

Cote du document: EB 2018/125/R.46/Rev.1
Point de l'ordre du jour: 6 e)
Date: 13 décembre 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Politique relative aux emprunts non concessionnels

Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Ruth Farrant

Directrice de la
Division des services de gestion financière
téléphone: +39 06 5459 2281
courriel: r.farrant@ifad.org

Malek Sahli

Responsable principal des finances au niveau régional
téléphone: +39 06 5459 2545
courriel: m.sahli@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Chef de l'Unité
des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session
Rome, 12 - 14 décembre 2018

Pour: **Approbation**

Table des matières

Sigles et acronymes	iii
Recommandation pour approbation	1
I. Contexte	1
II. Vue d'ensemble du mécanisme de l'IDA	2
III. Comparaison avec d'autres IFI	3
IV. Mesures proposées	4
V. Estimation des incidences financières	7
VI. Modification des documents de base du FIDA	7
VII. Comptabilité, gestion des prêts et questions relatives au SAFP	7
VIII. Gestion des risques	8
IX. Recommandations	8
Annexes	
I. Présentation de la Politique en matière d'emprunts non concessionnels (NCBP) de l'IDA	9
II. Sanctions appliquées par l'IDA au titre de la NCBP	12
III. Comparaison avec les autres institutions financières internationales	13
IV. Définition des termes essentiels	14
V. Projet de résolution	16

Sigles et acronymes

CAD	Comité d'aide au développement
CSD	Cadre pour la soutenabilité de la dette
DTS	droits de tirage spéciaux
FMI	Fonds monétaire international
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
NCBP	politique en matière d'emprunts non concessionnels (IDA)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PENC	politique relative aux emprunts non concessionnels (FIDA)
PFR	pays à faible revenu
PPTTE	pays pauvres très endettés
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
TICR	taux d'intérêt commercial de référence

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité:

- a) à examiner le document intitulé "Politique relative aux emprunts non concessionnels" et à approuver les propositions présentées à la section IV;
- b) à approuver la transmission au Conseil des gouverneurs du projet de résolution présenté à l'annexe V, et à lui recommander d'adopter ledit projet de résolution à sa quarante-deuxième session.

Politique relative aux emprunts non concessionnels

I. Contexte

1. De nombreux pays en développement ont recours à des financements aux conditions du marché (ou non concessionnels) pour répondre en partie à leurs besoins en matière de développement. Les pays à faible revenu (PFR), qui faisaient auparavant exclusivement appel à une aide à des conditions de faveur (ou concessionnelle), utilisent maintenant activement des types de financement moins avantageux, notamment des ressources mobilisées auprès de créanciers multilatéraux, bilatéraux et commerciaux, ainsi que sur les marchés obligataires internationaux.
2. S'il n'existe aucune définition communément admise de l'emprunt aux conditions du marché, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit les prêts à des conditions de faveur en ces termes¹:

"prêts accordés à des conditions nettement plus généreuses que les prêts du marché. Ces conditions préférentielles sont le résultat soit de taux d'intérêts inférieurs à ceux du marché, soit de différés d'amortissement, soit d'une combinaison de ces deux avantages. Les prêts à des conditions de faveur sont habituellement assortis de longs différés d'amortissement."
3. Les dons et allègements de dettes présentent des avantages substantiels: ils permettent d'améliorer la viabilité de la dette et de donner au pays une plus grande marge de manœuvre sur le plan budgétaire, afin qu'il atteigne les objectifs de développement du pays. Pour les pays en développement, en particulier les pays à faible revenu et ceux qui sont très exposés au risque de surendettement, l'objectif est de parvenir à un développement qui soit durable. En revanche, s'engager dans un endettement qui n'est pas viable peut conduire à retarder notablement la réalisation de cet objectif.
4. L'Association internationale de développement (IDA) a été la première institution financière internationale (IFI) à instaurer une politique en matière d'emprunts non concessionnels (ou emprunts aux conditions du marché) en 2006. Ce type de financement encourage les créanciers à se concerter à propos de la viabilité de la dette et vise à dissuader les pays de souscrire des volumes importants de financements aux conditions du marché. Dans l'intervalle, d'autres IFI ont élaboré des politiques relatives aux emprunts non concessionnels du même ordre, ou appliquent celle de l'IDA.

¹ Glossaire des termes statistiques de l'OCDE.

