

# **Enjeux du Cadre d'allocation des ressources du FAD**

**Document de travail**

12<sup>ème</sup> Reconstitution des Ressources du FAD  
Février 2010  
Le Cap, Afrique du Sud



**FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**

## Résumé analytique

Depuis 1999, le cadre d'allocation des ressources du FAD est fondé essentiellement sur la performance des pays et leurs besoins, déterminés en recourant au système d'allocation basée sur la performance (ABP). Le système ABP régit également l'allocation de la plupart des ressources concessionnelles dans les autres institutions multilatérales<sup>1</sup>. Du FAD-8 au FAD-10, la part des ressources octroyées dans le cadre du système ABP est demeurée constante, oscillant entre environ 80 % et 85 %, le solde étant affecté spécifiquement aux opérations régionales (OR). Au titre du FAD-11, le Fonds a fixé la part des ressources ABP à 75 % de l'enveloppe totale, afin d'accroître l'appui aux OR (17,5 % de toutes les ressources, après déduction des contingences pour imprévus) et aux États fragiles (7,5 %, après les contingences).

Au titre du FAD-11, le Fonds a également adopté de nouvelles modalités de financement pour deux catégories d'allocations à affectations spécifiques : i) une formule de partage du coût des OR, qui renforce le lien entre les OR et la performance et l'engagement des pays ; et ii) en remplacement du facteur d'engagement accru dans les pays sortant de conflit, intégré dans la formule ABP antérieure, un nouveau système d'allocations à affectations spécifiques, qui alloue des ressources additionnelles aux États fragiles en vue de leur fournir un appui soutenu et différencié, tout en maintenant le lien avec la performance par l'allocation d'un multiplicateur de l'allocation ABP du cycle antérieur.

Les principaux défis liés à la mise en œuvre du cadre d'allocation du FAD-11 sont de trois ordres : i) la gestion de la volatilité des allocations-pays ; ii) l'atténuation de la vulnérabilité des pays, en particulier dans le contexte de la réponse aux crises ; et iii) l'essai du nouveau cadre de financement pour les deux catégories d'allocations à affectations spécifiques.

Au regard de cette expérience, la conception du cadre d'allocation des ressources du FAD-12 doit prendre en compte les éléments suivants : i) l'établissement d'un équilibre dans les allocations potentielles entre le système ABP et celui des allocations à affectations spécifiques ; ii) l'affinement des mécanismes de financement pour les allocations à affectations spécifiques ; et iii) l'ajustement, s'il y a lieu, du système ABP pour atténuer davantage la volatilité et mieux s'attaquer à la vulnérabilité des pays.

Les plénipotentiaires sont priés de prendre note du présent rapport et d'exprimer leurs vues préliminaires sur les questions suivantes pour guider la préparation, par la Direction, du cadre d'allocation des ressources du FAD-12:

- Établissement d'un équilibre entre les allocations ABP et les allocations à affectations spécifiques au titre du FAD-12;
- Affinement des mécanismes de financement pour les OR et les États fragiles;
- Réduction de la volatilité des allocations-pays, y compris la volatilité résultant des notes attribuées au titre de la performance des portefeuilles-pays, et de la compensation intégrale au titre de l'IADM ;
- Réduction de la vulnérabilité des pays par: i) l'intégration d'un indicateur de vulnérabilité économique dans la formule ABP ; ii) la création d'un guichet ou d'une facilité de crise, similaire à la facilité proposée par l'Association internationale de développement ; et iii) le déploiement d'autres moyens.

Pour la préparation du document sur l'allocation des ressources, à présenter à la prochaine réunion sur la reconstitution générale des ressources, la Direction s'engage également à élaborer une politique de reclassification au titre du FAD-12, sur la base des paramètres convenus lors de la Revue à mi-parcours du FAD-11, y compris : i) la suppression du plafond de 5 % du montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes et son remplacement par les plafonds par pays ; ii) l'application d'échéances plus courtes aux pays mixtes et aux pays à revenu intermédiaire mais surendettés (« gap countries ») pour mieux adapter les modalités de financement du FAD à leurs circonstances particulières, augmentant ainsi à long terme le niveau des ressources du FAD provenant des remboursements ; et iii) le maintien de la pleine éligibilité aux ressources du FAD, après la reclassification, pour un sous-groupe limité de pays particulièrement vulnérables.

---

<sup>1</sup> Le système ABP est également utilisé par l'Association internationale de développement, le Fonds asiatique de développement, le Fonds international de développement agricole, et le Fonds pour l'environnement mondial.

## Table des matières

<b>Abréviations et sigles .....</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Revue de l'allocation des ressources au titre du FAD-11.....</b>	<b>2</b>
<i>Ressources globales.....</i>	<i>2</i>
<i>Résultats des allocations .....</i>	<i>4</i>
<i>Enjeux de la mise en œuvre .....</i>	<i>4</i>
<i>Volatilité des allocations-pays.....</i>	<i>5</i>
<i>Impact de la compensation intégrale au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale sur les allocations-pays .....</i>	<i>5</i>
<i>Vulnérabilité des pays.....</i>	<i>5</i>
<i>Mécanismes de financement des enveloppes à affectations spécifiques: Partage du coût des opérations régionales et financement supplémentaire au titre de la Facilité en faveur des États fragiles .....</i>	<i>6</i>
<b>3. Conception du Cadre d'allocation des ressources au titre du FAD-12.....</b>	<b>7</b>
<i>Établissement d'un équilibre dans les allocations potentielles du FAD-12 entre les allocations basées sur la performance et les allocations à affectations spécifiques .....</i>	<i>7</i>
<i>Affinement des mécanismes de financement des allocations à affectations spécifiques .....</i>	<i>9</i>
<i>Exploration de la possibilité d'ajuster la formule d'allocation basée sur la performance pour tenir compte de la volatilité et de la vulnérabilité .....</i>	<i>11</i>
<b>4. Conclusion.....</b>	<b>13</b>
<b>Annexe I : État des souscriptions du Fonds africain de développement et des paiements reçus au 31 décembre 2009, en unités de compte .....</b>	<b>15</b>
<b>Annexe II : Processus d'allocation basée sur la performance .....</b>	<b>16</b>
 <b>Tableaux</b>	
Tableau 1 : Volatilité de la notation de la performance des portefeuilles-pays dans la formule d'allocation basée sur la performance .....	5
Tableau 2 : Simulation de la réduction du partage du coût .....	10
Tableau 3 : Analyse de la Facilité en faveur des États fragiles .....	10
 <b>Graphiques</b>	
Graphique 1 : Ressources du FAD-11 au 31 décembre 2009 .....	2
Graphique 2 : État actuel et prévu de l'utilisation des ressources attendues du FAD-11 .....	3
Graphique 3 : Allocation des ressources en fonction de la performance, du FAD-8 au FAD-11 .....	4
Graphique 4 : Répartition des allocations basées sur la performance depuis le FAD-8 jusqu'à la réserve potentielle du FAD-12 .....	8
Graphique 5 : Scénarios préliminaires pour les allocations basées sur la performance et les allocations à affectations spécifiques au titre du FAD-12.....	9

## Abréviations et sigles

ABP	Allocation basée sur la performance
BAD	Banque africaine de développement
BPR	Bien public régional
CPA	Évaluation de la performance des pays
EPIP	Évaluation des politiques et des institutions des pays
FEF	Facilité en faveur des États fragiles
FAD	Fonds africain de développement
FAD-8	Huitième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-10	Dixième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-12	Douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IVE	Indicateur de vulnérabilité économique
OAR	Opération d'appui aux réformes
OR	Opération régionale
RNB/P	Revenu national brut par habitant
RPPP	Revue de la performance du portefeuille-pays
UC	Unité de compte

## ENJEUX DU CADRE D'ALLOCATION DES RESSOURCES DU FAD

---

### 1. Introduction

- 1.1 Depuis 1999, le cadre d'allocation des ressources du Fonds africain de développement (le FAD ou le Fonds) est fondé essentiellement sur la performance des pays et leurs besoins, déterminés en recourant au système d'allocation basée sur la performance (ABP). Le système ABP régit également l'allocation de la plupart des ressources concessionnelles dans les autres institutions multilatérales<sup>2</sup>. Depuis la huitième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement jusqu'à la dixième (du FAD-8 au FAD-10), la part des ressources octroyées dans le cadre du système ABP est demeurée constante, oscillant entre environ 80 % et 85 %, le solde étant affecté spécifiquement aux opérations régionales (OR). Au titre de la onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-11), le Fonds a fixé la part des ressources ABP à 75 % de l'enveloppe totale, afin d'accroître l'appui aux OR (17,5 % de toutes les ressources, après déduction des imprévus) et aux États fragiles (7,5 %, après les imprévus).
- 1.2 Au cours des deux derniers cycles de reconstitution générale de ses ressources, le Fonds s'est appuyé sur les leçons apprises de la mise en œuvre et sur les circonstances changeantes pour améliorer le cadre d'allocation des ressources: i) en utilisant le cadre de soutenabilité de la dette pour octroyer des dons sur la base du système ABP ; ii) en intégrant dans le système ABP la compensation intégrale au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multinationale (IADM) ; iii) en faisant preuve d'une flexibilité opérationnelle autorisant une concentration des allocations-pays ABP en début de période pour faciliter la programmation-pays ; iv) en simplifiant la formule ABP pour accroître la prévisibilité et la transparence<sup>3</sup> ; et v) en introduisant des changements dans la mesure des données démographiques, la mesure du revenu par habitant, la notation de la gouvernance et les revues de la performance des portefeuilles-pays (RPPP), afin de réduire la volatilité.
- 1.3 Au titre du FAD-11, le Fonds a également adopté de nouvelles modalités de financement pour deux catégories d'allocations à affectations spécifiques : i) une formule de partage du coût des OR, qui renforce le lien entre les OR et la performance et l'engagement des pays ; et ii) un nouveau système d'allocations à affectations spécifiques en faveur des États fragiles, qui apporte des ressources d'appoint substantielles, avec un multiplicateur lié au système ABP, et qui prévoit la fourniture d'un appui soutenu et différencié et remplace le facteur d'engagement accru dans les pays sortant de conflit.
- 1.4 Au cours de la Revue à mi-parcours du FAD-11<sup>4</sup>, les plénipotentiaires ont réaffirmé leur appui à un cadre d'allocation des ressources qui soit centré sur la performance, la formule ABP servant de fondement du système d'allocation. Au regard de l'expérience des crises alimentaire et financière, les plénipotentiaires ont également reconnu l'importance de s'attaquer à la volatilité des allocations et à la vulnérabilité des pays, tout en garantissant la robustesse et la prévisibilité du système ABP pendant la période de la douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-12).
- 1.5 Les objectifs du présent document sont les suivants: i) passer brièvement en revue la mise en œuvre de l'actuel cadre d'allocation des ressources ; et ii) discuter des questions pour lesquelles sont sollicitées les orientations préliminaires des plénipotentiaires, en vue d'améliorer le cadre. Le cadre détaillé pour le FAD-12 sera présenté aux plénipotentiaires en

