

Cote du document: PBAS 2017/7
Date: 20 juillet 2017
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Procès-verbal de la septième réunion du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance

Note aux membres du Groupe de travail sur le SAFF

Responsables:

Questions techniques:

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

Transmission des documents:

William Skinner
Chef de
l'Unité des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb@ifad.org

Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance
— Septième réunion
Rome, 11 juillet 2017

Procès-verbal de la septième réunion du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance

1. Le présent procès-verbal rend compte des débats du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) à sa septième réunion, tenue le 11 juillet 2017.

Point 1 de l'ordre du jour: Ouverture de la réunion

2. Les membres du Groupe de travail ayant participé à la réunion sont l'Angola, la Chine, la France, l'Irlande (par vidéoconférence), le Japon, le Nigéria (présidence), la République bolivarienne du Venezuela, la République dominicaine et la Suède (par vidéoconférence) ainsi que les observateurs de l'Algérie, de l'Argentine, du Canada, de l'Égypte, des États-Unis (par vidéoconférence), du Ghana, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suisse. Le Vice-Président adjoint (Département gestion des programmes [PMD]), le Directeur et Trésorier (Division des services de trésorerie), le Chef de l'Unité de la programmation et de l'efficacité opérationnelles (PMD), la Secrétaire du FIDA par intérim, le Directeur du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), le Directeur adjoint d'IOE ainsi que d'autres membres du personnel du FIDA y ont également pris part.

Point 2 de l'ordre du jour: Adoption de l'ordre du jour

3. Les quatre points ci-après sont inscrits à l'ordre du jour provisoire (document PBAS 2017/7/W.P.1): i) ouverture de la réunion, ii) adoption de l'ordre du jour, iii) Système d'allocation fondé sur la performance: améliorations de la formule et iv) questions diverses.
4. Les membres adoptent l'ordre du jour provisoire sans modification. L'ordre du jour définitif sera publié sous la cote PBAS 2017/7/W.P.1/Rev.1.

Point 3 de l'ordre du jour: Système d'allocation fondé sur la performance: améliorations de la formule

5. Le président du Groupe de travail remercie celui-ci d'avoir avancé dans ses travaux relatifs à la révision du SAFP au cours de ses six dernières réunions. Il remercie la direction pour l'action qu'elle a menée pour prendre en compte les préoccupations exprimées par les membres à ce sujet. Il la remercie également d'avoir élaboré un document sur les questions fréquemment posées sur le SAFP, qui est à présent disponible pour les membres.
6. Il rappelle aux membres que l'objectif de la septième réunion est de parvenir à un consensus sur la formule que la direction doit présenter au Conseil d'administration à sa session de septembre, pour approbation, et que la direction pourra ainsi faire le nécessaire pour produire les allocations pour la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) en 2018. Il souligne le fait qu'il est essentiel de disposer d'un système d'allocation transparent pour appliquer la stratégie financière de FIDA11 débattue à la deuxième session de la Consultation sur FIDA11, en juin. Le président du Groupe de travail note aussi que la direction s'est clairement engagée à examiner le SAFP si le FIDA se dirigeait vers l'option de l'emprunt sur les marchés comme ressource complémentaire pour FIDA12.
7. La direction présente quatre des vingt scénarios testés. Ces quatre scénarios se caractérisent par l'accent davantage porté sur la performance des pays que ce n'était le cas dans le cadre de FIDA10. Il est proposé de retenir le scénario 3-D pour approbation. La direction explique les mérites de cette proposition et indique qu'elle a tenu compte des commentaires reçus à la sixième réunion du Groupe de travail, tenue en mars, et à la session d'avril du Conseil, et que ce scénario est conforme au modèle opérationnel et à la stratégie financière présentés à la deuxième session de la Consultation sur FIDA11.

