



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA – Quatrième session
Rome, 9-10 octobre 2002

**CRITÈRES ET PRINCIPES APPLICABLES À L'ÉLABORATION ET À L'UTILISATION
D'UN SYSTÈME D'ALLOCATION FONDÉ SUR LA PERFORMANCE AU FIDA**



TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	BASES ACTUELLES D'ENGAGEMENT DES RESSOURCES	1
III.	COMMENT LE FIDA A ABORDÉ LES QUESTIONS LIÉES À L'EXISTENCE D'UN CADRE PROPICE ET À L'IMPACT DES ACTIVITÉS	3
IV.	QUESTIONS LIÉES À L'INTÉGRATION FUTURE DE CRITÈRES DE PERFORMANCE POUR DÉTERMINER A PRIORI LE NIVEAU ET LE TYPE DE L'APPUI DU FIDA AUX PROCESSUS NATIONAUX DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	4
V.	VERS UN SYSTÈME D'ALLOCATION DES RESSOURCES FONDÉ SUR LA PERFORMANCE	6
VI.	PROCHAINES ÉTAPES	11

I. INTRODUCTION

1. À la troisième session de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, il a été décidé que la direction du Fonds préparerait un document exposant les principaux critères et principes qui pourraient régir un système d'allocation des ressources du FIDA reflétant la performance des pays. D'autres institutions financières internationales (IFI), dont l'Association internationale de développement (IDA), la Banque africaine de développement (BAfD) et la Banque asiatique de développement (BAsD), ont élaboré de tels systèmes. Le système IDA de notation de la performance des pays et d'allocation a évolué depuis 1998 (dans le contexte des négociations d'IDA 12 et d'IDA 13) avec l'introduction d'évaluations des politiques et institutions de pays. La BAfD a élaboré et utilisé aussi depuis 1998 une méthodologie fondée sur la performance pour définir l'affectation des ressources du Fonds africain de développement (FAfD), dont les résultats concordent avec ceux de la Banque mondiale. En 2001, la BAsD a transformé le système d'allocation basé sur la performance adopté en 1998 en un dispositif très similaire à celui de la Banque mondiale pour l'allocation des ressources de l'IDA. Ces trois systèmes ne sont pas identiques mais ils présentent certaines caractéristiques fondamentales communes avec lesquelles de nombreux pays se sont familiarisés depuis 1998.

2. Pour aligner ses opérations sur la pratique normalement suivie par les institutions financières internationales, le FIDA doit décider non pas s'il y a lieu d'adopter un tel système, mais comment le faire d'une manière qui reflète son mandat spécifique, respecte les modalités de ses opérations (qui tendent notamment à avoir un impact catalyseur pour susciter des améliorations par le biais de ses projets et de ses programmes plutôt qu'à apporter un appui à la balance des paiements ou un soutien budgétaire direct), et corresponde aux pratiques et aux capacités existantes ainsi qu'à l'expérience acquise. Toutes les IFI ont procédé à une telle adaptation d'une approche générale commune aux spécificités institutionnelles. Au cours des débats sur la nécessité d'un tel système lors de la troisième session de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, la performance à prendre en considération a été définie sous deux aspects: i) *performance du pays*, c'est-à-dire la mise en place des cadres politiques et institutionnels nécessaires à une réduction soutenue de la pauvreté rurale; et ii) *performance du portefeuille*, c'est-à-dire la mesure dans laquelle un pays a effectivement su utiliser les ressources provenant des prêts du FIDA pour produire un impact large et soutenu sur la pauvreté rurale. Le présent document expose les principaux critères et principes qui peuvent être appliqués pour mettre au point et instituer au FIDA un système d'allocation des ressources reflétant la performance des pays, telle que définie au sens large ci-dessus. Il indique également les mesures nécessaires pour qu'un tel système soit opérationnel dans la réalité.

II. BASES ACTUELLES D'ENGAGEMENT DES RESSOURCES

3. À l'heure actuelle, les opérations de prêt du FIDA sont fonction des éléments suivants:
- le montant total des ressources disponibles pour élaborer et appuyer des opérations;
 - les besoins des pays, tels que mesurés, entre autres, par l'ampleur de la pauvreté rurale, le nombre de ruraux pauvres, la disponibilité de ressources nationales et les engagements des autres partenaires du développement;
 - les possibilités d'apporter une contribution, par le biais de projets et de programmes, dans des domaines qui revêtent une importance capitale pour le processus de réduction de la pauvreté rurale, telles qu'elles sont définies en termes généraux dans le *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006* et déterminées plus en détail à la lumière des spécificités des stratégies régionales élaborées pour chacune des régions où opère le Fonds;
 - l'engagement des gouvernements et des partenaires locaux du développement d'appliquer, pour s'attaquer aux principaux problèmes liés à la pauvreté rurale, une approche



correspondant à celle décrite dans le cadre stratégique du FIDA (c'est-à-dire en dotant effectivement les ruraux pauvres des moyens de surmonter leur pauvreté); et

- les résultats (corrélation générale entre les apports et les produits et l'impact) donnés par le passé par les programmes et projets appuyés par le Fonds dans les pays où existent des possibilités stratégiques et une capacité d'absorption et d'utilisation de ressources additionnelles.

4. Le portefeuille du FIDA se compose de projets et de programmes. Les engagements de ressources pour la réalisation de projets et de programmes spécifiques sont planifiés par les divisions régionales sur la base d'une période glissante souple de trois ans. Les engagements sont exprimés sous forme de prêts pour des projets et des programmes justifiés par l'impact durable qu'ils promettent d'avoir sur la réduction de la pauvreté, conformément aux priorités définies dans les Exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) (qui reflètent explicitement la situation du pays et qui contiennent une évaluation de l'impact escompté à la lumière de l'expérience passée et d'une analyse des facteurs institutionnels et politiques pouvant influencer sur l'exécution des projets et programmes prévus). Le COSOP doit être approuvé avant qu'un projet ou un programme puisse entrer dans la filière. Ce système (voir la figure 1) reflète le désir de maximiser l'impact de chaque projet ou programme en exploitant les options les plus prometteuses qui existent dans chaque région géographique.

