

Cote du document: EB 2020/130/R.31
Ordre du jour: 9 b)
Date: 4 août 2020
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Cadre d'emprunt intégré du FIDA

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

Benjamin Powell

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

Natalia Toschi

Responsable principale des services de trésorerie
téléphone: +39 06 5459 2653
courriel: n.toschi@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 trentième session
Rome, 8-11 septembre 2020

Pour: **Examen**

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Résumé	iii
I. Contexte et raison d'être du Cadre d'emprunt intégré	1
II. Objectifs et portée	3
III. Les cinq piliers de l'activité d'emprunt du FIDA	4
A.. Prêteurs admissibles	4
B.. Types d'instruments d'emprunt	6
C. Emploi des fonds empruntés	7
D. Gouvernance des activités d'emprunt	8
E.. Plafonds d'emprunt et gestion des risques	9
IV. Dispositions particulières applicables aux emprunts contractés auprès d'États membres du FIDA ou d'institutions financées par ces États au titre de prêts concessionnels de partenaires	12
 Annexes	
I. Modalités et conditions du Cadre des prêts concessionnels de partenaires	13
II. Comparaison du Cadre d'emprunt intégré avec le Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts concessionnels de partenaires	17

Sigles et acronymes

AfD	Agence française de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
FIDA12	Douzième reconstitution des ressources du FIDA
IDA	Association internationale de développement
IFD	Institution de financement du développement

Résumé

- 1. Le recours à l'emprunt continuera d'aider sensiblement le FIDA à concrétiser ses ambitions.** Dans le droit fil du Programme d'action d'Addis-Abeba, et comme le soulignent les orientations stratégiques de la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA12)¹, le Fonds a pour ambition d'accroître le volume des financements accordés à l'ensemble des emprunteurs admissibles, tout en préservant sa propre viabilité financière. En effet, un tel objectif s'impose pour contribuer de manière optimale au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et prend même encore plus d'acuité dans le contexte actuel, au vu des défis d'envergure mondiale auxquels font face les États membres du FIDA en raison de la crise provoquée par la COVID-19. Les contributions à la reconstitution des ressources demeureront le socle du modèle financier du FIDA, mais le Fonds sait que les perspectives macroéconomiques des États membres contributeurs et bénéficiaires sont telles que les besoins de financement pourraient s'accroître, en corrélation directe avec le manque de ressources faciles d'accès. Pour atteindre les niveaux d'exécution requis et produire un impact important dans les pays bénéficiaires, le FIDA doit recourir à l'emprunt pour se financer. Sa clientèle universelle représente une grande force opérationnelle et financière, car les ressources empruntées pourraient servir non seulement à financer des projets dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, mais aussi dans certains pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu qui empruntent à des conditions semi-concessionnelles ou concessionnelles².
- 2. Le Cadre d'emprunt intégré est un outil essentiel s'agissant de renforcer l'accès du FIDA à des financements de manière efficiente et économique.** Depuis FIDA10, le Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts de partenaires consentis à des conditions favorables (aussi appelé "Cadre des prêts concessionnels de partenaires") contribuent grandement à renforcer la capacité du FIDA à mener à bien sa mission. Toutefois, leur portée se limite aux contreparties souveraines et aux prêts bilatéraux. La nature bilatérale d'un prêt souverain pourrait dissuader les prêteurs existants d'accorder d'autres financements au FIDA en raison du risque de concentration, et ce type d'instruments laisse en outre au prêteur plus de latitude pour imposer des conditions. Le Cadre d'emprunt intégré propose quelques innovations et deux modifications par rapport au Cadre d'emprunt souverain, l'objectif étant de permettre au FIDA de renforcer sa capacité d'emprunt en diversifiant ses sources de financement et en améliorant les délais d'accès et les coûts de l'emprunt.
- 3. Le Cadre d'emprunt intégré est aussi un outil important pour ce qui est d'améliorer la gestion des liquidités du FIDA.** Les liquidités du FIDA servent en premier lieu à honorer les obligations de décaissement dans le cadre des prêts et des dons accordés aux États membres. Conformément à sa nouvelle Politique en matière de liquidités³, le Fonds veillera davantage à planifier ses liquidités à court terme. Grâce au Cadre d'emprunt intégré, il sera mieux à même de renforcer la situation de ses liquidités afin de procéder en temps utile aux décaissements nécessaires au titre de son programme de prêts et dons en expansion.
- 4. Néanmoins, l'endettement du FIDA augmentera progressivement, tout en restant inférieur au ratio d'endettement de 35% défini pendant FIDA12.**

¹ Voir "FIDA12: Orientations stratégiques" (IFAD12/1/R.6).

² Dans ce dernier cas, les ressources proviendraient de sources concessionnelles telles que les prêts de partenaires.

³ Voir la Politique en matière de liquidités de 2006 (EB 2006/89/R.40) et le document intitulé "Nouvelle Politique en matière de liquidités du FIDA: Principes et lignes directrices" (EB 2019/128/R.47). Dans un souci de clarté, il convient de préciser que les mentions faites, dans le présent Cadre d'emprunt intégré, à la Politique en matière de liquidités correspondent, selon le cas, à la Politique en matière de liquidités de 2006 ou au document intitulé "Nouvelle Politique en matière de liquidités du FIDA: Principes et lignes directrices".

La direction est consciente de la nécessité de suivre une trajectoire prudente s'agissant d'accroître l'endettement du Fonds. Par conséquent, le Cadre d'emprunt intégré ne propose de relever aucun des ratios financiers existants⁴, qui ont été définis en 2015 dans le Cadre d'emprunt souverain et sont également appliqués aux expositions résultant des prêts concessionnels de partenaires. Ce niveau d'endettement reste approprié compte tenu des ambitions de FIDA12.

5. **Le Cadre d'emprunt intégré remplace le Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts concessionnels de partenaires, dont il rassemble certaines des dispositions dans un cadre global.** Le Cadre d'emprunt intégré établit cinq piliers régissant l'ensemble des activités d'emprunt du FIDA. Ces piliers sont les suivants: prêteurs admissibles, types d'instruments d'emprunt, emploi des fonds empruntés, gouvernance des activités d'emprunt, plafonds d'emprunt et gestion des risques. Le Cadre d'emprunt intégré est un document autonome, complet et détaillé, qui réunit les dispositions pertinentes du Cadre d'emprunt souverain et du Cadre des prêts concessionnels de partenaires; le FIDA pourra continuer de conclure des emprunts souverains et des prêts concessionnels de partenaires dans le respect des critères énoncés dans le présent Cadre d'emprunt intégré. Les dispositions utiles du Cadre des prêts concessionnels de partenaires ont été incorporées au présent Cadre d'emprunt intégré et figurent à la section IV ainsi qu'à l'annexe I du présent document. Pour éviter toute ambiguïté, il est précisé que les prêts signés avant l'approbation du présent Cadre d'emprunt intégré seront régis par le Cadre des prêts concessionnels de partenaires ou le Cadre d'emprunt souverain en vigueur au moment de leur approbation, selon le cas.
6. En ce qui concerne ses cinq piliers, le Cadre d'emprunt intégré propose deux innovations (les piliers A et B) et deux modifications par rapport au Cadre d'emprunt souverain (les piliers A et E). Aucune modification du Cadre d'emprunt souverain n'est proposée dans le pilier C, qui concerne l'emploi des fonds empruntés, ni dans le pilier D, qui porte sur la gouvernance des activités d'emprunt.

Innovations:

- A. **Prêteurs admissibles.** Outre les États souverains et les institutions financées par un État⁵, il est proposé d'inclure dans le Cadre d'emprunt intégré les institutions supranationales et multilatérales, ainsi que les investisseurs institutionnels privés à impact (développement durable, impact social et finance verte, etc.) parmi les prêteurs admissibles.
- B. **Types d'instruments d'emprunt.** Il est proposé d'introduire, dans le Cadre d'emprunt intégré, la possibilité d'emprunter au moyen d'obligations privées, c'est-à-dire négociées bilatéralement, et non plus seulement en contractant des prêts négociés bilatéralement.

Aucune modification:

- C. **Emploi des fonds empruntés.** Le Cadre d'emprunt intégré ne comporte aucune modification en ce qui concerne l'utilisation des fonds empruntés. L'emprunt servira à financer les prêts du Fonds aux conditions tarifaires en vigueur au FIDA, étant entendu que les ressources propres du FIDA ne seront affectées ni à des fins précises ni à des subventions.
- D. **Gouvernance des activités d'emprunt.** Dans le Cadre d'emprunt intégré, il n'est pas proposé de modifier l'habilitation à conclure des accords d'emprunt: tous les prêteurs et les accords d'emprunt (y compris avec les prêteurs existants) seront soumis à l'approbation du Conseil d'administration. Pour garantir un accès rapide et économique à des ressources empruntées, la

⁴ Voir la section III.E.