---

<sup>2</sup> Le système ABP est également utilisé par l'Association internationale de développement, le Fonds asiatique de développement, le Fonds international de développement agricole, et le Fonds pour l'environnement mondial.

<sup>3</sup> Le FAD alloue ses ressources aux pays membres régionaux sur une base annuelle. En premier lieu, les ressources sont allouées en utilisant la formule ABP qui détermine comme suit le calcul de l'allocation =  $[0,26 \text{ au titre de l'EPIP(a-c)} + 0,58 \text{ au titre de la notation de la gouvernance} + 0,16 \text{ au titre de la RPPP}]^4 \times \text{RNB}/P^{-0,125} \times P$ . En deuxième lieu, les modalités de financement par pays sont déterminées sur la base du cadre de soutenabilité de la dette. En troisième lieu, l'allègement de dette en faveur des pays membres régionaux éligibles à l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale compense intégralement les allocations revenant à ces pays, et les fonds de remplacement émanant des donateurs sont réaffectés à tous les pays membres régionaux exclusivement FAD.

<sup>4</sup> Voir le document de travail de la Revue à mi-parcours du FAD-11 intitulé *Allocation des ressources au titre du FAD-11*. Octobre 2009. Helsinki, Finlande.

mai 2010.

- 1.6 Après la présente introduction, la section 2 du document passe en revue le cadre du FAD-11. La section 3 est consacrée aux enjeux de la conception d'un cadre pour le FAD-12, tandis que la section 4 énumère en conclusion les questions pour lesquelles sont sollicitées les orientations des plénipotentiaires.

## 2. Revue de l'allocation des ressources au titre du FAD-11

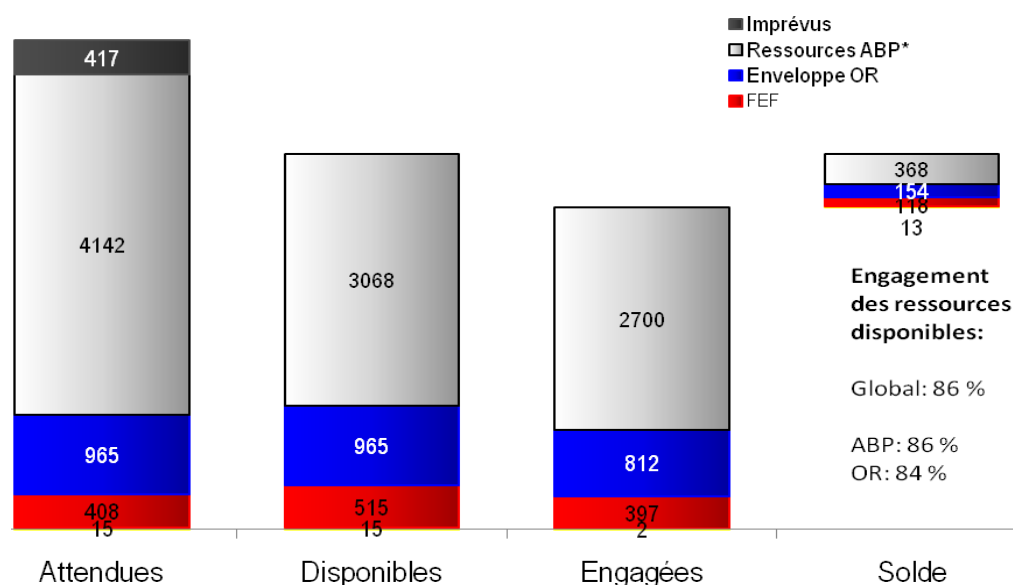
- 2.1 L'allocation des ressources a été fortement concentrée en début de période au cours du FAD-11, 86 % des ressources disponibles ayant été utilisées à la date de décembre 2009. Cette concentration en début de période s'explique dans une large mesure par le Programme intensif<sup>5</sup> élaboré en réponse à la crise financière. Tout en maintenant le principe ABP, la flexibilité en matière de concentration des allocations en début de période s'est révélée cruciale pour permettre au Fonds d'adapter sa réponse aux pays qui en avaient besoin.

### Ressources globales

- 2.2 Les ressources attendues au titre du FAD-11 étaient d'un montant de 5,948 milliards d'UC, dont 4,563 milliards d'UC avaient déjà été reçus à la date de décembre 2009 et une part de 3,910 milliards d'UC, soit 86 %, avait déjà été engagée. Le solde disponible pour engagement en 2010 est donc de 653 millions d'UC. La réserve des opérations du FAD, qui devrait être présentée au Conseil d'administration avant décembre 2010, s'établit par contre à 1,51 milliard d'UC (graphique 1).

**Graphique 1 : Ressources du FAD-11 au 31 décembre 2009**

(Millions d'UC)



**Note:** FEP = Facilité en faveur des États fragile; ABP = Allocation basée sur la performance; PPF = Facilité de financement de la préparation des projets; OR = Opération régionale ; UC = Unité de compte.

\*) Les ressources ABP font l'objet d'une correction pour éviter l'impact négatif des imprévus.

**Source:** Banque africaine de développement.

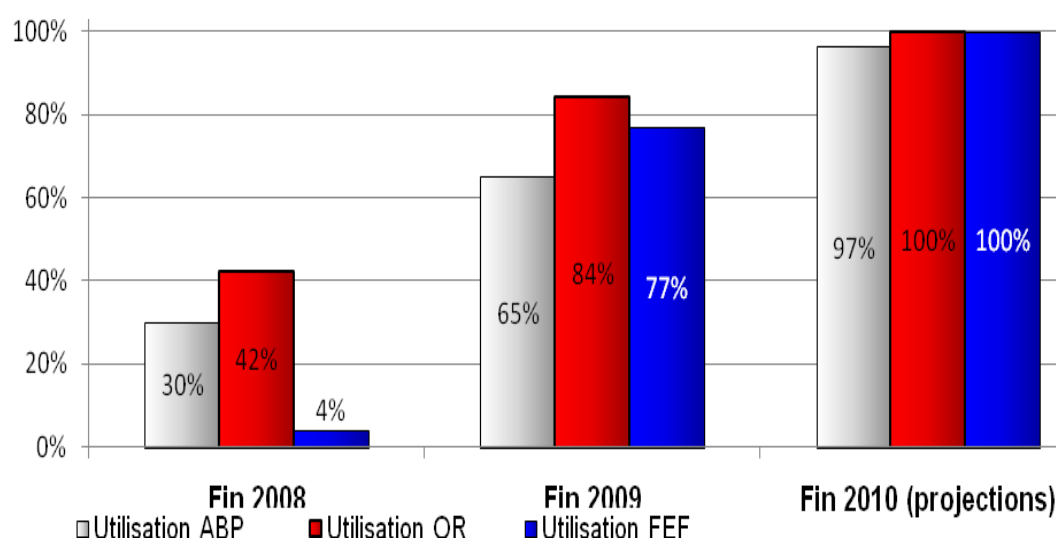
- 2.3 Le FAD ne sera pas à même d'autoriser des engagements à hauteur de la pleine réserve active de projets de 2010, sauf si toutes les souscriptions sont payées comme prévu (voir annexe I : état des souscriptions du FAD et des paiements). Les plénipotentiaires sont donc priés de soumettre la troisième tranche de leurs souscriptions en espèces ou en billets à

<sup>5</sup> Voir Banque africaine de développement, 2009, *Réponse de la Banque à la crise financière* (mars 2009, ADF/ADB/WP/2009/32).

ordre dès que possible<sup>6</sup> et à autoriser l'engagement rapide de leurs souscriptions<sup>7</sup> pour permettre au FAD de continuer à fournir des ressources aux pays FAD au début de 2010. Dans l'intervalle, sur la base des règles strictes régissant la concentration des allocations en début de période et sous la conduite du Comité des opérations<sup>8</sup>, le Fonds a procédé au classement des opérations de la réserve afin de présenter les projets prioritaires au Conseil au cours du premier trimestre, avant la réception de la tranche finale.

