rapport qualité-prix pour obtenir le plus fort impact en termes d'amélioration des conditions de vie des populations rurales pauvres. Au niveau de l'institution, le Cadre de mesure des résultats pour FIDA11 inclura des indicateurs liés à l'efficacité opérationnelle et institutionnelle pour suivre et améliorer l'utilisation des ressources au niveau institutionnel. Étant donné que c'est le modèle opérationnel du FIDA qui détermine dans une large mesure l'approche de la mobilisation, de l'allocation, de l'utilisation et de la transformation des ressources en résultats, l'amélioration de l'utilisation optimale des ressources du FIDA sera réalisée par la mise en œuvre du modèle opérationnel présenté dans ce document.

Scénarios et sélectivité dans le choix des pays pour le programme de prêts et dons de FIDA11

I. Introduction

1. La présente analyse expose trois scénarios pour le programme de prêts et dons (PPD) à réaliser sur la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) (2019-2021) en mettant en lumière leur adéquation avec le programme du FIDA. Elle étudie les critères de sélection des pays proposés à la section III du document principal et met en évidence l'impact de l'application de ces critères sur la liste actuelle des pays où des opérations du FIDA sont en cours pendant FIDA10. Les allocations, pour chaque hypothèse du PPD, sont réparties par groupe de revenus, région et conditions de financement. Les allocations sont calculées à l'aide de la formule du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) utilisée dans le scénario 3⁵⁵, présenté par la direction comme l'option privilégiée parmi les quatre scénarios présentés à la cent vingtième session du Conseil d'administration. Il convient de noter que ce scénario n'a pas encore été approuvé par le Conseil d'administration.

II. Le PPD pour FIDA11: les différents scénarios

2. Comme indiqué dans le texte principal, la majeure partie de la contribution du FIDA au programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) et aux Objectifs de développement durable (ODD) prendra forme durant FIDA11. Pour la période couverte par FIDA11, l'ambition du FIDA est de relever son PPD d'une proportion comprise entre 25 et 40% par rapport à FIDA10, afin d'accroître son impact et sa portée. Dans les limites de cette marge d'accroissement, la direction propose deux scénarios possibles, à 4,0 et 4,5 milliards d'USD. Une hypothèse basse est également présentée, à 3,3 milliards d'USD, ce qui représente une augmentation minimale par rapport au statu quo.
 - Scénario sans changement: un PPD à 3,3 milliards d'USD
Ce scénario représenterait une croissance nominale de 3% par rapport au PPD prévu pour FIDA10, à savoir 3,2 milliards d'USD. Un tel niveau ne permettrait pas de répondre à la demande de financements du FIDA et aux besoins d'investissement des pays pour éradiquer la faim et la pauvreté en milieu rural – comme indiqué dans le document "Perspectives: le FIDA dans contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030" et, qui plus est, ne serait pas à la hauteur des aspirations du Programme 2030.
 - Scénario intermédiaire: un PPD à 4,0 milliards d'USD
Ce scénario représenterait une croissance nominale de 25% par rapport au PPD prévu pour FIDA10, à savoir 3,2 milliards d'USD, et se situe donc dans la fourchette souhaitée. Il permettrait de répondre à la demande de financements du FIDA ainsi que, dans une large mesure, aux aspirations du Programme 2030. Il serait en outre aisément réalisable par le FIDA compte tenu de ses capacités d'exécution, moyennant une augmentation minimale de ses ressources budgétaires.
 - Scénario élevé: un PPD à 4,5 milliards d'USD
C'est le scénario le plus ambitieux, avec une augmentation nominale de 40% environ par rapport au PPD prévu pour FIDA10, à savoir 3,2 milliards d'USD. Il permettrait de répondre pleinement à la demande de financements du FIDA

⁵⁵ Pour cet exercice, la formule du SAFP utilisée est celle qui est présentée dans le scénario 3 du document EB 2017/120/R.2, p. 13.

et resterait dans les limites de ses capacités d'exécution, moyennant les changements proposés du modèle opérationnel qui sont décrits dans le document principal. Il serait pleinement compatible avec les aspirations du Programme 2030.

3. Ces projections sont susceptibles d'être modifiées du fait que: a) la formule du SAFFP est en cours d'ajustement; et b) les critères de sélectivité dans le choix des pays sont appliqués au statut actualisé de chaque pays avant le début du cycle de FIDA11.

III. Critères de sélectivité dans le choix des pays et liste des pays

4. Les critères de sélectivité dans le choix des pays proposés dans le modèle opérationnel visent à assurer une utilisation transparente et efficiente des ressources au cours de chaque cycle. Ils sont destinés à obtenir un meilleur alignement entre le SAFFP, le développement de la réserve de projets et la planification prospective, comme le recommandait l'"évaluation au niveau de l'institution relative au SAFFP". La logique sous-tendant ces critères consiste à éviter tout biais ex ante à l'égard d'une catégorie de revenus, d'une région ou d'un type de financement. Ces critères doivent aussi fournir une indication quant à la probabilité d'une utilisation appropriée et rapide des ressources du FIDA par le gouvernement.
 - Stratégie: une stratégie valable pour le pays est disponible tôt dans le cycle du SAFFP. Cela permet de s'assurer que le pays sélectionné s'appuie sur une vision stratégique clairement formulée quant à l'utilisation des ressources du FIDA et est, par conséquent, prêt à s'engager dans des discussions opérationnelles concrètes. C'est particulièrement important pour les pays qui n'ont encore jamais emprunté auprès du FIDA ou du moins pas lors du cycle précédent; ce critère vérifie que le pays est prêt à travailler avec le FIDA durant le cycle à venir, dans la mesure où les points d'entrée des opérations du FIDA ont déjà été évalués et font l'objet d'un accord des deux parties.
 - Capacité d'absorption: toutes les opérations qui sont en cours depuis plus d'un an ont tiré des fonds au moins une fois au cours des 18 derniers mois. Il s'agit de vérifier concrètement la capacité d'absorption, ce qui contribue à mieux articuler les nouvelles conceptions avec l'appui à l'exécution ou des activités hors prêts; ce critère permet au FIDA de constater qu'il devrait faire en sorte que les ressources allouées sont effectivement utilisées, au lieu d'appuyer de nouvelles opérations qui risquent d'être avant tout une charge pour le pays.
 - Appropriation: aucun prêt approuvé n'est en attente de signature depuis plus de douze mois. Ce critère de substitution vérifie que les autorités s'approprient les projets et s'engagent en leur faveur, ce qui favorise l'utilisation des ressources du FIDA. C'est le premier indicateur sur le niveau d'engagement du pays et son intérêt pour la réussite des opérations du FIDA.
5. Ces critères respectent le principe de l'universalité, conformément au mandat du FIDA. Ils s'appuient donc sur le principe selon lequel aucun critère pénalisant un sous-ensemble précis de pays – regroupés sur la base de leur revenu, de leur fragilité ou de leur région – ne peut et ne doit être appliqué. En outre, ces critères peuvent répondre à une action dynamique: chaque pays peut choisir de modifier son comportement pour devenir admissible à un appui du FIDA.
6. Afin d'avoir une idée de la sélection de pays qui en résulte, les critères proposés ci-dessus ont été appliqués à la liste actuelle des pays qui se sont vus allouer des fonds sur FIDA10. La liste des pays admissibles serait établie et mise à jour en

