
Document-synthèse sur l'optimisation des fonds propres

Cote du document: EB 2025/146/R.22

Point de l'ordre du jour: 8 b) i)

Date: 31 octobre 2025

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à examiner le Document-synthèse sur l'optimisation des fonds propres, dans lequel la direction présente une vue d'ensemble des changements qu'il est proposé d'apporter à la Politique d'adéquation des fonds propres et au Cadre d'emprunt intégré ainsi que leur justification.

Questions techniques:

Diane Menville

Vice-Présidente adjointe et Responsable des finances en chef
Département des opérations financières
courriel: d.menville@ifad.org

Roger Fischer

Directeur et Responsable en chef de la gestion des risques
Bureau de la gestion globale des risques
courriel: r.fischer@ifad.org

Document-synthèse sur l'optimisation des fonds propres

I. Introduction

1. Depuis que le FIDA s'est engagé dans la réforme de son architecture financière en 2018, il a pris des mesures significatives pour renforcer son cadre de politique financière, parmi lesquelles la réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette, l'élaboration d'une Politique d'adéquation des fonds propres, la révision de la Politique de liquidité, et la création d'un Cadre d'emprunt intégré rassemblant en un même document le Cadre d'emprunt souverain et le Cadre des prêts concessionnels de partenaires. Toutes ces étapes ont été nécessaires pour renforcer la viabilité financière à moyen et long terme du Fonds, et ont eu des répercussions positives sur la procédure de notation de crédit du FIDA, lequel a obtenu deux notes de crédit AA+ attribuées par Standard and Poor's et Fitch en 2020.
2. L'obtention de ces notes de crédit a permis au FIDA de poursuivre la diversification de ses sources de financement, en réalisant ses premières opérations sur les marchés financiers sous la forme de placements obligataires privés pour compléter les contributions de base des États membres. Les notes de crédit du Fonds lui ont par ailleurs permis de continuer à emprunter des ressources auprès de prêteurs souverains et supranationaux, lesquels ont joué un rôle essentiel à l'appui des ambitions programmatiques du FIDA et de ses États membres avant le lancement des placements privés.
3. Les principales politiques de la réforme financière étant désormais en place, le FIDA a dressé le bilan de ce processus. En 2024 et 2025, le FIDA et les États membres ont échangé plusieurs fois, de manière formelle et informelle, sur les possibilités d'optimisation des ressources existantes considérées comme des fonds propres, avec pour objectif principal de faire en sorte que la stratégie financière du FIDA continue à bénéficier au modèle opérationnel et aux objectifs stratégiques définis par le Conseil d'administration. Concrètement, l'objectif général est de préserver, sur le long terme, la nature du FIDA, qui est un fonds de développement concessionnel, en optimisant les ressources mises à la disposition des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et en respectant les engagements du Fonds en matière d'universalité.
4. Deux grandes conclusions ont été retirées de ces travaux en ce qui concerne la situation financière actuelle du FIDA: i) le Fonds bénéficie d'une excellente assise financière (comme en attestent les notes attribuées par les deux agences de notation pendant plusieurs années); ii) il pourrait optimiser l'utilisation de ses fonds propres, et tirer ainsi parti d'un certain potentiel inexploité. Toutefois, la limite très prudente imposée par le ratio de levier du FIDA ne lui permet pas de chercher à optimiser ses fonds propres et à utiliser de manière plus efficiente les ressources existantes des États membres. En outre, l'accent mis sur l'effet de levier reflète la structure du passif du FIDA et le poids de sa dette, mais en aucune façon l'adéquation de ses capacités et de sa prise de risque.
5. L'optimisation des fonds propres, en revanche, repose sur un équilibre: si le Fonds est surcapitalisé, le risque est de sous-exploiter les ressources du Fonds et de ne pas utiliser les contributions des États membres à hauteur de leur plein potentiel; à l'inverse, une consommation trop rapide des fonds propres mettrait en péril la viabilité de l'organisation. L'optimisation des fonds propres renforcera la capacité du FIDA à remplir sa mission, qui est de servir les populations rurales les plus pauvres dans les zones les plus vulnérables de la planète – et, surtout, à le faire sur le long terme.

