

Cote du document: EB 2011/104/R.50
Point de l'ordre du jour: 15
Date: 24 novembre 2011
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

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

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Brian Baldwin
Conseiller principal pour la gestion des opérations
téléphone: +39 06 5459 2377
courriel: b.baldwin@ifad.org

Transmission des documents:

Kelly Feenan
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2058
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent quatrième session
Rome, 12-14 décembre 2011

Pour: **Approbation**

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la présentation à la trente-cinquième session du Conseil des gouverneurs en 2012 d'un rapport de situation sur la mise en œuvre du système d'allocation fondé sur la performance, sur la base du présent document et de son additif indiquant les notes de pays pour 2011 et les allocations pour 2012.

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

I. Introduction

1. À sa vingt-sixième session, tenue en février 2003, le Conseil des gouverneurs est convenu que le Conseil d'administration appliquerait désormais de façon plus systématique le principe de l'allocation fondée sur la performance prévu par les Principes et critères en matière de prêts, sur le modèle des approches en usage dans d'autres institutions financières internationales (IFI), et adopterait à cette fin un système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Il a en outre délégué au Conseil d'administration le pouvoir de définir dans le détail la conception et la mise en œuvre de ce système.
2. Plusieurs autres institutions financières de développement recourent à des SAFP, notamment la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque de développement des Caraïbes (CARIBANK), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Banque interaméricaine de développement (BID) et l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale. Toutes ces IFI appliquent un système évaluant tant la performance que les besoins et, une fois par an, se réunissent avec le FIDA afin d'examiner les problèmes rencontrés et les progrès accomplis.
3. Le SAFP repose sur l'établissement d'allocations annuelles mises en œuvre dans le cadre de cycles triennaux ou "périodes d'allocation". Au cours de chaque cycle, le FIDA réexamine annuellement les allocations *ex ante* en fonction des résultats des évaluations de la performance du pays conduites chaque année, afin de tenir compte des changements importants relatifs aux besoins et/ou des progrès des pays, constatés dans la sphère politique et institutionnelle. Le premier exercice d'allocation a porté sur la période 2005-2007. L'exercice actuel couvre la période 2010-2012, qui coïncide avec celle de la huitième reconstitution. Le Rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA¹ a confirmé que l'extension du système uniforme d'allocation à l'ensemble du programme de prêts du FIDA entrerait en vigueur pour le programme de travail de 2007 (c'est-à-dire la première année de la période couverte par la septième reconstitution), et que les allocations régionales fixes cesseraient alors de s'appliquer.

II. Ajustements apportés au SAFP

4. Après l'entrée en vigueur de ces systèmes, tous ceux qui les ont pratiqués ont reconnu la nécessité d'y apporter des ajustements et des améliorations. À sa session d'avril 2006, le Conseil d'administration est convenu de ce qui suit:
 - a) Conformément à l'Accord portant création du FIDA, les ressources du Fonds continueront d'être utilisées "compte étant dûment tenu du principe d'une répartition géographique équitable". En outre, l'application d'un système uniforme d'allocation à partir de 2007 permettra au FIDA, conformément à ce qui a été décidé lors de la septième reconstitution, de "continuer à affecter à

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

l'Afrique subsaharienne un pourcentage de ressources au moins égal à celui que la région reçoit actuellement, sous réserve que la performance individuelle des pays le justifie".

- b) Le coefficient de pondération de 0,45 est considéré comme le "point d'équilibre" auquel la population conserve une influence importante dans la détermination des "besoins" au sein de la formule, tout en laissant une place importante à la performance et au revenu national brut (RNB) par habitant. Il a donc été convenu que la formule serait modifiée pour affecter à la population un coefficient de pondération révisé de 0,45.
- c) De l'avis général, eu égard au fait que l'action du FIDA est spécifiquement axée sur la lutte contre la pauvreté rurale, l'utilisation de la population rurale (plutôt que de la population totale) dans la formule répondrait mieux au mandat du Fonds. En conséquence, il a été décidé d'appliquer le concept de population rurale à compter du programme de travail pour 2008.

