

Cote du document: EB 2015/114/R.17/Rev.1
Point de l'ordre du jour: 8 b)
Date: 23 avril 2015
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Cadre d'emprunt souverain: Emprunts auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Iain Kellet
Vice-Président adjoint
Département des opérations financières
téléphone: +39 06 5459 2754
courriel: i.kellet@ifad.org

John McIntire
Vice-Président adjoint
Département gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2419
courriel: j.mcintire@ifad.org

Mohamed Beavogui
Conseiller principal auprès du Président
et Directeur du Bureau des partenariats
et de la mobilisation des ressources
téléphone: +39 06 5459 2240
courriel: m.beavogui@ifad.org

Gerard Sanders
Conseiller juridique
téléphone: +39 06 5459 2457
courriel: g.sanders@ifad.org

Samira Hotobah-During
Conseillère auprès du Vice-Président adjoint
Département des opérations financières
téléphone: +39 06 5459 2302
courriel: s.hotobah-during@ifad.org

Natalia Toschi
Chef d'équipe, planification et analyse financières
Département des opérations financières
téléphone: +39 06 5459 2653
courriel: n.toschi@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef du Bureau des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent quatorzième session
Rome, 22-23 avril 2015

Pour: Approbation

Cadre d'emprunt souverain: Emprunts auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État¹

Table des matières

Recommandation pour approbation	1
I. Généralités	1
II. Introduction	1
III. Justification des emprunts auprès d'entités souveraines	2
IV. Plafond d'emprunt	4
V. Emploi des fonds empruntés	4
VI. Gouvernance des propositions d'emprunt	5
VII. Gouvernance de l'emploi des fonds	6
VIII. Gestion des risques	6
Glossaire	10
Définition des États souverains et des institutions financées par un État	12

¹ Voir l'annexe I.

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver le Cadre d'emprunt souverain – Emprunts auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État, tel que décrit dans le présent document.

I. Généralités

1. Le présent document expose le cadre dans lequel le FIDA peut emprunter auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État. Ce cadre répond à la nécessité pour le FIDA de mobiliser des ressources supplémentaires et au constat selon lequel "l'emprunt auprès d'entités souveraines par le Fonds durant la période couverte par la reconstitution pourrait constituer un moyen important de concourir à la réalisation de son objectif qui est de "mobiliser et de fournir à des conditions de faveur des ressources supplémentaires pour le développement agricole des États membres en développement", comme le stipule l'article 2 de l'Accord portant création du FIDA"². Il sera peut-être nécessaire de recourir à ce type d'emprunt au cours de la période couverte par la dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10), et éventuellement au-delà.
2. Le présent Cadre d'emprunt souverain (ci-après le Cadre) ne traite pas de la question des emprunts que le FIDA pourrait souscrire sur les marchés financiers au moyen d'émissions obligataires. Néanmoins, au cours de la période couverte par FIDA10, le Conseil d'administration invite la direction à entreprendre des études de faisabilité et des travaux préparatoires pour évaluer la possibilité d'emprunter sur les marchés financiers, en analysant notamment les questions techniques et juridiques soulevées par ce type d'emprunt. La direction du FIDA entreprendra ces études de faisabilité et travaux préparatoires en concertation avec le Comité d'audit, y compris en ce qui concerne l'étude des aspects techniques et juridiques se rapportant aux emprunts sur les marchés financiers, et les soumettra à l'examen d'un expert/conseiller extérieur au FIDA. Un document décrivant ces études préliminaires et les questions soulevées sera présenté au Conseil d'administration dans une proposition distincte

II. Introduction

3. Le FIDA est déterminé à investir en faveur du groupe de population qui compte le plus grand nombre de pauvres au monde – les populations rurales pauvres. L'objectif du Fonds est de permettre à ces populations d'améliorer leur sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'accroître leurs revenus et de renforcer leur résilience en investissant dans des projets de développement agricole qui engendrent une transformation du monde rural. Le Fonds est la seule institution de développement dont le mandat est exclusivement centré sur cet objectif, et des évaluations indépendantes ont confirmé à plusieurs reprises l'efficacité et l'efficacités dont il fait preuve¹. Afin de poursuivre l'accomplissement de cette mission primordiale qui est d'atteindre un plus grand nombre de ruraux pauvres et d'accroître son impact sur le développement rural, le FIDA doit élargir sa base de financement au-delà des contributions de base aux reconstitutions². L'initiative de mobilisation de ressources

² GC 38/L.4, annexe VII, section VIII a) i).

¹ Le FIDA a reçu des observations favorables à l'issue de l'évaluation réalisée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN, 2013), de l'examen de l'aide multilatérale effectué par le Royaume-Uni (2013) et des évaluations au niveau de l'institution conduites par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), portant respectivement sur l'efficacité du FIDA et l'efficacité des opérations qu'il finance (2013) et sur les reconstitutions des ressources du FIDA (2014).

² Voir le glossaire.

supplémentaires³, dans le cadre de laquelle s'inscrit le présent document, vise à atteindre cet objectif.