6. Les modifications qu'il est proposé d'apporter en matière de politique financière améliorent la façon dont le FIDA mesure et suit les risques. Le cadre de suivi proposé dans le cadre de la révision de la Politique d'adéquation des fonds propres vise à refléter les choix stratégiques du Fonds et à les quantifier à long terme pour permettre à la direction et aux États membres d'anticiper les mesures à prendre si nécessaire.
7. Toutefois, l'optimisation des fonds propres ne se limite pas à l'actualisation de la Politique d'adéquation des fonds propres; elle relève de différentes sphères de l'activité du Fonds, par exemple les risques qu'il prend. Pour poursuivre sur cette voie et optimiser la gestion des liquidités, le FIDA propose de mettre en œuvre des activités de gestion des garanties, comme le prévoit le Cadre d'emprunt intégré en vigueur, pour continuer de s'aligner sur les meilleures pratiques internationales. La collatéralisation peut réduire le risque de marché et le risque de contrepartie, qui sont désormais pris en compte dans la Politique d'adéquation des fonds propres. La collatéralisation des expositions sur produits dérivés du FIDA peut réduire au minimum la consommation de fonds propres relative à ces opérations, lesquels peuvent ainsi être libérés pour réaliser des opérations. Toutefois, une telle pratique nécessitera l'actualisation de la gamme d'instruments d'emprunt du FIDA avec l'introduction d'outils de financement à court terme comme les papiers commerciaux.
8. Au cours de ce travail, les grands thèmes suivants ont émergé: la préservation de la nature de fonds de développement concessionnel de l'organisation, le maintien d'un modèle financier viable à long terme, et la compréhension des risques et des arbitrages liés à l'optimisation des fonds propres, tout en s'appuyant sur des comparaisons entre le FIDA et des institutions analogues. Les propositions de mise à jour de ces deux politiques financières sont totalement conformes aux priorités mises en avant par les États membres.
9. Dans le présent Document-synthèse sur l'optimisation des fonds propres, la direction présente une vue d'ensemble des changements qu'il est proposé d'apporter à la Politique d'adéquation des fonds propres et au Cadre d'emprunt intégré ainsi que les raisons justifiant ces changements, afin d'aider les États membres à examiner ces textes à la réunion de novembre du Comité d'audit puis, pour approbation, à la session de décembre du Conseil d'administration.

II. Révision de la Politique d'adéquation des fonds propres du FIDA

10. Depuis l'approbation de sa première Politique d'adéquation des fonds propres en décembre 2019, le FIDA a fait d'importants progrès concernant la mise en œuvre de son modèle opérationnel financier renforcé et hybride. Une version révisée de la Politique d'adéquation des fonds propres a été présentée pour examen à la cent soixante-dix-huitième réunion du Comité d'audit et a été enrichie à partir des avis exprimés par les membres du Comité d'audit.
11. La révision de cette politique a pour but de réaliser les objectifs du FIDA en matière d'optimisation des fonds propres afin de libérer le potentiel du Fonds en matière d'impact sur le développement sans compromettre sa viabilité financière. Un tel résultat sera obtenu par: i) l'intégration des améliorations à apporter au texte d'après l'évaluation de sa fonctionnalité depuis l'approbation; ii) l'intégration des éléments qui sont apparus nécessaires dans le cadre d'un dialogue régulier avec les agences de notation; iii) la prise en compte, si possible, des recommandations issues de l'évaluation du rapport d'examen des cadres d'adéquation des fonds propres demandé par le G20. Les principales modifications apportées à la politique sont les suivantes:

12. **Confirmation de l'utilisation des fonds propres utilisables comme principale limite obligatoire.** Les fonds propres utilisables sont devenus la principale mesure à utiliser pour évaluer l'utilisation des fonds propres du FIDA depuis l'approbation de la Politique d'adéquation des fonds propres en 2019. Cet indicateur englobe et recouvre l'ensemble des composantes et des principales décisions liées au modèle financier et opérationnel du FIDA, notamment la capacité d'octroi de prêts et de dons, les degrés de concessionnalité, la qualité du portefeuille de prêts, les risques de marché, le statut de créancier privilégié, etc. Les fonds propres utilisables demeurent la principale limite obligatoire à respecter pour que la politique reste conforme aux meilleures pratiques internationales, ce qui implique de fonder la capacité d'engagement sur des indicateurs tenant compte des risques. Cela permet en outre à la politique d'être bien équipée pour évaluer, à l'avenir, d'éventuelles stratégies d'optimisation des fonds propres, pouvant être utilisées pour améliorer le profil de risque du Fonds. L'allégement des exigences de fonds propres résultant de l'application éventuelle de telles stratégies à l'avenir pourrait en définitive donner plus de lexis pour octroyer des prêts, ce qui irait dans le sens de la mission du FIDA. Plus généralement, tout comme la création de zones de gestion (cf. par. 17), l'accent mis sur les fonds propres utilisables offre un cadre solide permettant d'évaluer chaque choix de politique opérationnelle à l'aune de son impact hypothétique sur les fonds propres du FIDA. Les arbitrages pourront ainsi être effectués en connaissance de cause, ce qui favorisera la prise de décisions éclairées.
13. **Amélioration de la méthode de calcul du ratio de fonds propres utilisables.** Dans le cadre de la politique proposée, il est envisagé d'apporter quelques améliorations à la méthode quantitative appliquée pour déterminer les fonds propres utilisables du FIDA, notamment pour ce qui concerne le calcul des fonds propres initiaux disponibles, les contributions à recevoir et les billets à ordre étant désormais inclus dans les fonds propres initiaux disponibles, tandis qu'il est proposé de déduire une part des dons relevant du Cadre pour la soutenabilité de la dette qui n'ont pas été décaissés. Concernant l'utilisation des fonds propres, la politique proposée permettra d'introduire une méthode d'ajustement plus prudente pour les prêts concessionnels non décaissés et d'améliorer les mesures des risques de marché et des risques opérationnels. Dans l'ensemble, la politique proposée conduit à une révision à la baisse du montant des fonds propres utilisables, qui s'établit à environ 75 millions d'USD. L'incidence sur le ratio de fonds propres utilisables de décembre 2024 est négligeable, puisqu'elle équivaut à une baisse de 1,8 point de pourcentage, faisant passer le ratio de 38,6% à 36,8%.
14. **Prise en compte d'expositions supplémentaires.** La version révisée de la Politique d'adéquation des fonds propres comporte les modifications nécessaires pour étendre son applicabilité à d'autres types d'expositions conformément à l'évolution de la stratégie financière du FIDA, notamment l'utilisation éventuelle de garanties et l'inscription des expositions sur les opérations non souveraines au bilan du FIDA.
15. **Risque de contrepartie dans les opérations sur instruments dérivés.** Le risque de contrepartie fait désormais l'objet d'une rubrique spécifique dans la Politique d'adéquation des fonds propres; auparavant, la référence à ce risque était implicite et une clarification était nécessaire. Le FIDA a accru son utilisation des instruments dérivés à des fins de couverture. Lors de l'approbation de la précédente version de la politique, l'exposition du FIDA aux instruments dérivés était limitée.
16. **Suppression de la limite du ratio de levier.** La Politique d'adéquation des fonds propres établie en 2019 conservait la limite existante fondée sur le ratio de levier à titre d'indicateur complémentaire non fondé sur les risques. Toutefois, par prudence, dans la pratique du FIDA, la limite de l'effet de levier est devenue la principale limite contraignante déterminant la future capacité de rétrocession de