- 2.4 Le taux d'utilisation des divers guichets, par rapport aux ressources attendues (graphique 2), témoigne de la forte demande des ressources du FAD au cours du cycle actuel, en partie en raison de la crise financière mondiale. Sur les ressources ABP attendues de 4,142 milliards d'UC, un montant de 3,128 milliards d'UC a déjà été engagé. Jusqu'à présent, 79 % de ces ressources ont été utilisées pour appuyer des projets, contre 21 % pour les opérations d'appui aux réformes (OAR). La part des OAR, en tant que pourcentage de toutes les ressources ABP, devrait s'établir à 24 % à la fin de 2010.

**Graphique 2 : État actuel et prévu de l'utilisation des ressources attendues du FAD-11**



**Note:** FEF = Facilité en faveur des États fragile; ABP = Allocation basée sur la performance; OR = Opérations régionales.

**Source:** Banque africaine de développement.

- 2.5 Tel qu'anticipé lors de la Revue à mi-parcours du FAD-11, les deux catégories d'allocations à affectations spécifiques étaient pratiquement épuisées à la fin de 2009. Le montant total des approbations OR (y compris le partage du coût) s'élevait à 1,132 milliard d'UC, ce qui dégage un solde de 189 millions d'UC seulement pour les approbations en 2010. De même, sur les 648 millions d'UC affectés spécifiquement à la Facilité en faveur des États fragiles, 518 millions d'UC ont fait l'objet d'approbations pour les projets, essentiellement au titre des ressources d'appoint destinées aux projets d'infrastructure dont on avait tant besoin et aux systèmes de gestion des finances publiques, ainsi qu'à l'apurement des arriérés de la Côte d'Ivoire et du Togo.

<sup>6</sup> Selon la résolution sur le FAD-11, la troisième tranche devrait être payée au plus tard le 30 avril 2010.

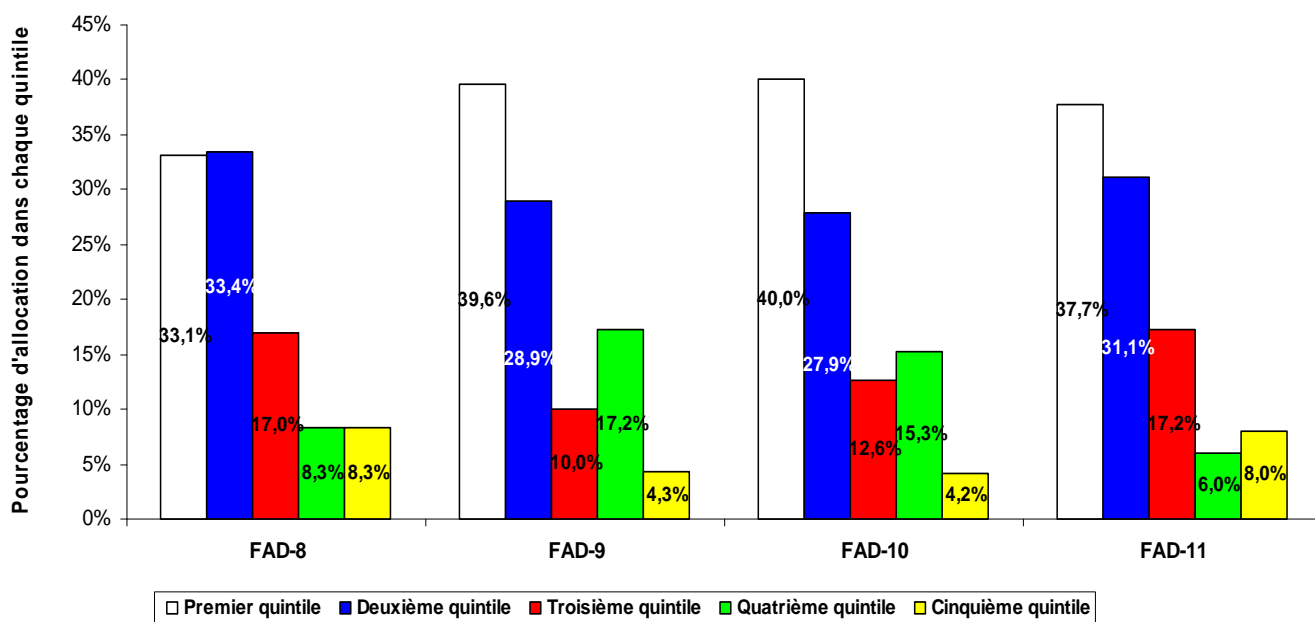
<sup>7</sup> Conformément au paragraphe 8a de la résolution sur le FAD-11, la troisième tranche des souscriptions non conditionnelles peut être engagée à partir du 31 mars 2010.

<sup>8</sup> La priorité était accordée aux projets soumis par les pays dont la consommation des allocations était inférieure à 67 % (norme de concentration des allocations en début de période au cours de la deuxième année du cycle).

## Résultats des allocations

- 2.6 Les changements convenus apportés au cadre et à la formule ABP pour le FAD-11 ont été mis en œuvre pour chaque année du cycle<sup>9</sup>. Pour ce qui est du cadre ABP, ces changements portaient sur le passage à l'année calendaire, l'utilisation de moyennes mobiles pour calculer le revenu national brut par habitant, le maintien des mêmes données démographiques pendant le cycle, et la prise en compte des seuls projets effectivement problématiques<sup>10</sup> dans la conduite des RPPP. Les changements apportés à la formule ABP concernaient notamment la séparation de la notation de la gouvernance de l'évaluation des politiques et des institutions des pays, et l'utilisation d'une formule supplémentaire maintenant constantes toutes les pondérations. Les allocations résultantes (voir annexe II : Processus d'allocation basée sur la performance) montrent que les révisions sont efficaces pour acheminer des ressources accrues vers les meilleurs performants : une proportion de 69 % des ressources du FAD-11 a été allouée aux deux quintiles les plus performants.
- 2.7 Toutefois, dans la mise en œuvre du cadre convenu, un certain nombre de questions relatives à sa conception et à son application ont émergé. Ces questions sont présentées en détail aux paragraphes 2.8 à 2.19.

**Graphique 3 : Allocation des ressources en fonction de la performance, du FAD-8 au FAD-11**



Source: Banque africaine de développement.

## Enjeux de la mise en œuvre

- 2.8 Les principaux défis rencontrés dans la mise en œuvre du cadre d'allocation des ressources au titre du FAD-11 sont de trois ordres : i) la gestion de la volatilité des allocations-pays ; ii) l'atténuation de la vulnérabilité des pays, en particulier dans le contexte de la réponse aux crises ; et iii) l'essai du nouveau cadre de financement pour les deux catégories d'allocations à affectations spécifiques.

<sup>9</sup> Les allocations finales de 2010 au titre du FAD-11 seront disponibles à la fin de janvier et seront présentées au Cap.

<sup>10</sup> Les projets potentiellement problématiques ne sont plus pris en compte dans les RPPP.



### **Volatilité des allocations-pays**

- 2.9 Les variations substantielles dans les RPPP d'une année à l'autre constituent une importante source de volatilité dans les allocations revenant aux pays FAD. Il en est de même pour les financements concessionnels des autres donateurs tels que l'Association internationale de développement. En dépit des améliorations apportées au cours des consultations du FAD-11, par exemple la décision de ne prendre en considération dans la conduite des RPPP que les projets effectivement problématiques et la décision d'utiliser les données trimestrielles, la volatilité au cours des trois années du cycle du FAD-11 est demeurée élevée (tableau 1).

**Tableau 1 : Volatilité de la notation de la performance des portefeuilles-pays dans la formule d'allocation basée sur la performance**

Variations moyennes dans les pays, 2008-2009				Variations moyennes dans les pays, 2009-2010			
EPIP	RPPP	Notation de la gouvernance	CPA	EPIP	RPPP	Notation de la gouvernance	CPA
2%	25%	5%	3.6%	3%	17%	5%	3.7%

**Note:** EPIP = Évaluation des politiques et des institutions des pays; RPPP = Évaluation de la performance du portefeuille-pays; CPA = Évaluation de la performance des pays.

**Source:** Banque africaine de développement.

- 2.10 Les variations dans la notation des portefeuilles d'une année à l'autre peuvent être attribuées à plusieurs facteurs, et notamment à la qualité des évaluations et à la taille du portefeuille. Le Département du contrôle de la qualité et des résultats de la Banque africaine de développement (la BAD ou la Banque) met en œuvre diverses procédures de renforcement de la supervision pour améliorer la qualité des évaluations. Toutefois, la taille restreinte des portefeuilles des pays FAD, avec 11 projets par portefeuille en moyenne, ajoutée aux grandes variations d'un pays à l'autre, demeure une source de problèmes : moins il y a de projets dans le portefeuille, plus grand est l'impact de la détérioration de la performance d'un projet sur la RPPP. Les données des RPPP récemment publiées dans la perspective des allocations de 2010 confirment ce phénomène. Diverses simulations seront conduites pour explorer les voies et moyens de maîtriser la volatilité des portefeuilles (voir section 3).

### **Impact de la compensation intégrale au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale sur les allocations-pays**

- 2.11 La compensation intégrale au titre de l'IADM est un autre facteur de volatilité des allocations. Le montant des annulations de dette au titre de l'IADM augmentera constamment au cours des années à venir, atteignant un niveau record vers 2025. Ce montant sera intégralement compensé à partir des allocations-pays au titre de l'IADM et réaffecté à tous les pays FAD, tel qu'indiqué à l'annexe II. Tel que cela est ressorti des discussions tenues lors de la Revue à mi-parcours, les simulations des niveaux prudents de reconstitution générale des ressources montrent que les allocations revenant à un petit nombre de pays, principalement aux États fragiles, pourraient diminuer substantiellement (parfois de 25 %), en raison de la compensation intégrale au titre de l'IADM. L'impact de la compensation intégrale au titre de l'IADM dépend certes de la taille de la reconstitution générale des ressources, mais la diminution des allocations, le cas échéant, pourrait sérieusement entamer la capacité du Fonds à fournir un appui financier à certains pays FAD. Dans la section 3, la Direction présente les moyens permettant d'atténuer l'impact de la compensation intégrale au titre de l'IADM.