amont du cycle de FIDA11 pour tenir compte des modifications éventuelles de l'admissibilité des pays au regard d'un ou plusieurs de ces critères.

7. Si l'on appliquait les critères ci-dessus à la liste actuelle des pays ayant des opérations en cours et recevant des fonds au titre de FIDA10, 22 d'entre eux seraient inéligibles en vertu d'un ou plusieurs critères. Pour dix d'entre eux, la raison en serait l'absence de programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) ou de note de stratégie de pays (NSP)⁵⁶, pour quatre, une capacité d'absorption insuffisante, et pour huit, une appropriation insuffisante, comme définie ci-dessus. Il est essentiel que ces critères soient appliqués avec un certain degré de souplesse pour garantir que tous les PFR demeurent admissibles.
8. Une fois ces critères appliqués, la liste révisée des pays potentiels compterait 80 pays. Le tableau 1 montre la répartition de cette liste par catégorie de revenu et de financement. Cette liste comprend une présence équilibrée de pays en termes de catégorie de revenu et de type de financement.

Tableau 1

Pays inclus par catégorie de revenu et par type de prêt

<i>Catégorie de revenu</i>	<i>Particulièrement favorables</i>	<i>Mixtes</i>	<i>Ordinaires</i>	<i>Total</i>
Faible revenu	29	-	-	29
Intermédiaire tranche inférieure	15	10	7	32
Intermédiaire tranche supérieure	1	1	17	19
Total	45	11	24	80

IV. Allocations par pays

9. La formule de calcul du SAFP a ensuite été appliquée à la liste des pays sélectionnés. Pour ces simulations, la formule reflétait le troisième scénario soumis au Conseil d'administration à sa cent vingtième session⁵⁷, présenté par la direction comme l'option la plus équilibrée. Cette formule étant en cours d'ajustement, ces projections sont susceptibles de modification. Le tableau 3 montre les allocations qui en résultent, par catégorie de revenu, pour les trois scénarios du PPD⁵⁸.
10. Comme le montre le tableau 2, pour chaque scénario, 87% du PPD (ressources totales) seraient destinés aux PFR et aux PRI de la tranche inférieure. Quand on examine uniquement les ressources de base, c'est-à-dire exclusion faite des fonds empruntés, tous les scénarios permettraient à la direction de fournir 90% des ressources aux PFR et aux PRI de la tranche inférieure, conformément à la section III du présent document. En outre, tous les scénarios envisagent une clause selon laquelle environ 45% des ressources de base seraient mis à la disposition de l'Afrique subsaharienne.

⁵⁶ Y compris les pays dont le COSOP ou la NSP sont en attente d'approbation en 2017/2018.

⁵⁷ Voir la note 56 en bas de page.

⁵⁸ Les montants du PPD sont réduits de 5%, soit le montant des dons mondiaux/régionaux, qui ne sont pas alloués sur la base du SAFP.

Tableau 2
Allocations par catégorie de revenu (ressources totales)
(en milliers d'USD)

	PPD de 3,3 milliards d'USD		PPD de 4,0 milliards d'USD		PPD de 4,5 milliards d'USD	
	USD	Part en %	USD	Part en %	USD	Part en %
Catégorie de revenu						
Faible revenu	1 302	42	1 581	42	1 780	42
Intermédiaire tranche inférieure	1 401	45	1 700	45	1 914	45
Sous-total	2 703	87	3 281	87	3 694	87
Intermédiaire tranche supérieure	432	13	519	13	581	13
Total	3 135	100	3 800	100	4 275	100
Dons mondiaux/régionaux	165		200		225	
Total	3 300		4 000		4 500	

11. Le tableau 3 montre les allocations potentielles par région pour chaque scénario (ressources totales) et, au sein de chaque région, l'allocation en faveur de dons spécifiques à certains pays. Les allocations sont équilibrées entre les différentes régions. Conformément aux procédures du FIDA, les dons aux pays sont alloués au début du cycle pour une période de trois ans.