III. Groupe de travail sur le SAFF

- 5. Après avril 2006, il a été décidé de constituer un groupe de travail chargé d'élucider les questions qui surgissent au fur et à mesure de l'application du SAFF. Dans le Rapport de la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA, approuvé par le Conseil des gouverneurs en février 2009, il était demandé au Conseil d'administration d'inviter le groupe de travail sur le SAFF à poursuivre ses travaux et à examiner les pratiques adoptées par d'autres IFI en vue de déterminer les possibilités d'amélioration du système. L'examen devait porter sur les points suivants: la pondération respective des différents éléments de la formule utilisée pour calculer l'allocation au titre du SAFF, le niveau actuel des allocations minimale et maximale et la nécessité éventuelle d'affecter à titre exceptionnel des fonds aux pays particulièrement vulnérables, outre le soutien actuellement accordé aux pays sortant d'un conflit. Les méthodes adoptées par d'autres IFI pour réaffecter les ressources devaient également être étudiées. Le 23 juin 2011, les membres du groupe de travail ont été invités à se joindre au personnel du FIDA pour assister à une présentation du SAFF de l'IDA. À cette occasion, le groupe de travail s'est réuni sous la présidence de M. Yaya O. Olaniran du Nigéria, et il est prévu qu'il se réunira de nouveau en novembre 2011.

IV. Réunion technique des banques multilatérales de développement et des institutions financières internationales sur le SAFF

- 6. En juin 2011, la BAfD a accueilli à Tunis la septième réunion technique sur le SAFF (La réunion de 2008 s'était tenue au FIDA). Faisant le bilan de la mise en œuvre du SAFF, les participants ont constaté que la Consultation sur la seizième reconstitution des ressources de l'IDA, récemment achevée, était convenue que le système actuel "donnait généralement de bons résultats"².
- 7. Les participants ont débattu de l'utilisation de critères de performance des pays correspondant à leur mandat et noté que le FIDA se concentrait sur les indicateurs ruraux et agricoles, tandis que la CARIBANK donnait plus de poids à la vulnérabilité environnementale. En réponse aux recommandations du Groupe indépendant d'évaluation, la Banque mondiale a entrepris un examen approfondi de son système d'évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA). Des changements seront apportés aux critères pour 2011, et les directives à l'intention du personnel préciseront de quelle manière les considérations relatives au stade de développement du pays devront être prises en compte dans le CPIA (également utilisé par le FIDA pour évaluer la performance).

² Rapport des directeurs exécutifs de l'IDA au conseil des gouverneurs: Additions to IDA Resources: Sixteenth Replenishment, Washington, mars 2011.

8. Toutes les institutions appliquent sensiblement les mêmes politiques de diffusion des informations: elles publient généralement des notes globales mais pas de fiches individuelles. La nécessité de maintenir la sincérité des évaluations est la principale raison pour laquelle elles ne sont pas divulguées. La Banque mondiale et la BAFD ne publient pas les CPIA de leurs pays membres afin d'éviter toute répercussion négative sur les marchés privés et les agences de notation.
9. Les participants ont relevé la volatilité des notes relatives à la performance du portefeuille et noté que l'amélioration des critères d'identification des projets potentiellement problématiques et un système efficace d'alerte rapide pourraient contribuer à réduire la volatilité des allocations tenant au portefeuille. La BASD a entrepris de mettre en place un système révisé de rapports sur la performance des projets tenant compte de la différence entre les valeurs cumulatives réelles et initiales des marchés attribués et des décaissements. Cette démarche est analogue à celle du rapport de suivi des progrès, adopté par la BID en 2009, qui prenait en compte la portée, le coût et le calendrier d'exécution des projets. D'autres participants ont noté que la mesure de la performance portait autant sur la conception des projets que sur les estimations *ex ante* concernant leur exécution.
10. La BID, l'IDA, le FIDA, la BASD et la BAFD prennent tous en considération le RNB par habitant et la population pour mesurer les besoins. Toutefois, seules l'IDA et la BAFD affectent les mêmes exposants à ces facteurs dans la formule de leurs allocations fondées sur la performance (AFP). Il a été noté que le FIDA ayant pour mandat la réduction de la pauvreté rurale, il utilise la population rurale et le RNB par habitant³. Les participants ont débattu de l'équilibre entre les besoins et la performance dans la formule de l'AFP et sont convenus que, si des facteurs étaient ajoutés à la composante "besoins", en apportant les modifications qui en résulteraient, il faudrait veiller à ce que la performance reste l'élément principal dans la détermination des allocations.
11. Les participants ont souligné l'importance des instruments et des modalités de l'aide dans la résolution des problèmes de développement des pays et examiné les risques d'une concentration excessive sur le volume de l'aide. À cet égard, ils ont reconnu que le facteur déterminant pour adapter les interventions aux besoins et à la situation des clients était les stratégies des pays plutôt que le seul volume de l'aide. Les participants ont noté que les principales parties prenantes (à savoir les parlements) s'intéressaient en fin de compte aux résultats et au rapport qualité-prix, de sorte que la plupart d'entre eux sont convenus que, dans la recherche d'un équilibre entre la performance et les besoins dans les systèmes d'allocation, l'obtention de résultats devait continuer d'être le point de mire.