5. L'expérience montre que les politiques relatives aux emprunts non concessionnels présentent les avantages suivants:
 - a) Les emprunteurs signalent au préalable leur projet d'emprunter aux conditions du marché, ce qui améliore la planification et la gestion de la dette par les gouvernements et facilite les prises de décisions des créanciers.
 - b) Grâce à la plus grande transparence et à l'exhaustivité des informations communiquées à propos de l'endettement, il est plus facile pour l'IDA (et le Fonds monétaire international [FMI] dans certains pays) de décider s'il est envisageable de déroger à la politique compte tenu des particularités du pays et du projet considérés. Des dérogations sont accordées, principalement pour des prêts non concessionnels servant à financer des projets d'infrastructures dont les taux de rentabilité financière et économique sont élevés.
 - c) Le plafonnement des emprunts non concessionnels facilite l'intensification du dialogue sur ce type de financements et sur la viabilité de la dette.
 - d) Des politiques et des institutions fortes favorisent un renforcement des capacités de gestion de la dette: ainsi, il n'a pas été constaté que le non-respect des principes avait des répercussions sur la viabilité de la dette. Parfois, cependant, cela a conduit à un durcissement des conditions, compte tenu du fait que le pays dispose d'une plus large marge de manœuvre budgétaire. Cela a également permis de réorienter les financements à des conditions de faveur vers les pays qui en ont le plus besoin.
 - e) Les politiques relatives aux emprunts non concessionnels peuvent permettre à un pays d'obtenir de meilleures conditions de financement de la dette intérieure du fait que les règles relatives au degré de concessionnalité (autrement dit de libéralité - par exemple le plafonnement des emprunts non concessionnels évoqué plus haut) donnent aux gouvernements des arguments pour négocier avec les créanciers afin d'obtenir des conditions plus favorables.
6. Contrairement à d'autres IFI, le FIDA n'a pas arrêté de politique spécifique à l'égard des emprunts non concessionnels. Il a récemment rejoint le Groupe de travail des banques multilatérales de développement sur les questions de dette, qui met en avant l'importance de la coordination des créanciers. Du fait que le FIDA étudie actuellement la possibilité de se doter de nouveaux instruments, mécanismes d'attribution et produits dans le cadre de l'élaboration de ses plans en matière de finances, il est essentiel qu'il n'aggrave pas involontairement l'endettement déjà insoutenable d'un pays. Le présent document propose une méthode pour s'en assurer.
7. L'adoption de la présente politique relative aux emprunts non concessionnels (PENC) permettra aux emprunteurs et aux bénéficiaires de financements du FIDA de tirer parti d'un socle méthodologique harmonisé et éprouvé, tout en ménageant la possibilité d'élaborer des solutions sur mesure pour répondre aux besoins spécifiques du projet, du secteur et du pays concernés.

II. Vue d'ensemble du mécanisme de l'IDA

8. Le site Web de l'IDA présente ainsi le mécanisme de planification de la politique en matière d'emprunts non concessionnels (NCBP):

"La politique en matière d'emprunts non concessionnels comporte deux axes, à savoir l'information des créanciers et les mesures visant à réduire le risque de surendettement des emprunteurs" [c'est-à-dire lorsque l'élément de libéralité d'un prêt est inférieur à 35%]. "Par son action d'information, cette politique vise à encourager les créanciers à prendre en compte les considérations de viabilité de la dette ainsi que les informations provenant du Cadre de viabilité de la dette lorsqu'ils prennent des décisions de

financement. Le deuxième axe, qui concerne les emprunteurs, donne lieu à des activités de renforcement des capacités pour aider les pays à gérer leur endettement et accorde une grande importance à l'amélioration du respect des critères de notification de la dette. Ce deuxième axe couvre également les mesures que peut prendre l'IDA lorsque les conditions d'application de cette politique ne sont pas respectées, notamment la réduction des volumes ou l'ajustement des conditions de ses financements."

9. Une présentation plus détaillée de la NCBP de l'IDA est proposée à l'annexe I, tandis que l'annexe II présente un récapitulatif des pays qui ont été sanctionnés en application de cette politique.

III. Comparaison avec d'autres IFI

10. On trouvera à l'annexe III un tableau faisant apparaître le fonctionnement des politiques relatives aux emprunts non concessionnels d'autres IFI et, à l'annexe IV, des renseignements techniques sur le degré de libéralité (la concessionnalité) et les types de prêts non concessionnels.
11. Les objectifs de la politique de l'IDA sont les suivants: i) prévenir les "effets d'aubaine"² pour les créanciers qui accordent des prêts aux conditions du marché en profitant des importants allègements de dette consentis par la Banque mondiale et d'autres créanciers multilatéraux dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE)³ et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)⁴ et ii) traiter le problème des "effets pervers", lorsque les emprunteurs sont incités à emprunter des sommes trop importantes aux conditions du marché parce qu'ils reçoivent une aide à des conditions de faveur, un comportement qui rend leur endettement insoutenable. Leurs créanciers à taux préférentiels doivent alors accroître leur allocation sous forme de dons. Du fait que le Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD) a été mis au point en collaboration avec le FMI, l'un de ses principaux objectifs est d'améliorer la coordination des créanciers afin de faciliter les décisions d'octroi de prêts. De plus, l'IDA dispose d'autres stratégies, telles que le Système de notification des pays débiteurs, les publications destinées à renforcer les capacités des débiteurs en matière de communication d'informations et de gestion des finances publiques, et les programmes de renforcement des capacités menés en collaboration avec le FMI. Il est à noter que l'IDA consacre des ressources non négligeables à l'application de cette politique à l'ensemble de ses portefeuilles à travers le monde.
12. Le Fonds africain de développement a mis en place en 2008 une politique relative aux emprunts non concessionnels dont la démarche est proche de celle de l'IDA, mais qui autorise une plus grande souplesse d'application. Ses mécanismes sont aussi les mêmes que ceux de l'IDA, notamment: i) l'intensification de la coordination et des partenariats avec les autres institutions financières et les créanciers bilatéraux; ii) un comité interdépartements chargé d'examiner les emprunts non concessionnels et les mesures d'application; iii) une clause des accords de financement garantissant que les débiteurs établissent des rapports complets en temps voulu et iv) le renforcement des capacités des administrations publiques des pays emprunteurs.