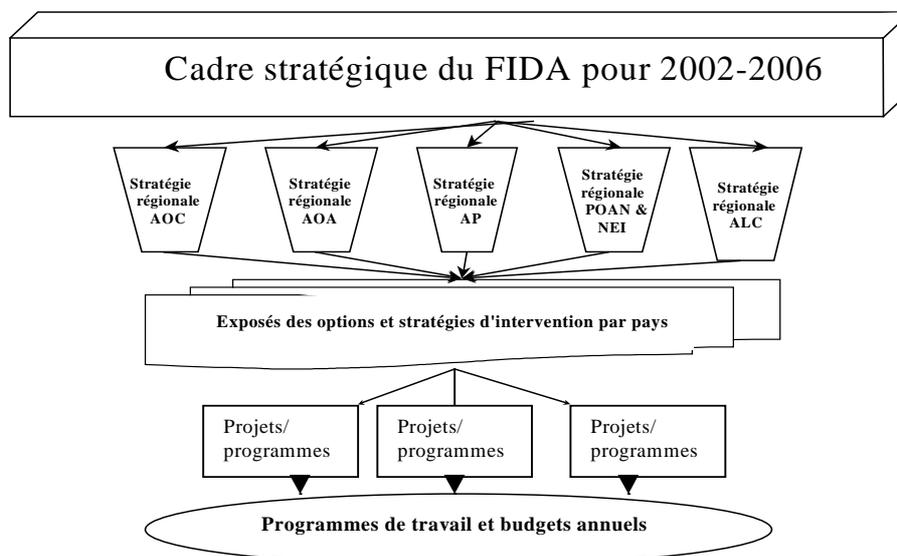
5. Bien que le FIDA n'ait pas subordonné ces allocations par pays à un examen préalable de la performance, l'expérience que le Fonds a acquise des conditions institutionnelles et politiques et son évaluation de l'impact des projets et programmes antérieurs (ainsi que des facteurs y contribuant) jouent en fait déjà un rôle décisif dans l'élaboration des stratégies par pays et dans la conception et le suivi des projets et des programmes. Ces éléments déterminent quels sont les domaines stratégiques sur lesquels l'accent doit être mis et comment, dans la pratique, il y a lieu de chercher à réaliser les objectifs stratégiques. Dans l'élaboration de ses plans stratégiques, le FIDA tient compte des vues, du savoir et de l'expérience aussi bien des parties prenantes nationales que des partenaires internationaux du développement. Le mandat du FIDA est extrêmement spécifique, et le Fonds cherche à s'adapter aux circonstances et aux facteurs qui peuvent directement influencer sur la possibilité de faire reculer la pauvreté rurale.

6. A posteriori, le profil général (y compris la répartition par pays) des engagements de ressources du FIDA reflète effectivement aussi bien les conditions institutionnelles et politiques d'un pays que l'impact produit par le passé (autrement dit, ce profil reflète les conditions prises comme indicateurs de performance). Les pays dont les politiques et les institutions apparaissent généralement comme propices à une réduction de la pauvreté rurale et où les projets et programmes exécutés par le passé ont été couronnés de succès tendent effectivement à recevoir plus de ressources. Cela est logique dans un système qui repose sur l'existence de perspectives considérées favorables à un impact durable et reproductible, car ce sont précisément les pays où apparaissent le plus régulièrement des possibilités prometteuses de mener à bien des projets et des programmes. De même, les pays dotés de solides cadres institutionnels et politiques sont aussi ceux où les prêts-programmes sont les plus fréquents.

7. Cette approche a permis au FIDA de produire durablement un impact significatif. Bien que le Fonds, comme toutes les autres institutions de développement, n'ait pas encore réglé complètement la difficulté consistant à mettre en place un système capable de rendre systématiquement compte en temps utile de l'impact en termes quantifiables, il ressort des conclusions des deux évaluations externes des opérations du Fonds¹ que l'on peut généralement considérer celles-ci comme positives en terme d'impact direct.

¹ Attiga, A.A., Head, I.L., Pineiro, M.E., Rovani, Y. et Sene, D.1994. *Combattre la pauvreté rurale: le rôle du FIDA*. Rome: FIDA; et FIDA, "Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA", document REPL.VI/3/R.2, 19 juin 2002.

Figure 1. Processus de génération des engagements de prêts



Notes:

AOC = Afrique de l'Ouest et du Centre
 AOA = Afrique orientale et australe
 AP = Asie et Pacifique

POAN = Proche-Orient et Afrique du Nord
 NEI = Nouveaux États indépendants
 ALC = Amérique latine et Caraïbes

III. COMMENT LE FIDA A ABORDÉ LES QUESTIONS LIÉES À L'EXISTENCE D'UN CADRE PROPICE ET À L'IMPACT DES ACTIVITÉS

8. Comme les autres institutions de développement, le FIDA est pleinement conscient de l'influence qu'exercent les institutions publiques et les politiques nationales sur l'évolution générale future du développement (et notamment sur la durabilité et la reproductibilité des initiatives qu'il a appuyées). Il sait également qu'il faut tenir compte de la mesure dans laquelle les projets et les programmes antérieurs ont eu un impact durable lorsqu'il s'agit d'allouer les ressources. Conformément aux recommandations formulées dans le plan d'action de l'organisation (1999), le FIDA a ainsi été conduit à:

Politiques générales et institutions

- porter la concertation à un niveau plus élevé pour identifier les questions de politique générale et les questions institutionnelles à régler au plan national, et participer plus activement aux dialogues établis dans ces domaines;
- inclure dans le cadre de ses programmes et projets des investissements dans les capacités nationales à élaborer et mettre en œuvre des réformes des politiques et des institutions, en s'attachant tout particulièrement à la capacité des ruraux pauvres à induire et orienter efficacement la transformation des institutions aux échelons local et national; et
- intégrer une analyse et une évaluation des politiques et des institutions en tant qu'éléments centraux des COSOP et des documents de conception des projets et des programmes.

