

Options pour un système plus robuste d'allocation FAD basée sur la performance

Document de travail

Première réunion de reconstitution du FAD-13
Février 2013
Tunis, Tunisie



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Résumé analytique

Les ressources du Fonds africain de développement («FAD» ou «Fonds») sont allouées aux pays par le biais du système d'allocation basée sur la performance (ABP), de l'enveloppe dédiée aux opérations régionales et de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF). Le présent document passe en revue quelques options permettant d'améliorer le système ABP utilisé par le FAD pour déterminer les allocations pays. La FEF est analysée dans le document intitulé «Revue de l'engagement du Groupe de la Banque dans les États fragiles». Le cadre global d'allocation des ressources FAD, qui couvre les trois modes d'affectation, sera examiné de manière exhaustive lors de la deuxième réunion sur la treizième reconstitution des ressources du Fonds (FAD-13).

Lors de la revue à mi-parcours de la douzième reconstitution des ressources du Fonds (FAD-12), la Direction a présenté cinq pistes de réflexion pour moderniser et améliorer le système ABP. Faisant suite aux orientations données par les Plénipotentiaires, à un séminaire du Conseil d'administration et à d'autres discussions internes, le présent document propose des options concrètes pour un système ABP plus robuste, à soumettre à l'examen des Plénipotentiaires, dans la perspective de leur mise en œuvre au titre du FAD-13. En continuant de mettre l'accent sur la performance, notamment dans le domaine de la gouvernance, tout en préservant la simplicité du système, ces options visent un triple objectif : i) aligner la méthodologie d'allocation sur les priorités stratégiques et régionales du Fonds ; ii) garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays ; et iii) renforcer le cadre ABP pour les États fragiles.

Le document présente des informations sur le contexte institutionnel, justifie les raisons qui ont conduit la Direction à proposer des modifications dans le système actuel, et analyse chaque option, au regard de cinq critères : i) la clarté et la simplicité ; ii) la disponibilité des données ; iii) la variation des allocations ; iv) l'incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance ; et v) l'efficacité dans la réalisation des résultats.

La Direction propose, pour discussion lors de la première réunion sur la reconstitution du FAD-13, les six options ci-après :

- 1) Réviser progressivement le questionnaire utilisé pour l'évaluation des politiques et institutions des pays (EPIP), afin de mieux prendre en compte la performance des politiques et institutions des pays par rapport aux priorités opérationnelles du FAD (par exemple les infrastructures et l'intégration régionale) et inclure dans la formule ABP l'Indice annuel de développement des infrastructures en Afrique, mis au point par la BAD, comme un des indicateurs de besoins ;
- 2) Augmenter l'allocation minimale, qui est actuellement de 5 millions d'UC, en la portant à 10, 15 ou 20 millions d'UC, afin que les pays bénéficiant d'allocations modestes tirent parti des économies d'échelle ;
- 3) Diminuer l'exposant relatif à la population dans la formule ABP pour le ramener de 1 à 0,75 ou 0,5, afin de favoriser les pays les moins peuplés et de mieux récompenser la performance ;
- 4) Augmenter l'exposant (négatif) relatif au RNB par habitant pour le faire passer de -0,125 à -0,25, -0,5 ou -1, afin de prendre en compte l'accès à d'autres sources concessionnelles et non concessionnelles de financement ;
- 5) Utiliser un questionnaire EPIP partiellement différencié pour les États fragiles, qui permette d'évaluer leur performance dans les efforts pour s'attaquer aux sources de fragilité ;
- 6) Intégrer un indice de fragilité de l'État dans la formule ABP pour compléter les indicateurs de besoins, afin de tenir compte des différents niveaux de fragilité existant dans tous les pays FAD.

Ces options visent à affiner le système actuel de détermination des allocations pays, en tenant compte des différents éléments du système, tant des indicateurs de performance que des besoins. Il convient de noter que ces options ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être combinées à souhait. La Direction souligne également que les options figurant dans le présent document et portant sur le cadre ABP pour les États fragiles n'anticipent, ni n'excluent les discussions spécifiques sur la FEF qui fait l'objet d'une analyse distincte dans le document intitulé «Revue de l'engagement du Groupe de la Banque dans les États fragiles».

Le document présente par ailleurs les actions préconisées par la Direction pour améliorer la qualité de la mesure actuelle de la performance des portefeuilles pays, utilisée dans la formule ABP, au cours de la période du FAD-13.

Les Plénipotentiaires sont invités à partager leurs points de vue sur le présent document et à donner leurs orientations sur les propositions soumises par la Direction. En particulier, ils sont priés de se prononcer sur les questions suivantes :

- Laquelle des six options mérite de faire l'objet d'une analyse plus poussée en vue de sa mise en œuvre au titre du FAD-13?
- Existe-t-il une autre option qui ne figure pas dans le présent document, mais qui mérite d'être étudiée?
- Quelle autre analyse serait indiquée pour la deuxième réunion sur la reconstitution du FAD-13?

Table des matières

Abréviations	iv
1. Introduction	1
2. Contexte	2
3. Système d'allocation basée sur la performance actuellement en vigueur	3
<i>Application de la formule ABP.....</i>	<i>4</i>
<i>Le cadre de soutenabilité de la dette et la formule du volume modifié.....</i>	<i>4</i>
<i>Décote IADM.....</i>	<i>5</i>
<i>Garantir l'allocation minimale</i>	<i>5</i>
4. Identification d'options pour un système plus robuste d'allocation basée sur la performance	5
<i>Domaine d'action prioritaire 1 : Aligner la méthodologie d'allocation de l'aide sur les priorités stratégiques et régionales du FAD.....</i>	<i>5</i>
<i>Domaine d'action prioritaire 2 : Garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays</i>	<i>8</i>
<i>Domaine d'action prioritaire 3 : Renforcer le cadre ABP pour les États fragiles.....</i>	<i>13</i>
<i>Domaine d'action prioritaire 4 (transversal) : Améliorer la qualité de la mesure de la performance du portefeuille</i>	<i>16</i>
5. Résultats de l'évaluation	17
6. Conclusion	20
7. Questions pour solliciter les orientations des Plénipotentiaires.....	20
Références bibliographiques	21
Annexe I: L'Évaluation des politiques et institutions des pays (EPIP) de la Banque africaine de développement.....	22
Annexe II: Formules ABP actuelles des autres institutions financières multilatérales.....	23
Annexe III: Résumé des scénarios de modélisation Scenarios	24
Annexe IV: Analyse détaillée des options pour améliorer le système ABP	25
Annexe V : Autres options analysées, mais non retenues	35
Annexe VI : Catégorisation de toutes les options analysées	40

Tableaux

Tableau 1: Population, RNB par habitant et Indice de développement des infrastructures en Afrique de certains pays (AIDI)	7
Tableau 2 : Coût des infrastructures et pouvoir d'achat lié à l'allocation minimale du FAD – comparaison entre 2006 et 2011	9
Tableau 3 : Allocation FAD, APD totale et part du FAD	11
Tableau 4: Investissement direct étranger (IDE) pour les pays exclusivement FAD ayant les revenus les plus élevés en 2005-2009	11

Abréviations

ABP	Allocation basée sur la performance
AIDI	Indice de développement des infrastructures en Afrique
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BIAD	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CSD	Cadre de soutenabilité de la dette
EPIP	Évaluation des politiques et institutions des pays
EPP	Évaluation de la performance pays
EVI	Indice de vulnérabilité économique
FAD	Fonds africain de développement
FAD-12	Douzième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement
FAD-13	Treizième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement
FEF	Facilité en faveur des États fragiles
FIDA	Fonds international de développement agricole
IDA	Association internationale de développement
NPPP	Notation de la performance du portefeuille pays
PMR	Pays membre régional
RMP	Revue à mi-parcours
RNB	Revenu national brut
SFI	Indice de fragilité de l'État
SLT	Stratégie à long terme

OPTIONS POUR UN SYSTEME PLUS ROBUSTE D'ALLOCATION FAD BASEE SUR LA PERFORMANCE

1. Introduction

- 1.1. Les ressources du Fonds africain de développement («FAD» ou «Fonds») sont allouées aux pays par, par le biais du système d'allocation basée sur la performance (ABP), ainsi qu'à l'enveloppe dédiée aux opérations régionales et à la Facilité en faveur des États fragiles (FEF1). Lors de la revue à mi-parcours (RMP) de la douzième reconstitution des ressources du Fonds (FAD-12), la Direction a présenté cinq pistes de réflexion pour moderniser et améliorer le système ABP en vue d'accroître l'efficacité des opérations du Fonds et leur incidence sur la croissance durable et inclusive. Les cinq pistes de réflexion étaient les suivantes : i) aligner la méthodologie d'allocation de l'aide sur les priorités opérationnelles du FAD ; ii) prendre en compte les facteurs propres au continent et aux régions, qui influent sur le développement des pays membres régionaux (PMR) ; iii) récompenser la performance axée sur les résultats ; iv) garantir un engagement significatif, par le biais des allocations pays ; v) améliorer le système d'allocation des ressources aux États fragiles.
- 1.2. Le présent document, qui fait suite aux orientations des Plénipotentiaires, à un séminaire du Conseil d'administration² et à d'autres discussions internes, propose six options à examiner dans la perspective de leur mise en œuvre au titre de la treizième reconstitution des ressources du Fonds (FAD-13). Quatre autres options ont été envisagées, sans toutefois être retenues à l'issue de l'examen préliminaire (voir annexe V, pour information). Le document présente par ailleurs quatre actions proposées pour améliorer la qualité de la mesure actuelle de la performance du portefeuille, utilisée dans la formule ABP.
- 1.3. Les six options sont regroupées en trois catégories, en fonction de leur domaine d'impact : i) aligner la méthodologie d'allocation sur les priorités stratégiques et régionales du Fonds ; ii) garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays ; et iii) renforcer la cadre ABP pour les États fragiles. L'analyse et l'évaluation de chaque option sont basées sur cinq critères : i) la clarté et la simplicité ; ii) la disponibilité des données ; iii) la variation des allocations, au cas où l'option est mise en œuvre ; iv) l'incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance ; et v) l'efficacité dans la réalisation des résultats.
- 1.4. Les options présentées dans le document ne concernent que le système ABP utilisé pour l'affectation des ressources FAD aux enveloppes nationales des pays. La FEF fait l'objet d'une analyse distincte dans le document intitulé : «Revue de l'engagement du Groupe de la Banque dans les États fragiles», et toute option concernant l'ABP pour les États fragiles, présentée ici, n'anticipe, ni n'empêche les discussions à ce sujet. Le cadre global d'allocation des ressources FAD, y compris l'ABP, l'enveloppe des opérations régionales et la FEF, sera le thème d'un document exhaustif destiné à la deuxième réunion sur la reconstitution du FAD-13. Les options présentées ici ne mettent pas l'accent sur la mobilisation des capacités, ni sur les mesures d'incitation en faveur du cofinancement. Ces aspects font l'objet d'une analyse distincte dans le document sur la capacité financière à long terme du FAD.
- 1.5. Il existe des liens très étroits entre le présent document et les documents intitulés «Revue de l'engagement du Groupe de la Banque dans les États fragiles» et «Capacité financière à long terme du FAD». Les questions liées à l'identification des États fragiles et aux critères d'éligibilité aux ressources additionnelles au titre de la FEF sont également importantes pour les discussions sur l'allocation des ressources à ces pays, par le biais de l'ABP. Parallèlement, la Direction est consciente du fait que certains pays seront touchés, non seulement par les modifications à introduire dans le système ABP, mais aussi par la proposition contenue dans le document sur la capacité financière à long terme et relative à la différenciation des conditions de financement. La Direction a adopté une approche globale et procédera à des analyses spécifiques pour chaque pays, si nécessaire.

¹ La Facilité en faveur des États fragiles a été créée en 2008 et est conçue pour fournir un appui aux pays membres régionaux éligibles, à travers trois piliers : le guichet de l'appui supplémentaire pour le financement des infrastructures, l'édification d'États capables et le renforcement de la responsabilité (pilier I) ; le guichet de l'apurement des arriérés (pilier II) ; et le guichet de l'assistance technique et du renforcement des capacités (pilier III).

² Un Conseil d'Administration a eu lieu le 14 décembre 2012.

- 1.6. Le document comprend six parties. La présente introduction est suivie de la section 2 qui porte sur le contexte. Ensuite, la section 3 donne un aperçu du système ABP. Les six options sont présentées à la section 4, tandis qu'un résumé de l'évaluation de chaque option figure à la section 5. La section 6 est la conclusion du document. Des informations supplémentaires sur les options, y compris les options qui ont fait l'objet d'une analyse préliminaire sans toutefois être retenues, figurent dans les annexes. En outre, une annexe technique distincte, contenant toutes les simulations, est disponible sur demande (en anglais uniquement).

2. Contexte

- 2.1. Tel que convenu durant la reconstitution du FAD-12 et lors de la RMP du FAD-12, la Direction a engagé une série de consultations internes et externes sur le système ABP du Fonds avec des universitaires, des représentants d'autres institutions financières multilatérales et des décideurs des pays donateurs du FAD et des PMR. S'appuyant sur ces consultations, la Banque africaine de développement (BAD), au regard de son rôle d'institution africaine du savoir, a organisé en février 2012 un séminaire de haut niveau sur les «Perspectives de l'allocation de l'aide dans une Afrique en évolution». Ce séminaire a enregistré la participation de spécialistes de l'aide et de chercheurs des PMR et des pays membres non régionaux. À la suite des discussions tenues lors de la RMP du FAD-12, la Direction a également organisé le 14 décembre 2012 un séminaire sur la question, à l'intention des Administrateurs de la BAD.
- 2.2. De ces consultations et de l'enquête auprès des clients conduite par la Banque en 2012, s'est dégagé un solide consensus autour de la nécessité de réviser le système ABP actuel, qui est mis en œuvre depuis 1999. Le système ABP permet de répartir les ressources en fonction de la corrélation entre les besoins des pays, mesurés par la taille de la population, le revenu national brut (RNB) par habitant, d'un côté, et la performance des pays, mesurée au moyen de l'évaluation des politiques et des institutions des pays (EPIP), de la notation de la gouvernance (NG) et de la notation de la performance du portefeuille pays (NPPP). Depuis plus de dix ans, le système est resté, pour l'essentiel, inchangé et calqué sur le modèle de celui de la Banque mondiale (BM). Au fil du temps, la situation économique et institutionnelle de l'Afrique et celle du Groupe de la Banque ont connu des changements importants qu'il serait sans doute nécessaire de prendre en considération dans le système d'allocation des ressources FAD.
- 2.3. Au regard des importants changements survenus dans le paysage de l'aide au développement, il apparaît nécessaire d'examiner les options visant à s'assurer que le système d'allocation des ressources FAD continue de répondre aussi bien aux exigences des donateurs qu'à celles des clients. La Direction reste consciente du fait que toute proposition d'amélioration du système ABP actuel doit reposer sur le principe que les ressources FAD sont utilisées de manière rationnelle dans les pays affichant de bons résultats sur le plan institutionnel et sur celui de la mise en œuvre des réformes (et notamment des réformes ciblant la gouvernance) et de l'exécution des projets.
- 2.4. Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays africains ont réalisé des progrès considérables en matière de stabilité macroéconomique et de croissance économique, mais ils n'ont pas réussi à obtenir des résultats similaires dans les domaines de la transformation sociale et de la réduction de la pauvreté. Les révolutions politiques intervenues dans les pays arabes en 2011 sont venues confirmer la nécessité de politiques et d'institutions favorisant une croissance inclusive. Conscient de cette nécessité d'améliorer la qualité de la croissance, le Groupe de la Banque formule sa Stratégie à long terme (SLT) pour sous-tendre sa vision du continent africain dans les dix prochaines années. Au regard de cette évolution, la Direction a estimé qu'il était nécessaire de réviser le système d'allocation des ressources FAD, afin de tenir davantage compte des besoins des PMR et d'aligner ce système sur la vision stratégique exposée dans la SLT.
- 2.5. Ces dernières années, le Groupe de la Banque s'est bâti une forte réputation d'institution du savoir, dotée d'une expertise analytique suffisante lui permettant de déterminer si un système d'allocation des ressources sur mesure constitue la meilleure option pour le Fonds. Le Groupe de la Banque a par ailleurs maintenu le cap, grâce à une orientation stratégique bien définie, qui a souvent été saluée par les donateurs et les clients, mais qui n'est pas prise en compte dans le système actuel.

- 2.6. Le cadre d'allocation des ressources est important, dans la mesure où il soutient la stratégie globale du Fonds, notamment pour : i) la mise en œuvre de la SLT 2013-2022 et la réalisation des objectifs stratégiques identifiés ; ii) la réponse aux changements intervenus dans l'architecture internationale de l'aide au développement, à la faveur de l'accent mis sur la nécessité de la complémentarité et de la division du travail ; et iii) la prise en compte des changements importants intervenus dans les pays bénéficiaires du FAD, notamment l'accès d'un plus grand nombre de pays exclusivement FAD aux ressources non concessionnelles.
- 2.7. Lors de la RMP, la Direction a présenté cinq pistes de réflexion pour moderniser le système ABP. Les participants se sont déclarés favorables à une revue du système ABP du FAD, y compris le traitement des États fragiles, se prononçant soit pour des ajustements mineurs, soit pour des réformes plus profondes. Les Plénipotentiaires ont reconnu la nécessité pour le système ABP d'être simple et transparent tant pour les pays bénéficiaires que pour les donateurs. La collaboration avec d'autres banques multilatérales de développement, et notamment avec l'Association internationale de développement (IDA), constitue également un aspect important, bien qu'il convienne de tenir compte des différences entre les priorités opérationnelles du FAD et celles de l'IDA.
- 2.8. Les participants ont souligné que toute option d'amélioration doit maintenir le critère de récompense des pays pour l'utilisation rationnelle des ressources économiques destinées à la réalisation du développement durable et au renforcement du rôle de la performance du pays comme «fondement» du système ABP. Les participants ont par ailleurs relevé que le problème de l'utilisation rationnelle des ressources mises à la disposition des pays aux fins de développement ne peut être résolu par le seul recours à la formule ABP, et qu'il faut également s'y attaquer d'un point de vue programmatique, en choisissant et en concevant des instruments d'aide adaptés aux caractéristiques et aux contextes particuliers des pays.

