

Cote du document: EB 2018/125/R.7/Add.1
Point de l'ordre du jour: 3 e) i)
Date: 8 novembre 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles

Note pour les 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

Jill Armstrong
Directrice par intérim de la Division
des politiques et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2324
courriel: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin
Directeur de la
Division Afrique de l'Ouest et du Centre
téléphone: +39 06 5459 23 61
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Malek Sahli
Responsable principal des finances
de la Division des services de gestion financière
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: **Information**

Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles

Recommandation

1. Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à analyser puis à entériner les principaux éléments du présent document tels qu'ils figurent aux paragraphes 1 à 4.
 - Le mécanisme de transition progressive entre les anciennes et les nouvelles conditions des financements accordés par le FIDA permettra de passer de manière harmonieuse et prévisible à des conditions moins favorables et n'aura pas d'impact significatif sur la viabilité financière du Fonds. Dans le cadre de ce nouveau mécanisme, les conditions de financement applicables à chaque pays seront officiellement révisées à chaque cycle de reconstitution. Les décisions de recul, c'est-à-dire le retour à des conditions de financement plus favorables, continueront d'être prises une fois par an à moins que, le cas échéant, les circonstances n'exigent un recul immédiat.
 - L'expérience de la mise en œuvre de ce mécanisme pourra faire l'objet d'un examen en bonne et due forme dans le cadre de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA.
2. Une fois validés, ces éléments seront intégrés dans le document final relatif au cadre de transition qui sera présenté au Conseil d'administration pour approbation en décembre 2018.

I. Contexte

1. La transition entre différents stades de développement des pays est un long processus qui peut même s'étendre sur des décennies. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) réexamine les conditions de prêt une fois par an, et a élaboré une méthode de transition comportant une période de suppression et d'introduction graduelles correspondant au cycle de la reconstitution, sur la base de critères objectifs à l'intention des pays passant de conditions plus favorables à des conditions moins favorables. Cette approche permet aux variations marginales du critère de base (c'est-à-dire le revenu national brut par habitant) de se stabiliser avant que les conditions de financement ne soient durcies. Dans le cadre de cette approche, les conditions de financement applicables à chaque pays seront officiellement révisées une fois par cycle de reconstitution des ressources. Les reculs, consistant à revenir à des conditions de financement plus favorables, continueront à être effectués une fois par an à moins que, dans un cas donné, certaines circonstances n'exigent un recul immédiat.
2. Ce mécanisme avait été proposé dans le document "Approche relative à un cadre de transition" (EB 2017/R122/R.34), approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2017. La présente note technique a pour objet de:
 - a) fournir une vue d'ensemble plus détaillée du mécanisme;
 - b) présenter une comparaison avec les pratiques d'autres institutions financières internationales;
 - c) estimer les incidences financières qui en découlent;
 - d) fournir un point de vue juridique sur l'introduction du nouveau mécanisme;

- e) prendre en considération les questions de comptabilité et d'administration du prêt, y compris la facturation et l'information;
- f) fournir un résumé des considérations relatives à la gestion du risque en rapport avec le mécanisme, y compris les aspects relatifs à la transparence;
- g) présenter une synthèse des points ci-dessus.

II. Vue d'ensemble du mécanisme

3. Le tableau 1 illustre la manière dont s'effectuerait, sur une période de trois ans, la transition vers des conditions de financement moins favorables.

Tableau 1
Exemple d'approche progressive de la transition
 (en millions d'USD)

Année de la période couverte par la reconstitution des ressources	Conditions de financement		Exemple chiffré: financement de 60 millions d'USD	
	Conditions particulièrement favorables/ Conditions mixtes	Mixtes Ordinaires	Anciennes conditions de financement	Nouvelles conditions de financement
Année 0 (Avant le début)	Pourparlers avec l'emprunteur			
Année 1	67%	33%	40 USD	20 USD
Année 2	50%	50%	30 USD	30 USD
Année 3	33%	67%	20 USD	40 USD

Encadré 1

Exemple de mise en œuvre du mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles

Scénario à compter du 1^{er} janvier 2019, les conditions de financement d'un pays par le FIDA sont passées de particulièrement favorables à mixtes, du fait d'un changement dans le seuil de son revenu national brut.