8. Le scénario proposé présente les aspects suivants:
 - a) Contrairement aux trois autres scénarios, il réduit le nombre de pays qui reçoivent des allocations minimales et le maintient au même niveau que celui de FIDA10, c'est à dire quelque 10% du total.
 - b) Il offre une élasticité des variables plus équilibrée: les changements de chaque variable de la formule auraient un effet appréciable sur les allocations.
 - c) Il correspond à la proposition faite pour FIDA11 de faire davantage porter l'accent sur les pays les plus pauvres: les pays à faible revenu obtiendraient une part plus élevée des allocations (41%), soit 9% d'augmentation, ce qui, ajoutée à la part des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, représenterait 85% du total des allocations (soit 4% de plus par rapport à FIDA10). Les pays présentant la situation la plus fragile bénéficieraient aussi d'une augmentation de 9% par rapport à FIDA10, et obtiendraient ainsi une part de 31% des allocations.
9. La direction indique aux membres que ces pourcentages s'appliquent aux groupes de revenu. Au niveau de chaque pays, des changements se produiraient à l'intérieur de chaque groupe. Ces changements seraient déterminés par la différence d'élasticité des variables et par deux notions: la macrostabilité et la microsensibilité. Autrement dit, en cas de changement, la formule garantit que les pourcentages, au niveau des groupes, seraient maintenus, tandis qu'au niveau de chaque pays des changements, positifs ou négatifs, seraient probables. La direction souligne l'importance de ces changements au niveau des pays pris individuellement et fait observer qu'ils correspondent à l'objectif même du SAFF.
10. La direction donne ensuite des détails sur l'exercice d'examen objectif entrepris pour évaluer si les ressources iraient aux pays les plus pauvres par d'autres voies que celles définies par la direction et par le Groupe de travail dans le cadre de la composante besoins de la formule. L'analyse a montré que le scénario 3-D proposé parviendrait à allouer une part plus importante des ressources que ce n'est actuellement le cas aux pays ayant l'indice de développement humain le plus faible, la part de produit intérieur brut provenant des activités agricoles la plus faible, le taux de mortalité infantile le plus élevé et le taux de scolarisation primaire le plus bas. En résumé, le scénario 3-D aboutirait à une augmentation des ressources allouées aux pays ayant les besoins les plus importants.
11. La direction indique qu'elle a mené un autre exercice d'examen objectif pour vérifier si le scénario proposé correspondait aux quatre priorités transversales déterminées pour FIDA11: l'égalité des sexes, la jeunesse, la nutrition et les changements climatiques. L'analyse faite au moyen d'indicateurs choisis pour chacune de ces priorités a montré que les allocations aux pays ayant les besoins les plus aigus dans ces quatre domaines passaient de 4 à 9%.
12. Un pourcentage certes plus important serait alloué aux pays les plus démunis dans le scénario 3-D, mais la direction rappelle que le SAFF est un système fondé sur la performance et qu'il vise donc à récompenser les plus performants. Elle explique comment la part d'allocations allant aux pays non seulement les plus démunis, mais aussi les plus performants augmenterait dans le scénario 3-D, par comparaison avec FIDA10. En effet, dans ce scénario, 45% des ressources seraient allouées aux pays appartenant à la catégorie où les besoins les plus élevés et les meilleures performances se recoupent, contre 31% dans FIDA10. Ce résultat correspond au fait que le scénario proposé prévoit un équilibre renforcé entre les coefficients de pondération des composantes, favorisant celui de la performance: 65% pour les besoins et 35% pour la performance dans la formule actuelle, contre 55% et 45% dans le scénario 3-D.

13. La direction explique le travail réalisé sur l'élasticité des variables individuelles dans le cadre de la formule. Dans la composante besoins, l'importance de la variable population rurale a été légèrement réduite, l'importance du revenu national par habitant a été augmentée, et la nouvelle variable, l'indice de vulnérabilité appliqué par le FIDA (IVF), a été assortie de l'élasticité la plus élevée. Dans la composante performance, l'élasticité de la variable performance du secteur rural (PSR) a été réduite, tandis que celle de la performance du portefeuille et décaissements (PPD) a été augmentée. La raison en est que la PPD est la variable sur laquelle les pays ont le plus de contrôle: si les ressources du FIDA sont bien utilisées et qu'il est clair que la performance de la mise en œuvre et des décaissements est bonne, la PPD augmente et contribue à l'accroissement des allocations.
14. En ce qui concerne l'effet de la Consultation sur FIDA11, la direction rappelle que:
- a) la formule du SAFP est stable au niveau global, ce qui signifie que les critères de sélectivité proposés dans le cadre de la Consultation ne modifieraient pas les parts allouées aux catégories de pays;
 - b) l'engagement pris d'allouer 90% des ressources de l'aide publique au développement aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et les 10% restants aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure concerne la source des financements et n'influerait pas sur la formule;
 - c) les scénarios proposés concernant la dimension du programme de prêts et dons ne modifieraient pas la répartition globale des allocations, comme le montrent les résultats de l'analyse de sensibilité.
15. La direction pose alors une question fondamentale: que se passera-t-il dans l'éventualité où le FIDA accède à des emprunts sur le marché pour FIDA12? Elle rappelle au Groupe de travail que le FIDA est la seule institution financière internationale qui utilise de Système d'allocation fondé sur la performance pour allouer des ressources à des conditions favorables ou non. Il le fait en utilisant une formule axée sur les besoins et sur la performance, sans lien avec les demandes réelles que les pays peuvent avoir. Si le FIDA s'engage sur la voie des emprunts sur le marché, il faudra que les considérations relatives aux demandes deviennent explicites et soient mieux prises en compte. La direction précise que deux paramètres principaux doivent être pris en compte dans l'allocation de ressources non assorties de conditions favorables: la concentration de l'emprunteur individuel et la note de crédit de l'emprunteur. Ces paramètres garantissent que les ressources sont fournies d'une manière durable du point de vue financier. Cela ne peut être garanti avec la formule du SAFP, d'où la nécessité d'un système d'allocation des ressources distinct pour les ressources empruntées.
16. Pratiquement, si le FIDA empruntait sur les marchés, les emprunts des États membres à des conditions ordinaires ne feraient plus partie du processus du SAFP. Les pays faisant partie du SAFP étant alors moins nombreux et limités à ceux dont les niveaux de revenus sont les plus faibles, il faudrait procéder à certaines vérifications de la formule du SAFP pour faire en sorte que le Système alloue des ressources de l'aide publique au développement d'une manière acceptable pour les Membres.
17. La direction présente aussi la feuille de route de FIDA11 et de FIDA12, qui est liée à celle proposée pour la stratégie financière. En ce qui concerne la question des allocations, le calendrier est assez strict. Plusieurs mesures doivent être prises pour mettre en œuvre la formule proposée: i) mise en œuvre de l'évaluation de la PSR, notamment par expérimentation; ii) mise au point d'un système de technologies de l'information et des communications pour le SAFP, qui permette l'automatisation de l'allocation et automatise le calcul de certaines variables; iii) possibilité d'appliquer des critères de sélectivité dans le choix des pays. La direction explique qu'il est