⁵ L'expression "États souverains" désigne les États membres du FIDA et les États souverains qui n'en sont pas membres. L'expression "institutions financées par un État" désigne toutes les entités à capitaux publics ou contrôlées par les pouvoirs publics, ainsi que les institutions de financement du développement des États membres du FIDA.

direction pourra, selon le cas, demander au Conseil d'administration d'approuver, par correspondance, les prêteurs et les propositions d'emprunt selon la procédure d'approbation tacite (ou par tout autre moyen convenu). Un plan de financement annuel sera également soumis à l'approbation du Conseil d'administration en même temps que le document exposant les ressources disponibles pour engagement.

Actualisation des dispositions initiales du Cadre d'emprunt souverain:

- E. **Prêteurs admissibles.** Le Cadre d'emprunt intégré propose de supprimer la disposition relative à l'additionnalité qui figurait dans le Cadre d'emprunt souverain et qui prévoyait que le FIDA ne pouvait souscrire un emprunt auprès d'un État membre ou d'une institution financée par cet État que si le montant de la contribution de base de l'État en question était supérieur ou égal au montant de sa contribution au cycle précédent de reconstitution des ressources. Étant donné que le FIDA a de plus en plus recours à l'emprunt, cette disposition vient limiter les possibilités d'emprunt auprès des institutions financées par des États, et ne présente aucun intérêt pour les activités d'emprunt du FIDA. En revanche, la règle de l'additionnalité restera en vigueur dans le cas des prêts concessionnels de partenaires, comme indiqué en plus amples détails dans la section IV.
- F. **Plafonds d'emprunt et gestion des risques.** Il est proposé, dans le Cadre d'emprunt intégré, de calculer le ratio d'endettement selon une formule plus prudente, de telle sorte que les opérations du FIDA concordent avec les meilleures pratiques du secteur et les méthodes adoptées par les agences de notation.
7. **Le nouveau Cadre de gestion actif-passif⁶ sera pleinement mis en application** et articulera un dispositif renforcé de mesure, de suivi et de communication qui permettra de gérer les activités d'emprunt selon l'appétence du FIDA pour le risque. Comme le FIDA se financera auprès d'un éventail plus large de prêteurs au moyen d'une gamme diversifiée d'instruments et de conditions, le nouveau Cadre de gestion actif-passif sera au cœur de la stratégie d'emprunt du FIDA. La mise en œuvre de ce cadre sera étayée par la mise à niveau du modèle financier du FIDA. Cela permettra de mieux surveiller le calendrier d'échéances et le profil de réévaluation des positions du FIDA, et de calculer plus précisément la durée des actifs et des passifs, afin de veiller à la bonne gestion des décalages sur l'ensemble des éléments du bilan et, par conséquent, de protéger l'assise financière du Fonds.
8. **Les piliers du Cadre d'emprunt intégré s'appliqueront quelle que soit la décision prise à l'égard du mécanisme d'allocation des fonds empruntés.** Les décisions stratégiques relatives à un mécanisme d'allocation distinct pour acheminer les fonds empruntés ne sont pas considérées comme une affectation à des fins particulières. La viabilité financière et l'absence de subventionnement croisé des fonds empruntés avec les contributions des Membres resteront des conditions déterminantes pour toute activité d'emprunt du FIDA.
9. **Le Cadre d'emprunt intégré ne prévoit pas la possibilité d'emprunter sur les marchés⁷.** Le FIDA n'a pas le pouvoir d'émettre des obligations sur les marchés financiers ouverts. Il appartiendra aux organes directeurs compétents du FIDA d'approuver toute future recommandation de la direction visant à instaurer la possibilité de se financer sur les marchés.

⁶ Voir le document EB 2019/128/R.46.

⁷ Voir la résolution 204/XLI relative à la Onzième reconstitution des ressources du FIDA. Les offres publiques d'obligations peuvent favoriser l'accès à un large éventail d'investisseurs particuliers ou institutionnels. Les obligations sont ainsi vendues dans le cadre d'une vente négociée ou concurrentielle et s'échangent activement sur le marché secondaire.

I. Contexte et raison d'être du Cadre d'emprunt intégré

- 1. Alors que la demande mondiale à l'égard de l'aide publique au développement devrait s'accroître dans les années à venir, toutes les institutions de financement du développement (IFD) ont commencé à élargir leurs sources de financement** pour répondre à la croissance des besoins financiers en faisant un usage optimal de leur bilan. Emboîtant le pas à d'autres IFD, le FIDA a commencé à utiliser prudemment ses fonds propres pour exercer un effet de levier. Pour accroître le financement du programme de prêts et dons du Fonds, le Conseil d'administration a approuvé, en 2015, le Cadre d'emprunt souverain, qui régit l'activité d'emprunt du FIDA auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État. En 2017, le Conseil d'administration a approuvé le Cadre des prêts de partenaires consentis à des conditions favorables (aussi appelé "Cadre des prêts concessionnels de partenaires"). Étroitement aligné sur les cadres mis en place par l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds africain de développement, le Cadre des prêts concessionnels de partenaires régit les prêts octroyés au FIDA par des États membres ou des institutions financées par un État à des conditions particulièrement concessionnelles. Ces conditions permettent au FIDA de rétrocéder les fonds aux États membres qui en ont le plus besoin.
- 2. Les défis planétaires actuels nécessitent une réponse encore plus rapide de la part des IFD.** Les conséquences à long terme de la crise provoquée par la COVID-19 sont encore inconnues. Le monde connaîtra certainement un ralentissement économique, tandis qu'en parallèle les besoins de financement seront exacerbés dans de nombreux pays. Face aux effets conjugués de ces forces, les IFD devront redoubler d'efforts afin de continuer à intervenir avec pertinence et à améliorer la situation grâce à leurs financements anticycliques.
- 3. Le FIDA compte poursuivre son activité d'emprunt de manière progressive et prudente, en tenant dûment compte de son niveau de fonds propres.** L'ambition du FIDA est de porter à son maximum le volume de financements octroyés aux bénéficiaires ciblés, et ce de façon durable. L'effet de levier du Fonds sera, in fine, limité par la capacité de ses fonds propres à faire croître le volume de prêts en faveur du développement, et l'augmentation des activités d'emprunt demeurera conforme aux orientations stratégiques des États membres. Pendant toute la période couverte par FIDA12, le ratio d'endettement devrait rester inférieur au plafond de 35% établi dans le Cadre d'emprunt souverain.
- 4. Pour atteindre ses objectifs, le FIDA doit élargir sa base de prêteurs et éliminer, dans toute la mesure du possible, les obstacles pesant sur les contreparties potentielles.** Les documents "FIDA12: Orientations stratégiques"⁸ et "FIDA12: Modèle opérationnel et cadre de financement 2022-2024"⁹ présentent plusieurs scénarios faisant du recours à l'emprunt un élément majeur de la mobilisation de fonds au cours du cycle de reconstitution des ressources. Les contributions à la reconstitution des ressources resteront le socle du modèle financier du FIDA, mais l'endettement occupera une part croissante dans la structure de financement du Fonds. Le recours à de nouvelles possibilités de financement revêt une importance primordiale si le Fonds veut accroître son impact sur le développement. De plus, en accédant à des liquidités en temps utile, le Fonds sera mieux à même d'honorer ses obligations de décaissement. Ainsi, le Cadre d'emprunt intégré lui permettra de mieux reconstituer ses liquidités au fur et à mesure de l'évolution de ses besoins.

