

Cote du document: EB 2020/129/R.23/Add.1
Point de l'ordre du jour: 8 c)
Date: 14 avril 2020
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Document d'orientation: Octroyer des prêts à des entités infranationales dans le contexte du nouveau modèle opérationnel du FIDA

Additif

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

Benjamin Powell
Directeur et Trésorier
Division des services de trésorerie
téléphone: +39 06 5459 2251
courriel: b.powell@ifad.org

Malek Sahli
Responsable principal des finances régional
Division des services de gestion financière
téléphone: +39 06 5459 2545
courriel: m.sahli@ifad.org

Transmission des documents:

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

Conseil d'administration — Cent vingt-neuvième session
Rome, 20-22 avril 2020

Pour: **Information**

I. Commentaire de la délégation chinoise et réponse de la direction

1. **Nous accueillons avec satisfaction ce document et apprécions les efforts consacrés à l'examen des possibilités de financement ainsi qu'à l'offre d'un soutien plus personnalisé aux États membres, qui réponde à leurs besoins de développement. Nous sommes également d'accord avec l'analyse approfondie des risques dans ce domaine, la nécessité d'une garantie souveraine explicite et applicable pour des raisons de prudence, et les considérations juridiques associées à ce type de garantie. Nous notons que le FIDA accorde périodiquement des financements à des entités infranationales et à des banques nationales de développement depuis le début des années 1980; nous souhaiterions, à cet égard, obtenir des informations sur les résultats pertinents et l'impact de ces opérations. Nous pensons que, s'ils sont positifs, il conviendrait de confirmer de manière explicite et officielle les bases juridiques de ces opérations pour pouvoir en élargir la portée à l'avenir.**

Réponse

2. Notre réponse a été établie de manière concertée par les équipes du FIDA chargées des opérations, des financements et des évaluations, et elle intègre des commentaires tirés de documents d'évaluation de programme de pays et de la performance des projets pertinents. L'expérience limitée acquise dans le cadre des opérations du FIDA à ce jour est, dans l'ensemble, positive et a permis de dégager les enseignements ci-après, qu'il importera de prendre en compte dans le cadre des futures opérations:
 - i) Les prêts à des entités infranationales se sont révélés être un outil de développement très efficace dans un pays; bien qu'il ait fallu attendre plus longtemps que prévu pour que leurs effets se concrétisent, ils ont eu des résultats et des effets manifestes sur le renforcement des institutions et ont contribué à réduire durablement la pauvreté en milieu rural.
 - ii) Il se peut que les systèmes et les indicateurs de l'efficacité des opérations permettant d'assurer le suivi des projets des États et des municipalités soient moins robustes qu'au niveau national, ce dont il importe de tenir compte aux stades de la conception et de la mise en œuvre.
 - iii) Le travail en équipe avec un partenaire infranational a créé une forte appropriation.
 - iv) L'efficacité et l'efficacité des projets ont été jugées satisfaisantes, les programmes ayant permis de réaliser les objectifs et d'atteindre les principales cibles.
 - v) Les efforts visant à atteindre les États recevant un appui insuffisant n'ont guère progressé au départ, mais ont été plus productifs vers la fin.

II. Commentaires de la délégation allemande et réponses de la direction

3. **Nous prenons acte du document d'orientation dans lequel sont examinées les possibilités d'octroi de prêts assortis d'une garantie souveraine à des entités infranationales.**
4. **Comment replacez-vous cette proposition dans le contexte de la mission du FIDA? De quelle manière envisagez-vous l'atténuation des risques courus par le FIDA – même avec une garantie souveraine – en cas de chocs extérieurs qui pourraient avoir des répercussions même sur les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure?**