Le FIDA engage une discussion avec le pays emprunteur concernant son programme de prêt pour le prochain cycle de reconstitution, 2019-2021.

Si le programme de prêt du pays (allocation au titre du système d'allocation fondé sur la performance - SAFP) s'élève à 60 millions d'USD, le FIDA proposera au pays les conditions de financement suivantes:

- si le projet est soumis à l'approbation du Conseil d'administration en 2019, l'allocation sera répartie comme suit: 67% à des conditions particulièrement favorables et 33% à des conditions mixtes;
- si le projet est soumis à l'approbation du Conseil d'administration en 2020, l'allocation sera répartie comme suit: 50% à des conditions particulièrement favorables et 50% à des conditions mixtes;
- si le projet est soumis à l'approbation du Conseil d'administration en 2021, l'allocation sera répartie comme suit: 33% à des conditions particulièrement favorables et 67% à des conditions mixtes.

Dans le cadre de la pratique actuelle, le pays emprunterait la totalité de l'allocation du SAFP à des conditions mixtes à partir de 2019.

4. Une certaine souplesse peut être envisagée, à la demande de l'emprunteur, en ce qui concerne les pourcentages indiqués dans l'encadré 1, pour autant que le degré de concessionnalité de l'ensemble de l'allocation sur toute la période de reconstitution n'en soit pas affecté de manière négative. Le Conseil d'administration sera habilité à déterminer, sur une base individuelle, l'admissibilité de tels cas.

III. Comparaison avec d'autres institutions financières internationales

5. Une analyse des pratiques du FIDA, comparées aux cadres de transition adoptés par d'autres institutions financières internationales similaires [Groupe de la Banque mondiale, Banque africaine de développement (BAfD), Banque asiatique de

développement (BAsD), Banque interaméricaine de développement], montre que tous les pairs ont mis en place des cadres formels, y compris un appui à la transition. Une analyse des approches adoptées est présentée à l'appendice I.

6. Les cadres formels de transition définissent les rôles, les responsabilités et les calendriers concernant la transition des emprunteurs d'un ensemble de conditions de financement à un autre. Normalement, les périodes de transition coïncident avec les périodes de reconstitution, de sorte que les changements soient connus à l'avance et planifiés. À l'Association internationale de développement (IDA), le processus de transition est déclenché lorsque le revenu national dépasse le seuil pendant au moins deux exercices budgétaires consécutifs. À la BAsD, les politiques régissant l'admissibilité à bénéficier de conditions favorables font l'objet d'une révision périodique durant les cycles de reconstitution. Le processus de transition s'étend normalement sur une période d'environ quatre ans après que le seuil de revenu a été atteint, correspondant au cycle de reconstitution de la BAsD. La classification du risque de surendettement, toutefois, est réexaminée chaque année. À la BAfD, le processus de transition dure normalement de deux à cinq ans.
7. Plusieurs banques multilatérales de développement élaborent des programmes de transition spécialement adaptés à l'intention des emprunteurs. Lorsque l'IDA détermine qu'un pays devrait passer d'une catégorie à une autre, un programme de reclassement est formulé, habituellement dans le cadre de la stratégie d'assistance au pays, comprenant une période de suppression progressive des prêts à des conditions favorables et une phase d'introduction progressive des prêts à des conditions non favorables par l'intermédiaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. De même, à la BAfD, un programme de transition est élaboré pour chaque pays changeant de statut de crédit. Cela donne aux emprunteurs la possibilité de continuer à avoir accès à des ressources consenties à des conditions favorables à des conditions de financement durcies (combinaison de financement) par le biais d'un programme de transition adapté qui permet un processus progressif de suppression des anciennes conditions et d'entrée en vigueur des nouvelles, avant le passage intégral à des ressources consenties à des conditions non favorables. Ces ressources offrent plus de financements provenant de la BAfD et d'autres sources que ne pouvaient en obtenir précédemment les emprunteurs, et proposent des incitations en faveur d'une accélération volontaire du passage d'une catégorie à l'autre.
8. À la BAsD, les politiques régissant l'admissibilité à bénéficier de conditions favorables font l'objet d'un réexamen périodique au cours des cycles de reconstitution. Le processus de passage d'une catégorie à l'autre s'étend normalement sur quatre ans, à partir du moment où le pays atteint le seuil de revenu. Cette période correspond au cycle de reconstitution de la BAsD. La classification du risque de surendettement, toutefois, est réexaminée chaque année.