Impact

- mettre l'élaboration participative d'un cadre logique au cœur des systèmes de planification et de suivi des projets et des programmes;
- entreprendre d'améliorer les systèmes de suivi des projets et des programmes gérés par les partenaires d'exécution nationaux du FIDA;



- travailler avec des institutions coopérantes pour améliorer la supervision et les rapports touchant les principaux aspects de la réalisation d'un impact et son évaluation;
- étudier les possibilités de renforcer le soutien direct du Fonds aux projets et aux programmes (par la supervision directe ou diverses formes de représentation sur le terrain);
- améliorer le processus d'examen du portefeuille;
- veiller à ce que tous les projets fassent l'objet de rapports d'évaluation terminale répondant au format et aux normes de qualité technique convenus; et
- incorporer les enseignements tirés et les analyses d'impact à tous les COSOP et à tous les documents de conception de projets et de programmes.

9. L'examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA a mis en relief la nécessité d'aller encore plus loin en ce qui concerne l'analyse des institutions et des politiques, la concertation, la répliquabilité et l'évaluation de l'impact. Cette recommandation correspond aux résultats de l'évaluation interne que le FIDA a faite des besoins stratégiques en matière de renforcement institutionnel. De plus, le nouveau processus de planification stratégique et de budgétisation que vient de lancer le Fonds est spécialement conçu pour faire de ces aspects un élément prioritaire dans l'allocation des ressources humaines et matérielles du Fonds.

IV. QUESTIONS LIÉES À L'INTÉGRATION FUTURE DE CRITÈRES DE PERFORMANCE POUR DÉTERMINER A PRIORI LE NIVEAU ET LE TYPE DE L'APPUI DU FIDA AUX PROCESSUS NATIONAUX DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

10. Étant donné l'importance que revêtent les politiques et le contexte institutionnel nationaux pour le développement et pour la durabilité des résultats ainsi que pour la reproductibilité des investissements dans les projets et les programmes, les institutions multilatérales de financement du développement ont maintenant pour pratique d'évaluer les facteurs devant être incorporés de façon explicite et transparente dans les systèmes régissant l'engagement des ressources à tous les niveaux.

Intégrer les évaluations des politiques générales et des institutions

11. Les modalités selon lesquelles les variables liées aux politiques générales et aux institutions sont incorporées aux systèmes de planification et d'engagement des ressources varient inévitablement d'une institution à une autre selon les activités ainsi que les objectifs des interventions et leurs types.

12. Par exemple, une institution qui s'occupe principalement de santé publique (pour contribuer à réduire la pauvreté) mettra l'accent, comme il se doit, sur des politiques et des facteurs institutionnels différents à certains égards de ceux considérés comme prioritaires par une institution qui s'occupe de développement rural et de la situation des populations les plus pauvres dans ce contexte. Les variables utilisées peuvent ne pas être contradictoires mais nombre d'entre elles seront indubitablement différentes. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de classer les variables principales dans deux catégories, selon qu'elles sont générales ou sectorielles:

- les variables *générales* seraient celles qui se rapportent à certaines conditions fondamentales qui affectent les chances de succès de toute initiative de réduction de la pauvreté dans un pays donné. Ces variables seraient sans doute communes à toutes les institutions de développement;
- les variables *sectorielles* refléteraient les conditions qui doivent être remplies pour que les initiatives prises dans un domaine déterminé soient couronnées de succès (par exemple la réduction de la pauvreté rurale grâce à l'autonomisation économique et sociale des pauvres). Ces variables seront sans doute différentes selon l'orientation sectorielle de l'institution considérée.



13. S'il est généralement admis que l'évolution des politiques générales et des institutions influe effectivement sur le profil et le rythme du développement et que ces questions doivent être prises en considération aux fins de l'allocation des ressources destinées à des activités de développement, l'évaluation des relations et le calcul des probabilités ne sont pas une "science exacte". Les facteurs institutionnels et politiques sont extrêmement hétérogènes et difficilement quantifiables, et toute institution de développement est confrontée au problème de les traduire sous une forme d'indice reflétant la mesure dans laquelle "l'environnement institutionnel et politique est propice". On utilise à cet effet un processus consistant à évaluer une large gamme de facteurs puis à définir de manière globale la situation sur la base d'une série de paramètres assez généraux (voir, par exemple, le barème d'évaluation des politiques et des institutions à six niveaux appliqué par le Fonds africain de développement, allant de "satisfaisant pendant une longue période" à "très médiocre pendant une longue période"²).

14. Différentes institutions peuvent faire l'apport d'une expérience et d'une capacité d'analyse différentes pour le processus d'évaluation selon leurs mandats et leurs modalités d'action. Le FIDA ne jouit d'aucun avantage comparatif s'agissant de mesurer les "variables générales" susmentionnées bien qu'il soit tenu, du fait de son mandat, de les interpréter d'une façon très spécifique. En particulier, le Fonds doit interpréter les variables générales, ou faire en sorte qu'elles le soient, du point de vue de leur impact sur une réduction durable de la pauvreté et sur l'inclusion dans la société et la participation des pauvres (y compris non seulement les facteurs généraux touchant le cadre juridique et réglementaire mais aussi, par exemple, la mesure dans laquelle les dépenses publiques sont délibérément ciblées sur les pauvres et représentent une contribution quantitativement significative à la satisfaction de leurs besoins).

15. Le FIDA a une longue expérience du travail consistant à identifier de façon concrète et détaillée les éléments institutionnels et politiques qui, au plan sectoriel, influent le plus directement sur le succès de ses activités, c'est-à-dire les facteurs politiques et institutionnels qui contribuent directement à mettre les ruraux pauvres mieux à même de surmonter leur pauvreté. Les efforts constants et ciblés que le Fonds a déployés dans ce domaine l'ont mis dans une position unique pour identifier les aspects politiques et institutionnels qui influent sur la réduction de la pauvreté rurale, particulièrement en une période de mutation entraînée par la mondialisation, la libéralisation économique et la décentralisation sur les plans politique et administratif. Cela implique pour le Fonds, non seulement de procéder à ses propres évaluations internes de performance sectorielle, mais aussi de participer plus largement aux évaluations et à la planification d'initiatives de grande portée comme les stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP), série d'opérations qui est aussi l'un des objectifs spécifiques du processus de planification et de budgétisation stratégique.

