



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA – Cinquième session

Rome, 12 décembre 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

	Page
I. INTRODUCTION	1
II. BASES ACTUELLES DE L'ENGAGEMENT DES RESSOURCES	2
III. COMMENT LE FIDA A ABORDÉ LES QUESTIONS LIÉES À L'EXISTENCE D'UN CADRE PROPICE ET À L'IMPACT DES ACTIVITÉS	4
IV. QUESTIONS LIÉES À L'INTÉGRATION FUTURE DE CRITÈRES DE PERFORMANCE POUR DÉTERMINER <i>EX ANTE</i> LE NIVEAU ET LE TYPE DES PRÊTS DU FIDA À L'APPUI DES PROCESSUS DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PRIS EN MAIN PAR LES PAYS	5
V. VERS UN SYSTÈME D'ALLOCATION DES RESSOURCES FONDÉ SUR LA PERFORMANCE	6
VI. PROCHAINES ÉTAPES	12

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 préalable des ressources du FIDA reflétant à la fois la performance et les besoins des pays (ci-après dénommé système d'allocation fondé sur la performance, ou SAP). Ce document a été examiné à la quatrième session de la Consultation, au cours de laquelle il a été unanimement reconnu que le FIDA aurait intérêt à adopter un SAP et il a été décidé qu'une version révisée de ce texte, tenant compte de la discussion qui venait d'avoir lieu, serait présentée à la cinquième session de la Consultation.

2. D'autres institutions financières internationales (IFI) – notamment l'Association internationale de développement (IDA), la Banque africaine de développement (BAfD) et la Banque asiatique de développement (BASD) – ont déjà élaboré de tels systèmes. Le système IDA de notation de la performance des pays et d'allocation des ressources a évolué depuis 1998 (dans le contexte des négociations d'IDA 12 et d'IDA 13) avec l'introduction d'évaluations des politiques des institutions des pays (EPIP). Depuis 1998 également, la BAfD utilise elle aussi une méthodologie fondée sur la performance pour décider de l'allocation 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 SAP qu'elle avait adopté en 1998 pour le Fonds asiatique de développement (FASD) en un dispositif très similaire à celui qu'utilise 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.

3. Pour aligner ses opérations sur la pratique générale des IFI, le FIDA doit élaborer et mettre en œuvre un SAP qui reflète son mandat spécifique, tiennent compte de ses Principes et critères en matière de prêts¹, ainsi que d'autres décisions du Conseil d'administration et du Conseil des gouverneurs ayant une incidence sur l'allocation des ressources, respecte les modalités de ses opérations (qui tendent à jouer un rôle 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 de l'approche générale commune en fonction de leurs spécificités institutionnelles. Les opérations de prêt du FIDA reposant en dernier ressort, du point de vue financier, sur les contributions de ses membres, il est proposé d'appliquer le SAP à tous les prêts – à la différence d'autres IFI qui font appel aux marchés financiers et qui limitent leur SAP aux prêts concessionnels financés par l'aide publique au développement. Néanmoins, comme le stipulent les Principes et critères du FIDA en matière de prêts¹, les deux tiers des ressources prêtées doivent être affectées aux pays les plus pauvres (c'est-à-dire à ceux qui sont admis à bénéficier de conditions particulièrement favorables). En outre, le FIDA adopterait aussi l'objectif de l'IDA, qui fixe à 50% au minimum la part de ressources prêtées à des conditions particulièrement favorables qui doit être réservée à l'Afrique, objectif que le FIDA a déjà en fait atteint, puisque ses engagements de prêt à des conditions particulièrement favorables sont actuellement concentrés à 52% sur le continent africain.

4. Lorsque la nécessité d'un tel système a été débattue à la troisième session de la Consultation, la question de la performance a été envisagée sous deux aspects: i) *performance du pays*, c'est-à-dire la

¹ Conformément aux Principes et critères du FIDA en matière de prêts, paragraphe 31a)i), "Au cours d'une année donnée, le montant total des prêts consentis à des conditions particulièrement favorables se chiffrera aux deux tiers environ du montant annuel total des prêts accordés par le FIDA". Soixante pour cent des prêts entrant dans cette catégorie sont accordés aux pays les moins avancés (PMA) et selon le critère en vigueur à l'heure actuelle (2002), il faut un produit national brut (PNB) par habitant égal ou inférieur à 1 161 USD par an pour pouvoir en bénéficier.



