

Cote du document: EB 2019/127/R.37/Rev.1
Point de l'ordre du jour: 9 b)
Date: 10 septembre 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette

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

Responsables:

Questions techniques:

Alvaro Lario
Vice-Président adjoint
Responsable des finances en chef et Contrôleur principal
Département des opérations financières
téléphone: +39 06 5459 2403
courriel: a.lario@ifad.org

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

Advit Nath
Directeur et Contrôleur
Division de la comptabilité et du contrôle
téléphone: +39 06 5459 2829
courriel: a.nath@ifad.org

Jose Morte Molina
Responsable de la gestion du risque
Département des opérations financières
téléphone: +39 06 5459 2561
courriel: j.mortemolina@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Cheffe
Gouvernance institutionnelle et
relations avec les États
membres
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-septième session
Rome, 10-12 septembre 2019

Pour: Examen

Table des matières

Remerciements	ii
Résumé	iii
I. Contexte	1
II. Réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette: Principes et actions	3
III. Détermination d'un CSD viable et du montant des dons	5
IV. Simulation du degré de concessionnalité et du niveau des allocations pour FIDA12	6
V. Structure du mécanisme du CSD	9
VI. Conclusion et marche à suivre	9
Annexes	
I. Situation de la dette dans le monde et expérience du CSD du FIDA	10
II. Concessionnalité, critères d'admissibilité et décomposition des catégories de pays	14
III. Options proposées pour un mécanisme du CSD	19
IV. Hypothèses financières retenues pour la simulation de FIDA12	21
Appendice	
DSF Compensation due by country	1

Sigles et acronymes

CSD	Cadre pour la soutenabilité de la dette
FMI	Fonds monétaire international
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
PPD	Programme de prêts et dons

Remerciements

Le Département des opérations financières du FIDA tient à exprimer sa gratitude à ses différentes divisions, au Bureau du Conseil juridique et à la Division des politiques et des résultats opérationnels pour leur collaboration, grâce à laquelle il a été possible d'établir ce rapport innovant.

Tout en gérant les différentes initiatives institutionnelles relevant de leurs fonctions habituelles, les membres de cette équipe constituée à l'échelle du FIDA ont investi beaucoup de temps et d'efforts dans la réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette depuis la proposition de réforme initiale présentée au Conseil en 2018.

Le Département des opérations financières tient à remercier plus particulièrement Malek Sahli (Division des services de gestion financière), Allegra Saitto (Division de la comptabilité et du contrôle) et Marco Penna (Division des services de trésorerie) qui, grâce à leur esprit d'initiative et à leurs compétences techniques, ont joué le rôle de coordinateur et de conseiller technique dans leurs domaines respectifs. L'équipe poursuivra ses travaux en considérant les commentaires formulés par les États membres au cours des prochains mois de manière à réviser ce document autant que nécessaire.

Résumé

1. Le Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD) du FIDA, adopté par le Conseil des gouverneurs en 2007 (voir GC 29/L.4), contribue à apporter aux pays les plus pauvres surendettés le soutien dont ils ont tant besoin grâce à l'octroi de dons, dont le montant devrait s'établir à 2,5 milliards d'USD à la fin de la Onzième reconstitution des ressources (FIDA11). Pour éviter d'éroder les fonds propres du FIDA, il importe que les remboursements des États membres au CSD soient effectués sur une base additionnelle, en plus des contributions à la reconstitution des ressources.
2. Le FIDA est confronté à trois grands problèmes à moyen terme, qui ont amené l'organisation et ses États membres à entreprendre une réforme judicieuse de ce mécanisme: i) une allocation de ressources au titre de dons d'un niveau insoutenable par rapport à celui des contributions à la reconstitution des ressources; ii) une réduction du programme de prêts et dons du FIDA en raison de l'insuffisance des remboursements relatifs aux dons antérieurement accordés au titre du CSD; iii) une évolution à la hausse du surendettement des emprunteurs, qui nécessite des financements consentis à des conditions favorables (ci-après, financements concessionnels) pouvant exacerber les deux premiers problèmes.
3. Ainsi que l'ont demandé les États membres, la réforme proposée pour le CSD vise à adapter la réponse du FIDA et à optimiser le recours à l'aide publique au développement en faveur des pays les plus pauvres, sans toutefois sortir de l'architecture internationale du soutien apporté pour gérer le surendettement. Cela signifie que: le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu établi conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) doit servir de base à la détermination des allocations des ressources au titre des dons; aucun accroissement ne doit être apporté à la charge de la dette des pays surendettés; le degré de concessionnalité doit être renforcé.
4. La direction du FIDA propose un ensemble de mesures pour faire face aux trois problèmes susmentionnés:
 - a) Détermination d'une cible minimum de reconstitution des ressources, couvrant au moins le niveau convenu de financement des dons (CSD passé et futur, programme ordinaire de dons, frais généraux de fonctionnement et, finalement, contributions à la durabilité du capital à moyen et à long terme), pour éviter l'érosion des fonds propres à long terme.
 - b) Mise en place d'un mécanisme dynamique préfinancé, de manière à garantir que les nouveaux financements approuvés au titre du CSD sont fonction des engagements pris par les États membres au début de chaque reconstitution des ressources.
 - c) Adoption de catégories plus détaillées pour les pays admis à bénéficier des financements au titre du CSD, correspondant à différents degrés de concessionnalité.
 - d) Allocation des ressources limitées dont dispose le FIDA pour financer des dons au titre du CSD en vue de fournir un soutien particulier aux pays surendettés et aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables.
 - e) Adoption de nouvelles conditions de financement assorties d'un degré de concessionnalité plus élevé, dans le cadre d'un prêt qualifié d'extrêmement concessionnel (c'est-à-dire, octroyé à des conditions extrêmement favorables).
5. Dans le cadre de la réforme proposée dans ce rapport, les États membres doivent toujours, et avant tout, continuer d'appuyer le FIDA sur la base des engagements pris en 2007 et jusqu'à 2011, et à chaque nouvelle reconstitution des ressources

pour tous les projets relevant du CSD. Cela permettrait au FIDA de poursuivre sa mission. S'il ne disposait pas d'un appui à la reconstitution de ses ressources atteignant un niveau cible minimum, le Fonds devrait réduire le volume de ses dons, notamment au titre du CSD, par rapport aux niveaux antérieurs pour assurer sa viabilité financière.

6. La direction présente, à titre d'illustration, un scénario indicatif pour aider les États membres à comprendre les résultats qui pourraient être obtenus dans le cadre de FIDA12 en considérant les différents degrés de concessionnalité, les allocations, et des catégories plus détaillées pour l'analyse du surendettement. Les résultats montrent que les allocations de dons au titre du CSD pourraient être plus faibles pour les pays ayant un risque très élevé de surendettement mais que le FIDA pourrait continuer d'accorder à ces pays l'intégralité de ses financements avec un degré de concessionnalité de 100%. Il lui serait également possible de maintenir des volumes importants d'allocations et un degré de concessionnalité élevé pour les pays ayant un risque modéré de surendettement.
7. Pour l'essentiel, cette proposition maintient la viabilité financière du FIDA et est suffisamment souple pour permettre aux États membres d'apporter des ressources supplémentaires accroissant directement les engagements en faveur des pays les plus pauvres de manière transparente et prévisible dans le cadre de chaque reconstitution des ressources. Cette proposition repose sur le principe du préfinancement du mécanisme, auquel le Conseil d'administration a manifesté son soutien dans le cadre de débats antérieurs.
8. La direction a considéré deux options permettant de procéder à un "cloisonnement" en séparant les engagements au titre du mécanisme du CSD des contributions ordinaires au FIDA. Elle recommande de maintenir la structure actuelle employée pour l'établissement des comptes et des rapports du CSD dans un souci d'efficacité et en raison des obstacles juridiques que pourraient rencontrer certains États membres s'ils devaient recourir à plus d'un instrument pour s'acquitter de leurs engagements.
9. Ce rapport présente une série de principes et de mesures souples pour la réforme de la politique du CSD, ainsi que différents exemples à titre d'illustration. La direction mettra ce document à jour sur la base des commentaires formulés par les États membres en vue de soumettre une version révisée au Comité d'audit pour examen en novembre 2019 et au Conseil d'administration pour approbation ou révision, si nécessaire, en décembre 2019.

Le Conseil d'administration est invité à examiner la série de mesures proposées à la section II: Réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette: Principes et actions.

Réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette

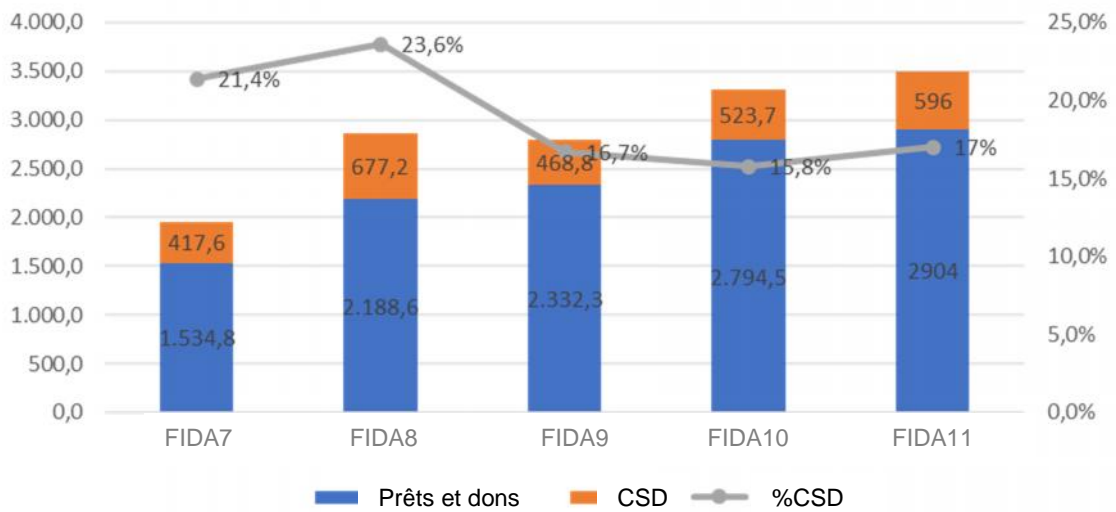
I. Contexte

1. Les CSD ont été intégrés par les institutions financières multilatérales dans l'architecture mondiale pour relever les défis posés par le surendettement des pays les plus pauvres et la nouvelle accumulation de dettes par ces derniers. Le Conseil des gouverneurs du FIDA a adopté le CSD en 2007 (voir GC 29/L.4). Les États membres sont convenus de compenser les flux non recouverts que le FIDA aurait perçus si les ressources financières avaient été consenties sous forme de prêts et non de dons à la date d'échéance des remboursements du principal. Selon les prévisions du FIDA établies en juin 2019, le montant total des dons accordés au titre du CSD, soit 2,5 milliards d'USD d'ici à la fin de FIDA11 – pour un niveau de fonds propres de 8,2 milliards d'USD – devait être remboursé par les États membres (voir l'appendice).
2. Le FIDA est confronté à trois grands problèmes à moyen terme, qui exigent la poursuite d'une réforme judicieuse de ce mécanisme:
 - i) Volume non soutenable des nouvelles approbations de dons. Les volumes importants de ressources alloués sous forme de dons par le FIDA depuis 2007 ne sont pas soutenables. Les dons au titre du CSD constituent entre 17% et 24% du programme de prêts et dons (PPD) du Fonds depuis FIDA7 (voir la figure 1 ci-après), et viennent s'ajouter aux autres dons¹ qui, eux-mêmes, représentent 6,5% du PPD. Ces ressources n'ont pas pour contrepartie un volume suffisant de contributions dans le cadre de la nouvelle reconstitution des ressources. L'incidence négative du mécanisme du CSD actuel sur la viabilité financière du FIDA a été signalée dans deux examens indépendants réalisés en 2018². À titre d'exemple, les contributions des pays membres à FIDA11, qui se sont chiffrées à environ 1,1 milliard d'USD, ne couvrent pas les charges indiquées par les projections pour les dons du CSD et le budget administratif pour la période couverte par FIDA11, qui s'établissent à elles seules à 1,3 milliard d'USD.

¹ Les dons mondiaux/régionaux /propres à un pays représentent actuellement 6,5% du PPD.

² Rapports du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA et du cabinet de conseil Alvarez & Marsal.

Figure 1
Évolution des financements au titre du CSD de FIDA7 à FIDA11



- ii) Réduction du PPD en raison de l'insuffisance des remboursements des montants antérieurement approuvés au titre du CSD. Contrairement aux systèmes d'autres institutions financières internationales, le mécanisme du CSD du FIDA, qui ne couvre que les montants dus au titre du principal mais non les intérêts, n'est pas juridiquement contraignant pour ses États membres. Le Fonds doit financer les montants non recouverts et non compensés au moyen de ses fonds propres, ce qui a pour effet de progressivement éroder son assise financière et, par conséquent, de limiter les moyens financiers dont il dispose pour approuver de nouveaux prêts et dons. On a pu constater, durant FIDA10, que les pays membres n'effectuaient généralement pas de contributions complètes au titre du CSD en plus de leurs contributions ordinaires.
- iii) Évolution à la hausse du surendettement nécessitant des financements concessionnels. Le nombre de pays admis à recevoir des dons est demeuré stable durant les premières années du mécanisme de financement du CSD. L'endettement mondial s'accroît toutefois depuis quelques années: environ 58% des pays admis à bénéficier du Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu établi conjointement par la Banque mondiale et le FMI sont actuellement exposés à un risque élevé de surendettement ou sont surendettés, ce qui correspond à un nombre de pays deux fois plus élevé qu'en 2013 (voir l'annexe I). Cette situation exacerbe les répercussions des deux premiers problèmes.
3. Depuis 2017, la direction du FIDA consulte ses États membres pour déterminer les mesures qui pourraient être prises pour procéder à une réforme du CSD. Le présent document propose une réforme du mécanisme du CSD conçue dans le but d'établir un lien plus prévisible entre le soutien particulier accordé par les États membres aux pays pauvres endettés et la capacité du FIDA à accorder des financements durables à ces pays³.

³ En décembre 2018, la direction a présenté trois options de réforme du CSD (voir le document intitulé "Examen du Cadre du FIDA pour la soutenabilité de la dette et proposition pour l'avenir", publié sous la cote EB 2018/125/R.44). Le Conseil a décidé de consulter les listes des États membres et les capitales pour obtenir un consensus sur l'option privilégiée (l'option 2). Cette dernière consiste à mettre en place un mécanisme du CSD préfinancé et à revoir les critères d'admissibilité à bénéficier des financements du CSD. Les États membres pourraient ainsi décider du montant de leur contribution ex ante au CSD pour financer ses dons, qui viendrait s'ajouter à leurs contributions ordinaires et aux montants dus au titre d'engagements antérieurs.

4. En l'absence de réforme du mécanisme du CSD, le FIDA devra réduire le volume de son PPD à partir de FIDA12, en prélevant les fonds nécessaires pour rembourser les décaissements effectués au titre du CSD entre 2007 et FIDA11 sur les contributions versées dans le cadre de la nouvelle reconstitution des ressources. Cela aurait des répercussions sur la capacité du FIDA à s'acquitter de son mandat et à maintenir son impact sur le développement.
5. La section II du présent document présente les principes d'une réforme efficace du CSD. La section III fait état de la détermination à maintenir le volume total des dons à un niveau soutenable à l'avenir. La section IV fournit une estimation initiale basée sur des simulations du degré de concessionnalité durant FIDA12 et des allocations au titre du CSD cadrant avec la réforme proposée. La section V décrit deux structures possibles pour le mécanisme du CSD. La section VI présente les conclusions et propose les mesures qui pourraient être prises à l'avenir.

II. Réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette: Principes et actions

6. Dans le droit fil des options présentées lors de la cent vingt-cinquième session du Conseil d'administration en décembre 2018, la réforme proposée est guidée par les principes suivants:
 - compensation effective des financements approuvés au titre du CSD de 2007 jusqu'à la fin de FIDA11;
 - financement ex ante des montants approuvés à l'avenir au titre du CSD en fonction des capacités financières du FIDA;
 - allocation des ressources limitées du FIDA pouvant être consacrées à des dons au titre du CSD pour apporter un soutien aux pays très endettés.
7. La direction du FIDA propose donc une série de mesures qui, conjointement, constitueront une réforme souple de la politique du CSD du FIDA à partir de FIDA12, et qu'il sera possible d'ajuster lors de chaque reconstitution des ressources. Le plan d'action est décrit ci-après et expliqué plus en détail aux paragraphes 8 à 16:
 - i) L'adoption du principe de la cible minimum de reconstitution des ressources garantirait que le FIDA soit complètement remboursé pour tous les projets approuvés au titre du CSD jusqu'à la fin de FIDA11. Cela permettrait de calculer la capacité de l'institution de maintenir des dons à moyen terme au moyen d'une mesure transparente de la capacité de financement des dons indiquant un niveau de compensation et/ou de financement maximum des dons déterminé de manière à prévenir toute érosion future des fonds propres du FIDA.
 - ii) Mettre en place un mécanisme dynamique préfinancé (ex ante) pour garantir que les nouveaux financements au titre du CSD sont basés sur les engagements pris par les États membres au début de chaque reconstitution des ressources.
 - iii) Définir des catégories de pays admis à bénéficier du CSD plus détaillées, correspondant à des degrés de concessionnalité différents.
 - iv) Utiliser les ressources limitées dont dispose le FIDA pour financer des dons au titre du CSD uniquement dans le but d'apporter un soutien aux pays très endettés et aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables
 - v) Adopter un nouvel instrument de financement – un prêt extrêmement concessionnel qui serait assorti d'un degré de concessionnalité plus élevé caractérisé, notamment, par une échéance à long terme et un différé d'amortissement.

8. Additionalité du CSD. la réforme du CSD se caractérise, notamment, par la poursuite de l'appui fourni par les États membres pour honorer les engagements liés aux financements approuvés au titre du CSD de 2007 jusqu'à la fin de FIDA11⁴ et continueront d'appuyer le CSD à l'avenir. Pour éviter toute érosion des fonds propres et des liquidités, il importe que les contributions versées à titre de compensation viennent s'ajouter aux contributions de base antérieures. Si l'additionnalité requise n'est pas assurée, il sera nécessaire d'utiliser d'autres ressources pour les dons, notamment: les ressources allouées au programme de dons; des ressources provenant des allocations au titre de dons non utilisées; les dons annulés; ou d'autres sources de fonds⁵.
9. La cible minimum de reconstitution des ressources et la mesure de la capacité de financement des dons, qui est décrite dans la section qui suit, se composeront du montant total proposé pour les dons (au titre du CSD et autres) en fonction du niveau des contributions des pays membres et d'autres flux de ressources.
10. Décomposition plus poussée des degrés de concessionnalité. le Cadre donnera la possibilité de créer de nouvelles catégories de pays correspondant à différents degrés de concessionnalité. À la demande des États membres, le FIDA pourra prendre en compte à cette fin des facteurs supplémentaires, comme la fragilité. L'ampleur de cette décomposition et sa nature, ainsi que le nombre de degrés ou de bandes de concessionnalité seront décidés lors de chaque reconstitution des ressources.
11. Prêts extrêmement concessionnels. le FIDA accorde, outre des dons au titre du CSD, des prêts assortis de conditions rentrant dans les trois catégories suivantes: conditions ordinaires, conditions mixtes et conditions très favorables. Selon la proposition actuelle, les pays classés "jaunes"⁶ ne seraient plus admis à obtenir des dons au titre du CSD. Il a été proposé, pour faire bénéficier ces pays du plus haut degré de concessionnalité soutenable possible, de mettre en place un quatrième instrument de financement revêtant la forme d'un prêt assorti d'un degré de concessionnalité plus élevé que celui du prêt accordé à des conditions très favorables. Les conditions financières du prêt extrêmement concessionnel pourraient être fixées pour chaque période de reconstitution des ressources.
12. Les pays pourraient bénéficier d'un programme associant des dons, des prêts extrêmement concessionnels et des financements à des conditions très favorables en fonction de leur surendettement et de la catégorie dans laquelle ils rentrent. L'association de différents instruments de financement sur la base des prévisions de ressources permettrait d'optimiser le niveau des allocations aux pays pauvres, compte tenu de leurs degrés d'endettement respectifs et de la viabilité financière du FIDA.