4. À la lumière des efforts déployés afin de négocier et d'obtenir des ressources pour la neuvième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA9) en souscrivant un emprunt auprès d'une banque de développement, le Conseil d'administration a invité le FIDA à déterminer le cadre dans lequel le FIDA serait autorisé à emprunter auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État, afin de se doter d'une stratégie cohérente permettant de mettre en place ce type d'opérations à l'avenir.
5. Le Conseil d'administration ayant chargé le Comité d'audit de conduire l'élaboration d'un cadre d'emprunt, celui-ci a tenu plusieurs réunions informelles pour s'acquitter de cette tâche, en collaboration avec le Groupe de travail du FIDA sur la mobilisation de ressources supplémentaires.
6. Le Comité d'audit est convenu que le cadre régissant les emprunts auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État devait constituer un document susceptible d'évoluer qui serait révisé, le cas échéant, pour tenir compte des modifications de la conjoncture financière mondiale et de la situation particulière du FIDA.
7. En 2016, le présent Cadre d'emprunt souverain fera l'objet d'un premier examen, dont les conclusions seront présentées dans un rapport soumis au Conseil d'administration en septembre 2016. Des examens ultérieurs seront entrepris, au moins une fois par période de reconstitution, ou plus souvent, conformément au paragraphe 4 ci-dessus et si la direction le juge nécessaire. Chaque examen portera sur tous les aspects de la mise en œuvre du Cadre et dressera notamment le bilan de l'expérience acquise à la faveur de l'étude et de la négociation de différentes possibilités d'emprunt.
8. Le FIDA n'entamera des pourparlers avec un État membre ou une institution⁴ financée par cet État membre en vue de souscrire un emprunt qu'à condition que le montant de la contribution de base de cet État membre à la dernière reconstitution (appelée "contribution de base à la reconstitution R-0") soit supérieur ou égal au montant⁵ de sa contribution au cycle précédent (contribution de base à la reconstitution R-1). Il serait fait exception à cette règle si la contribution de base à la reconstitution R-1 d'un État membre était supérieure d'au moins 10% à sa contribution à la reconstitution précédente (contribution de base à la reconstitution R-2). Dans ce cas de figure, le FIDA ne pourrait envisager de conclure un accord d'emprunt avec l'État membre en question que si celui-ci a acquitté une contribution de base à la reconstitution R-0 supérieure ou égale à sa contribution de base à la reconstitution R-2.
9. Conformément à la section 3 de l'article 3 de l'Accord portant création du FIDA – Limitation de responsabilité: "Nul membre n'est responsable, en raison de sa qualité de membre, des actes ou des obligations du Fonds."

III. Justification des emprunts auprès d'entités souveraines

10. Il est admis qu'il est nécessaire d'accroître les financements en faveur des projets de développement agricole du FIDA. Plus précisément, comme indiqué dans le cadre financier et le programme de travail présentés lors de la deuxième session de la Consultation sur FIDA10, selon les estimations, la demande de ressources auprès du FIDA est sensiblement supérieure aux ressources disponibles actuellement prévues compte tenu des contributions de base et des ressources

³ Voir le glossaire.

⁴ À l'exception des institutions multilatérales.

⁵ Ce montant peut être exprimé dans la devise correspondant à la contribution à la reconstitution.

internes⁶. Selon les évaluations préliminaires effectuées par le personnel du FIDA, qui restent à confirmer, compte tenu des conditions et des produits de prêt actuels, la demande globale de ressources du FIDA⁷ serait de l'ordre de 5,5 milliards d'USD⁸. Depuis FIDA8, les ressources du FIDA⁹ ont permis d'exécuter un programme de prêts et dons d'un montant maximal de 3 milliards d'USD. Ainsi, "le principal obstacle au renforcement de la capacité de développement du FIDA se situe davantage du côté de l'offre que du côté de la demande"¹⁰. Par conséquent, les emprunts auprès d'entités souveraines seront souscrits de manière à répondre à la demande de financements, et leurs conditions feront l'objet d'un examen attentif, notamment en ce qui concerne le taux d'intérêt, la devise dans laquelle l'emprunt est libellé, le différé d'amortissement et la durée.

11. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus et de l'expérience des derniers processus de reconstitution des guichets de financement à des conditions de faveur d'autres institutions financières internationales (IFI)¹¹, il semble peu probable que le FIDA puisse continuer de répondre à cette demande en faisant exclusivement appel à des contributions de base d'un montant plus élevé et à ses ressources internes. Bien qu'un accroissement des ressources internes soit prévisible, leur progression ne devrait pas être suffisamment rapide ou forte pour répondre aux besoins de financement supplémentaires. Les emprunts souverains proposés au titre du présent cadre contribueront à répondre à ces besoins de financement supplémentaires.
12. L'octroi de prêts bilatéraux par les États membres est un aspect de la question des emprunts auprès d'entités souveraines. Les États membres peuvent être intéressés à l'idée de soutenir les opérations du FIDA en lui accordant des prêts parce qu'ils sont dotés d'institutions qui octroient des prêts à l'appui des objectifs de développement de leur gouvernement. Par conséquent, les pays qui s'intéressent au développement de la petite agriculture sont susceptibles de considérer le FIDA comme un partenaire naturel auquel octroyer des prêts que le Fonds peut ensuite rétrocéder pour les raisons suivantes:
 - i) Il est la seule institution financière qui se consacre exclusivement à l'agriculture paysanne.
 - ii) Il a fait ses preuves en matière d'efficacité et d'efficacités, comme en attestent de nombreuses évaluations externes (voir la note 1).
 - iii) Il affiche un solide bilan, l'actif du FIDA étant financé à hauteur de plus de 95% par ses fonds propres¹².
 - iv) Le montant des rentrées au titre des prêts est important et en hausse, ce qui permet de garantir le service de la dette.
 - v) Les prêts accordés au FIDA pourront être pris en compte au titre de l'aide publique au développement¹³.
 - vi) Ce type d'opérations permettrait au prêteur de mieux connaître le développement agricole et rural au bénéfice de ses propres programmes.