²Dans le document intitulé: "IDA Countries and Non-Concessional Debt: Dealing with the 'Free Rider' Problem in IDA14 Grant-Recipient and Post-MDRI Countries", cette expression est utilisée pour décrire les situations dans lesquelles les allègements de dette ou les dons accordés par l'IDA pourraient aboutir à subventionner indirectement les créanciers qui accordent aux emprunteurs des prêts aux conditions du marché.

³Mis en place en 1996 par la Banque mondiale, le FMI et d'autres créanciers, ce programme avait pour finalité de faire en sorte que les pays les plus pauvres ne soient pas dans l'incapacité de faire face à un endettement insoutenable; des allègements de dettes étaient accordés en fonction de critères stricts.

⁴Lancé en 2005 pour aider les pays pauvres fortement endettés à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, ce programme imposait à l'IDA, au FMI et au Fonds africain de développement d'annuler intégralement la dette des pays qui participaient à l'Initiative PPTE.

13. Dans la politique relative aux principes d'attribution d'une aide à des conditions particulièrement favorables adoptée en 2016 par la Banque asiatique de développement, qui fait référence à la politique de l'IDA, il est prévu que la Banque adopte une démarche analogue si des bénéficiaires de dons du Fonds asiatique de développement commencent à accumuler des dettes aux conditions du marché; nous avons appris que la mise en place des procédures afférentes est en cours et sera effective d'ici la fin de l'année 2018. Du fait que la plupart des bénéficiaires de la Banque asiatique de développement ne sont pas des PFR, il est probable que ces mesures dissuasives soient rarement appliquées.
14. La Banque interaméricaine de développement ne dispose pas d'un équivalent de la NCBP de l'IDA ou d'une politique formalisée en la matière. Elle préfère appliquer au cas par cas les dispositifs de l'IDA et du FMI. Par exemple, de 2007 à 2012, le FMI a fixé un degré de concessionnalité minimum de 35% dans ses programmes destinés au Nicaragua. Par la suite, l'IDA a appliqué ce seuil de 35% au Nicaragua jusqu'à ce que ce pays ne remplisse plus les conditions voulues pour bénéficier de financements de l'IDA.

IV. Mesures proposées

15. Dans le cadre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), le FIDA s'attache à élaborer son architecture financière, à faciliter les comparaisons pour les emprunteurs, à accorder éventuellement des ressources supplémentaires aux emprunteurs qui en font la demande et qui respectent certains critères, à préserver sa viabilité financière et à améliorer ses dispositifs de gestion des risques. Il importe qu'une politique soit mise en place dans ce domaine, tant pour les besoins de la gestion des risques qu'en tant qu'élément constitutif du cadre financier global du FIDA. Compte tenu de la nécessité d'arrêter des principes directeurs et d'améliorer l'harmonisation entre les créanciers, la direction du FIDA propose que le Fonds s'inspire pour sa politique des principes sur lesquels se fonde celle de l'IDA, mais qu'il conserve la possibilité d'accorder des dérogations afin d'en moduler l'application en fonction de la situation particulière de chaque emprunteur, qui résulte des caractéristiques du pays, de ses projets et de son endettement.
16. Le FIDA concentrera son action sur l'intensification de la coordination entre les donateurs à propos du CSD et l'application de mesures dissuasives aux emprunteurs qui ne respectent pas cette politique. Le FIDA utilisera également les évaluations de la capacité d'emprunt et de la vulnérabilité en matière d'endettement effectuées par la Banque mondiale et le FMI pour élaborer ses propres évaluations et mener une concertation avec les interlocuteurs des pays concernés à propos des répercussions d'un alourdissement de la dette résultant d'un emprunt auprès du FIDA. Un comité pour la transition opérationnelle (CTO) va être créé; ce comité interdépartements sera chargé d'analyser les emprunts accordés aux conditions du marché et d'étudier les mesures d'application (voir le paragraphe 19 ci-après).
17. Une fois cette politique approuvée, des directives concernant les mesures dissuasives et les dérogations seront élaborées; il sera notamment précisé dans quels cas de figure une réduction du montant théorique de l'allocation est plus appropriée que le durcissement des conditions de financement du FIDA.

Les mesures dissuasives à envisager sont indiquées ci-après:

- a) En cas d'écart peu important (selon la définition donnée au paragraphe 18 ci-après), la réduction du montant du financement disponible éventuellement appliquée par le FIDA ne dépasserait pas 10% de l'allocation initiale;

Encadré 1

Exemple de mesure dissuasive prenant la forme d'une réduction du volume des financements

En 2020, le FMI et de la Banque mondiale annoncent qu'un pays a accumulé une dette extérieure supérieure au niveau autorisé en application de la PENC. La violation de la politique concerne un accroissement du volume des emprunts aux conditions du marché dont il n'a pas été fait état, les informations communiquées à propos des projets qu'il était prévu de financer à l'aide du prêt étant très limitées. Ce pays remplit les conditions voulues pour bénéficier d'un financement du FIDA intégralement accordé sous forme de dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette, et son allocation au titre du SAFFP s'élève à 100 millions d'USD pour le cycle de reconstitution des ressources de FIDA11. Le CTO du FIDA examinera, dans le cadre d'une concertation et d'un dialogue avec ses interlocuteurs dans ce pays, l'ampleur de cette violation et ses répercussions sur la capacité d'endettement du pays. Étant donné qu'il s'avère que le risque de surendettement du pays est très élevé, et qu'il utilise son allocation pour un projet portant sur le renforcement des capacités, le CTO opte pour une réduction du montant de l'allocation et soumet au Président du FIDA une proposition de réduction de l'allocation du pays de 10% au maximum. Cette décision est conforme à l'objectif qui consiste à inciter les pays à ne pas assimiler l'aide publique au développement à une subvention permettant d'accéder à des financements aux conditions du marché.