Intégrer des évaluations d'impact

16. Pour incorporer des "indicateurs de performance" à l'allocation des ressources, il faut généralement tenir compte de deux éléments qui sont, premièrement, le type de performance sur le plan des institutions et des politiques générales mentionné ci-dessus et, deuxièmement, l'impact apparent des précédents efforts de développement (afin d'estimer l'impact probable des interventions futures)³. Ce dernier élément reflète l'idée de simple bon sens selon laquelle les interventions passées, si elles n'ont pas été couronnées de succès, risquent fort, toutes autres choses égales par ailleurs, de ne pas l'être non plus à l'avenir, ce qui doit influencer les allocations de ressources. Dans ce contexte, le

² Fonds africain de développement, ADF VIII Country Performance Assessment Methodology and Indicators.

³ Le système d'évaluation des performances des pays utilisé par le Fonds africain de développement combine une évaluation des politiques et des institutions nationales et une évaluation des résultats des projets réalisés dans le pays. La Banque mondiale, quant à elle, combine ses évaluations des politiques et des institutions nationales, son système de notation de l'exécution des activités, et, lorsqu'il y a lieu, l'ajustement pour tenir compte des défaillances de la gouvernance. La pondération accordée à ces deux facteurs varie entre les institutions, de même que les critères d'évaluation eux-mêmes.



facteur le plus critique n'est pas la mesure dans laquelle le pays a, depuis le début, réussi à produire un impact (dans certains pays, le FIDA s'emploie depuis près d'un quart de siècle à promouvoir des changements institutionnels et politiques majeurs) mais plutôt les dernières tendances enregistrées à cet égard.

17. Comme dans le cas de l'analyse des éléments institutionnels et politiques, il est extrêmement difficile de traduire cette idée simple dans une analyse rigoureuse des probabilités. Néanmoins, il est possible d'identifier les aspects structurels, organisationnels et politiques nationaux qui influent sur l'exécution et l'impact des projets, et le FIDA rend systématiquement compte de ces problèmes dans ses rapports sur la supervision et l'examen des projets.

18. Le FIDA a beaucoup investi dans ses propres activités d'évaluation et dans l'appui aux activités participatives de suivi et d'évaluation au niveau des projets et des programmes. Néanmoins, il importera de continuer à améliorer la ponctualité et la complétude des rapports sur les projets et programmes en cours appuyés (mais non gérés) par le Fonds si l'on veut qu'un système transparent d'allocation des ressources fondé sur la performance repose sur des bases solides: il sera plus facile d'établir une corrélation entre les allocations et la performance lorsque celle-ci pourra être mesurée avec plus d'exactitude. Il s'agit là d'une tâche qui concerne la communauté du développement dans son ensemble, et le FIDA bénéficiera des efforts communs dans ce domaine.

V. VERS UN SYSTÈME D'ALLOCATION DES RESSOURCES FONDÉ SUR LA PERFORMANCE

19. L'adoption, par les institutions financières internationales (et autres sources de financement du développement) de systèmes d'allocation des ressources aux pays sur la base d'une évaluation préalable de la performance reflète à la fois la reconnaissance croissante de l'importance énorme que revêt le cadre institutionnel et politique tant général que sectoriel pour le processus de réduction de la pauvreté, et l'impératif d'assurer que l'assistance que les pays reçoivent pour réduire la pauvreté corresponde, entre autres, aux efforts qu'ils ont déployés pour mettre en place un cadre politique et institutionnel *destiné à atténuer la pauvreté*. En effet, l'idée est d'intégrer ces facteurs de façon transparente aux mécanismes d'allocation des ressources afin de déterminer les activités à entreprendre dans les domaines non seulement des investissements mais aussi de la concertation sur la réforme des politiques générales et des institutions.

20. Pour le FIDA, la mise au point d'un système d'allocation des ressources aux pays sur la base d'une évaluation préalable des performances pose un double problème:

- du point de vue *technique*, il est difficile de mettre au point des mesures robustes et pertinentes d'évaluation du développement des politiques et des institutions (aussi bien général que sectoriel, le secteur pertinent, dans le cas du Fonds, étant celui de la réduction de la pauvreté rurale plutôt que celui de la production agricole seulement) ainsi que de l'impact des activités qui puissent être combinées à d'autres considérations pour guider les allocations de ressources (par exemple, le système d'*allocation indicative* du Fonds africain de développement consiste à appliquer les éléments aussi bien population que revenu par habitant aux ressources disponibles, l'évaluation des performances du pays considéré jouant un rôle d'ajustement de l'allocation indicative), tout en ménageant une marge de manœuvre suffisante pour les allocations de ressources motivées par des circonstances spéciales, comme la nécessité de fournir un appui dans des situations post-confliktuelles ou en cas de catastrophe naturelle; et
- du point de vue des *objectifs stratégiques*, il faut veiller à ce que les engagements du Fonds continuent à être guidés par les meilleures **possibilités** de produire un impact durable et reproductible plutôt que par des "contingents nationaux".

21. Comme les autres institutions financières internationales, le FIDA peut surmonter ces difficultés dans des limites organisationnelles et financières acceptables aussi longtemps que l'on s'attache à les régler de façon concrète et réaliste sans perdre de vue les processus aussi bien internes qu'externes existants.

Le problème technique

22. Pour le FIDA, le problème technique consiste à évaluer la performance à trois niveaux, qui sont les suivants:

- l'environnement politique et institutionnel en général qui influe sur la réduction de la pauvreté⁴;
- l'environnement politique et institutionnel sectoriel qui influe plus particulièrement sur l'atténuation de la pauvreté; et
- les aspects institutionnels qui influent sur la capacité des projets et programmes de gérer les ressources de manière à avoir un impact efficace sur la réduction de la pauvreté rurale.