3. Système d'allocation basée sur la performance actuellement en vigueur

- 3.1. Le système ABP actuel date du FAD-11, à la suite de l'introduction de certains changements dans le système institué au titre du FAD-8. Les principaux changements portaient sur la création d'une facilité spécialement pour les États fragiles et la suppression subséquente du facteur de renforcement post-conflit dans la formule ABP, ainsi que sur la séparation des groupes A à C du groupe D de l'évaluation des politiques et institutions des pays (EPIP), le groupe D devenant la notation de la gouvernance (voir annexe I pour les différents groupes et les 16 critères de l'EPIP). D'autres changements, légers cependant, portaient sur le calendrier de la notation du cadre de soutenabilité de la dette (CSD), les données sur la population et le RNB par habitant, et la structure de NPPP (aujourd'hui connue sous l'appellation d'évaluation de la performance du portefeuille).
- 3.2. L'allocation annuelle des ressources FAD aux PMR éligibles est un processus qui comporte six étapes :
- Premièrement, une provision est faite pour l'enveloppe dédiée aux opérations régionales et à la FEF. Pour le cycle du FAD-12, une provision de 1 164 millions d'UC (soit 20 % des ressources totales) a été faite pour les opérations régionales et 764 millions d'UC pour la FEF ;
 - Deuxièmement, tous les pays FAD reçoivent une allocation minimale, fixée actuellement à 5 millions d'UC par cycle, soit 1,67 million d'UC par an ;
 - Troisièmement, le reste des ressources est alloué aux pays éligibles sur la base des évaluations annuelles de la performance et des besoins des pays, selon la formule ABP ;
 - Quatrièmement, les modalités de financement propres à chaque pays (prêts, dons ou panachage prêts/dons) sont déterminées au moyen du cadre conjoint de viabilité de la dette de la BM et du Fonds monétaire international ;
 - Cinquièmement, l'allègement de dette consenti en faveur des PMR éligibles, au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), est déduit de l'allocation du pays bénéficiaire, et les ressources fournies par les donateurs pour compenser le FAD à ce titre sont ensuite réaffectées à tous les pays exclusivement FAD, par le biais du système ABP ;

- Enfin, toutes les allocations dont le montant est inférieur au minimum de 5 millions d'UC, sont complétées pour atteindre le niveau minimum requis.

Application de la formule ABP

- 3.3. Les ressources sont allouées aux pays en fonction de leurs besoins, qui sont déterminés sur la base du RNB par habitant, de la taille de la population et de la performance du pays, mesurée au moyen de la note qui lui est attribuée au titre de l'évaluation de sa performance :

$$A_i = \frac{S_i}{\sum_1^N S_i} \times Total_ABP_enveloppe$$

Où A_i est l'ABP de base pour le pays i et

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

Avec

$$EPP_i = 0,26 EPIP_{(A-C)_i} + 0,58 NG_i + 0,16 NPPP_i$$

At:

EPP_i	est l'évaluation de la performance du pays i
$(RNB/P)_i$	est le revenu national brut (RNB) par habitant du pays i
$EPIP (A-C)_i$	est l'évaluation des politiques et des institutions du pays i
NG_i	est la notation de la gouvernance du pays i
$NPPP_i$	est la notation/note de la performance du portefeuille pour le pays i
P_i	est la population du pays i

- 3.4. Toutes choses restant égales par ailleurs, une augmentation du RNB par habitant d'un pays, par rapport aux autres pays FAD, entraîne une diminution de l'allocation par habitant, tandis qu'une augmentation relative de la note attribuée au titre de l'évaluation de la performance d'un pays, en raison de l'impact positif net de l'EPIP, de la notation de la gouvernance et/ou de la notation de la performance du portefeuille, entraînera une augmentation de l'allocation par habitant. Les pays ayant une forte population reçoivent des ressources plus importantes, en valeur absolue.
- 3.5. Le plafond fixé pour les pays au stade de l'allocation de base est actuellement de 10 % de l'enveloppe ABP totale³, l'excédent étant réaffecté au reste des pays. Les allocations de base pour les pays à financement mixte⁴ sont soumises à une décote de 50 %, dont le montant est réaffecté au reste des pays. Aucun autre plafond n'est appliqué jusqu'à la fin du processus (en d'autres termes, aucun plafond n'est fixé pour les allocations résultant de l'application de la formule du volume modifié et des ajustements au titre de l'IADM).

Le cadre de soutenabilité de la dette et la formule du volume modifié

- 3.6. Le CSD est utilisé pour déterminer le risque de surendettement de chaque pays. Il repose sur deux critères : la solidité institutionnelle et la qualité des politiques permettant de faire face au surendettement, et les indicateurs du fardeau de la dette, propres au pays (par exemple la valeur actualisée nette du ratio dette/produit intérieur brut, la valeur actualisée nette du ratio dette/exportations, et le ratio service de la dette/exportations). Les pays sont classés en trois catégories, selon le système de «feux de signalisation» tricolores, le rouge indiquant un risque de surendettement élevé, le jaune un risque modéré, et le vert un risque faible. Les pays de la catégorie «feu rouge» peuvent bénéficier de 100 % de dons, ceux de la catégorie «feu vert» de 100 % de prêts, et ceux de la catégorie «feu jaune» d'un panachage de 50 % de dons et de 50 % de prêts. Les pays atypiques, les pays à financement mixte et les pays en reclassement ne sont pas éligibles aux dons, quelle que soit leur situation au regard du CSD.

³ En 2012, un plafond de 10% a été appliqué uniquement à l'Éthiopie et au Nigeria.

⁴ Le Nigeria était le seul pays à financement mixte en 2012.

- 3.7. Le but primordial de cette formule est de couvrir en amont le manque à gagner et les frais administratifs afférents aux allocations sous forme de dons et de renforcer la structure incitative du système ABP. Cette approche prévoit l'application d'une décote sur le volume de 20 % pour toutes les ressources ABP sous forme de dons, soit une portion de 14,57 % liée aux commissions, et une portion de 5,43 % liée à l'incitation⁵. La méthode d'allocation minimale est ensuite utilisée pour réaffecter la portion liée à l'incitation à tous les pays exclusivement FAD, afin de renforcer la structure incitative du système ABP.

Décote IADM

- 3.8. Le lancement de l'IADM, en septembre 2006, a introduit une nouvelle étape dans le processus d'allocation des ressources FAD. L'allègement de la dette des PMR éligibles, au titre de l'IADM, est déduit de leurs allocations, avec un mécanisme de décote. Les ressources fournies par les donateurs pour compenser le FAD à ce titre sont ensuite réaffectées à tous les pays exclusivement FAD, par le biais des allocations minimales prévues dans la première étape du processus d'allocation.

Garantir l'allocation minimale

- 3.9. Toute allocation à un pays, qui est inférieure à 5 millions d'UC pour un cycle de trois ans (1,667 millions d'UC par an) du fait de l'application de la formule du volume modifié et des ajustements au titre de l'IADM, est complétée pour atteindre le niveau minimum, qui a été fixé en 2002 (FAD-10).

4. Identification d'options pour un système plus robuste d'allocation basée sur la performance

- 4.1. En se basant sur les orientations fournies en matière de sélectivité par les Plénipotentiaires lors de la RMP du FAD-12, la présente section passe en revue les trois domaines d'action prioritaires permettant d'améliorer le système ABP : i) aligner la méthodologie d'allocation de l'aide sur les priorités stratégiques et régionales du FAD ; ii) garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays ; et iii) renforcer le système ABP pour les États fragiles. La section couvre également le domaine transversal du renforcement de la qualité de la mesure actuelle de la performance du portefeuille (NPPP).
- 4.2. Pour chaque domaine prioritaire, nous décrivons la situation actuelle, le bien-fondé de l'intervention et les options d'amélioration identifiées par la Direction. L'analyse et l'évaluation des différentes options sont présentées à la section 5, et les statistiques descriptives à l'annexe IV (c'est-à-dire la distribution selon la performance, la variation entre petites et grandes allocations, etc.). Les options ne s'excluent pas mutuellement, et les Plénipotentiaires peuvent choisir d'appliquer simultanément plusieurs options.

Domaine d'action prioritaire 1 : Aligner la méthodologie d'allocation de l'aide sur les priorités stratégiques et régionales du FAD

- 4.3. Le renforcement des liens entre le système ABP actuel et les priorités stratégiques du Fonds telles que l'infrastructure et la croissance inclusive permettrait d'aligner la structure d'incitation du système ABP sur les domaines d'engagement direct du Fonds. Il clarifierait également davantage le système pour les clients, en établissant une corrélation plus directe entre les opérations du Fonds et les domaines dans lesquels la performance des pays est mesurée.
- 4.4. Compte tenu du rôle plus solide des nouveaux donateurs en Afrique et de l'accent pratiquement exclusif que mettra l'IDA sur les pays à faible revenu d'Afrique d'ici 2025, ces liens permettraient également d'affiner l'avantage comparatif et la complémentarité du Fonds au sein de l'architecture mondiale du financement du développement. La plupart des banques régionales de développement utilisant le système ABP tiennent déjà compte des liens entre

⁵ Les allocations pays relatives aux ABP des États fragiles éligibles aux dons sont soumises uniquement à la décote liée aux commissions de 14,57 %. Ces pays sont exclus de la déduction et de la réaffectation de la portion de la décote liée à l'incitation. La décote pour les dons ne s'applique pas aux allocations complémentaires au titre du pilier I de la Facilité en faveur des États fragiles.

leurs mandats, leurs priorités stratégiques et leurs allocations pays. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) prend en considération la performance dans le secteur rural et les besoins des populations rurales, et la Banque de développement des Caraïbes prend en compte les indicateurs de vulnérabilité, tandis que la Banque interaméricaine de développement (BIAD) utilise une EPIP modifiée, alignée sur ses domaines d'intervention (voir annexe II).

Croissance inclusive

- 4.5. Selon la SLT en préparation, la croissance inclusive est un objectif transversal qui rendra tous les Africains plus prospères, en partie en leur offrant un plus grand nombre d'opportunités économiques, indépendamment de l'âge, du sexe, de l'ethnie ou de la localisation géographique. La SLT préconise «une croissance économique se traduisant par l'élargissement de l'accès à des opportunités socioéconomiques durables pour un plus grand nombre de personnes, de régions ou de pays, tout en protégeant les pauvres, le tout dans un environnement caractérisé par l'équité, la justice et la pluralité politique⁶». Le concept de croissance inclusive va au-delà de la répartition des revenus pour prendre en compte le contexte précis de l'Afrique dans les huit domaines suivants : la création d'emplois, y compris le perfectionnement des compétences en vue d'accroître la compétitivité ; l'égalité dans l'accès aux infrastructures et services sociaux de base ; l'accès aux opportunités économiques ; la participation citoyenne et la responsabilité ; l'intégration régionale, en particulier pour les pays de taille restreinte et les pays sans littoral ; la protection sociale et l'inclusion ; l'accès au savoir productif ; et la productivité agricole. Toutefois, la plupart de ces domaines sont faiblement pris en compte dans le système ABP actuel.
- 4.6. S'agissant de la performance, les récents développements dans la région ont mis en évidence d'importantes limites du cadre EPIP utilisé par le FAD. Des questions telles que les politiques gouvernementales d'emploi, la prévention des conflits et la sécurité alimentaire, qui sont centrales pour la réalisation d'une croissance inclusive, ne sont pas directement couvertes dans le questionnaire EPIP actuel. Au regard de l'expertise et des capacités accrues du Groupe de la Banque, les critères utilisés pour mesurer la performance institutionnelle dans des domaines transversaux d'une importance cruciale pour l'Afrique, par exemple l'égalité hommes-femmes, l'intégration des minorités ethniques, la résilience au changement climatique et la durabilité de l'environnement, méritent d'être rationalisés et clarifiés.
- 4.7. Pour ce qui est des besoins, les indicateurs actuels (RNB par habitant et taille de la population) ne permettent pas de prendre dûment en compte des éléments tels que la prévalence de la pauvreté et la répartition des revenus. Les indicateurs de besoins et capacités dans le domaine du développement social, liés à la priorité opérationnelle du Groupe de la Banque portant sur la croissance inclusive, par exemple le niveau du capital humain et l'équité sociale, ne sont pas pris en compte dans la formule actuelle. Les diverses caractéristiques structurelles des pays bénéficiant des concours FAD figurent également parmi les éléments manquants. À titre d'exemple, près d'un tiers des pays africains sont des pays sans littoral qui n'ont pas un accès direct aux ports maritimes et aux réseaux internationaux de transport. Certains de ces pays sont des pays producteurs de pétrole, ce qui les rend hautement vulnérables aux chocs extérieurs et au changement climatique.

Infrastructure

- 4.8. Le développement des infrastructures demeure le principal moyen pour le FAD de favoriser une croissance économique inclusive et durable en Afrique. L'investissement dans les infrastructures permet des avancées sur les plans du développement humain et de la réduction de la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Lors du Sommet du G-8 tenu en 2005, la communauté internationale s'est engagée à fournir un appui significatif pour les infrastructures. La Commission de la croissance et du développement (2008) considère également l'investissement dans les infrastructures comme crucial pour la transformation structurelle et la diversification des exportations. D'autres études récentes confirment par ailleurs la corrélation positive entre l'infrastructure et la croissance économique⁷.

⁶ BAD. 2012. *Au centre de la transformation de l'Afrique : Stratégie 2013-2022*, document ADB/BD/WP/2012/110/Rev.1.

⁷ Anyanwu and Erhijakpor (2009); Canning and Pedroni (2008); Égert, Kozluk and Sutherland (2009).

- 4.9. La grande part revenant aux infrastructures dans le portefeuille FAD, avec plus de 60 % des opérations FAD au titre du FAD-11 et du FAD-12, reflète la prise de conscience, par le Groupe de la Banque, du fait que le développement des infrastructures est un facteur clé de développement de l'Afrique et un ingrédient indispensable pour l'intégration régionale et la croissance économique. Elle reflète également la contribution significative des infrastructures au développement humain, à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. L'Étude diagnostique des infrastructures en Afrique par pays montre que l'investissement dans les infrastructures est à créditer de plus de la moitié des récentes améliorations en matière de croissance économique en Afrique et peut même faire plus⁸.
- 4.10. Toutefois, l'importance des infrastructures n'est pas pleinement prise en compte dans le système ABP actuel. S'agissant de la performance, l'EPIP ne comprend pas de références directes aux réponses politiques et institutionnelles des pays visant à couvrir leurs besoins en infrastructures. L'investissement dans les infrastructures concourant à la transformation, dans la perspective de la croissance inclusive et durable, nécessite une stratégie gouvernementale systématique et cohérente sur une longue période.
- 4.11. S'agissant des besoins, les facteurs liés au RNB par habitant et à la taille de la population ne permettent pas de tenir compte des différences dans le niveau de développement des infrastructures à travers l'Afrique (tableau 1). Des pays tels que le Mali et le Tchad, qui ont pourtant un RNB par habitant et une taille de la population similaires, ont des niveaux bien différents de développement des infrastructures. Le contraire est également vrai : des pays tels que le Niger et la République démocratique du Congo (RDC), dont la taille de la population et le RNB par habitant diffèrent considérablement, ont des niveaux similaires de développement des infrastructures.

Tableau 1: Population, RNB par habitant et Indice de développement des infrastructures en Afrique de certains pays (AIDI)

Pays	RNB par habitant (en USD) Moyenne 2008-2010	Population (en millions d'habitants) 2010	AIDI 2010
Tchad	593,3	11,51	14,05
Mali	563,3	13,32	28,86
Niger	346,7	15,89	16,90
RDC	170,0	67,83	14,38

Source: BAD.

Notes: L'Indice de l'AIDI est un indice composite comportant cinq indicateurs : i) la production nette d'électricité (kilowatt/h par habitant) ; ii) le nombre total d'abonnés à la téléphonie fixe et mobile (pourcentage de la population totale) ; iii) les routes revêtues (pourcentage de toutes les routes) ; iv) l'accès à l'eau (pourcentage de la population) ; et v) l'accès à l'assainissement (pourcentage de la population).

Options identifiées pour une amélioration

- 4.12. Tenter de résoudre les problèmes décrits ci-dessus pose de sérieux défis liés à disponibilité de données et à la méthodologie. Par exemple, inclure de nouveaux paramètres de mesure de la pauvreté et/ou de l'intégration économique ou sociale (tels que l'indice numérique de pauvreté ou le coefficient de Gini) dans la formule ABP affaiblirait un système qui repose sur la possibilité d'une comparabilité juste et robuste entre pays. Les données provenant des enquêtes auprès des ménages, qui servent de base au calcul de ces indicateurs, sont difficiles et coûteuses à rassembler et, par conséquent, sont rares, incomplètes ou font totalement défaut dans les pays FAD. Compte tenu de ces lacunes, la Direction a identifié l'option suivante comme étant la plus indiquée pour mieux aligner le système d'allocation sur les priorités stratégiques et opérationnelles du FAD.

⁸ BM. 2010. *Infrastructures en Afrique : le temps de la transformation*.

Option 1 : Réviser progressivement le questionnaire EPIP existant et inclure l'Indice annuel de développement des infrastructures en Afrique dans la formule ABP comme composante relative aux besoins

- 4.13. Cette option renforcerait la robustesse du principal indicateur de performance du système ABP, l'EPIP, tout en complétant les paramètres existants de mesure des besoins par pays. La révision progressive du questionnaire EPIP est justifiée par les progrès accomplis par le Groupe de la Banque dans le renforcement de son analyse des facteurs déterminants et des indicateurs de croissance inclusive et durable en Afrique. L'inclusion dans la formule l'Indice annuel de l'AIDI, mis au point par la BAD, est conforme au rôle de la Banque en tant que première institution de savoir produisant des données de haute qualité pour éclairer les processus d'élaboration de politiques en Afrique.

Révision progressive du questionnaire EPIP

- 4.14. Dans une première phase et pour ce qui est des notes de l'EPIP de 2013 (qui seront utilisées pour le calcul des allocations de 2014), la révision progressive du questionnaire viserait à renforcer l'évaluation de la performance des politiques et institutions, par rapport aux priorités opérationnelles du FAD, telles que le développement des infrastructures et l'intégration régionale. Il peut s'agir de modifier une question ou une autre, d'ajouter ou de remplacer certaines questions, de modifier la pondération des questions à l'intérieur des groupes ou de modifier la pondération de groupes entiers. Les questions et les résultats qui en découlent viseraient à prendre davantage en compte les circonstances propres aux pays afin de rendre possible une approche plus adaptée. Dans une seconde phase, une fois que la Banque aura acquis suffisamment d'expérience dans l'élaboration d'indicateurs de performance fiables, le questionnaire serait à nouveau revu afin d'évaluer de façon plus détaillée et plus complète la qualité des institutions et des politiques des pays en vue de promouvoir la croissance inclusive et la transition vers la croissance verte.

Inclusion de l'AIDI comme composante relative aux besoins dans la formule ABP

- 4.15. L'AIDI analyse la situation et les progrès en matière de développement des infrastructures en Afrique, au moyen de cinq indicateurs : i) la production nette d'électricité ; ii) le nombre d'abonnements à la téléphonie mobile et fixe ; iii) le pourcentage de routes revêtues ; iv) l'accès à l'eau ; et v) l'accès à l'assainissement. Chaque pays reçoit une note allant de 0 (le niveau le plus bas de développement des infrastructures) à 100 (niveau le plus élevé). L'indice sera inclus dans la formule ABP avec un exposant négatif, de sorte qu'une note plus faible, c'est-à-dire le cas d'un faible niveau d'infrastructures, entraînerait une augmentation de l'allocation. Conformément aux priorités stratégiques et opérationnelles du Fonds et en accord avec la SLT, l'intégration de l'AIDI dans la formule ABP permettrait d'orienter l'appui substantiel du FAD en faveur des infrastructures vers les pays disposant d'infrastructures physiques de base relativement peu développées. Cette approche mieux ciblée permettrait aux pays défavorisés d'exploiter pleinement leur potentiel et de réaliser des progrès sur les plans de la productivité et de la croissance économiques, du commerce et de réduction de la pauvreté.

Domaine d'action prioritaire 2 : Garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays

- 4.16. Cette sous-section présente trois facteurs qui constituent des obstacles à un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, et la façon dont ces obstacles pourraient être surmontés grâce à la formule ABP : i) le montant et l'ajustement (ou le non-ajustement) de l'allocation minimale ; ii) l'importance de la population dans la détermination du montant des allocations ; et iii) le rôle du FAD par rapport aux autres pourvoyeurs d'aide publique au développement (APD) et aux ressources non concessionnelles.