- b) Une mesure dissuasive se traduisant par le durcissement d'un cran des conditions de financement (par exemple passer de 100% sous forme de dons au titre du CSD à 50% sous forme de dons au titre du CSD et 50% sous forme de prêt à des conditions particulièrement favorables).

Encadré 2

Exemple de mesure dissuasive prenant la forme d'un durcissement des conditions de financement

En 2020, le FMI et de la Banque mondiale annoncent qu'un pays a accumulé une dette extérieure supérieure au niveau d'emprunts non concessionnels autorisé pour cet emprunteur. Ce dépassement est le résultat d'emprunts d'un montant élevé réalisés aux conditions du marché pour financer la construction de centrales hydroélectriques, ce qui permettra d'augmenter nettement la production économique du pays. Ce pays remplit les conditions voulues pour bénéficier d'un financement du FIDA sous forme de dons au titre du CSD, et son allocation au titre du SAFFP s'élève à 100 millions d'USD pour le cycle de reconstitution des ressources de FIDA11. Le CTO du FIDA examinera, dans le cadre d'une concertation et d'un dialogue avec ses interlocuteurs dans le pays en question, l'ampleur de cette violation et ses répercussions sur la capacité d'endettement du pays. Étant donné que la rentabilité économique est élevée et que le pays utilise son allocation pour un projet portant sur les infrastructures rurales, le CTO soumet au Président du FIDA une proposition de durcissement des conditions de financement, qui passeront à 50% sous forme de dons au titre du CSD et 50% sous forme de prêts à des conditions particulièrement favorables. Cette décision prend en considération l'augmentation de la capacité d'endettement du pays et les perspectives d'accroissement de la production économique, et elle permet de dégager des ressources à accorder sous forme de dons qui pourront être réorientées vers les pays qui en ont le plus besoin.

- c) Une mesure dissuasive mixte associant une réduction des volumes de financement et un durcissement des conditions de financement
- d) Aucune des options ci-dessus, le degré de disponibilité d'autres financements du développement agricole à des conditions de faveur étant pris en considération.

18. Les directives d'application de la PENC au FIDA sont récapitulées dans le tableau ci-après. Ces règles n'ont pas vocation à être figées. Pour étudier chaque cas, le FIDA prendra en considération les facteurs propres à chaque pays et à chaque projet afin de déterminer s'il convient d'appliquer une sanction, et laquelle serait la plus appropriée. Les mesures dissuasives peuvent se combiner, le cas échéant.

<i>Gravité de la violation</i>	<i>Mesure dissuasive</i>	
	<i>Réduction du montant de l'allocation*</i>	<i>Durcissement des conditions</i>
<p>Faible <i>Le degré de concessionnalité du prêt (ou de l'enveloppe de financement) est proche du seuil fixé par le FMI (35% ou plus) et le volume total des emprunts aux conditions du marché est légèrement supérieur au plafond fixé par la Banque mondiale/le FMI.</i></p>	10% de réduction au maximum	Les conditions de financement des pays qui ont accès à des dons peuvent être durcies, le pays obtenant des financements à des conditions particulièrement favorables.
<p>Moyenne <i>Le degré de concessionnalité du prêt (ou de l'enveloppe de financement) est très inférieur au seuil et le volume total des emprunts aux conditions du marché est modérément supérieur au plafond fixé par la Banque mondiale/le FMI, ou le pays a de nouveau enfreint la politique après signalement</i></p>	20% de réduction au maximum	Les conditions de financement des pays qui ont accès à des financements à des conditions particulièrement favorables peuvent être durcies, le pays obtenant des financements à des conditions mixtes.
<p>Elevée <i>Le degré de concessionnalité du prêt (ou de l'enveloppe de financement) est très inférieur au seuil et le volume total des emprunts aux conditions du marché est très supérieur au plafond fixé par la Banque mondiale/le FMI, ou le pays a de nouveau enfreint la PENC après signalement</i></p>	50% de réduction au maximum	

*Pour les petits États en développement et les États présentant des situations de fragilité, la réduction recommandée prendrait en considération le fait que le montant de l'allocation au titre du SAFP est plus faible.

19. Un CTO interdépartements présidé par le Vice-Président sera créé. Il réunira les parties prenantes suivantes, dont la liste a été établie en fonction de leur rôle et de leurs responsabilités au sein du FIDA (le Comité exécutif de gestion pourra modifier la composition de ce Comité en fonction des besoins):
- a) le Vice-Président (président du comité);
 - b) le Vice-Président adjoint, Département de la gestion des programmes (président suppléant);
 - c) le Vice-Président adjoint, Département des opérations financières (président suppléant);
 - d) un membre du Bureau de la Présidence et de la Vice-Présidence;
 - e) un membre du Département de la stratégie et des savoirs;
 - f) le Directeur de la Division des services de gestion financière;
 - g) le Directeur de la Division des politiques et des résultats opérationnels;
 - h) le Trésorier, Division des services de trésorerie;
 - i) le Directeur de la gestion des risques, Département des opérations financières;
 - j) deux directeurs et économistes régionaux des différentes divisions régionales, par roulement.