prêts. Contrairement aux fonds propres utilisables, la limite de l'effet de levier n'est pas sensible au risque; elle ne permet pas d'évaluer la pertinence du risque inhérent au modèle opérationnel du FIDA (c'est-à-dire aux actifs du FIDA) et est sans conséquence pour les futures stratégies éventuelles d'optimisation des fonds propres, limitant ainsi l'efficacité de la gestion des fonds propres du FIDA. L'examen indépendant des cadres d'adéquation des fonds propres demandé par le G20 a préconisé un examen de la pertinence des limites obligatoires non fondées sur les risques imposées à l'activité de prêt. Les agences de notation, comme Fitch, ont par ailleurs souligné, dans la dernière actualisation des critères de notation, l'importance des ratios de fonds propres sensibles au risque (dans le cas de Fitch, le ratio fonds propres utilisables/actifs pondérés des risques, ou ratio FRA), et ont fait de ces ratios le principal critère d'évaluation de la capitalisation des institutions multilatérales de prêt. Il est proposé, dans la Politique révisée d'adéquation des fonds propres, de supprimer la limite de l'effet de levier, de sorte que les fonds propres utilisables constituent la principale mesure à utiliser pour évaluer la capitalisation du FIDA. Le FIDA continuera d'appliquer une approche prudente en matière d'effet de levier et de fixation de sa capacité programmatique future, déterminée par le calcul des ratios de fonds propres interne (fonds propres utilisables) et externes (agences de notation), complété par les seuils de gestion, récemment créés. Le FIDA continuera ainsi de surveiller attentivement ses ratios relatifs aux fonds propres et à l'effet de levier.

17. **Introduction de seuils de gestion, d'un plan d'optimisation du capital et d'un plan de préservation du capital.** La Politique révisée d'adéquation des fonds propres propose de renforcer le processus de gestion des fonds propres du FIDA en définissant des zones de gestion en fonction du ratio de fonds propres utilisables et des ratios de fonds propres applicables des agences de notation, de sorte que la disponibilité en fonds propres puisse être maintenue dans la durée, y compris en période de tensions. Cette approche est conforme aux meilleures pratiques en vigueur, appliquées avec succès dans des institutions financières internationales analogues, ainsi qu'aux recommandations formulées par le Bureau de l'audit et de la surveillance selon lesquelles l'ajout de seuils supplémentaires complétant la limite fixée par la politique permettrait la mise en place de mesures d'atténuation suffisamment longtemps à l'avance. Ces zones, de même que le plan d'optimisation continue du capital et le plan de préservation du capital, récemment élaborés, visent à donner au FIDA la visibilité nécessaire pour préserver et renforcer sa capacité financière à long terme. La direction du FIDA prendra des mesures proactives pour optimiser l'utilisation de sa base de fonds propres, conformément au processus de gouvernance relatif aux seuils de gestion définis dans la Politique d'adéquation des fonds propres.
18. **Cadre de tests de résistance.** Les tests de résistance étaient principalement axés sur une analyse de sensibilité à un seul facteur et sur des chocs isolés. Ce processus est enrichi par des analyses de scénarios, la référence à des facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance et des tests de résistance inversés¹.
19. **Améliorations rédactionnelles visant à clarifier le contenu du document.** La politique actualisée ne fait plus référence à certains postes du bilan ou à certains chiffres relatifs à une période donnée, qui ne sont plus pertinents. Pour garantir la cohérence et la stabilité de la politique dans le temps, il est préférable d'éviter de faire référence à des chiffres spécifiques. La politique révisée comporte aussi des modifications dans la section sur la gouvernance et les responsabilités en lien avec l'évolution de la structure de gouvernance du FIDA.

¹ Les tests de résistance inversés font référence à un processus permettant au FIDA d'étudier des scénarios extrêmes susceptibles d'avoir des répercussions graves pour le Fonds, et de déterminer les événements ou les circonstances qui pourraient en être la cause.