Tableau 3
Allocation par région et dons spécifiques à certains pays (ressources totales)

	Part en %	PPD 3,3 milliards d'USD		PPD 4,0 milliards d'USD		PPD 4,5 milliards d'USD	
		Total	Dons à certains pays	Total	Dons à certains pays	Total	Dons à certains pays
Région							
Asie et Pacifique	35	1 090	23	1 324	27	1 491	31
Afrique orientale et australe	21	666	11	808	13	908	15
Amérique latine et Caraïbes	4	123	2	143	3	158	3
Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe	15	462	6	561	7	632	8
Afrique de l'Ouest et du Centre	25	795	8	964	9	1 085	10
Total	100	3 135	50	3 800	60	4 275	68
Dons mondiaux/régionaux		165		200		225	
TOTAL		3 300		4 000		4 500	

Caractéristiques de la formule du SAFF

I. Généralités

1. En février 2003, le Conseil des gouverneurs du FIDA a approuvé l'adoption du SAFF; l'objectif poursuivi était double: il s'agissait d'accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources du FIDA, qui sont limitées, et d'améliorer la transparence et la prévisibilité des flux de ressources à venir⁵⁹. Depuis lors, le SAFF a permis au FIDA d'allouer chaque année aux programmes de pays des ressources sous forme de prêts et de dons en fonction de la note de pays, qui est établie à partir de deux composantes: a) la composante relative aux besoins du pays; et b) la composante relative à la performance du pays.
2. Selon l'"Évaluation au niveau de l'institution [ENI] du Système d'allocation fondé sur la performance du FIDA" (EB 2016/117/R.5) menée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) en 2015 et 2016, le SAFF a permis de renforcer la crédibilité du Fonds en tant qu'institution financière internationale (IFI) en le dotant d'une méthode d'allocation des ressources plus transparente, plus souple et plus prévisible⁶⁰. L'ENI a également relevé des points sur lesquels d'autres améliorations sont possibles⁶¹.
3. La direction a entrepris le réexamen du SAFF en avril 2016. Suivant les orientations du Conseil d'administration et de son Groupe de travail sur le SAFF⁶², la direction a apporté des ajustements aux variables individuelles utilisées dans chacune des composantes de la formule du SAFF (besoins et performance), ainsi qu'à la pondération de chacune des composantes dans l'ensemble de la formule. Dans le cadre de ce processus, la direction a élaboré plusieurs scénarios viables, qui ont été présentés au Conseil d'administration à sa cent vingtième session, en avril 2017. La direction a en outre entrepris une analyse de sensibilité pour s'assurer de la durabilité des changements proposés.

II. Macro stabilité

4. Comme cela a été expliqué dans la section III du rapport principal, l'analyse de sensibilité a démontré que la formule est robuste et demeure stable même lorsque des changements sont introduits dans les diverses variables de la formule. Concrètement, cela signifie qu'indépendamment des variations dans les éléments de la formule (par exemple des changements apportés à certaines ou à toutes les valeurs des variables), ou de la présence de valeurs aberrantes (une forte augmentation ou diminution de la valeur d'une variable), les changements dans la formule demeurent à l'intérieur d'une marge étroite, comme le démontre le fait que la répartition des allocations entre les groupes de revenu demeure relativement constante⁶³.

⁵⁹ Voir GC 26/L.4, p.9.

⁶⁰ Les notes attribuées par l'ENI pour chacun des paramètres d'évaluation étaient les suivantes: pertinence, 4,6; efficacité, 4,2; efficacité, 4,1.

⁶¹ Voir les p. 71-76 de l'ENI, et la réponse associée de la direction du FIDA, p. 3-6 du document EB 2016/117/R.5/Add.1.

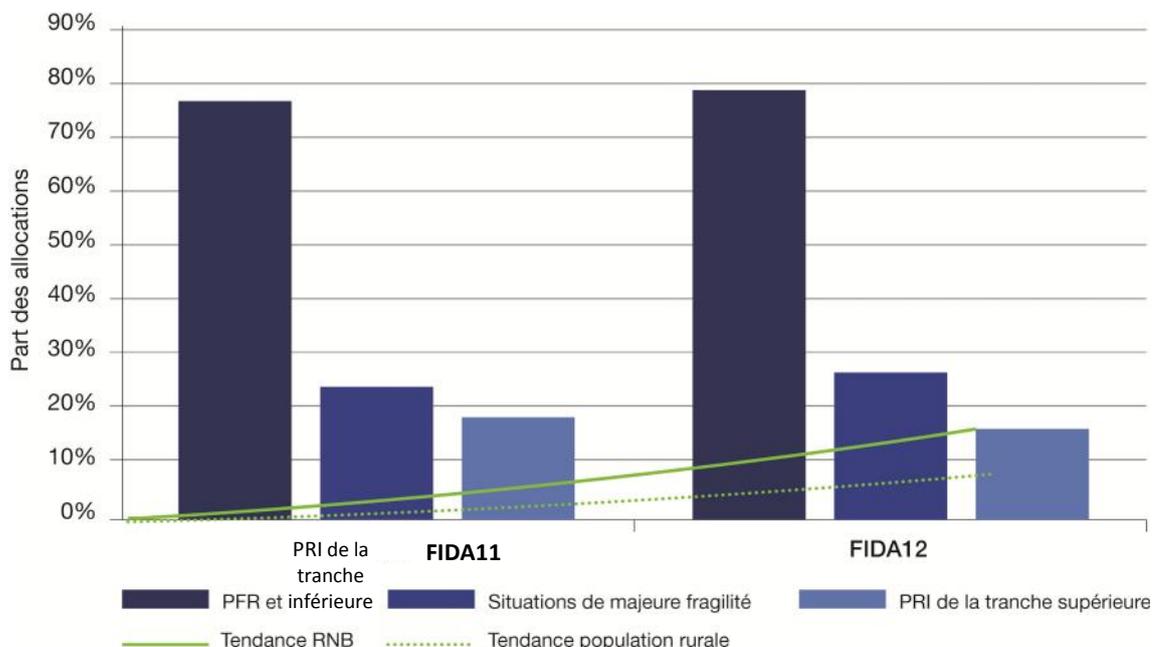
⁶² Depuis avril 2016, le Groupe de travail sur le SAFF a tenu quatre réunions (en juin et septembre 2016, et en janvier et mars 2017). Les conclusions de l'analyse entreprise sous la supervision du Groupe de travail sur le SAFF ont également été présentées par la direction aux sessions du Conseil d'administration en avril 2017 (EB 2017/120/R.2) et en décembre 2016 (EB 2016/119/R.5), et à la session du Comité de l'évaluation en mars 2017 (EC 2016/95/W.P.2). En outre, la direction a organisé deux séminaires informels du Conseil d'administration (novembre 2015 et avril 2017), et la toute première activité d'apprentissage consacrée au SAFF à l'intention du personnel du FIDA (décembre 2016). La direction a également entrepris une concertation sur le SAFF avec le Conseil d'administration dans le cadre de réunions avec les Coordonnateurs et amis, et tenu des réunions bilatérales avec des membres du Conseil ayant manifesté un intérêt ou des préoccupations particulières. La direction prépare actuellement une cinquième réunion du Groupe de travail sur le SAFF, prévue pour le 11 juillet 2017, et qui constituera la dernière réunion de cette série avant que la version finale de la formule de calcul et les procédures du SAFF ne soient soumises à la session de septembre du Conseil d'administration pour approbation finale.