⁶ Voir le glossaire.

⁷ Pour les projets financés au titre du programme de prêts et dons du FIDA.

⁸ Voir la note 4 du document publié sous la cote IFAD10/3/R.5: "Comme l'indique le programme de travail de FIDA10, la demande de prêts et de dons du FIDA, à l'exclusion des fonds nécessaires pour l'adaptation au changement climatique, est estimée à 4,85 milliards d'USD pour la période de FIDA10; en incluant les coûts relatifs à l'adaptation au changement climatique, la demande est de l'ordre de 5,5 milliards d'USD."

⁹ Les ressources du FIDA sont constituées de ressources externes (contributions aux reconstitutions versées par les États membres) et de ressources internes.

¹⁰ IFAD10/3/R.5, paragraphe 4.

¹¹ Par exemple, le Fonds africain de développement et l'Association internationale de développement.

¹² La définition des fonds propres du FIDA est proposée dans le glossaire.

¹³ Si l'emprunt correspond à la définition de l'aide publique au développement donnée par l'OCDE.

IV. Plafond d'emprunt

13. La direction du FIDA a examiné un certain nombre de scénarios d'emprunt à horizon de 10 ans pour évaluer les effets à long terme du financement par l'emprunt d'une partie du programme de prêts et dons. Quatre éléments sont primordiaux:
 - i) la capacité de la direction à négocier les emprunts, puis à administrer les fonds ainsi obtenus;
 - ii) l'impact¹⁴ de ces fonds sur le programme de prêts et dons du FIDA;
 - iii) l'effet à long terme sur le bilan du FIDA (ratio d'endettement¹⁵ et ratio de liquidité¹⁶ par exemple); et
 - iv) le ratio de couverture du service de la dette¹⁷.
14. La direction estime être en mesure de négocier jusqu'à trois grandes opérations d'emprunt¹⁸ par période de reconstitution. Il ressort des examens menés par le Département gestion des programmes que le FIDA est actuellement doté de capacités institutionnelles lui permettant d'administrer un programme de prêts et dons d'environ 3,5 milliards d'USD sans bouleversement de sa structure organisationnelle et de sa structure de coûts.
15. Aux fins du présent Cadre, le plafond d'emprunt sera établi en appliquant un ratio d'endettement maximal de 35%. Un plafond d'emprunt pourra être fixé pour chaque cycle de reconstitution.

V. Emploi des fonds empruntés

16. Le FIDA peut rétrocéder les fonds empruntés, aux conditions en vigueur, sous réserve que les conditions de prêt et les projections de flux de trésorerie pour les fonds rétrocédés (calculées sur la base de la demande et des conditions du prêt) permettent de satisfaire aux principes de viabilité financière autonome (c'est-à-dire que l'opération "s'autofinance"). La viabilité financière autonome suppose que les projections de flux de trésorerie pour les fonds empruntés et leur rétrocession – y compris les coûts administratifs¹⁹, les dotations aux provisions et les flux de trésorerie afférents aux fonds rétrocédés (décaissements et remboursements) –, ainsi que pour tout financement sous forme de don ne provenant pas des ressources du FIDA²⁰, sont telles que le solde de trésorerie net²¹ ne soit jamais négatif pendant la durée de l'emprunt ou des prêts qui en découlent (la durée la plus longue étant prise en considération). Toutes opérations confondues, ce principe aurait pour effet que le flux de trésorerie du FIDA ne descende jamais au-dessous de l'exigence de liquidité minimale (ELM) du Fonds²².
17. Dans les conditions indiquées au paragraphe 14, le FIDA peut rétrocéder les fonds empruntés dans le cadre de son programme de prêts et dons²³ et conformément aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA.

¹⁴ Selon les prévisions, ces emprunts devraient se traduire approximativement par un doublement du programme de prêts et dons du FIDA.

¹⁵ Le seuil ne doit pas être supérieur à 35%, comme indiqué à l'annexe II.

¹⁶ Le seuil ne doit pas être inférieur à 5%, comme indiqué à l'annexe II.

¹⁷ Le seuil ne doit pas être supérieur à 50%, comme indiqué à l'annexe II.

¹⁸ Chacune se montant à environ 500 millions d'USD.

¹⁹ La ventilation des frais administratifs est indiquée à l'annexe III.

²⁰ En cas de don accordé par un tiers, l'emprunt pourrait être souscrit à des conditions mixtes, soit afin d'assurer la viabilité autonome de l'emprunt (sans avoir à faire appel aux ressources du FIDA), soit afin d'être en mesure de rétrocéder les fonds empruntés sous forme de prêts consentis selon des conditions plus diversifiées. Voir la section VII, paragraphe 28 ii).

²¹ Le solde de trésorerie net est établi à partir de la projection des flux annuels découlant des montants empruntés et rétrocédés.