IV. Estimation des incidences financières connexes

9. Les incidences financières de l'approche proposée de la transition peuvent être évaluées par le biais de l'impact sur la liquidité globale, prenant en considération les changements qui interviennent dans la période de remboursement du principal et dans le revenu du prêt pour le FIDA après la mise en place de l'introduction progressive des nouvelles conditions de financement durant la période de reconstitution.
10. On a procédé à une simulation sur la base de l'hypothèse finale relative aux ressources du FIDA approuvées au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). Prenant pour exemple cinq pays dont les conditions de financement devraient devenir moins favorables (passant de très favorables à mixtes), ainsi que leur allocation potentielle associée au titre du SAFP (non confirmée) pour la période de FIDA11, divers scénarios ont été exécutés pour

évaluer la différence entre la pratique actuelle et le futur mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles. Les détails de la simulation sont présentés à l'appendice II.

11. En conclusion, l'impact sur la liquidité globale est négligeable dans tous les scénarios. Ce résultat était attendu, compte tenu du montant peu élevé que représente l'allocation projetée au titre du SAFP pour les cinq pays en transition par rapport au total des allocations au titre du SAFP pour la même période de reconstitution (à savoir 295,4 millions d'USD contre 3 500 millions d'USD).
12. Des résultats similaires ont été obtenus lorsqu'on a exécuté les mêmes scénarios mais en remplaçant les conditions de financement mixtes par des conditions ordinaires, comme le montre l'appendice II.

V. Point de vue juridique sur l'introduction du nouveau mécanisme

13. Du point de vue juridique, la nouvelle méthodologie est conforme aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA, révisés à cette fin en février 2018.
14. Si un accord de financement prévoit un financement octroyé à deux types de conditions de prêts, l'accord les définira comme deux prêts différents et précisera pour chacun d'entre eux le taux d'intérêt, le délai de remboursement, etc.
15. Au moment de la clôture du projet, tous les fonds devront avoir été tirés de manière proportionnelle des deux comptes de prêt et les remboursements alloués de manière proportionnelle aux soldes des deux prêts.

VI. Questions relatives à la comptabilité et l'administration du prêt, y compris la facturation et l'information

16. Dans l'ensemble, les systèmes et les processus opérationnels en place pour gérer les projets d'investissement peuvent s'adapter au mécanisme d'introduction progressive; toutefois, l'adoption du mécanisme signifie que tout financement octroyé à un emprunteur à des conditions spécifiques doit être enregistré à la fois dans le Système de projets d'investissement et de dons et dans FlexCube comme instruments distincts en conformité avec les conditions financières sous-jacentes.
17. L'annexe 2 à l'accord de financement devra énumérer clairement les montants par catégorie pour chaque instrument de financement afin de permettre l'entrée dans FlexCube, en temps utile et de manière correcte, des détails relatifs à l'administration du prêt.
18. Afin de permettre au FIDA d'effectuer les contrôles nécessaires sur les décaissements, l'emprunteur devra soumettre un formulaire 100 distinct à l'appui d'une demande de retrait pour chacun des instruments de financement; toutefois, la demande de retrait peut aussi être soumise sur un seul formulaire, à condition que la demande indique clairement les montants par catégorie pour chaque instrument de financement, et que les mêmes instructions pour le compte bancaire désigné soient utilisées pour chaque part du financement. Cette approche est également compatible avec la conception du Portail clients du FIDA devenu récemment opérationnel.
19. Chaque instrument de financement sera assorti d'un échéancier d'amortissement distinct et produira un relevé de compte distinct, étant donné que le calendrier de remboursement et les intérêts seront spécifiques aux conditions de prêt approuvées.