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 pourraient être appliqués pour mettre au point et instituer au FIDA un SAP reflétant la performance des pays, telle que définie au sens large ci-dessus. Il indique également les mesures nécessaires pour qu'un tel système puisse devenir réellement opérationnel.

II. BASES ACTUELLES DE L'ENGAGEMENT DES RESSOURCES

5. 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;
- 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 élaborées pour chacune des régions où intervient 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 doter effectivement les ruraux pauvres des moyens de surmonter leur pauvreté); et
- les résultats (corrélation générale entre les apports et les produits/l'impact) précédemment obtenus 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.

6. 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 et souple de trois ans, compte tenu des décisions du Conseil d'administration du FIDA relatives aux allocations par région. 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.

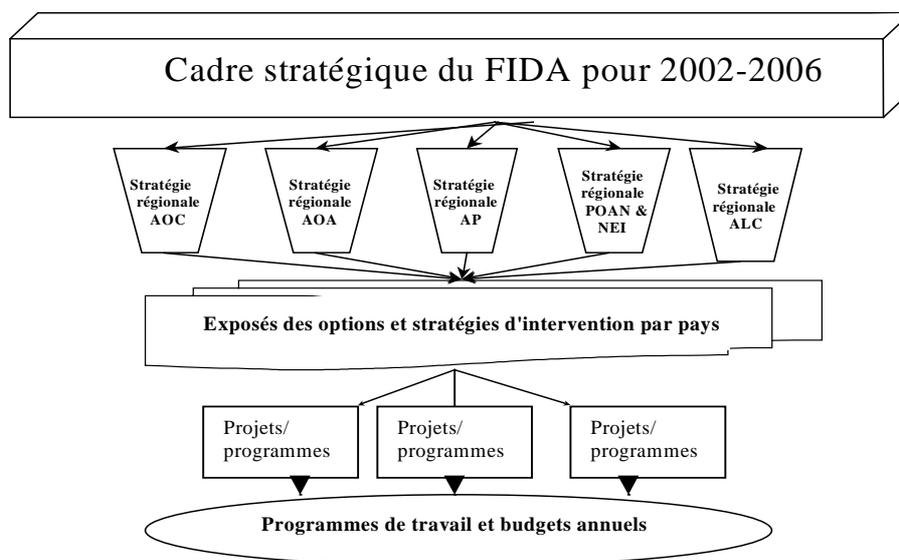
7. Le FIDA n'a jamais subordonné ses allocations par pays à un examen préalable de la performance, mais l'expérience qu'il a acquise des conditions institutionnelles et politiques et son évaluation de l'impact des projets et programmes antérieurs (ainsi que des facteurs y contribuant) jouent déjà un 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.

8. 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 propices à une réduction de la pauvreté rurale et où les projets et programmes exécutés par le passé ont été couronnés de succès tendent 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.

9. 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 Fonds² que l'on peut généralement considérer celles-ci comme positives en termes d'impact direct.

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

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



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

10. 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.

11. 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 *EX ANTE* LE NIVEAU ET LE TYPE DES PRÊTS DU FIDA À L'APPUI DES PROCESSUS DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PRIS EN MAIN PAR LES PAYS

12. 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 l'évaluation des politiques générales et des institutions

13. Les modalités (et les variables) selon lesquelles l'évaluation de la performance des pays, c'est-à-dire de leur capacité de créer un environnement politique et institutionnel propice, est incorporée aux systèmes de planification et d'engagement des ressources, varie inévitablement d'une institution à une autre selon les activités ainsi que les objectifs des interventions et leurs types. Il n'est pas inutile de classer les variables liées aux politiques et aux institutions dans deux catégories, selon qu'elles sont générales ou sectorielles:

- les variables *générales* seraient celles qui se rapportent à certaines "conditions cadres" 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.