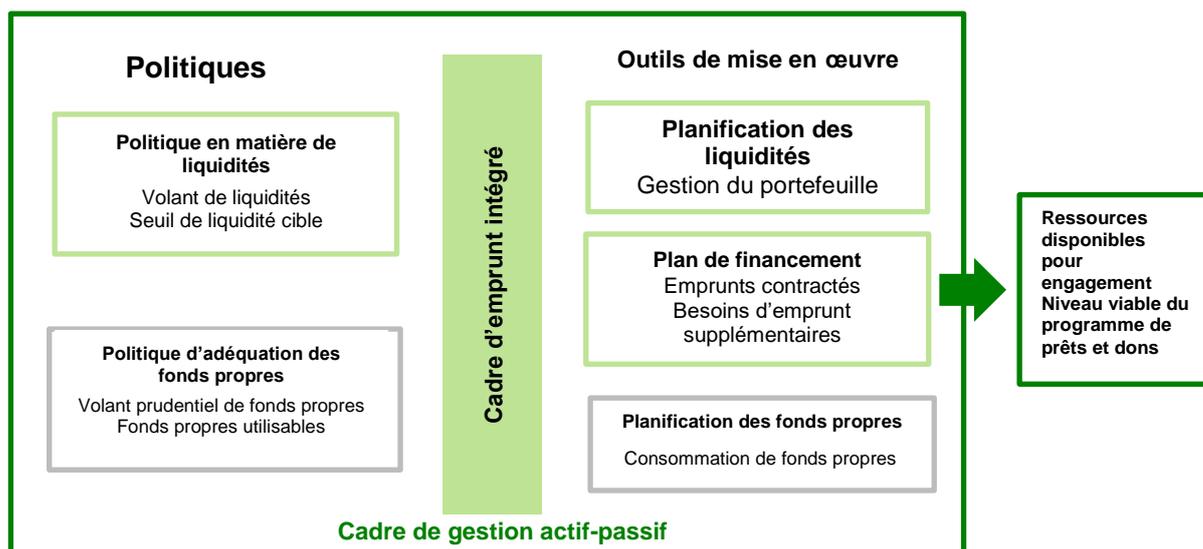
⁸ Voir le document IFAD12/1/R.6.

⁹ Voir le document IFAD12/2(R)/R.2.

5. **L'endettement du FIDA sera géré de manière globale.** Quel que soit le prêteur, tout emprunt représente un passif financier inscrit au bilan du FIDA et finance des prêts inscrits à l'actif du bilan. Comme pour toute institution financière, le niveau de l'endettement total doit être déterminé par l'appétence des Membres pour le risque. La composition de l'endettement, en matière de profils d'échéances, de monnaies et de taux d'intérêt, est liée au niveau d'exposition du bilan et surveillée au moyen du Cadre de gestion actif-passif. En décembre 2019, la direction a présenté les principes relatifs au Cadre de gestion actif-passif¹⁰, et les équipes techniques s'emploient actuellement à mettre à jour les systèmes afin que la direction et le Conseil d'administration disposent de rapports plus détaillés et d'informations précises sur les plafonds à respecter.
6. **Le Cadre d'emprunt intégré constitue un outil financier et sera appliqué conformément aux politiques financières du FIDA.** La Politique en matière de liquidités et la Politique d'adéquation des fonds propres définissent les principales limites de la capacité d'engagement (ou de financement) du FIDA. Elles permettent d'établir quel est le niveau viable du programme de prêts et dons, compte tenu des ressources disponibles pour engagement qui sont approuvées par le Conseil d'administration. Toutes les politiques financières s'inscrivent dans le prolongement du Cadre de gestion actif-passif, qui fixe les grands principes de la gestion des expositions du bilan du FIDA dans un souci d'atténuation des risques financiers. Le plan de financement, qui sera approuvé par le Conseil d'administration avec les ressources disponibles pour engagement, permettra de concrétiser l'activité d'emprunt du FIDA; il sera élaboré conformément aux paramètres établis dans les politiques financières applicables.

Graphique 1

Relation entre le Cadre d'emprunt intégré et les politiques et outils existants



7. **Limitation de responsabilité¹¹.** Conformément à la section 3 (Limitation de responsabilité) de l'article 3 de l'Accord portant création du FIDA, la direction renforcera la protection des Membres contre toute responsabilité à l'égard des activités d'emprunt du FIDA et veillera, à cette fin, à ce que les documents de financement intègrent des dispositions selon lesquelles nul Membre n'est responsable, en raison de sa qualité de Membre, des actes ou des obligations du Fonds.

¹⁰ Voir le document EB 2019/128/R.46.

¹¹ Voir le document EB 2015/114/R.17/Rev.1, paragraphe 9.

8. La suite du Cadre d'emprunt intégré est structurée comme suit: la section II décrit les objectifs et la portée du Cadre; la section III présente les cinq piliers couverts par le Cadre et les innovations proposées; la section IV énonce les règles particulières applicables aux prêts accordés par des États membres ou des institutions financées par un État; l'annexe I expose les modalités et conditions des prêts concessionnels de partenaires; l'annexe II fait la synthèse des changements proposés.

II. Objectifs et portée

9. Le Cadre d'emprunt intégré vise deux objectifs:
- **Objectif 1: obtenir des fonds en temps voulu et de manière économique.** Le FIDA doit pouvoir avoir rapidement accès à des ressources empruntées au meilleur prix pour répondre à ses besoins de financement de la manière la plus efficiente qui soit.
 - **Objectif 2: maintenir un niveau adéquat de liquidités pour répondre à la hausse des décaissements nécessaires.** Le solde non décaissé des prêts du FIDA s'est considérablement accru au cours des dix dernières années. Or le Fonds doit maintenir en permanence des liquidités suffisantes pour être en mesure de procéder aux décaissements et de jouer un rôle anticyclique. Grâce au Cadre d'emprunt intégré, il peut désormais compter sur un plus large éventail d'outils qui lui permet d'accéder aux liquidités nécessaires pour décaisser les prêts de développement financés par l'emprunt¹².
10. **Le Cadre d'emprunt intégré établit et régit les cinq grands piliers de l'activité d'emprunt du FIDA, en réunissant des dispositions précises du Cadre d'emprunt souverain et du Cadre des prêts concessionnels de partenaires.** Il définit les grands principes de financement et intègre également des dispositions particulières qui s'appliquent exclusivement aux États membres et aux institutions financées par ces États. Le Cadre d'emprunt intégré établit les cinq piliers suivants:
- A. prêteurs admissibles;
 - B. types d'instruments d'emprunt;
 - C. emploi des fonds empruntés;
 - D. gouvernance des activités d'emprunt;
 - E. plafonds d'emprunt et gestion des risques.
11. Le tableau 1 présente les innovations proposées en ce qui concerne les activités d'emprunt du FIDA (notamment les nouvelles catégories de prêteurs et d'instruments de financement), ainsi que les deux modifications qu'il est proposé d'apporter aux dispositions initiales du Cadre d'emprunt souverain. La raison d'être de chacune de ces propositions est exposée dans la section qui suit.

¹² Le portefeuille non décaissé du FIDA devrait atteindre environ 6 milliards d'USD d'ici la fin de FIDA11, contre 2,7 milliards d'USD à la fin de FIDA7.

Tableau 1
Innovations et actualisations introduites par le Cadre d'emprunt intégré

<i>Pilier</i>	<i>Changement</i>	<i>Type de changement</i>
	Introduction des institutions supranationales et multilatérales et des investisseurs institutionnels privés à impact	Innovation
A. Prêteurs admissibles	Suppression de la règle de l'additionnalité pour les emprunts contractés auprès d'États membres du FIDA ou d'institutions financées par ces États en dehors des prêts concessionnels de partenaires	Actualisation des dispositions initiales du Cadre d'emprunt souverain
B. Types d'instruments d'emprunt	Introduction des émissions obligataires bilatérales privées (placements privés)	Innovation
C. Emploi des fonds empruntés	Pas de changement	Pas de changement
D. Gouvernance des activités d'emprunt	Pas de changement	Pas de changement
E. Plafonds d'emprunt et gestion des risques	Calcul du ratio d'endettement	Actualisation des dispositions initiales du Cadre d'emprunt souverain

12. Comme indiqué plus haut, le Cadre d'emprunt intégré propose, dans les piliers A et B, deux innovations visant à élargir la gamme des prêteurs admissibles et des instruments d'emprunt, ainsi qu'une modification par rapport au Cadre d'emprunt souverain. En ce qui concerne l'emploi des fonds empruntés et la gouvernance des activités d'emprunt (piliers C et D), aucun changement n'est proposé. Dans le pilier E, il est proposé d'apporter une modification par rapport aux sections correspondantes du Cadre d'emprunt souverain.
13. **Le Cadre d'emprunt intégré régit les opérations d'emprunt privé du FIDA réalisées sous forme de prêts bilatéraux ou de transactions obligataires bilatérales.** Le Cadre d'emprunt intégré n'institue pas la possibilité d'emprunter sur les marchés financiers publics par l'émission d'obligations. En obtenant une note de crédit favorable, le FIDA informera les prêteurs et les investisseurs potentiels de sa bonne santé financière, et renforcera son statut de contrepartie solvable, ce qui lui permettra d'obtenir des financements supplémentaires à la faveur de contrats bilatéraux.