Réponse

5. L'obtention d'une garantie souveraine n'implique nullement que le FIDA abandonnera l'approche qu'il suit actuellement pour faire face aux risques de crédit inhérents à ses opérations. Comme indiqué dans la proposition relative à la nouvelle approche, le FIDA procédera à une analyse approfondie des garants éventuels, de manière à déterminer leur solvabilité. Il réalisera aussi une évaluation de leurs capacités et de leur capacité d'exécution de la garantie au cas où cela s'avérerait nécessaire.
6. Pour éviter les risques excessifs associés à l'acceptation d'une garantie, le FIDA suivra une approche de portefeuille dans une optique de gestion des risques. Non seulement il examinera attentivement les différentes situations et les évaluera rigoureusement au cas par cas (en s'assurant de la solidité de la note de crédit externe du garant), mais il limitera aussi le montant total de son exposition envers les garants de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure compte tenu du portefeuille existant. Il est important de noter qu'à la fin de 2019 15% du portefeuille concernait des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (y compris la Chine, qui représentait 7% de ce dernier) et que seulement 1% de ces pays faisait l'objet d'une supervision attentive (liste de pays sous surveillance) en raison de difficultés économiques ou de la possibilité d'une dégradation de leur situation financière. Par ailleurs, plus de 50% de l'encours de l'exposition des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure a une note élevée (catégorie investissement), de Baa3 ou plus, selon notre notation interne, soit un niveau relativement satisfaisant par rapport à l'ensemble du portefeuille. La direction suit néanmoins régulièrement la situation pour détecter une éventuelle dégradation de la situation financière des emprunteurs (y compris les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure) et déterminer les répercussions que cela pourrait avoir sur l'utilisation des fonds propres.
7. **Nous souhaiterions obtenir de plus amples informations sur la justification des prêts à des banques nationales de développement et l'expérience du FIDA et de ses pairs dans ce domaine. Quelle serait notamment l'additionnalité du FIDA?**

Réponse

8. Prenons le cas de la Foundation for Micro Credit de la Small Industries Development Bank of India (SIDBI). Les financements sous forme de prêts à long terme consentis par le FIDA ont permis de soutenir la capitalisation par l'emprunt à long terme de cette banque qui, de ce fait, peut plus facilement mobiliser des fonds sur le marché financier en vue de leur rétrocession à des institutions de microfinance (IMF). Grâce à cet appui, elle est mieux en mesure de faire face à la demande sans cesse grandissante du secteur de la microfinance et de promouvoir la croissance. Les fonds reçus du FIDA ont aidé la banque à prêter à des IMF partenaires à des taux d'intérêt raisonnables.

Ces prêts sans garantie, dont le montant a été rétrocédé par les IMF à des emprunteurs pauvres, ont permis dans une large mesure de réduire fortement la pauvreté et d'atténuer la vulnérabilité des utilisateurs des services de microfinance, en particulier des femmes.

9. La collaboration entre le FIDA et la SIDBI a contribué à l'établissement d'un secteur de la microfinance plus formel, plus important et plus efficace, qui fournit des services aux populations pauvres – essentiellement des femmes – sur l'ensemble du territoire, dans les zones rurales et semi-urbaines, et à la création d'un cadre propice à l'établissement d'IMF durables.
10. L'effet de levier exercé par les ressources du FIDA est l'un des plus importants aspects du programme. Grâce à l'apport de 22 millions d'USD par le Fonds, il a été possible de mobiliser des prêts portant au total sur 141 millions d'USD au profit du secteur de la microfinance.
11. Le Gouvernement indien a signé un accord avec le FIDA aux termes duquel il a accordé une garantie souveraine à ce dernier. La SIDBI rembourse le prêt du FIDA conformément au calendrier établi.
12. Les risques recensés lors de la conception ainsi que les mesures d'atténuation ont été inclus dans l'accord de prêt au titre du programme. En sa qualité d'institution financière, la SIDBI est placée sous le contrôle et la supervision de la banque centrale (Reserve Bank of India).
13. **Nous souhaitons recevoir des informations plus détaillées sur les arbitrages concernant: i) la modification de l'Accord portant création du FIDA; ii) l'interprétation de l'Accord par le Conseil d'administration. L'ouverture d'un débat sur l'interprétation de l'Accord pourrait poser un risque de dérive: si cela était jugé nécessaire, l'Accord devrait être modifié – selon les procédures juridiques normales.**

Réponse

14. Les arbitrages respectifs se présentent comme suit:
 - i) Pour modifier l'Accord portant création du FIDA, le Président devra transmettre la proposition d'amendement au Conseil d'administration, qui soumettra ensuite ses recommandations au Conseil des gouverneurs en 2021. Cette procédure prend du temps, mais elle présente l'avantage d'être claire et d'éviter toute incertitude.
 - ii) Toute question d'interprétation ou d'application des dispositions de l'Accord portant création du FIDA qui peut se poser entre un Membre et le Fonds ou entre Membres du Fonds est soumise à la décision du Conseil d'administration. Tout Membre peut demander que la décision prise en conséquence par le Conseil d'administration soit portée devant le Conseil des gouverneurs, dont la décision est sans appel. L'option de l'interprétation peut être considérée comme moins lourde, surtout si l'on considère que: i) le Conseil d'administration a déjà donné une interprétation implicite de la section 1 b) de l'article 7 de l'Accord puisqu'il examine et approuve de manière ponctuelle des projets avec des entités infranationales depuis les années 1980; et que ii) cette interprétation implicite cadre avec les nouvelles priorités et orientations stratégiques du FIDA. L'option de l'interprétation exige de plus amples débats techniques, mais pourrait être considérée comme ayant un caractère moins politique que la modification de l'Accord.
15. **Nous accueillons avec satisfaction l'analyse brève, mais utile, des risques éventuels présentés dans le document. Nous insistons sur le fait que cette approche ne doit pas accroître les risques du FIDA, mais**

doit, de ce fait, faire intervenir des garanties souveraines applicables ainsi que des mesures complètes d'atténuation de tout risque de gouvernance, de responsabilité et de réputation.