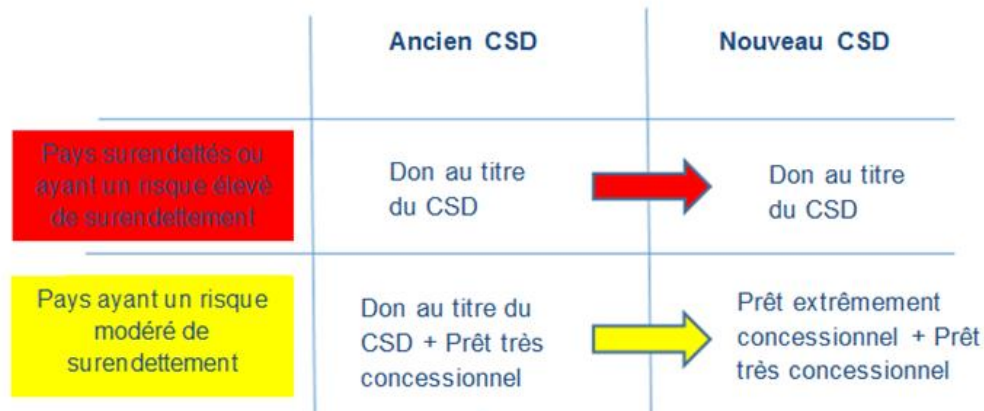
⁴ Les engagements au titre du CSD devraient, selon les estimations, atteindre 2,5 milliards d'USD à la fin de la période couverte par FIDA11. Le FIDA avait déjà approuvé un montant de 1,9 milliard d'USD au 31 décembre 2018. Ce solde a été enregistré dans le bilan du FIDA en tant qu'élément négatif de ses fonds propres. Les fonds supplémentaires reçus à titre de compensation se sont chiffrés à 3,4 millions d'USD pour FIDA10 et à 39,5 millions d'USD pour FIDA11.

⁵ Il est possible d'utiliser la formule du volume modifié pour dégager des fonds. Cette formule est un mécanisme dans lequel une partie des financements alloués au titre du CSD n'est pas versée mais est redistribuée à d'autres pays ou utilisée pour compenser les intérêts auxquels il a fallu renoncer dans le CSD. Jusqu'à présent, le FIDA a réaffecté les montants provenant de l'abattement de 5% au profit de tous les pays bénéficiaires du Système d'allocation fondé sur la performance et n'a procédé à aucun retrait pour compenser les intérêts auxquels il a dû renoncer, ce qui a affaibli sa situation financière. En règle générale, les autres institutions financières internationales (à l'exception de l'Association internationale de développement durant sa Dix-huitième reconstitution des ressources) ont retenu l'essentiel ou une partie de l'abattement de 20% sur les ressources relatives aux dons et imputé ces montants à leurs liquidités de manière à compenser les intérêts auxquels elles avaient renoncé. Elles ont ensuite redistribué le solde des allocations sous forme de prêt suivant la méthode d'allocation fondée sur la performance. Dans le cadre de la formule du volume modifié, le FIDA appliquera un abattement d'un niveau compris entre 0% et 20%, comme les autres institutions financières internationales, et redistribuera les fonds dégagés en totalité ou en partie pour compenser l'insuffisance des flux au titre du CSD.

⁶ Selon le système de couleur adoptée par la Banque mondiale et le FMI, les pays surendettés courant un risque élevé de surendettement sont classés "rouges" et les pays courant un risque modéré de surendettement sont classés "jaunes".

13. Cette proposition privilégie l'emploi des dons au titre du CSD pour les pays classés "rouge" et vise à assurer le degré de concessionnalité le plus élevé demeurant soutenable pour les pays et pour le FIDA aux pays admis à bénéficier de ressources au titre du CSD. Étant donné le volume limité des ressources pouvant financer des dons, cette proposition donne la priorité à l'octroi de ces ressources aux pays exposés à un très haut risque de surendettement ou surendettés.
14. La figure 2 récapitule la démarche proposée par le FIDA pour accorder des financements aux deux catégories de pays:

Figure 2
Évolution du CSD



15. Les pays classés "jaunes" ne bénéficieraient plus de la composante de don au titre du CSD mais pourraient obtenir un financement composé de prêts extrêmement concessionnels et de prêts assortis de conditions très favorables (très concessionnels), selon leur capacité d'absorption de chocs (voir la section IV pour plus de détails).
16. Chaque nouvelle reconstitution des ressources donnerait lieu à une estimation indépendante du volume de ressources au titre du CSD et du degré de concessionnalité accordé aux pays bénéficiaires. Ces paramètres seraient déterminés sur la base de projections financières actualisées, de la capacité financière et des priorités de développement.

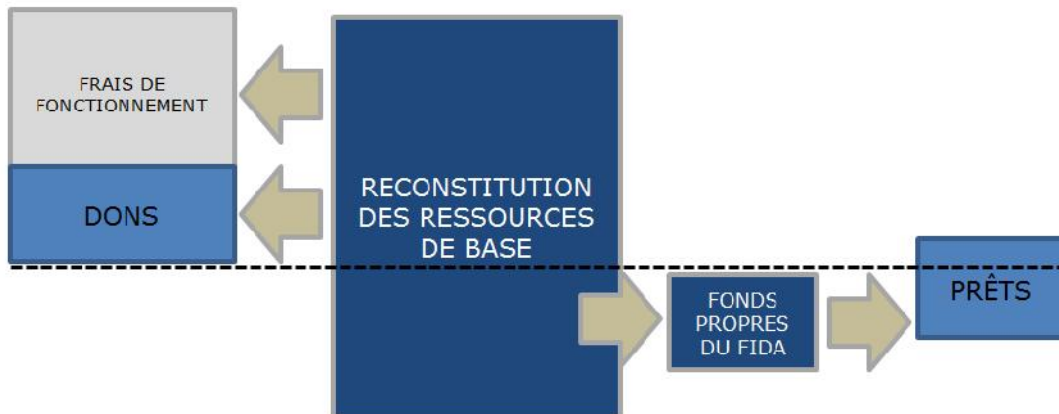
III. Détermination d'un CSD viable et du montant des dons

17. Comme indiqué à la section I, des études internes et externes montrent que la structure financière de base et le mécanisme de dons du FIDA ne sont pas viables. Cette section propose une démarche pour estimer un CSD plus soutenable et le volume d'un portefeuille de dons ordinaires⁷.
18. Il est nécessaire, pour préserver la viabilité financière du FIDA, de poursuivre une approche prudente et disciplinée sur le plan financier pour allouer les ressources de base du Fonds. Il est donc essentiel de recenser les composantes de la cible minimum de reconstitution des ressources qui incluront le niveau des financements que le FIDA peut se permettre d'effectuer sous forme de dons et les ressources nécessaires à allouer aux prêts pour préserver ses fonds propres, en fonction du volume des ressources reçues par le FIDA de ses États membres.

⁷ Durant le cycle de FIDA11, la formule actuelle du Système d'allocation fondé sur la performance prévoyait initialement l'allocation de 850 millions d'USD de dons au titre du CSD à des pays admis à bénéficier de ces derniers; le montant effectif total, après ajustement au titre de la concessionnalité, a été de 586 millions d'USD. Le montant total des autres dons pour FIDA11 est de 227,5 millions d'USD.

19. La mesure de la capacité de financement des dons déterminerait, à cette fin, le volume total des dons rentrant dans la composition du PPD en fonction du niveau des contributions des États membres. Les contributions au titre de la reconstitution des ressources du FIDA doivent couvrir, au minimum: ses coûts de fonctionnement; les dons ordinaires; les nouveaux dons au titre du CSD; et toute fraction des dons antérieurement approuvés au titre du CSD qui n'ont pas fait l'objet de remboursements additionnels des États.

Figure 3

Allocation simplifiée de la cible minimum de reconstitution des ressources

20. Comme indiqué dans la figure 3 ci-dessus, le portefeuille de dons au titre du CSD et de dons ordinaires est viable lorsque la capacité de financement des dons est supérieure à la somme des dons accordés au titre du CSD et des autres dons, de sorte qu'une partie des ressources dégagées par la nouvelle reconstitution peut être également utilisée pour financer de nouveaux prêts. Ni le CSD ni le volume des prêts ordinaires n'est soutenable lorsque la capacité de financement des dons ne suffit pas à financer le montant total des dons affectés et qu'il est nécessaire de recourir à des contributions compensatoires. Il s'ensuit, dans ce cas, une diminution du PPD de base et une érosion des fonds propres du FIDA à moyen et à long terme puisque ces ressources ne lui reviennent pas (au contraire des prêts, qui continuent de figurer sur le bilan du FIDA).
21. À ce jour, le montant des financements alloués à titre de don par le FIDA n'est plus soutenable, ce qui a pour effet d'éroder ses fonds propres et, par conséquent, de réduire sa capacité de financement de nouveaux prêts. Le FIDA sera donc moins en mesure d'accorder un volume de prêts comparable à l'avenir. Dans le nouveau mécanisme, le niveau des contributions à la reconstitution des ressources de base et l'écart entre les remboursements attendus et les remboursements effectifs au titre des financements du CSD antérieurement approuvés seraient, à chaque reconstitution des ressources, les principaux facteurs déterminant la viabilité du volume des dons et des financements au titre du CSD – ce qui permettrait au FIDA de maintenir son PPD à l'avenir. Le volume des dons ordinaires ne serait de ce fait plus égal à un pourcentage fixe du PPD.

IV. Simulation du degré de concessionnalité et du niveau des allocations pour FIDA12

22. Le degré de concessionnalité et le niveau des allocations en faveur des pays sont interdépendants dans tous les scénarios d'allocation qui sont tributaires de ressources limitées. Cette section présente un scénario indicatif pour aider les pays membres à comprendre comment ces deux variables pourraient conjuguer leurs effets durant FIDA12 dans le contexte du mécanisme proposé dans le présent rapport.

23. Ce simple exemple, qui n'est présenté qu'à titre d'illustration, indique les degrés de concessionnalité et les différents instruments que le FIDA pourrait proposer. Le scénario repose sur les hypothèses suivantes:
- Les pays surendettés ou courant un haut risque de surendettement recevront 100% de leur allocation aux conditions des dons;
 - Les pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre plus ou moins limitée pour absorber des chocs⁸ recevront 80% de leur allocation aux conditions des prêts extrêmement concessionnels et 20% à des conditions très favorables;
 - Les pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre importante pour absorber les chocs recevront 100% de leur allocation à des conditions très favorables améliorées (les conditions de financement font intervenir un degré de concessionnalité plus élevé que celui des financements accordés à des conditions très favorables, parce qu'ils bénéficieront des conditions de remboursement accordées aux petits États).
24. Le tableau 1 ci-après compare l'élément de don actuel des financements du FIDA et le scénario proposé. L'annexe II présente une estimation de la répartition possible des pays entre le groupe des pays "rouges" et des pays "jaunes" pour FIDA11 dans chaque catégorie⁹.