14. Les facteurs institutionnels et politiques sont extrêmement hétérogènes et difficilement quantifiables, et toutes les institutions de développement sont confrontées au problème qui consiste à les traduire sous une forme d'indice du "caractère propice de l'environnement institutionnel et politique". Elles utilisent 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. Le barème d'évaluation des politiques et des institutions à six niveaux appliqué par le Fonds africain de développement, qui va de "satisfaisant pendant une longue période" à "très médiocre pendant une longue période"³, illustre cette façon de procéder. En règle générale, la nature des données utilisées dans les évaluations de performance porte à penser qu'il vaut mieux recourir à ce genre d'approche que de rechercher un degré de précision élevé.

15. 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. Il dispose en revanche d'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

³ FAfD, *ADF VIII Country Performance Assessment Methodology and Indicators*.

économique et la décentralisation sur les plans politique et administratif. Cela implique pour le Fonds de procéder à ses propres évaluations internes de performance sectorielle.

Intégrer l'évaluation de l'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 (efficacité de l'impact) des précédents efforts de développement (afin d'estimer l'impact probable des interventions futures)⁴. Ce dernier élément reflète l'idée de simple bon sens selon laquelle les interventions, qui n'ont pas été couronnées de succès dans le passé, 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 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.

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

18. L'adoption par les IFI (et autres sources de financement du développement) de systèmes d'allocation des ressources sur la base d'une évaluation préalable de la performance reflète à la fois la reconnaissance croissante de la grande importance 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 préparer le terrain non seulement pour les investissements mais aussi pour la concertation sur la réforme des politiques générales et des institutions.

19. 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 outils de mesure efficaces et pertinents pour évaluer le développement des politiques et des institutions ainsi que la gestion et l'impact des activités qui puissent être associés à l'évaluation des besoins des pays (par exemple, le système d'allocation indicative du FAfD consiste à appliquer à la fois le facteur démographique et celui du 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

⁴ Le système d'évaluation des performances des pays utilisé par le FAfD 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 son EPIP et son système de notation de l'exécution des activités en procédant, lorsqu'il y a lieu, à un 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.

ressources motivées par des circonstances spéciales, comme la nécessité de fournir un appui dans des situations postconflituelles ou en cas de catastrophe naturelle; et

- du point de vue des *objectifs stratégiques*, il faut veiller à ce que les engagements du Fonds restent guidés par les meilleures *possibilités* de produire un impact durable et reproductible plutôt que par des “contingents nationaux”.

Le problème technique

20. Pour le FIDA, l'élaboration d'un SAP exigerait une évaluation de la performance aux trois niveaux suivants:

- l'environnement politique et institutionnel général qui influe sur la réduction de la pauvreté⁵;
- l'environnement politique et institutionnel sectoriel qui influe plus particulièrement sur l'atténuation de la pauvreté; et
- la gestion et l'exécution des projets et programmes du FIDA et la capacité de produire un impact.

21. **Environnement politique et institutionnel général.** 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 dans les milieux du développement. Il pourrait adopter le système de “notation” par quintile que l'IDA utilise pour ses EPIP, sachant toutefois que le classement de l'IDA ne comprend pas les pays auxquels le FIDA accorde des prêts à des conditions intermédiaires et ordinaires. L'élaboration d'un SAP qui puisse s'appliquer simultanément à tous les emprunteurs, et les modalités selon lesquelles il conviendra en particulier d'incorporer à ce système les prêts accordés à des conditions non préférentielles soulèveront sans doute, aux plans technique, opérationnel et des ressources en personnel, un certain nombre de problèmes qui devront figurer parmi les questions à résoudre en priorité dans le cadre du processus de consultation au paragraphe 38.

22. **Environnement politique et institutionnel sectoriel.** Il s'agit là d'un domaine dans lequel le FIDA jouit d'un avantage comparatif pour évaluer les performances grâce à la longue expérience qu'il a directement acquise de ces questions sur les plans aussi bien stratégique qu'opérationnel. C'est également un domaine dans lequel le Fonds a déjà formulé implicitement des critères de performance dans le contexte de son cadre stratégique (voir encadré) et évalue systématiquement la situation des pays à la lumière de ces critères.