- important que les pays connaissent le montant de leur allocation dans un délai qui permette la conception et la présentation des opérations à faire approuver à la première session du Conseil de la période couverte par FIDA11, en avril 2019. Comme le temps de conception moyen est de 18 mois, la direction reconnaît que ce sera difficile.
18. IOE fait part de ses observations et indique aux membres que la proposition du scénario 3-D répond aux recommandations de l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) au sujet du SAFFP. En particulier, il salue:
 - a) le retrait de la variable évaluation des politiques et institutions nationales de la formule, car cette notation n'est pas disponible pour 30 à 38% des pays actifs;
 - b) l'inclusion de l'IVF dans la formule, visant à mieux tenir compte de la nature multidimensionnelle de la pauvreté;
 - c) la réduction de la variabilité des allocations dans la durée;
 - d) le passage de la variable portefeuille à risque (PAR) à la variable PPD au moyen de l'inclusion d'un indicateur de décaissement, et son mode de calcul, qui réduit la distorsion liée à l'âge et à la taille du portefeuille;
 - e) les gains d'efficacité obtenus en procédant à l'évaluation de la PSR une fois par cycle;
 - f) globalement, l'approche plus institutionnelle adoptée pendant l'ensemble du processus d'examen.
 19. IOE souligne néanmoins que l'équilibre entre la composante besoins et la composante performance résultant de la décomposition logarithmique de la formule diffère de celui auquel aboutit la direction (qui a utilisé une autre méthode de calcul, la régression logarithmique). Les résultats de l'analyse menée par IOE montrent que les allocations sont déterminées par la composante besoins dans une mesure de 77,7%.
 20. Les Membres et les observateurs remercient la direction de ses efforts inlassables pour affiner la formule du scénario 3 et proposer les quatre variantes (du scénario 3-A au scénario 3-D), ainsi que de la clarté de son exposé. Ils saluent les progrès réalisés s'agissant d'axer l'action sur la nature multidimensionnelle de la pauvreté et d'allouer plus de ressources aux pays connaissant les situations les plus fragiles.
 21. Les membres du Groupe de travail ne parviennent pas à un consensus sur le scénario 3-D. Les membres de la Liste A et certains observateurs appuient ce scénario et se disent satisfaits de voir que leurs observations y ont été intégrées. Ils saluent l'accent davantage porté sur les pays les plus pauvres et les situations les plus fragiles. De nombreux membres soulignent qu'il faut poursuivre le débat sur le système d'allocation parallèlement à celui sur l'évolution du FIDA dans les années à venir, notamment dans l'hypothèse d'emprunts sur le marché.
 22. Les membres du Groupe de travail appartenant à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure s'opposent à la proposition au motif que les ressources qui leur seront allouées seront moindres. Un membre note que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure sont capables d'obtenir des taux de cofinancement supérieurs et de mieux rembourser les emprunts, et qu'ils sont aussi des donateurs potentiels. De plus, nombre de ces pays ont encore des poches de pauvreté importantes et ne devraient donc pas recevoir moins d'appui du FIDA. Les observateurs de cette catégorie s'opposent aussi à la proposition. Un observateur fait observer que, même si le scénario 3-D suppose une réduction considérable des allocations aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, les pays qui ont des préoccupations particulières doivent collaborer avec la direction pour affiner le scénario appuyé par la majorité.