⁸ Voir l'annexe II pour une description de la robustesse de la situation de la dette et de la classification de la nature et de la diversité des facteurs de vulnérabilité à l'endettement selon le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu établi conjointement par la Banque mondiale et le FMI.

⁹ Les conditions de financement des prêts extrêmement concessionnels sont indiquées à la section II de l'annexe II. Dans ce scénario, aucune déduction n'est effectuée au titre de la formule du volume modifié pour porter au maximum le montant des allocations en faveur des pays "rouges" et "jaunes".

Tableau 1

Comparaison de l'élément de don pour les pays surendettés

	Éléments de dons pour les pays surendettés ou à haut risque de surendettement – pays classés "rouges"		
	Politique initiale du CSD	FIDA11	Réforme proposée pour FIDA12
Pays surendettés ou à haut risque de surendettement	100%	91%	100%
	Élément de don pour les pays présentant un risque modéré de surendettement – pays classés "jaunes"		
	Politique initiale du CSD	FIDA11	Réforme proposée pour FIDA12
Pays ayant une marge de manœuvre plus ou moins limitée pour absorber des chocs	79%	69%	71%
Pays ayant une forte marge de manœuvre pour absorber des chocs			63%

25. Les résultats que devrait produire cette option, exprimés en USD, sont présentés dans le tableau 2 de l'annexe II, qui indique séparément les allocations pour l'élément de don, les conditions des prêts extrêmement concessionnels et celles des prêts très concessionnels. Faute de fonds suffisants pour financer les dons au titre du CSD de manière durable, le montant de l'allocation aux pays "rouges" diminue légèrement par rapport à FIDA11; cette réduction permet toutefois au FIDA d'accorder à ces pays très endettés l'intégralité de leurs prêts aux conditions des dons. Le volume des allocations aux pays "jaunes" serait maintenu moyennant une légère diminution du degré de concessionnalité.
26. Pour obtenir un volume d'allocation aux pays "rouges" similaire à celui de FIDA11, il faudrait que le FIDA continue (comme il l'a fait durant la période de FIDA11) de donner à ces pays la possibilité d'accepter une partie de leur allocation sous forme de prêt¹⁰. Si le Conseil d'administration proposait à un pays "rouge" l'option de contracter un prêt extrêmement concessionnel à titre permanent, il serait possible de maintenir le caractère soutenable des allocations dans cette catégorie. La direction ne propose pas cette option car elle pourrait exacerber le surendettement des pays et ne cadrerait pas avec les meilleures pratiques internationales actuelles. Elle exigerait aussi que les pays concernés fassent appel à toutes leurs capacités pour gérer cet endettement supplémentaire. Cette option pourrait de surcroît également augmenter le risque de crédit auquel est exposé le FIDA. Le tableau 3 de l'annexe II présente les résultats d'un tel scénario uniquement à titre d'illustration.
27. L'on a pu constater jusqu'à présent, dans le cadre de FIDA11, que les pays endettés préfèrent généralement obtenir des volumes de financement plus importants qu'un degré de concessionnalité plus élevé. Cette observation a été confirmée par l'Association internationale de développement lors de l'examen à mi-parcours de son mécanisme de financement complémentaire dans le cadre de sa Dix-huitième reconstitution de ressources. Cet examen a montré que plusieurs pays avaient demandé à bénéficier d'un mécanisme de financement complémentaire pour les ressources non concessionnelles dans le but de les associer aux ressources concessionnelles accordées par l'Association internationale

¹⁰ L'octroi de prêts extrêmement concessionnels aux pays "rouges" est un moyen de maintenir l'appui aux pays dotés de programmes plus importants, qui peuvent poser un risque de crédit plus élevé pour le FIDA. L'indication du degré de risque de crédit que le FIDA est prêt à accepter dans la déclaration relative aux risques permettra au Conseil d'administration de manifester sa détermination à fournir aux pays "rouges" et "jaunes" des prêts assortis d'un degré de concessionnalité adéquat, pour un risque de crédit donné.

de développement – et ainsi assouplir les conditions générales de financement de projets poursuivis dans des secteurs importants sur le plan social¹¹.

28. Sous réserve de la détermination de l'éligibilité des pays à bénéficier des ressources mixtes proposées, les effets d'un dosage adapté de degrés de concessionnalité et du montant estimé des dons permettraient de maintenir une allocation de 90% des ressources de base aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et de maintenir le ratio minimum de 45% pour l'Afrique subsaharienne.

V. Structure du mécanisme du CSD

29. Différents mécanismes de préfinancement durables du CSD, faisant intervenir diverses modalités de contribution et la possibilité d'un cloisonnement des ressources, c'est-à-dire la séparation de ces financements du reste des ressources du FIDA, ont été examinés. Conformément aux directives du Conseil d'administration, la direction a considéré deux options pour structurer les contributions ex ante:

- L'option A consiste à établir une structure au sein du FIDA dans laquelle les comptes et les rapports du CSD sont établis séparément de ceux du reste du FIDA mais les ressources du CSD continuent d'être une composante des ressources de base du FIDA;
- L'option B consiste à établir un fonds fiduciaire à vocation spéciale. Ses comptes seraient consolidés dans les états financiers consolidés du FIDA.

30. Les avantages et les inconvénients de ces options sont exposés à l'annexe III. Étant donné le caractère marginal des avantages présentés par l'option du fonds fiduciaire, la direction recommande d'adopter l'option A (mécanisme du CSD au sein du FIDA), considérant qu'elle est la mieux adaptée. Elle permettrait d'accroître le volume des ressources pouvant être consacrées à des financements au titre du CSD, tout en préservant la viabilité financière du FIDA. Elle n'engendrerait pas de frais généraux supplémentaires et permettrait même de simplifier le suivi grâce à l'application des procédures actuelles des organes directeurs du FIDA. Il importe toutefois de tenir dûment compte des difficultés juridiques que pourraient poser à certains États membres l'obligation de fournir deux instruments de contribution distincts.

VI. Conclusion et marche à suivre

31. La direction constate la détermination des États membres à apporter une solution à un problème complexe qui a de profondes répercussions stratégiques, opérationnelles et financières. Elle est d'avis que la proposition présentée dans ce document constitue une approche réaliste reposant sur des principes souples et viables, qui peut être poursuivie au moyen de mesures concrètes. La direction s'engage à continuer à fournir un appui aux pays dont les besoins de développement seront les plus prononcés à l'avenir, en prenant dûment en compte les évolutions et les circonstances dans le cadre de chaque reconstitution des ressources.

¹¹ À ce jour, les modifications proposées visant la proportion de dons dans les allocations effectuées dans le cadre de FIDA11 aux pays admissibles à bénéficier de financements au titre du CSD ont été acceptées par 18 des 32 pays; Kiribati et Samoa (qui ont chacun une allocation de 4,5 millions d'USD) ont refusé l'option consistant à obtenir une partie de cette allocation égale à 900 000 USD sous forme d'un prêt à des conditions très concessionnelles. L'allocation totale acceptée par les pays concernés se chiffre à 722 millions d'USD sur un montant global de 1,2 milliard d'USD. Dix pays courant un risque modéré de surendettement, auquel étaient imputables 67% du volume de cette catégorie, ont accepté les nouvelles conditions proposées pour leur allocation. Huit pays surendettés ou ayant un risque élevé de surendettement, auxquels était attribuable 47% du volume de cette catégorie, ont accepté les nouvelles conditions proposées pour leur allocation. Tous les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre ont accepté les nouvelles conditions.

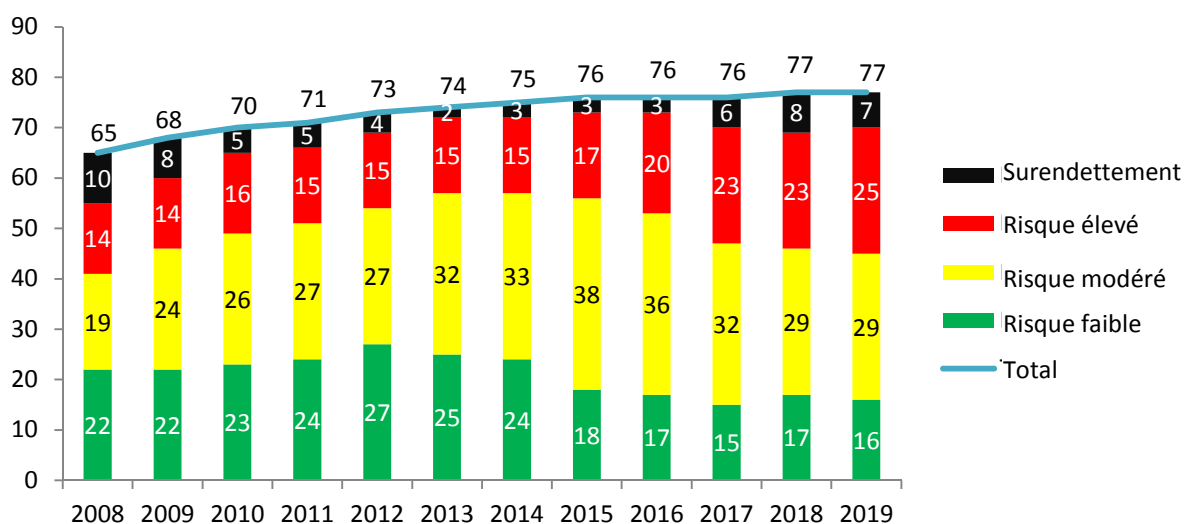
32. Cette proposition maintient la viabilité financière du FIDA, au niveau des fonds propres et à celui de liquidités, et offre aux États membres la possibilité d'annoncer des contributions supplémentaires lors de chaque reconstitution des ressources de manière à directement accroître les engagements envers les pays les plus pauvres de manière transparente et prévisible.
33. Enfin, cette proposition garantit le maintien du FIDA au sein de l'architecture internationale établie pour alléger et gérer la dette des pays les plus pauvres. Cette architecture a évolué au cours des dernières années, et les institutions financières internationales ont adopté des pratiques différentes au sein d'un cadre général. La solution proposée prend en compte les observations recueillies durant FIDA11, selon lesquelles les emprunteurs préfèrent, en général, obtenir un volume d'allocation plus important qu'un degré de concessionnalité plus élevé.
34. La direction préparera une nouvelle version de ce document qui prendra en compte les commentaires des États membres, et soumettra le document révisé au Comité d'audit en novembre 2019 pour examen et au Conseil en décembre 2019 pour approbation ou révision, selon ce que les organes directeurs jugeront nécessaire.