### **Vulnérabilité des pays**

- 2.12 À la lumière de la récente vague de crises (crises alimentaire, énergétique et financière), les plénipotentiaires ont reconnu, lors de la Revue à mi-parcours du FAD-11, l'importance de s'attaquer à la vulnérabilité des pays, tout en veillant à la robustesse du système ABP. Alors que les allocations ABP sont essentiellement basées sur la performance, les besoins sont déterminés en recourant au facteur démographique et au revenu par habitant. Par ailleurs,

plusieurs éléments<sup>11</sup> ont été intégrés dans le système ABP pour faciliter l'acheminement de ressources accrues aux pays qui en ont besoin: i) une allocation minimale (basée sur un montant minimum par habitant) est garantie pour assurer un engagement minimum ; ii) les plafonds fixés pour les allocations substantielles (10 %) et les pays mixtes (5 %) permettent au Fonds de réaffecter des ressources significatives aux pays qui en ont le plus besoin ; iii) la Facilité en faveur des États fragiles a été créée pour aider les pays les plus vulnérables, en recourant à un appoint.

- 2.13 Pour mieux s'attaquer à la vulnérabilité en amont, il faudrait relever deux principaux défis : i) concevoir une formule couvrant tous les deux types de vulnérabilité (vulnérabilité inattendue et soudaine, par exemple la vulnérabilité consécutive à la crise financière, et vulnérabilité plus structurelle, liée aux circonstances prévalant dans les pays) ; et ii) concilier l'accélération de la reconstitution générale des ressources et sa clôture en juillet avec l'introduction de modifications importantes au système, modifications qui nécessitent du temps pour tester les nouvelles variables et assurer la transition du vieux système au nouveau.

***Mécanismes de financement des enveloppes à affectations spécifiques: Partage du coût des opérations régionales et financement supplémentaire au titre de la Facilité en faveur des États fragiles***

- 2.14 La mise en œuvre des mécanismes actuels de financement au titre des OR et de la Facilité en faveur des États fragiles a mis en lumière plusieurs questions.
- 2.15 **Au titre des OR**, l'arrangement en matière de partage du coût, aux termes duquel deux tiers du coût d'un projet donné sont financés à partir d'une enveloppe affectée spécifiquement aux OR, et un tiers par les allocations-pays ABP destinées aux projets, sous réserve d'un plafonds de 10 % pour les pays dont les allocations du FAD-12 sont de 20 millions d'UC ou moins<sup>12</sup>, s'est révélé efficace pour garantir les engagements dans les pays et mobiliser les ressources. Une proportion de 72 % de l'enveloppe destinée aux OR au titre du FAD-11 sera consacrée aux opérations basées sur le partage du coût. Toutefois, des difficultés opérationnelles ont été éprouvées dans l'application du plafond imposé pour les pays à allocation restreinte et dans la coexistence de diverses exigences en matière de partage du coût. La forte hausse du montant destiné aux opérations basées sur le partage du coût, qui est passé d'un plafond de 10 % pour les pays dont les allocations sont inférieures à 20 millions d'UC à 33 % (sans restrictions) pour les pays dont les allocations sont supérieures à 20 millions d'UC, peut avoir un effet très régressif sur les pays membres régionaux se trouvant juste au-dessus du seuil. Dans de telles situations, les changements dans les exigences de partage du coût peuvent l'emporter sur les avantages d'une augmentation marginale de l'allocation au-delà du seuil de 20 millions d'UC et compromettre les incitations fondées sur la performance, intégrées dans le système ABP. Par ailleurs, la coexistence de diverses exigences en matière de partage du coût pour les pays participant à une même OR a créé un certain malaise entre les pays, avec le risque que les coûts (et les composantes) d'un projet soient répartis entre les pays sans qu'une telle répartition corresponde aux parts respectives des pays à ce projet.
- 2.16 Enfin, le partage du coût peut amener les pays à éprouver des difficultés dans l'établissement des priorités : les allocations du FAD sont de taille relativement petite et les avantages relatifs entre la participation d'un pays à une OR et le financement d'un projet national sont plus grands que si les allocations étaient plus substantielles. En fin de compte, ces tensions pourraient être allégées par l'augmentation de la taille des allocations du FAD et l'augmentation de l'enveloppe destinée aux OR.

---

<sup>11</sup> Une étude récente, présentée au cours de la Revue à mi-parcours conduite par l'Association internationale de développement, a montré que ces rehaussements étaient efficaces pour acheminer des ressources aux pays qui en avaient le plus besoin. Voir Association internationale de développement, 2009. *IDA's PBA and Development Results: an Update*. Washington, DC: November (IDA-15 Mid-Term Review).

<sup>12</sup> À titre de référence, l'Association internationale de développement dispose d'un arrangement similaire en matière de partage du coût, aux termes duquel un tiers du coût du projet est financé à partir de l'allocation-pays, sous réserve d'un plafond de 20 % pour tous les pays, sans mécanismes d'exemption.

- 2.17 En l'absence d'un plafond pour les biens publics régionaux (BPR), qui peuvent être exemptés des exigences en matière de partage du coût, la sélection des BPR s'est également révélée être un défi. Conformément aux orientations données par les plénipotentiaires, les BPR peuvent bénéficier d'un appui limité et sélectif à partir de l'enveloppe destinée aux OR, et ce au cas par cas. Dans la pratique, étant donné que beaucoup de BPR sont exemptés des exigences en matière de partage du coût, il y a une très forte demande de BPR, et il est extrêmement difficile d'établir des priorités et de procéder à la sélection des BPR. Pour ce qui est des perspectives, des indications claires de ce qu'est une proportion acceptable de BPR pourrait faciliter l'établissement des priorités. À la fin du cycle du FAD-11, les BPR représenteront 28 % de la réserve d'OR du FAD-11.
- 2.18 **Au titre de la stratégie pour l'engagement accru dans les États fragiles**, un appui intensifié (pilier I) a été fourni à neuf pays sur la base de la moyenne de leurs deux allocations-pays les plus élevées au titre du FAD-10, multipliée par 2, sous réserve d'un plancher de 10 millions d'UC et d'un plafond de 60 millions d'UC. Les fonds destinés à l'apurement des arriérés ont ciblé la Côte d'Ivoire et le Togo, et un troisième pilier a été créé pour fournir un appui supplémentaire à 17 pays<sup>13</sup>. L'application d'un facteur d'appoint égal au double de l'allocation ABP au titre du FAD-10 a entraîné une augmentation de l'appui aux pays éligibles. Si l'on tient compte de l'augmentation de la taille de la onzième reconstitution générale des ressources du FAD et de l'augmentation des allocations-pays en fonction de leur performance, le facteur d'appoint augmente les montants auxquels peuvent prétendre les pays de 82 % en moyenne. Cette augmentation varie de 140 % (Sierra Leone) à 170 % (Comores) pour certains pays, et s'établit à 57 % pour l'appoint si on inclut la République démocratique du Congo dont l'allocation supplémentaire est plafonnée.
- 2.19 Les principaux défis à relever sont les suivants : i) déterminer le niveau de l'appui intensifié à fournir au titre du pilier I et établir le niveau et les mécanismes de retrait progressif ; et ii) faire face à l'ampleur de l'apurement des arriérés à l'avenir (il faut un montant de 363 millions d'UC pour apurer les arriérés du Zimbabwe), et aux incertitudes dans le calendrier d'apurement des arriérés.

### **3. Conception du Cadre d'allocation des ressources au titre du FAD-12**

- 3.1 Compte tenu des analyses ci-dessus, la conception du cadre d'allocation des ressources du FAD-12 doit tenir compte des éléments suivants : i) l'établissement d'un équilibre dans les allocations potentielles entre les allocations ABP et les allocations à affectations spécifiques ; ii) l'affinement des mécanismes de financement des allocations à affectations spécifiques ; et iii) l'ajustement, le cas échéant, du système ABP pour atténuer davantage la volatilité et mieux s'attaquer à la vulnérabilité des pays.