V. Application du SAFF en 2011

12. La période d'allocation 2010-2012 coïncide avec la huitième reconstitution des ressources et, du fait de l'accroissement des ressources disponibles, il n'a pas été nécessaire de distinguer les pays emprunteurs "effectifs". Les divisions régionales ont donc déterminé les allocations SAFF par pays sur la base des activités prévues au titre des projets et des programmes d'options stratégiques pour les pays (COSOP), et des allocations ont été attribuées en conséquence à 120 pays membres. Cependant, dans une optique de gestion des allocations durant la période triennale, l'allocation des pays qui ne devraient utiliser qu'une partie de leur allocation potentielle a été plafonnée au niveau du financement prévu. Cela devrait permettre de réduire d'autant la nécessité de réaffectations en 2012 et de fournir des paramètres de planification mieux adaptés pour d'autres pays.
13. Dans ces conditions, suivant la méthodologie du SAFF, les notes et les allocations finales de pays ont été attribuées annuellement, puis associées aux chiffres provisoires pour les années suivantes de la période d'allocation afin de déterminer une allocation globale par pays pour la période triennale. Les notes fournies pour

³ Il n'existe pas actuellement, au niveau mondial, de source fiable pour le RNB rural.

2011 sont finales dans la mesure où elles sont basées sur les notes de pays pour 2010, alors que les allocations pour 2012 sont provisoires⁴. Par suite de l'évolution vers des allocations uniformes, les données ont fait l'objet d'un examen et d'une recherche des méthodes optimales au plan interrégional afin de garantir la cohérence des évaluations et, de ce fait, la méthode de notation des indicateurs de performance du secteur rural a été améliorée. À cet égard, la Division Amérique latine et Caraïbes a travaillé en collaboration étroite avec l'Unité régionale d'assistance technique (RUTA) au Costa Rica sur les indicateurs de performance du secteur rural pour 2011, afin d'évaluer et de comparer les notes dans l'ensemble de la région.

VI. Mise à jour des notes de pays pour 2011 et allocations par pays pour 2012

14. Au quatrième trimestre de 2011, les données actualisées sur la performance tant du portefeuille que du secteur rural sont devenues disponibles, et la mise à jour des notes de pays pour 2011 a commencé. Les données actualisées seront présentées dans les notes définitives de pays pour 2011 et les allocations par pays pour 2012, qui seront soumises en décembre au Conseil d'administration, puis rendues publiques conformément aux procédures agréées pour la diffusion, sur le site web du FIDA, des informations sur le SAFP (www.ifad.org/operations/pbas). Comme pour la période d'allocation précédente, les allocations fournies pour 2010, 2011 et 2012 sont finales dans la mesure où elles sont basées sur les notes de pays pour 2009, 2010 et 2011.
15. En 2010 et en 2011, les deux premières années de la période d'allocation, aucune réaffectation entre pays n'a été nécessaire. Il en a été de même dans les autres institutions qui ont adopté un SAFP. Toutefois, lors de l'élaboration du SAFP du FIDA, le Conseil d'administration avait reconnu qu'il pourrait se présenter des circonstances dans lesquelles il ne serait pas possible de mettre à exécution des engagements correspondant aux allocations *ex ante* de pays durant la période d'allocation, en raison par exemple d'une absence de demande de prêts du FIDA ou d'un manque de possibilités d'entreprendre des opérations au titre des activités prioritaires définies dans les COSOP axés sur les résultats. En pareil cas, l'allocation inutilisée devait être réintégrée dans le montant global des ressources à allouer⁵ afin d'être redistribuée dans le cadre du SAFP en vigueur (document EB 2003/79/R.2/Rev.1, paragraphe 40). En 2012, par conséquent, toutes les ressources inutilisées au cours de la période d'allocation 2010-2012 seront réintégrées dans le montant global des ressources à allouer au cours de la dernière année de la période d'allocation. Les ressources inutilisées seront attribuées en conformité avec la méthodologie du SAFP.

⁴ Les allocations provisoires sont de par leur nature même fixées à titre indicatif et subordonnées à l'évolution annuelle de la performance (évaluée sur la base des projets à risque, de la performance du secteur rural et de l'indice d'allocation des ressources de l'IDA), de la population et du RNB par habitant. Le cas échéant, on a utilisé des moyennes pondérées pour réduire la variance statistique dans le temps

⁵ Le concept du montant global des ressources comme source de fonds à réaffecter a aussi été noté dans la section relative aux ressources non engagée du document EB 2003/79/C.R.P.3.