Le Responsable principal des finances de la Division des services de gestion financière assurera le secrétariat sans être membre du comité.

20. Le CTO, qui examinera les questions opérationnelles et financières en rapport avec le cadre de transition, se réunira en principe une fois par trimestre. Pour ce qui concerne les questions en rapport avec la PENC, il se réunira au moins une fois par an, plus particulièrement lorsque le moment est venu de déterminer les conditions de financement, et après avoir mené une concertation avec les autres IFI pour recueillir des informations à propos des mesures dissuasives qu'elles appliquent concernant les emprunts aux conditions du marché. Compte tenu de ces

informations, le comité déterminera s'il convient d'appliquer ou non une mesure dissuasive, en tenant compte de plusieurs facteurs, dont:

- a) l'ampleur de la violation, rapportée à l'élément de libéralité de référence pour l'ensemble du financement – qui est fonction du taux d'intérêt et du calendrier de remboursement du prêt aux conditions du marché;
 - b) l'ampleur de la violation, rapportée au total des emprunts à des conditions de faveur souscrits par le pays (il n'y a pas lieu de comparer l'ampleur de la violation à l'allocation du FIDA, car le montant des allocations versées par le Fonds est relativement faible);
 - c) la fréquence des violations – le recours répété à des emprunts non concessionnels entraînant une réaction plus vigoureuse. Si les mesures dissuasives n'influencent pas le comportement de l'emprunteur, le FIDA devra envisager d'agir plus énergiquement, par exemple en cessant d'accorder des financements;
 - d) les autres informations d'accès public ou communiquées par l'emprunteur.
21. Le CTO fera connaître ses conclusions au Comité exécutif de gestion et demandera au Président d'autoriser une dérogation ou l'application d'une mesure dissuasive. Si le Président considère qu'un dossier nécessite des discussions plus approfondies, le Conseil d'administration en sera saisi. Le comité chargé de la PENC répercutera les décisions sur l'allocation SAFP de chaque pays et les communiquera au Conseil d'administration, pour information, une fois par an au moins.
22. Les décisions du Président prendront effet immédiatement pour les projets qui doivent prochainement être soumis à l'approbation du Conseil d'administration. Ces mesures resteront en vigueur jusqu'à l'examen annuel des conditions de financement suivant, sauf si l'évolution de la situation du pays exige que le FIDA en réexamine l'application.

V. Estimation des incidences financières

23. L'expérience montre qu'en cas d'application de mesures dissuasives, les incidences sur la viabilité financière du FIDA devraient être minimales, comme il est indiqué à l'annexe II. Le montant retiré de l'allocation d'un pays serait redistribué, dans le cadre du SAFP, entre tous les autres pays, ce qui serait susceptible d'accroître la proportion allouée aux prêts et non aux dons. Un durcissement des conditions de financement augmenterait le montant des remboursements de prêts perçus par le FIDA. Toutefois, l'effet global sur les liquidités devrait rester extrêmement faible puisque l'application d'une mesure dissuasive devrait être rare.

VI. Modification des documents de base du FIDA

24. Pour donner pleinement effet à la PENC, il faudra modifier les Principes et critères applicables aux financements du FIDA. Le projet de résolution du Conseil des gouverneurs est présenté à l'annexe V.

VII. Comptabilité, gestion des prêts et questions relatives au SAFP

25. La gestion de cette nouvelle politique ne devrait entraîner aucune modification importante des systèmes institutionnels du FIDA. La PENC sera mise en ligne sur le site Web du FIDA.
26. Une fois adoptée, elle sera automatiquement répercutée dans la méthodologie du SAFP et sera prise en compte dans les paramètres servant à déterminer l'allocation SAFP des pays concernés.

VIII. Gestion des risques

27. Le FIDA mettrait sa réputation en jeu s'il élaborait son architecture financière sans se doter de principes assortis de règles permettant d'encadrer les emprunts non concessionnels, tant pour le Fonds que pour les emprunteurs. La politique qu'il est proposé d'adopter permettra d'atténuer ce risque.

IX. Conclusions

28. Le Conseil d'administration est invité à approuver la proposition présentée à la section IV ci-dessus.
29. La présente politique prendra effet le 1^{er} janvier 2019, afin que son entrée en vigueur coïncide avec le début de la période de FIDA11. Les modifications des Principes et critères applicables aux financements du FIDA qui en découlent, présentées à l'Annexe V, prendront effet une fois que le Conseil des gouverneurs aura adopté leur version révisée, en février 2019.