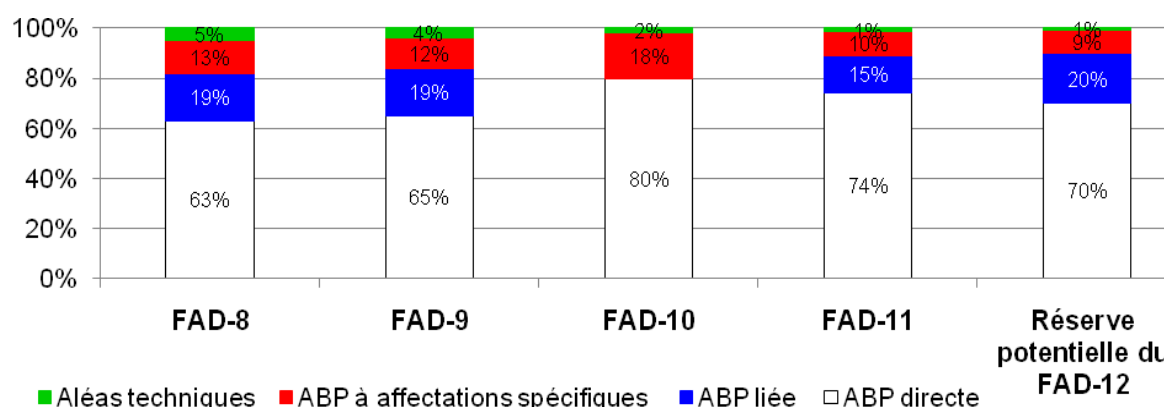
#### ***Établissement d'un équilibre dans les allocations potentielles du FAD-12 entre les allocations basées sur la performance et les allocations à affectations spécifiques***

- 3.2 Les ressources du FAD-12 seront en fin de compte allouées en réponse à des demandes concurrentes et conformément aux orientations stratégiques et aux priorités en matière de financement identifiées au cours des consultations. La Direction s'engage à allouer la majorité des ressources du FAD sur la base de la performance des pays, tel que convenu lors de la Revue à mi-parcours du FAD-11. Pour le FAD-12, un défi majeur consistera à établir un équilibre entre les allocations ABP et les allocations à affectations spécifiques de manière à ce que le Fonds puisse : i) acheminer les ressources aux opérations-pays sur la base de la performance des pays ; ii) fournir des financements suffisants pour les principales priorités et les priorités émergentes (États fragiles, OR et changement climatique) ; et iii) faire preuve de flexibilité autant que possible pour répondre aux besoins pressants, à mesure qu'ils sont identifiés. Le Fonds ne cherche certes pas à augmenter le nombre de mécanismes à affectations spécifiques pour accentuer le cloisonnement vertical, mais un équilibre approprié permettra au Fonds de financer des domaines spécifiques, et notamment des initiatives de réponse au changement climatique, s'il y a lieu.

<sup>13</sup> Ces 17 pays comprennent les neuf pays éligibles au pilier I.

- 3.3 Tel qu'indiqué dans le document présentant un aperçu général, la réserve prospective de projet pour la période du FAD-12 est d'un montant de 12,35 milliards d'UC, soit une augmentation de 134 % par rapport aux ressources attendues du FAD-11. Cette réserve est constituée d'opérations à financer par les allocations ABP, à hauteur d'environ 70 %, et d'opérations à financer par les allocations à affectations spécifiques, à hauteur de 30 %. Au titre du FAD-11, les opérations à financer par les allocations ABP représentaient 75 %, contre 25 % pour les opérations à financer par les allocations à affectations spécifiques (graphique 4).

**Graphique 4 : Répartition des allocations basées sur la performance depuis le FAD-8 jusqu'à la réserve potentielle du FAD-12**



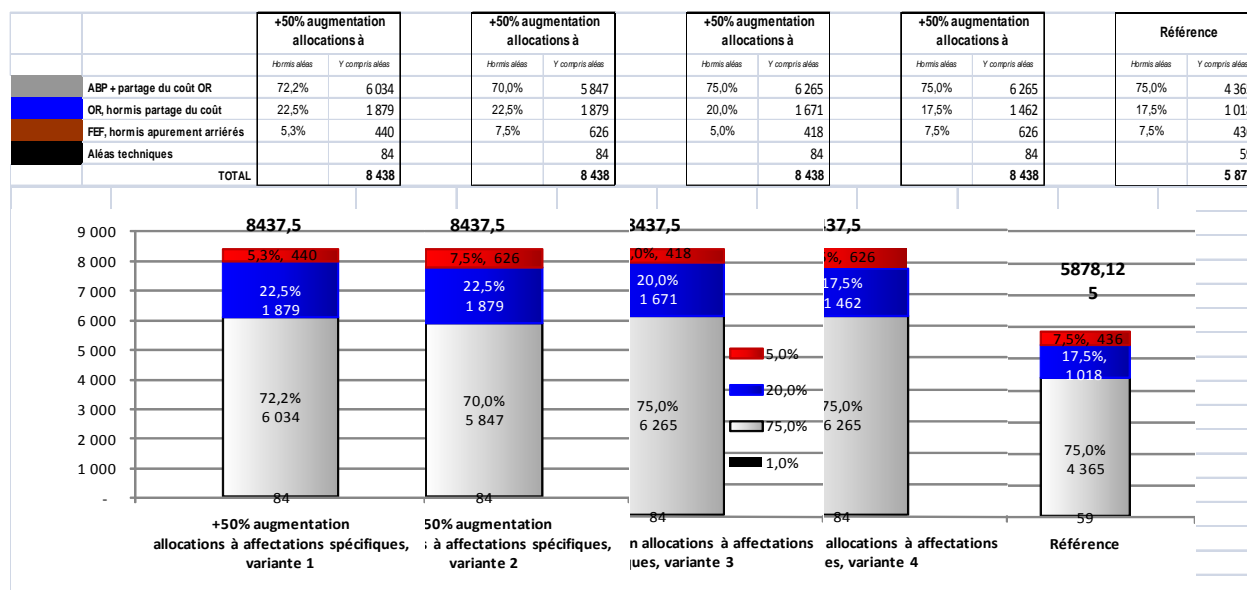
**Note:** ABP = Allocation basée sur la performance. Les aléas techniques ne tiennent pas compte des aléas pour souscriptions tardives et conditionnelles de 350 millions d'UC.

**Source:** Banque africaine de développement.

- 3.4 Sur la base de l'hypothèse, retenue à des fins d'illustration, que la douzième reconstitution générale des ressources du FAD est de 50 % plus substantielle que le niveau convenu pour le FAD-11, le graphique 5 présente quatre scénarios d'allocation des ressources, pour examen.
- Le maintien de la distinction actuelle entre les allocations ABP et les allocations à affectations spécifiques signifierait que : i) 40 % seulement des opérations de la réserve potentielle d'OR pourraient être financées, étant entendu que ces 40 % couvrent les projets hérités du FAD-11 et l'achèvement de certaines initiatives majeures et que les nouvelles activités d'intégration du changement climatique ne seraient pas financées dans une large mesure ; et ii) un facteur d'appoint basé sur les deux meilleures allocations du FAD-11 pourrait être introduit, tout comme une augmentation pourrait être envisagée pour le pilier 3 (assistance technique hautement ciblée).
  - Une autre combinaison de la répartition ABP/allocations à affectations spécifiques de 75/25 permettrait au FAD de : i) financer près de la moitié de la réserve potentielle d'OR, en particulier un plus grand nombre d'activités dans le secteur de l'énergie et l'intégration du changement climatique ; ii) garantir des allocations à affectations spécifiques au titre de la Facilité en faveur des États fragiles, couvrant le facteur d'appoint de 2 ; et iii) retenir pour le pilier 3 la même enveloppe que celle qui a été allouée au titre du FAD-11. Cet arrangement porterait la part des allocations à affectations spécifiques à 20 % pour les OR et à 5 % pour les États fragiles.
  - Dans le scénario d'une répartition de 70/30, en maintenant la Facilité en faveur des États fragiles à son niveau actuel et en portant l'enveloppe destinée aux OR à 22,5 %, le Fonds pourrait financer plus de la moitié de la réserve potentielle d'OR.

## Graphique 5 : Scénarios préliminaires pour les allocations basées sur la performance et les allocations à affectations spécifiques au titre du FAD-12

(Millions d'UC)



**Note:** FEF = Facilité en faveur des États fragiles; ABP = Allocation basée sur la performance; OR = Opération régionale; UC = Unité de compte.

**Source:** Banque africaine de développement.

- 3.5 Un scénario équilibré serait celui qui permettrait d'assurer le financement, autant que possible, à l'appui ciblé et un appoint d'un facteur de 2 en faveur des États fragiles éligibles, tout en accroissant l'appui aux OR qui accélérerait le développement des infrastructures de liaison dont le continent a tant besoin. Ces liaisons sont cruciales pour la compétitivité de l'Afrique et pour l'atteinte, par le continent, de certains objectifs du Millénaire pour le développement avant la date butoir de 2015. En définitive, toute combinaison en matière d'allocation des ressources dépend de la taille de la reconstitution générale des ressources. Une proposition détaillée discutant des divers scénarios en matière d'allocation des ressources et de la taille de la reconstitution générale des ressources sera élaborée et examinée à la réunion de mai.

### Affinement des mécanismes de financement des allocations à affectations spécifiques

- 3.6 Après l'introduction du cadre de financement en faveur des OR et des États fragiles durant FAD-11, les services de la Banque ont examiné de près les préoccupations mentionnées aux paragraphes 2.15 à 2.20.
- 3.7 Pour ce qui est des OR, les simulations opérées par la Banque autour de la formule de partage du coût ont montré que le fait de retenir un chiffre plus faible de 20 % ou 25 % pour le partage du coût inciterait davantage les pays à participer aux OR (les incitations passant de «financez un et obtenez deux gratuitement» à «financez un et obtenez trois ou quatre gratuitement») et accroîtrait encore plus la demande d'OR, tout en réduisant le montant global des financements destinés aux OR. L'augmentation de la demande et la réduction du montant des financements se traduiraient par une compétition accrue pour les rares ressources destinées aux OR, rendant l'établissement des priorités encore plus difficile que maintenant. Le niveau actuel de partage du coût de 33 % a servi de filtre utile et objectif, tout en générant une demande dépassant la disponibilité de ressources dans l'enveloppe destinée aux OR et, partant, la pleine utilisation de cette enveloppe au cours du cycle. Les avantages relatifs ici se situent donc au niveau des incitations, de l'enveloppe globale destinée aux OR, et de l'établissement optimal des priorités.