Montant des allocations

- 4.17. En 2012, quatre des 41 pays éligibles aux concours FAD ont reçu l'allocation minimale de 1,67 million d'UC (qui correspond à 5 millions d'UC par cycle), fixée conformément à la formule ABP en 2002 (FAD-10). Huit pays ont reçu une allocation inférieure au montant minimum de 3

millions d'UC par an de l'IDA, soit 9 millions d'UC par cycle⁹. Dans le même temps, seuls deux pays ont été affectés par le plafond de 10 % appliqué aux allocations de base¹⁰.

- 4.18. Comme le principe de l'allocation minimale a été fixé en 2002 durant le FAD 10, le montant de l'allocation minimale est demeuré inchangé depuis cette date alors que la taille du FAD a plus que doublé et que le taux d'inflation en Afrique subsaharienne a atteint un niveau moyen de 9% par an (11% dans les pays FAD).
- 4.19. Une augmentation du montant des allocations minimales permettrait au FAD de financer davantage de projets d'investissement dans les pays bénéficiant de faibles allocations et d'exploiter les effets d'économies d'échelle. L'effet d'échelle dans les projets d'infrastructure en Afrique est clairement établi, comme l'illustre le différentiel de coût entre les petits et les grands projets d'infrastructure (tableau 2). Le fait de disposer de la capacité de financer des projets de grande envergure permet aux pays de profiter de coûts unitaires beaucoup moins élevés. Si l'on prend en compte le fait que les grands projets engendrent des coûts unitaires moins élevés, un investissement de 5 millions d'UC (l'allocation minimale actuelle) se traduit par 7 kilomètres supplémentaires de routes, 600 kilomètres supplémentaires de lignes de distribution d'électricité ou 225 kilomètres supplémentaires de conduites d'eau. Le tableau 2 montre également comment le non-ajustement des ressources, pour tenir compte de l'inflation générale, affecte le pouvoir d'achat conféré par les allocations minimales du FAD. Le même montant de ressources pourrait se traduire par 2,5 kilomètres de routes de moins, 35 kilomètres de lignes de distribution d'électricité de moins ou 35 kilomètres de conduites d'eau de moins en 2011, par rapport à 2006.

Tableau 2 : Coût des infrastructures et pouvoir d'achat lié à l'allocation minimale du FAD – comparaison entre 2006 et 2011

Type	Unité	Coût en 2006	Pouvoir d'achat lié à l'allocation minimale du FAD en 2006*	Pouvoir d'achat lié à l'allocation minimale du FAD en 2011	Écart
Électricité					
Lignes de distribution de <66kv	USD/km de ligne	27 632	280,5	245,4	-35,1
Lignes de distribution de >= 66kv	USD/km de ligne	8278	936,2	819,1	-117,1
Postes <=50 MVA	USD/MVA	205 682	37,7	33,0	-4,7
Postes >50 MVA	USD/MVA	68 865	112,5	98,5	-14,1
Routes					
Construction (routes revêtues) < 50km	USD/km de voies	401 646	19,3	16,9	-2,4
Construction (routes revêtues) >= 50km	USD/km de voies	290 639	26,7	23,3	-3,3
Réhabilitation (routes revêtues) < 50km	USD/km de voies	352 613	22,0	19,2	-2,7
Réhabilitation (routes revêtues) >= 50km	USD/km de voies	299 551	25,9	22,6	-3,2
Eau et assainissement					
Conduites – petit diamètre	USD/km	26 000	298,1	260,8	-37,3
Conduites – diamètre moyen	USD/km	144 000	53,8	47,1	-6,7

* Tous les chiffres sont exprimés en kilomètre, à l'exception de ceux concernant les postes qui sont exprimés en méga-volt ampère (MVA).

⁹ En 2013, 3 des 40 pays éligibles au FAD ont reçu l'allocation minimale de 1,67 million d'UC et 9 pays ont reçu une allocation inférieure au niveau de l'allocation minimale de l'IDA (3 millions d'UC par an).

¹⁰ Nigeria et Éthiopie.

- 4.20. Les pays recevant des allocations plus réduites sont également plus susceptibles de subir les conséquences négatives de l'étape du processus d'allocation liée à l'abattement prévu au titre de l'IADM. En général, comme 29 des 41 éligibles aux concours du FAD sont aussi désormais éligibles à l'allègement de dette au titre de l'IADM, les effets de l'abattement et de la réallocation au titre de l'IADM sur les allocations finales du FAD sont moindres que dans le cadre de l'IDA. En 2012, les montants ont été retirés à 26 pays et ont été réaffectés à l'ensemble des 38 pays exclusivement FAD, c'est-à-dire en grande partie aux mêmes pays¹¹. Toutefois, le FAD-12 a vu les quatre premiers pays tomber en dessous de l'allocation minimale, en raison du montant de l'abattement opéré au titre de l'IADM, lequel montant n'est pas compensé par une réallocation de ressources. Dans le même temps, l'analyse effectuée par la Direction conclut que l'augmentation de l'allocation minimale est un moyen plus simple et plus efficace de surmonter ce problème que la limitation de l'abattement (les options non retenues sont présentées à l'annexe V).

Importance de la population dans la détermination du montant des allocations

- 4.21. Dans le cadre du système actuel, l'importance accordée à la population dans la formule explique en grande partie le montant de l'allocation, faisant de ce facteur celui qui a la plus forte corrélation avec le montant des enveloppes allouées aux pays selon le système ABP¹². Un exercice de simulation simple montre que si l'on faisait abstraction de toutes les différences démographiques (c'est-à-dire si on supposait que tous les pays ont le même nombre d'habitants), les cinq allocations actuellement les plus importantes seraient réduites de moitié en moyenne, tandis que les cinq allocations les plus faibles seraient multipliées par cinq¹³.
- 4.22. La formule actuelle ne prend pas en considération des aspects tels que l'insularité, les conditions géographiques et naturelles qui augmentent le coût des investissements pour les pays de taille relativement petite. De plus, comme le facteur démographique pèse davantage que chacune des trois composantes de l'évaluation de la performance pays, une part importante des ressources FAD est consacrée aux pays plus peuplés affichant une faible performance du portefeuille et des résultats peu satisfaisants dans le cadre de l'EPIP. Les données montrent également que l'utilisation des ressources allouées selon la formule ABP est plus rapide dans les pays bénéficiant d'allocations relativement faibles. Tout ceci laisse penser que l'exposant actuel du facteur démographique limite le niveau de ressources qui va vers certains pays à faible population, alors qu'ils en ont besoin et qu'ils ont la capacité d'utiliser ces ressources de telle sorte que la performance et l'efficacité globales du portefeuille du Fonds seraient augmentées.

Rôle relatif du FAD par rapport aux autres bailleurs de fonds et aux pourvoyeurs de ressources non concessionnelles

- 4.23. Le tableau 3 montre que les pays recevant les montants les plus faibles au titre des allocations FAD (ABP + pilier I de la FEF) en 2012¹⁴ ont également reçu le moins d'APD provenant d'autres sources. Dans trois de ces pays, le FAD (ABP + pilier I de la FEF) fournit plus de 20 % du montant total de l'APD. Par contre, dans aucun des huit principaux pays bénéficiaires des allocations FAD, le FAD ne fournit plus de 10 % de l'APD. Autrement dit, les pays ayant de faibles allocations dépendent davantage du FAD pour financer leur développement que les pays ayant des allocations importantes.

¹¹ En 2012, 15 pays (dont 5 Etats fragiles) recevaient, après l'étape de l'abattement et de la réallocation, une allocation moins élevée que celle dont ils bénéficiaient auparavant, en moyenne 2,3 millions d'UC en moins (soit 21,5 % de leur allocation), alors que 23 pays (dont 12 Etats fragiles) recevaient après cette étape une allocation accrue en moyenne de 1,5 million d'UC (soit 6,6 % en plus), le reste des pays n'enregistrant aucune évolution de leur allocation.

¹² D'après la corrélation entre le volume des allocations pays et les différents éléments de la formule ABP pour 2012 : 0,62 pour la population, 0,51 pour l'EPIP, 0,48 pour la notation de la gouvernance, 0,19 pour la performance du portefeuille et -0,06 pour le RNB par habitant.

¹³ Calculs de la Direction basés sur les allocations pays de 2012 dans le cadre du FAD-12.

¹⁴ La Somalie n'a pas été incluse, car elle n'a reçu aucun décaissement du FAD pendant la période considérée.

Tableau 3 : Allocation FAD, APD totale et part du FAD

Pays	Classement selon l'ALLOCATION FAD ¹ en 2012	Classement selon le montant total des décaissements d'APD en 2005-2010 ²	Décaissements du FAD, en pourcentage du montant total des décaissements d'APD en 2005-2010 ³
Éthiopie	1	8,00	9,38
Tanzanie	2	1,00	8,47
Kenya	3	4,00	3,05
Ouganda	3	5,00	8,85
Ghana	5	6,00	7,77
RDC	6	10,00	3,74
Nigeria	7	3,00	0,62
Mozambique	8	2,00	8,62

Guinée-Bissau	30	34,00	21,76
Comores	31	38,00	0,70
Lesotho	32	35,00	5,84
Érythrée	33	32,00	4,52
Djibouti	34	36,00	5,85
Gambie	35	33,00	24,21
Mauritanie	36	26,00	12,73
Sao Tomé-et-Principe	36	37,00	28,67

Sources : BAD pour les allocations FAD, et OCDE pour l'APD totale.

Notes : (1) ABP + pilier I de la FEF, classement sur 36 pays ; (2) classement sur 37 ; (3) calculs de la BAD basés sur les données du CAD de l'OCDE.

- 4.24. Les données montrent aussi que les pays FAD affichant le RNB par habitant le plus élevé reçoivent souvent les niveaux les plus élevés d'investissement direct étranger (IDE) par habitant (à l'exception du Cameroun et de la Côte d'Ivoire). En outre, certains pays appartenant à ce groupe ont bénéficié d'un accès plus large aux marchés de capitaux comme l'illustrent certaines émissions d'obligations de dette publique ou garantie par l'Etat, au cours des dernières années. Limiter le volume ou durcir les conditions d'accès aux allocations FAD pour de tels pays ayant des niveaux de revenu relativement plus élevés libérerait les ressources limitées du Fonds au profit des pays qui ont des besoins plus importants et où le FAD peut jouer un rôle relativement plus important par rapport aux autres sources non concessionnelles de financement.

Tableau 4: Investissement direct étranger (IDE) pour les pays exclusivement FAD ayant les revenus les plus élevés en 2005-2009

Pays	RNB par habitant	Pays
République du Congo	1990,00	654,72
Soudan	1266,67	61,72
Djibouti	1260,00	136,90
Ghana	1190,00	91,32
Cameroun	1183,33	10,75
Nigeria	1180,00	48,02
Côte d'Ivoire	1130,00	19,24
Sao Tomé-et-Principe	1113,33	240,41
Sénégal	1063,33	25,04
Lesotho	1050,00	52,46
Zambie	1010,00	84,55
Mauritanie	986,67	31,07

* RNB par habitant, méthode de l'Atlas, OCDE pour l'APD.

Options identifiées pour une amélioration

- 4.25. Les options analysées par la Direction pour ce domaine d'action prioritaire sont de deux types : i) une modification des mesures ad hoc complétant la formule ABP, qui influe sur le montant de l'allocation ; ii) une modification des indicateurs existants des besoins et/ou de la performance par pays dans la formule ABP. De toutes les options analysées, trois ont été identifiées par la Direction comme étant les plus à même d'être appliquées éventuellement dans le cadre du FAD-13. Les autres options qui n'ont pas été retenues, notamment l'abaissement du plafond de 10 % sur les allocations de base, sont présentées à l'annexe V.

Option 2 : Augmenter l'allocation minimale actuelle de 5 millions d'UC pour la porter à 10, 15 ou 20 millions d'UC

- 4.26. Tel qu'indiqué plus haut, l'augmentation du montant de l'allocation minimale permettrait aux pays FAD de bénéficier d'importantes économies d'échelle. Elle fournirait également une base plus large pour démultiplier les financements du FAD et renforcer leur rôle de catalyseur. À titre d'illustration, la Direction a effectué des simulations en tablant sur des allocations minimales de 10, 15 ou 20 millions d'UC pour l'ensemble du cycle. Le scénario basé sur une allocation minimale à 10 millions d'UC représenterait un doublement du minimum actuel, tandis que l'allocation à 20 millions est considérée actuellement comme une «allocation réduite» donnant droit à des dérogations à la clause de partage des coûts, dans le contexte du Cadre des opérations régionales¹⁵. De nouvelles discussions peuvent être engagées concernant le montant exact de l'allocation minimale (par exemple en ajustant les montants en fonction de l'inflation moyenne en Afrique au cours des dix dernières années).

Option 3 : Diminuer l'exposant relatif à la population pour le ramener de 1 à 0,75 ou 0,5

- 4.27. Aux fins d'illustration, la Direction a choisi d'inclure dans le présent rapport des simulations tablant sur un exposant de 0,75 et de 0,5. L'exposant de 0,5 représente une diminution de moitié de l'exposant actuel, tandis que celui de 0,75 constitue le point médian entre les deux. Ces deux scénarios illustrent l'impact potentiel des variations de l'exposant relatif à la population sur les allocations pays. Si les Plénipotentiaires décident d'étudier cette option, des scénarios alternatifs pourraient émerger, à la suite d'une analyse statistique et empirique plus poussée.

Option 4 : Augmenter l'exposant (négatif) relatif au RNB par habitant pour le porter de -0,125 à -0,25, -0,5 ou -1

- 4.28. Les Pays à faible revenu sont souvent très tributaires des ressources concessionnelles et éprouvent normalement plus de difficultés à accéder à des financements non concessionnels. Ceci les rend plus vulnérables aux fluctuations des flux financiers engendrées par la crise financière et économique, qui peuvent également avoir une incidence sur les contributions des donateurs. Augmenter l'exposant négatif du RNB par habitant permettrait de mieux cibler les ressources du FAD vers les pays qui reçoivent peu de financements non concessionnels. La Direction a choisi d'inclure trois simulations à titre d'exemple : un exposant égal à -0.25, un égal à -0.5 et un égal à -1. L'exposant égal à -0.25 fait référence à celui qui est utilisé par la Banque Asiatique de Développement (BASD). L'exposant égal à -1 fait référence à celui qui est utilisé par la BIAD. L'exposant égal à -0.5 est un choix arbitraire correspondant au point médian entre les deux. Des scénarios alternatifs pourraient résulter d'analyses statistiques et empiriques plus poussées, si les Plénipotentiaires souhaitent que l'option soit approfondie.
- 4.29. La Direction considère le niveau du RNB par habitant comme une bonne approximation de l'accès des pays FAD aux autres sources de financement. Tel qu'indiqué plus haut, les pays affichant les RNB par habitant les plus élevés parmi les bénéficiaires des concours du FAD enregistrent également les volumes les plus élevés d'IDE par habitant, et certains d'entre eux ont acquis un large accès aux marchés de capitaux au cours des dernières années. Pour les 20 principaux pays bénéficiaires des concours du FAD, en termes de RNB par habitant, la corrélation entre ce paramètre et les apports nets d'IDE par habitant est élevée (76 %). Dans le même temps, le recours au RNB par habitant permet de «protéger» les pays ayant des niveaux élevés d'IDE, mais dont les niveaux de revenu restent faibles, comme le Liberia, qui continuent

¹⁵ BAD. 2008. *Cadre stratégique et opérationnel régissant les opérations régionales* (ADB/BD/WP/2008/31, 19 février 2008).

d'avoir besoin de financements extérieurs substantiels à taux concessionnel. Augmenter l'exposant négatif du facteur RNB par habitant dans la formule ABP permettrait d'allouer plus de ressources aux pays les plus pauvres.

- 4.30. Les trois scénarios simulés (avec un exposant du RNB par habitant de -0,25, -0,5 et -1) sont destinés à fournir une illustration de l'impact potentiel sur les allocations pays. Si les Plénipotentiaires acceptent d'étudier cette option, des scénarios alternatifs pourraient émerger, à la suite d'une analyse statistique et empirique plus poussée.

Domaine d'action prioritaire 3 : Renforcer le cadre ABP pour les États fragiles

- 4.31. Les conflits et la fragilité des États (ou les situations de fragilité) constituent des obstacles et des risques majeurs pour le développement d'un grand nombre de pays clients du FAD. L'Afrique abrite actuellement 19 des 34 États considérés comme fragiles à travers le monde¹⁶. La fragilité présente un caractère multiforme et complexe¹⁷ et affecte les pays différemment, en fonction de la capacité de l'État à prévenir, à résoudre ou à gérer les conflits ; à garantir la sécurité, la justice et des processus politiques légitimes ; à garantir la bonne gouvernance et une saine gestion économique, ainsi que la responsabilité et la transparence ; et à assurer les fonctions et services publics de base. La fragilité génère également des externalités négatives pour les pays voisins et les sous-régions, et même à l'échelle des continents.
- 4.32. La SLT du Groupe de la Banque affirme l'engagement renouvelé de l'institution à accroître significativement son soutien aux États membres régionaux fragiles et à renforcer le rôle de leadership stratégique du Groupe de la Banque. Une condition indispensable de cet engagement accru est la nécessité d'améliorer le cadre d'allocation des ressources du FAD afin de mieux répondre aux besoins des pays qui sont identifiés comme fragiles¹⁸, ainsi qu'aux besoins des pays qui risquent de tomber dans cette catégorie. Le FAD compte un nombre plus important d'États et de populations fragiles que tout autre fonds multilatéral¹⁹. Si le montant des ressources financières et leur mise à disposition n'est certainement pas le seul mécanisme pour prévenir et répondre aux situations de fragilité, un système d'allocation efficace permettrait une répartition des ressources qui puisse répondre aux particularités et aux implications de cette situation.
- 4.33. Le présent rapport ne traite que de la partie du cadre d'allocation des ressources FAD concernant l'ABP. Le rôle de la FEF dans le soutien aux États fragiles est examiné dans le document intitulé «Revue de l'engagement du Groupe de la Banque dans les États fragiles». Suite aux discussions qui auront lieu lors de la première réunion de reconstitution des ressources du Fonds, la Direction adoptera une approche coordonnée pour la deuxième réunion et présentera un rapport couvrant de manière détaillée le cadre d'allocation des ressources.

Limites de l'approche ABP actuelle pour les États fragiles

- 4.34. La raison qui a motivé la création de la FEF pour fournir des ressources additionnelles aux États fragiles qui remplissent le critère d'éligibilité était que les États fragiles ont d'énormes besoins de ressources qui ne peuvent être satisfaits «de manière juste» à travers le système ABP, dans la mesure où ils partent d'un niveau très faible de performance dans le cadre de l'EPIP. Néanmoins, l'EPIP est utilisée pour classer les pays dans la catégorie «fragile» (s'ils obtiennent une note inférieure ou égale à 3,2) et pour déterminer leur éligibilité aux ressources

¹⁶ Selon la Liste harmonisée des situations de fragilité pour l'exercice 2013 de la BAD/BM, dont la récente version actualisée inclut la Libye et le Mali. Le terme «situations de fragilité» indique : soit a) une note moyenne harmonisée par pays dans le cadre de l'EPIP, inférieure ou égale à 3,2 ; soit b) la présence d'une mission onusienne ou régionale de maintien de la paix ou de consolidation de la paix au cours des trois dernières années.