Présentation de la Politique en matière d'emprunts non concessionnels (NCBP) de l'IDA

1. De nombreux pays en développement ont recours à des financements aux conditions du marché (autrement dit non concessionnels) pour répondre à leurs besoins de développement. Les PFR, qui faisaient auparavant exclusivement appel à une assistance à des conditions de faveur (ou concessionnelles), utilisent maintenant activement des types de financement moins avantageux, notamment des ressources mobilisées auprès de créanciers multilatéraux, bilatéraux et commerciaux, ainsi que sur les marchés obligataires internationaux. Toutefois, nombreux sont ceux dont les possibilités d'accès aux marchés financiers internationaux sont limitées.
2. L'IDA a pour mission de fournir des ressources à des conditions de faveur aux pays qui en ont le plus besoin. En application de l'Initiative PPTTE et de l'IADM, les créanciers multilatéraux, dont l'IDA, ont annulé une part non négligeable de la dette des PFR, sous réserve qu'ils respectent certaines conditions imposées par leurs créanciers. Si ces deux initiatives se sont traduites par un accroissement du potentiel d'emprunt des pays pauvres, elles ont aussi aggravé le risque de mauvaise gestion de la part des pays et de leurs créanciers en raison de la possibilité de recommencer à accumuler rapidement des dettes, augmentant d'autant le besoin d'aide sous forme de dons accordés par l'IDA.
3. Pour limiter le risque d'"effets d'aubaine" pour les créanciers qui accordent des prêts aux conditions du marché et d'"effets pervers" lorsque les PFR utilisent les ressources qu'ils obtiennent à des conditions de faveur pour mobiliser des financements aux conditions du marché, les administrateurs de l'IDA ont adopté la NCBP en juillet 2006. Aux termes de cette politique, des mesures ont été adoptées pour renforcer la coordination entre les créanciers à propos des décisions relatives aux prêts dans le cadre du CSD, et des mesures dissuasives sont appliquées pour éviter que les pays emprunteurs à faible revenu n'accumulent un endettement important non concessionnel. Outre ces mesures dissuasives, les parties prenantes internes et externes bénéficient d'activités de sensibilisation et de formation à la notion d'endettement viable et à la gestion prudente de l'endettement.
4. Le site Web de l'IDA présente ainsi la NCBP:

"La politique en matière d'emprunts non concessionnels repose dans une mesure fondamentale sur l'imposition d'un plafond d'endettement aux pays qu'elle couvre. L'élément de don minimum requis en application de la politique est de 35%, ou plus si un plafond plus élevé est requis dans le cadre d'un accord du FMI en vigueur. Elle ne limite toutefois pas de manière généralisée les emprunts non concessionnels. Elle fait intervenir une méthode de fixation de limites d'endettement modulée en fonction de la capacité de gestion macroéconomique et de gestion des finances publiques et de la vulnérabilité de la dette du pays. Les pays qui disposent de capacités suffisantes et sont exposés à un risque de surendettement faible à moyen peuvent demander un plafonnement de leur dette extérieure publique ou garantie par l'État en valeur actuelle, tandis que ceux dont les capacités sont insuffisantes peuvent demander un plafonnement en valeur nominale. Dans le premier cas, l'octroi de plafonds en valeur actuelle leur offre une plus large marge de manœuvre budgétaire. L'éligibilité aux différentes options d'emprunts non concessionnels est révisée à chaque exercice."⁵

⁵ Se référer à la page: http://ida.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/oecd_dlp_and_ncbp_table_03_21_2018_table.pdf (consultée le 21 mars 2018).

5. **Mesures dissuasives.** Aux termes de la NCBP, c'est le non-respect du seuil de concessionnalité qui déclenche l'application de mesures dissuasives. Selon le principe de seuil de concessionnalité appliqué par la Banque mondiale et le FMI, l'élément de libéralité⁶ doit représenter au moins 35%, sauf si un seuil plus élevé s'applique, ce qui peut être le cas pour les pays dans lesquels un programme du FMI est en place. Les seuils de concessionnalité sont établis à l'issue d'analyses de viabilité de la dette qui sont généralement faites par le FMI. L'IDA procède à une évaluation en concertation avec le FMI pour les pays dans lesquels il n'y a pas de programme du FMI.

6. L'évaluation des capacités des emprunteurs effectuée par la Banque mondiale et le FMI permet de répartir les emprunteurs en trois catégories:

<i>Niveau de vulnérabilité à l'endettement / capacités de gestion de la situation macroéconomique et des finances publiques</i>	<i>Conditions appliquées aux emprunteurs</i>
Risque de surendettement faible à moyen et capacités suffisantes.	Plafonnement de la valeur nette de la dette extérieure publique ou garantie par l'État.
Risque de surendettement faible à moyen et capacités insuffisantes	Plafonnement du volume des emprunts non concessionnels
Risque de surendettement élevé (ou pays surendetté), que les capacités soient insuffisantes ou non	Emprunts non concessionnels impossibles (dons exclusivement)

7. La réaction du FIDA est fonction de la gravité de la violation (déterminée au regard du plafonnement des volumes d'emprunt non concessionnel fixé à l'issue de l'évaluation des capacités), et les mécanismes de dissuasion sont appliqués comme suit:

<i>Gravité de la violation</i>	<i>Mesure dissuasive</i>	
	<i>Réduction du montant des financements accordés</i>	<i>Durcissement des conditions</i>
Faible <i>Le degré de concessionnalité du prêt (ou de l'enveloppe de financement) est proche du seuil fixé par le FMI (35% ou plus, seuil fixé par le FMI), et l'ampleur de l'écart est faible au regard de l'allocation de l'IDA pour le pays.</i>	Réduction de 20%	Conditions mixtes de l'IDA
Moyenne <i>Le degré de concessionnalité du prêt (ou de l'enveloppe de financement) est très inférieur au seuil et l'ampleur de l'écart est importante au regard de l'allocation de l'IDA pour le pays.</i>	Réduction supérieure à 20%	Conditions durcies de l'IDA
Elevée <i>Le degré de concessionnalité du prêt (ou de l'enveloppe de financement) est très inférieur au seuil et l'écart est plusieurs fois supérieur au montant de l'allocation de l'IDA pour le pays.</i>	Réduction pouvant atteindre 100%	Conditions durcies de l'IDA/taux appliqués par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement

8. En cas de violation répétée, la gravité de la violation augmente d'un cran, et par voie de conséquence la mesure appliquée par l'IDA est alourdie; elle peut aussi être prolongée en fonction de la durée de la violation.
9. Pour déterminer s'il est possible d'accorder une dérogation, l'IDA évalue une série de facteurs propres à chaque pays (ensemble des emprunts programmés, répercussions de l'emprunt sur l'environnement macroéconomique et le risque de surendettement, solidité des politiques et des institutions) et à chaque prêt

⁶ Cet élément se calcule ainsi: (valeur nominale - valeur actuelle)/valeur nominale, et il est exprimé en pourcentage. La valeur actuelle d'un prêt correspond à la valeur actualisée des flux de trésorerie de ses échéances de remboursement à venir, le taux d'actualisation étant de 5%.

(aspects du projet favorisant le développement, rentabilité attendue, prise de participation du créancier et coûts supplémentaires liés au prêt).

10. Pour obtenir des informations complémentaires à propos de cette politique et de ses révisions ultérieures, ainsi que des pays auxquels elle s'applique, consulter la page: <http://ida.worldbank.org/financing/non-concessional-borrowing-0>.

Sanctions appliquées par l'IDA au titre de la NCBP

Récapitulatif des sanctions récemment appliquées par l'IDA

<i>Emprunteur</i>	<i>Décision de l'IDA</i>	<i>Année</i>
Éthiopie	Fraction sous forme de dons de l'allocation fondée sur la performance convertie en prêts aux conditions ordinaires de l'IDA et réduction de 5% du montant de l'allocation pour l'exercice 2015	2014
République démocratique populaire lao	62% des dons alloués convertis en prêts (en raison de la date de la décision, qui a été prise en milieu d'exercice financier)	2010 à 2014
Mozambique	Allocation sous forme de dons convertie en prêts aux conditions ordinaires de l'IDA	2016
Mozambique	Réduction de 10% du montant de l'allocation sous forme de dons	2017
Maldives	Part de l'allocation sous forme de dons ramenée de 100% à 50%	2017

Comparaison avec les autres institutions financières internationales

	<i>Association internationale de développement</i>	<i>Fonds africain de développement</i>	<i>Fonds asiatique de développement</i>	<i>FIDA (proposition)</i>
Politique	Politique relative aux emprunts non concessionnels (NCBP)	Politique relative à l'accumulation de dettes à taux non concessionnels	Politique d'aide concessionnelle	Politique relative aux emprunts non concessionnels (PENC)
Date de mise en place	2006	2008	2016	-
Date de révision	2008, 2010, 2015	2011	-	-
Pays concernés	Pays "IDA seulement" admissibles au bénéfice de financements sous forme de dons (pays "ni IDA ni BIRD" [pays gap] et pays mixtes [blend] exclus) et pays qui ont reçu une aide au titre de l'IDM	Pays admissibles au bénéfice de dons post-Initiative PPTE/IADM du Fonds africain de développement	Informations non disponibles	Pays admissibles au bénéfice de dons du FIDA et bénéficiaires de l'IDA obtenant des aides au titre de l'IADM
Mécanismes	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de la coordination des créanciers à propos du CSD - Application de mesures dissuasives afin d'éviter les effets d'aubaine pour les créanciers et les effets pervers pour les emprunteurs, au moyen de la réduction du volume des allocations sous forme de dons (pour les pays classés "rouge" ou "orange"), et du durcissement des conditions (recommandation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensification des partenariats et de la coordination des donateurs - Renforcement de la transmission des informations et du suivi - Amélioration de la collaboration pour le renforcement des capacités - Application de mesures dissuasives au moyen de la réduction du volume des financements et du durcissement des conditions 	La section II.B.5 de la politique renvoie à la NCBP de l'IDA. Elle indique aussi que la banque "adoptera une démarche analogue si un bénéficiaire de dons du Fonds asiatique de développement commence à accumuler des dettes à des conditions non concessionnelles."	<ul style="list-style-type: none"> - Intensification des partenariats et de la coordination des donateurs grâce au développement de la participation et de l'implication dans les groupes de travail. - Application de mesures dissuasives au moyen de la réduction du volume des financements et du durcissement des conditions.
Politiques et stratégies connexes	Politique du FMI relative aux limites d'endettement			Cadre de transition
Différences avec la politique de l'IDA	Sans objet	Parmi les mesures dissuasives de réduction du volume des financements pour les écarts jugés "moyens" ou "élevés" figurent le raccourcissement de la période de remboursement et le durcissement des conditions à 200 points de base au-dessous des taux appliqués par la Banque africaine de développement	Informations non disponibles	La politique du FIDA s'inspirera des principes sur lesquels repose celle de l'IDA, mais elle pourra s'en écarter sur le plan de la méthode. En outre, pour le durcissement des conditions de financement, le degré de disponibilité d'autres financements concessionnels à l'appui de projets de développement agricole sera davantage pris en considération.