Réponse

16. Le FIDA devra obtenir une garantie souveraine applicable et faire preuve de la vigilance requise pour toutes les questions ayant trait à la gouvernance, aux législations et réglementations nationales et aux éventuels risques de réputation. Le cadre juridique du Fonds devra être actualisé de manière à inclure des directives sur la manière d'assurer l'exécution d'une garantie souveraine. Le FIDA devra également avoir un dialogue plus soutenu avec les pays pour lesquels de telles modalités sont envisagées. Ce dernier visera à garantir que la législation et la réglementation nationales permettront aux pays d'honorer les privilèges et les immunités du FIDA et à ce dernier d'obtenir l'exécution d'une garantie souveraine sans avoir à s'adresser à un tribunal local à cette fin.
17. **Nous recommandons de prendre en compte le fait que le portefeuille de risques pourrait devenir très complexe et moins transparent. Sachant que la direction du FIDA est encore en train de renforcer ses capacités dans le domaine de la gestion des risques, il importe de ne pas trop alourdir la charge imposée au niveau des stratégies de risque.**

Réponse

18. La Politique actuelle d'adéquation des fonds propres, qui définit un cadre établissant des limites pour maîtriser le risque de concentration dans le portefeuille, couvre les opérations avec des entités infranationales bénéficiant d'une garantie souveraine. La direction a également établi des seuils indicatifs pour les opérations avec les pays, qui sont fonction de leur exposition (prêts ou garanties) et de leur risque de crédit, ce qui signifie que l'utilisation des fonds propres fait l'objet d'un suivi attentif. L'Unité de gestion du risque suit les meilleures pratiques internationales (Bâle) et les méthodes des agences de notation pour les autres indicateurs techniques.

III. Commentaires de la délégation américaine et réponses de la direction

19. **Nous sommes préoccupés par le fait que le FIDA n'a aucun précédent sur lequel se fonder pour demander l'exécution d'une garantie souveraine et qu'il n'a pas de cadre juridique à cette fin. Nous estimons que cela expose le Fonds à des risques supplémentaires et nous nous demandons s'il a les capacités requises pour mettre en œuvre, suivre et exécuter les opérations dans le cadre de la structure de financement proposée.**
20. **Il est important, à notre avis, de rappeler que le FIDA n'a pas encore achevé son processus officiel de notation du crédit. Il semble prématuré d'apporter de profondes transformations à son modèle, si elles entraînent de surcroît une dérive par rapport à sa mission fondamentale (et pourraient avoir des répercussions sur l'appui de ses Membres).**

Réponse

21. Le FIDA devra suivre une démarche progressive pour travailler avec les entités infranationales. Il considérera aussi la solvabilité de chaque opération en procédant à une analyse préalable approfondie et à une évaluation du crédit. Il exigera aussi une garantie souveraine explicite et applicable répondant à ses critères. Ces mesures de sauvegarde devraient atténuer toute augmentation éventuelle du risque de crédit due à ses opérations, qui risque d'avoir des répercussions sur la note de crédit qui lui sera attribuée. La facilitation de ce type de financement a pour objet d'accroître le nombre d'emprunteurs admissibles de manière à permettre au FIDA de mieux exercer son mandat. Le Fonds prendra toutes les mesures nécessaires pour éviter de s'écarter de sa mission fondamentale, notamment en imposant des limites précises au montant total de ses engagements envers des entités infranationales.
22. **Nous sommes également préoccupés par la possibilité de passer progressivement à un système d'octroi de prêts à des entités infranationales sans garantie souveraine, et nous ne pensons pas que le FIDA devrait envisager cette possibilité. Veuillez indiquer quels seraient les coûts supplémentaires enregistrés au niveau des fonds propres du FIDA si cette possibilité était prise en considération.**