¹⁷ La fragilité recouvre des situations diverses. Bien que les caractéristiques principales restent les mêmes - par exemple, l'insécurité, la violence, les conflits, la fragilité des institutions, la mauvaise gouvernance économique et administrative - le degré de fragilité et ses symptômes varient d'un pays à l'autre.

¹⁸ Cela a été souligné dans l'évaluation réalisée par le département d'évaluation des opérations portant sur l'engagement de la Banque dans les États fragiles, et aussi dans l'Enquête auprès des clients du FAD, conduite en 2012.

¹⁹ Pendant le cycle du FAD-12, 18 des 41 pays éligibles aux concours du FAD- pays qui sont des États fragiles selon la classification de la Banque. Si 17 d'entre eux sont éligibles aux ressources de la FEF, seuls 12 pays remplissent le critère pour bénéficier des ressources du pilier I destinées à soutenir le développement des infrastructures et le renforcement de l'administration publique.

de la FEF. Quoiqu'étant très apprécié pour sa raison d'être (c'est-à-dire répondre aux besoins) et pour sa simplicité, l'application de cette approche au cours des deux derniers cycles du FAD a révélé d'importantes défaillances.

- 4.35. Il est apparu clairement que l'EPIP n'est pas un outil optimal pour rendre compte de tous les aspects de la fragilité. L'approche de l'EPIP fixant un seuil en dessous duquel les pays sont classés comme fragiles se fonde sur l'hypothèse que «de faibles capacités à élaborer et mettre en œuvre les politiques» sont nécessairement le reflet d'une situation de fragilité. S'il est indéniable qu'il existe une forte corrélation entre ces deux éléments, de nombreux pays dotés d'institutions solides et performantes demeurent exposés à d'autres facteurs de fragilité tels que les inégalités, le manque de liberté politique, voire des problèmes d'identité nationale. La validité ou l'applicabilité de l'EPIP est limitée lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'hétérogénéité ou de la spécificité et des déterminants principaux de la fragilité, qui se situent en dehors des indicateurs de performance standards qui composent les quatre groupes d'indicateurs actuellement utilisés (gestion économique, politiques structurelles, politiques d'inclusion/d'équité sociale et d'équité, et gestion institutions du secteur public).
- 4.36. Les récents exemples de la Tunisie, de la Libye et du Mali, tous des pays affichant des notes EPIP supérieures au seuil défini, tendent à indiquer au moins que la fragilité est un concept plus large et plus complet dont l'EPIP actuelle ne rend compte que d'une partie des aspects. Dans le même temps, il est désormais généralement admis dans le débat international que le concept de «performance» diffère, selon qu'il s'agit d'États fragiles ou d'États non fragiles, et que nos paramètres actuels de mesure de la performance ne sont peut-être pas adaptés aux États fragiles, ce qui plaiderait pour la mise au point d'indicateurs nouveaux et différents pour mesurer la performance de ces pays.
- 4.37. Face à ces limites, on gagnerait peut-être à aborder la question de la fragilité et des besoins des États fragiles sous le prisme du cadre ABP. L'évaluation des besoins et de la performance prenant en compte la fragilité des pays serait donc effectuée pour chaque pays y compris ceux qui sont déjà identifiés comme fragiles ou ceux qui sont susceptibles de le devenir. Cette approche n'est pas destinée à remplacer le rôle de la FEF, mais plutôt à compléter ce rôle en permettant au système ABP d'orienter plus de ressources vers les pays qui font face à des niveaux de fragilité plus importants ou qui sont davantage exposés au risque de devenir fragiles. La FEF continuerait de fournir des ressources dédiées aux pays ou aux situations présentant des cas de fragilité aigus, de faillite de l'État et/ou dans lesquels il existe des besoins de reconstruction et de redressement, du fait des conflits. Un tel régime complémentaire entre l'ABP (en tant qu'approche préventive) et la FEF (comme approche réactive) pourrait également s'avérer plus rentable que l'approche actuelle dans laquelle la fragilité est seulement traitée à posteriori (c'est-à-dire une fois que le pays a connu un conflit ou une crise qui a engendré une grave destruction de l'économie).

Options identifiées pour une amélioration

- 4.38. Les options analysées par la Direction pour ce domaine d'action prioritaire sont axées sur deux volets : i) la modification de la méthode d'évaluation de la performance des États fragiles sur la base de l'EPIP ; et ii) l'introduction d'aménagements pour compléter les indicateurs existants des besoins des pays dans la formule ABP, afin de tenir compte de la situation de fragilité. De toutes les options analysées, deux ont été identifiées par la Direction comme étant les plus à même d'être éventuellement appliqués dans le cadre du FAD-13.

Option 5 : Utiliser un questionnaire EPIP partiellement différencié pour les États fragiles, qui permette d'évaluer également la performance de ces États dans les efforts pour s'attaquer aux causes de fragilité.

- 4.39. Cette option reconnaît la perception particulière du concept de «performance» pour les États fragiles et la nécessité de prendre en compte les défis auxquels ces États sont confrontés et leur degré d'efficacité dans les efforts pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la fragilité. Elle reconnaît également que le questionnaire EPIP actuel ne permet pas de saisir complètement l'ensemble des questions liées la fragilité. En plus des critères habituels de l'EPIP, l'option propose la définition d'une série d'autres critères et d'indicateurs mesurables pour évaluer la performance dans le traitement des facteurs de fragilité. Une performance satisfaisante au regard de ces indicateurs donnerait droit à une «prime» qui serait rajoutée à la note attribuée au pays au titre de l'EPIP actuelle. Comme il peut s'avérer difficile de démêler les

causes du manque performance (politique gouvernementale, faibles capacités ou problèmes structurels) dans un contexte de fragilité, ce système récompense la bonne performance, sans sanctionner le manque de performance.

- 4.40. La série de critères et d'indicateurs pourrait s'inspirer du travail en cours sur l'élaboration d'indicateurs pour les objectifs de consolidation de la paix et d'édification des États, sorti dans le cadre du dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement des États en Novembre 2012. On pourrait envisager d'ajouter un ou deux indicateurs à chacun des quatre groupes d'indicateurs de l'EPIP (gestion économique, politiques structurelles, mesures d'inclusion/d'équité sociale, et gestion et institutions du secteur public), ou de créer un nouveau groupe complémentaire, le groupe E, consacré à ces indicateurs applicables aux États fragiles.
- 4.41. La mise en œuvre de cette option suivrait une démarche à deux étapes : pour le prochain exercice d'allocation (c'est-à-dire en 2014), un groupe de travail interdépartemental serait mis en place pour concevoir et proposer une série de critères et d'indicateurs mesurables permettant d'évaluer la performance des pays dans la lutte contre la fragilité, en s'appuyant sur l'expertise disponible à la Banque et sur le débat international en cours sur les questions de fragilité. La deuxième étape serait le lancement du questionnaire EPIP partiellement différencié pour les États fragiles.

Option 6 : Intégrer un indice de fragilité des États dans la formule ABP pour compléter les indicateurs actuels de besoins.

- 4.42. Afin de prendre en compte les différents niveaux de fragilité dans les pays FAD, un indice de fragilité pourrait être inclus dans la formule ABP pour compléter les indicateurs existants de besoins. Il existe un certain nombre d'indices mesurant la fragilité des États qui ont été développés par des acteurs académiques ou politiques. Bien que tous ces indices soient liés à la fragilité, leurs historiques, leurs justifications sous-jacentes et leurs compositions varient. Tandis que certains visent à prédire le risque futur de faillite de l'État, d'autres tentent de décrire le niveau actuel de développement de l'État. Si certains indices portent exclusivement sur la dimension de la sécurité, la plupart y adjoignent des facteurs politiques, économiques et sociaux. Les indices les mieux connus et les plus utilisés sont notamment l'Indice de transformation de Bertelsmann, élaboré par le Bertelsmann Stiftung ; l'Indice de fragilité des indicateurs par pays de la politique étrangère, élaboré par l'Université Carlton ; l'Indice de faillite de l'État du Fonds pour la paix ; l'Indice de fragilité de l'État (SFI) dans les pays en développement de Brookings Institution, l'Indice de vulnérabilité économique du Comité des politiques de développement du Conseil économique et social des Nations Unies et l'Indice de fragilité de l'État du Center for Systemic Peace.
- 4.43. En l'absence d'un indice de fragilité élaboré par la Banque, la Direction a simulé, à des fins d'illustration, l'inclusion dans la formule ABP du SFI. Le choix a été opéré sur la base des dimensions de la fragilité prises en compte par cet indice (sécurité, et situation politique, économique et sociale) et la disponibilité de données (l'indice est produit annuellement de 1995 à ce jour). L'indice varie entre 0 (niveau de fragilité le plus bas) à 25 (niveau le plus élevé) et est inclus dans la formule avec un exposant positif, afin qu'un plus grand nombre de pays fragiles bénéficient de plus de ressources.
- 4.44. La Direction a effectué des simulations avec un exposant de 0,5, 1 et 1,5 pour illustrer l'impact potentiel sur les allocations pays. De nombreux indices et scénarios alternatifs sont envisageables. Toutefois, il convient de noter que les indices se rapportant aux États fragiles en Afrique se heurtent généralement à un problème de disponibilité de données. Les sources de données sont limitées, et les données ne sont pas toujours fiables ou peuvent être biaisées, sans compter que leur collecte est onéreuse. Ces facteurs doivent être pris en compte lorsqu'on envisage d'utiliser des indices de fragilité pour l'allocation des ressources. Tandis que les options pour prendre en compte le degré de fragilité dans la formule de l'ABP ne sont pas exclusives et peuvent être combinées avec la FEF, la Direction pense que les indices de fragilité seraient plus adaptés pour définir la fragilité ou ses caractéristiques et contribuer à l'identification des États fragiles.

Domaine d'action prioritaire 4 (transversal) : Améliorer la qualité de la mesure de la performance du portefeuille

- 4.45. La mesure de la performance du portefeuille dans la formule ABP (NPPP) a un impact sur chacun des trois domaines décrits ci-dessus. Dans certains cas, augmenter le coefficient de la NPPP pourrait permettre d'atteindre les trois objectifs identifiés. Toutefois, compte tenu des lacunes actuelles, la Direction estime que toute augmentation du coefficient de la NPPP doit être précédée par une amélioration de la qualité de la mesure. Cette section présente, tout d'abord, les liens existant entre la NPPP et les trois domaines décrits ci-dessus et développe, ensuite, les actions proposées par la Direction pour être mise en œuvre durant le cycle du FAD-13.
- 4.46. Alignement sur les priorités stratégiques et régionales : Les programmes et projets du FAD sont élaborés conformément au principe de sélectivité stratégique du Fonds et sur la base des priorités définies sous l'impulsion des pays, telles que consignées dans les documents de stratégie pays. Ces programmes et projets reflètent donc les priorités stratégiques et opérationnelles du Fonds au moment de l'approbation. En conséquence, augmenter le coefficient de l'évaluation du portefeuille dans la formule ABP permettrait d'aligner le système d'allocation sur les orientations stratégiques et régionales du Fonds dans chaque pays bénéficiaire, étant donné que la mesure de la performance, dans le cadre des projets du Fonds en cours, est analogue à la mesure de la performance dans les secteurs et domaines d'intervention du Fonds.
- 4.47. Parvenir à un engagement significatif dans les pays bénéficiaires : La volatilité excessive des allocations pays limite l'engagement du Fonds dans les pays bénéficiaires, en renforçant les incertitudes concernant les futurs apports de ressources. La NPPP est la plus importante source de volatilité des allocations ABP au cours d'un cycle. Entre 2011 et 2012, la NPPP a été le principal facteur de variation des allocations, avec un impact moyen de 9,18 %, devançant ainsi la notation de la gouvernance, en deuxième position avec 4,13 %. En outre, le décalage entre les allocations pays et la notation du portefeuille utilisée pour le calcul de ces allocations complique le dialogue sur les politiques avec les gouvernements des pays FAD.
- 4.48. Renforcement du cadre ABP pour les États fragiles : Les données empiriques récentes montrent que les États fragiles obtiennent une note relativement faible au titre de l'EPIP par rapport aux États non fragiles, même lorsqu'il n'existe pas de différences entre ces deux catégories de pays, en termes de performance du portefeuille²⁰. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que la conception des projets et l'approche programmatique s'inspirent des documents de stratégie pays et tiennent donc compte du contexte politique et institutionnel des pays fragiles. De plus, l'encadrement des projets dans les États fragiles a été renforcé ces dernières années et cela a pu également contribuer à l'amélioration générale de la performance du portefeuille. En conséquence, on pourrait envisager d'augmenter l'importance relative accordée à la performance du portefeuille, afin d'acheminer davantage de ressources ABP aux pays fragiles, mais performants.
- 4.49. En général, la NPPP est actuellement basée sur le pourcentage de projets à problèmes par rapport au nombre total de projets en cours supervisés par pays, en utilisant les données trimestrielles. Le pourcentage est ensuite converti en notation, en utilisant un barème de conversion. S'il s'agit là d'un moyen apparemment simple et commode d'évaluer la performance du portefeuille pays, cet outil de mesure présente un certain nombre d'insuffisances :
- Il existe un décalage de deux ans entre les allocations pays et la notation du portefeuille utilisée pour les calculer. À titre d'exemple, les allocations de 2012 sont basées sur la performance du portefeuille de 2010, ce qui affaiblit la corrélation entre les allocations et la performance.
 - Les variations dans la NPPP affectent particulièrement les pays comptant un nombre limité de projets dans leur portefeuille, du fait de l'ajustement opéré actuellement en fonction de la taille du portefeuille, dans le cadre du barème de conversion, qui a une incidence particulière sur les États fragiles.

²⁰ Une fois supprimé l'ajustement en fonction de la taille du portefeuille. Données basées sur la performance moyenne des pays FAD pour la période 2010–2012.

- En prenant uniquement en compte les projets à problèmes, la NPPP est un outil de mesure insuffisamment précis qui ne donne pas une image complète de la performance globale du portefeuille. À titre d'exemple, la NPPP ne permet pas d'établir une distinction entre les projets qui affichent respectivement une performance satisfaisante, bonne ou très bonne. Elle ne tient pas non plus compte de l'âge des projets du portefeuille, qui peut être un critère pertinent pour l'alignement stratégique (les projets plus anciens peuvent être moins alignés sur les priorités actuelles).

Actions envisagées par la Direction

4.50. La Direction va entreprendre un certain nombre d'actions au cours du FAD-13 pour améliorer la qualité de la mesure de la NPPP. Il s'agit notamment des actions suivantes :

- **Action 1 :** Étudier comment réduire le décalage temporel entre la collecte de données sur la performance du portefeuille et leur utilisation dans le calcul des allocations FAD, par exemple grâce à l'utilisation de quatre trimestres glissants, au lieu des quatre trimestres d'une année civile.
- **Action 2 :** Étudier comment réduire la volatilité excessive des allocations, liée à la NPPP des pays à portefeuille de taille restreinte, par exemple en utilisant des données annuelles ou semestrielles, plutôt que trimestrielles, ou en révisant l'échelle de conversion pour atténuer ou supprimer la distorsion liée aux portefeuilles de taille restreinte.
- **Action 3 :** Évaluer la possibilité de remplacer la NPPP par la nouvelle notation de la supervision, élaborée et récemment introduite par le Département des résultats et du contrôle de la qualité dans le cadre de la présentation de l'état d'avancement et des résultats des opérations du secteur public. Le nouveau système de notation est plus sophistiqué et est partiellement prospectif. L'utiliser pour déterminer la proportion de projets problématiques devrait améliorer la qualité et renforcerait la cohérence entre les mesures de la performance du portefeuille utilisées dans l'ensemble du Groupe de la Banque. Cela permettrait également de réduire le décalage temporel, étant donné que les notations seraient alors établies en continu et pourraient être disponibles à tout moment. L'évaluation de cette démarche serait subordonnée à la collecte de données suffisantes pour une analyse de robustesse.
- **Action 4 :** Envisager de remplacer l'ajustement actuel en fonction de la taille, appliqué par le biais de l'échelle de conversion, par un facteur d'ajustement lié à l'âge des projets du portefeuille, afin de limiter l'impact des projets faisant nouvellement leur entrée dans le portefeuille. Au titre de cette approche, une décote est appliquée à la notation, en se basant sur la probabilité qu'un projet devienne à problèmes. Une décote plus forte est appliquée aux jeunes projets par rapport aux projets plus anciens, parce que les jeunes projets sont moins susceptibles d'être sujets à problèmes (dans la mesure où ils n'ont pas encore eu le temps d'être confrontés à des problèmes). Inversement, les projets qui ont été exécutés depuis un certain nombre d'années, sans devenir des projets à problèmes, affichent une meilleure performance. La probabilité et les horizons temporels pour que les projets deviennent à problèmes seront calculés sur la base des données historiques. Cette méthodologie est déjà appliquée par la BM, la BIAD et la BAsD.

5. Résultats de l'évaluation

- 5.1. La Direction a évalué toutes les options exposées ci-dessus sur la base de leur efficacité et leur efficacité tout en tenant compte de la conformité avec les trois objectifs primordiaux suivants : i) aligner la méthodologie d'allocation sur les priorités stratégiques et régionales du FAD ; ii) garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays ; et iii) renforcer le cadre ABP pour les États fragiles. Chaque option a été évaluée sur la base des cinq critères suivants : a) la clarté et la simplicité ; b) la disponibilité des données ; c) la variation des allocations ; d) l'incidence sur l'alignement entre la performance et les allocations ; et e) l'efficacité dans l'obtention des résultats escomptés.
- 5.2. La présente section résume les résultats de l'analyse des options décrites à la section 4, et porte sur les options liées aux domaines d'action prioritaires 1, 2 et 3. Le domaine d'action prioritaire 4 (transversal) ne devrait pas avoir une incidence significative sur les allocations

durant le FAD-13, et sera dès lors analysé dans les documents ultérieurs.