⁶³ Voir la section IV du document EB 2017/120/R.2, présentant les détails des changements apportés aux valeurs des variables appliquées à l'analyse de sensibilité, et leurs résultats respectifs.

5. Le graphique 1 présente une traduction graphique de cette conclusion. Il montre le comportement de la répartition des allocations par groupes de pays lorsque l'on procède à une estimation des valeurs futures attendues des variables "revenu national brut par habitant" (RNB/h) et "population rurale", et que l'on utilise ces valeurs dans le calcul des allocations⁶⁴. Cette relation est également stable à long terme et au-delà des paramètres apparaissant dans le graphique.

Graphique 1

Analyse de sensibilité: résultats en cas de changements concernant les variables revenu (RNB/h) et population rurale



6. L'un des facteurs clés déterminants, dans ce résultat, est le fait que les États membres du FIDA pris en compte dans l'analyse présentent une forte hétérogénéité. On trouve, parmi les pays ayant participé au cycle du SAFP pour FIDA10 et qui ont été utilisés pour l'élaboration de scénarios pour FIDA11 en utilisant la formule révisée, des PFR, des PRI de la tranche inférieure et de la tranche supérieure, des situations de majeure fragilité et des PEID. Les valeurs de toutes les variables utilisées dans la formule du SAFP pour ces pays présente une importante variabilité. Cette hétérogénéité est par conséquent la clé de la stabilité de la répartition des allocations entre les groupes de revenu.

⁶⁴ L'estimation a été réalisée par le biais d'une analyse de tendance. Afin de comprendre comment évoluerait dans le temps la répartition des allocations lorsqu'intervient, dans différents pays, un changement de la taille de la population rurale ou des niveaux de revenu, on a retenu comme hypothèse que les populations et le revenu continueraient, au cours des toutes prochaines années, à augmenter ou diminuer au même rythme qu'au cours des toutes dernières années.

Tableau 1
FIDA10 – pourcentage des allocations par groupes de pays pour les quatre hypothèses des scénarios du SAFP élaborés (ressources totales)
 (en millions d'USD et en pourcentage de l'enveloppe totale des allocations)

	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3		Scénario 4	
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
<i>Catégorie de revenu</i>								
PFR	1 120,2	37	1 135,4	37	1 096,0	36	1 068,1	35
PRI de la tranche inférieure	1 365,6	45	1 373,7	45	1 416,1	47	1 426,9	47
PRI de la tranche supérieure	554,2	18	530,9	17	527,9	17	545,1	18
Total	3 040	100						