23. **L'environnement politique et institutionnel général influant sur la réduction de la pauvreté.** Dans ce domaine, le FIDA ne devrait pas chercher à mettre au point ou à utiliser des critères qui s'écartent beaucoup de ceux qui ont déjà fait l'objet d'un consensus parmi la communauté du développement. Heureusement, il existe déjà des méthodes qui permettent de définir – sur une base participative et consultative – les critères fondamentaux concernant les conditions politiques et institutionnelles de caractère général qui doivent être réunies pour que les ressources puissent être efficacement mises au service de l'atténuation de la pauvreté.

Il existe déjà plusieurs séries de critères de ce type: ceux qui sont utilisés pour déterminer les pays qui peuvent bénéficier de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) (et l'accès au mécanisme pour la réduction de la pauvreté et la croissance (MRPC) du Fonds monétaire international (FMI)) et plus spécifiquement les critères utilisés pour déterminer si les documents nationaux de stratégie pour la réduction de la pauvreté sont assez bien conçus pour pouvoir donner lieu à des mesures d'allègement de la dette. Conformément aux indications données par ses organes directeurs, le FIDA participe déjà pleinement à l'Initiative en faveur des PPTE, souscrit aux conditions fixées par consensus (et a en fait reçu pour instruction de ses organes directeurs de ne pas chercher à imposer des conditions additionnelles qui lui soient propres) et accorde un allègement de la dette sur cette base.

24. Pour évaluer l'environnement politique et institutionnel de caractère général qui influe sur les efforts d'atténuation de la pauvreté dans le contexte d'un système d'allocation des ressources fondé sur la performance, l'existence d'une SRP convenue et de critères connexes touchant le point de décision pourrait en soi constituer la preuve de l'existence de conditions appropriées, conformément aux critères appliqués par consensus par la communauté internationale. Le Fonds s'emploie activement à participer plus étroitement au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la SRP mais ne procéderait à une évaluation indépendante que pour les pays où il n'en existe pas (ce document étant défini comme un instrument convenu pour la fourniture d'une assistance internationale dans le contexte de programmes comme l'Initiative pour la réduction de la dette des PPTE et le MRPC). Dans pareils cas, le FIDA s'attacherait à identifier quels sont les éléments communs convenus dans les SRP existantes qui concernent l'existence d'un cadre politique et d'un environnement institutionnel "propices" (et les critères connexes touchant le point de décision) et utiliserait ces éléments comme

⁴ Outre la prise en compte de critères relatifs aux politiques et institutions nationales, le FIDA s'attache aussi de plus en plus aux aspects politiques et institutionnels de portée internationale et régionale dans son travail d'orientation et de concertation (par exemple en ce qui concerne l'impact du régime des échanges internationaux sur les perspectives de développement de la petite exploitation), ainsi que dans son programme de dons d'assistance technique.



critères pour déterminer s'il existe une politique appropriée (c'est-à-dire une série de plans et d'engagements adéquats en matière de réduction de pauvreté et de développement rural) et de conditions institutionnelles telles que l'on puisse déterminer quel est "l'environnement général" devant dicter les allocations de ressources aux pays n'ayant pas élaboré de SRP. Cette évaluation serait exprimée (aux fins des décisions touchant l'allocation des ressources) sous forme d'une "note" globale convenue.

25. Une autre option consisterait pour le FIDA à adopter la "notation" de l'IDA, telle qu'elle figure dans ses évaluations des politiques et institutions nationales, comme base pour "évaluer" le contexte politique et institutionnel général influant sur la réduction de la pauvreté, en prenant en compte l'éventuelle nécessité de réviser l'échelle de notation en fonction du système général de pondération utilisé par le FIDA pour établir le mode de calcul de l'allocation de ressources.

26. **L'environnement politique et institutionnel sectoriel influant spécifiquement sur l'atténuation de la pauvreté rurale.** Il s'agit là d'un domaine dans lequel le FIDA jouit d'un avantage comparatif pour évaluer les performances grâce à l'expérience unique qu'il a acquise de ces questions sur les plans aussi bien stratégique qu'opérationnel. C'est également un domaine dans lequel le Fonds a déjà articulé implicitement des critères de performance dans le contexte du Cadre stratégique (voir encadré) et évalue systématiquement la situation des pays à la lumière de ces critères, notamment pour identifier leur importance relative dans chaque pays dans les COSOP. En outre, ce domaine retient particulièrement l'attention dans la préparation du dossier principal qui constitue le pilier, du point de vue des analyses et de l'information, du cycle des projets. Les COSOP sont soumis à l'approbation de la direction générale du Fonds et un nombre sélectionné d'entre eux sont soumis chaque année au Conseil d'administration.

27. Il est suggéré ce qui suit: i) les critères de performance touchant l'environnement politique et institutionnel sectoriel influant particulièrement sur la réduction de la pauvreté rurale définis dans le cadre stratégique devraient – après l'élaboration d'indicateurs communs de performance pour chaque objectif stratégique (les indicateurs devant être fondés dans toute la mesure possible sur des données généralement disponibles) – servir de base à l'établissement d'un tableau d'évaluation de la situation du pays considéré; ii) ce tableau devrait obligatoirement faire partie de tous les COSOP; iii) le tableau devrait servir à l'établissement d'une "note" globale convenue; et iv) cette "note" devrait servir à déterminer le niveau des ressources à allouer au pays en question. Le FIDA s'étant fixé pour objectif de jouer un solide rôle de catalyseur, l'évaluation porterait non seulement sur les résultats obtenus jusqu'à présent mais aussi sur la mesure dans laquelle les gouvernements seraient disposés et se seraient engagés à entreprendre un processus sérieux de réforme dans le contexte d'un partenariat avec les ruraux pauvres, le FIDA et les autres parties prenantes.