III. Les cinq piliers de l'activité d'emprunt du FIDA

A. Prêteurs admissibles

14. Les États souverains (c'est-à-dire les États membres du FIDA et les États souverains qui n'en sont pas membres) et les institutions financées par un État (c'est-à-dire toutes les entités à capitaux publics ou contrôlées par les pouvoirs publics, ainsi que les IFD des États membres du FIDA) restent des prêteurs admissibles pour le FIDA. En fonction du type d'accord de prêt négocié, le FIDA est autorisé à souscrire des emprunts auprès de ces prêteurs soit dans le cadre de prêts souverains, soit au moyen de prêts concessionnels de partenaires.
15. En ce qui concerne les emprunts contractés auprès d'États membres ou d'institutions financées par un État, le Cadre d'emprunt intégré supprimera la règle de l'additionnalité qui figurait dans le Cadre d'emprunt souverain et qui prévoyait que le FIDA n'entamerait des pourparlers avec un État membre ou une institution financée par cet État en vue de souscrire un emprunt qu'à condition que le montant de la contribution de base de l'État membre à la dernière reconstitution (appelée "contribution de base à la reconstitution R-0") soit supérieur ou égal au montant de

sa contribution au cycle précédent (appelée "contribution de base à la reconstitution R-1")¹³.

16. La décision de supprimer la règle de l'additionnalité repose sur la nécessité croissante de recourir à l'emprunt et sur le constat que les prêts octroyés par une contrepartie au titre du Cadre d'emprunt souverain ne sont pas forcément du même montant que ses contributions aux ressources de base du FIDA. Le risque de substitution avec les ressources de base est, par conséquent, limité, voire inexistant, et le FIDA ne devrait pas imposer de restrictions inutiles. Les prêts concessionnels de partenaires impliquent l'attribution de droits de vote en fonction de leur élément de libéralité, tandis que les prêts régis par l'actuel Cadre d'emprunt souverain n'incluent aucun élément de libéralité ni aucun droit de vote. Le Cadre des prêts concessionnels de partenaires offre des garanties adéquates contre le risque de substitution dans la mesure où il intègre des dispositions relatives à l'additionnalité.
17. Comme il existe une vaste communauté d'autres prêteurs potentiels dont les intérêts concordent avec le mandat du FIDA, le Fonds devrait chercher à mobiliser des financements auprès de ces contreparties. Ainsi, le Cadre d'emprunt intégré offre également la possibilité d'emprunter auprès des types de prêteurs suivants:
 - i) **Institutions supranationales et multilatérales.** Ces institutions sont des contreparties évidentes pour le FIDA. Le Fonds collabore déjà avec de nombreuses institutions multilatérales qui apportent la majeure partie des cofinancements internationaux destinés aux projets et programmes du FIDA; leurs objectifs et ceux du FIDA sont complémentaires. Des pressions politiques se font actuellement entendre pour accroître la collaboration entre les différentes banques multilatérales de développement (BMD), ainsi qu'entre les BMD et les entités des Nations Unies. Les entités nationales de développement, telles que la banque de développement KfW et l'Agence française de développement (Afd), et les BMD très bien notées empruntent régulièrement des fonds dans le cadre de leurs opérations de trésorerie en émettant des obligations sur les marchés financiers. Ainsi, à l'instar de KfW et de l'Afd, ces institutions pourraient rétrocéder les fonds empruntés au FIDA à des conditions intéressantes¹⁴ en concluant des accords de prêt bilatéraux ou, éventuellement, en acquérant à l'avenir des placements privés obligataires auprès du FIDA. De telles activités de financement sont très répandues parmi les BMD et les institutions de développement, et elles n'impliquent pas de rétrocéder les contributions des membres des entités concernées (ou, dans le cas des banques, le capital libéré). Dans cet ordre d'idées, et dans le souci impérieux de préserver ses fonds propres, le FIDA veille, dans le cadre de son propre portefeuille de placements, à investir ses liquidités avant décaissement dans des obligations de bonne qualité émises par d'autres institutions supranationales et multilatérales, des organismes publics et des institutions régionales de développement¹⁵. Sur le plan politique, certaines de ces institutions peuvent avoir intérêt à soutenir indirectement la mission et les priorités du FIDA.
 - ii) **Investisseurs institutionnels privés à impact, axés par exemple sur des enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG).** Cette catégorie rassemble des entités qui ne sont pas détenues ou financées

¹³ Il serait fait exception à cette règle si la contribution de base à la reconstitution R-1 d'un État membre était supérieure d'au moins 10% à sa contribution de base à la reconstitution précédente (appelée "contribution de base à la reconstitution R-2"). Dans ce cas de figure, le FIDA ne pourrait envisager de conclure un accord d'emprunt avec l'État membre en question que si celui-ci a acquitté une contribution de base à la reconstitution R-0 supérieure ou égale à sa contribution de base à la reconstitution R-2.

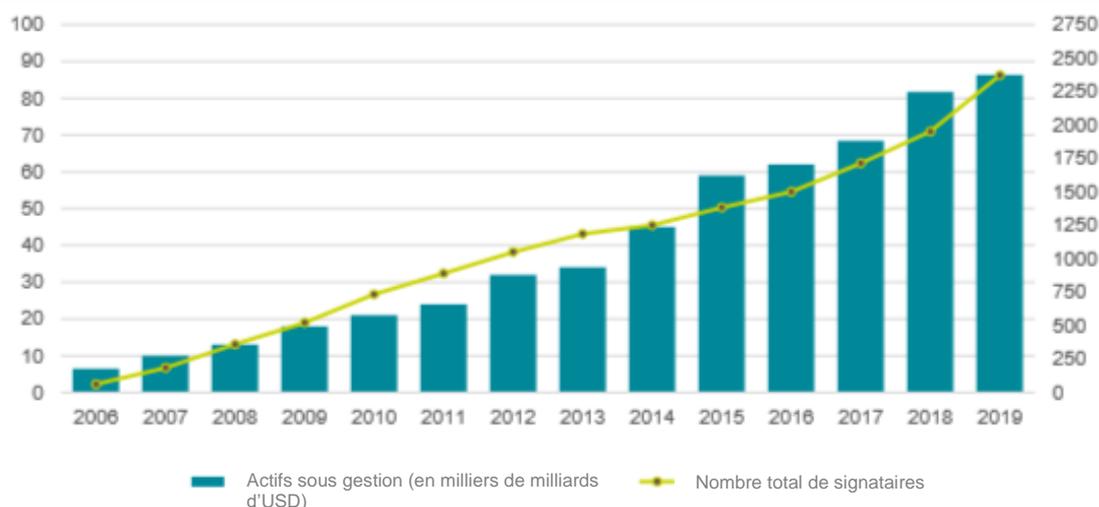
¹⁴ Les conditions de rétrocession et la viabilité du FIDA dépendent des coûts de financement de l'institution.

¹⁵ Au 28 juin 2020, le FIDA détenait des placements à hauteur de 468 millions d'USD investis dans 20 institutions financières internationales et banques de développement.

par un État et qui investissent en priorité dans des actifs répondant à des problématiques ESG, notamment dans le développement agricole et les systèmes alimentaires. Ces entités constituent, pour le FIDA, un vaste potentiel inexploité. Le marché ESG enregistre une croissance dynamique, comme le montre la progression du nombre de signataires des Principes pour l'investissement responsable¹⁶, démarche soutenue par l'Organisation des Nations Unies, et du volume des actifs sous gestion, comme le montre le graphique 2. Sous l'effet de l'intérêt accru des investisseurs, le volume des obligations vertes, sociales et durables connaît une croissance inédite.

Graphique 2

Croissance du nombre de signataires des Principes pour l'investissement responsable et des actifs sous gestion (2006-2019)



Source: Crédit agricole.

18. **Les priorités de ces investisseurs sont en phase avec la mission du FIDA.** L'objectif stratégique 3 du Cadre stratégique du FIDA 2016-2025 met en relief la nécessité de renforcer la viabilité environnementale et d'accroître la résilience face aux changements climatiques des activités économiques des ruraux pauvres. En outre, la contribution avérée et mesurable du FIDA au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et son lien avec plusieurs des objectifs de développement durable en font un partenaire tout naturel pour les investisseurs qui privilégient les résultats environnementaux et sociaux.