²² Dans ce document, la définition des liquidités du FIDA correspond au total des liquidités et des placements du Fonds.

²³ Conformément à l'allocation attribuée à chaque pays, dont le montant est établi en application du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP).

18. Si les fonds empruntés sont utilisés pour financer en partie le programme de prêts et dons déjà décidé et planifié au titre d'un cycle de reconstitution, la direction veillera à ce que les ressources internes du FIDA ainsi rendues disponibles soient affectées conformément aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA.
19. Si le FIDA n'est pas en mesure d'assurer la symétrie des conditions d'emprunt et des conditions de rétrocession²⁴, conformément aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA, il renoncera à souscrire l'emprunt envisagé. Si tel était le cas, aucunes ressources internes ne seraient rendues disponibles.
20. Si les fonds empruntés se traduisent par une augmentation du niveau du programme de prêts et dons déjà décidé et planifié, la direction adressera au Conseil d'administration une ou plusieurs recommandation(s) quant à l'affectation de ces fonds, comprenant notamment une analyse de la répartition par pays du portefeuille de projets à financer au moyen des fonds empruntés.
21. Si le produit de l'emprunt est utilisé pour atteindre le niveau du programme de prêts et dons arrêté à l'issue du processus de reconstitution, alors il n'est pas nécessaire de tenir compte des frais administratifs supplémentaires pour établir les projections de flux de trésorerie, car ceux-ci seront déjà inclus dans le budget administratif ordinaire du FIDA.
22. Si le produit de l'emprunt est utilisé pour porter le programme de prêts et dons à un niveau supérieur à celui arrêté à l'issue du processus de reconstitution, alors les coûts supplémentaires afférents à l'administration des fonds devront être pris en considération dans l'analyse utilisée pour déterminer si la viabilité financière autonome de l'emprunt est assurée.

VI. Gouvernance des propositions d'emprunt

23. Dans la logique des paragraphes 8 et 11, si une possibilité d'emprunt se présente, la direction tiendra le Conseil d'administration informé de toute négociation officielle²⁵ engagée avec les prêteurs potentiels, notamment en ce qui concerne les études préalables entreprises et les informations financières obtenues.
24. Avant la conclusion des négociations, la proposition détaillée sera soumise au Comité d'audit pour examen et au Conseil d'administration pour approbation. Chaque proposition comportera les éléments suivants:
 - i) une analyse détaillée des conditions proposées mentionnant notamment les projections de flux de trésorerie afférents à l'emprunt et à la rétrocession des fonds;
 - ii) des informations concernant l'emploi des fonds empruntés envisagé par le FIDA et une analyse de l'impact de l'emprunt sur les rentrées de fonds du FIDA et sa viabilité financière, sur la base des hypothèses les plus fiables disponibles à la date de la proposition;
 - iii) l'impact sur le ratio d'endettement du FIDA, afin de faire en sorte que le plafond d'emprunt soit respecté;
 - iv) la structure de tarification des financements rétrocédés établie en application des conditions de prêt en vigueur au FIDA;
 - v) une évaluation des risques encourus et une description de la façon dont ces risques seront pris en compte conformément à la stratégie de gestion des risques présentée à la section VII; et

²⁴ Ou s'il n'est pas en mesure de mobiliser des ressources sous forme de don afin d'assurer la symétrie des conditions d'emprunt et de prêt.

²⁵ Dans ce contexte, le terme de négociation officielle s'emploie dès lors que les termes d'un projet d'accord écrit sont en discussion avec le prêteur potentiel.

- vi) des informations portant sur toutes les autres implications opérationnelles, y compris la répartition par région et par pays du programme de prêts et dons financé sur le produit de l'emprunt.
25. Lorsqu'une proposition d'emprunt est négociée sur la base d'un accord-cadre²⁶, la direction rendra compte au Comité d'audit et au Conseil d'administration de l'accord-cadre conclu et de chaque accord de prêt individuel²⁷ ultérieurement signé au titre de cet accord-cadre. Concernant les accords de prêt individuels, des projections actualisées des flux de trésorerie afférents aux fonds empruntés et rétrocedés seront communiquées, accompagnées d'une analyse actualisée de l'impact de l'emprunt sur les rentrées de fonds du FIDA et sa viabilité financière.

VII. Gouvernance de l'emploi des fonds

26. En principe, le prêteur n'est en aucune manière autorisé à restreindre l'emploi des fonds empruntés par le FIDA (par exemple en ce qui concerne les bénéficiaires, la finalité, la thématique ou la zone géographique). Toutefois, si le prêteur propose d'imposer une restriction thématique, sous réserve que le prêt concoure à la réalisation de la mission du FIDA et de ses objectifs de développement, tels qu'énoncés à l'article 2 de l'Accord portant création du FIDA, le Conseil d'administration évaluera les restrictions proposées dans le cadre de la procédure d'approbation.
27. Le FIDA appliquera ses règles fiduciaires habituelles pour tous les fonds empruntés afin de s'assurer qu'ils seront utilisés aux fins prévues. Le prêteur ne pourra faire supporter au FIDA aucune charge supplémentaire notable en matière de vérification, de conformité ou d'étude préalable.
28. L'emprunt ne devra pas entraîner de répercussions préjudiciables sur les ressources de base du FIDA, ni influencer sur la possibilité pour un État membre de souscrire un emprunt financé sur les ressources de base du FIDA.