- 5.3. La description de la situation de référence et l'analyse de chacun des scénarios sont présentées à l'annexe IV. Toutes les données sont celles qui sont utilisées pour le calcul des allocations pays au titre de l'exercice 2012 du FAD-12²¹. L'Angola et le Cap-Vert n'ont pas été inclus dans les simulations parce qu'ils arrivent au terme de leur période de transition vers le statut de pays exclusivement BAD et ne seront plus admissibles aux ressources FAD durant, respectivement le FAD-12 et le FAD-13²². L'annexe IV contient le résumé de l'analyse quantitative pour chaque option. Une annexe technique contenant la série complète de simulations est disponible, sur demande (en anglais uniquement).
- 5.4. L'évaluation qualitative conduite par la Direction indique que l'option 1 consistant à réviser progressivement le questionnaire EPIP et à inclure l'AIDI dans la formule ABP, en tant que nouvel élément affecté d'un exposant négatif, est une mesure relativement claire et simple (bien qu'ajouter un élément à la formule de l'ABP augmenterait de fait sa complexité) et pour laquelle des données sont immédiatement disponibles. La variation (positive ou négative) des allocations résultant de la mise en œuvre de cette option est modérée (de 2,5% à 14%). Les scénarios montrent que 13-14 pays dont 8-9 Etats fragiles sur 17 bénéficient de l'impact redistributif de cette option. L'incidence (négative) sur la corrélation entre la performance et les allocations est limitée. Cette option est un moyen efficace d'améliorer l'alignement entre le système ABP et les priorités stratégiques et régionales du Fonds car l'introduction de l'AIDI permet d'orienter davantage de ressources vers des pays qui présentent d'importants besoins en infrastructures. La combinaison avec la révision du questionnaire EPIP garantit le maintien, voire le renforcement de la corrélation entre les allocations et la performance. Toutefois, dans l'ensemble des cas simulés, trois pays reçoivent plus de 65% des ressources redistribuées, ce qui réduit l'efficacité de l'option. Enfin, étant donné que l'AIDI est exprimé par habitant, cet indice renforce le rôle du facteur lié à la taille de la population dans l'augmentation du volume des allocations. La combinaison de cette option avec la baisse de l'exposant relatif à la population (option 3) est dès lors conseillée.
- 5.5. Il ressort de l'évaluation faite par la Direction que l'augmentation de l'allocation minimale (option 2) est une option simple et claire, qui ne pose pas de problème en termes de disponibilité des données. 22 pays dont 16 Etats fragiles recevraient une allocation ABP plus importante dans tous les scénarios considérés sous cette option. La variation moyenne de la taille des allocations est substantielle pour les pays qui bénéficient de l'option (jusqu'à 116%), notamment, comme prévisible, pour les 10 pays qui ont les allocations les plus faibles (jusqu'à 224%). La variation moyenne de la taille des allocations est limitée pour les pays qui sont perdants avec l'option (jusqu'à 7%). L'option permet donc d'atteindre l'objectif poursuivi de manière efficace. La mise en œuvre de l'option a un impact limité sur la corrélation entre les allocations et la performance (peu de ressources sont réallouées des pays les plus performants vers les moins performants). Cette option serait donc pertinente pour permettre aux pays à faible allocation de bénéficier d'économies d'échelle ainsi que d'une base de financement plus large qui pourrait favoriser plus de financements.
- 5.6. D'après la Direction, l'option 3 qui consiste à diminuer l'exposant relatif à la population est une option claire et simple pour laquelle les données sont déjà disponibles. La variation moyenne des allocations est comprise entre 12% et 80% suivant les scénarios même si l'incidence moyenne sur les allocations les plus faibles est beaucoup plus large (jusqu'à 155%). Avec 29-30 pays dont 13 Etats fragiles qui sont gagnants, cette option bénéficie à la majorité des pays. L'incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance est positive. Le quintile des pays les plus performants reçoit davantage de ressources avec un exposant relatif à la population plus faible (mais au détriment du quintile suivant). Toutefois, l'option pourrait permettre d'atteindre l'objectif poursuivi de manière plus efficace. En effet, la diminution moyenne des allocations est très importante lorsqu'on la compare à l'augmentation moyenne des allocations ; la moitié des ressources réallouées ne sont redistribuées qu'à 5 pays et l'option ne prend pas en compte les caractéristiques de la population en termes de besoins sociaux ou en infrastructures par exemple. Les pays fortement peuplés avec d'importantes poches de pauvreté verraient donc leur allocation diminuer avec cette option. Il est donc recommandé de combiner cette option avec une option qui puisse cibler la redistribution des

²¹ Voir *Allocations pays pour l'exercice 2012 au titre du FAD-12*, ADB/BD/WP/245.

²² À compter de 2013, l'Angola ne bénéficiera plus des ressources FAD. Le Cap-Vert recevra 60 % de son allocation FAD en 2013, 40 % en 2014 et 20 % en 2015. Ce pays perdra son éligibilité aux ressources FAD en 2016.

ressources vers les pays qui ont des populations pauvres plus importantes (option 1 par exemple).

- 5.7. L'option 4 qui consiste à augmenter l'exposant (négatif) relatif au RNB par habitant dans la formule d'ABP pour mieux prendre en compte le degré d'accès à d'autres sources de financement des pays éligibles au FAD, est claire, simple et les données nécessaires sont disponibles. La variation des allocations est équilibrée autant du point de vue du nombre de pays dont l'allocation varie (18-19 pays dont 9-10 Etats fragiles voient leur allocation augmenter et 17 pays dont 5 Etats fragiles voient leur allocation diminuer) que de celui de l'ampleur du changement (entre 5% et 38%). Toutefois, la plupart des ressources sont redistribuées vers le milieu de la série d'allocations : les 10 pays qui ont les allocations les plus importantes et les 10 pays aux allocations les plus faibles ne sont pas fortement impactés. La mise en place de cette option affaiblirait la corrélation entre la performance et la taille des allocations puisque jusqu'à 7% des ressources sont réallouées du premier quintile (pays les plus performants) vers le dernier quintile (pays les moins performants). Même si l'option oriente davantage de ressources vers les pays les plus pauvres, l'analyse d'autres facteurs comme l'accès des pays aux IDE ou à l'APD (Cf. paragraphe 4.23-24) montre que l'option 3 n'atteint pas vraiment l'objectif poursuivi de manière efficiente. En général, les pays qui ont les plus faibles niveaux d'IDE par habitant ou d'APD ne voient pas leur situation évoluer de manière notable. Par conséquent, la Direction considère que la proposition consistant à différencier les conditions de financement entre groupes de pays exclusivement FAD présentée dans le document intitulé « Capacité financière à long terme du FAD » serait plus efficace que la modification de la formule d'ABP pour rendre possible un engagement plus significatif dans les pays bénéficiaires.
- 5.8. Utiliser un questionnaire EPIP différencié pour les États fragiles, qui permette d'évaluer la performance des pays dans leurs efforts pour s'attaquer aux sources de fragilité (option 5) permettrait d'aligner la méthodologie de calcul d'allocation sur l'objectif du FAD consistant à renforcer le soutien aux Etats fragiles, de manière efficace. Cette option est relativement claire et simple. Elle mettrait l'accent sur la compréhension des facteurs de fragilité et récompenserait la performance des pays dans la mesure où les pays qui sont performants lorsqu'ils s'attaquent aux sources de fragilité recevraient davantage de ressources. Même si la collecte de données demeure difficile dans certains Etats fragiles, les travaux en cours sur les indicateurs relatifs à la consolidation de la paix et le renforcement des Etats pourraient être utilisés. La présence importante de la Banque sur le terrain devrait également contribuer à la fiabilité de l'analyse.
- 5.9. Enfin, l'évaluation conduite par la Direction indique que l'inclusion d'un indice de fragilité dans la formule ABP (option 6), pour tenir compte des différents niveaux de fragilité existants dans tous les pays FAD, semblerait être une approche claire et simple (même si ajouter un nouvel élément à la formule d'ABP augmenterait de fait sa complexité). Toutefois, le nombre et le champ des indicateurs de fragilité existants, qui pourraient être considérés, sont nombreux. Ces indicateurs doivent généralement faire face à des contraintes importantes en termes de disponibilité et d'accès aux données et ils ont tous des avantages et des inconvénients. L'indice de fragilité de l'Etat (SFI) utilisé pour les simulations dans le présent document est composé de 8 indicateurs. Il est calculé chaque année et est disponible pour presque tous les pays éligibles au FAD. La variation moyenne des allocations qui résulte de l'application de cette option est modérée (entre 2% et 10%). 20-21 pays dont 11-12 Etats fragiles voient leur allocation augmenter alors que 15 pays, dont 3 Etats fragiles, voient leur allocation diminuer. En ce qui concerne la corrélation entre la performance et la taille des allocations, la mise en place de l'option permettrait de redistribuer des ressources des pays les plus performants vers les pays les moins performants. Enfin, alors que l'impact sur les plus grandes allocations tend à être bas, les simulations suggèrent que l'option n'atteint pas l'objectif poursuivi de manière efficiente. En effet, 60% des ressources réaffectées sont réallouées vers 17 Etats fragiles mais cette réallocation est très concentrée sur seulement 3 pays qui, ensemble avec 2 Etats non fragiles, reçoivent approximativement 65% du total. La Direction considère donc que l'indice de fragilité de l'Etat serait d'une plus grande utilité pour définir la fragilité et identifier/distinguer les Etats fragiles.

6. Conclusion

- 6.1. Après de larges consultations internes et externes, la Direction a défini trois objectifs à réaliser pour améliorer le système ABP : i) aligner la méthodologie d'allocation sur les priorités stratégiques et régionales du FAD ; ii) garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays ; et iii) renforcer le cadre ABP pour les États fragiles.
- 6.2. Les options présentées dans ce document ne constituent qu'un sous-ensemble des nombreuses options étudiées par la Direction pour améliorer le système ABP. Ces options ont fait l'objet d'une analyse quantitative et qualitative basée sur cinq critères : la clarté et la simplicité, la disponibilité des données, l'incidence sur la variation des allocations, l'incidence sur la corrélation entre le volume des allocations FAD et la performance des pays et l'efficacité. Certaines options permettent d'affiner la définition des besoins des pays, et d'autres de renforcer la mesure de la performance des pays.
- 6.3. Six options concrètes sont présentées ici pour être considérées et discutées lors du FAD-13, afin de rendre plus solide l'actuel système ABP :
 - Réviser progressivement le questionnaire EPIP et inclure l'Indice de développement des infrastructures en Afrique dans la formule ABP, en tant qu'indicateur supplémentaire des besoins des pays ;
 - Augmenter l'allocation minimale afin de permettre aux pays bénéficiant d'allocations modestes de tirer parti des économies d'échelle ;
 - Diminuer l'exposant relatif à la taille de la population dans la formule ABP, afin de favoriser les pays moins peuplés et de mieux récompenser la performance ;
 - Augmenter l'exposant négatif relatif au RNB par habitant pour mieux prendre en compte l'accès des pays FAD aux autres sources de financement ;
 - Utiliser un questionnaire EPIP partiellement différencié pour les États fragiles, qui permette d'évaluer leur performance dans les efforts pour s'attaquer aux sources de fragilité ;
 - Inclure dans la formule d'ABP un SFI pour tenir compte des différents niveaux de fragilité existant dans tous les pays FAD.
- 6.4. La section 5 présente le bilan des options et quelques premiers commentaires tirés par la Direction. Par ailleurs, la Direction propose également quatre actions pour améliorer la qualité de la mesure actuelle de la performance du portefeuille.

7. Questions pour solliciter les orientations des Plénipotentiaires

1. Laquelle des six options mérite de faire l'objet d'une analyse plus poussée en vue de sa mise en œuvre au titre du FAD-13 ?
2. Existe-t-il une autre option qui ne figure pas dans le présent document, mais qui mérite d'être étudiée ?
3. Quelle autre analyse serait indiquée pour la deuxième réunion sur la reconstitution du FAD-13 ?

Références bibliographiques

J.C. Anyanwu et Erhijakpor, (2009), *'Health Expenditures and Health Outcomes in Africa'*, African Development Review, vol. 21, no. 2, pp. 400-433.

D. Canning et P. Pedroni (2008): *"Infrastructure, long-run economic growth and causality tests for co-integrated panels"*, The Manchester School.

Paul Collier, 2011. *How to Spend it: the organization of public spending and aid effectiveness*. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University.

Commission on Growth and Development (2008), *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008

B. Egert, T. Kozluk et D. Sutherland, 2009. *Infrastructure and Growth: Empirical Evidence*, OECD Economics Department Working Paper 685.

Fay et Yepes, 2003. *Investing in Infrastructure: What is needed from 2000 to 2010?* Policy Research Working Paper 3102, World Bank.

Patrick Guillaumont, 2011. *Making Development Financing in LDCs More Conducive to Development*. Working Paper / P18, Fondation pour les études et recherches sur le développement international.

Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney, 2010. *Why stick to the wrong way in aid allocation?* Policy Brief, Fondation pour les études et recherches sur le développement international.

Elena Ianchovichina et Lundstrom, 2009. *Inclusive Growth Analysis: Framework and Application*. Policy Research Working Paper 4851, The World Bank, Economic Policy and Debt Department.

Alessia Isopi et George Mavrotas, 2006. *Aid Allocation and Aid Effectiveness*. Research Paper No. 2006/07, United Nations University-World Institute for Development Economics Research.

Kuan Xu, 2004. *How has the literature on Gini's Index Evolved in the past 80 years?* Dalhousie University, Nova Scotia, Canada.

Mark McGillivray, 2003. *Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations*. Discussion Paper No. 2003/71, United Nations University – World Institute for Economics Research.

Todd Moss et Benjamin Leo. 2011. *"IDA at 65: Heading Toward Retirement or a Fragile Lease on Life?"* CGD Working Paper 246, Washington, D.C.: Center for Global Development.

Benjamin Leo, 2010. *Inside the World Bank's Black Box, Allocation System: How Well Does IDA Allocate Resources to the Neediest and Most Vulnerable Countries?* Working Paper No. 216, Center for Global Development.

Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra, et Sonia Plaza, 2008. *Beyond Aid: New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa*, Policy Research Working Paper 4609, Development Prospects Group, The World Bank, Washington DC.

Orvika Rosnes et Haakon Vennemo, 2008. *Africa Infrastructure Country Diagnostic. Powering Up: Costing Power Infrastructure Investments Needs in Southern and Eastern Africa*. World Bank, Summary of Background Paper 5.

U.S. Energy Information Administration, 2010. *Updated Capital Cost Estimates for Electricity Generation Plants*. U.S. Department of Energy, Washington DC.

Annexe I: L'Évaluation des politiques et institutions des pays (EPIP) de la Banque africaine de développement

L'EPIP de la BAD est un système conçu pour évaluer la qualité du cadre politique et institutionnel actuel d'un pays, du point de vue de son caractère propice pour l'utilisation efficiente de ressources limitées pour atteindre l'objectif d'un développement durable et concourant à la réduction de la pauvreté. L'EPIP est basée sur l'analyse effectuée par les experts pays de la BAD, au regard de 16 critères couvrant les quatre principaux groupes suivants : a) la gestion économique ; b) les politiques structurelles ; c) les mesures d'inclusion et d'équité sociales ; et d) la gestion et les institutions du secteur public. Le barème de notation varie de 1 (très faible qualité pendant deux années ou plus) à 6 (très bonne qualité pendant trois années ou plus) et est révisé chaque année. La notation repose sur l'appréciation judicieuse des résultats concrets obtenus à la faveur de la mise en œuvre de politiques pendant une période soutenue, plutôt que sur les politiques envisagées. Les institutions et leur fonctionnement harmonieux revêtent également une grande importance. Les notes tiennent essentiellement compte du niveau de performance, qui est évalué au regard des critères définis, plutôt que du degré d'amélioration depuis l'année précédente.

Encadré I-1: Critères de l'EPIP

A. Gestion économique

1. Gestion macroéconomique
2. Politique financière
3. Politique de la dette

B. Politiques structurelles

4. Politiques et institutions de coopération économique, d'intégration régionale et de promotion du commerce
5. Secteur financier
6. Réglementation de l'environnement des affaires

C. Mesures d'inclusion/d'équité sociale

7. Egalité hommes-femmes
8. Équité dans l'utilisation des ressources publiques
9. Renforcement des ressources humaines
10. Protection sociale et travail
11. Politiques et réglementation de l'environnement

D. Notation de la gouvernance : Gestion et institutions du secteur public

12. Droits de propriété et gouvernance basée sur l'état de droit
13. Qualité de la gestion budgétaire et financière
14. Efficacité de la mobilisation des ressources
15. Qualité de l'administration publique
16. Transparence, obligation de rendre compte et corruption dans le secteur public.

Annexe II: Formules ABP actuelles des autres institutions financières multilatérales

Institution	Indicateur	Pondération exp.	Catégorisation	Source	Indicateur	Pondération exp.	Catégorisation	Allocation globales	Désignation		
BAD	RNB par habitant	-0,125	Composante principale Composante principale	Banque mondiale	Evaluation de la performance pays (EPP)	4	Composante principale	(EPP) ^{1/4} * Population ^{1/4} *(RNB/P) ^{-0,125} Où EPP = (0,26 EPIP + 0,58 NG + 0,16 NPPP)	Formule d'allocation		
	Population	1		Division de la population des Nations Unies	EPIP Notation de la gouvernance de pays (NG) Notation de la performance du portefeuille pays (NPPP)	0,26 0,58 0,16	Sous-composante EPP Sous-composante EPP Sous-composante EPP				
BAsD	Revenu par habitant (RPH)	-0,25	Composante principale Composante principale	Banque mondiale	Performance composite du portefeuille pays (PCPP)	2	Composante principale	(PCPP ² * Pop ^{0.6} * PCI ^{-0.25}) * Facteur d'échelle Où PCPP ² = (NPI ^{1,4} * NG ^{2,0} * PP ^{0,6}) Facteur d'échelle = 1 ÷ Σ (NPP ^{1,4} * NG ^{2,0} * PP ^{0,6} * Pop ^{0,6} * RPH ^{-0,125})	Attribution d'allocation pays (AAP)		
	Population (Pop)	0,6		Division de la population des Nations Unies	Notation des politiques et des institutions (NPI) Notation de la gouvernance pays (NG) Notation de la performance du portefeuille (NPP)	1,4 2 0,6	Sous-composante PCPP Sous-composante PCPP Sous-composante PCCP				
CARIBANK	Revenu par habitant (RNB/ph)	-0,9			Performance pays (PP)	2	Composante principale	(besoins du pays) * (performance du pays) ² (logPOP * RNBph ^{-0,9} * VUL ²) * (0,7 PPI + 0,3 PORT) ²			
	LOGARITHM Population (LogPOP)				Performance des politiques et des institutions (PPI)	0,7	Sous-composante PP				
	Vulnérabilité (VUL)	2				Performance du portefeuille (PORT)	0,3			Sous-composante PP	
BIAD	RNB par habitant (RNB/ph)	-1	Composante ppale	Banque mondiale	Performance pays (CP)	2	Composante principale	(RNB/ph) ^{1/4} * Pop ^{0,5} * (0.7*EIPP + 0,3 * PP) ²	Allocation basée sur la performance améliorée (ABPA)		
	Population (Pop)	0,5	Composante ppale	Division de la population des Nations-Unies	Evaluation des institutions et politiques des pays (EIPP)	0,7	Sous-composante CP				
					Performance du portefeuille (PP)	0,3	Sous-composante CP				
IDA	RNB par habitant (RNB/ph)	-0.125	Composante pple	Banque mondiale	Notation de la performance pays (CPR)	5	Composante principale	f(CPR ^{5.0} , Population, RNBpht ^{-0,125})	Indice d'allocation des ressources de l'IDA (IARA)		
	Population		Composante pple	Division de la population des Nations Unies	EPIP, groupes A à C	0,24	Sous-composante CPR				
					EPIP, groupe D	0,68	Sous-composante CPR				
					Notation de la performance du portefeuille (NPP)	0,08	Sous-composante CPR				
FIDA	RNB par habitant (RNB/ph)	1	Composante pple	Banque mondiale	EPIP de l'IDA (IARA)	0,3	Composante principale	RNB/ph * PR * IARA *0.20 +PSR * 0,45 + NEP * 0,30	Formule d'allocation		
	Données sur la population rurales (PR)		Composante pple	Division de la population des Nations Unies	Performance du secteur rural (PSR)	0,4	Composante principale				
					Notation d'évaluation du portefeuille (NEP)	0,3	Composante principale				