**Tableau 2 : Simulation de la réduction du partage du coût***(Millions d'UC, y compris la surcharge sur les dons)*

	Référence (OR approuvées et OR de la réserve du FAD-11)	Scénario 1	Scénario 2
Contribution-pays standard	33 %	25 %	20 %
Montant dépensé à partir de l'enveloppe OR	963,47	964,66	962,01
Montant dépensé à partir des allocations- pays ABP	357,38	274,78	203,68
<b>Total</b>	<b>1 320,85</b>	<b>1 239,44</b>	<b>1 165,69</b>
Solde de l'enveloppe OR	1,80	0,61	3,26
Nombre d'opérations qui n'ont pas pu être financées	-	3	5
Montant supplémentaire disponible pour les projets nationaux	-	82,60	153,69

**Note:** ABP = Allocation basée sur la performance; OR = Opération régionale; UC = Unité de compte.**Source:** Banque africaine de développement.

- 3.8 Les analyses actuelles de la réserve d'OR au titre du FAD-11 n'établissent pas que le partage du coût était le seul obstacle : d'autres facteurs tels que l'état de préparation des projets, ont souvent été des obstacles majeurs. En fin de compte, le passage du système du FAD-10, lorsque le partage du coût n'était pas appliqué, à un mécanisme de financement différent au titre du FAD-11, a nécessité une période d'ajustement pour tous les acteurs concernés. Étant donné qu'il s'agit du stade initial de la mise en œuvre, la Direction propose de maintenir les arrangements actuels en matière de partage du coût et de consolider l'expérience pendant le cycle du FAD-12.
- 3.9 Pour ce qui est des États fragiles, en tenant compte de l'augmentation de l'enveloppe destinée aux États fragiles au titre du FAD-11<sup>14</sup>, du fait de l'application du facteur d'appoint de 2, la Direction propose de maintenir intact ce facteur d'appoint dans le FAD-12, ce qui porterait les allocations à affectations spécifiques à un montant oscillant entre 388 et 458 millions d'UC, en fonction des décisions concernant la réduction progressive (tableau 3).

**Tableau 3 : Analyse de la Facilité en faveur des États fragiles**

	Appoint au titre du FAD-11	FAD-12, avec multiplicateur de 2	FAD-12, avec multiplicateur de 2 et déduction	Déduction proposée
Burundi	46,10	60,00	60,00	25 %
RCA	11,85	40,24	30,18	25 %
Comores	*10,00	11,64	8,73	25 %
Congo RDC	*60,00	60,00	60,00	25 %
Côte d'Ivoire	45,87	60,00	60,00	25 %
Guinée Bissau	*10,00	25,76	19,32	25 %
Liberia	13,01	60,00	51,18	25 %
Sierra Leone	42,76	60,00	32,92	50 %
Togo	14,36	60,00	45,60	25 %
Zimbabwe		20,50	20,50	
<b>Total</b>	<b>253,94</b>	<b>458,14</b>	<b>388,43</b>	

**Source:** Banque africaine de développement.

<sup>14</sup> Voir document de travail du FAD-12 intitulé: *Propositions de modification de l'approche renforcée dans les États fragiles*. Février 2010. Le Cap, Afrique du Sud.

## ***Exploration de la possibilité d'ajuster la formule d'allocation basée sur la performance pour tenir compte de la volatilité et de la vulnérabilité***

### Volatilité des allocations-pays

- 3.10 Les efforts déployés pendant le FAD-11 pour simplifier la formule et réduire la volatilité soulignent l'importance qu'accordent les plénipotentiaires à l'amélioration du système d'allocation des ressources et de la prévisibilité de l'aide. En s'inspirant de l'expérience du FAD-11, la Direction entend réduire davantage la volatilité en examinant les voies et moyens d'ajuster les évaluations au titre des RPPP et le mécanisme de compensation intégrale au titre de l'IADM. Pour ce qui est des RPPP, diverses options seront explorées, y compris l'utilisation des notes moyennes des RPPP sur une période de deux ou de trois ans, et l'application de ces moyennes à l'ensemble du portefeuille ou à un sous-groupe de pays dont le portefeuille est de taille restreinte.
- 3.11 Par ailleurs, il a été proposé pendant la Revue à mi-parcours du FAD-11 de prendre en compte les OR dans la conduite des RPPP pour que leur performance, en plus de la performance des projets nationaux, influence les allocations-pays. La Direction convient certes de la pertinence des intentions de cette proposition, mais elle a examiné la possibilité de prendre en compte les OR dans la conduite des RPPP et estime qu'à ce stade, les inconvénients l'emportent sur les avantages. En premier lieu, la performance des OR du FAD est généralement plus faible que celle des opérations nationales, et la même tendance est observée dans d'autres institutions telles que la Banque mondiale. La prise en compte de ces opérations dans la conduite des RPPP pourrait donc réduire soudainement les allocations FAD des pays participants, ce qui accroîtrait la volatilité des allocations FAD au moment où la Direction s'attache plutôt à la réduire, et pourrait moins inciter les pays membres régionaux à participer aux OR. En outre, les pays participant à plusieurs OR pourraient être indument touchés. En deuxième lieu, il est possible que la prise en compte des OR dans la conduite des RPPP décourage les pays à s'engager dans les OR avec des pays voisins dotés de capacités plus faibles, tels que les États fragiles. En conséquence, à ce stade, plutôt que de prendre en compte les OR dans le processus ABP, la Direction propose de procéder systématiquement au contrôle, à l'examen, au suivi et à l'établissement de rapports sur le portefeuille des OR dans les pays FAD, en instituant dans la Revue annuelle de la performance du portefeuille, entre autres. Cette procédure complèterait les initiatives en cours au niveau des projets, par exemple le renforcement de la supervision.
- 3.12 S'agissant de l'impact potentiel de la compensation intégrale au titre de l'IADM sur certaines allocations-pays, le FAD examinera minutieusement l'impact à long terme de cette compensation. Bien que la compensation intégrale au titre de l'IADM soit efficace pour s'assurer que les ressources sont allouées conformément aux principes de traitement égal et de réduction du risque moral, l'examen envisagé permettra d'atténuer le risque d'une réduction substantielle des allocations. Une solution pourrait consister à veiller à ce qu'un plancher soit fixé pour les allocations, plancher en dessous duquel les allocations ne devraient pas être ramenées. Les conclusions et les propositions de l'examen seront discutées lors de la réunion du Groupe de travail technique des banques multilatérales de développement sur le système ABP.

### Vulnérabilité des pays

- 3.13 Un certain nombre d'options visant à s'attaquer à la vulnérabilité des pays, par le biais du système ABP, peuvent être explorées. À cet égard, il y a lieu de mentionner les deux options suivantes : i) ajuster le modèle en intégrant un indicateur de vulnérabilité économique dans la formule d'allocation ; et ii) créer un guichet de crise, semblable au guichet proposé par l'Association internationale de développement, tout en affinant le système actuel.
- 3.14 Au titre de la première option, les prémisses sont que s'agissant des chocs externes, la vulnérabilité est tout aussi (sinon plus) pertinente pour l'efficacité de l'aide que la qualité des politiques économiques et de la gouvernance. Les chocs externes comprennent la détérioration des termes de l'échange et les catastrophes naturelles. De tels chocs qui, d'un côté, ralentissent la croissance économique, favorisent cependant l'accroissement de l'efficacité de l'aide, de l'autre côté. Dans les pays économiquement vulnérables, l'aide peut

aider à prévenir un ralentissement économique et le déclin cumulé qui s'ensuit souvent.

- 3.15 L'idée de l'ajustement de la formule amène à examiner d'autres facteurs. L'application de la formule entraînerait d'office la réduction de l'aide allouée aux pays sortant de conflit ou sortant de crise, qui sont ceux-là mêmes qui ont le plus besoin d'aide. Ceci étant, l'appoint octroyé aux États fragiles au titre du FAD-11 dépend de leurs allocations au titre du FAD-10, qui sont elles-mêmes basées sur leur performance. L'ajustement de la formule ABP pour prendre en compte la vulnérabilité, tout en abandonnant le mécanisme actuel hors ABP (c'est-à-dire la Facilité en faveur des États fragiles), permettrait d'éviter une réduction excessive des apports d'aide lorsque les pays sont confrontés aux difficultés liées aux chocs externes. Ces difficultés font baisser la note attribuée aux pays au titre de leur performance et entretiennent ainsi un cercle vicieux.
- 3.16 Tout en reconnaissant le rôle crucial des politiques économiques judicieuses et de la bonne gouvernance, l'on pourrait s'appuyer sur les spécificités des pays africains en intégrant un indicateur de vulnérabilité économique (IVE) dans la formule d'allocation de l'aide, en remplacement de la Facilité en faveur des États fragiles dont l'allocation des ressources n'est pas basée sur la formule ABP. À titre d'exemple, la formule ABP utilisée dans le cadre du FAD-11 pourrait être ajustée en remplaçant l'évaluation de la performance des pays (CPA) par une moyenne pondérée de la CPA et l'application d'un IVE, comme suit :

$$A = (\gamma IVE + (1 - \gamma) CPA)^4 * (RNB / pop)^{-0,125} * Pop ,$$

Dans la formule ajustée,  $\gamma$  est un paramètre d'une valeur oscillant entre 0 et 1. Une valeur plus grande (ou plus petite) de  $\gamma$  signifie un poids plus grand (ou plus petit) pour l'IVE (la CPA). La formule ABP actuelle serait obtenue lorsque  $\gamma$  est égal à zéro. C'est seulement dans le cas extrême où  $\gamma$  est égal à 1 que les politiques économiques et la gouvernance n'influencent plus l'allocation de l'aide.