VIII. Gestion des risques

29. La mise en place d'activités d'emprunt, qui impliquent un engagement financier à rembourser au prêteur, expose une institution à un ensemble de nouveaux risques qui sont détaillés ci-après²⁸:
- i) Risque d'échéance: risque de ne pas être en mesure d'honorer les obligations de règlement du principal et des intérêts sur les fonds empruntés à un prêteur en raison d'un décalage avec l'échéancier de versement au FIDA du principal et des intérêts des prêts qu'il a accordés à ses emprunteurs en utilisant le produit de l'emprunt souscrit.
 - ii) Risque de taux d'intérêt: risque de ne pas être en mesure de rembourser les intérêts des fonds empruntés en raison d'un écart entre le taux d'intérêt applicable aux fonds empruntés et le taux d'intérêt applicable aux prêts que le FIDA a accordés à ses emprunteurs en utilisant le produit de l'emprunt souscrit.
 - iii) Risque de change: risque qui survient lorsque les fonds empruntés et les prêts accordés par le FIDA à ses emprunteurs en utilisant le produit de l'emprunt souscrit sont libellés dans des devises différentes. Un affaiblissement de la devise dans laquelle les prêts accordés par le FIDA à ses emprunteurs sont libellés par rapport à la devise des fonds empruntés pourrait exposer le FIDA au risque de ne pas être en mesure de rembourser la totalité des fonds empruntés.

²⁶ Voir le glossaire.

²⁷ Voir le glossaire.

²⁸ Bien que la définition de tous les risques mentionnés soit classique dans le secteur financier, nous nous sommes efforcés d'exposer les rapports entre ces risques et les modalités d'emprunt du FIDA, à ce stade de leur évolution, et compte tenu de la structure actuelle du FIDA.

- iv) Risque de défaut de paiement: le risque que le FIDA ne soit pas en mesure d'honorer ses obligations de remboursement des fonds empruntés du fait de l'incapacité d'un ou plusieurs emprunteurs du FIDA à s'acquitter de leurs obligations de remboursement au FIDA des prêts financés par l'emprunt.
 - v) Risque de liquidité: risque de ne pas disposer de suffisamment de liquidités immédiatement disponibles pour assurer soit le service de la dette (remboursement du principal et paiement des intérêts), soit les décaissements au titre des prêts financés au moyen de l'emprunt.
 - vi) Risque opérationnel: risque d'inadaptation ou de défaillance des procédures et systèmes internes, d'insuffisance des capacités ou d'événements extérieurs (y compris les risques juridiques) dans l'accompagnement ou l'administration d'un nouveau type de ressources financières.
 - vii) Risque de conflit d'intérêt: les conflits d'intérêt sont inhérents à la plupart des transactions financières. Un conflit d'intérêt potentiel peut survenir lorsque les intérêts du FIDA diffèrent de ceux du prêteur potentiel.
 - viii) Autres risques: les risques précités ont trait expressément aux risques financiers que l'emprunt est susceptible d'engendrer. Dans le cadre de ses activités courantes, le FIDA se trouve également confronté à des risques plus généraux (risques pour la réputation, risques environnementaux et risques sociaux, par exemple)
30. Pour chacun des risques décrits ci-dessus, le FIDA appliquera les mesures d'atténuation spécifiques traditionnellement mises en œuvre par les institutions financières, à savoir:
- i) Risque d'échéance: Le FIDA négociera avec le prêteur des conditions d'emprunt et un échéancier de remboursement correspondant aux projections établies quant aux profils de remboursement des prêts du FIDA financés au moyen de l'emprunt. À cet effet, il faudra procéder à une évaluation détaillée de la demande potentielle des emprunteurs du FIDA et à une analyse des caractéristiques et du volume des prêts du FIDA (à des conditions ordinaires, mixtes et/ou particulièrement favorables) susceptibles d'être financés au moyen de l'emprunt.
- L'obtention d'une durée de remboursement de l'emprunt souscrit par le FIDA plus longue que celle des prêts du FIDA financés au moyen de cet emprunt permettrait de réduire le montant de chaque échéance de remboursement due par le FIDA et, par conséquent, d'atténuer le risque de ne pas être en mesure d'assurer le service de la dette. S'il n'est pas possible d'obtenir une durée de remboursement d'emprunt plus longue, le FIDA étudiera la possibilité d'emprunter pour une durée plus courte, en fonction des prêts demandés au FIDA.
- L'obtention d'un différé d'amortissement plus long pour l'emprunt souscrit par le FIDA que pour les prêts du FIDA financés sur le produit de cet emprunt pourrait permettre de constituer un volant de liquidités alimenté par les remboursements de prêts et les versements d'intérêts, qui sera utilisé dans l'hypothèse où, par la suite, les rentrées de fonds seraient inférieures aux sorties.
- ii) Risque de taux d'intérêt: À l'instar du risque d'échéance, la mesure d'atténuation la plus efficace consiste à négocier un taux d'intérêt d'emprunt inférieur au taux appliqué par le FIDA aux prêts financés au moyen de cet emprunt. En cas d'impossibilité, le FIDA cherchera à faire concorder aussi

étroitement que possible le taux d'intérêt qu'il doit acquitter sur les fonds empruntés avec le taux d'intérêt qu'il applique aux prêts ainsi financés.