28. **L'aspect institutionnel influant sur la capacité des projets et des programmes de gérer les ressources de manière à avoir un impact efficace sur la réduction de la pauvreté rurale.** Les rapports sur l'avancement des projets indiquent quels sont les problèmes institutionnels qui affectent la mise en œuvre des projets et programmes et contiennent un certain nombre de données sur l'impact des projets. En collaboration avec les institutions coopérantes, le Fonds s'attachera à améliorer les rapports sur les aspects institutionnels afin de définir avec plus de précision l'influence exercée par la situation des institutions nationales et redoublera d'efforts pour y inclure des données récentes sur l'impact des activités. Après que les indicateurs de performance actuellement utilisés par le FIDA pour l'élaboration de ces rapports sur l'avancement des projets (générés en collaboration avec des institutions coopérantes) auront été revus et affinés, la fiche récapitulative jointe au rapport d'examen annuel du portefeuille d'activité dans chaque pays contiendra une "note" globale convenue reflétant l'évaluation des aspects institutionnels et de l'impact des activités.

Principaux critères de performance définis dans le *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006*

Le Cadre stratégique du FIDA est censé constituer un élément de l'engagement global de réaliser les Objectifs de développement du Millénaire. Le FIDA continuera d'œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté – telle que celle-ci est vécue par les pauvres eux-mêmes – en appuyant le développement social, l'égalité entre les sexes, les activités génératrices de revenus, l'amélioration de la situation nutritionnelle, les activités respectueuses de l'environnement et la bonne gouvernance. Concrètement, cela suppose qu'il faut développer et renforcer les organisations des pauvres pour qu'elles puissent s'attaquer aux problèmes qu'ils considèrent comme critiques, élargir l'accès aux savoirs de sorte que les pauvres puissent saisir les possibilités qui s'offrent à eux et surmonter les obstacles qu'ils rencontrent, rehausser l'influence que les pauvres exercent sur les politiques et les institutions publiques, et accroître leur pouvoir de négociation sur le marché. *Tous les choix stratégiques du FIDA (tels qu'ils sont reflétés dans les stratégies régionales, nationales et thématiques, les activités de prêts et de dons, la participation à l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, la concertation et le choix des partenaires du développement) seront opérés à la lumière de ces principes* (p. 8, c'est le secrétariat qui souligne).

Le FIDA concentrera ses investissements, ses efforts de recherche et de gestion du savoir, la concertation sur les politiques générales et ses activités de plaidoyer sur la réalisation des trois objectifs stratégiques suivants: *renforcement de la capacité des ruraux pauvres et de leurs organisations; promotion d'un accès équitable aux ressources nationales productives et à la technologie; et élargissement de l'accès aux services financiers et aux marchés*. L'on s'attachera dans tous les cas à tenir compte des différences qui caractérisent les possibilités qui s'offrent aux hommes et aux femmes et les contraintes qu'ils rencontrent ainsi que des causes de vulnérabilité et des moyens de consolider leur autonomie (p. 9, c'est le secrétariat qui souligne).

Implicitement, le critère de performance applicable à l'environnement politique et institutionnel sectoriel est la mesure dans laquelle les pays ont déjà créé ou manifestent une volonté concrète de créer des conditions politiques et institutionnelles propices à la réalisation de ces objectifs. Les performances des pays dans chacun de ces domaines devraient être des éléments de l'évaluation globale des performances sectorielles dans la mesure où chacun d'eux affecte la réduction de la pauvreté rurale. Cela variera d'un pays à un autre, comme en témoigne la décision du FIDA d'élaborer le cadre stratégique en fonction des spécificités propres à chaque région reflétées dans les stratégies régionales et dans les analyses détaillées de l'institution figurant dans les COSOP.

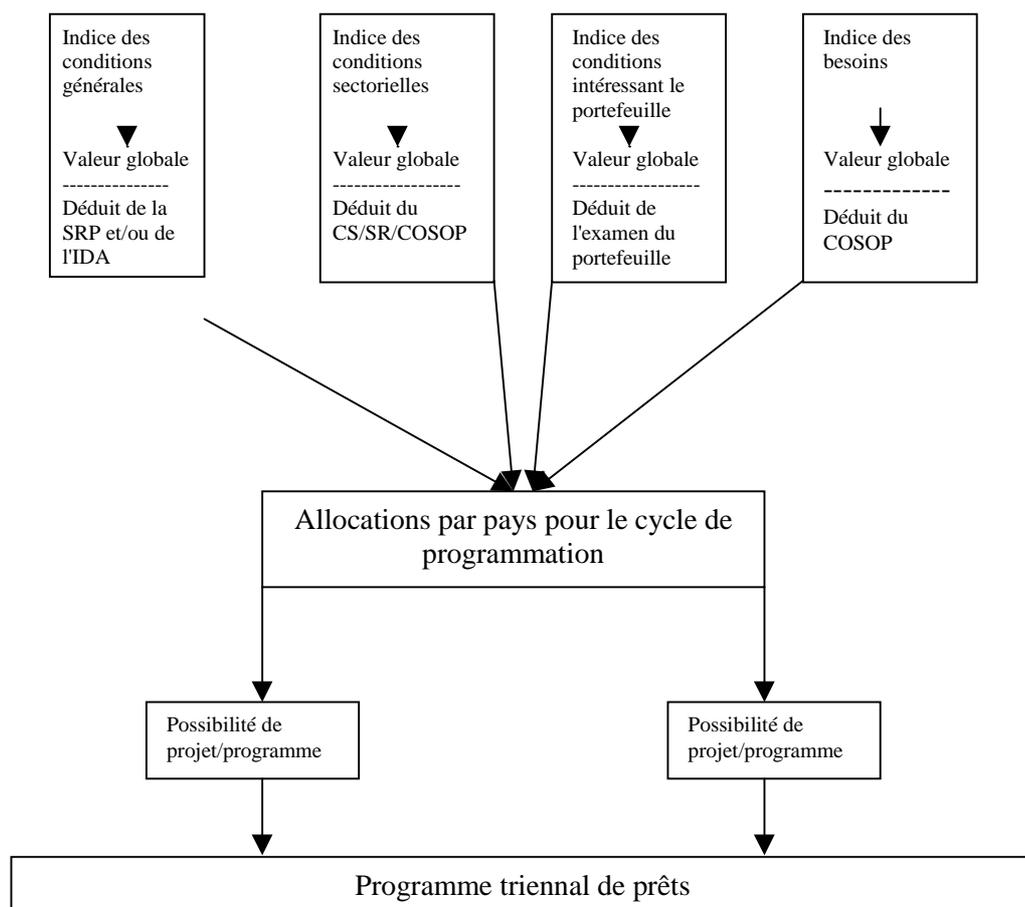
29. Ce qui précède montre qu'il faut s'inspirer, en les améliorant selon que de besoin, des pratiques existantes d'analyse au niveau des pays, des secteurs, des projets et des programmes, afin de calculer, pour porter une appréciation sur les performances, des "notes" globales simples qui puissent être incorporées à la formule utilisée pour déterminer les allocations de ressources aux pays. Étant donné le caractère qualitatif d'une large part de cette information, ces "notes" constitueraient une appréciation de synthèse et seraient exprimées sous forme d'un petit nombre de qualificatifs généraux (par exemple excellent, bon, normal, à améliorer ou non viable). Ces notes seraient combinées à des notes reflétant les besoins des pays. Pour mettre au point et utiliser un tel mécanisme, il faudrait également élaborer et appliquer des règles claires pour évaluer, avec la pondération appropriée, les éléments "besoins" pour le calcul des allocations de ressources aux pays, c'est-à-dire l'étendue et l'incidence de la pauvreté rurale, le niveau des ressources nationales, etc. Une telle analyse fondée sur les besoins est à la base du système existant d'allocations régionales et pourrait être intégrée à un système plus large d'allocation des ressources fondé à la fois sur les besoins et les performances.