23. Les critères de performance relatifs aux principaux aspects de l'environnement politique et institutionnel sectoriel qui influe particulièrement sur la réduction de la pauvreté rurale, tels que définis dans le cadre stratégique, devraient servir de base à l'établissement d'un tableau d'évaluation de la situation du pays considéré, et ce tableau devrait obligatoirement faire partie de tous les COSOP. 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. Tant par souci de transparence que pour assurer l'adhésion des intéressés, l'évaluation de la performance en ce qui concerne l'environnement politique et institutionnel sectoriel serait effectuée en concertation avec les gouvernements des pays concernés.

⁵ 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 système commercial international sur les perspectives de développement de la petite exploitation), ainsi que dans son programme de dons d'assistance technique.



24. La stratégie du FIDA ayant pour but de doter les ruraux pauvres des moyens de trouver des solutions durables pour se libérer de la pauvreté, il faudrait que l'évaluation sectorielle porte également sur certains aspects de la gouvernance en milieu rural, notamment le degré de participation des ruraux pauvres aux décisions publiques et les possibilités de développement d'organisations représentatives indépendantes. Les critères de performance sectorielle devraient également tenir compte des questions d'égalité entre les sexes et de l'efficacité avec laquelle celles-ci sont traitées.

25. **Gestion et exécution des projets et programmes du FIDA et capacité de produire un impact.** 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 (établis en collaboration avec des institutions coopérantes) auront été revus et affinés, la fiche récapitulative jointe au rapport d'examen annuel du portefeuille d'activités dans chaque pays contiendra une "note" globale convenue reflétant l'évaluation de la gestion et de l'exécution des projets financés par le FIDA et de l'impact des activités. Cette évaluation sera effectuée en concertation avec les gouvernements des pays concernés.

26. Ce qui précède montre qu'il faut s'inspirer, en les améliorant selon que de besoin, des pratiques existantes d'analyse aux niveaux 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 des données utilisées, ces notes constitueraient une appréciation de synthèse et seraient exprimées sous forme d'un petit nombre d'appréciations générales (par exemple excellent, bon, normal, à améliorer ou non viable) auxquels correspondrait une simple échelle de points.

27. On combinerait ces notes à celles reflétant les besoins des pays afin de déterminer les allocations de ressources. Pour rendre le système plus transparent et mieux à même d'être révisé en fonction des changements, il faudrait également élaborer un indice des besoins des pays qui reposerait principalement sur le nombre de ruraux pauvres vivant en dessous du seuil de pauvreté (1 USD par jour) et serait assorti de maxima et minima destinés à éviter l'éviction des petits pays par les grands.

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).

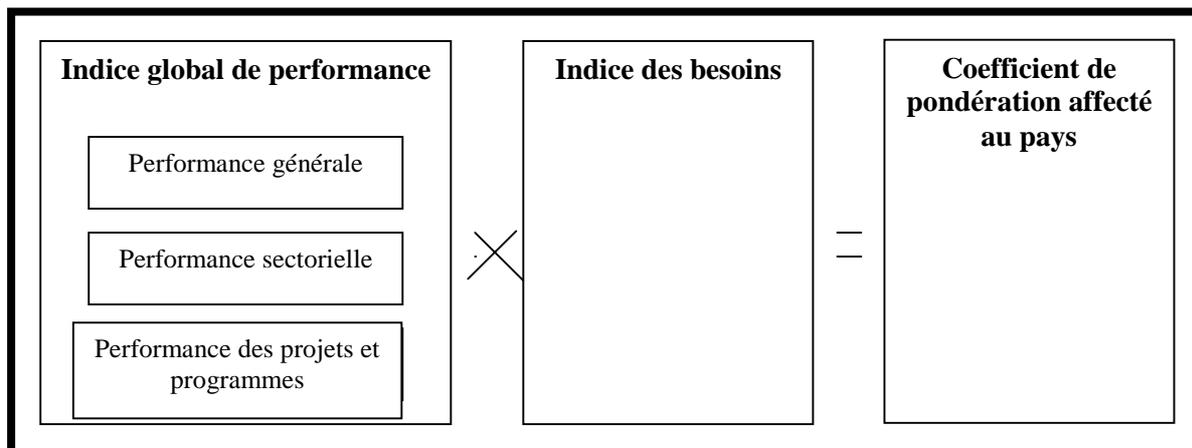
Le FIDA concentrera ses investissements, ses efforts de recherche et de gestion du savoir, la concertation sur les politiques générales et ses activités de plaidoyer sur la réalisation des trois objectifs stratégiques suivants: *renforcement de la capacité des ruraux pauvres et de leurs organisations; promotion d'un accès équitable aux ressources naturelles 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 de contexte détaillées figurant dans les COSOP.