III. Révision du Cadre d'emprunt intégré

20. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au Cadre d'emprunt intégré sont conformes à la stratégie d'optimisation des fonds propres du FIDA et répondent au besoin de libérer le potentiel du FIDA en matière d'impact sur le développement sans compromettre sa viabilité financière. Elles reflètent aussi le savoir-faire accru du Fonds et la complexité croissante de ses opérations financières et de son offre de produits. La proposition de renommer le document « Cadre d'emprunt du FIDA » plutôt que « Cadre d'emprunt intégré » tient compte de l'évolution des politiques du Fonds et de leur stade de maturité. Étant donné que les cadres précédents (Cadre d'emprunt souverain et Cadre des prêts concessionnels de partenaires) ont été consolidés en 2021, l'utilisation du mot « intégré » est désormais dépassée. Il est recommandé de modifier le titre du document pour que celui-ci corresponde mieux à la politique actuelle, indépendante, énonçant les directives principales suivies par le FIDA pour ses activités d'emprunt.

Gestion des liquidités – Pilier A. Prêteurs admissibles et pilier B. Instruments d'emprunt

21. La série de changements introduit les outils essentiels requis pour réaliser l'objectif 2 de la version actuelle du Cadre d'emprunt intégré du FIDA: la gestion efficace des liquidités.
22. Dans le droit fil des efforts déployés jusqu'à présent pour réaliser cet objectif, il est nécessaire d'ajouter des fournisseurs de liquidités à court terme en tant que prêteurs admissibles et d'autoriser l'utilisation d'instruments de gestion des liquidités en tant qu'instruments d'emprunt autorisés.
23. Cela permettra au FIDA d'émettre des papiers commerciaux et d'effectuer des opérations de mise en pension, deux instruments largement utilisés par des entités analogues pour gérer leurs liquidités dans le cadre de leurs opérations de trésorerie. Étant donné que ces instruments visent à satisfaire des besoins de trésorerie liés à la gestion des liquidités à court terme du FIDA, et non à financer une enveloppe destinée à l'avance aux programmes tels que le programme de prêts et dons à moyen ou long terme, le Cadre d'emprunt du FIDA exclura expressément ces montants du plan de financement annuel. En raison de la souplesse d'application et de la nature de ces instruments, il n'est pas pratique, sur le plan opérationnel, de demander une approbation préalable pour chaque opération ou pour chaque investisseur.
24. Parallèlement aux modifications proposées, un projet de résolution du Conseil des gouverneurs figure à l'annexe I du Cadre d'emprunt du FIDA. Le but de cette résolution est d'établir une distinction entre les émissions publiques de dette ayant pour objet de financer des projets et des programmes, dont le lancement relève toujours de la compétence du Conseil des gouverneurs, et les emprunts destinés à atténuer efficacement les risques inhérents à la gestion des liquidités, qui bien entendu ne doivent pas relever de la même gouvernance. Cette résolution modifierait la résolution 223/XLIV, adoptée à la quarante-quatrième session du Conseil des gouverneurs, qui était antérieure à l'introduction de l'objectif de gestion efficace des liquidités dans le Cadre d'emprunt intégré révisé, approuvé en 2023, et ne l'a donc pas pris en considération. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au Cadre d'emprunt intégré du FIDA entreront en vigueur une fois cette résolution approuvée par le Conseil des gouverneurs.

Offre de produits – Pilier C. Emploi des fonds empruntés

25. Les modifications proposées, à savoir le remplacement du mot « prêt » par le concept plus général d'« opérations » et l'expression « programmes et projets », reflètent la volonté du FIDA de diversifier son offre de produits pour mieux répondre aux besoins de ses clients – par exemple, il est possible que des garanties

partielles de crédit viennent compléter l'offre de produits si ce nouvel instrument est adopté par les États membres.