VII. Synthèse des considérations relatives à la gestion du risque en rapport avec le mécanisme

20. En ce qui concerne les risques en rapport avec l'administration du prêt, l'introduction progressive des nouvelles conditions de financement sur l'ensemble de la période de reconstitution offre une incitation efficace à l'utilisation précoce des allocations au titre du SAFFP, dans les premières années de la reconstitution.
21. Il est également envisagé qu'avec ce mécanisme, certains pays continueront à contracter des emprunts auprès du FIDA, étant donné que, pour des raisons juridiques ou par choix, ils ne peuvent pas utiliser ou n'utiliseront pas des conditions durcies pour certains types de dépenses. Il est important que le FIDA communique avec le Ministère des finances et l'organisme d'exécution à un stade précoce de la conception des nouveaux projets afin d'atténuer les éventuelles répercussions.
22. En ce qui concerne les risques en rapport avec la durabilité du FIDA, l'impact sur la liquidité globale pour chacun des scénarios est négligeable.
23. En ce qui concerne les risques en rapport avec la transparence, la mise en œuvre de ce mécanisme sera accompagnée par la diffusion, sur le site web du FIDA, des conditions des prêts accordées à chaque emprunteur/bénéficiaire et par une meilleure concertation avec l'emprunteur/le bénéficiaire à un stade précoce avant le début du cycle de reconstitution et aussi durant le cycle. Cette transparence accrue et la diffusion publique contribueront à atténuer les risques menaçant la réputation du FIDA.
24. Sur les plans juridique et opérationnel, on prévoit que le mécanisme n'entraînera pas de profonds changements dans les documents et les systèmes juridiques, et que les capacités actuelles du FIDA permettront une mise en œuvre sans heurts du mécanisme.
25. En ce qui concerne les risques en rapport avec les emprunteurs, l'unité en charge du service de la dette établira une différenciation entre les dépenses du projet selon les sources de financement afin de rapprocher chaque demande de retrait et le calcul des intérêts associés revenant à chaque instrument financier.

VIII. Conclusion

26. Le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles permettra une transition harmonieuse et prévisible vers des conditions moins favorables de financement par le FIDA, et n'aura pas d'impact significatif sur la durabilité financière du Fonds. Dans le cadre de ce nouveau mécanisme, les conditions de financement applicables à chaque pays seront officiellement révisées une fois par cycle de reconstitution. Les reculs, consistant à revenir à des conditions de financement plus favorables, continueront à être effectués une fois par an à moins que, dans un cas donné, certaines circonstances n'exigent un recul immédiat. Le risque global en rapport avec les domaines opérationnel, juridique, comptable et de l'administration du prêt, et avec les dangers pour la réputation et la transparence du FIDA, est considéré comme faible.