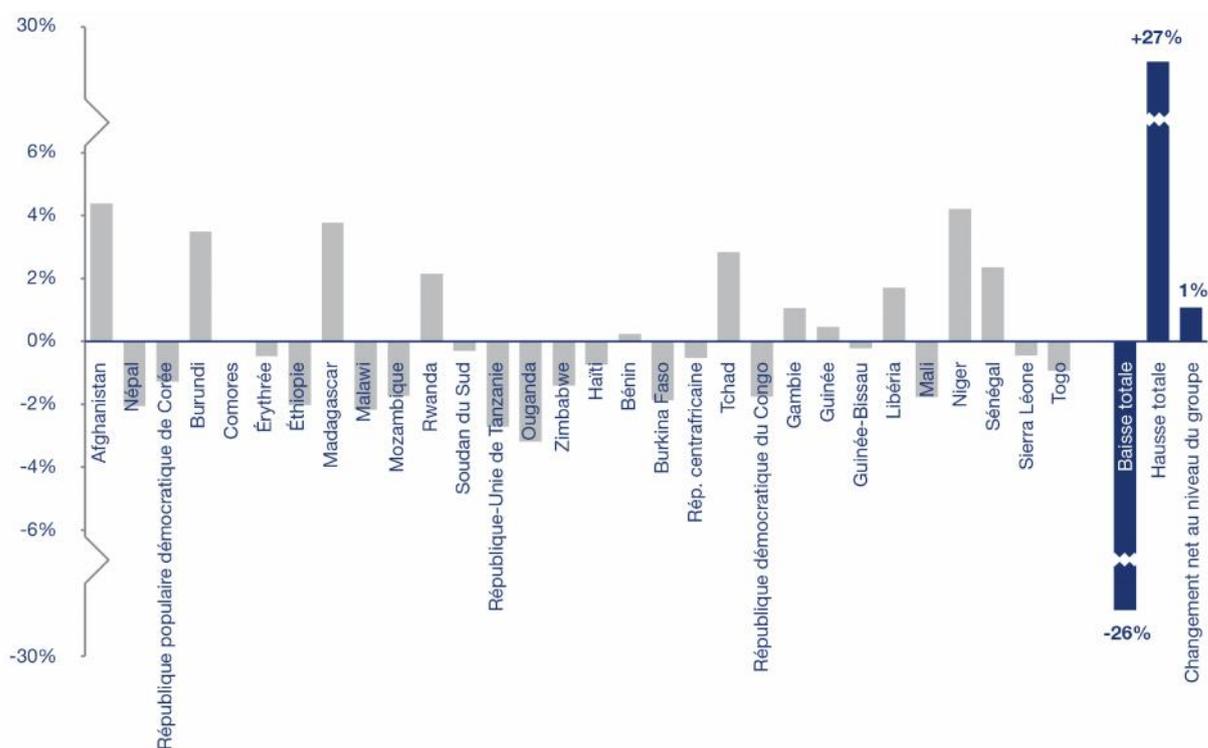
III. Micro sensibilité

7. L'analyse de sensibilité a également montré que les allocations entre les différents groupes de revenu demeurent stables, alors que les allocations aux pays pris individuellement changent dans les différents scénarios associés aux quatre formules élaborées par la direction pour leur examen par le Conseil. Par conséquent, le niveau macro (groupes de revenu) demeure stable, tandis que le niveau micro (les allocations aux différents pays au sein de chaque groupe de revenu) varie. La raison de cette différence est que les allocations des pays sont la résultante de deux facteurs: i) la valeur des variables individuelles de la formule pour chaque pays; et ii) la relation entre les variables de la formule pour chaque pays et la valeur des variables pour chacun des autres pays inclus dans les calculs du SAFP⁶⁵.
8. Pour dire les choses autrement, il existe des éléments concrets concernant un effet de compensation des changements d'allocations au niveau des groupes de revenu. Comme le montre le graphique 2, une comparaison des allocations aux PFR, établie sur la base de deux scénarios SAFP spécifiques⁶⁶, fait apparaître que les changements relatifs par pays se compensent à peu près totalement, et que le changement net au sein du groupe est seulement de 1%. Cela ne confirme pas seulement la stabilité des allocations par groupes de revenu; cela signifie aussi, pour les pays pris individuellement, que les allocations accrues reçues par certains pays sont compensées par une diminution des allocations au sein du même groupe de revenu.

⁶⁵ Bien que ce soit contraire à l'intuition, la combinaison de i) et ii) signifie qu'une augmentation de la valeur d'une variable (ou d'une composante) n'implique pas nécessairement que les pays qui obtiennent de meilleures notes pour cette variable recevront davantage de ressources, même si cette variable est inférieure dans tous les autres pays considérés. C'est là une caractéristique intrinsèque des formules multiplicatives comme la formule du SAFP.

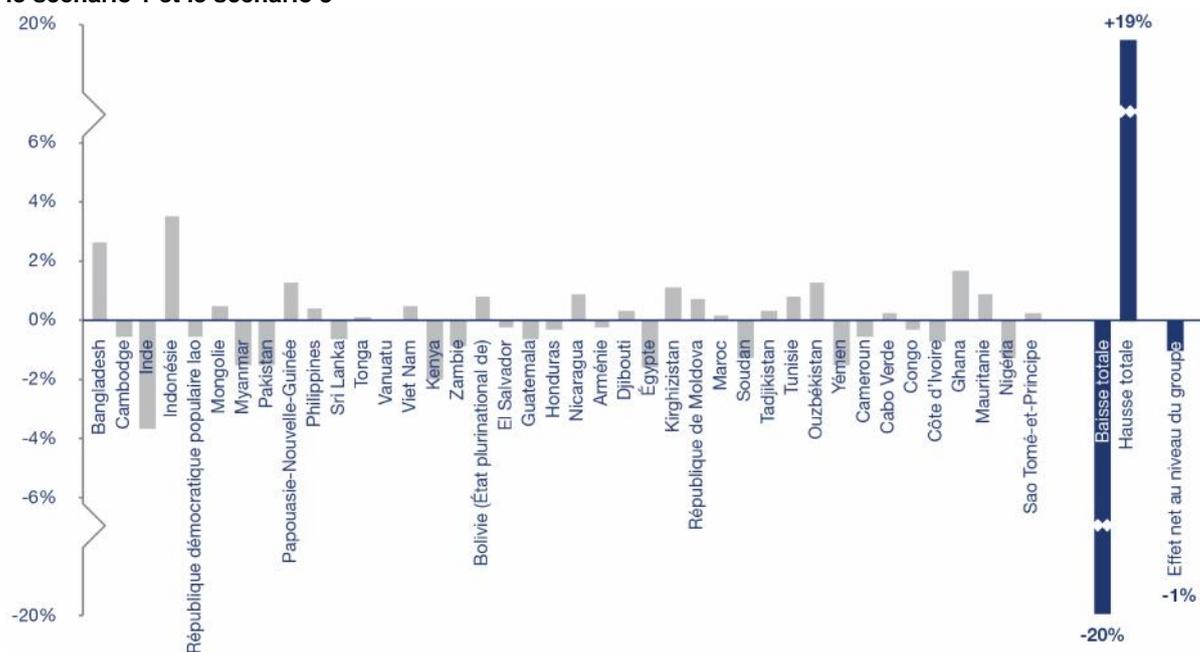
⁶⁶ On pourra trouver dans le document EB 2017/120/R.2 des précisions sur les quatre scénarios élaborés par la direction et sur les formules du SAFP associées.

Graphique 2
Changement proportionnel dans les allocations à des PFR, par pays, entre le scénario 1 et le scénario 3