26. Compte tenu des modifications apportées à la Politique d'adéquation des fonds propres, qui prévoient que les indicateurs relatifs aux fonds propres fassent l'objet de projections et d'un suivi actifs, le paragraphe relatif à la viabilité financière, similaire sur le plan des concepts, est considéré comme redondant.

Seuils d'emprunt – Pilier D. Gouvernance des activités d'emprunt

27. Suite à l'adoption des modifications de la Politique d'adéquation des fonds propres mentionnées à la section II, les références aux seuils maximums d'emprunt établis par ladite politique seront supprimées. Selon la pratique actuelle, les plans de financement continueront d'être élaborés en tenant compte des besoins relatifs aux opérations en cours et des niveaux cibles de la programmation future; leurs montants sont évalués en fonction de la disponibilité des fonds propres à long terme cycle par cycle, et validés chaque année via l'approbation par le Conseil d'administration du document faisant état des ressources disponibles pour engagement.

Tableau 1
Changements qu'il est proposé d'apporter au Cadre d'emprunt intégré de 2023 et leur raison, par pilier

| Pilier | Changement | Raison |
|--|---|--|
| Titre | Le « Cadre d'emprunt intégré » serait renommé « Cadre d'emprunt du FIDA ». | Titre correspondant mieux à la politique actuelle, indépendante, énonçant les directives principales suivies par le FIDA pour ses activités d'emprunt |
| A. Prêteurs admissibles | Inclusion des fournisseurs de liquidités à court terme | Renforcement de la sophistication financière, de la gestion des risques et des efforts de réduction des coûts |
| B. Instruments d'emprunt | Inclusion des papiers commerciaux | Renforcement de la sophistication financière, de la gestion des risques et des efforts de réduction des coûts |
| C. Emploi des fonds empruntés | Remplacement du mot « prêt » par le concept plus général d'« opérations » et par l'expression « programmes et projets » | Cohérence entre les initiatives institutionnelles conformément à l'ambition du FIDA de diversifier son offre de produits pour mieux répondre aux besoins de ses clients (par exemple, cela permettrait d'utiliser des fonds empruntés pour effectuer des versements couverts par des garanties partielles de crédit sous réserve de leur adoption par les États membres) |
| | Suppression du paragraphe sur la viabilité financière | Ce paragraphe est désormais redondant étant donné que la viabilité financière repose sur les projections et le suivi des indicateurs relatifs aux fonds propres. |
| D. Gouvernance des activités d'emprunt | Suppression des références à des seuils maximums d'emprunt | Cohérence entre les politiques financières suite aux modifications apportées à la Politique d'adéquation des fonds propres |
| E. Gestion des risques | Pas de changement | |

IV. Conclusion

28. En résumé, l'objectif général de l'initiative d'optimisation des fonds propres est de préserver, sur le long terme, la nature de fonds de développement à vocation concessionnelle du FIDA, en optimisant les ressources mises à la disposition des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et en respectant les engagements du Fonds en matière d'universalité. La mise à jour de ces politiques a pour objectif d'optimiser la capacité de prêt du Fonds, tout en lui

assurant des niveaux de solvabilité suffisamment robustes pour qu'il maintienne sa note de crédit AA+.

29. L'optimisation des fonds propres est un long parcours, jalonné d'étapes qui permettront au FIDA de renforcer son impact en faveur des populations rurales. Il ne s'agit pas simplement d'un débat de nature financière, mais plutôt d'un outil permettant de faire en sorte que la stratégie définie par le Conseil d'administration soit financée le plus efficacement possible, tout en garantissant la viabilité financière à long terme du Fonds, même en période de tension.
30. Le présent document-synthèse sur l'initiative d'optimisation des fonds propres menée par le FIDA s'accompagne des versions révisées de la Politique d'adéquation des fonds propres et du Cadre d'emprunt intégré, qui seront toutes deux soumises à l'approbation du Conseil d'administration à sa cent quarante-sixième session.