Practices of IFAD and other IFIs

	IDA/IBRD	IFAD	AsDF/AsDB	AfDF/AfDB	IADB
Public disclosure	Country classification by eligibility to source of financing (IDA or/and IBRD), by income revenue category, by lending terms. Creditworthiness disclosed via a link to IMF website.	No	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-not publicly available	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-Yes	No
Frequency and timing of transition	Countries remain on blend terms for 2 replenishment cycles on average. Graduation process triggered when GNI threshold exceeded for at least 2 of 3 consecutive years.	Financing terms applied each year, 6 months after changes made by WB on July 1st	Review along with AsDF replenishment. Before replenishment period begins, ADB consults with donors on volume. Debt distress classification reviewed annually. Transition from AsDF to AsDB-normal process 4 years Full graduation beyond AsDB-normal process 5 years after crossing GNI thresholds.	Gradual phasing between AfDF and AfDB resources. For each country changing credit status, a transition programme is drawn up, defining modalities of support and AfDB role, length of transition and financing mix during that period. Normally 2-5 years after country has met both GNI and Creditworthiness criteria.	No specific period. Transition supported by a lending blending mechanism to ensure smooth reduction in concessionality rather than an abrupt change.
Frequency and timing of reversal	Yes-Annually	Yes- Annually	Yes-Annually	Yes- Annually plus consideration to access to specific financing related to fragility	Yes-to date no countries have "reverse-graduated"
Acceleration of graduation	Yes based on a discussion at country level	No	Yes based on a discussion at country level	Yes. Incentives for voluntary acceleration of graduation are offered	N/A

* Ordinary capital resources which considers AsDB concessional core resources

Estimate of related financial implications

- The starting point, or base scenario for this analysis has been based on the final scenario for IFAD resources approved in the IFAD11 Consultation, as shown below:

Millions of United States dollars		
Contributions	1 200	
Borrowing	430	
Borrowing/Contributions		36%
PoLG	3 500	
Grant	227	6.5%
DSF	586	16.7%
Highly Concessional	1 342	38.3%
Total Concessional	2 155	61.6%
Blend	543	15.5%
Ordinary	802	22.9%
Liquidity ratio*		62.5%

* Minimum liquidity requirement (or MLR) is 60 per cent of the total of annual gross disbursements (cash outflows) and potential additional requirements due to liquidity shocks.

- In order to quantify realistically the transition impact of a loan, an example was taken for the following countries, that are expected to change to less concessional terms (from highly concessional to blend terms), together with their related potential (not confirmed) PBAS for the IFAD11 period, as follows:

Country	Current Financing terms	IFAD 11 Financing Terms Y1	IFAD 11 Financing Terms Y2	IFAD 11 Financing Terms Y3	Planned PBAS IFAD 11 (US\$ million)
Cameroon	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	43.8
Ghana	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	36.9
Kenya	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	52.4
Zambia	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	34.7
Bangladesh	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	127.7

- Four scenarios were run based on the information above:
 - Current practice: at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved to blend terms at once (not reproduced for Y2 and Y3 for simplicity)
 - Proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved to blend terms (66.7% stays at highly concessional terms)
 - Proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved to blend terms (50% stays at highly concessional terms)
 - Proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved to blend terms (33.3% stays at highly concessional terms)
- Simulation of the transition in each of the above scenarios was achieved by changing the PBAS percentages for the specific year (1, 2 or 3). Specifically, a portion of the total balances for the five countries approved at HC terms was re-allocated to blend terms (100% for scenario a., 33.3% for scenario b., 50% for scenario c., and 66.7% for scenario d.). Original PBAS percentages (i.e. from base case) were re-instated the following year.

5. The EOY liquidity for the years 2019-2066 for each scenario was then compared to the base case liquidity, to calculate the extent of any deviation as a proxy for the magnitude of impact.
6. The results that were obtained are shown in the two charts below:

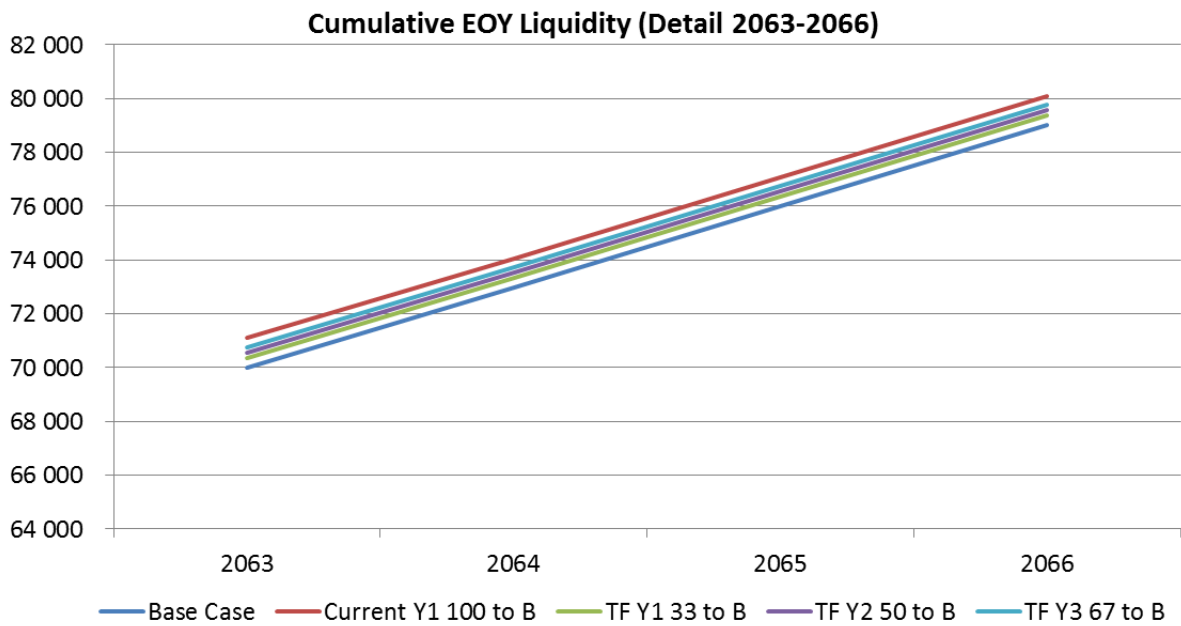
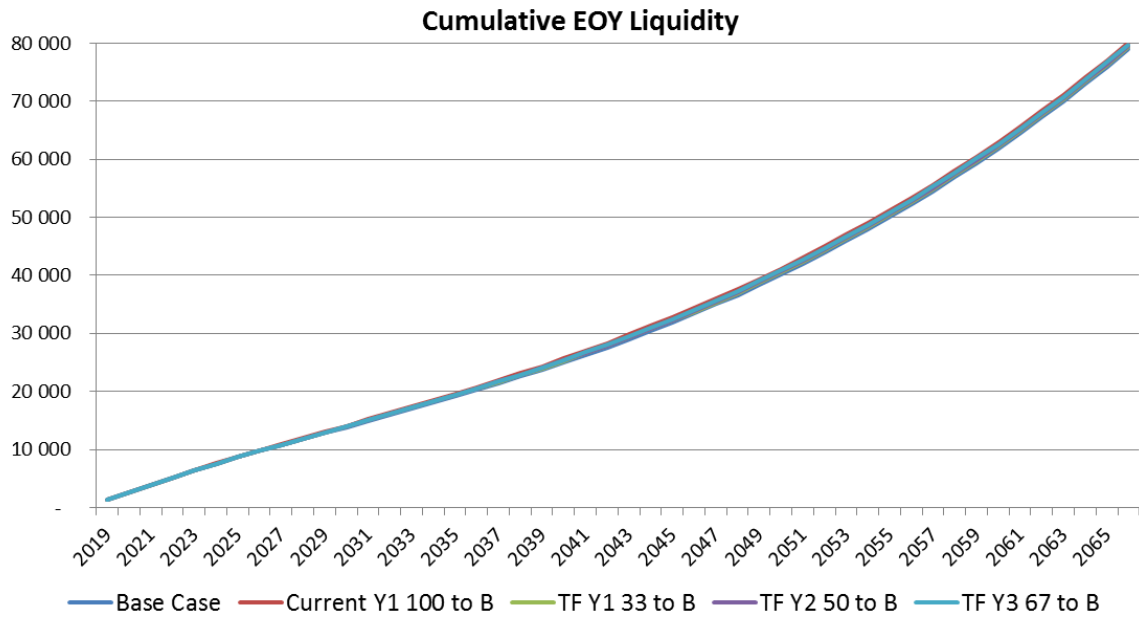