- 3.17 L'élaboration et l'application de cette formule ajustée susciteraient plusieurs défis. En premier lieu, l'intégration d'une composante IVE dans la formule, tout en maintenant constante l'enveloppe du FAD, signifierait que les pays ayant une bonne note au titre de la CPA recevraient des allocations d'un montant inférieur à celui qu'ils auraient reçu en appliquant la formule ABP actuelle. Ce changement est important, étant donné que l'intégration de l'IVE entraînerait un changement fondamental dans l'équilibre entre l'aide allouée aux pays hautement performants et l'aide allouée aux pays les plus vulnérables (qui sont souvent les pays les moins performants). Il convient d'examiner minutieusement les incitations offertes aux pays et les comportements, caractéristiques et politiques à récompenser. La BAD devrait également examiner et analyser avec les autres banques multilatérales de développement les effets du changement du système d'allocation des ressources du FAD sur l'harmonisation et l'alignement.
- 3.18 En deuxième lieu, il serait nécessaire de convenir de la définition de l'indicateur et de son calcul et son évaluation périodiques et systématiques, ce qui soulève la question de la disponibilité des données. Une option consisterait à recourir à l'indicateur de vulnérabilité économique qu'utilise le Comité des Nations Unies sur les politiques de développement pour identifier les pays les moins avancés. Une autre option serait pour la Banque d'élaborer son propre indicateur, ce qui serait plus coûteux, en plus de prendre plus de temps. Plusieurs indicateurs possibles devraient être examinés, en tenant compte de leurs composantes (en vue de déterminer les incitations susmentionnées) et des chevauchements possibles avec les autres variables de la formule<sup>15</sup>.
- 3.19 En troisième lieu, les plénipotentiaires pourraient être amenés à convenir du poids à accorder à l'IVE dans la nouvelle formule. Pour les guider, le FAD pourrait élaborer un modèle pour simuler comment la variation des paramètres de la formule influencerait les allocations-pays et la volatilité des allocations.

<sup>15</sup> À titre d'exemple, la prise en compte de la population dans l'indicateur entraînerait un double comptage, dans la mesure où la taille de la population est déjà intégrée dans la formule ABP.



- 3.20 En quatrième lieu, pour le Fonds, ce changement entraînerait des modifications opérationnelles substantielles, dans la mesure où la Facilité en faveur des États fragiles disparaîtrait et où les politiques opérationnelles seraient remises en cause. Avec l'affectation à des fins spécifiques des ressources de la Facilité en faveur des États fragiles, plusieurs procédures ont été simplifiées pour faciliter le renforcement dans des groupes spécifiques de pays et la fourniture d'un appui à ces pays, y compris aux pays sous sanctions. Pour acheminer directement l'aide par le biais du cadre ABP, il faudrait que le Fonds suive minutieusement les effets du changement et continue de veiller à une réponse rapide et appropriée à ces pays.
- 3.21 Enfin, le Fonds devrait élaborer des mécanismes de transition et instituer une période de transition pour éviter la perturbation des allocations et l'accroissement de leur volatilité.
- 3.22 La deuxième option pour s'attaquer à la vulnérabilité des pays, par le biais du système ABP, consisterait à ajuster certains critères du système actuel, par exemple en créant un guichet ou une facilité de crise, par exemple au sein de la Facilité en faveur des États fragiles, pour garantir une réponse rapide et aider à atténuer les effets d'une future crise sur les pays vulnérables. Un tel instrument pourrait offrir des produits pour résoudre des problèmes graves, au lieu d'adopter une approche globale qui pourrait ne pas convenir à tous les pays.
- 3.23 Les options mentionnées ici ont uniquement trait à deux façons de s'attaquer à la vulnérabilité des pays. Chaque option potentielle devrait faire l'objet d'une pondération en tenant compte des éléments suivants : i) la facilité de son adoption (par exemple, la possibilité d'évaluer un indicateur) et les mesures d'accompagnement pendant la période de transition ; ii) le caractère opportun de son adoption, dans le contexte de l'accélération de la reconstruction générale des ressources ; et iii) le principe du maintien de la formule ABP en tant que fondement du système d'allocation des ressources, comme l'ont demandé les plénipotentiaires à Helsinki et comme en a convenu la Direction.
- 3.24 L'avis préliminaire de la Direction est de favoriser le maintien du système actuel, avec peut-être des ajustements qui seront présentés en détail à la prochaine réunion sur la reconstitution générale des ressources, qui se tiendra en mai. Parallèlement, la Direction propose de continuer à explorer le concept d'intégration d'un indicateur de vulnérabilité économique dans la formule ABP, dans le contexte du Groupe de travail technique des banques multilatérales de développement sur le système ABP, en vue d'adopter une approche harmonisée à déployer éventuellement dans une future reconstitution générale des ressources.

## 4. Conclusion

- 4.1 Les plénipotentiaires sont priés de prendre note du présent rapport et d'exprimer leurs vues préliminaires sur les questions suivantes pour guider la préparation, par la Direction, du cadre d'allocation des ressources du FAD-12 :
- Établissement d'un équilibre entre les allocations ABP et les allocations à affectations spécifiques au titre du FAD-12;
  - Affinement des mécanismes de financement pour les OR et les États fragiles;
  - Réduction de la volatilité des allocations-pays, y compris la volatilité résultant des RPPP annuelles et de la compensation intégrale au titre de l'IADM;
  - Réduction de la vulnérabilité des pays par: i) l'intégration d'un indicateur de vulnérabilité économique dans la formule ABP; ii) la création d'un guichet ou d'une facilité de crise, similaire à la facilité proposée par l'Association internationale de développement ; ou par iii) d'autres moyens.
- 4.2 Pour la préparation du document sur l'allocation des ressources, à présenter à la prochaine réunion sur la reconstitution générale des ressources, la Direction s'engage également à élaborer une politique de reclassification au titre du FAD-12, sur la base des paramètres convenus lors de la Revue à mi-parcours du FAD-11, y compris : i) la suppression du plafond de 5 % du montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes et son remplacement par les plafonds par pays ; ii) l'application d'échéances plus courtes aux pays

mixtes et aux pays à revenu intermédiaire mais surendettés (« gap countries ») pour mieux adapter les modalités de financement du FAD au contexte des différents pays FAD, augmentant ainsi à plus long terme le niveau des ressources du FAD provenant des remboursements ; et iii) le maintien de la pleine éligibilité aux ressources du FAD, après la reclassification, pour un sous-groupe limité de pays particulièrement vulnérables.

**Annexe I : État des souscriptions du Fonds africain de développement et des paiements reçus au 31 décembre 2009, en unités de compte**

ÉTATS PARTICIPANTS		Paiements attendus Au titre du FAD-11	Paiements reçus	Paiements exigibles en 2010	Souscriptions Assorties de rés 2008-2009
1	AUTRICHE	86 545 325	57 994 290	28 551 035	4 371 957
2	BELGIQUE	66 863 048	44 610 992	22 252 056	
3	BRÉSIL <sup>1</sup>	6 557 936		6 557 936	
4	CANADA	184 878 368	123 252 245	61 626 123	
5	CHINE	79 900 950	53 267 300	26 633 649	
6	DANEMARK	44 333 039	44 333 039		
7	FINLANDE	89 221 984	89 221 984		
8	FRANCE	347 115 130	231 410 087	115 705 042	
9	ALLEMAGNE	400 000 000	266 666 667	133 333 333	
10	INDE	6 434 447	4 289 631	2 144 816	
11	ITALIE <sup>2</sup>				
12	JAPON	261 438 952	174 292 635	87 146 317	
13	CORÉE	32 474 255	21 649 504	10 824 752	
14	KOWEÏT	6 656 705	6 656 705		
15	PAYS-BAS	201 061 742	201 061 742		
16	NORVÈGE	167 029 492	111 352 995	55 676 497	
17	PORTUGAL	29 621 699	19 747 800	9 873 899	
18	ARABIE SAOUDITE	16 394 840	10 929 893	5 464 947	
19	AFRIQUE DU SUD	6 223 941	4 149 294	2 074 647	
20	ESPAGNE	110 938 734	73 959 156	36 979 578	
21	SUÈDE	160 994 400	107 329 600	53 664 800	
22	SUISSE	91 186 540	60 791 026	30 395 514	
23	ROYAUME-UNI	547 150 749	364 767 166	182 383 583	
24	ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE <sup>3</sup>	306 944 199	98 369 041	208 575 157	106 260 425
<b>TOTAL</b>		<b>3 249 966 473</b>	<b>2 170 102 792</b>	<b>1 079 863 681</b>	<b>110 632 382</b>

<sup>1</sup> La souscription de l'État participant est conditionnelle jusqu'en 2011 (le montant de 4 371 957,40 UC est celui qui est dû en 2008 et 2009).

<sup>2</sup> L'État participant n'a pas encore déposé son instrument de souscription, mais a promis la somme de 194 642 996 UC au cours de la dernière réunion sur la reconstitution des ressources.

<sup>3</sup> L'État participant a payé une partie de sa première tranche au titre du FAD-11 (98,37 millions d'UC sur 102,31 millions d'UC).

**Source:** Banque africaine de développement.

## Annexe II : Processus d'allocation basée sur la performance

L'allocation des ressources disponibles du Fonds africain de développement (le FAD ou le Fonds) aux pays membres régionaux éligibles aux ressources du FAD pour appuyer les projets, les programmes et les opérations d'assistance technique, est un processus en trois étapes. En premier lieu, les ressources sont allouées aux pays éligibles en utilisant la formule d'allocation basée sur la performance (ABP). En deuxième lieu, les modalités de financement applicables aux pays (prêts, dons ou combinaison prêts/dons) sont déterminées sur la base du cadre de soutenabilité de la dette convenu. En troisième lieu, l'allègement de dette en faveur des pays membres régionaux éligibles à l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) est compensé intégralement à partir des allocations-pays, et les fonds de remplacement fournis par les donateurs sont réaffectés à tous les pays exclusivement FAD.