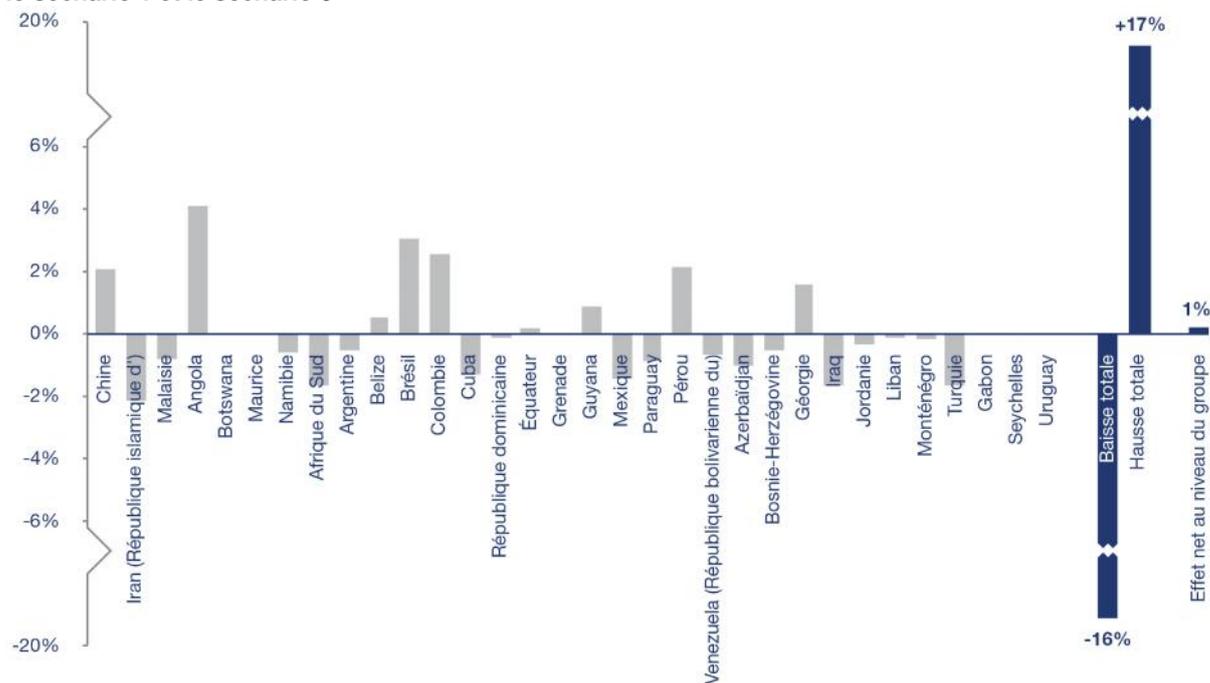


9. Les graphiques 3 et 4 montrent que ce comportement s'observe également pour les autres groupes de revenu. L'observation des changements proportionnels des allocations au sein des groupes de revenu des PRI de la tranche inférieure et des PRI de la tranche supérieure respectivement permet de constater que ces changements se compensent à peu près totalement. Cela signifie que l'augmentation de l'allocation à un pays est compensée par une diminution de l'allocation à un autre pays du même groupe de revenu.

Graphique 3
Changement proportionnel dans les allocations à des PRI de la tranche inférieure, par pays, entre le scénario 1 et le scénario 3



Graphique 4
Changement proportionnel dans les allocations à des PRI de la tranche supérieure, par pays, entre le scénario 1 et le scénario 3



IV. Performance et revenu

10. L'analyse montre aussi que, lorsque l'on varie la pondération et que l'on augmente progressivement le poids attribué à la composante "performance du pays" de la formule, les allocations varient, pour les pays, dans tous les groupes de revenu. En fait, les allocations des pays augmentent et diminuent en fonction de leur performance. Le graphique 5 en donne un exemple concret: le poids de la composante "performance du pays" de la formule du SAFP augmente, passant de 44% dans le scénario 1 à 55% dans le scénario 4, tout à fait à droite.

11. Le graphique 5 montre aussi qu'il n'y a pas de corrélation entre le niveau de revenu et la performance. Cette observation concerne tous les groupes de revenu. Dans le groupe des PFR, par exemple, lorsque le poids attribué à la performance augmente, l'allocation du Rwanda augmente parce que sa performance est bonne. Il en va de même, dans le groupe des PRI de la tranche inférieure, pour le Cambodge et la Mongolie, ainsi que pour le Mexique dans la catégorie des PRI de la tranche supérieure. Tous les pays ayant de bonnes performances, dans l'ensemble des catégories de revenu, tirent un avantage de l'augmentation du poids attribué à la composante "performance" du SAFF. De même, les pays dont la performance est moins bonne voient leurs ressources diminuer, dans toutes les catégories de revenu: c'est le cas du Népal (PFR), de l'Indonésie (PRI de la tranche inférieure) et de la Colombie (PRI de la tranche supérieure).
12. Enfin, en termes relatifs, lorsque la performance augmente, certains PFR et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en profitent davantage que certains PRI de la tranche supérieure. Tel est le cas pour le Rwanda par rapport au Mexique, comme le montre le graphique 5. C'est aussi le cas pour d'autres pays comme Madagascar et le Tchad (PFR) et les Philippines et le Viet Nam (PRI de la tranche inférieure), pour lesquels les allocations augmentent davantage, en termes relatifs, que, par exemple, les allocations à l'Angola et à la Géorgie (PRI de la tranche supérieure).
13. Nonobstant ces changements, la répartition entre groupes de revenu demeure stable, comme on l'a expliqué dans la section II ci-dessus "macro stabilité".

Graphique 5
Changement des allocations en cas d'augmentation de la pondération de la composante "performance"
 (en millions d'USD)



* L'allocation minimum est de 4,5 millions d'USD dans tous les scénarios

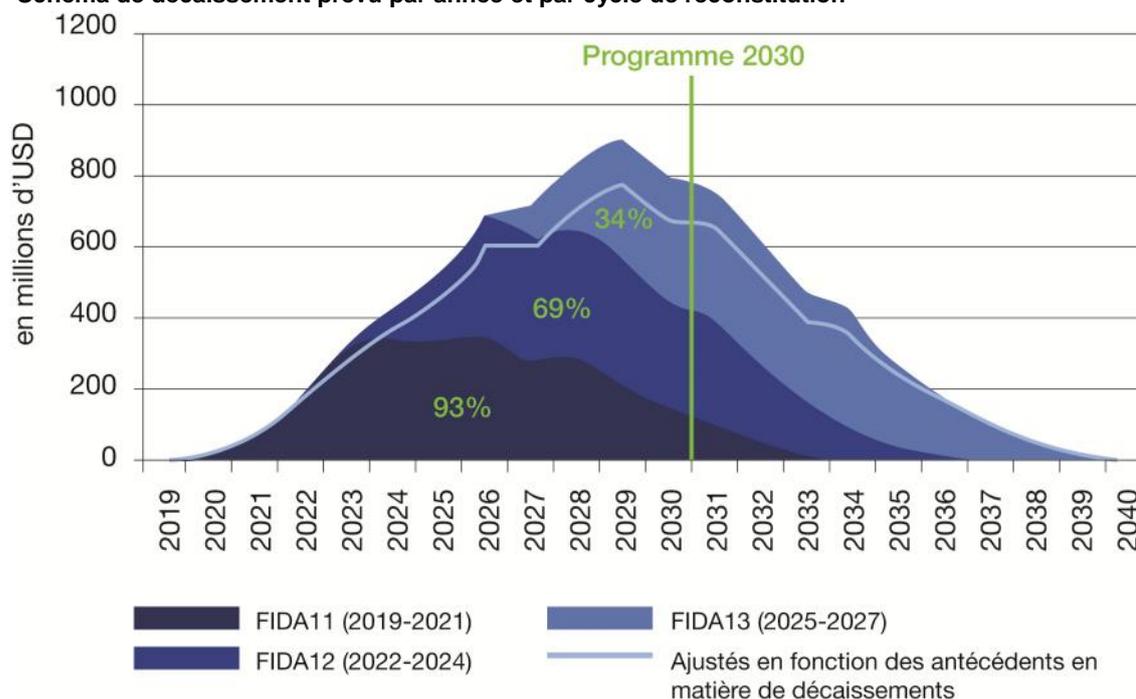
Analyse des décaissements et plan d'action