Annexe III: Résumé des scénarios de modélisation Scenarios

Domaine	Option	Scénarios	Exposant population	Exposant RNB/par hab.	Exposant EPP	Exposant AIDI	Exposant SFI	Allocation minimale (en millions d'UC par cycle)	Nouvelle formule d'ABP	Observations
			1	-0.125	4	0	0	5		
I. Alignement sur les priorités stratégiques et régionales	1. Révision progressive du questionnaire EPIP +	1	1	-0.125	4	0	0	5	Scénario 1: $ABP = EPP^{0.5} * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125} * AIDI^{0.5}$ Scénario 2: $ABP = EPP^{0.5} * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125} * AIDI^{0.25}$ Scénario 3: $ABP = EPP^{0.5} * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125} * AIDI^{0.125}$	Pourrait avoir une incidence sur la pondération des groupes de l'EPIP, mais la pondération globale restera inchangée.
	Inclusion de l'AIDI	1	1	-0.125	4	-0.5	0	5	Aucun changement dans la formule ABP (qui reste comme elle est actuellement en vigueur): $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125}$	Aurait une incidence sur les pondérations actuellement en vigueur car un nouvel élément serait ajouté à la formule ABP.
		2	1	-0.125	4	-0.25	0	5		
		3	1	-0.125	4	-0.125	0	5		
II. Engagement significatif dans les pays bénéficiaires	2. Augmenter l'allocation minimale	1	1	-0.125	4	0	0	10	Aucun changement dans la formule ABP (qui reste comme elle est actuellement en vigueur): $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125}$	Les différentes composantes de la formule ABP conserveraient les mêmes pondérations. Toutes les allocations pays seraient automatiquement réajustées en fonction du nouveau seuil minimum choisi.
		2	1	-0.125	4	0	0	15		
		3	1	-0.125	4	0	0	20		
	3. Diminution de l'exposant relatif à la population	1	0.75	-0.125	4	0	0	5	Scénario 1: $ABP = EPP^{0.75} * Population^{0.75} * (RNB/P)^{-0.125}$ Scénario 3: $ABP = EPP^{0.5} * Population^{0.5} * (RNB/P)^{-0.125}$	Les pondérations actuellement en vigueur seraient modifiées au détriment de la composante population dans la formule ABP.
		2	0.5	-0.125	4	0	0	5		
	4. Augmenter l'exposant (négatif) relatif au RNB par habitant	1	1	-0.25	4	0	0	5	Scénario 1: $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.25}$ Scénario 2: $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.5}$ Scénario 3: $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-1}$	Les pondérations actuellement en vigueur seraient modifiées au détriment du poids du RNB par habitant dans la formule ABP.
		2	1	-0.5	4	0	0	5		
		3	1	-1	4	0	0	5		
III. Renforcement du cadre ABP pour les États fragiles	5. Questionnaire EPIP partiellement différencié pour les États fragiles	1	1	-0.125	4	0	0	5	Aucun changement dans la formule ABP (qui reste comme elle est actuellement en vigueur): $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125}$	Pourrait avoir une incidence sur la pondération des groupes de l'EPIP, mais la pondération globale resterait inchangée.
	6. Inclusion de l'indice de fragilité de l'État (SFI)	1	1	-0.125	4	0	0.5	5	Scénario 1: $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125} * SFI^{0.5}$ Scénario 2: $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125} * SFI^1$ Scénario 3: $ABP = EPP^4 * Population^1 * (RNB/P)^{-0.125} * SFI^{1.5}$	Aurait une incidence sur les pondérations actuellement en vigueur car un nouvel élément serait ajouté à la formule ABP.
		2	1	-0.125	4	0	1	5		
		3	1	-0.125	4	0	1.5	5		

* La couleur rouge indique les changements apportés à la formule ABP, c'est-à-dire les nouveaux indices et les nouveaux exposants ou les changements dans le questionnaire EPIP.

Annexe IV: Analyse détaillée des options pour améliorer le système ABP

Notes méthodologiques:

Toutes les options ont fait l'objet de simulations basées sur le même scénario de base qui utilise comme inputs les allocations de l'exercice 2012 du FAD-12²³. L'Angola et le Cap-Vert n'ont pas été inclus dans les simulations parce que ces pays arrivent au terme de leur période de transition vers le statut de pays exclusivement BAD et ne seront plus éligibles aux ressources FAD durant, respectivement le FAD-12 et le FAD-13.

L'analyse et l'évaluation de chaque option sont réalisées au regard de cinq critères : (i) la clarté et la simplicité ; ii) la disponibilité des données ; iii) la variation des allocations ; iv) l'incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance ; et v) l'efficacité dans la réalisation des résultats.

Le premier critère "clarté et simplicité" permet de juger dans quelle mesure l'option est facile à comprendre et ne complexifie pas le système d'ABP.

Le deuxième critère "disponibilité des données" prend en compte le fait que les données nécessaires sont régulièrement produites avec une certaine qualité.

Le troisième critère "variation des allocations" évalue l'ampleur de l'impact en direction de l'objectif poursuivi. Par exemple, une variation est jugée positive si elle permet d'orienter plus de ressources vers les pays qui ont des allocations faibles ou si elle permet d'allouer davantage de ressources vers les pays qui présentent d'importants besoins en matière d'infrastructures ou encore si elle permet d'allouer plus de ressources vers les Etats les plus fragiles (ou susceptibles de le devenir). Ce critère permet d'estimer le volume total de ressources redistribuées ainsi que le nombre de pays (dont le nombre d'Etats fragiles) affectés par l'option. Il permet également d'évaluer l'impact moyen de l'option sur les 10 pays ayant les allocations les plus importantes et les 10 pays qui ont les allocations les plus faibles actuellement, en pourcentage et en valeur.

Le quatrième critère « incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance » permet d'évaluer dans quelle mesure l'option a un impact sur le principe de la performance en analysant la distribution de ressources par quintiles de performance (EPIP), produite par chaque scénario.

Le cinquième critère "efficacité dans la réalisation des résultats" évalue la mesure selon laquelle l'objectif poursuivi (par exemple, l'augmentation de l'allocation de certains pays) est atteint en le comparant au coût (par exemple, la diminution d'autres allocations) qu'il induit. Une option qui permet d'améliorer à la marge la situation de certains pays au prix d'une perte importante pour d'autres n'est pas efficace, par exemple. Enfin, comme il s'agit d'une évaluation globale, cette dernière étape est également l'occasion d'identifier les impacts négatifs potentiels qu'induirait la mise en œuvre de l'option étudiée, tout en recommandant des associations d'options qui pourraient optimiser l'impact recherché.

DOMAINE D'ACTION PRIORITAIRE 1 : Aligner la méthodologie d'allocation sur les priorités stratégiques et régionales du FAD

Option 1: Combinaison de la révision progressive du questionnaire EPIP et de l'inclusion de l'AIDI dans la formule ABP

En accord avec l'orientation stratégique du FAD, cette option renforcerait la fiabilité de l'indicateur principal de performance (EPP) tout en complétant les mesures existantes des besoins des pays.

Scénarios

Il n'y a pas encore de scénarios de modélisation pour la révision du questionnaire EPIP. La révision viserait à améliorer la mesure de la performance des politiques et institutions des pays, liée aux priorités opérationnelles du FAD telles que l'infrastructure et l'intégration régionale. Cette révision pourrait consister en la modification de critères, l'ajout ou le remplacement de critères, le changement de la pondération des critères au sein des groupes, ou le changement de la pondération de groupes entiers.

²³ Allocations pays 2012 au titre du FAD-12, ADB/BD/WP/245.

S'agissant de l'AIDI, la Direction a élaboré des scénarios pour l'inclusion de l'AIDI avec des exposants de -1, -0,5, -0,25 et -0,125. Le scénario -1 a été écarté, en raison de la redistribution de près de 50 millions d'UC au profit d'un seul pays, synonyme d'incidence négative sur la corrélation entre la performance et les allocations.

Clarté et simplicité

La révision du questionnaire EPIP permettrait de s'assurer qu'une méthodologie et des indicateurs spécifiques sont définis aussi clairement et simplement que possible. Si l'ajout d'un élément complexifierait de fait la formule d'ABP, l'AIDI permettrait de fournir des informations consolidées et comparatives sur la situation et l'état d'avancement du développement des infrastructures par habitant dans les pays africains, en utilisant cinq indicateurs bien connus. L'indice est fondé sur une méthodologie claire et simple de collecte et de compilation des données.

Disponibilité des données

L'AIDI est produit par la BAD. Les données sont disponibles depuis 2000 et sont actualisées chaque année. L'horizon temporel de cet indice est de deux ans, mais d'importantes fluctuations n'ont pas été constatées dans les données ces dix dernières années. S'agissant de la révision du questionnaire EPIP, les problèmes liés aux données seraient gérés à mesure qu'ils se posent. Lorsqu'elles sont disponibles, les données sur les indicateurs internationalement reconnus seraient collectées. Si ces données ne sont pas disponibles, les économistes pays s'appuieraient sur les données locales et les évaluations qualitatives. La forte présence de la Banque sur le terrain contribuerait à coup sûr à la solidité de l'analyse.

Variation des allocations

Pour ce qui est de la révision du questionnaire EPIP, si les Plénipotentiaires venaient à se prononcer favorablement pour cette option, la Direction fournirait plus d'informations sur les divers changements possibles, lors de la deuxième réunion sur la reconstitution.

Pour ce qui concerne l'inclusion de l'AIDI, le tableau IV-1 présente les résultats obtenus pour les trois scénarios simulés en détaillant, suite à la mise en œuvre de l'option, le nombre de pays affectés, le volume total de ressources redistribuées et l'impact moyen de l'option, en pourcentage et en valeur, sur les 10 pays ayant les allocations les plus importantes / les 10 pays qui ont les allocations les plus faibles actuellement. L'inclusion de l'AIDI dans la formule aurait un effet de redistribution global compris entre 18 millions d'UC et 65 millions d'UC. Les scénarios montrent que 13 ou 14 pays (dont 8-9 Etats fragiles) bénéficieraient d'une telle redistribution. Toutefois, quel que soit le cas, trois pays recevraient plus de 65 % des ressources distribuées. Les allocations les plus faibles et les plus importantes ne seraient pas beaucoup affectées ; la redistribution toucherait principalement les allocations de taille moyenne. L'analyse de la robustesse basée sur l'horizon temporel 2000-2010 fait ressortir l'absence de fluctuations majeures résultant de l'introduction de l'indice.

Tableau IV-1: Résumé des simulations – Incidence* de l'introduction de l'AIDI dans la formule ABP

Expo-sant AIDI	#Allocation plus élevée	# Allocation plus faible	# Pas de changement	Montant total des ressources redistribuées (millions d'UC par an)**	Augmentation moyenne (par an)		Diminution moyenne (par an)		Incidence moyenne sur les 10 allocations les plus faibles (par an)		Incidence moyenne sur les 10 allocations les plus importantes (par an)	
					M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%
-0.125	13	22	4	18.16	1.40	3.65	-0.83	-2.59	-0.02	-0.88	0.40	0.57
-0.25	13	22	4	35.81	2.75	7.38	-1.65	-5.10	-0.03	-1.69	0.73	1.11
-0.5	14	22	3	64.68	4.62	14.13	-3.16	-9.70	-0.05	-2.75	0.72	1.87

* Telle que mesurée par rapport au scénario de référence. **Somme des ressources additionnelles au titre de l'augmentation des allocations.

Incidence sur la corrélation entre la performance et les allocations

La révision envisagée du questionnaire EPIP viserait à améliorer la qualité de la mesure par le Fonds de la performance des pays, et à renforcer ainsi la corrélation entre les allocations et la performance.

S'agissant de l'AIDI, lorsqu'on affecte les exposants -0,125 et -0,25 aux scénarios, il n'y a pas de distorsions majeures dans la corrélation entre la performance (telle que mesurée par l'EPP) et le volume des allocations, par rapport au scénario de référence. En procédant au test de l'exposant -0,5 affecté à l'AIDI, il est observé une redistribution de 2,7 % du quintile de la meilleure performance au quintile de la plus faible performance.

Table IV-2: Répartition des ressources par quintile de performance de l'EPP*(%)

Performance	Référence	Exposant AIDI		
		-0.5	-0,25	-0,125
1 ^{er} quintile (pays les plus performants)	25,25	22,50	23,77	24,50
2 ^{ème} quintile	41,68	41,08	41,72	41,74
3 ^{ème} quintile	18,14	18,83	18,41	18,26
4 ^{ème} quintile	6,56	7,50	6,98	6,76
5 ^{ème} quintile	8,37	10,08	9,13	8,74

* $0,26 \text{ EPIP} + 0,58 \text{ NG} + 0,16 \text{ NPPP}$.

Efficience dans l'obtention des résultats

La révision du questionnaire EPIP qui améliorerait la mesure de la performance des pays dans les domaines d'intervention prioritaires du FAD, tels que la croissance inclusive et l'infrastructure, assurerait un meilleur alignement de la méthodologie d'allocation sur les objectifs stratégiques du Fonds de manière efficace et efficiente. Les questions et leur analyse auraient pour objectif de prendre en compte les circonstances propres à chaque pays afin de garantir davantage une approche sur mesure. L'inclusion de l'AIDI dans la formule canaliserait des ressources accrues vers les pays ayant un plus faible niveau de développement des infrastructures, et constituerait dès lors une mesure également efficace. Néanmoins, la redistribution des allocations découlant de l'AIDI est fortement concentrée en faveur de trois pays très peuplés. Cette concentration est liée au fait que l'indice est exprimé par habitant, amplifiant davantage l'effet déjà substantiel de l'exposant relatif à la population qui tire les allocations vers le haut (voir paragraphes 4.21). Cet effet pourrait être neutralisé par la combinaison de cette option avec la diminution de l'exposant relatif à la population (option 3).

DOMAINE D'ACTION PRIORITAIRE 2 : Garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires, par le biais des allocations pays

Option 2: Augmenter l'allocation minimale

Scénarios

La Direction a effectué des simulations sur la base des allocations minimales de 10, 15 et 20 millions d'UC.

Clarté et simplicité

L'option est claire et simple. Si cette option est sélectionnée, la Direction propose un processus de consultations associant tous les départements sectoriels pertinents pour déterminer la meilleure option possible pour la taille de l'allocation minimale.

Disponibilité des données

Ce critère ne s'applique pas à la présente option.

Variations des allocations

Le tableau IV-3 ci-dessous présente les résultats obtenus pour les trois scénarios simulés en détaillant, suite à la mise en œuvre de l'option, le nombre de pays affectés, le volume total de ressources redistribuées et l'impact moyen de l'option, en pourcentage et en valeur, sur les 10 pays

ayant les allocations les plus importantes / les 10 pays qui ont les allocations les plus faibles actuellement. Le montant total redistribué se situe entre 26 et 80 millions d'UC. Il est également intéressant de constater que non seulement les 4 pays qui reçoivent actuellement l'allocation minimale et les 8 pays dont l'allocation se situe en dessous du seuil de l'IDA bénéficieraient de cette option mais, en réalité, 22 pays verraient leur allocation augmenter. Si l'incidence moyenne sur les 10 allocations les plus grandes est limitée, l'incidence moyenne sur les 10 plus faibles est très importante en pourcentage en raison du fait que toutes les allocations en dessous du nouveau seuil augmentent mécaniquement. La diminution de l'allocation la plus importante (qui est la seule) est respectivement de 5,8 millions d'UC, 11,7 millions d'UC et 17,5 millions d'UC, en fonction des scénarios fixant le minimum à 10 millions d'UC, 15 millions d'UC et 20 millions d'UC. En ce qui concerne l'incidence sur les Etats fragiles, 16 des 17 Etats fragiles bénéficiant des piliers I et II de la FEF recevraient une allocation en hausse dans tous les scénarios (hausse moyenne de 36% à 110%).

Tableau IV-3: Résumé des simulations - Incidence* de l'augmentation de l'allocation minimale du FAD

Allocation minimale pour tout le cycle FAD (en M d'UC)	# Allocation plus élevée	# Allocation plus modeste	# Pas de changement	Ressources totales redistribuées**	Augmentation moyenne (par an)		Diminution moyenne (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus modestes (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus élevées (par an)	
					M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%
10	22	17	0	26.46	1.20	38.36	-1.68	-2.36	1.66	73.86	-2.42	-2.89
15	22	17	0	53.03	2.41	77.05	-3.36	-4.73	3.34	148.49	-4.86	-5.79
20	22	17	0	79.81	3.63	116.3	-5.05	-7.12	5.04	224.39	-7.30	-8.71

* Telle que mesurée par rapport au scénario de référence. **Somme des ressources additionnelles au titre de l'augmentation des allocations.

Incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance

L'incidence est négligeable dans le scénario à 10 millions d'UC. Le scénario à 20 millions d'UC se traduit par l'acheminement de 2% des ressources supplémentaires du 1^{er} quintile de performance vers le dernier.

Tableau IV-4 : Répartition des ressources par quintile de performance de l'EPP* (%)

Performance	Référence	10 millions d'UC	15 millions d'UC	20 millions d'UC
1er Quintile (pays les plus performants)	25.25	24,63	24,01	23,39
2 ^{ème} Quintile	41.68	40,78	39,87	38,95
3 ^{ème} Quintile	18.14	18,37	18,59	18,81
4 ^{ème} Quintile	6.56	7,28	8,00	8,74
5 ^{ème} Quintile	8,37	8,94	9,52	10,11

* $0,26 \text{ EPIP} + 0,58 \text{ NG} + 0,16 \text{ NPPP}$.

Efficience dans la réalisation des résultats

Cette option a une grande incidence sur les allocations modestes, dont celles des Etats fragiles, et une incidence modérée sur les allocations élevées (en pourcentage). Une allocation minimale plus importante permettrait aux pays avec une allocation modeste de bénéficier d'économies d'échelle ainsi que d'une base de financement plus large qui pourrait favoriser plus de financements. Si les Plénipotentiaires soutiennent cette option, des consultations avec les départements sectoriels internes pertinents devront être lancées pour préciser la meilleure option d'allocation minimale.

Option 3 : Diminuer l'exposant relatif à la population

Cette option a pour objectif d'atténuer l'influence de la population qui détermine fortement la taille de l'allocation dans la formule. Cette option favoriserait les pays faiblement peuplés et renforcerait le poids relatif de la performance.

Scénarios

La Direction a réalisé deux simulations : une simulation avec un exposant égal à 0,75 et une simulation avec un exposant égal à 0,5. Le dernier est utilisé par la Banque Interaméricaine de Développement dans sa formule d'ABP (la BAsD utilise un exposant égal à 0,6). Ces choix visent à illustrer l'impact sur les allocations pays.

Clarté et simplicité

La mise en œuvre de cette option est simple. Si l'option est sélectionnée, la Direction propose un processus de consultations associant tous les départements sectoriels pertinents, afin de déterminer l'exposant le plus approprié.

Disponibilité des données

Il n'y a aucun problème pour ce qui est de la disponibilité de données. L'indicateur est déjà utilisé pour calculer les allocations pays basées sur la performance.