Réponse

23. Le FIDA ne collabore à ce stade avec des entités infranationales que si elles jouissent d'une garantie souveraine explicite et applicable, remplissant les critères du Fonds. Il procédera de surcroît à une évaluation approfondie de la solvabilité de chaque opération et du garant de manière à s'assurer qu'il n'assumera aucun risque supplémentaire. S'il décidait de prêter à des entités infranationales sans obtenir de garantie souveraine, il devrait procéder à des évaluations similaires à celles qui sont réalisées pour le secteur privé. Il serait tenu de suivre les procédures d'évaluation du crédit et d'analyse préalable approfondie de manière à s'assurer de la solvabilité de l'emprunteur. Des critères de notation interne particuliers seraient également applicables. La tarification, les commissions et les dispositions prises devraient également tenir compte de l'absence de garantie souveraine.
24. **Apparemment, ces activités visent les marchés émergents. Nous préférierions toutefois que les modifications susceptibles d'être apportées aux instruments du FIDA contribuent à orienter dans une plus large mesure les activités vers les économies les plus pauvres.**

Réponse

25. Cet instrument serait mis à la disposition de tous les emprunteurs satisfaisant aux critères établis.
26. **Nous notons enfin que la direction a souligné que cette option ne serait pas liée à la future architecture d'emprunt du FIDA. Serait-il possible de préciser ce point? De quelle manière cette option de financement serait-elle liée au Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) pour les ressources de base et les ressources empruntées?**

Réponse

27. La direction envisage de mettre en œuvre ce mécanisme pendant le cycle de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) et, par conséquent, uniquement au moyen des ressources disponibles dans le cadre du SAFP. Ces allocations ne font actuellement pas l'objet d'une distinction entre les ressources de base et les ressources empruntées. À l'avenir, les ressources émaneraient de la source finançant l'allocation, quelle que soit cette source.

IV. Commentaires de la délégation française et réponses de la direction

28. **Nous tenons à remercier la direction pour ce document. Nos remarques sont présentées ci-après:**
29. **Nous vous saurions gré de fournir de plus amples détails sur les types de prêts infranationaux qui ont été acceptés par le Conseil et de donner des exemples: combien de projets de cette nature ont été acceptés durant les cycles passés (FIDA10 et FIDA11)? À quel type de suivi ont-ils donné lieu?**

Réponse

30. Pendant le cycle de FIDA10, le Conseil d'administration a approuvé deux prêts en faveur de gouvernements d'États brésiliens – l'un dans l'État du Maranhão en décembre 2016 et l'autre dans l'État du Pernambouc en mars 2018 –, qui étaient appuyés par une garantie fédérale. Aucun prêt n'a été accordé à ce jour au Brésil dans le cadre de FIDA11.
31. Lorsqu'il accorde une garantie, le Gouvernement fédéral suit attentivement la capacité d'emprunt des États, en se fondant essentiellement sur leur endettement et leur liquidité. De fait, durant FIDA10, il a renforcé ses critères et n'a pas autorisé la signature des projets mentionnés précédemment. Les montants engagés au titre du projet dans le Maranhão ont donc été annulés, et la période de signature de l'intervention dans l'État du Pernambouc a été prolongée jusqu'en décembre 2020. Nous avons reçu l'assurance que l'État en question s'employait à satisfaire aux critères et qu'il serait possible de formaliser l'intervention cette année.
32. Depuis que le FIDA a entrepris d'accorder des financements à des entités infranationales brésiliennes, il y a de nombreuses années, il s'est avéré à plusieurs reprises que ces modalités contribuaient de manière très efficace à la réduction de la pauvreté en milieu rural et au renforcement des institutions. Grâce à la garantie des prêts infranationaux par le Gouvernement fédéral, le risque couru par le FIDA n'a pas changé.
33. **Quel intérêt pourrait présenter la modification de l'Accord ou la confirmation de l'interprétation implicite par comparaison avec la poursuite de l'approche au cas par cas suivie jusqu'à présent (si nous le comprenons bien), qui pourrait être confortée par des directives officialisées?**

Réponse

34. Le choix de modifier l'Accord portant création du FIDA ou de confirmer une interprétation implicite, plutôt que de poursuivre l'approche au cas par cas suivie jusqu'à présent, permettrait d'accroître la clarté de ce type d'opération. En vertu de l'Accord, seuls les organes directeurs ont voix au chapitre en la matière.
35. Il faudrait alors actualiser le cadre juridique du FIDA de manière à inclure des directives sur les modalités d'exécution d'une garantie souveraine. Le FIDA devrait par ailleurs tenir un dialogue plus soutenu avec les pays s'il envisageait d'adopter un tel mécanisme. Ces entretiens auraient pour objet de garantir que la législation et la réglementation nationales permettent aux pays d'honorer les privilèges et les immunités du FIDA et à ce dernier d'obtenir l'exécution d'une garantie souveraine sans avoir à s'adresser à un tribunal local.