28. Globalement, l'allocation des ressources aux pays reposera sur un mécanisme de pondération qui combinera dans chaque cas un indice de la performance globale (faisant lui-même la synthèse des évaluations de l'environnement politique et institutionnel, général et sectoriel, qui influe sur la réduction de la pauvreté dans son ensemble et plus spécifiquement de la pauvreté rurale, ainsi que de la capacité de gérer et d'exécuter les projets et programmes du FIDA de manière à produire un impact) et un indice des besoins (voir la figure 2). Ce système n'exclura pas les pays dont la situation se prête assez mal, du point de vue politique et institutionnel, à la réduction de la pauvreté et au développement rural, mais il leur affectera moins de ressources qu'aux pays offrant un environnement plus favorable⁶. Il est en outre probable que l'appui accordé ne sera pas destiné au même type de projets et programmes, conformément à ce qui sera stipulé dans les COSOP des intéressés.

⁶ L'application de la règle qui réserve les deux tiers du programme global de prêt du FIDA aux pays les plus pauvres permettra d'éviter que ceux-ci ne soient évincés du système d'allocation par des pays dotés d'un cadre politique et institutionnel plus développé.

Figure 2. Calcul des pondérations applicables à l'allocation des ressources



Difficultés liées aux *objectifs stratégiques*

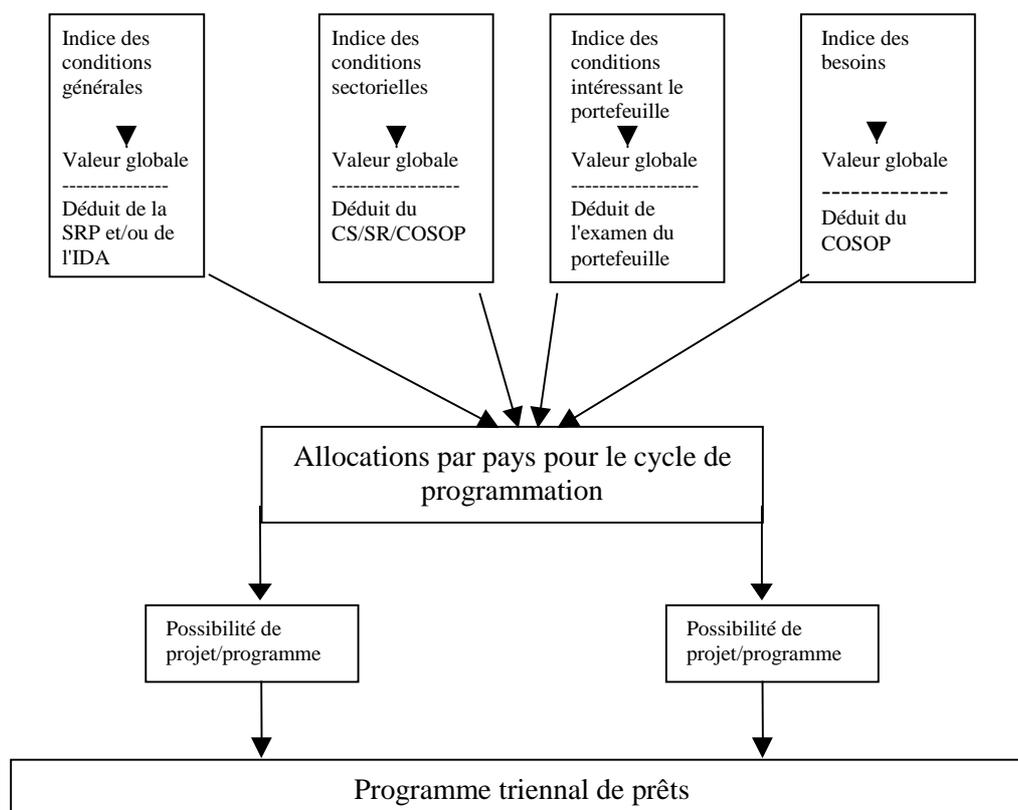
29. Le but n'est pas de créer des allocations fixes prédéterminées mais de maximiser l'impact des activités en exploitant les possibilités locales qui se présentent – *en veillant à donner une importance particulière à l'exploitation des opportunités dans les pays où les conditions générales et sectorielles 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.*