S'il ne parvient pas à faire concorder les conditions d'emprunt et de prêt, le FIDA pourra solliciter du prêteur ou de son gouvernement, ou de toute autre entité, un don d'un montant égal au coût que représente l'écart entre ces conditions (notamment le différentiel de taux d'intérêt).

- iii) Risque de change: La principale stratégie d'atténuation du risque de change consiste à emprunter dans la même devise que les pays bénéficiaires de financements du FIDA. En cas d'impossibilité, le FIDA veillera à assurer la gestion et la couverture des risques liés à l'asymétrie de devises²⁹.
- iv) Risque de défaut de paiement: Le taux de défaut des emprunteurs du FIDA est traditionnellement très faible (le montant de la provision pour arriérés de prêts est inférieur à 1% de l'encours des prêts). Le FIDA prend actuellement des mesures supplémentaires pour réduire le risque d'accumulation d'arriérés de remboursement des prêts qu'il accorde aux États membres en développement; par exemple:
 - en cas d'arriérés atteignant 75 jours, les décaissements sont interrompus; et
 - si les arriérés atteignent 150 jours, l'ensemble du portefeuille est suspendu.

S'il est impossible d'éliminer complètement le risque de défaut de paiement, les répercussions potentielles peuvent être réduites au minimum en intégrant, pour établir les projections de flux de trésorerie utilisées pour évaluer la viabilité d'une proposition d'emprunt, l'hypothèse d'un certain pourcentage de prêts improductifs. Au titre du présent Cadre, le FIDA va doubler la provision actuelle correspondant à 0,2% du montant annuel des rentrées de prêts (capital et intérêts), qui sert actuellement d'hypothèse de base pour établir les projections financières à l'échelle du FIDA. Dans un souci de sécurité, le FIDA tablera sur ce pourcentage plus élevé (0,4%) en testant la résistance des flux de trésorerie afin d'évaluer la viabilité de l'emprunt.

En outre, si les conditions d'emprunt le permettent, le FIDA mettra chaque année de côté un volant de liquidités, comme indiqué dans les paragraphes ci-dessus traitant du risque d'échéance, de manière à alimenter un compte de réserve spécial destiné à couvrir toute éventuelle défaillance d'un emprunteur.

- v) Risque de liquidité: Le risque de liquidité, tel que défini ci-dessus, peut découler de multiples facteurs, parmi lesquels les risques d'échéance, de taux d'intérêt, de change et de défaut décrits dans le présent document. Un certain nombre de mesures de nature à atténuer ces risques sont présentées aux points i) à iv) ci-dessus. Cependant, les risques de liquidité peuvent également survenir en cas de pics de décaissement inattendus, ou si le produit du placement des fonds non décaissés est inférieur aux prévisions. Il est impossible d'éliminer tout risque de liquidité lorsque les variables n'offrent pas de certitude et reposent sur des projections à long terme. Le FIDA actualise en permanence les projections en matière de liquidités afin d'évaluer de manière très précise les besoins de liquidités et les éventuelles inflexions de tendance. En outre, dans le cadre de sa stratégie globale d'atténuation des risques, le FIDA mettra en place un ratio de couverture de service de la dette qui fera l'objet d'un suivi attentif; ainsi, le FIDA ne conclura aucun accord d'emprunt, en vertu du présent Cadre, si le montant prévisionnel cumulé du

²⁹ Le FIDA mettra en œuvre des stratégies de couverture du risque de change – le cas échéant, si cela s'avère réalisable et à condition que les politiques et procédures en vigueur en matière financière l'y autorisent – en procédant à des swaps de devises après négociation et acceptation d'une documentation appropriée couvrant ce type de contrats.

service de tous les emprunts représente plus de 50%³⁰ du montant annuel prévisionnel des rentrées de prêts à verser par les emprunteurs du FIDA.

- vi) Risque opérationnel: La gestion et l'administration des ressources supplémentaires obtenues par voie d'emprunt peuvent induire un risque opérationnel. Afin d'atténuer ce risque, le FIDA évaluera régulièrement ses capacités internes ainsi que les procédures et systèmes en place. Il calculera les coûts supplémentaires encourus pour remédier à toutes les insuffisances détectées sur le plan des capacités humaines, administratives ou financières ou au niveau des systèmes, afin d'assurer le recouvrement intégral des coûts. Comme le Conseil d'administration l'avait demandé à sa session d'avril 2013, une analyse coûts-avantages des différentes options de mobilisation de ressources supplémentaires a été entreprise afin de s'assurer que les moyens opérationnels et administratifs du FIDA évoluent au même rythme que la mobilisation de ressources supplémentaires, et que le recouvrement intégral des coûts est assuré.

Il ressort de cette analyse que, lors de l'étude d'un accord d'emprunt au titre du présent Cadre, la prudence impose de prévoir un pourcentage du montant total du financement pour prendre en charge les coûts. Par conséquent, un montant approprié sera pris en compte dans les projections financières utilisées pour évaluer la viabilité des emprunts souscrits au titre de ce cadre, conformément aux indications données au paragraphe 14.