19. **Les institutions supranationales et multilatérales et les investisseurs institutionnels privés n'obtiendraient pas de droits de vote.** Étant donné qu'ils ne contribuent pas à la reconstitution des ressources du FIDA, il va de soi que ces prêteurs ne recevraient aucun droit de vote, et la règle relative à l'additionnalité, conçue pour parer au risque de substitution, ne s'appliquerait pas.

B. Types d'instruments d'emprunt

20. **Les emprunts sous forme de prêts bilatéraux se poursuivront.** Jusqu'à présent, le FIDA empruntait auprès d'États membres ou d'institutions financées par ces États en négociant des accords de prêt bilatéraux avec chaque prêteur. Il pourra continuer de conclure de tels accords, étant donné qu'ils permettent également de renforcer les partenariats noués avec les États membres et leurs organismes d'aide au développement.

21. **Le Cadre d'emprunt intégré introduit la possibilité de recourir à des obligations négociées bilatéralement sous forme de placements privés afin d'obtenir des financements auprès d'une base d'emprunteurs nettement**

¹⁶ Ensemble de six principes constituant une norme internationale relative à l'investissement responsable selon des critères ESG.

plus vaste. Proposer un instrument d'emprunt différent permettra d'élargir les possibilités de financement. Bon nombre d'intervenants sur les marchés financiers, notamment les IFD, préfèrent investir dans des obligations qu'ils peuvent ajouter à leur portefeuille de titres, au lieu de conclure des accords de prêt. Des entités souveraines et des institutions régionales de développement ont déjà exprimé le souhait de conclure avec le FIDA, à condition qu'il se voie attribuer une note de crédit positive, des opérations de placement privé sous format obligataire pouvant être négociées bilatéralement.

22. **Pour l'essentiel, un placement privé obligataire est très similaire à un accord de prêt dont il se distingue par sa plus grande souplesse.** Le tableau 2 présente une comparaison des principales caractéristiques du placement privé avec celles du prêt bilatéral. Le placement privé se caractérise notamment par sa plus grande souplesse et permet au FIDA de négocier des échéances plus courtes et des taux d'intérêt plus bas, afin d'obtenir des conditions plus avantageuses. Le placement privé nécessite une documentation différente (régie probablement par une législation locale, soit celle du prêteur, soit celle d'un système juridique reconnu, comme celui de l'Angleterre ou de l'État de New York, avec une clause prévoyant le recours à l'arbitrage). Les conditions de financement habituelles peuvent être adaptées de la même manière que celles des accords de prêt signés par le FIDA avec les banques de développement au titre du Cadre d'emprunt souverain.

Tableau 2
Comparaison d'un placement privé d'obligations avec un prêt bilatéral

	<i>Placement privé</i>	<i>Prêt bilatéral</i>
Définition	Vente directe de titres à des contreparties sélectionnées	Octroi de fonds au FIDA de la part d'un prêteur
Processus de négociation	Négociation directe avec la contrepartie investisseuse, avec la participation possible d'avocats et d'agents de règlement extérieurs	Négociation directe avec la contrepartie prêteuse
Échéance	Adaptée aux besoins de financement, plus grande souplesse	Échéances généralement plus longues que celles des obligations, flexibilité moindre
Taux d'intérêt	Taux généralement fixes, plus grande souplesse permettant d'obtenir des taux plus bas pour les échéances courtes	Taux fixe ou variable + taux de référence (LIBOR/EURIBOR)
Négoce	Le négoce des obligations peut être soumis à des restrictions contractuelles	Pas de négoce
Règlement	Peuvent être compensées ou non par des chambres de compensation, selon la nature des restrictions contractuelles	Pas de règlement par l'intermédiaire d'un tiers

C. Emploi des fonds empruntés

23. **Le FIDA gèrera les emprunts en appliquant son Cadre de gestion actif-passif à l'échelle du bilan.** La gestion actif-passif a pour but d'assurer une gestion adéquate des engagements (en d'autres termes, le remboursement des dettes dans les délais prévus). La nécessité d'une gestion actif-passif dynamique découle de l'asymétrie entre le profil financier des actifs et celui des éléments de passif sur le plan des monnaies de libellé, des échéances et des taux d'intérêt. Si ces décalages ne sont pas gérés, ils créent des expositions qui peuvent engendrer des contraintes et des pénuries de liquidité pour une institution et, à terme, peser sur sa capitalisation.
24. Le Cadre de gestion actif-passif du FIDA¹⁷ a été mis en place pour gérer de manière globale les risques encourus au regard du bilan. Dans le cadre d'une gestion actif-passif dynamique, les deux conditions suivantes, énoncées dans le

¹⁷ Voir le document EB 2019/128/R.46.

Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts concessionnels de partenaires, continueront de s'appliquer à l'ensemble des ressources empruntées.

- **Pas d'affectation à des fins particulières.** En principe, le prêteur n'est en aucune manière autorisé à restreindre l'emploi des fonds prêtés au FIDA (en ce qui concerne, par exemple, les bénéficiaires, la finalité, le thème ou la zone géographique). Le recours à l'emprunt continuera de financer uniquement les prêts du FIDA aux conditions en vigueur, telles qu'elles sont énoncées dans les Principes et critères applicables aux financements du FIDA. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, la proposition d'un prêteur exprimant une préférence pour une priorité non contraignante dans un domaine thématique particulier peut être prise en considération par le Conseil d'administration dans le cadre du processus d'approbation, sous réserve qu'elle soit conforme aux priorités stratégiques du FIDA.
 - **Viabilité financière: le recours à l'emprunt ne sera pas subventionné par l'intermédiaire des ressources de base.** Le Cadre de gestion actif-passif et les autres politiques financières du FIDA détermineront les modalités d'emprunt acceptables, afin que celles-ci reflètent le degré de concessionnalité des actifs à financer. Cette approche tient compte des éventuels coûts de couverture visant à prémunir le FIDA contre tout risque de change ou de taux d'intérêt. Le FIDA cherchera à réaliser une marge positive sur toute la durée de l'emprunt, évitant ainsi tout subventionnement par l'intermédiaire de ses ressources de base. S'il n'est pas en mesure d'assurer la symétrie des conditions d'emprunt et des conditions de rétrocession, le FIDA renoncera à souscrire l'emprunt envisagé.
25. **Ces conditions s'appliqueront quel que soit le mécanisme d'allocation des fonds empruntés.** Les décisions stratégiques relatives à un mécanisme d'allocation distinct pour acheminer les fonds empruntés (par exemple, à une certaine catégorie de revenus) ne sont pas considérées comme une affectation à des fins particulières imposée par le prêteur. La viabilité financière sera toujours le premier facteur de toute politique ou de tout mécanisme d'allocation appliqué aux fonds empruntés.
26. **Un dispositif renforcé de mesure, de suivi et de communication sera mis en œuvre à l'appui de l'amélioration de la gestion actif-passif.** L'accès du FIDA à un ensemble élargi de prêteurs et à une gamme plus diversifiée de conditions et d'instruments financiers impose la mise en œuvre d'une structure plus élaborée de mesure, de suivi et de communication au sujet de la gestion actif-passif. Pour analyser la composition du bilan du FIDA, on rendra compte des asymétries d'échéance, des déficits de financement, des écarts d'indexation et des décalages de positions pondérées en fonction de la durée.
27. Le FIDA appliquera ses règles fiduciaires habituelles pour tous les fonds empruntés afin de veiller à ce qu'ils soient utilisés aux fins prévues. Le prêteur ne pourra faire supporter au FIDA aucune charge supplémentaire notable en matière de vérification, de conformité ou de diligence raisonnable en ce qui a trait à l'emploi des fonds empruntés.
- D. Gouvernance des activités d'emprunt**
28. **L'approbation de toutes les propositions d'emprunt restera du ressort du Conseil d'administration.** Conscient que le Cadre d'emprunt intégré propose un élargissement de l'éventail de prêteurs admissibles, le Conseil d'administration conservera le pouvoir d'approuver toutes les propositions d'emprunt. Il pourra ainsi continuer de surveiller les activités d'emprunt du FIDA et restera l'autorité compétente pour déterminer l'appétence du Fonds pour le risque, notamment le risque de réputation.