Situation de la dette dans le monde et expérience du CSD du FIDA

1. Surendettement des pays empruntant au FIDA: comme le montre la figure 1 ci-après, plus de 40% des pays à faible revenu sont actuellement considérés comme surendettés ou comme présentant un risque élevé de surendettement – soit le double du nombre de pays qui se trouvaient dans cette situation en 2013. Ces catégories comprennent 32 pays – 58% des pays admissibles à bénéficier des financements au titre du CSD du FIDA et couverts par le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu établi conjointement par la Banque mondiale et le FMI. Cette proportion tombe à 42% si les petits États ne sont pas pris en compte. Les pays emprunteurs du FIDA qui sont surendettés ou ont un risque élevé de surendettement ont reçu, dans le cadre du Système d'allocation fondé sur la performance, 20% des ressources globales et 54% des ressources au titre du CSD.

Figure 1

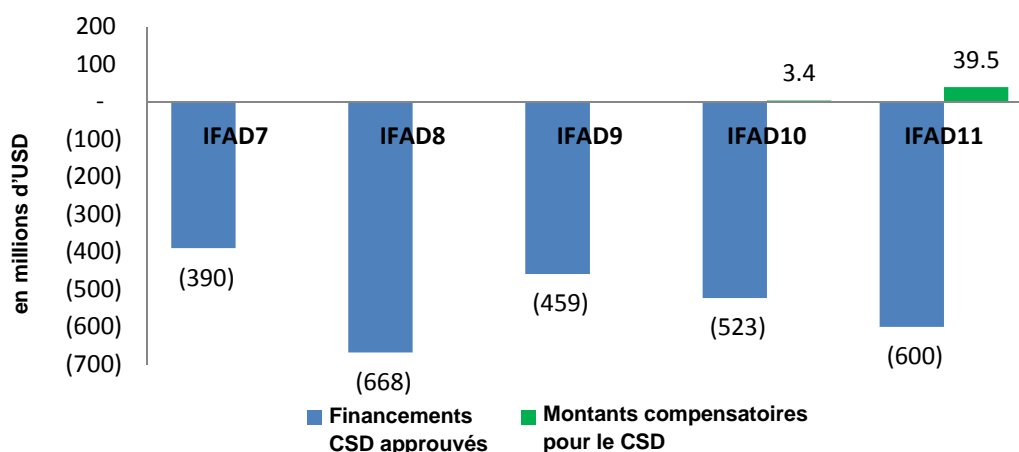
Évolution de la notation de risque de surendettement des pays admissibles à bénéficier des ressources du CSD



Source: base de données de la Banque mondiale et du FMI pour l'analyse de la viabilité de la dette des pays à faible revenu, juin 2019.

2. L'accroissement du volume de dettes accumulées a des répercussions sur la viabilité financière du FIDA. L'augmentation du volume de dons et du risque de crédit posé par les emprunteurs réduira la possibilité et la capacité de financement global du Fonds et son aptitude à proposer des financements assortis d'un degré de concessionnalité élevé, à moins que ces donateurs n'accroissent leur contribution.
3. Profil du CSD au FIDA. La figure 2 ci-dessous illustre le décalage temporel entre l'approbation des financements CSD (barres bleues) et leur compensation (barre verte).

Figure 2
Volume des financements du CSD et montant des compensations dues



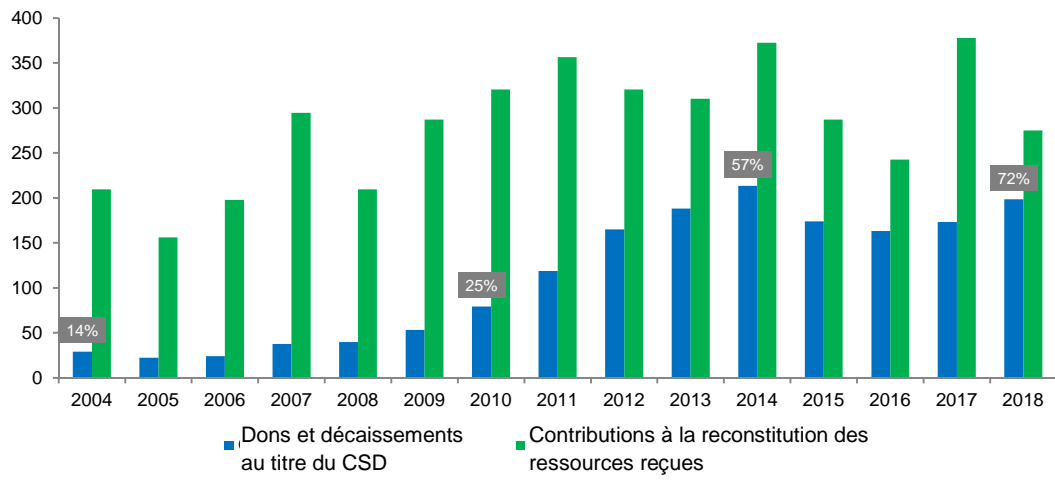
4. Grâce au CSD, les pays membres qui sont jugés présenter un risque modéré de surendettement pouvaient jusqu'à maintenant recevoir 50% de leur allocation sous forme de dons et 50% sous forme de prêts à des conditions particulièrement favorables, ce qui se traduisait par un degré de concessionnalité (élément de don) de 79%. Les pays présentant un risque élevé de surendettement ou surendettés recevaient 100% de leur allocation sous forme de dons conformément aux dispositions présentées dans le document intitulé "Modalités proposées pour l'application d'un cadre pour la soutenabilité de la dette au FIDA", publié sous la cote EB 2007/90/R.2.
5. Étant donné l'effet du CSD sur la viabilité financière du FIDA, en mai 2019, le Conseil d'administration a approuvé une révision exceptionnelle du pourcentage des ressources du CSD accordé sous forme de dons aux pays admissibles, qui ne concerne que la période couverte par FIDA11¹²:
 - Les pays surendettés ou courant un risque élevé de surendettement peuvent recevoir 80% de leur allocation aux conditions des dons du CSD, et les 20% restant à des conditions très favorables (option facultative), ce qui porte le degré de concessionnalité (élément de don) à 91%.
 - Les pays courant un risque modéré de surendettement peuvent obtenir 27% de leur allocation aux conditions des dons du CSD et les 73% restant à des conditions très favorables (option facultative pour 46% des pays appartenant à ce groupe), ce qui produit un degré de concessionnalité minimal de 69%.
6. Lorsque le CSD a été mis en place dans le cadre de FIDA7, les décaissements relatifs aux dons au titre du CSD et aux autres dons représentaient 17% des contributions reçues; cette proportion est passée à 60% durant FIDA10. La figure 3 montre que le profil financier du FIDA s'est dégradé depuis l'établissement du CSD. En 2007, les décaissements au titre du CSD et des dons représentaient 13% des contributions ordinaires versées (capitaux propres); cette proportion a atteint 72% en 2018.

¹² Bien que le risque de surendettement (et le seuil défini par le niveau du revenu national brut) détermine le degré de concessionnalité des financements accordés au titre du CSD aux pays admissibles, ce sont, en pratique, les pays les plus pauvres et aux contextes les plus fragiles qui bénéficient des conditions les plus favorables.

Figure 3

Montants effectivement encaissés dans le cadre des reconstitutions de ressources et décaissements au titre de dons et du CSD

(en millions d'USD)



Concessionnalité, critères d'admissibilité et décomposition des catégories de pays

I. Décomposition des catégories de pays courant un risque de surendettement modéré

1. La récente réforme du Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu établi conjointement par la Banque mondiale et le FMI¹³ a donné lieu à une décomposition plus poussée de la catégorie de pays dits "à risque modéré" pour prendre en compte la nature et la diversité des types de vulnérabilité à l'endettement et examiner la marge de manœuvre budgétaire. La robustesse de la position d'endettement d'un pays courant un risque modéré de surendettement extérieur est déterminée par le volume estimé de "la marge de manœuvre" disponible pour absorber des chocs et lui éviter de passer dans la catégorie des pays ayant un risque élevé de surendettement.
 - Marge de manœuvre restreinte pour absorber des chocs: au moins un indicateur de référence de la charge de la dette est suffisamment proche du seuil pour que le choc médian observé entraîne une dégradation de la situation et le classement dans la catégorie de pays à risque élevé.
 - Marge de manœuvre importante pour absorber des chocs: tous les indicateurs de référence de la charge de la dette sont à un niveau bien inférieur à leurs seuils respectifs, de sorte que seuls des chocs d'une ampleur correspondant au quartile de la distribution des observations correspondantes entraîneraient une dégradation de leur situation et leur classement dans la catégorie des pays ayant un risque élevé de surendettement.
 - Les pays jugés courir un risque modéré de surendettement mais ne rentrant dans aucune des catégories précédentes sont considérés comme des pays disposant d'une certaine marge de manœuvre pour absorber des chocs.

Encadré 1

Exemple d'analyse de la viabilité de la dette d'un pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre restreinte pour absorber des chocs

L'Association internationale de développement et le FMI ont procédé à une analyse conjointe de la viabilité de la dette du Niger en novembre 2018, qui a été publiée en décembre de la même année. Le rapport indique que le risque de surendettement extérieur et global du Niger est "**modéré**". Selon le même rapport, bien que tous les seuils soient respectés dans le scénario de référence, la valeur actuelle du ratio de la dette extérieure/exportations excède son seuil dans les scénarios des tests de résistance. La capacité d'endettement est toujours considérée comme "moyenne" suivant la nouvelle méthodologie. **L'analyse montre que le Niger dispose d'une marge de manœuvre limitée pour absorber des chocs négatifs.** Il demeure particulièrement vulnérable à une évolution défavorable de ses exportations. Le rapport précise que l'analyse de la viabilité de la dette dépend de la poursuite par les autorités publiques du programme de réforme. Enfin, **"la vigilance constante à l'égard de l'accumulation de la dette et la priorité accordée aux emprunts concessionnels ont aidé le Niger à maintenir un niveau "modéré" de risque de surendettement public"**.
(Caractères en gras ajoutés par la direction du FIDA)

¹³ Cette réforme a été mise en œuvre en 2018. Pour évaluer la viabilité de la dette, il est procédé dans le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu à la comparaison du niveau des indicateurs de la charge de la dette avec les seuils indicatifs établis sur la période couverte par les projections. La notation du risque d'endettement public extérieur définit quatre catégories: i) risque faible – les indicateurs de la charge de la dette sont inférieurs aux seuils, aussi bien dans le scénario de référence que dans pour les tests de résistance; ii) risque modéré – les indicateurs de la charge de la dette sont inférieurs aux seuils dans le scénario de référence mais les tests de résistance montrent que les seuils pourraient être dépassés en cas de choc exogène ou de changement brusque de politique macroéconomique; iii) risque élevé – un ou plusieurs seuils sont dépassés dans le scénario de référence, mais le pays ne rencontre actuellement aucun problème de remboursement; ou iv) surendettement – le pays éprouve déjà des difficultés à assurer le service de sa dette. Voir: www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries.