I. Performance du FIDA en matière de décaissement

1. La performance du FIDA en matière de décaissement – définie par la durée moyenne qui s'écoule de l'approbation d'un projet au premier décaissement, et son ratio de décaissement – est un indicateur critique de l'efficacité du FIDA en termes de développement qui est enregistré dans le cadre de mesure des résultats du Fonds. Durant FIDA9, les résultats à ce titre n'ont pas été à la hauteur des objectifs fixés⁶⁷.
2. Comme le montre le graphique 1, si le rythme actuel de décaissement devait se poursuivre, d'ici 2030 le Fonds aurait décaissé moins de 60% des ressources approuvées au cours des trois prochaines reconstitutions – un taux compris entre 93% des ressources approuvées pour FIDA11 et seulement 34% pour FIDA13. Si l'on tient compte, en outre, du fait que le taux de décaissement en faveur des projets du FIDA n'a historiquement jamais atteint 100% des montants approuvés – la moyenne est de 84,4% (voir ci-dessous des données plus détaillées) –, alors le niveau de décaissement serait encore moindre, comme indiqué par la ligne bleue dans le graphique 1. Au niveau des pays, le caractère imprévisible de l'aide nuit à la capacité des pays en développement – surtout les pays à faible revenu et de la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire – à atteindre les ODD.

Graphique 1

Schéma de décaissement prévu par année et par cycle de reconstitution

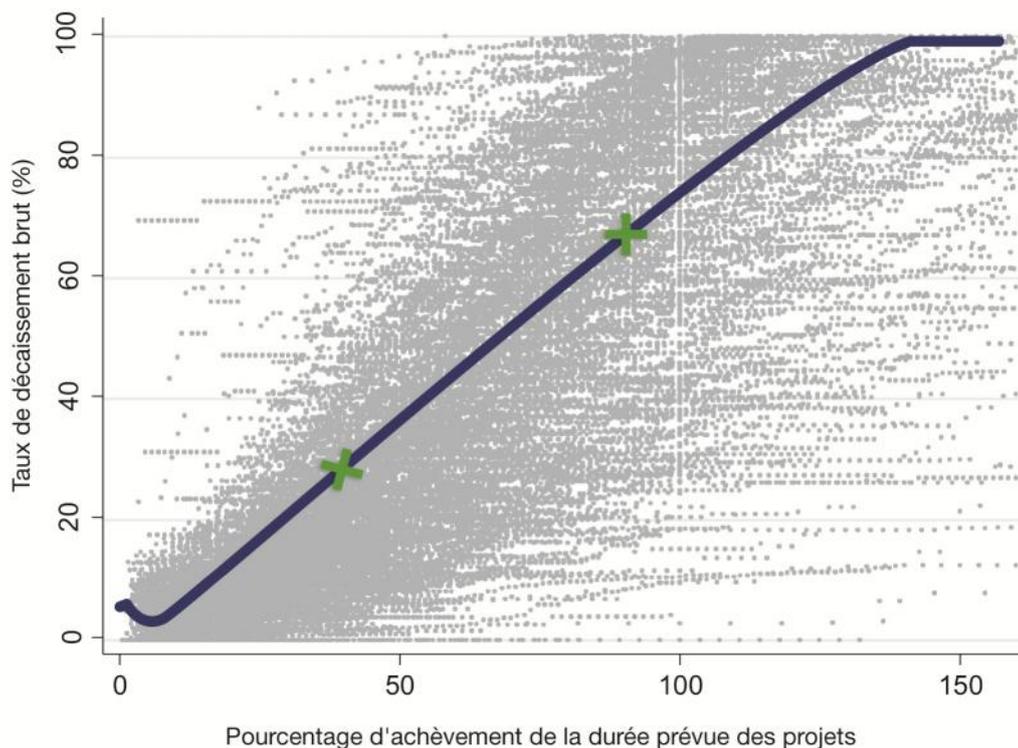


⁶⁷ Au regard du premier indicateur, la performance du FIDA a stagné ces dernières années et se situe à environ 17 mois, alors que la cible fixée dans le cadre de mesure des résultats de FIDA10 est de moins de 14 mois. Le ratio de décaissement du FIDA, quant à lui, a diminué ces deux dernières années et s'établit à 12,3%, contre un objectif de 22%, qui a récemment été ramené à 15%.