30. Les allocations calculées ne devraient pas être considérées comme des niveaux contraignants de prêt mais plutôt comme un montant (ou une fourchette) indiquant ce qui pourrait être prêté à 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 (dans les domaines spécifiés dans le cadre stratégique en vigueur) au moyen d'une série de prêts correspondant à la nature de ces possibilités (voir la figure 3).

31. À l'image de ce qui se passe actuellement, les pays ne recevraient pas tous des prêts pendant chaque cycle de programmation⁷ et les pays qui en recevraient ne se verraient pas tous accorder au total un montant équivalant à leur allocation. 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 postconflituelles pour lesquelles l'IDA prévoit aussi des dispositions spéciales). 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.

⁷ 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 non concessionnels. 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*.

Figure 3. Application du mode d'allocation des ressources par pays au cycle triennal de programmation



Notes:

- SRP = Stratégie pour la réduction de la pauvreté
- CS = Cadre stratégique
- SR = Stratégie régionale

32. L'un des aspects les plus importants, indépendamment de la définition, de la mesure et de la pondération de la performance, consiste à traduire les pondérations en 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 moins performants en reçoivent une part relativement plus réduite (dans le cadre de programmes et de projets différents). Il y a pour ce faire de nombreuses options. Une approche générale, qui concorde avec la spécialisation sectorielle et les mécanismes de coopération du FIDA tout en cadrant avec celle déjà adoptée et appliquée au FAFD 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, en fonction de leurs notes relatives.

33. Le tableau ci-dessous illustre une des nombreuses méthodes qui peuvent être utilisées pour calculer les allocations selon cette formule. Des méthodes de classement et d'agrégation différentes peuvent se traduire par des écarts sensibles de calcul. C'est pourquoi ce tableau a simplement un but indicatif et ne doit aucunement être interprété comme une recommandation du Secrétariat. 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 dans un programme triennal

Pays	Indice des besoins	Performance générale	Performance sectorielle	Performance du Portefeuille	Note globale	Pondération	Valeur du point en USD	Allocation indicative sur trois ans (en millions de USD)
A	2	0,75	1	1,25	0,9	1,9	16,5	31,0
B	3	1	0,75	0,75	0,6	1,7	16,5	27,9
C	2,5	1	0,5	0,75	0,4	0,9	16,5	15,5
D	2	1	1,25	1,25	1,6	3,1	16,5	51,7
E	1	0,5	0,5	1	0,3	0,3	16,5	4,1
F	1	0,5	1,5	1	0,8	0,8	16,5	12,4
G	1,5	1	0,75	0,75	0,6	0,8	16,5	13,9
H	1	0,75	0,75	1	0,6	0,6	16,5	9,3
I	2	0,5	0,5	0,75	0,2	0,4	16,5	6,2
J	1	1	1	1	1,0	1,0	16,5	16,5
K	1	1	0,75	1,25	0,9	0,9	16,5	15,5
L	1	1	0,5	0,75	0,4	0,4	16,5	6,2
M	1	1	0,75	0,75	0,6	0,6	16,5	9,3
N	1,5	0,5	0,5	0,5	0,1	0,2	16,5	3,1
O	2	1	0,75	0,75	0,6	1,1	16,5	18,6
P	1	1	0,75	1,25	0,9	0,9	16,5	15,5
Q	1,5	1	0,75	1,25	0,9	1,4	16,5	23,2
Notes totales						16,9		
Ressources disponibles pour les prêts					280			

Note: Le niveau des ressources disponibles pour les prêts est estimé a priori (sur la base de la part de chaque région dans le montant total estimatif des ressources disponibles); l'indice de performance globale pour un pays est calculé en multipliant 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 fixée à 1; l'indice des besoins est établi selon la formule des maxima et minima; les pondérations sont calculées en multipliant l'indice des besoins par la note attribuée pour la performance globale; la valeur en USD par point est calculée en divisant le montant total des ressources disponibles pour les prêts par la somme des notes globales des pays.