Encadré 2: Exemple d'une analyse de la viabilité de la dette d'un pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre importante pour absorber les chocs

En juin 2018, l'Association internationale de développement et le FMI ont procédé à une analyse conjointe de la viabilité de la dette de Madagascar, qui a été publiée en juillet de la même année. Selon le rapport, le risque de surendettement extérieur de Madagascar est considéré comme "modéré" car l'évolution de la dette publique extérieure contractée ou garantie par l'État demeure fiable dans les conditions du scénario de référence. Les tests de résistance indiquent un dépassement des niveaux prudents établis dans l'analyse de la viabilité de la dette extérieure. **Le rapport précise que les écarts notables entre les résultats obtenus sur la base des valeurs nominales et des valeurs actuelles indiquent que les dons et les emprunts (extérieurs) concessionnels continueront d'être une importante source de financement.** Toutefois, souligne le rapport, l'importance relative des emprunts semi concessionnels par rapport aux emprunts concessionnels (et aux financements sous forme de dons) devrait toutefois s'accroître à long terme et, de ce fait, ramener l'élément de don moyen des nouveaux emprunts de plus de 40% à court terme à 26% en 2038.

II. Considération de nouvelles conditions de financement assorties d'un degré de concessionnalité plus élevé

2. Étant donné le volume très limité de ressources disponibles dans le CSD, la direction a évalué la possibilité de mettre en place des conditions de financement plus concessionnelles qui pourraient être appliquées pour fournir aux pays classés "jaune" une autre possibilité de financement lorsqu'il n'est pas possible de leur accorder un don au titre du CSD de manière soutenable. L'objectif consistait à maintenir un haut degré de concessionnalité résultant de l'association de dons à des prêts très concessionnels. Cette manière de procéder devait ainsi permettre de: i) remplir la condition de concessionnalité minimale demandée par le FMI pour les pays assujettis à des contraintes budgétaires ou économiques; ii) maintenir le degré de concessionnalité nécessaire pour assurer la viabilité du FIDA.
3. Plusieurs analyses, faisant intervenir des échéances et des différés d'amortissement, des commissions de service et des profils de remboursement du principal différents, ont été réalisées. Le degré de concessionnalité minimum par défaut exigé par le FMI pour les pays admissibles est compris entre 35% et 60%. Le tableau 1 ci-après montre les résultats de différentes simulations et les degrés de concessionnalité correspondants. À titre de comparaison, la Banque interaméricaine de développement propose un instrument de financement ayant une échéance à 40 ans, remboursable en une fois à l'échéance, c'est-à-dire à l'année 40, et une commission de services de 0,25% pour les prêts libellés en USD.

Tableau 1

Simulations de l'instrument pour les prêts accordés à des conditions extrêmement concessionnelles

<i>Prêts extrêmement concessionnels: Éléments</i>	<i>Scénario 1 Banque interaméricaine de développement</i>	<i>Scénario 2</i>	<i>Scénario 3</i>	<i>Scénario 4 proposé</i>
Durée	40 ans	40 ans	40 ans	50 ans
Différé d'amortissement	0 an	0 an	10 ans	10 ans
Commission de service (en USD)	0,25%	0,00%	0,10%	0,10%
Remboursement du principal	100% à l'année 40	50% à l'année 20 50% à l'année 40	10% à l'année 10 10% à l'année 20 40% à l'année 30 40% à l'année 40	Amortissement linéaire au taux de 2,5% des années 10 à 50
Degré de concessionnalité	82,6%	74,4%	77,3%	72,5%

4. Le scénario 4 a été retenu dans le cadre de cette proposition parce qu'il préserve un haut degré de concessionnalité tandis que le principe de l'amortissement linéaire réduit le risque de crédit auquel est exposé le FIDA. Le remboursement du principal est effectué sur une base linéaire pour éviter l'accumulation de remboursements de montants élevés pour les pays bénéficiaires. Le degré de concessionnalité global (élément de don) de cet instrument est égal à 73% sur la base des paramètres actuels¹⁴.

III. Allocation indicative et classement des pays

5. Le tableau 2 ci-après a été établi sur la base des conditions de financement proposées, c'est-à-dire l'allocation de 100% des financements sous forme de dons aux pays "rouges" et d'une décomposition des catégories de pays plus poussée pour les pays "jaunes" comme indiqué aux paragraphes 25 et 26 du présent rapport. Il n'est présenté ici qu'à titre indicatif et la méthode employée pourrait être révisée¹⁵. Il considère les pays admis à bénéficier de financements au titre du CSD au début de la période couverte par FIDA11 et les paramètres financiers décrits à l'annexe IV, pour un PPD total de 3,5 milliards d'USD.

Tableau 2
Décomposition des allocations par catégorie de pays
(en millions d'USD)

Catégorie de pays	Simulation pour FIDA12				FIDA11		
	Allocation totale	Volume de dons	Volume des prêts extrêmement concessionnels	Volume des prêts très concessionnels	Allocation totale	Volume de dons	Volume des prêts très concessionnels
Pays surendettés ou à haut risque de surendettement	360	360			503	402	101
Pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre plus ou moins limitée pour absorber des chocs	423		338	85	715	193	522
Pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre importante pour absorber des chocs	344		0	344			
Total	1 127	360	338	429	1 218	595	623

6. Pour assurer aux pays "rouges" une allocation d'une ampleur similaire à celle dont ils avaient bénéficié dans le cadre de FIDA11, il faudrait que le FIDA accorde à ces pays la possibilité (comme il l'a fait durant la période de FIDA11) d'accepter une partie de leur allocation sous forme de prêts. Si le Conseil d'administration proposait à ces pays d'accepter un prêt extrêmement concessionnel à titre d'option pour une partie de leur allocation, le volume des allocations à cette catégorie pourrait être maintenu de manière soutenable¹⁶. La direction ne propose pas cette

¹⁴ Les caractéristiques de l'instrument pour les prêts libellés en une autre monnaie que l'USD seront déterminées et proposées sur la base de l'équivalence financière.

¹⁵ La direction a procédé à diverses analyses de l'évolution du surendettement au cours des 10 dernières années, du volume total de ressources mises à disposition, du degré de concessionnalité de l'ensemble du programme de financement proposé par le FIDA, des capacités d'absorption de la dette et des options pouvant être retenues par les emprunteurs. La direction a également comparé son approche à celle d'autres institutions financières internationales. Les scénarios seront actualisés pour la Consultation sur FIDA12 en fonction des engagements pris au titre de cette reconstitution des ressources et des dernières statistiques disponibles sur le degré de concessionnalité, le niveau de détail des catégories de pays et le volume des allocations, de telle sorte que le FIDA continue d'apporter son aide aux pays les plus endettés en les faisant bénéficier des volumes d'allocation et des degrés de concessionnalité les plus élevés, tout en préservant sa viabilité financière. L'exemple présenté ne l'est qu'à titre indicatif et ses résultats pourraient être modifiés par suite de l'adaptation de la méthodologie sous-jacente, compte tenu des évolutions récentes associées aux consultations que poursuivent actuellement d'autres institutions financières internationales aux fins de la reconstitution de leurs ressources et de la réforme du FMI.

¹⁶ Il serait possible d'envisager de décomposer les catégories de pays surendettés ou ayant un risque élevé de surendettement pour établir une distinction entre, d'une part, les pays surendettés, les pays comportant des situations de fragilité et les petits

option qui pourrait accroître, même dans une moindre mesure, le surendettement des pays alors que la communauté internationale a, par principe, cessé d'accorder des financements à ces derniers pour éviter d'exacerber leur endettement. L'allocation indiquée dans le tableau 3 résulterait de l'association de financements sous forme de dons au titre du CSD, de prêts extrêmement concessionnels et de prêts très concessionnels améliorés.

Tableau 3

Ventilation des allocations par catégorie de pays, dans l'hypothèse de l'offre d'un prêt extrêmement concessionnel

(en millions d'USD)

Catégorie de pays	Simulation pour FIDA12 avec octroi de prêts extrêmement concessionnels aux pays "rouges"				FIDA11		
	Allocation totale	Volume des dons	Volume des prêts extrêmement concessionnels	Volume des prêts très concessionnels	Allocation totale	Volume des dons	Volume des prêts très concessionnels
Pays surendettés ou à haut risque de surendettement	503	360	143		503	402	101
Pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre plus ou moins limitée pour absorber des chocs	395		316	79	715	193	522
Pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre importante pour absorber des chocs	320			320			
Total	1 218	360	459	399	1 218	595	623

7. Le tableau 4 ci-après présente une classification indicative des catégories de pays pour les pays rentrant dans les catégories considérées aux tableaux 2 et 3, et indique les pays qui bénéficieraient de chacune des bandes de concessionnalité comme indiqué à la section IV du présent rapport¹⁷.

Tableau 4

Classification indicative des pays par catégorie

<i>Pays surendettés ou à haut risque de surendettement</i>		<i>Pays ayant un risque modéré de surendettement et une marge de manœuvre plus ou moins limitée pour absorber des chocs</i>	<i>Pays ayant un risque modéré de surendettement et une capacité importante pour absorber des chocs</i>
Afghanistan	Mauritanie	Comores	Bénin
Burundi	Mozambique	Guinée	Éthiopie
Érythrée	Samoa	Guinée-Bissau	Madagascar
Gambie	Sao Tomé-et-Principe	Kirghizistan	République démocratique du Congo
Haïti	Soudan	Libéria	Sierra Leone
Kiribati	Soudan du Sud	Malawi	
République centrafricaine	Tonga	Maldives	
Tchad	Yémen	Mali	
		Niger	
		Tadjikistan	
		Togo	

États et, d'autre part, les pays surendettés qui n'éprouvent pas de difficultés à assurer le service de leur dette (distinction établie par le FMI).

¹⁷ Six pays ayant un risque modéré de surendettement n'ont pas fait l'objet de nouvelles analyses de la viabilité de leur dette par la Banque mondiale et le FMI. Ces pays sont considérés comme admissibles à bénéficier du plus haut degré de concessionnalité dans leur catégorie.