Définition de termes essentiels

Concessionnalité

1. On entend généralement par endettement à des conditions de faveur (autrement dit concessionnel) un emprunt contracté auprès de créanciers à des taux inférieurs à ceux du marché afin d'atteindre un objectif particulier. Il existe de nombreuses façons de calculer le degré de concessionnalité. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE considère qu'un prêt concessionnel doit inclure un élément de don de 25% au moins, le taux d'actualisation de 10% étant pour calculer la valeur actuelle des paiements futurs au titre du service du prêt. La Banque mondiale et le FMI considèrent que l'élément de don minimum selon la définition du CAD est trop bas, et que la définition fondant le calcul de la valeur actuelle est trop élevée. Ainsi, selon la définition du FMI, un financement est concessionnel si l'élément de don représente 35% au minimum⁷, la valeur actuelle étant calculée sur la base d'un taux d'actualisation unifié de 5%. La valeur actuelle est plus élevée si l'on utilise cette méthode, ce qui se traduit par un élément de don inférieur. Le taux d'actualisation précédemment en usage, qui était fonction de la devise dans laquelle le financement est libellé, était calculé en fonction des taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR) de l'OCDE. Un taux d'actualisation unifié a été adopté en raison de la complexité du calcul des TICR de l'OCDE, et parce qu'il a été constaté que ces TICR étaient en moyenne de 5%.

Catégories de financement non concessionnel

2. Les types de flux financiers suivants sont habituellement assimilés à un endettement extérieur:
 - a) **Crédits à l'exportation.** Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public sont fournis par les Etats par l'intermédiaire d'organismes de crédit à l'exportation. Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de pays de l'OCDE sont régis par l'Arrangement sur les crédits à l'exportation conclu par l'OCDE, en vertu duquel les pays "n'accordent pas de crédits d'aide liée assortis d'un niveau de concessionnalité inférieur à 35%, ou à 50% si le pays bénéficiaire est un pays moins avancé (PMA)", hormis une "aide liée dont la composante «aide publique au développement» consiste exclusivement en une coopération technique, lorsque cette composante représente moins de 3% de la valeur totale de l'opération ou moins de 1 million de droits de tirage spéciaux (DTS), le chiffre à retenir étant le plus faible des deux" et les "projets d'équipement d'une valeur inférieure à 1 million de DTS qui sont financés intégralement par des dons d'aide au développement". Aucun financement correspondant à ces conditions ne saurait être considéré comme une dette à des conditions non concessionnelles.
 - b) **Prêts bancaires commerciaux (y compris prêts consortiaux).** Il s'agit de prêts fondés sur le marché dont les conditions sont négociées en fonction de la solvabilité de l'emprunteur. Les emprunts publics garantis par des rentrées de fonds futures – les ressources naturelles de l'emprunteur généralement – constituent un bon exemple d'"effet d'aubaine". Les prêts de ce type ont priorité sur les prêts non garantis et sont susceptibles de compromettre gravement la situation budgétaire d'un pays s'il ne rembourse pas un prêt.
 - c) **Obligations.** Elles sont émises par les gouvernements des pays emprunteurs sur les marchés intérieurs et extérieurs de capitaux. Les taux d'intérêt nominaux de ces obligations sont calculés en fonction des taux du marché, ce qui les rend de facto non concessionnels.

⁷ Le degré minimum de concessionnalité pour qu'un prêt soit considéré comme concessionnel est de 35%. Le FMI peut envisager un pourcentage d'élément de don supérieur sur la base de l'analyse de la viabilité de la dette du pays considéré. Aux termes de la NCBP de l'IDA, les pays qui n'ont pas de programme du FMI doivent respecter un seuil de concessionnalité de 35%.

Projet de résolution .../XLII

Révision des Principes et critères applicables aux financements du FIDA

Le Conseil des gouverneurs du FIDA,

Rappelant la résolution 178/XXXVI, par laquelle il a décidé, sur proposition du Conseil d'administration du FIDA, d'approuver les Principes et critères applicables aux financements du FIDA;

Ayant étudié les modifications qu'il est proposé d'apporter aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA dont le Conseil d'administration l'a saisi, telles qu'elles figurent dans le document GC 42/...;

Adopte les Principes et critères applicables aux financements du FIDA, tels que modifiés ci-après, qui entrent en vigueur à l'adoption de la présente résolution;

Décide ce qui suit:

1. Le paragraphe 15 a) ii) 1) des Principes et critères applicables aux financements du FIDA est modifié afin d'ajouter les termes suivants:
 - d) qui sont normalement éligibles à des conditions particulièrement favorables mais peuvent se voir appliquer des conditions moins favorables en cas de sanction en vertu de la Politique relative aux emprunts non concessionnels.
2. Le paragraphe 15 c) des Principes et critères applicables aux financements du FIDA est modifié comme suit (les ajouts sont soulignés):

Mécanisme de soutenabilité de la dette.

Les financements au titre du mécanisme de soutenabilité de la dette sont accordés aux États membres éligibles sous la forme de dons ou d'une combinaison de don et de prêt à des conditions particulièrement favorables, conformément aux dispositions relatives à la mise en œuvre du cadre de soutenabilité de la dette établi par le Conseil d'administration. Les États membres éligibles sont également soumis à la Politique relative aux emprunts non concessionnels et aux sanctions qu'elle prévoit.