36. L'Accord portant création du FIDA ne considère pas de manière explicite l'octroi de financements à des entités infranationales, que celles-ci disposent ou non d'une garantie souveraine. Une analyse détaillée du procès-verbal des réunions ayant abouti à la rédaction de l'Accord montre, par ailleurs, que cette question n'a pas pu, à l'époque, faire l'objet d'un consensus entre les États membres. Les statuts de certaines banques multilatérales de développement autorisent explicitement l'octroi de prêts à des entités infranationales, avec ou sans garantie souveraine. L'option de modification de l'Accord par les États membres permettrait de définir plus clairement la situation dans ce domaine ainsi que la mission du FIDA. L'option de l'interprétation pourrait toutefois être moins lourde, surtout si les Membres considèrent que: i) le Conseil d'administration a déjà donné une interprétation implicite de la section 1 b) de l'article 7 de l'Accord puisqu'il examine et approuve de manière ponctuelle des projets avec des entités infranationales depuis les années 1980; et que ii) cette interprétation implicite cadre avec les nouvelles priorités et orientations stratégiques du FIDA. L'option de l'interprétation exige de plus amples débats techniques, mais on pourrait estimer qu'elle a un caractère moins politique que la modification de l'Accord.
37. **Nous vous saurions également gré de fournir des informations plus détaillées et plus précises sur les moyens que pourrait employer le FIDA pour assurer le suivi de la gouvernance, de la transparence et des capacités des entités infranationales.**

Réponse

38. Le FIDA procédera à une analyse préalable approfondie portant notamment sur la stratégie, la haute direction et la structure organisationnelle de l'institution, entre autres aspects de la gouvernance, pour s'assurer du respect des normes et de l'application des meilleures pratiques en vigueur dans le secteur considéré (par exemple les pratiques bancaires dans le cas des banques nationales de développement). Les opérations d'une institution sur les marchés financiers et l'existence d'une notation de crédit fourniront également des informations sur les mesures que doit prendre l'entité pour satisfaire aux prescriptions réglementaires et aux exigences du marché. Enfin, les indicateurs de risque politique, de transparence et de corruption dans le pays, ainsi que l'expérience acquise dans le cadre d'opérations antérieures menées avec le gouvernement dans le cadre des projets du FIDA apporteront aussi des éléments d'information sur l'ampleur du risque que peut poser l'entité infranationale.

V. Commentaires de la délégation mexicaine et réponses de la direction

39. **Nous vous remercions de ce document, qui est clair et détaillé. Cette approche pourrait officialiser une pratique suivie depuis quelques années par le FIDA, à savoir l’approbation par le Conseil d’administration de projets réalisés avec des entités infranationales.**
40. **Cette manière de procéder offre également au FIDA la possibilité de mener des activités qui lui permettront d’accroître le nombre de ses emprunteurs; nous partons ici du principe que les prêts considérés seraient assortis de taux normaux et seraient donc profitables pour le Fonds.**
41. **Cette approche pourrait permettre au FIDA d’être plus proche de ses bénéficiaires et, d’une certaine manière, d’appuyer une approche impulsée par les communautés.**
42. **Il est toutefois nécessaire de prendre d’importantes mesures de sauvegarde permettant notamment de protéger le FIDA d’un éventuel défaut de paiement d’une entité infranationale ou d’une banque nationale de développement, ou d’établir un mécanisme de déclenchement automatique de la garantie souveraine. Il devrait également être clairement établi que certains pays n’autorisent pas ce type de financement direct à des entités infranationales, comme indiqué au paragraphe 24. Le document considère ces divers éléments, qui devraient être pris en compte dès le départ.**
43. **En ce qui concerne les options concernant l’Accord portant création du FIDA, nous estimons qu’il est important de parvenir à un consensus sur le fond de la proposition avant de convenir de l’option qu’il importe de retenir.**
44. **En un mot, nous soutenons une décision visant à poursuivre ce type d’activité, en prenant toutes les mesures de sauvegarde nécessaires.**

Réponse

45. La direction du FIDA apprécie le soutien manifesté par le Mexique. Elle est d’accord sur le fait qu’il importe de mettre en place d’importantes mesures de sauvegarde. Elle a de fait présenté différentes mesures de cette nature dans le document, comme la nécessité d’obtenir des garanties souveraines applicables. Ces mesures ne seraient prises que dans le cas des pays dont les politiques et procédures autorisent la mise en œuvre d’opérations de financement infranationales et qui peuvent satisfaire aux critères établis par le FIDA.