Options proposées pour un mécanisme du CSD

1. Option A: établissement d'un guichet au sein du FIDA

- Financement préalable des contributions annoncées au titre du CSD: les États membres pourraient contribuer aux reconstitutions des ressources du FIDA en versant en une seule fois l'intégralité de leur contribution annoncée.
- Affectation des fonds: le volume du PPD considéré comme soutenable serait établi en fonction de la mesure de la capacité de financement des dons. Dans ce contexte, les contributions annoncées seraient regroupées avec les autres ressources du FIDA (qui se composent des contributions de base, des fonds empruntés, des fonds recouverts au titre des prêts et du produit des placements), et affectées de manière à financer un CSD viable. La soutenabilité serait donc assurée aussi bien au niveau des liquidités qu'à celui des fonds propres.
- Compensation des financements au titre du CSD de 2007 à FIDA11: les États membres devront continuer d'honorer leurs obligations antérieures au titre du CSD en effectuant des contributions ayant un caractère additionnel.
- Suivi: le guichet du CSD devant être administré dans le cadre de la structure de gouvernance normale du FIDA (Conseil d'administration et Comité d'audit), il ne serait pas nécessaire de mettre en place un système de comptabilité supplémentaire ni d'assumer des frais généraux additionnels. Les financements approuvés au titre du CSD feraient l'objet d'un suivi et de rapports présentés au Conseil en vue d'assurer le respect des plafonds liés à la capacité de financement des dons.

2. Option B: Création d'un fonds fiduciaire

- Financement préalable des contributions annoncées au titre du CSD: les États membres pourraient verser leur contribution à un mécanisme du CSD sur une base ex ante par l'intermédiaire d'un fonds fiduciaire. Ce dernier pourrait être constitué dans le cadre de FIDA12, et le FIDA en serait l'administrateur ou le mandataire. Les États membres pourraient contribuer à ce fonds fiduciaire au moyen d'un instrument particulier, distinct de celui utilisé pour les annonces de contributions de base. Certains États membres craignent toutefois de ne pas être en mesure d'utiliser plusieurs instruments pour effectuer leurs contributions. Il leur faudrait, dans un premier temps, s'engager à verser entre 80% et 90% du montant moyen de leur contribution aux reconstitutions des ressources antérieures avant de présenter une annonce de contribution distincte pour le fonds fiduciaire.
- Affectation des fonds: les financements au titre du CSD seraient basés uniquement sur le niveau des ressources mobilisées par l'intermédiaire du fonds fiduciaire, et maintenues à part des autres activités de base du FIDA. Il convient de noter que les ressources mobilisées par l'intermédiaire d'un fonds fiduciaire pourraient ne pas suffire à atteindre le montant de financement adéquat pour le CSD déterminé sur la base d'une capacité de financement des dons soutenable.
- Suivi: le fonds fiduciaire serait régi par les politiques et procédures du FIDA, et placé sous l'autorité du Conseil d'administration et du Comité d'audit; il serait aussi possible d'envisager de mettre en place un comité directeur. Le FIDA et ses organes directeurs continueraient de détenir le pouvoir de décision et seraient en mesure d'orienter les activités du fonds fiduciaire. Il serait donc nécessaire de consolider les documents comptables en intégrant

le fonds fiduciaire dans les comptes du FIDA. Le mécanisme de cloisonnement ne serait par conséquent pas effectif.

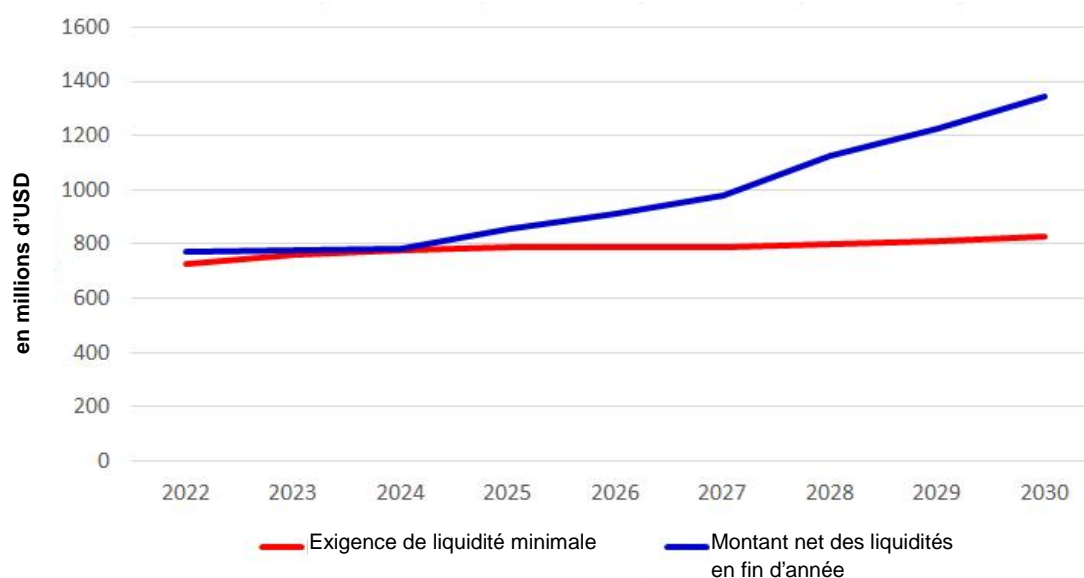
- Compensation des financements au titre du CSD de 2007 à FIDA11 : étant donné que l'effet du financement du CSD serait déjà enregistré dans les états financiers du FIDA, il ne serait pas facile d'affecter ou de transférer la compensation des engagements actuels au titre du CSD au fonds fiduciaire. Il faudrait donc que les États membres continuent d'honorer leurs obligations antérieures au titre du CSD en effectuant des contributions ayant un caractère additionnel.
3. Ces deux solutions permettraient de: promouvoir la viabilité financière à long terme; d'éviter la création d'une charge supplémentaire du CSD à l'avenir; et d'augmenter la prévisibilité du financement en déterminant avec certitude les flux de trésorerie futurs du CSD. Compte tenu des avantages et des inconvénients des options décrites précédemment, et des avantages marginaux que présente la solution du fonds fiduciaire, la direction considère que l'option A (guichet du CSD au sein du FIDA) est la mieux adaptée. Cette option permettrait de dégager un volume de ressources plus important pour les financements au titre du CSD sous réserve que le montant de la reconstitution des ressources dépasse le niveau général; n'entraînerait pas de frais généraux supplémentaires; et se prêterait à un suivi attentif par les organes directeurs du FIDA.

Hypothèses financières retenues pour la simulation de FIDA12

<i>Hypothèse</i>	<i>Description</i>
États financiers et date de la mise à jour du modèle	31 décembre 2018
PPD de FIDA11 (en milliards d'USD)	3,5
PPD de FIDA12 (en milliards d'USD)	3,5
Contributions à FIDA11 (en milliards d'USD)	1,1
Contribution et croissance du PPD (annuel)	1%
Emprunts pendant la période de FIDA11 (en millions d'USD)	547
Exigence de liquidité minimale	60% des décaissements bruts annuels
Estimation de l'enveloppe maximale des nouveaux dons au titre du CSD (en millions d'USD) (en millions d'USD)	360

1. Le modèle financier actuel du FIDA est fondé sur l'exigence de liquidité minimale stipulée dans la politique en matière de liquidités du Fonds, qui est utilisée pour effectuer les projections du PPD. La figure ci-après indique les projections relatives à la liquidité nette et à l'exigence de liquidité minimale pour les quatre prochains cycles de reconstitution des ressources, de FIDA11 à FIDA14. Le scénario de base présenté ici fait intervenir trois systèmes de remboursement (pour les prêts extrêmement concessionnels, les prêts très concessionnels aux petits États et les prêts très concessionnels normaux), qui sont intégrés sur la base d'une approximation de l'échéancier de remboursement linéaire. Compte tenu du cadre de liquidité actuelle et d'un horizon de 50 ans, ce mécanisme de réforme du CSD est jugé viable.

Figure 1
Scénario de durabilité du CSD jusqu'à FIDA14



DSF Compensation due by country

1. The table below shows the DSF compensation due by country for DSF approvals from IFAD7 (2007) until the end of the IFAD11 period (2021).¹⁸ The details below include various assumptions including the final level of DSF approvals during IFAD11, as well as future cancellations/reductions of DSF unused commitments.

List	Country			Forecast	Forecast	Forecast	Total
		IFAD10	IFAD11	IFAD12	IFAD13	IFAD14 onwards (IFAD25)	
List A	Australia		-	-	-	-	-
	Austria	60 706	661 450	1 991 348	2 845 574	43 115 479	48 674 556
	Belgium	90 266	1 258 849	2 987 022	-	39 355 993	43 692 130
	Canada	172 001	2 871 353	6 688 648	9 149 596	146 747 362	165 628 960
	Cyprus					129 010	129 010
	Denmark	55 556	602 633	1 419 610	-	19 832 945	21 910 743
	Estonia	-	-	-	-	-	-
	Finland	44 968	719 342	1 493 511	2 312 029	32 346 406	36 916 255
	France	165 626	2 098 081	4 356 074	6 224 693	118 953 342	131 797 817
	Germany	224 838	2 756 040	6 520 296	9 317 298	156 484 482	175 302 953
	Greece	-	-	-	-	625 201	625 201
	Hungary	-	-	-	-	47 781	47 781
	Iceland	-	-	-	-	176 791	176 791
	Ireland	47 557	359 671	746 756	1 073 419	20 475 782	22 703 185
	Israel	-		14 003	-	91 241	105 244
	Italy	286 699	3 149 760	7 220 752	11 350 289	174 812 468	196 819 969
	Japan	185 491	2 362 320	6 524 776	7 585 784	134 886 672	151 545 043
	Luxembourg	-	94 493	208 793	320 127	5 140 311	5 763 724
	Netherlands	220 835	2 952 900	6 524 776	10 010 684	167 455 205	187 164 400
	New Zealand	-	-	321 999	502 920	5 121 702	5 946 622
	Norway	182 175	1 791 426	4 317 549	6 794 178	106 359 830	119 445 158
	Portugal	-	70 870	-	-	1 372 007	1 442 876
	Russian Federation	-	-	521 982	798 504	10 034 078	11 354 563
	Spain	165 626	2 277 917	-	-	41 723 703	44 167 246
Sweden	186 445	2 282 729	6 315 983	5 249 552	125 621 582	139 656 292	
Switzerland	94 997	792 126	2 936 652	6 604 582	77 714 767	88 143 123	
United Kingdom	281 047	2 559 180	7 212 053	12 687 542	181 173 581	203 913 403	
United States	303 531	3 543 480	7 829 731	11 977 554	154 811 483	178 465 779	
	Total List A	2 768 365	33 204 617	76 152 314	104 804 325	1 764 609 203	1 981 538 824
List B	Algeria	-	393 720	869 970	1 330 839	14 859 991	17 454 521
	Gabon	-	13 708	28 461	52 870	798 363	893 401
	Indonesia	28 105	196 860	869 970	1 330 839	19 112 529	21 538 303
	Iran (Islamic Republic of)	-	-	-	-	-	-
	Iraq	11 242	59 058	-	-	1 672 346	1 742 646
	Kuwait	44 968	472 464	1 304 955	1 996 259	30 102 233	33 920 878
	Libya	-	-	-	-	-	-

¹⁸ Commitments are denominated in euros, SDR as well as United States dollars; the United States dollar values due in future replenishments will be crystallised upon approval of respective replenishment rates.