29. **La promptitude et la souplesse sont essentielles pour saisir les occasions d'emprunt les plus favorables.** Depuis la conclusion du premier emprunt souverain en 2014, le FIDA a acquis une expérience considérable pour ce qui est de négocier des prêts au titre du Cadre d'emprunt souverain et du Cadre des prêts concessionnels de partenaires. Cette expérience a montré combien il était primordial de pouvoir conclure des accords en temps utile, lorsqu'une occasion se présente, pour que la stratégie de financement soit efficace. Par conséquent, au cas où le programme des sessions du Conseil d'administration poserait des problèmes de calendrier susceptibles d'entraver la mobilisation des ressources empruntées à des conditions favorables, la direction pourra présenter au Conseil d'administration des informations confidentielles sur les prêteurs potentiels et les propositions d'emprunt afin qu'il les approuve par correspondance par consentement tacite.
30. **La stratégie d'emprunt du FIDA sera exécutée selon un plan de financement annuel approuvé par le Conseil d'administration.** Les niveaux indicatifs totaux des opérations d'emprunt pour un cycle triennal donné seront déterminés sur la base du programme cible de prêts et dons au moment de chaque consultation sur la reconstitution des ressources. Les besoins d'emprunt annuels qui seront ainsi définis seront articulés dans un plan de financement intégré au document consacré aux ressources disponibles pour engagement. Le plan de financement et les ressources disponibles pour engagement seront approuvés chaque année par le Conseil d'administration. Le montant annuel des emprunts restera dans la limite des seuils maximums prévus, comme indiqué dans la section III.E ci-après. Le plan de financement indiquera les montants réels, engagés, prévus et nouveaux des ressources empruntées, et précisera les contreparties prêteuses ainsi que les conditions financières des opérations d'emprunt.

E. Plafonds d'emprunt et gestion des risques

31. **Au titre du Cadre d'emprunt intégré, il est proposé de conserver les plafonds d'emprunt et les ratios en vigueur.** L'endettement du FIDA est actuellement encadré par les ratios financiers inclus dans le Cadre d'emprunt souverain. Ces ratios continueront de régir l'ensemble des emprunts inscrits au bilan du FIDA, et ils s'appliqueront aux emprunts en cours et futurs, sauf si le Conseil d'administration les modifie. Les ratios et les seuils sont présentés au tableau 3. Les ratios et les niveaux sont jugés encore adéquats et conformes à l'ambition du FIDA pour FIDA12.

Tableau 3
Ratios financiers régissant l'activité d'emprunt du FIDA

<i>Ratio</i>	<i>Formule</i>	<i>Seuil</i>
Ratio de couverture du service de la dette	Montant total du service de la dette (remboursement du principal et des intérêts)/montant total des rentrées au titre des prêts	< 50%
Ratio de liquidité	(Disponibilités en caisse et en banque + placements)/total des actifs	> 5%
Ratio d'endettement	Encours total de la dette en principal/fonds propres initiaux disponibles	< 35%

32. L'un des changements apportés par le Cadre d'emprunt intégré concerne le recalibrage du ratio d'endettement vers un niveau plus prudent. Il est proposé d'aligner son calcul sur la définition prévue dans la Politique d'adéquation des fonds propres du FIDA¹⁸, qui est conforme aux meilleures pratiques du secteur et aux méthodes des agences de notation¹⁹. Ce calcul s'avère, dans une certaine mesure, plus prudent; par exemple, le recalcul du ratio d'endettement au 31 décembre

¹⁸ Voir le document EB 2019/128/R.43.

¹⁹ Cette définition consiste à diviser l'encours de la dette par les fonds propres initiaux disponibles. Ceux-ci sont calculés en soustrayant du volume total des fonds propres du FIDA les contributions à recevoir et les billets à ordre (nets des provisions et instruments de contribution conditionnels) et en ajoutant la provision pour dépréciation des prêts.

2019 donne un ratio de 9,8%, tandis que la formule actuelle donne un résultat de 8,1%.

33. **Depuis qu'il a commencé à recourir à l'emprunt en 2014, le FIDA s'emploie activement à gérer ses expositions de chaque côté du bilan.** Le Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts concessionnels de partenaires décrivent les modalités d'évaluation et de gestion du risque introduit par l'emprunt, notamment le risque d'inadéquation entre les profils d'actifs et de passifs. Toutes ces dispositions continueront de s'appliquer. Jusqu'à présent, tous les fonds empruntés étaient rétrocedés sous forme de prêts libellés dans la même monnaie, à des taux d'intérêt plus élevés et selon des échéances au moins aussi longues. Cette stratégie a permis, de facto, de neutraliser toute asymétrie entre les actifs et les passifs, et elle continuera de s'appliquer dans toute la mesure du possible durant FIDA12. Tous les produits des fonds empruntés seront assujettis aux mesures d'atténuation des risques énoncées dans la présente section.
34. **Les risques financiers seront gérés à l'échelle du bilan.** Le profil d'emprunt plus diversifié du Fonds sera géré conformément au nouveau Cadre de gestion actif-passif. S'appuyant sur les orientations formulées en matière de gestion des risques dans le Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts concessionnels de partenaires, le nouveau Cadre de gestion actif-passif, mis en place en 2019, articule une architecture financière et un dispositif de gestion des risques renforcés, et prescrit des indicateurs de risque permettant de surveiller et d'atténuer les principaux risques liés à l'activité d'emprunt, à savoir les risques de liquidité, de change et de taux d'intérêt.
- **Gestion du risque de liquidité.** La Politique en matière de liquidités, qui établit le niveau cible et le niveau de l'exigence de liquidité minimale que le FIDA doit respecter pour honorer ses obligations même en période de tension, couvre intrinsèquement tous les flux de trésorerie liés à l'activité d'emprunt. La planification des liquidités, qui sera intégrée au processus de planification stratégique pour ménager une situation adéquate à long terme en matière de liquidités et de financement, est un outil dynamique de suivi et de gestion des risques.
 - **Gestion du risque de taux d'intérêt.** Le FIDA s'efforcera de faire concorder, dans la mesure du possible, les taux d'intérêt de ses actifs et ceux des éléments de passif correspondants. Pour ce faire, il utilisera, autant que faire se peut, des instruments de couverture du risque de taux d'intérêt pour réduire son exposition, et allouera des fonds propres en regard du risque de taux d'intérêt résiduel non couvert.
 - **Gestion du risque de change.** Le FIDA continuera de faire concorder, dans la mesure du possible, les monnaies de ses actifs et celles des éléments de passif correspondants. Il utilisera, autant que faire se peut, des instruments de couverture du risque de change pour réduire son exposition aux fluctuations des taux de change, et allouera des fonds propres en regard du risque de change résiduel non couvert.
35. Le Cadre de gestion actif-passif articulera un dispositif renforcé de mesure, de suivi et de communication pour tous les risques mentionnés ci-dessus, afin de veiller à ce que les positions prises cadrent pleinement avec l'appétence globale du FIDA pour le risque et que le Fonds reste en mesure de fournir des solutions de prêt souples et concurrentielles à ses emprunteurs.
36. **Planification des fonds propres.** L'adéquation des fonds propres est un indicateur de la solvabilité du FIDA, qui mesure sa capacité à absorber d'éventuelles pertes qui pourraient découler de ses opérations de développement. Elle repose sur la comparaison entre le niveau de fonds propres disponibles et le niveau de fonds propres requis pour absorber les pertes éventuelles. Le niveau prévu de fonds propres utilisables est un élément essentiel pour déterminer la

capacité de risque et les niveaux d'endettement du FIDA. L'adéquation des fonds propres et les liquidités sont des piliers complémentaires qui seront gérés en étroite corrélation au moyen du Cadre de gestion actif-passif, qui vise à réduire au minimum l'exposition résiduelle aux risques non essentiels. Le résultat de cette relation dynamique déterminera les limites applicables au plan de financement annuel.