II. Principales conclusions de l'analyse approfondie

3. Afin de remédier à ce problème, la direction a lancé une analyse approfondie de la performance du FIDA en matière de décaissement visant à recenser les principaux facteurs des tendances observées et à recommander des mesures permettant d'améliorer cette performance au cours de FIDA10. Si d'autres IFI ont déjà mené des études similaires par le passé, celle-ci serait la première en son genre pour le FIDA.
4. L'échantillon comprend toutes les ressources gérées par le FIDA pour tous les projets d'investissement approuvés entre 1995 et 2014, soit 577 projets dans 111 pays.
5. La performance en matière de décaissement a été analysée selon deux dimensions: la rapidité des décaissements (durée moyenne entre l'approbation et le premier ou second décaissement effectif) et le taux de décaissement effectif (taux cumulés de décaissement durant la vie du projet et à la clôture du projet d'un point de vue financier).
6. Les facteurs explicatifs de la performance observée ont été évalués sous un angle tant qualitatif que quantitatif en vue de les classer par ordre d'importance relative. Quatre groupes de variables ont été définis, en lien avec le pays, avec le projet, avec le FIDA d'un point de vue institutionnel et avec le chargé de programme de pays.
7. Les résultats de cette étude confirment que la performance du FIDA en matière de décaissement est en effet inférieure à un niveau optimal. Si la durée moyenne entre l'approbation et le premier décaissement s'est légèrement améliorée, passant de 21 mois en 1999 à 17,6 mois en 2015, l'objectif fixé pour FIDA9, de 14 mois, n'a été atteint dans aucune région. En termes de décaissements effectifs, le taux global de décaissement à la clôture financière était, pour l'ensemble du FIDA, de 84,4%.
8. Le profil de décaissement de référence élaboré pour cette étude (graphique 2) montre que les projets du FIDA atteignent un taux de décaissement de 33% au milieu de leur période de mise en œuvre initialement prévue, et de 71% à leur date de clôture prévue.

Graphique 2
Courbe de référence du taux global de décaissement



9. Les principales conclusions de l'étude, par groupe de variables, sont notamment les suivantes.
- Les facteurs relatifs au pays ont une incidence au regard des deux indicateurs – rapidité et taux effectif. Par exemple, dans un pays à revenu intermédiaire présentant une situation de fragilité, où la marge budgétaire est limitée et des élections approchent, il est hautement probable que les premier et deuxième décaissements accuseront un retard. Le revenu et les modalités de financement influent à la fois sur la rapidité et sur le taux effectif, ces deux dimensions étant sensiblement meilleures dans les pays à faible revenu qu'à haut revenu.
 - Les variables relatives au projet jouent elles aussi un rôle significatif. L'étude montre que les grands projets obtiennent plus rapidement des fonds. Lorsque le premier décaissement est relativement élevé, cela indique souvent que le deuxième décaissement suivra peu après, ce qui laisse penser que les efforts déployés pour encourager la soumission de demandes de retrait de fonds plus élevées et de meilleure qualité portent leurs fruits.
 - Troisièmement, la propre performance du FIDA fait une différence. La présence d'un bureau de pays du FIDA qui fonctionne bien influe positivement sur la performance de décaissement durant la mise en œuvre. En outre, l'invitation à signer les accords de financement en présence des parties a accéléré le processus et presque supprimé les retards résultant des obligations à remplir pour la ratification. La mise sur pied obligatoire d'unités de gestion de programme a exercé une influence positive sur la rapidité des premiers décaissements.
 - Enfin, l'étude montre que le renouvellement, l'expérience et la charge de travail des chargés de programme de pays sont plus importants pour la rapidité des décaissements qu'on ne le reconnaît généralement.

III. Le plan d'action à l'échelle du FIDA pour améliorer la performance en matière de décaissement

10. Afin de s'attaquer sans délai aux problèmes critiques mis en lumière par l'étude, la direction a approuvé, en mars 2017, un plan d'action institutionnel visant à mieux mesurer, surveiller et gérer les décaissements du FIDA. Ce plan inclut 14 actions assorties d'un calendrier, de divisions responsables et d'indicateurs de réussite. Toutes les actions devraient être mises en œuvre sur l'année 2018, et un comité de pilotage interdépartemental suivra l'application du plan.
11. Un atelier organisé début 2017 a sensibilisé le personnel à l'importance de la performance en matière de décaissement pour démontrer l'utilisation efficiente qui est faite des contributions des États membres et pour faire en sorte que les bénéficiaires du FIDA reçoivent un soutien adéquat.
12. La nécessité de mieux mesurer les décaissements est une condition préalable pour déterminer les facteurs pertinents, exclure les valeurs aberrantes et éviter les biais dans les données. Les systèmes informatiques existants du FIDA seront utilisés pour créer de nouveaux profils de décaissements, par région et par type de projet. La méthodologie de calcul du ratio de décaissement du FIDA sera revue de façon à faciliter les comparaisons avec d'autres IFI.
13. Les mesures visant à mieux surveiller les décaissements consisteront notamment à rendre les grandes tendances des tableaux de bord de l'institution plus rapidement et plus largement disponibles, et à les comparer à des références appropriées. Grâce à une transparence accrue, la détection des tendances et des problèmes en matière de décaissement sera plus rapide, ce qui permettra d'adopter plus rapidement des mesures correctrices.
14. Mais surtout, le FIDA prendra des mesures pour mieux gérer sa performance en matière de décaissement. Il s'agira en particulier de revoir des politiques telles que la politique d'annulation, afin de réallouer rapidement les fonds en faveur de projets obtenant de meilleurs résultats; d'adopter une politique de restructuration visant à inciter les équipes de pays à apporter des ajustements aux projets qui ont des problèmes de décaissement; et de proposer de nouvelles lignes de produits qui peuvent se traduire par de meilleures tendances en matière de décaissement, comme des prêts à l'appui de certaines politiques et fondés sur les résultats, ou encore un soutien budgétaire. Les processus et procédures du FIDA seront réévalués selon un point de vue critique afin de recenser ceux qui provoquent des retards dans les projets.
15. Toutes les parties impliquées dans la conception des projets accorderont une attention accrue aux prévisions de décaissements ex ante et à la dimension "décaissement" des projets, en recherchant l'équilibre entre les différents types de projets au sein de chaque portefeuille de pays.
16. En outre, le FIDA renforcera son soutien aux emprunteurs eu égard à la rapidité de la mise en œuvre en ciblant plus précisément les avances au démarrage, en offrant une assistance technique et des outils, et en fournissant des incitations durant le démarrage du projet. Mais surtout, compte tenu de l'importance de la passation des marchés pour une bonne performance des décaissements, le FIDA se concentrera davantage sur cette question lors de la conception des projets et renforcera ses capacités en matière de passation des marchés.