List	Country			Forecast	Forecast	Forecast	Total
		IFAD10	IFAD11	IFAD12	IFAD13	IFAD14 onwards (IFAD25)	
	Nigeria	28 105	590 580	1 304 955	1 996 259	26 279 727	30 199 626
	Qatar	56 209	-	-	-	4 778 132	4 834 342
	Saudi Arabia	56 209	787 440	2 000 931	3 060 930	48 402 479	54 307 990
	United Arab Emirates	-	39 372	86 997	399 252	4 300 319	4 825 940
	Venezuela (Bolivarian Republic of)	84 314	258 630	-	-	10 305 901	10 648 846
	Total List B	309 152	2 811 832	6 466 240	10 167 249	160 612 020	180 366 493
List C							
	Afghanistan	-	-	-	-	-	-
	Albania	-	-	-	-	14 334	14 334
	Angola	-	74 807	165 294	266 168	3 822 506	4 328 775
	Antigua and Barbuda	-	-	-	-	-	-
	Argentina	11 242	98 430	652 478	998 129	10 511 891	12 272 170
	Armenia	-	-	-	-	23 380	23 380
	Azerbaijan	-	-	-	-	95 563	95 563
	Bangladesh	-	23 623	56 548	133 084	2 078 488	2 291 743
	Barbados	-	-	-	-	-	-
	Belize	-	-	-	-	-	-
	Benin	-	-	-	-	-	-
	Bhutan	-	-	-	-	71 672	71 672
	Bolivia (Plurinational State of)	-	-	-	-	143 344	143 344
	Bosnia and Herzegovina	-	-	-	-	134 656	134 656
	Botswana	-	-	15 659	17 966	322 524	356 150
	Brazil	44 497	526 010	1 452 850	2 222 502	28 991 921	33 237 779
	Burkina Faso	-	-	-	-	-	-
	Burundi	-	-	-	-	-	-
	Cambodia	-	-	18 269	41 921	666 549	726 740
	Cameroon	-	39 372	104 396	159 701	2 577 188	2 880 657
	Cape Verde	-	-	-	-	20 612	20 612
	Central African Republic	-	-	-	-	-	-
	Chad	-	-	-	-	-	-
	Chile	-	-	-	-	76 450	76 450
	China	89 935	866 184	2 348 919	7 985 036	98 429 523	109 719 597
	Colombia	-	-	17 399	-	272 536	289 935
	Comoros	-	-	-	-	-	-
	Congo	-	11 812	-	-	286 688	298 500
	Democratic Republic of the Congo	-	-	25 222	-	-	25 222
	Cook Islands	-	-	-	-	-	-
	Costa Rica	-	-	-	-	-	-
	Côte D'Ivoire	-	-	-	-	84 218	84 218
	Croatia	-	-	-	-	-	-
	Cuba	-	-	-	-	56 624	56 624
	Djibouti	-	-	-	-	-	-
	Dominica	-	-	-	-	-	-
	Dominican Republic	-	-	-	133 084	573 376	706 460
	Ecuador	-	-	34 799	-	286 688	321 487
	Egypt	16 863	118 116	260 991	399 252	7 167 198	7 962 420
	El Salvador	-	-	-	-	47 781	47 781
	Equatorial Guinea	-	-	-	-	-	-

List	Country			Forecast		Forecast		Total
		IFAD10	IFAD11	IFAD12	IFAD13	IFAD14 onwards (IFAD25)		
	Eritrea	-	-	-	-	-	-	-
	Eswatini					35 740		35 740
	Ethiopia	-	-	-	-	-	-	-
	Fiji	-	-	-	13 308	110 056		123 365
	Gambia (The)	-	-	-	-	-	-	-
	Georgia	-	-	-	-	14 334		14 334
	Ghana	-	15 749	34 799	66 542	1 098 970		1 216 060
	Grenada	-	-	-	-	-	-	-
	Guatemala	-	-	-	66 542	358 360		424 902
	Guinea	-	-	-	-	-	-	-
	Guinea-Bissau	-	-	-	-	-	-	-
	Guyana	-	19 002	62 446	95 773	1 030 955		1 208 177
	Haiti	-	-	-	-	-	-	-
	Honduras	-	-	-	26 617	95 563		122 179
	India	95 556	984 300	2 609 910	4 924 105	73 160 479		81 774 351
	Jamaica	-	-	-	-	-	-	-
	Jordan	-	-	-	13 308	238 907		252 215
	Kazakhstan	-	-	-	-	28 669		28 669
	Kenya	-	-	43 499	66 542	1 051 189		1 161 230
	Kiribati	-	-	-	-	-	-	-
	Democratic People's Republic of Korea	-	-	-	-	-	-	-
	Republic of Korea	16 863	236 232	600 279	1 064 671	17 153 495		19 071 540
	Kyrgyzstan	-	-	-	-	-	-	-
	Lao People's Democratic Republic	-	-	-	-	131 399		131 399
	Lebanon	-	11 812	-	-	181 569		193 381
	Lesotho	-	-	-	13 308	191 125		204 434
	Liberia	-	-	-	-	-	-	-
	The former Yugoslav Republic of Macedonia	-	-	-	-	-	-	-
	Madagascar	-	-	-	-	-	-	-
	Malawi	-	-	-	-	-	-	-
	Malaysia	-	-	-	-	83 617		83 617
	Maldives	-	-	-	-	-	-	-
	Mali	-	-	-	-	-	-	-
	Malta	-	-	-	-	-	-	-
	Marshall Islands	-	-	-	-	-	-	-
	Mauritania	-	-	-	-	-	-	-
	Mauritius	-	-	-	-	-	-	-
	Mexico	16 863	-	434 985	665 420	8 600 638		9 717 906
	Micronesia (Federated States of)	-	-	-	-	-	-	-
	Republic of Moldova	-	-	-	-	47 304		47 304
	Mongolia	-	-	-	13 308	101 774		115 083
	Morocco	-	27 560	60 898	106 467	1 576 784		1 771 709
	Mozambique	-	-	-	-	-	-	-
	Myanmar	-	-	-	-	-	-	-
	Namibia	-	-	-	-	-	-	-
	Nauru	-	-	-	-	-	-	-
	Nepal	-	-	-	-	124 248		124 248
	Nicaragua	-	-	17 399	19 963	248 463		285 825

List	Country			Forecast	Forecast	Forecast	Total
		IFAD10	IFAD11	IFAD12	IFAD13	IFAD14 onwards (IFAD25)	
	Niger	-	-	-	-	-	-
	Niue	-	-	-	-	-	-
	Oman	-	-	-	-	71 672	71 672
	Pakistan	22 484	314 976	695 976	1 064 671	17 679 089	19 777 196
	Panama	-	-	-	-	135 221	135 221
	Papua New Guinea	-	-	-	-	-	-
	Paraguay	-	19 721	13 050	26 617	406 566	465 954
	Peru	-	11 812	32 624	47 910	769 279	861 625
	Philippines	-	-	17 399	26 617	286 688	330 704
	South Sudan	-	-	-	-	-	-
	Romania	-	-	-	-	95 563	95 563
	Rwanda	-	-	-	-	122 941	122 941
	Saint Kitts and Nevis	-	-	-	-	-	-
	Saint Lucia	-	-	-	-	-	-
	Samoa	-	-	-	-	-	-
	Sao Tome and Principe	-	-	-	-	-	-
	Senegal	-	-	17 399	-	266 837	284 237
	Seychelles	-	-	-	-	54 949	54 949
	Sierra Leone	-	-	-	-	-	-
	Solomon Islands	-	-	-	-	-	-
	Somalia	-	-	-	-	-	-
	South Africa	-	35 931	43 499	-	674 960	754 390
	Sri Lanka	-	39 411	87 084	133 217	2 391 455	2 651 168
	Saint Vincent and the Grenadines	-	-	-	-	-	-
	Sudan	-	-	-	-	-	-
	Suriname	-	-	-	-	-	-
	Syrian Arab Republic	-	-	-	-	406 141	406 141
	Tajikistan	-	-	-	-	-	-
	United Republic of Tanzania	-	-	10 442	16 155	201 359	227 956
	Thailand	-	11 812	26 099	39 925	645 048	722 884
	The Bahamas	-	-	-	-	-	-
	Timor-Leste	-	-	-	13 308	47 781	61 090
	Togo	-	-	-	-	-	-
	Tonga	-	-	-	-	-	-
	Trinidad and Tobago	-	-	-	-	-	-
	Tunisia	-	23 623	65 248	133 084	1 887 362	2 109 317
	Turkey	-	47 246	104 396	665 420	6 354 916	7 171 978
	Tuvalu	-	-	-	-	-	-
	Uganda	-	-	-	13 308	207 849	221 157
	Uruguay	-	-	17 399	26 617	286 688	330 704
	Uzbekistan	-	-	-	1 331	16 723	18 054
	Vanuatu	-	-	-	-	-	-
	Viet Nam	-	19 686	52 198	79 850	1 051 189	1 202 924
	Yemen	-	-	-	-	-	-
	Zambia	-	-	-	39 925	471 501	511 426
	Zimbabwe	-	-	-	39 925	334 469	374 394
	Total List C	314 302	3 577 226	10 199 857	21 880 599	297 285 596	333 257 580
	Grand total	3 391 819	39 593 675	92 818 410	136 852 173	2 222 506 820	2 495 162 897