37. **Risque de conflit d'intérêts et risque de réputation.** Le Conseil d'administration se réserve le droit de déterminer si une contrepartie proposée convient ou non au FIDA. De plus, avant de soumettre une proposition au Conseil d'administration, chaque prêteur potentiel sera soumis au processus interne de diligence raisonnable du FIDA, conformément à la procédure suivie pour les partenariats avec le secteur privé. L'objectif est de déceler les éventuels conflits d'intérêts et de définir la performance ESG de la contrepartie potentielle. Pour renforcer les aspects financiers spécifiques, on veillera, par exemple, à évaluer le prêteur à l'aune des politiques de lutte contre le blanchiment d'argent, ainsi qu'à vérifier son exposition à d'autres institutions de développement et ses investissements ESG.
38. **Risque opérationnel.** Pour gérer le risque opérationnel lié à la hausse des opérations d'emprunt, il sera procédé à une mise à niveau des systèmes internes de comptabilité et de paiement, les travaux en ce sens ayant déjà commencé. Le modèle financier du FIDA a été mis à niveau pour tenir pleinement compte des activités d'emprunt et des paramètres clés connexes, et d'autres améliorations sont actuellement apportées en vue de la production de rapports plus poussés sur les positions actuelles et prévues du bilan. Au titre de sa stratégie d'emprunt, le FIDA compte accroître son endettement de manière progressive et prudente, en procédant à un nombre peu élevé d'opérations classiques par an.
39. **Risque juridique.** Comme il est d'usage sur les marchés financiers internationaux, les accords relatifs aux prêts bilatéraux et aux émissions obligataires bilatérales (ainsi que tout accord relatif à une couverture, des services, etc.) conclus avec des contreparties seront régis par le droit national. Les différends pourront être soumis à l'arbitrage d'un tribunal acceptable, et toute décision rendue sera considérée comme définitive et contraignante. La direction mènera les négociations avec le concours d'un conseiller juridique extérieur, s'il y a lieu, dans les juridictions concernées. Aucune disposition des accords susvisés ne saurait être considérée comme une dérogation aux privilèges et aux immunités du FIDA.
40. **Feuille de route et calendrier.** Le tableau 4 présente la feuille de route et le calendrier relatifs à l'examen et à l'approbation, par les organes directeurs du FIDA, du Cadre d'emprunt intégré proposé, ainsi que les autres mesures envisagées par la direction pour appliquer le Cadre à l'appui des objectifs énoncés.

Tableau 4

Calendrier d'examen et d'approbation du Cadre d'emprunt intégré et prochaines étapes prévues

<i>Réunion/session</i>	<i>Mesure</i>
Comité d'audit – Cent cinquante-septième réunion 18 juin 2020	Soumission du Cadre d'emprunt intégré pour examen
Comité d'audit – Cent cinquante-huitième réunion 1 ^{er} septembre 2020	Soumission du Cadre d'emprunt intégré pour examen
Conseil d'administration – Cent trentième session 8-11 septembre 2020	Soumission du Cadre d'emprunt intégré pour examen
Conseil d'administration – Cent trente et unième session 7-9 décembre 2020	Soumission du Cadre d'emprunt intégré pour approbation Présentation des ressources disponibles pour engagement, incluant le plan de financement
À compter de la cent trente et unième session du Conseil d'administration	Présentation des nouveaux prêteurs potentiels admissibles au titre du Cadre d'emprunt intégré

* En application de l'article 2 du Règlement intérieur du Conseil d'administration, le Président convoque le Conseil en session aussi souvent que l'exigent les affaires du FIDA.

IV. Dispositions particulières applicables aux emprunts contractés auprès d'États membres du FIDA ou d'institutions financées par ces États au titre de prêts concessionnels de partenaires

41. Les modalités et conditions des prêts concessionnels de partenaires, introduites par le Cadre des prêts concessionnels de partenaires et énoncées à l'annexe I, continueront de s'appliquer aux emprunts contractés auprès d'États membres du FIDA ou d'institutions financées par ces États au titre de prêts concessionnels de partenaires. Les taux d'actualisation de FIDA12, servant à calculer l'élément de libéralité des prêts concessionnels de partenaires accordés à l'appui de FIDA12, seront communiqués pendant le processus de reconstitution des ressources.

Modalités et conditions du Cadre des prêts concessionnels de partenaires

- i) **Échéance.** 25 ou 40 ans, à l'instar des prêts accordés par le FIDA à des conditions mixtes ou particulièrement concessionnelles.
- ii) **Différé d'amortissement.** 5 ans pour un prêt sur 25 ans et 10 ans pour un prêt sur 40 ans.
- iii) **Remboursement du principal.** Le remboursement du principal commencera à l'issue du différé d'amortissement, et un calendrier d'amortissement linéaire sera appliqué pour réduire au minimum le coût du service de la dette pour le FIDA et parvenir à une correspondance étroite avec les modalités de remboursement des prêts accordés par le FIDA à des conditions mixtes ou particulièrement concessionnelles: le principal sera amorti au taux annuel de 5% pour les prêts d'une durée de 25 ans et au taux annuel de 3,3% pour les prêts d'une durée de 40 ans.
- iv) **Taux d'intérêt nominal.** Les prêts concessionnels de partenaires accordés au FIDA seront assortis de modalités semblables à celles de l'IDA. Ainsi, ils seront assortis d'un taux d'intérêt nominal global allant jusqu'à 1% de leur contre-valeur en droit de tirage spécial (DTS). La différence entre le taux d'intérêt nominal de ces prêts et le taux d'intérêt nominal visé et fixé par le partenaire (s'il est plus élevé) sera couverte par un don additionnel, les États membres ayant la possibilité de faire un tel don additionnel pour combler la différence entre l'intérêt prévu par le Cadre et celui souhaité sur le prêt. La plupart des prêts du FIDA étant à taux fixes, les prêts concessionnels de partenaires assortis de taux d'intérêt variables ne seront pas acceptés pour le moment.
- v) **Taux plancher.** Si nécessaire, un taux d'intérêt plancher sera appliqué lorsque la monnaie de libellé du prêt concessionnel de partenaire aboutit à un taux négatif.
- vi) **Remboursement anticipé.** Pour assurer sa viabilité financière, le FIDA peut procéder à un remboursement anticipé de la totalité ou d'une partie du solde du prêt sans pénalité.
- vii) **Monnaies.** Le FIDA acceptera des prêts concessionnels de partenaires libellés en DTS ou dans l'une des monnaies du panier servant au calcul de la valeur du DTS (dollar des États-Unis, euro, yen, livre sterling, renminbi). Sous réserve de ce qui précède, le FIDA peut accepter des prêts concessionnels de partenaires libellés dans une monnaie autre que celle de la contribution de base de l'État membre.
- viii) **Critères de priorité.** Pour gérer efficacement le nombre et le montant des offres potentielles de prêts concessionnels de partenaires si elles devaient dépasser les besoins de financement du FIDA, les offres seront évaluées selon les critères suivants (par ordre d'importance):
 - a) Monnaie: la préférence sera accordée aux prêts libellés dans des monnaies pour lesquelles le FIDA a l'assurance raisonnable qu'il peut soit se procurer une couverture, soit rétrocéder les ressources dans la même monnaie.
 - b) Conditions financières: la préférence sera accordée aux prêts concessionnels de partenaires qui offrent les conditions financières les plus intéressantes, afin que le FIDA puisse garantir la plus grande viabilité possible.

- c) **Montant:** comme il souhaite réduire les frais le plus possible, le FIDA accordera la préférence aux prêts concessionnels de partenaires dont les montants sont les plus élevés.
- ix) **Tirages.** Les prêts concessionnels de partenaires seront décaissés en trois tranches égales sur une période maximale de trois ans afin de permettre au FIDA de gérer ses liquidités. À sa discrétion et avec l'accord du prêteur, la direction pourra opter pour des tirages à tranche unique si le prêteur en fait la demande.
- x) **Montant minimum.** Seuls les prêts concessionnels de partenaires d'un montant minimum de 20 millions d'USD seront admis.
- xi) **Additionnalité.** Les États membres accordant un prêt concessionnel (directement ou par l'intermédiaire d'une institution financée par ces États) seront tenus de verser une contribution aux ressources de base au moins égale à 80% de la valeur de référence minimum pour les contributions sous forme de don, et de se fixer comme objectif le total des contributions équivalentes à un don (incluant la contribution aux ressources de base plus l'élément de libéralité du prêt concessionnel) afin d'atteindre au moins leur valeur de référence minimum pour ce qui concerne la contribution sous forme de don. La valeur de référence minimum de la contribution sous forme de don sera égale à 100% de la contribution moyenne aux ressources de base, en monnaie nationale, aux deux dernières reconstitutions (en l'occurrence, pour FIDA12, il s'agira de FIDA10 et de FIDA11).
- xii) **Efficacité.** Un accord sera établi entre le FIDA et l'État membre (ou l'institution bénéficiant de son appui) qui accorde le prêt concessionnel, de préférence au plus tard le dernier jour de la période de six mois suivant l'adoption de la résolution sur FIDA12, mais en aucun cas avant que l'État membre concerné n'ait déposé un instrument de contribution pour le montant de sa contribution de base prévue à l'alinéa xi) du paragraphe ci-dessus. Lorsqu'un État membre prévoit de faire un don additionnel pour réduire le taux d'intérêt nominal du prêt concessionnel, le FIDA exigera le paiement du don additionnel comme condition préalable à l'acceptation des décaissements du prêt par l'État prêteur. Le FIDA entend ainsi éviter de payer des frais d'emprunt élevés sur un prêt concessionnel de partenaire avant d'avoir reçu le don connexe, qui garantit le caractère favorable exigé.
- xiii) **Affectation ou restrictions sur l'utilisation des fonds.** Comme la finalité première des prêts concessionnels de partenaires est le financement du programme de prêts et dons du FIDA, le Fonds ne peut accepter que ces fonds soient réservés à une affectation spéciale ou que leur utilisation soit restreinte par le prêteur. Les ressources provenant des prêts concessionnels de partenaires seront allouées aux États membres emprunteurs dans le cadre du Système d'allocation fondé sur la performance, à des conditions comparables ou supérieures à celles qui sont applicables aux prêts concessionnels de partenaires, selon qu'il conviendra, et couvriront donc l'ensemble des produits de prêt accordés par le FIDA. Cela dit, la priorité est censée être accordée aux prêts consentis à des conditions mixtes ou particulièrement concessionnelles.
- xiv) **Élément de libéralité.** L'élément de libéralité représente la valeur actuelle de l'avantage financier que représente le fait, pour le FIDA, d'obtenir un prêt concessionnel de partenaire, par opposition à un prêt contracté aux conditions du marché. Il s'agit par conséquent de la portion du prêt qui est considérée comme un don aux fins de l'attribution de droits de vote pour encourager les Membres à accorder de tels prêts au FIDA. Dans le cas du versement d'un don additionnel, celui-ci sera intégré au montant du prêt et l'élément de libéralité du prêt concessionnel de partenaire sera calculé sur le montant total du prêt.