Difficultés liées aux objectifs stratégiques

30. Le but n'est pas de créer des allocations fixes prédéterminées mais de maximiser l'impact des activités en exploitant les possibilités locales qui se présentent – *en veillant à donner une importance particulière à l'exploitation des opportunités dans les pays où les conditions générales sectorielles ainsi que les conditions de gestion et d'exécution des projets et des programmes portent à penser que l'on pourrait obtenir un impact plus durable et plus facilement reproductible par unité d'investissement monétaire.*

31. Les allocations calculées ne devraient pas être interprétées comme des niveaux contraignants de prêt mais devraient plutôt se présenter sous forme d'un chiffre reflétant le montant qui pourrait être engagé dans un pays déterminé pendant une période de programmation donnée (il est suggéré une période de trois ans), étant entendu que le montant des engagements effectifs dans un pays dépendrait des possibilités qui pourraient apparaître d'investir localement dans des efforts significatifs et soutenus d'atténuation de la pauvreté (à l'intérieur des domaines spécifiés dans le cadre stratégique en vigueur) au moyen d'une série de prêts correspondant à la nature des possibilités qui apparaîtraient (voir la figure 2). Dans la pratique, il serait préférable d'exprimer les allocations par pays non pas sous forme d'un chiffre précis mais plutôt d'une fourchette indicative convenue en fonction du chiffre calculé.

Figure 2. Application du mode d'allocation de ressources par pays au cycle triennal de programmation



Notes: CS = Cadre stratégique
SR = Stratégie régionale



32. Autrement dit, le système d'allocation de ressources par pays devrait revêtir non pas la forme d'une "part" des ressources que le FIDA peut engager (pour des prêts) pendant la période de programmation mais plutôt d'une allocation indicative à chaque pays qui reflète les critères de performance et autres et qui *pourrait* être engagée pendant la période de programmation. Le programme de prêts prévu représenterait une combinaison de prêts pour l'exécution de projets et de programmes, dont la valeur totale serait comprise dans l'enveloppe globale de ressources pour la période de programmation, la somme des montants engagés dans un pays quelconque étant dans la fourchette cible du pays en question pour la période de programmation.

33. Ce qui précède signifie que les pays ne recevraient pas tous des prêts pendant chaque cycle de programmation et que les pays en recevant ne se verraient pas tous accorder au total un montant équivalent à leur allocation.⁵ Le Conseil d'administration aurait, grâce à ce système, la possibilité de passer en revue les propositions détaillées d'engagement de prêt grâce à l'intégration du programme triennal indicatif de prêts au programme de travail et budget annuel du FIDA soumis à son approbation. L'inclusion d'un pays dans le programme triennal indicatif de prêts refléterait les résultats de l'analyse détaillée de sa performance ainsi que les mesures spéciales tendant à fournir un appui ciblé aux pays relativement peu performants pour les aider à améliorer le contexte politique et institutionnel général et sectoriel dans lequel sont menés les efforts de réduction de la pauvreté rurale (en réponse à des opportunités clairement définies, comme dans le cas de situations post-confliktuelles pour lesquelles l'IDA prévoit aussi des dispositions spéciales).

VI. PROCHAINES ÉTAPES

34. Le FIDA propose de mettre au point et d'établir un système transparent d'allocation des ressources fondé sur une évaluation préalable de la performance et sur les principes indiqués ci-dessus. Ce système pourra être mis en place lorsqu'il sera prêt à fonctionner de façon cohérente et exacte.

35. Pour cela, il faudrait:

- *soit* établir un sous-système pour suivre l'avancement de la SRP du pays, extraire les principes fondamentaux qui y sont reflétés, évaluer la performance des pays qui ne peuvent pas bénéficier de l'initiative en faveur des PPTE ou avoir accès au MRPC sur la base desdits principes, établir une "note" globale de performance et former le personnel compétent à l'utilisation de ce sous-système, *soit* adapter les évaluations des politiques et institutions établies par l'IDA pour les différents pays afin de les utiliser pour "noter" l'environnement politique et institutionnel général au plan de son incidence sur la réduction de la pauvreté dans le pays considéré;
- la mise au point d'un tableau d'évaluation de la situation des pays à la lumière du cadre stratégique/stratégie régionale, et l'élaboration d'une méthode pour: i) évaluer la performance des pays (dans le "secteur" du développement rural axé sur les pauvres) en fonction du tableau; ii) établir une "note" globale de performance; et iii) former le personnel compétent à l'utilisation de ces méthodes;

⁵ La majeure partie des engagements du FIDA revêt la forme de prêts individuels pour des projets. Il se peut que les pays ne souhaitent pas tous contracter auprès du FIDA un prêt pour l'exécution de projets, particulièrement ceux qui ne peuvent recevoir que des prêts à conditions autres que de faveur. En outre, pour certains pays, l'allocation indicative sur une période de trois ans peut s'avérer insuffisante pour financer un projet optimal. Enfin, le budget du FIDA ne lui permet pas de préparer et de superviser l'exécution de projets pour tous les pays membres habilités à bénéficier d'un prêt pendant une période triennale donnée. Tous ces éléments portent à conclure qu'un système d'allocations indicatives fondées sur la performance devrait tendre non pas à *partager* les ressources, mais à établir un ordre de *priorité*.