34. 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 préalable du Conseil d'administration en septembre de chaque année.

VI. PROCHAINES ÉTAPES

35. 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, selon les principes indiqués ci-dessus.

36. Pour cela, il faudrait:

- aux fins de l'évaluation sectorielle, mettre au point un tableau d'évaluation de la situation des pays à la lumière du cadre stratégique/stratégie régionale, et élaborer 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;



- élaborer des critères permettant de “noter” la performance d’un pays en ce qui concerne l’exécution et l’impact des activités, ainsi qu’une méthode permettant de faire la synthèse des notes pour aboutir à une mesure unique, et former le personnel compétent à l’utilisation de ces méthodes;
- adapter les évaluations des politiques et des institutions des pays ainsi que le classement en quintiles pour en faire la base de la “notation” relative à l’environnement politique et institutionnel général influant sur la réduction de la pauvreté;
- mettre au point un système pratique pour évaluer l’environnement politique et institutionnel au plan de son incidence sur la réduction de la pauvreté dans les pays qui ne font pas partie du système EPIP et de classement en quintiles établis par l’IDA;
- mettre au point une série de “coefficients de pondération” 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 une méthode de pondération explicite de l’indice des “besoins” et des éléments qui le composent;
- mettre au point un indice des besoins par pays qui soit à la fois simple et transparent, et assorti de maxima et minima;
- mettre au point une procédure transparente et simple pour traduire le système de notation par points des pays aux fins des allocations (tel que défini ci-dessus) en valeurs monétaires;
- élaborer une série de conditions pour tenir compte des écarts (afin de ménager une souplesse suffisante en présence de circonstances exceptionnelles);
- établir des processus internes afin de garantir la cohérence et la transparence des évaluations (en concertation avec les pays concernés) et des notes;
- élaborer un mode de présentation de programmes de prêt, sur un horizon mobile de trois ans, reflétant et respectant les éléments susmentionnés; et
- procéder à un examen d’ensemble et mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires à l’établissement et au fonctionnement du système.

37. L’élaboration et l’application de ce système exigeront la participation de tous les États membres du FIDA – aussi bien au stade de la formulation initiale qu’au moment de l’évaluation des performances des différents pays (qui devra systématiquement donner lieu à un dialogue entre le FIDA et chacun des États membres concernés). L’objectif est de mettre en place un système qui soit acceptable et transparent pour l’ensemble des États membres du FIDA et qui permette de procéder à des évaluations approuvées à la fois par le FIDA et par chaque État membre concerné.

38. Les différentes modalités du système seront mises au point en concertation avec les États membres. Un groupe d’étude informel dirigé par le Vice-Président du FIDA et comprenant un représentant de chacune des trois Listes désigné par les coordonnateurs correspondants sera mis sur pied pour suivre l’évolution de cette proposition. En accord avec ce groupe informel, le FIDA présentera une série de propositions plus détaillées à l’occasion d’un séminaire organisé en marge du Conseil des gouverneurs et du vingt-cinquième anniversaire du FIDA en février 2003. Compte tenu des résultats de ce séminaire, ainsi que des éléments apportés par le groupe d’étude informel, le FIDA préparera une nouvelle proposition, plus complète, qui sera présentée à un séminaire informel du Conseil d’administration, en avril 2003, et qu’il révisera et affinera une nouvelle fois par la suite, toujours en concertation avec le groupe d’étude informel, en vue de la soumettre pour approbation à la soixante-dix-neuvième session du Conseil d’administration en septembre 2003. L’année de transition qui suivra sera consacrée aux évaluations des performances des pays, afin que le SAP puisse être pleinement intégré au programme de travail qui sera examiné par le Conseil d’administration en 2004.