- xv) **Droits de vote.** L'élément de libéralité du prêt concessionnel donnera à l'État membre des droits de vote qui seront calculés selon la formule applicable aux contributions, comme prévu à la section 3 a) ii) de l'article 6 de l'Accord portant création du FIDA.
- xvi) **Gouvernance.** Avant la conclusion des négociations, une proposition détaillée de prêt concessionnel de partenaire sera soumise au Comité d'audit pour examen et au Conseil d'administration pour approbation. Les prêts concessionnels de partenaires seront soumis au même processus d'approbation que les autres dispositifs d'emprunt inclus dans le Cadre d'emprunt intégré du FIDA.

A. Détermination de l'élément de libéralité

1. Le montant nominal total d'un prêt concessionnel de partenaire représente la ressource financière à inclure dans le programme de prêts et dons du FIDA, tandis que l'élément de libéralité d'un tel prêt sert de référence pour attribuer les droits de vote aux États membres prêteurs. L'élément de libéralité de ces prêts est le rapport entre la valeur actuelle du service de la dette et la valeur actuelle des décaissements au titre de ces prêts. La formule de calcul est celle qui est utilisée pour le Cadre des prêts concessionnels de partenaires d'IDA18, telle qu'elle est définie dans le Rapport des délégués relatif à IDA18, à savoir:

$$1 - \frac{\sum_{i=1}^n (DF_i \times CFS_i)}{\sum_{j=1}^n (DF_j \times CFD_j)}$$

Où:

DF_i = facteur d'actualisation à la période i , calculé à l'aide du taux d'actualisation du Cadre des prêts concessionnels de partenaires

CFS_i = flux de trésorerie provenant du service de la dette à la période i

DF_j = facteur d'actualisation à la période j , calculé à l'aide du taux d'actualisation du Cadre des prêts concessionnels de partenaires

CFD_j = flux de trésorerie provenant du décaissement au titre du prêt à la période j

B. Autres considérations

2. **Taux d'actualisation utilisé pour calculer l'élément de libéralité.** Le calcul du taux d'actualisation est important, car il détermine l'élément de libéralité et, par conséquent, l'attribution de voix aux États membres qui accordent un prêt concessionnel. Pour les prêts concessionnels de partenaires accordés au cours de FIDA12, la méthode de calcul du taux d'actualisation permettant de déterminer l'élément de libéralité restera la même que celle approuvée pour FIDA11 et décrite ci-après.
3. **Économie nette sur les coûts.** Cette méthode intègre les économies éventuellement réalisées sur les opérations d'emprunt conclues jusqu'à présent par le Fonds, corrigées d'un facteur qui tient compte du fait que le FIDA peut avoir emprunté jusqu'à présent dans des conditions plus favorables, grâce au Cadre d'emprunt souverain, que les conditions des marchés de capitaux.
4. Pour déterminer le taux d'actualisation approprié, on a utilisé l'hypothèse d'un coût d'emprunt pour le FIDA calculé par approximation sur celui du dernier emprunt en date négocié par le Fonds avec l'AfD, et assorti des ajustements nécessaires pour tenir compte de la durée plus longue des prêts concessionnels de partenaires. Cet emprunt ayant été négocié en euros, la méthode du FIDA partira de la détermination du taux d'actualisation en euros.

5. Pour convertir le coût d'emprunt en taux d'intérêt fixe, on a simulé un swap de taux d'intérêt en euros assorti d'une marge adéquate pour les deux échéances proposées.
6. Un calcul analogue a été effectué pour les quatre autres monnaies par rapport à leur taux d'intérêt de référence à court terme. Les moyennes pondérées des cinq monnaies ont ensuite été calculées pour déterminer les taux d'actualisation en DTS.

Comparaison du Cadre d'emprunt intégré avec le Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts concessionnels de partenaires

1. Le tableau 1 donne une comparaison des principales caractéristiques des cadres d'emprunt en vigueur au FIDA, sous l'angle des cinq piliers prévus par le Cadre d'emprunt intégré, et met en lumière les changements qui seront apportés. Le tableau 2 présente les sections du Cadre des prêts concessionnels de partenaires qui ne seront pas modifiées dans le Cadre d'emprunt intégré et qui, par conséquent, resteront valables et seront intégrées à ce dernier.

Tableau 1

Les cinq piliers du Cadre d'emprunt intégré: innovations et modifications proposées

	<i>Cadre d'emprunt souverain</i>	<i>Cadre des prêts concessionnels de partenaires</i>	<i>Cadre d'emprunt intégré</i>
Innovations:			
A. Prêteurs admissibles	<ul style="list-style-type: none"> • États souverains • Institutions financées par un État 	<ul style="list-style-type: none"> • États souverains • Institutions financées par un État 	<ul style="list-style-type: none"> • États souverains • Institutions financées par un État • Institutions multilatérales • Institutions supranationales • Investisseurs institutionnels privés à impact
B. Types d'instruments d'emprunt	Prêts bilatéraux	Prêts bilatéraux	<ul style="list-style-type: none"> • Prêts bilatéraux • Obligations négociées bilatéralement
Pas de changement:			
C. Emploi des fonds empruntés	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'affectation à des fins précises par le prêteur • Absence de subventionnement par les ressources de base 	Absence d'affectation à des fins précises par le prêteur	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'affectation à des fins précises par le prêteur • Absence de subventionnement par les ressources de base
D. Gouvernance des activités d'emprunt	Chaque proposition: <ul style="list-style-type: none"> • Examen du Comité d'audit • Approbation du Conseil d'administration 	Chaque proposition: <ul style="list-style-type: none"> • Examen du Comité d'audit • Approbation du Conseil d'administration 	Chaque proposition: <ul style="list-style-type: none"> • Examen du Comité d'audit • Approbation du Conseil d'administration
Actualisation des dispositions initiales du Cadre d'emprunt souverain:			
A. Prêteurs admissibles	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les États membres et les institutions financées par un État, au moins 100% du montant de la contribution de base à la reconstitution R-1 	Sans objet	Suppression de la règle de l'additionnalité
E. Plafonds d'emprunt et gestion des risques	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio d'endettement 		Modification du mode de calcul du ratio d'endettement

Tableau 2
Dispositions du Cadre des prêts concessionnels de partenaires incorporées au Cadre d'emprunt intégré

<i>Disposition</i>	<i>Cadre des prêts concessionnels de partenaires</i>	<i>Cadre d'emprunt intégré</i>
Taux d'actualisation et élément de libéralité	Pas de changement	Intégration sans modification
Modalités et conditions	Échéance: 25 ou 40 ans Différé: 5 ou 10 ans	Intégration sans modification
Montant minimum	20 millions d'USD	Intégration sans modification
Additionnalité	Au moins 80% de la contribution minimum sous forme de don doit être accordée comme contribution aux ressources de base Contribution minimum sous forme de don = 100% de la contribution moyenne aux ressources de base, en monnaie nationale, à R-1 et R-2	Intégration sans modification
Entrée en vigueur	Après le dépôt par l'État membre d'un instrument de contribution correspondant au montant requis pour sa contribution de base	Intégration sans modification