- vii) Risque de conflit d'intérêt: si un conflit d'intérêt survient entre le FIDA et un prêteur potentiel, il sera évalué conformément aux principes généralement acceptés³¹.
- viii) Autres risques: les risques généraux que court le FIDA dans le cadre de ses activités courantes (risques pour sa réputation, risques environnementaux et risques sociaux, par exemple) sont atténués par des mesures en vigueur³²

³⁰ Pour atteindre ce ratio de couverture du service de la dette de 50% – considéré comme très prudent – il faudrait que le FIDA emprunte 500 millions d'USD par an pendant les dix prochaines années.

³¹ Par exemple, les Principes et pratiques généralement acceptés (PPGA) pour les fonds souverains, appelés aussi Principes de Santiago.

³² Par exemple, les procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique du FIDA (SECAP).

Glossaire

Accord-cadre	Un accord général stipulant les modalités et conditions qui s'appliquent au montant total de l'emprunt.
Accord de prêt individuel	Un accord qui découle de l'accord-cadre, les fonds étant demandés et versés par tranches, selon les modalités stipulées dans l'accord-cadre.
Accord portant création du FIDA	Adopté le 13 juin 1976, à Rome, par la Conférence des Nations Unies sur la création d'un Fonds international de développement agricole.
Comité d'audit	Un sous-comité du Conseil d'administration.
Commissaire aux comptes	Le Commissaire aux comptes du FIDA, nommé conformément aux procédures du FIDA.
Conditions de prêt en vigueur	Voir le document intitulé "Révision des Principes et critères en matière de prêts", publié sous la cote GC 36/L.9.
Conseil d'administration	Le Conseil d'administration est chargé de superviser le fonctionnement d'ensemble du FIDA et d'approuver son programme de travail.
Contributions de base aux reconstitutions	Contributions qui viennent s'ajouter aux ressources du Fonds. Ces contributions ne comportent aucune restriction quant à leur utilisation et sont assorties de droits de vote.
Demande de ressources du FIDA	Demande de ressources du FIDA en faveur de projets financés au titre du programme de prêts et dons du FIDA.
États financiers	Les états financiers consolidés et non consolidés (comprenant le bilan, le compte de résultat, l'état de la variation des fonds propres, l'état des flux de trésorerie et les notes relatives aux comptes du FIDA) sont établis conformément aux Normes internationales d'information financière (IFRS) sur une base annuelle, et chaque semestre en valeur nominale.
États membres du FIDA	Tout membre des Nations Unies, de l'une de ses agences spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique peut être admis à la qualité de Membre du FIDA.
Exigence de liquidité minimale du FIDA (ELM)	Telle que définie dans la Politique en matière de liquidités (http://www.ifad.org/gbdocs/eb/89/f/EB-2006-89-R-40.pdf)
Guichets de financement à des conditions de faveur des IFI	Par exemple, le Fonds africain de développement et l'Association internationale de développement.
Mobilisation de ressources supplémentaires	Lancée par le Président du FIDA en mai 2012 pour appliquer la résolution 166/XXXV adoptée par le Conseil des gouverneurs en 2012, l'initiative portant sur la mobilisation de ressources supplémentaires a pour objet d'étudier les possibilités de mobiliser des ressources nouvelles par d'autres moyens que la reconstitution des ressources, afin de financer le développement agricole et rural dans le cadre des structures opérationnelles, financières et juridiques du FIDA.
Négociation officielle	Le terme de négociation officielle s'emploie dès lors que les termes d'un projet d'accord écrit sont en discussion avec le prêteur potentiel.
Normes IFRS	Normes internationales d'information financière, qui font périodiquement l'objet de révisions.
Pays bénéficiaires	États membres du FIDA qui sont en droit d'emprunter auprès du FIDA.
Placements	Les placements au coût amorti ainsi que les placements à la juste valeur, établis conformément aux normes IFRS, tels qu'ils figurent au bilan du FIDA.
Produits de prêt	Voir le document publié sous la cote GC 36/L.9.
Programme de prêts et dons	Le total annuel des prêts du FIDA, des dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD) et des dons soumis pour approbation au cours d'une année donnée. Ce total comprend également, depuis 2012, les dons financés au titre du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) et, depuis 2014, les prêts accordés au titre de l'emprunt contracté auprès de la banque de développement KfW.
Programme de travail	Le programme de travail comprend le programme de prêts et dons ainsi que les autres financements gérés par le FIDA provenant du Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire, du Fonds pour les pays les moins avancés du Fonds pour l'environnement mondial, du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, de la Commission européenne et de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent les dons bilatéraux supplémentaires et complémentaires. En outre, le programme de travail comprend le cofinancement (hors cofinancement géré par le FIDA et