Variations des allocations

Le tableau IV-5 présente les résultats obtenus pour les deux scénarios simulés en détaillant, suite à la mise en œuvre de l'option, le nombre de pays affectés, le volume total de ressources redistribuées et l'impact moyen de l'option, en pourcentage et en valeur, sur les 10 pays ayant les allocations les plus importantes / les 10 pays qui ont les allocations les plus faibles actuellement. Dans les deux cas, le nombre de pays bénéficiant d'une allocation plus élevée est pratiquement le triple du nombre de pays qui ont des allocations en baisse et inclut 13 Etats fragiles. Entre 74 et 175 millions d'UC sont redistribués dont 50% vers 5 pays même si la plupart des bénéficiaires reçoivent respectivement au moins 0,5 million d'UC et 1 million d'UC en ressources supplémentaires, selon le scénario 0,75 et 0,5. La variation moyenne des allocations (positive ou négative) s'étend de 12% à 80% mais le pourcentage moyen d'augmentation pour les dix allocations les plus modestes, est beaucoup plus élevé (jusqu'à 155%) que celui de la diminution des dix allocations les plus élevées.

Tableau IV-5: Résumé des simulations - Incidence* de la réduction de l'exposant relatif à la population

Exposant population	# Allocation plus élevée	# Allocation plus modeste	# Pas de changement	Ressources totales redistribuées (en M d'UC par an)**	Augmentation moyenne (par an)		Diminution moyenne (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus modestes (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus élevées (par an)	
					M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%
0.75	30	8	1	73.87	2.46	25.60	-9.45	-11.62	1.21	43.78	-6.23	-5.48
0.5	29	10	0	174.60	6.02	79.54	-18.09	-21.26	3.86	155.09	-15.40	-13.46

* Telle que mesurée par rapport au scénario de référence. **Somme des ressources additionnelles au titre de l'augmentation des allocations.

Incidence sur la corrélation entre la performance et les allocations

La diminution de l'exposant relatif à la population induit une corrélation plus étroite entre la performance et les allocations, notamment pour le premier quintile (bien que cela se fasse, dans une certaine mesure, au détriment du deuxième quintile). Cela s'explique principalement par le fait que beaucoup de pays ayant une population de taille moyenne enregistrent une très bonne performance par rapport aux pays plus peuplés.

Tableau IV-6 : Répartition des ressources par quintile de performance de l'EPP* (%)

Performance	Référence	0,75	0,5
1er quintile (pays les plus performants)	25,25	27,66	30,58
2ème Quintile	41,68	38,28	33,65
3ème Quintile	18,14	19,06	19,40
4ème Quintile	6,56	7,48	9,19
5ème quintile	8,37	7,52	7,18

* $0,26 \text{ EPIP} + 0,58 \text{ NG} + 0,16 \text{ NPPP}$.

Efficiencia en la realización de los resultados

Trois quarts des pays éligibles au FAD bénéficient de cette option qui permettrait de redistribuer des ressources des grandes allocations vers les plus faibles et, en pourcentage, l'incidence positive sur les allocations modestes est plus importante que l'incidence négative sur les allocations élevées. Toutefois, la réduction moyenne en termes nominaux est assez importante lorsqu'on la compare à la hausse moyenne. De plus, si cette option est efficace, au sens où elle renforce la corrélation entre les allocations et la performance, elle ne tient pas compte des besoins de la population, en termes sociaux et d'infrastructures. Par conséquent, les pays très peuplés, mais avec de grandes « poches » de pauvreté, verraient diminuer leur allocation. Il est donc recommandé de combiner cette option avec une autre qui pourrait cibler la redistribution des ressources vers les pays qui ont des populations pauvres plus importantes (option 1 par exemple).

Option 4 : Augmenter la pondération de l'exposant (négatif) relatif au RNB par habitant

L'option 4 vise à mieux prendre en compte le degré d'accès à d'autres sources de financement (non concessionnelles) des pays éligibles au FAD dans le calcul des allocations. Les pays qui ont des revenus plus bas dépendent généralement plus fortement des ressources concessionnelles, ont plus difficilement accès à des ressources non concessionnelles et sont donc plus vulnérables face aux fluctuations induites par les crises économiques et financières et par la hausse du prix des denrées alimentaires. L'option 4 aiderait donc les pays à faible allocation et ayant des besoins importants, qui sont de fait plus dépendants des ressources du FAD, à financer leur développement grâce à un engagement plus significatif.

Scénarios

La Direction a simulé trois scénarios, avec un exposant relatif au RNB par habitant de -0,25 (exposant utilisé par la Banque asiatique de Développement), -0,5 et -1 (exposant utilisé par la Banque Interaméricaine de Développement). L'objectif visé est d'illustrer l'incidence potentielle sur les allocations pays.

Clarté et simplicité

La mise en œuvre de l'option est claire et simple et la Direction considère que le RNB par habitant est un bon critère indirect pour tenir compte de l'existence d'autres types de financements.

Disponibilité des données

Il n'y a aucun problème pour ce qui est de la disponibilité des ressources. L'indicateur est déjà utilisé pour déterminer l'allocation FAD basée sur la performance.

Variations des allocations

Le tableau IV-7 présente les résultats obtenus pour les trois scénarios simulés en détaillant, suite à la mise en œuvre de l'option, le nombre de pays affectés, le volume total de ressources redistribuées et l'impact moyen de l'option, en pourcentage et en valeur, sur les 10 pays ayant les allocations les plus importantes / les 10 pays qui ont les allocations les plus faibles actuellement. Dans l'ensemble des cas, la variation des allocations est équilibrée autant du point de vue du nombre de pays dont l'allocation augmente ou diminue (17-18) que du point de vue de la variation moyenne en termes nominaux (1,5 -10 millions d'UC). 9-10 Etats fragiles sur 17 voient leur allocation augmenter. Si entre 28 et 171 millions d'UC sont redistribués, le montant moyen des variations est modéré et les

ressources sont redistribuées vers le milieu de la série d'allocations: les 10 pays qui ont les allocations les plus importantes et les 10 pays aux allocations les plus faibles ne sont pas fortement impactés.

Tableau IV-7: Résumé des simulations – Incidence* de l'augmentation de l'exposant (négatif) relatif au RNB par habitant

Exposant relatif au RNB par habitant	# Allocation plus élevée	# Allocation plus basse	# Pas de changement	Ressources totales redistribuées**	Augmentation moyenne (par an)		Diminution moyenne (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus modestes (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus élevées (par an)	
					M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%
-0.25	18	17	4	27.72	1.54	5.50	-1.69	-5.14	-0.01	-0.36	0.36	1.31
-0.5	19	17	3	81.66	4.30	15.78	-5.03	-14.98	-0.04	-1.03	0.94	3.85
-1	19	17	3	171.31	9.02	37.82	-10.73	-31.23	-0.06	-1.01	0.38	5.91

Incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance

L'option permet de redistribuer des ressources des 20% les plus performants vers les 20% les moins performants. Si cet effet n'est pas très important dans le cas du scénario -0.25, avec le passage de l'exposant négatif du RNB par habitant à -1, 7% des ressources seraient réallouées du premier quintile (pays les plus performants) vers le dernier quintile (pays les moins performants). La mise en place de cette option affaiblirait donc la corrélation entre la performance et la taille des allocations.

Tableau IV-8 : Répartition des ressources par quintile de performance de l'EPP* (%)

Performance	Référence	-0,25	-0,5	-1
1er quintile (pays les plus performants)	25,25	24,11	21,81	17,74
2ème quintile	41,68	42,03	42,45	43,16
3ème quintile	18,14	18,15	18,18	18,47
4ème quintile	6,56	6,55	6,49	6,39
5ème quintile (bas)	8,37	9,16	11,08	14,24

* $0,26 \text{ EPIP} + 0,58 \text{ NG} + 0,16 \text{ NPPP}$.

Efficience dans la réalisation des résultats

Même si l'option oriente davantage de ressources vers les pays les plus pauvres et que l'augmentation moyenne des allocations (9 million d'UC par an) est la plus importante en termes nominaux parmi l'ensemble des options, l'analyse d'autres facteurs comme l'accès des pays aux IDE ou à l'APD (Cf. paragraphe 4.23-24 et les tableaux 3 et 4) montre que l'option 3 ne permet pas de réallouer les ressources des pays avec d'importants niveaux d'IDE par habitant, ou avec un accès substantiel à l'APD, vers les pays qui sont les plus dépendants du FAD. Par exemple, 4 pays avec les niveaux d'IDE par habitant les plus faibles ne bénéficient d'aucun changement ou voient leur allocation diminuer avec cette option. 5 pays qui figurent parmi les pays qui reçoivent le moins d'APD ne bénéficient d'aucun changement ou perdent des ressources avec cette option. Seul un pays très dépendant du FAD voit son allocation augmenter.

De plus, cette option appelle certaines réserves. Premièrement, toute prise en compte de l'accès d'un pays à d'autres sources de financement, dans la perspective de l'ajustement du volume des ressources FAD, devrait éviter d'accentuer le risque de surendettement du pays. Cette option ne tient pas compte du fait que certains pays bénéficiaires du FAD, qui affichent un revenu relativement élevé, sont exposés à un risque de surendettement élevé. Par conséquent, la diminution des ressources concessionnelles pourrait remettre en cause la viabilité de la dette dans ces pays. Par ailleurs, le RNB par habitant n'est pas un indicateur indirect des besoins des pays entièrement satisfaisant pour ce qui est de l'inclusion et des dimensions non monétaires de la pauvreté. L'augmentation de la valeur négative de l'exposant relatif au RNB par habitant conduirait à une diminution des ressources revenant aux pays affichant un revenu relativement élevé, mais présentant des besoins énormes du point de vue des dimensions non monétaires de la pauvreté.

Pour toutes ces raisons, la Direction estime que la différenciation des conditions de financement FAD, telle que présentée dans le document sur la capacité financière à long terme du FAD (paragraphe 3.12-3.22), serait un moyen plus efficace que la modification de la formule d'ABP pour garantir un engagement significatif dans les pays bénéficiaires.

DOMAINE D'ACTION PRIORITAIRE 3 : Renforcement du cadre ABP pour les États fragiles.

Option 5 : Utiliser un questionnaire EPIP partiellement différencié pour les États fragiles, qui permette d'évaluer leur performance dans les efforts pour s'attaquer aux sources de fragilité.

Scénarios

Il n'y a pas encore de scénario de simulation pour le questionnaire EPIP. La révision du questionnaire EPIP aurait pour objectif de proposer une nouvelle liste de critères et d'indicateurs mesurables en complément des groupes A, B, C et D existants ou au sein d'un nouveau groupe E, pour évaluer la performance des États fragiles dans leurs efforts pour s'attaquer aux sources de fragilité.

Clarté et simplicité

La simplicité d'un questionnaire EPIP différencié pour les États fragiles dépendra des critères spécifiques/indicateurs ou du nouveau groupe qui sera défini. Si une telle révision visant à inclure des facteurs de fragilité était mise en œuvre, le choix des nouveaux critères/indicateurs ou groupe devrait garantir le plus de clarté et de simplicité possible.

Disponibilité des données

L'ensemble des critères et indicateurs pourraient s'inspirer du Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État en novembre 2012, qui a développé des objectifs et indicateurs relatifs à ce domaine. Les difficultés en termes de données seront appréhendées comme actuellement c'est-à-dire que lorsqu'elles sont disponibles, les données relatives à des indicateurs internationalement reconnus seront rassemblées. Si les informations ne sont pas disponibles, les économistes pays s'appuieront sur des données locales et des évaluations qualitatives. La présence importante de la Banque sur le terrain²⁴ devrait également contribuer à la fiabilité de l'analyse.

Variation des allocations

Si cette option est retenue par les Plénipotentiaires, la Direction fournira des informations sur les changements possibles lors de la deuxième réunion de reconstitution. Comme une performance satisfaisante relative aux critères et indicateurs développés s'accompagnera d'un bonus qui sera ajouté à la notation EPIP habituelle, l'allocation du pays en question augmentera en raison de l'augmentation globale (tous groupes confondus). Toutefois, il convient de noter que la variation de la taille des allocations demeure déterminée par la pondération effective de la notation EPIP dans la formule ABP qui restera la même.

Incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance

Une notation EPIP en partie différenciée pour les États fragiles aurait pour objectif d'améliorer la qualité de la mesure de la performance du Fonds visant à prendre en compte les facteurs de fragilité. Cette option renforcerait donc la corrélation entre la performance et la taille des allocations.

Efficience dans la réalisation des résultats

Réviser le questionnaire EPIP pour améliorer la mesure de la performance des pays en matière d'efforts pour s'attaquer aux sources de fragilité permettrait de manière efficiente d'harmoniser davantage l'objectif stratégique du Fonds et la méthodologie d'allocation pour mettre l'accent sur le soutien aux États fragiles éligibles au FAD.

²⁴ La Banque dispose de bureau pays dans les États fragiles suivants: Burundi, République centrafricaine, Tchad, République démocratique du Congo, Liberia, Sierra Leone, Soudan, Sud Soudan, Togo et Zimbabwe. En Guinée-Bissau et Sao Tomé et Príncipe, la Banque est également présente. Le siège historique de la Banque étant en Côte d'Ivoire, une présence importante est assurée dans ce pays.

Option 6 : Inclure un indicateur mesurant la fragilité de l'État dans la formule ABP

Tel qu'indiqué dans le paragraphe 4.42, il existe de nombreux indicateurs de fragilité de l'État, qui pourraient être intégrés dans la formule ABP. A des fins d'illustration, la Direction a procédé à la modélisation de l'inclusion du SFI mis en place chaque année par le Center for Systemic Peace. L'indice s'étend de 0 (le moins fragile) à 25 (le plus fragile) et il est inclus dans la formule avec un exposant positif de manière à ce que les Etats plus fragiles reçoivent plus de ressources. Trois scénarios ont été simulés : un scénario avec un exposant égal à 0,5, un avec un exposant égal à 1 et un avec un exposant égal à 1,5.

Clarté et simplicité

Ajouter un élément dans la formule d'ABP augmenterait de fait sa complexité. Un large éventail d'informations est inclus dans un indice simple compris entre 0 et 25 et cela réduit quelque peu la clarté. L'indice annuel SFI mesure deux qualités essentielles de la performance des États à savoir l'efficacité et légitimité, à travers 4 domaines pour chacun : la sécurité, le politique, l'économique et le social. Cela porte le nombre total d'indicateurs à huit. Dans le cadre de ce système d'évaluation, une note indiquant le degré de fragilité est attribuée pour la capacité du pays à régler les conflits ; à définir et à mettre en œuvre les politiques gouvernementales ; à fournir les services essentiels et à faire preuve de résilience systémique pour maintenir l'harmonie, la cohésion et la qualité de vie au sein du système; à surmonter avec efficacité les défis et les crises ; et à soutenir un développement progressif.

Disponibilité des données

L'indice SFI est calculé chaque année, et les données sont disponibles pour pratiquement tous les pays FAD. Toutefois, il convient de noter que les indicateurs traitant des Etats fragiles en Afrique sont généralement confrontés à des difficultés en matière de disponibilité et de fiabilité des données. Il est également possible que la collecte d'informations portant sur les Etats fragiles ait un coût.

Variation des allocations

Le tableau IV-9 présente les résultats obtenus pour les trois scénarios simulés en détaillant, suite à la mise en œuvre de l'option, le nombre de pays affectés, le volume total de ressources redistribuées et l'impact moyen de l'option, en pourcentage et en valeur, sur les 10 pays ayant les allocations les plus importantes / les 10 pays qui ont les allocations les plus faibles actuellement. Le total des ressources redistribuées varie de 55 millions d'UC à 162 millions d'UC et 20-21 pays dont 11-12 Etats fragiles voient leur allocation augmenter. 3 Etats fragiles, voient leur allocation diminuer. La diminution et l'augmentation moyenne des allocations, en termes nominaux, qui résultent de l'application de cette option est limitée puisque la variation moyenne est comprise entre 2% et 10%. Les 10 pays ayant les allocations les plus importantes/faibles ne sont pas fortement affectés. La plupart des ressources redistribuées sont réallouées vers les pays ayant des allocations de taille moyenne.

Tableau IV-9: Résumé des simulations - Incidence* de l'inclusion de l'indice SFI

Expo- sant SFI	# Allocation plus élevée	# Allocation plus modeste	# Pas de changement	Ressources totales redistri- buées **	Augmentation moyenne (par an)		Diminution moyenne (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus modestes (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus élevées (par an)	
					M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%
0.5	20	15	4	54.71	2.74	10.24	-3.94	-7.40	0.07	1.36	-1.12	1.23
1	21	15	3	108.95	0.15	3.04	-2.18	2.41	0.15	3.04	-2.18	2.41
1.5	21	15	3	161.54	0.24	4.95	-3.13	3.57	0.24	4.95	-3.13	3.57

* Telle que mesurée par rapport au scénario de référence. **Somme des ressources additionnelles au titre de l'augmentation des allocations.

Dans cette option, les 12 pays actuellement éligibles au pilier I de la FEF reçoivent entre 47,9% et 53,8 % des ressources totales redistribuées, tandis que ce pourcentage augmente pour s'établir entre 57,9 % et 64,7 % si tous les 17 États fragiles éligibles au pilier III de la FEF sont pris en compte. Si tous les Etats fragiles ne reçoivent pas une allocation en hausse au titre de cette option, trois d'entre eux concentrent la majeure partie des ressources réallouées. Ils reçoivent ensemble, avec 2 Etats non fragiles, approximativement 65% du total.

Incidence sur la corrélation entre les allocations et la performance

Globalement, l'option permet de redistribuer des ressources des 2 premiers quintiles vers les 2 derniers. L'effet de redistribution est plus important dans le cas du scénario où l'exposant est égal à 1,5 ; les 2 premiers quintiles perdraient plus de 8% de ressources.

Tableau IV-10 : Répartition des ressources par quintile de performance de l'EPP* (%)

Performance	Référence	0,5	1	1,5
1er quintile (pays les plus performants)	25,25	23,97	22,58	21,08
2ème Quintile	41,68	40,15	38,59	37,03
3ème Quintile	18,14	18,78	19,29	19,63
4ème Quintile	6,56	7,12	7,72	8,35
5ème Quintile	8,37	9,98	11,83	13,92

* $0,26 \text{ EPIP} + 0,58 \text{ NG} + 0,16 \text{ NPPP}$.

Efficience dans la réalisation des résultats

Si l'impact sur les plus grandes allocations tend à être bas, les simulations suggèrent que l'option n'est pas aussi efficace et efficiente que ce qui avait été anticipé, pour atteindre l'objectif poursuivi (davantage de ressources pour les Etats fragiles). Les bénéfices sont importants pour un nombre limité d'Etats fragiles et l'option bénéficie fortement à des Etats non fragiles, 2 notamment.

Annexe V : Autres options analysées, mais non retenues

#1 : Inclure l'indice de vulnérabilité économique dans la formule ABP

L'indice de vulnérabilité économique (EVI), qui a été défini par le Comité des politiques de développement du Conseil économique et social (ECOSOC), pourrait compléter les indicateurs de besoins actuellement utilisés dans la formule ABP, afin d'assurer un engagement significatif auprès des pays bénéficiaires grâce aux allocations et de renforcer le cadre d'ABP pour les Etats fragiles.