### Première étape: Application de la formule d'allocation basée sur la performance

Les ressources disponibles sont allouées en utilisant la formule ABP ci-après :

$$A_i = (CPA_i)^4 \times \left(\frac{RNB}{P}\right)_i^{-0.125} \times P_i^1$$

$$CPA_i = 0,26 EPIP_{(A-C)_i} + 0,58 GR_i + 0,16 RPPP_{(REV)_i}$$

Dans cette formule:	$A_i$	est l'allocation revenant au pays $i$ ;
	$CPA_i$	est la note attribuée au pays $i$ au titre de l'évaluation de la performance du pays ;
	$(RNB/P)_i$	est le revenu national brut par habitant (RNB/P) pour le pays $i$ ;
	$EPIP_{(A-C)_i}$	est la note attribuée au pays $i$ au titre de l'évaluation des politiques et des institutions du pays;
	$GR_i$	est la note attribuée au pays $i$ au titre de la gouvernance;
	$RPPP_{(REV)_i}$	est la note révisée attribuée au pays $i$ au titre de la revue de la performance du portefeuille-pays;
	$P_i$	est la population du pays $i$ .

La formule ABP comporte deux principaux déterminants:

- Les besoins du pays, tels que déterminés par le RNB/P et la population du pays (P);
- La performance du pays, telle que déterminée par la note qui lui est attribuée au titre de l'évaluation de la performance du pays.

Il a été convenu d'apporter les changements suivants au système ABP au cours de la période du FAD-11:

- Pour accroître la prévisibilité des allocations-pays,
  - L'exercice ABP doit être conduit sur la base de l'année calendaire, en utilisant les notes attribuées au titre du cadre de soutenabilité de la dette à la date du 1er janvier de chaque année d'opération;
  - Les données démographiques les plus récentes émanant des sources convenues seront maintenues constantes pendant tout le cycle. Pour le FAD-11, l'on utilise les données démographiques des Nations Unies de 2007;
  - Une moyenne mobile sur une période de trois ans doit être utilisée pour le revenu par habitant. Pour le présent cycle, l'on utilise les données couvrant la période 2005-2007 et émanant des indicateurs de développement dans le monde de la Banque mondiale, et l'on a utilisé les données couvrant la période 2004-2006 et émanant de la même source pour les allocations de 2008;
  - Seuls les projets effectivement problématiques seront pris en compte dans la conduite des RPPP, et l'on utilisera à cet égard les données trimestrielles, plutôt que les données annuelles.
- Pour simplifier la formule et accroître la transparence en s'inspirant de l'expérience de la quinzième reconstitution générale des ressources de l'Association internationale de développement,

- o Les évaluations au titre de l'EPIP ne couvriront que les trois premiers groupes (A, B et C) d'indicateurs convenus pour éviter le double comptage de la gouvernance;
- o La notation de la gouvernance couvrira désormais l'actuel groupe D de l'EPIP;
- o Une nouvelle formule supplémentaire, explicitant le poids de chaque variable, sera utilisée pour le calcul des allocations;
- o La note attribuée au titre de la performance du pays sera égale à 0,26 de la note EPIP pour les groupes A à C + 0,58 de la note EPIP pour le groupe D + 0,16 de la note révisée au titre de la RPPP;
- o Les allocations-pays de base du FAD seront égales aux allocations de base, plus (note attribuée au titre de la performance du pays) $4 \times (\text{RNB/par habitant}) - 0,125 \times \text{population}$ ; et
- o Le poids effectif de chacune des principales variables de l'évaluation de la performance des pays demeurera inchangé par rapport à la formule utilisée au titre du FAD-10.

Une augmentation du RNB/P entraînera une réduction de l'allocation par habitant, tandis qu'une amélioration de la note attribuée au titre de l'évaluation de la performance des pays, imputable à l'impact positif net de l'EPIP, à la note attribuée au titre de la gouvernance et à la RPPP, entraînera une augmentation de l'allocation par habitant. La variable relative à la population (P) convertit les allocations-pays par habitant en allocations-pays totales. Des ressources accrues, en termes absolus, sont allouées aux pays relativement très peuplés.

Par ailleurs, les procédures opérationnelles suivantes ont été appliquées pour les allocations au titre du FAD-11:

- Les allocations par pays ne peuvent excéder 10 % de toutes les ressources disponibles pour les pays exclusivement FAD, soit l'équivalent de 393,5 millions d'UC en 2009. Ce plafond a été appliqué au stade des allocations de base, c'est-à-dire des résultats initiaux du processus ABP. Tout montant en sus du plafond a été réaffecté aux autres pays exclusivement FAD, en utilisant la formule ABP.
- Un plancher de 5 millions d'UC a été appliqué à tous les pays. Les allocations finales ont été ajustées pour tenir compte de ce plancher.
- Deux pays mixtes, à savoir le Nigeria et le Zimbabwe, continuent d'être soumis à un plafond de 5 % des ressources disponibles, mais leurs allocations ne sont pas soumises à d'autres ajustements (par exemple au titre du cadre de soutenabilité de la dette, des réaffectations incitatives, et des ajustements au titre de l'IADM et de l'allocation minimale).
- Pour les pays sans portefeuille actif (souvent des pays sous sanctions ou sortant de sanctions), la valeur 0 leur a été attribuée au titre de la RPPP, ce qui veut dire que le poids de la RPPP dans la formule (0,16) est ajouté à l'EPIP, faisant ainsi passer le poids de l'EPIP de 0,26 à 0,42.
- Conformément à la proposition présentée au Conseil d'administration au sujet de la réponse de la Banque à la crise financière<sup>16</sup>, les allocations revenant au Soudan et à la Somalie, deux pays sous sanctions depuis longtemps, ont été réaffectées aux pays exclusivement FAD, sur la base de la formule ABP.
- Le Cap-Vert a été maintenu dans la catégorie des pays exclusivement FAD, et son allocation a été calculée sur cette base, en attendant son reclassement officiel dans la catégorie des pays mixtes (reclassement qui devait intervenir en 2009) et sous réserve de l'aboutissement des prochaines discussions sur le régime des pays mixtes.

### **Deuxième étape: Cadre de soutenabilité de la dette et approche modifiée du volume**

L'on utilise le cadre de soutenabilité de la dette pour déterminer le risque de surendettement de chaque pays. Ce cadre est basé sur deux critères : i) la solidité des institutions et des politiques en cas de surendettement ; et ii) les indicateurs de fardeau de la dette des pays (par exemple les valeurs actualisées nettes du ratio dette/produit intérieur brut, du ratio dette/exportations, et du ratio service de la dette/exportations). Les pays sont classés en se référant aux «feux de la circulation», le feu rouge indiquant un risque élevé de surendettement, le feu jaune un risque modéré de surendettement, et le feu vert un faible risque de surendettement. Les pays se trouvant dans la catégorie du feu rouge peuvent prétendre à des dons à 100 %, tandis que ceux de la catégorie du feu

<sup>16</sup> Documents ADB/BD/WP/2009/08 et ADF/BD/WP/2009/05.

vert peuvent prétendre à des prêts à 100 %, et ceux de la catégorie du feu jaune à une combinaison prêts/dons, dans une proportion de 50/50.

Au titre du FAD-11, une approche modifiée du volume a été appliquée. L'objet fondamental de cette approche est de couvrir les charges administratives liées à l'octroi des dons en amont et de renforcer la structure incitative du système ABP. L'approche modifiée du volume applique un taux d'actualisation de 20 % pour tous les dons. Ce taux comprend une portion de 10,12 % pour les charges et une autre de 9,88 % pour les incitations. La méthode ABP est alors utilisée pour réaffecter la portion relative aux incitations à tous les pays exclusivement FAD en vue de renforcer la structure incitative du système ABP. Tel que convenu dans le rapport des plénipotentiaires, les allocations-pays fondées sur la formule ABP et revenant aux États fragiles<sup>17</sup> éligibles aux dons sont soumises à une actualisation au titre des charges et sont exemptes de l'actualisation au titre des incitations. L'actualisation applicable aux dons ne s'applique pas aux allocations d'appoint au titre du pilier I de la Facilité en faveur des États fragiles. La part des dons dans l'allocation revenant à chaque pays, après application du cadre de soutenabilité de la dette, est maintenue pendant tout le processus d'allocation.

### ***Troisième étape: Impact de la compensation intégrale au titre des l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale***

L'entrée en vigueur de l'IADM en septembre 2006 a introduit une étape supplémentaire dans le processus d'allocation des ressources du FAD. Les paiements perdus au titre du service de la dette des pays pouvant prétendre à un allègement de dette au titre de l'IADM sont déduits des allocations revenant à ces pays, sur la base d'un mécanisme de compensation intégrale. Les ressources fournies par les donateurs pour compenser le FAD pour les remboursements perdus au titre de l'IADM sont réaffectées à tous les pays exclusivement FAD en utilisant le système ABP.

---

<sup>17</sup> Aux fins de planification des allocations, sont considérés comme des États fragiles dans le présent document les neuf pays potentiellement éligibles au pilier I de la Facilité en faveur des États fragiles. Si ces pays deviennent inéligibles, les ajustements appropriés seront effectués.