Table 2
Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %) – HC to Blend terms

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US\$ million)	%
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
Current Y1 100 to B*	71 092	1.60%	74 063	1.50%	77 076	1.40%	80 106	1.40%
TF Y1 33 to B	70 356	0.50%	73 327	0.50%	76 340	0.50%	79 370	0.50%
TF Y2 50 to B	70 554	0.80%	73 525	0.80%	76 538	0.70%	79 567	0.70%
TF Y3 67 to B	70 759	1.10%	73 730	1.00%	76 743	1.00%	79 772	1.00%

* Current Y1 100 to B: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms at once, TF Y1 33 to B: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y2 50 to B: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y3 67 to B: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms.

7. As a conclusion, the impact on overall liquidity for any of the scenarios is negligible. This result was to be expected considering the small total projected PBAS allocation for the five countries that are in transition over the total allocation for the same replenishment period (i.e. US\$ 295.4 million/US\$ 3,500 million).
8. The results also clearly show that a smoother transition is achieved with the proposed phased approach, as all lines representing the Y1, Y2 and Y3 scenarios lie between the current practice scenario (top red line) and the base case (bottom blue line).
9. In fact, an immediate transition from highly concessional terms to blend terms as per current practice, is depicted by a sharp increase in liquidity (top red line), due to the direct application of less concessional terms for the borrowers, which generates increased cash inflows for IFAD. On the other hand, a smoother change of lending terms, as proposed in the transition approach, generates less cash inflows for IFAD in any of the years at the start of phasing in the less concessional terms.
10. Similar results are achieved when running the same scenarios but changing the lending terms from blend to ordinary.