- l'élaboration de critères permettant de "noter" la performance d'un pays en ce qui concerne l'exécution et l'impact des activités, l'élaboration d'une méthode permettant de faire la synthèse des notes pour aboutir à une mesure unique et la formation du personnel compétent à l'utilisation de ces méthodes;
- la mise au point d'une série de "coefficients de pondération" plus généralement comparables pour chacune des mesures globales de performance en fonction de l'importance relative que les éléments considérés ont pour l'obtention d'un impact sur la pauvreté rurale, et d'une méthode de pondération explicite de l'indice des "besoins" et des éléments qui le composent;
- la mise au point d'une procédure transparente et simple pour refléter le système de notation des pays aux fins des allocations (tel que défini ci-dessus) dans des valeurs monétaires;
- l'élaboration d'une série de conditions pour tenir compte des écarts (afin de ménager une souplesse suffisante en présence de circonstances exceptionnelles);
- l'élaboration de processus internes afin de garantir la cohérence et la transparence des évaluations et des notes;
- l'élaboration d'un mode de présentation de programmes de prêt, sur un horizon mobile de trois ans, reflétant et respectant les éléments susmentionnés; et
- un examen d'ensemble et la mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires à l'établissement et au fonctionnement du système.

36. L'un des aspects les plus importants, indépendamment de la définition, de la mesure et de la pondération de la performance, consiste à refléter les pondérations dans des valeurs monétaires, l'idée étant de faire en sorte que, toutes autres choses égales par ailleurs, les pays les plus performants, tels que définis ci-dessus, aient accès à des ressources accrues et que les pays qui le sont moins en reçoivent relativement moins (dans le cadre de différents types de programmes et de projets). Il y a pour ce faire de nombreuses options. Une approche générale, qui concorde avec la focalisation sectorielle et les mécanismes de coopération du FIDA tout en cadrant avec celle déjà adoptée et appliquée au Fonds africain de développement et à l'IDA, consisterait à déterminer pour tous les pays concernés leurs notes individuelles totales (établies à partir des notes relatives aux besoins et à la performance). Pour toute période de trois ans, les allocations par pays seraient déterminées en répartissant les ressources estimées disponibles pendant la période considérée *entre les pays couverts par le programme triennal* (voir paragraphe 32), en fonction de leurs notes relatives.

37. Le tableau ci-dessous illustre une des nombreuses méthodes qui peuvent être utilisées pour calculer les allocations selon cette formule et montre le poids de l'incidence que peuvent avoir les indices de performance sur les allocations aux pays. Des variations apparemment mineures des méthodes d'ajustement et d'agrégation peuvent se traduire par des écarts sensibles de calcul. C'est pourquoi ce tableau (qui couvre beaucoup moins de pays et de ressources que dans un calcul "complet" des allocations) a simplement un but indicatif et ne doit aucunement être interprété comme une recommandation du Secrétariat, laquelle ne sera élaborée qu'après une consultation approfondie. Comme indiqué ci-dessus, cette approche, en définitive et aux fins des opérations, donne une indication des fourchettes fixées pour les pays pendant une période de programmation déterminée.

**Scénario hypothétique d'allocation des ressources entre les pays
inclus dans un programme triennal**

Pays	Indice des besoins	Performance générale	Performance sectorielle	Performance du portefeuille	Indice cumulatif	Valeur par point (en millions de USD)	Engagement indicatif de ressources
A	2,00	0,75	1,00	1,25	1,88	27,76	52,05
B	2,50	1,00	0,75	0,75	1,41	27,76	39,04
C	2,50	1,00	0,50	0,75	0,94	27,76	26,03
D	2,00	1,00	1,50	1,25	3,75	27,76	104,11
E	1,80	0,50	0,50	1,00	0,45	27,76	12,49
F	1,00	0,50	1,50	1,00	0,75	27,76	20,82
G	2,00	1,00	0,75	0,75	1,13	27,76	31,23
H	1,00	0,75	0,70	0,50	0,26	27,76	7,29
I	2,00	0,50	0,50	0,50	0,25	27,76	6,94
							300,00
Notes totales					10,81		
Ressources disponibles pour les prêts							300,00

Note: Les ressources disponibles pour les prêts sont estimées a priori (sur la base de la part de chaque région dans le montant total estimatif des ressources disponibles); l'indice cumulatif pour un pays est calculé en multipliant l'indice des besoins (lui-même établi selon la formule des maxima et minima), l'indice de performance générale, l'indice de performance sectorielle et l'indice de performance du portefeuille; la valeur maximum de l'indice de performance générale est égale à 1; la valeur "normale" des indices de performance sectorielle et de performance du portefeuille est également à 1; la valeur en USD par point est calculée en divisant le montant total des ressources disponibles pour les prêts par la somme des indices cumulatifs des pays.

38. L'application de ce système serait étroitement liée à l'élaboration d'un programme indicatif de prêt sur une période glissante de trois ans dans le cadre du programme de travail du FIDA. Ce programme serait normalement soumis à l'examen du Conseil d'administration en septembre de chaque année. Étant donné le temps qu'exigera la préparation du système, il est proposé de l'introduire en même temps que le document concernant les priorités stratégiques et le programme de travail du Fonds qui doit être présenté au Conseil d'administration en septembre 2003. La mise en route complète du système, ainsi que l'accès à l'information sur le processus de notation et les méthodes suivies, interviendraient en 2004.