L'EVI vise à identifier les pays qui sont les plus défavorisés par les obstacles à la croissance structurels. Il mesure la vulnérabilité économique structurelle qui peut résulter d'une exposition aux chocs externes tels que les cours mondiaux volatiles des produits de base, les fluctuations internationales des taux d'intérêt ou les dimensions exogènes telles que l'éloignement. L'EVI, qui est produit tous les 3 ans, utilise huit indicateurs : i) la pression démographique ; ii) l'éloignement ; iii) la concentration des exportations de marchandises ; iv) la part de l'agriculture, des forêts et de la pêche dans l'économie ; v) la proportion de la population vivant dans les zones côtières basses ; vi) l'instabilité des exportations de biens et de services ; vii) les victimes des catastrophes naturelles ; viii) l'instabilité de la production agricole. L'intégration de l'EVI dans la formule ABP renforcerait la composante relative aux besoins, en prenant en compte des facteurs externes jusque-là insuffisamment reflétés par les mesures existantes.

Simulation des résultats

Le tableau V-1 ci-dessous présente les résultats de l'inclusion de l'EVI dans la formule d'ABP en fonction de trois scénarios : exposant égal 0,5, exposant égal à 1 et exposant égal à 1,5. Les données proviennent de la FERDI²⁵ et sont disponibles jusqu'à 2008.

Tableau V-1: Résumé des simulations - Incidence* de l'inclusion de l'indice EVI

Expo- sant EVI	# Allocation plus élevée	# Allocation plus modeste	# Pas de changement	Ressources totales redistri- buées**	Augmentation moyenne (par an)		Diminution moyenne (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus modestes (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus élevées (par an)	
					M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%
0.5	27	8	4	58.61	2.17	11.10	-7.74	-9.65	0.23	7.30	-3.47	-0.65
1	28	8	3	112.55	4.02	22.73	-15.11	-19.49	0.53	19.45	-6.83	-1.72
1.5	28	9	2	174.51	6.23	37.67	-20.48	-25.90	0.92	36.02	-10.65	-2.81

* Telle que mesurée par rapport au scénario de référence. **Somme des ressources additionnelles au titre de l'augmentation des allocations.

Tableau V-2 : Répartition des ressources par quintile de performance de l'EPP* (%)

Performance	Référence	0,5	1	1,5
1er quintile (les plus performants)	25,25	26,52	27,38	28,40
2ème Quintile	41,68	38,57	36,03	33,01
3ème Quintile	18,14	18,41	18,49	18,61
4ème Quintile	6,56	7,05	7,58	8,27
5ème Quintile	8,37	9,46	10,52	11,72

* $0,26 \text{ EPIP} + 0,58 \text{ NG} + 0,16 \text{ NPPP}$.

Inclure un élément à la formule de l'ABP la rendrait de fait plus complexe. Avec cette option, 27-28 pays dont 12 Etats fragiles auraient une allocation en hausse alors que 8-9 pays auraient des allocations en baisse. Toutefois, la diminution moyenne en termes nominaux est importante lorsqu'on la compare à l'augmentation moyenne ; ce qui met en doute l'efficacité de l'option. La mise en œuvre de cette option permettrait également une redistribution des ressources des deux premiers quintiles vers les deux derniers quintiles des pays en fonction de leur performance. Plus l'exposant est

²⁵ <http://www.ferdi.fr/>

important, plus la distorsion sur le principe de performance est forte.

Comme l'EVI est un indice composite, il rassemble beaucoup d'informations et son calcul demande d'avoir recours à des approximations quand les données manquent, ce qui est régulièrement le cas pour les pays du FAD. Cette option présente pour l'heure de sérieux problèmes en termes de fiabilité dans la mesure où les simulations conduites sur 7 ans font ressortir de grandes variations des allocations en raison de données manquantes et de fluctuations importantes des données au cours des années. Il convient également de noter qu'à ce stade, l'EVI n'est pas produit chaque année.

Enfin, envisager d'inclure l'EVI dans la formule d'ABP risque d'apporter une confusion entre fragilité et vulnérabilité alors que la Banque a fait le choix de privilégier la fragilité dans sa stratégie et la construction de son cadre de politiques.

La Direction considère donc qu'un indicateur de fragilité serait plus adapté dans ce contexte pour identifier les Etats fragiles.

#2 : Prendre en compte les mesures d'inclusion et/ou d'autres dimensions monétaires et non monétaires de la pauvreté dans la formule ABP, comme indicateurs complémentaires des besoins des pays.

Atteindre une croissance inclusive est un objectif clé de la Stratégie de Long Terme (SLT) de la Banque, actuellement en cours de rédaction. Le concept de croissance inclusive va au-delà de la répartition des revenus pour prendre en compte le contexte précis de l'Afrique dans plusieurs domaines comme la création d'emplois, l'égalité dans l'accès aux infrastructures et services sociaux de base et la protection sociale par exemple. Les indicateurs actuels (RNB par habitant et taille de la population) ne permettent pas de prendre dûment en compte des éléments tels que la prévalence de la pauvreté et la répartition des revenus par exemple. Les indicateurs de besoins et capacités dans le domaine du développement social, liés à la priorité opérationnelle du Groupe de la Banque portant sur la croissance inclusive, par exemple le niveau du capital humain et l'équité sociale, ne sont pas pris en compte dans la formule actuelle.

Toutefois, traiter ces insuffisances pose de sérieux défis en termes de méthodologie et de disponibilité des données. Par exemple, inclure des mesures de pauvreté ou d'inclusion sociale (comme le coefficient de Gini ou le nombre de pauvres) dans la formule d'ABP affaiblirait le système actuel qui rend possible une comparabilité juste et robuste entre pays. Les données d'enquêtes auprès des ménages nécessaires pour le calcul de ces indicateurs ont un coût, sont difficiles à rassembler et sont donc extrêmement rares, incomplètes ou inexistantes dans les pays du FAD. Les indicateurs sont donc loin d'être toujours disponibles pour l'ensemble des pays et des années (Cf. tableau V-3 ci-dessous). Au vu de ces difficultés, la Direction a donc opté pour des options plus fiables afin de mieux prendre en compte les besoins des pays.

Tableau V-3: Disponibilité des données sur les indicateurs de pauvreté dans les pays FAD

Pays	Année	Taux de pauvreté numérique au seuil de 2 \$ par jour (PPA) (% de la population)	Taux de pauvreté numérique au seuil de pauvreté nationale (% de la population)	Taux de pauvreté numérique au seuil de pauvreté rurale (% de la population rurale)	Taux de pauvreté numérique au seuil de pauvreté urbaine (% de la population urbaine)	Taux de pauvreté numérique au seuil de 1,25 \$ par jour (PPA) (% de la population)
Bénin	2003	x	x	x	x	x
Burkina Faso	2009	x				x
Burkina Faso	2003		x	x	x	
Burundi	2006	x	x	x	x	x
Cameroun	2007	x	x	x	x	x
Comores	2004	x	x	x	x	x
Congo (RDC)	2006	x	x	x	x	x
Côte d'Ivoire	2008	x	x	x	x	x
Djibouti	2002	x				x
Erythrée						
Éthiopie	2005	x	x	x	x	x
Gambie	2003	x				x
Gambie	2010		x	x	x	
Ghana	2006	x	x	x	x	x
Guinée	2007	x	x	x	x	x
Guinée-Bissau	2002	x	x	x	x	x
Kenya	2005	x	x	x	x	x
Lesotho	2003	x	x	x	x	x
Libéria	2007	x	x	x	x	x
Madagascar	2010	x				x
Madagascar	2005		x	x	x	
Malawi	2004	x	x	x	x	x
Mali	2010	x	x	x	x	x
Mauritanie	2008	x	x	x	x	x
Mozambique	2008	x	x	x	x	x
Niger	2008	x				
Niger	2007		x	x	x	
Ouganda	2009	x	x	x	x	x
République centrafricaine	2008	x	x	x	x	x
Rwanda	2011	x	x	x	x	x
Sao Tomé & Príncipe	2001	x		x	x	x
Sao Tomé & Príncipe	2009		x			
Sénégal	2005	x	x	x	x	x
Sierra Leone	2003	x	x	x	x	x
Somalie						
Soudan	2009	x	x	x	x	x
Soudan du Sud	2009		x	x	x	
Tanzanie	2007	x	x	x		x
Tchad	2003	x	x	x	x	x
Togo	2006	x	x	x	x	x
Zambie	2006	x	x	x	x	x
Zimbabwe	2003		x			
Zimbabwe	2001			x	x	

#3 : Limiter le montant de la décote au titre de l'IADM

L'allègement de dette au titre de l'IADM, dont certains pays éligibles au FAD bénéficient, se répercute sur leur allocation à travers le mécanisme de décote au titre de l'IADM, qui est un processus en deux étapes. Tout d'abord, l'allègement des services de la dette au titre de l'IADM est déduit de l'allocation ABP annuelle du pays. Ensuite, les ressources fournies par les bailleurs de fonds à titre de compensation au FAD pour l'annulation de la dette dans le cadre de l'IADM sont réaffectées, à travers la formule d'ABP, entre tous les pays dits « exclusivement FAD », y compris les pays qui ne bénéficient pas de l'allègement de dette au titre de l'IADM. Ce mécanisme a été décidé pour réduire le risque de hasard moral et garantir une certaine équité de traitement entre les pays éligibles au FAD. Selon ce principe, les pays à faible revenu qui n'ont pas un niveau excessif de dette extérieure devraient aussi bénéficier des ressources fournies par les bailleurs de fonds à titre de compensation au FAD pour l'annulation de la dette dans le cadre de l'IADM. L'IDA a mis en place un système similaire.

A la suite du processus de décote et de réaffectation au titre de l'IADM, certains pays éligibles à l'IDA mais non bénéficiaires de l'IADM avaient des allocations qui avaient significativement augmenté alors que d'autres pays éligibles à l'IDA et à l'IADM avaient reçu des allocations limitées. Certaines allocations des pays les plus pauvres avaient subi un impact négatif important et cela a rendu le développement et l'action dans ces pays éligibles à l'IADM difficile. Par conséquent, l'option consistant à limiter le montant de la décote au titre de l'IADM a été proposée pour garantir un engagement significatif auprès des pays bénéficiaires. Lors de la reconstitution des ressources de l'IDA 16, après de longues et difficiles discussions et malgré la complexité supplémentaire introduite dans le système, les Plénipotentiaires de l'IDA ont donc convenu de plafonner la décote au titre de l'IADM à 30% de l'allocation ABP des pays.

La situation est assez différente dans le cas du FAD. D'une manière générale, étant donné que la plupart des pays éligibles au FAD bénéficient d'un allègement de dette au titre de l'IADM, l'incidence de la décote et de la réaffectation au titre de l'IADM sur les allocations finales FAD est mieux répartie que dans le cas de l'IDA. En 2012, les ressources générées par les décotes pour les allocations de 29 pays ont été réaffectées à tous les 38 pays exclusivement FAD, c'est-à-dire dans une large mesure aux mêmes pays (contrairement à l'IDA). 15 pays dont (5 Etats fragiles) ont reçu une allocation réduite après la décote et la réaffectation au titre de l'IADM et cette réduction par rapport à l'allocation ABP de base s'est élevée en moyenne à 2,3 millions d'UC (21,5% de leur allocation). 23 pays (dont 12 Etats fragiles) ont vu leur allocation augmenter après l'application de ce processus et cette augmentation s'est élevée en moyenne à 1,52 million d'UC (6,6%). Les pays restants n'ont subi aucun changement. 4 pays ont des allocations qui sont passées sous le seuil de l'allocation minimale en raison du fait que le montant de la décote n'a pas été compensé par le montant réaffecté ; leurs allocations ont donc été réajustées au niveau minimum.

En plus de cette différence entre l'IDA et le FAD, le rapport portant sur la réforme mise en œuvre durant l'IDA 16 n'est pas entièrement positif. Si le nouveau système a bénéficié à certains pays éligibles à l'IDA et à l'IADM, le principe de la décote continue d'avoir des incidences négatives sur les allocations de certains pays éligibles à l'IDA. Le mécanisme a, de plus, eu un effet pervers en réduisant l'incitation à la performance du système ABP pour les pays éligibles à l'IADM les plus performants. Mais surtout, les bénéfices nets du nouveau mécanisme demeurent asymétriques. En 2011-2013 (années fiscales), les 4 pays qui bénéficiaient le plus du nouveau mécanisme de décote au titre de l'IADM recevaient 79% des gains nets alors qu'ils figuraient déjà parmi les pays ayant les allocations de l'IDA les plus importantes. Les pays les plus négativement affectés par le système demeurent les plus fragiles. Une telle concentration des bénéfices montre que plafonner le mécanisme n'a pas été suffisamment efficace pour traiter le problème de l'incidence asymétrique de la décote au titre de l'IADM sur les pays éligibles à l'IDA.

D'après cette analyse, l'option consistant à limiter la décote au titre de l'IADM toucherait tous les pays sans exception, sans cibler les pays dont les allocations ABP seraient les plus affectées. Cette option qui compliquerait beaucoup le système actuel n'est donc pas efficiente. Comme la répartition des effets de la décote et de la réaffectation au titre de l'IADM est moins asymétrique dans le cas du FAD que dans celui de l'IDA et comme cette réforme pourrait introduire des distorsions dans le système incitatif basé sur la performance, la Direction estime que l'augmentation de l'allocation minimale constitue le moyen le plus simple et le plus efficace d'aborder la question de l'engagement significatif auprès des pays bénéficiaires.

#4 : Abaisser le plafond de 10 % appliqué aux allocations de base

Les allocations pays sont actuellement plafonnées au niveau de l'allocation de base, pour s'assurer qu'aucun pays ne reçoit plus de 10 % des ressources ABP. Durant le FAD 12, deux pays ont atteint ce plafond. Abaisser ce plafond pourrait permettre de mieux allouer l'enveloppe de ressources totale et assurer un engagement significatif dans les pays bénéficiaires à travers les allocations.

La Direction a simulé l'incidence de l'abaissement du plafond à 7,5 % et à 5 % et les résultats sont présentés dans le tableau V-4 ci-dessous.

Tableau V-4 : Résumé des simulations - Incidence* de l'abaissement du plafond de 10 % sur les allocations de base

Plafond	# Allocation plus élevée	# Allocation plus modeste	# Pas de changement	Ressources totales redistribuées (par an)**	Augmentation moyenne (par an)		Diminution moyenne (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus modestes (par an)		Incidence moyenne sur les dix allocations les plus élevées (par an)	
					M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%	M d'UC	%
7.5%	33	2	4	41.04	1.24	3.51	-21.46	-22.37	0.06	1.55	-1.85	-1.30
5%	30	6	3	233.70	7.79	33.42	-41.16	-39.37	0.63	19.90	-17.22	-8.48

* Telle que mesurée par rapport au scénario de référence. **Somme des ressources additionnelles au titre de l'augmentation des allocations.

Tableau V-5 : Répartition des ressources par quintile de performance de l'EPP* (%)

Performance	Référence	7,5%	5%
1er quintile (pays les plus performants)	25,25	26,35	31,07
2ème quintile	41,68	40,81	28,19
3ème quintile	18,14	17,36	20,51
4ème quintile	6,56	6,81	8,94
5ème quintile	8,37	8,68	11,28

* 0,26 EPIP + 0,58 NG + 0,16 NPPP.

L'impact moyen du scénario à 7,5% est limité puisque 41 millions d'UC sont redistribuées à 33 pays. Pour le scénario avec un plafond fixé à 5%, l'impact moyen sur les allocations en hausse est plus substantiel (7,8 millions d'UC) mais cette incidence se fait au détriment de 6 pays qui voient leur allocation en baisse de 41 millions d'UC, 40% par an en moyenne. En même temps, l'incidence sur les pays qui ont les plus faibles allocations demeure limitée. Les distorsions du principe de performance sont également significatives sous le scénario à 5%, avec 7,7% des ressources redistribuées des 2 premiers quintiles vers les derniers quintiles. De manière générale, la distribution de l'impact de cette option est très asymétrique dans la mesure où seulement les quelques pays affectés par le plafond ont des allocations qui diminuent significativement, avec une différence diluée parmi beaucoup de pays.

Pour garantir une incidence moyenne significative (qui ne profite pas encore très sensiblement aux allocations les plus modestes), la diminution des allocations des pays qui sont soumis au plafond devrait être disproportionnellement substantielle. La Direction considère donc que l'augmentation de l'allocation minimale aurait une incidence plus directe, en particulier sur les allocations les plus modestes et assurerait un engagement significatif auprès des pays bénéficiaires.

Annexe VI : Catégorisation de toutes les options analysées

Domaine	Option/Action	Description	Observations
Alignement sur les priorités stratégiques et régionales	1	Intégrer les mesures d'inclusion (par exemple l'équité sociale et la prévalence de la pauvreté) et les dimensions monétaires et non monétaires de la pauvreté dans la formule d'ABP	Option non retenue par la Direction, en raison de l'hétérogénéité de la qualité des données, ce qui rend peu fiable beaucoup de mesures connexes.
	2	Introduire progressivement des changements dans le cadre EPIP	
		Inclure l'Indice de développement des infrastructures en Afrique (AIDI), mis au point par la Banque africaine de développement, dans la formule ABP comme un indicateur de besoins.	
	3	Inclure l'Indice de vulnérabilité économique (IVE) dans la formule ABP pour compléter les indicateurs de besoins actuellement utilisés dans la formule ABP.	Option non retenue par la Direction, étant donné qu'elle met l'accent sur la vulnérabilité plutôt que la fragilité et pourrait introduire des distorsions en ce qui concerne la FEF. Cette option présente aussi des problèmes en termes de robustesse, dans la mesure où il existe des variations importantes dans les allocations simulées, du fait du manque de données et de leurs fluctuations.
Engagement significatif dans les pays bénéficiaires	1	Augmenter l'allocation minimale qui s'élève actuellement à 5 millions d'UC par cycle.	
	2	Abaissier le plafond de 10 % actuellement appliqué aux allocations pays de base	Option non retenue par la Direction parce que la redistribution induite n'est pas efficiente et est sous-optimale. L'incidence sur la capacité d'engagement pour les pays à allocations modestes reste limitée. Il serait plus efficace d'augmenter l'allocation minimale.
	3	Limiter l'incidence de la décote au titre de l'IADM sur les allocations FAD	Option non retenue par la Direction car elle complexifierait davantage le système. De plus, l'incidence nette ne serait pas la même que pour l'IDA, du fait des différences entre les clients. Augmenter l'allocation minimale serait plus efficient.
	4	Diminuer l'exposant relatif à la population	
	5	Augmenter l'exposant (néгатif) relatif au RNB par habitant	
Renforcement le cadre ABP pour les États fragiles	1	Révision partielle du questionnaire EPIP pour les États fragiles	
	2	Inclure un indice de fragilité de l'État dans la formule ABP	
Mesures proposées pour renforcer la qualité de la mesure actuelle de la performance du portefeuille (NPPP)			
	1	Étudier comment réduire le décalage temporel entre la collecte de données sur la performance du portefeuille et leur utilisation dans le calcul des allocations FAD.	
	2	Étudier comment réduire la volatilité excessive des allocations liée à la NPPP des pays à portefeuille de taille restreinte.	
	3	Évaluer l'impact de la nouvelle notation de la supervision, élaborée et récemment introduite dans le cadre de la présentation de l'état d'avancement et des résultats des opérations du secteur public.	
	4	Envisager de remplacer l'ajustement actuel en fonction de la taille, appliqué par le biais de l'échelle de conversion, par un facteur d'ajustement lié à l'âge des projets du portefeuille, afin de limiter l'impact des projets faisant nouvellement leur entrée dans le portefeuille.	