	national) ³¹ .
Rapport annuel	Le Rapport annuel publié par le FIDA, tel qu'approuvé par la direction, qui comprend les états financiers annuels accompagnés d'un rapport de la direction.
Rapport du Commissaire aux comptes	Le rapport du Commissaire aux comptes sur les états financiers consolidés du FIDA, dont proviennent les chiffres à partir desquels les ratios financiers sont établis.
Rapports périodiques	États financiers, <i>Rapport annuel</i> et rapport sur les ratios financiers du FIDA.
Ratios financiers	Les ratios financiers sont définis à l'annexe II.
Règles fiduciaires	Ces règles sont exposées dans les documents suivants: Accord portant création du FIDA; Conditions générales applicables au financement du développement agricole; Principes et critères applicables aux financements du FIDA; Directives sur les relations avec les gouvernements de fait; Contrôles internes de l'information financière (la direction publie chaque année une déclaration sur leur efficacité, le Commissaire aux comptes attestant de la fiabilité de cette déclaration); Manuel sur le décaissement des prêts; Manuel d'administration des financements; Directives du FIDA relatives à l'audit des projets; Procédures opérationnelles relatives à l'audit des projets et programmes; et Directives pour la passation des marchés relatifs aux projets.
Réserve générale	La Réserve générale du FIDA telle qu'établie aux termes de la résolution 16/IV du Conseil des gouverneurs.
Ressources du FIDA	Les ressources du FIDA sont constituées de ressources externes (contributions aux reconstitutions versées par les États membres) et de ressources internes.
Ressources internes	Les ressources internes correspondent principalement aux rentrées au titre des prêts, au produit des placements et aux flux nets futurs dont le montant est déterminé en application du principe du flux de trésorerie durable.
Service de la dette (remboursement du capital et intérêts)	Le montant des intérêts perçus sur les prêts ainsi que des remboursements du principal des prêts, tels qu'ils apparaissent dans l'état consolidé des flux de trésorerie du FIDA.
Structures de gouvernance	Telles que définies dans l'Accord portant création du FIDA.
Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP)	Comme c'est le cas dans toutes les autres grandes institutions internationales de financement du développement, le SAFP du FIDA est un système obéissant à des règles dans le cadre duquel on applique une formule de calcul qui intègre des paramètres mesurant les besoins des pays et leur performance. Le SAFP sert à allouer aux programmes de pays des ressources destinées à l'octroi de prêts et de dons aux pays, en fonction de leur performance (cadre de politiques générales, politique de développement rural et performance du portefeuille) et de leurs besoins (population et revenu national brut [RNB] par habitant). Les allocations annuelles du SAFP s'inscrivent dans un cycle triennal.
Total des actifs	La somme des actifs inscrits au bilan du FIDA, comptabilisés conformément aux normes IFRS ou en valeur nominale, et des engagements hors bilan, comptabilisés conformément aux normes IFRS ou en valeur nominale.
Total des fonds propres du FIDA	Ce total correspond à la somme des contributions et de la Réserve générale.
Total des rentrées au titre des prêts	Le flux de trésorerie provenant des activités de financement tel qu'il apparaît dans les états financiers du FIDA.

³¹ GC 38/L.6, page 8, tableau 3.

Définition des États souverains et des institutions financées par un État

Le terme d'États souverains désigne les États membres du FIDA et les États souverains qui n'en sont pas membres.

Le terme d'institutions financées par un État désigne toutes les entités à capitaux publics ou contrôlées par les pouvoirs publics et les institutions de financement du développement des États membres du FIDA.

Cadre d'emprunt souverain: ratios financiers

Le FIDA respecte à tout moment les ratios et seuils financiers indiqués ci-après, et n'entreprend aucune action de nature à entraîner leur violation.

Les ratios financiers sont calculés périodiquement sur la base des états financiers non consolidés et consolidés du FIDA.

Tous les ratios financiers sont calculés à partir de chiffres établis conformément aux Normes internationales d'information financière (normes IFRS) et à l'ensemble de la législation applicable.

1. Ratio d'endettement:
 - a) il s'agit du rapport, exprimé en pourcentage, entre i) la portion de l'encours de la dette correspondant au principal des emprunts et ii) le montant total des contributions et de la Réserve générale;
 - b) formule de calcul: $(\text{encours total de la dette en principal} / \text{contributions} + \text{Réserve générale})$;
 - c) le seuil à respecter par le FIDA ne doit pas être supérieur à 35%.

2. Ratio de couverture du service de la dette:
 - a) il s'agit du rapport entre i) le principal et les intérêts dus à tous les prêteurs du FIDA pour une année donnée et ii) le montant total annuel des rentrées au titre des prêts versées par les emprunteurs du FIDA, tel qu'il est indiqué dans les derniers états financiers vérifiés;
 - b) formule de calcul: $\text{montant total du service de la dette (remboursement du principal et intérêts)} / (\text{moyenne du montant effectif des rentrées au titre des prêts de l'exercice précédent et du montant projeté des rentrées au titre des prêts pour l'exercice en cours})$;
 - c) le seuil à respecter par le FIDA ne doit pas être supérieur à 50%.

3. Ratio de liquidité:
 - a) il s'agit du rapport, exprimé en pourcentage, entre i) les disponibilités en caisse et en banque plus les placements et ii) le total des actifs;
 - b) formule de calcul: $(\text{disponibilités en caisse et en banque} + \text{placements}) / \text{total des actifs}$;
 - c) le seuil à respecter par le FIDA ne doit pas être inférieur à 5%.

Coûts administratifs

Liste indicative des coûts administratifs afférents aux activités d'emprunt

- a) Comptabilité
- b) Audit
- c) Rapports
- d) Services de gestion de trésorerie (décaissements et remboursements)
- e) Gestion des liquidités
- f) Gestion des placements
- g) Couverture du risque de change
- h) Conception de projets
- i) Supervision et exécution des projets
- j) Services juridiques
- k) Planification financière
- l) Activités de mobilisation de ressources
- m) Autres frais financiers