23. D'autres membres et observateurs de la Liste C appuient le scénario 3-D et notent que c'est le scénario qui convient le mieux pour allouer des ressources aux pays les plus démunis et, simultanément, aux pays dont la performance est bonne. Les membres indiquent qu'ils savent les difficultés qu'a la direction s'agissant de concilier les différents points de vue et sont conscients des défis que cela entraîne pour le processus.
24. La direction répond aux questions relatives à la réduction des allocations aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure dans le scénario 3-D et rappelle sa première conversation avec le Groupe de travail au début du processus d'examen, lorsqu'il a été expliqué que tout changement de la formule du SAFP signifierait que certains pays recevraient plus de ressources et que d'autres en recevraient moins. La direction a estimé que ces variations seraient de l'ordre de 5%. Dans le scénario proposé, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure verraient leur part d'allocation diminuer de 4 à 5% par comparaison avec FIDA10, et demeureraient donc dans cette fourchette.
25. La direction explique que l'une des raisons pour lesquelles les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure recevraient un niveau inférieur d'allocations dans la formule revue est l'inclusion de la performance du portefeuille et décaissements, variante de la variable portefeuille à risque, pour inclure une valeur décaissements. On croit souvent qu'une meilleure performance va de pair avec des niveaux de revenu plus élevés et, pourtant, les données prouvent que ce n'est pas exact pour ce qui concerne le ratio de décaissement. En fait, les données montrent que la performance des opérations du FIDA est moins satisfaisante dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure que dans les pays à faible revenu et dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ce qui aboutit à des allocations inférieures.
26. La direction rappelle que l'outil statistique utilisé pour calculer l'équilibre global entre les composantes besoins et performance est une régression linéaire logarithmique. Cette analyse a permis de conclure que le scénario 3-D augmenterait réellement le coefficient de pondération de la composante performance de 10% dans la direction décidée dans des débats précédents.
27. En réaction à une demande d'éclaircissement, la direction donne des informations complémentaires sur l'impact potentiel de la révision de la variable PSR sur les allocations: l'analyse, menée en utilisant une note PSR fictive pour de nouvelles questions, a montré que la répétition entre indicateurs était réduite et que les nouvelles notes PSR n'étaient que légèrement inférieures, avec une réduction moyenne de 3%. Cet exercice a rassuré la direction sur le fait que, comme prévu, les nouvelles notes PSR ne seraient pas radicalement différentes de celles qui sont utilisées dans les simulations faites jusqu'ici.
28. La direction explique aussi que la réduction des allocations à des régions données n'est pas liée à la formule du SAFP et que cela n'a jamais été le but poursuivi. D'une manière générale, la fluctuation des allocations est principalement due aux changements dans la valeur des variables incluses: il convient de noter que, pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, 10 pays sur les 30 pays actifs dans FIDA10 ont vu leurs allocations augmenter dans le scénario 3-D, principalement grâce à leur bonne performance.
29. Concernant la gouvernance des variables incluses, la direction a rassuré les membres sur la transparence et l'efficacité de la procédure. En particulier, le calcul de la PPD serait adapté aux réaffectations, de sorte que tout changement de la performance serait rapidement pris en compte.
30. Concernant la répartition 90% - 10% des allocations entre pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure d'une part, et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure d'autre part, débattue à la Consultation sur

FIDA11, la direction indique qu'il n'y a pas d'incohérence avec la part de 15% allouée aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure dans le scénario 3-D. La différence s'explique par le fait qu'il est question d'enveloppes de financement différentes: le premier pourcentage renvoie aux ressources de l'aide publique au développement, tandis que le second renvoie à l'ensemble des ressources.

31. La direction prend note des points de vue des membres et constate qu'il faut continuer de dialoguer. Il est souligné qu'il est important de terminer l'examen du SAFP pour pouvoir l'appliquer dans le cadre de FIDA11.
32. Le président du Groupe de travail insiste sur le fait qu'il faut parvenir à un consensus avant la session de septembre du Conseil d'administration, et engage les membres à promouvoir la poursuite du dialogue entre les capitales et la direction du FIDA à ce sujet. Il remercie IOE pour le rôle indépendant et constructif qu'il joue dans le processus en cours.
33. Compte tenu que le Groupe de travail sur le SAFP est un organe subsidiaire du Conseil d'administration, et qu'il est dépourvu de pouvoir de décision, il est noté que les différents points de vue exprimés par les membres et les observateurs seront consignés dans le procès-verbal et communiqués au Conseil d'administration.

Point 4 de l'ordre du jour: Questions diverses

34. Aucune question n'est abordée sous cette rubrique. Le président du Groupe de travail remercie tous les membres et la direction du FIDA pour leur contribution. Il remercie également les observateurs pour leur intérêt ainsi que pour leur participation et leur appui lors de la réunion. Le président clôt la réunion.