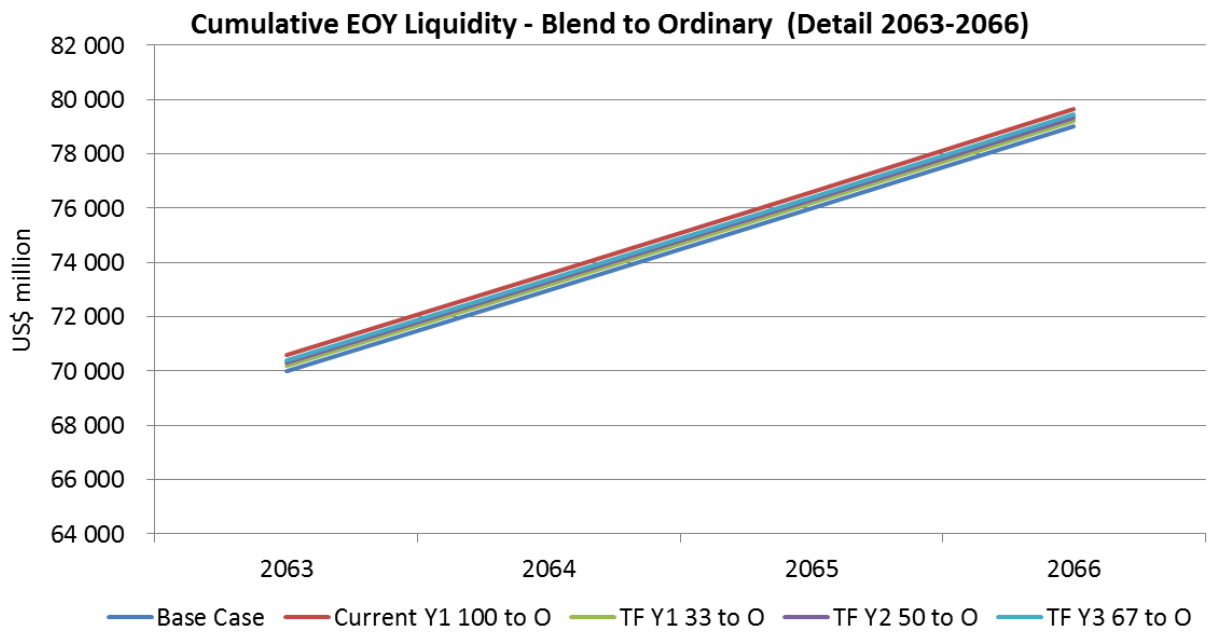
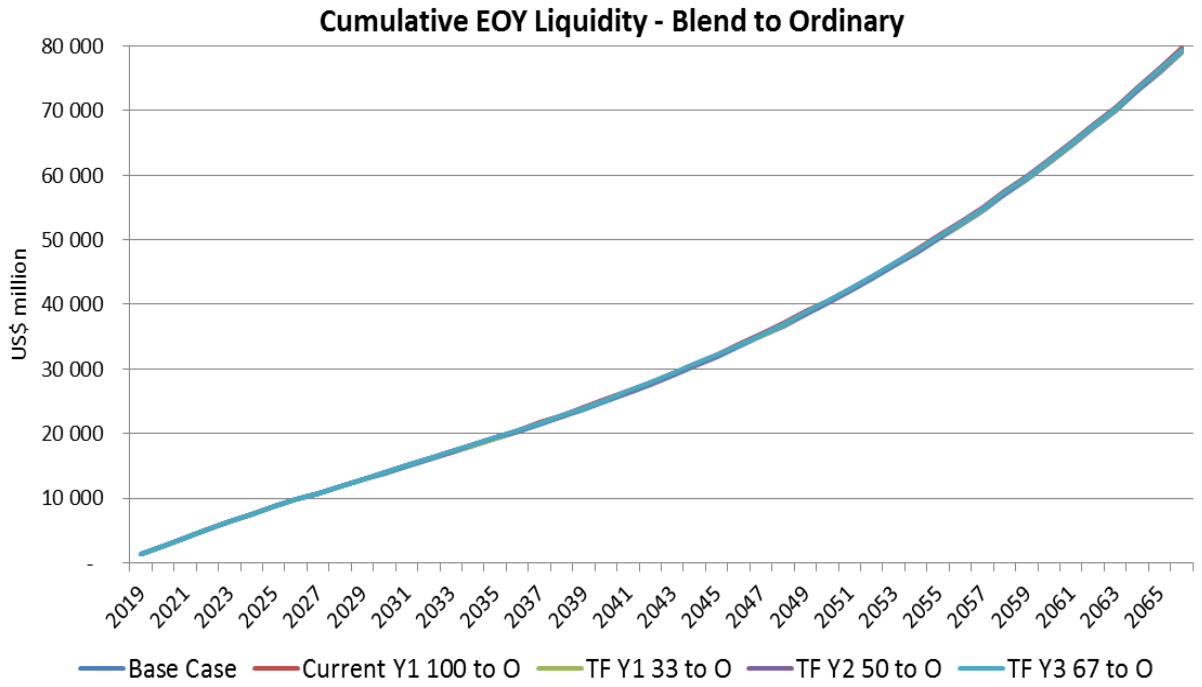


Table 3

Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %) - blend to ordinary terms

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
Current Y1 100 to O*	70 595	0.90%	73 578	0.80%	76 603	0.80%	79 645	0.80%
TF Y1 33 to O	70 195	0.30%	73 170	0.30%	76 187	0.30%	79 221	0.30%
TF Y2 50 to O	70 301	0.40%	73 278	0.40%	76 297	0.40%	79 333	0.40%
TF Y3 67 to O	70 406	0.60%	73 385	0.60%	76 406	0.60%	79 444	0.60%

* Current Y1 100 to O: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms at once, TF Y1 33 to O: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y2 50 to O: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y3 67 to O: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms.