
Version révisée du Cadre d'emprunt intégré

Cote du document: EB 2025/146/R.24

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

Date: 31 octobre 2025

Distribution: Restreinte

Original: Anglais

POUR: APPROBATION

Documents de référence:

Mise à jour du Cadre d'emprunt intégré ([EB 2023/138/R.8](#))

Politique d'adéquation des fonds propres ([EB 2019/128/R.43](#)),

Politique de liquidité ([EB 2020/130/R.32](#)),

Ressources disponibles pour engagement ([EB 2022/137/R.12](#)),

Principes relatifs au cadre de gestion actif-passif du FIDA

([EB 2019/128/R.46](#))

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à approuver la version révisée du Cadre d'emprunt intégré, exposé dans le présent document. Le Conseil d'administration est en outre invité à approuver le renvoi au Conseil des gouverneurs, pour adoption, du projet de résolution figurant à l'annexe I. Le cadre révisé entrera en vigueur dès l'adoption du projet de résolution par le Conseil des gouverneurs.

Questions techniques:

Gulnara Yunusova

Directrice et Trésorière
Division des services de trésorerie
courriel: g.yunusova@ifad.org

Natalia Toschi

Cheffe de l'Unité de financement
Division des services de trésorerie
courriel: n.toschi@ifad.org

Table des matières

I.	Version révisée du Cadre d’emprunt intégré	1
A.	Objectifs et portée	1
II.	Les cinq piliers de l’activité d’emprunt du FIDA	1
A.	Prêteurs admissibles	1
B.	Instruments d’emprunt	2
C.	Emploi des fonds empruntés	3
D.	Gouvernance des activités d’emprunt	3
E.	Gestion des risques	4

I. Version révisée du Cadre d'emprunt intégré

A. Objectifs et portée

1. La version révisée du Cadre d'emprunt intégré sert un double objectif:
 - i) **Objectif 1. Obtenir des fonds en temps voulu et de manière économique pour le décaissement aux fins des opérations du FIDA:** garantir l'accès en temps voulu aux ressources empruntées pour étayer les opérations du FIDA.
 - ii) **Objectif 2. Gestion efficace des liquidités:** mobiliser les fonds nécessaires pour maîtriser les besoins de liquidités du FIDA et gérer efficacement les liquidités dans les opérations de trésorerie.
2. **Le Cadre d'emprunt a pour objet d'établir et de réglementer les cinq piliers de l'activité d'emprunt du FIDA suivants:**
 - A) prêteurs admissibles;
 - B) instruments d'emprunt;
 - C) emploi des fonds empruntés;
 - D) gouvernance des activités d'emprunt;
 - E) gestion des risques.

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

A. Prêteurs admissibles

3. Les prêteurs suivants sont admissibles au titre du Cadre d'emprunt du FIDA:
 - i) **États souverains et institutions financées par un État.** Le terme « États souverains » désigne les États membres du FIDA et les États souverains qui n'en sont pas membres. Le terme « 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.
 - ii) **Institutions supranationales et multilatérales.** Ces institutions sont des contreparties évidentes pour le FIDA. Le Fonds continuera d'informer les membres du Conseil d'administration, au moyen de la plateforme interactive réservée aux États membres, de toute opération d'emprunt ou de placement privé de titres de créance conclue avec une institution supranationale ou multilatérale, et ce, avant la procédure d'examen applicable du Comité d'audit, afin que les membres puissent faire part de leurs éventuelles réserves concernant l'opération proposée. Ces réserves seront abordées, selon qu'il convient, avant que la proposition visée ne soit soumise au Comité d'audit pour examen lors de la réunion y afférente, puis à l'approbation du Conseil d'administration.
 - iii) **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 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, entités qui constituent, pour le FIDA, un vaste potentiel inexploité. Le marché ESG a enregistré une croissance dynamique, comme le montre la progression du nombre de signataires des Principes pour l'investissement responsable¹, démarche soutenue par l'Organisation des Nations Unies, et du volume des actifs sous gestion. Parallèlement à l'intérêt

¹ Comme indiqué en plus amples détails dans l'encadré 1.

accru des investisseurs, le volume des obligations vertes, sociales et durables connaît une croissance inédite.

- iv) **Fournisseurs de liquidités à court terme.** Il s'agit principalement de fonds communs de placement sur le marché monétaire, de banques, de compagnies d'assurance, de fonds de pension et d'autres grandes entités juridiques disposant de liquidités excédentaires et souhaitant investir à court terme pour les gérer efficacement.
- 4. **La règle relative à l'additionnalité** s'applique aux prêts concessionnels de partenaires, mais pas aux autres types de prêts².
- 5. **Les institutions financées par un État, les institutions supranationales et multilatérales et les investisseurs institutionnels privés à impact n'obtiennent pas de droits de vote.** Étant donné qu'ils ne contribuent pas à la reconstitution des ressources du FIDA, ces prêteurs ne possèdent pas de droits de vote, et la règle relative à l'additionnalité, conçue pour parer au risque de substitution, ne s'applique pas (sauf en ce qui concerne les prêts concessionnels de partenaires accordés par des États membres du FIDA ou des institutions financées par un État).

B. Instruments d'emprunt

- 6. Les instruments d'emprunt suivants sont admissibles au titre du Cadre d'emprunt du FIDA:
 - i) **Prêts concessionnels de partenaires.** Le prêt concessionnel de partenaire est un instrument essentiel dans le cadre financier d'une institution financière internationale, Il se définit comme un prêt concessionnel (c'est-à-dire, assorti de taux d'intérêt nettement inférieurs à ceux du marché, de longues échéances, ou de longs différés d'amortissement, par exemple) soumis à certaines conditions – qui, dans le cas du FIDA, sont énoncées dans le rapport sur la reconstitution des ressources correspondant –, et comprenant un élément de libéralité qui confère au prêteur certains droits de vote. Un prêt concessionnel de partenaire accordé par une institution financée par un État confère à l'État membre qui détient ou contrôle ladite institution des droits de vote pour l'élément de libéralité du prêt.
 - ii) **Prêts autres que les prêts concessionnels de partenaires.** Prêt échappant aux modalités et conditions régissant les prêts concessionnels de partenaires, qui ne confèrent pas de droits de vote.
 - iii) **Placements obligataires privés.** Titres vendus directement à un investisseur institutionnel privé, plutôt que dans le cadre d'une offre publique.
 - iv) **Outils de gestion de la liquidité** Outils financiers à court terme permettant de gérer efficacement les flux de trésorerie et de faire face aux obligations à court terme. Parmi les instruments les plus utilisés dans cette catégorie figurent le papier commercial (titre de créance à court terme non garanti émis pour lever des fonds à des fins opérationnelles immédiates, et dont l'échéance n'atteint généralement pas un an) et les accords de mise en pension (accords d'emprunt à court terme garantis par lesquels une partie

² La règle d'additionnalité fait obligation à l'État membre qui accorde un prêt concessionnel de partenaire (soit directement soit par l'intermédiaire d'une institution financée par l'État concerné) 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 un montant total de contributions équivalentes à un don (c'est-à-dire la contribution aux ressources de base plus l'élément de libéralité du prêt concessionnel) égal au moins à la 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 est égale à 100% de la contribution moyenne aux ressources de base, en monnaie nationale, aux deux dernières reconstitutions [en l'occurrence, pour la Treizième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA13), il s'agit de FIDA12 et de FIDA11].

vend des titres en s'engageant à les racheter à une date et à un prix spécifiés)³.

C. Emploi des fonds empruntés

7. **Le FIDA emprunte des fonds pour soutenir ses opérations et gérer efficacement ses liquidités conformément à son Cadre de gestion actif-passif.** Le Fonds continue d'emprunter pour accroître son impact en matière de développement L'emprunt est également source de fonds destinés à la gestion efficace des liquidités. Cela suppose la maîtrise des besoins en liquidités eu égard à la Politique de liquidité et à la note de crédit, y compris pour ce qui est du recours provisoire à la gestion des garanties. Les emprunts continuent d'être gérés au niveau du bilan et conformément au Cadre de gestion actif-passif du FIDA⁴.
8. Dans le cadre d'une gestion actif-passif dynamique, la condition suivante continue 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). Dans quelques cas, un instrument thématique sans affectation particulière à un sous-ensemble de projets ou programmes peut être envisagé, mais uniquement si le thème proposé s'inscrit dans la mission fondamentale du FIDA et qu'il est étroitement lié à l'ensemble du portefeuille de prêts du Fonds⁵.
9. **Ces conditions s'appliquent 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 imposées par le prêteur.

D. Gouvernance des activités d'emprunt

10. **Le Conseil d'administration approuve le plan de financement annuel.** Les niveaux indicatifs totaux des opérations d'emprunt pour un cycle triennal donné sont 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 aux fins des projets et programmes sont articulés dans un plan de financement intégré au document faisant état des ressources disponibles pour engagement. Le plan de financement et les ressources disponibles pour engagement sont approuvés chaque année par le Conseil d'administration. Le plan de financement inclut des détails sur les montants d'emprunt réels, engagés, planifiés et nouveaux.
11. **Le Président approuve les différentes opérations, les accords de prêt et les investisseurs potentiels après la conclusion de la procédure de vigilance.** La procédure de vigilance appliquée aux investisseurs institutionnels privés, telle que décrite dans l'encadré 1, est robuste et a fait ses preuves. Cette procédure reste en application et le pouvoir d'approuver les investisseurs potentiels et opérations afférentes est dévolu au Président⁶. Les fournisseurs de liquidités à court terme et opérations connexes, étant donnée la nature et la brève échéance des opérations, ne sont pas assujettis à une approbation préalable.

³ La mise en pension prend la forme juridique d'une vente et rachat d'un titre, et non d'un instrument d'emprunt, mais se comporte économiquement comme un prêt ou dépôt garanti (le principal intérêt d'une mise en pension est justement l'emprunt et le prêt de liquidités).

⁴ [EB 2019/128/R.46](#).

⁵ L'utilisation des produits sera finalement reprise dans l'accord bilatéral.

⁶ La procédure de vigilance ne s'applique pas aux États souverains, aux institutions financées par un État ni aux institutions supranationales et multilatérales. Elle s'applique en revanche aux fonds de pension à capitaux publics et aux compagnies d'assurance.

Encadré 1

Mesures de vigilance à l'égard des investisseurs institutionnels privés à impact

Les investisseurs institutionnels privés à impact sont assujettis à des mesures de vigilance internes inspirées de la procédure en vigueur pour les partenariats du FIDA avec le secteur privé. Ils sont évalués à l'aune des critères ci-après, récemment examinés et actualisés par la direction:

- i) **Conditions minimales de collaboration.** Dans la perspective d'une collaboration, le FIDA prend pour point de départ les critères de base définis dans les Directives pour la coopération entre les Nations Unies et le secteur privé (novembre 2009). Ainsi, le FIDA ne collabore pas avec des entités commerciales qui sont complices de violations des droits de la personne, tolèrent le travail forcé ou obligatoire ou le travail des enfants, participent à la vente ou à la fabrication de mines antipersonnel ou de bombes à fragmentation ou ne respectent pas les obligations et responsabilités énoncées par l'Organisation des Nations Unies. De même, le FIDA ne collabore pas avec des entités commerciales qui enfreignent les sanctions établies par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies.
- ii) **Profil ESG et évaluation du risque de réputation.** La performance d'un investisseur institutionnel à impact potentiel au regard des critères ESG est examinée à l'aide d'indicateurs issus de plusieurs sources spécialisées, notamment les notes de risque ESG attribuées par des plateformes spécialisées telles que Sustainalytics (www.sustainalytics.com) et RepRisk (www.reprisk.com). En outre, le Département des relations extérieures du FIDA évalue chaque investisseur institutionnel privé à impact pour détecter tout lien (direct ou indirect) actuel ou préexistant avec le FIDA, afin de veiller à prévenir tout conflit d'intérêts potentiel.
- iii) **Concordance des mandats.** Le FIDA évalue la mission et les priorités de chaque investisseur potentiel, notamment en ce qui concerne son adhésion aux normes du secteur ou aux recommandations pertinentes, comme les Principes des Nations Unies pour l'investissement responsable (www.unpri.org)⁷ ou le Pacte mondial des Nations Unies (www.unglobalcompact.org)⁸.
- iv) **Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.** Le FIDA a élaboré un questionnaire de connaissance du client conforme aux normes internationales et aux pratiques appliquées dans d'autres institutions comparables. Ce questionnaire évalue les politiques et procédures mises en place par les contreparties en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et d'application des sanctions, la formation de leur personnel et la procédure de surveillance et de signalement des activités suspectes. Ce questionnaire, dans sa version la plus récente, est intégré à la procédure de vigilance suivie par le FIDA à l'égard des éventuels investisseurs institutionnels privés à impact. Conformément à sa Politique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, le FIDA mène en outre des recherches relatives aux nouveaux investisseurs potentiels en s'appuyant sur des bases de données ayant trait à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et conformes aux normes du secteur.
- v) **Relations avec d'autres institutions de financement du développement** Les relations existantes avec d'autres IFD, notamment l'exposition des investisseurs à des institutions comparables, sont évaluées et font l'objet de rapports.

12. **Le Conseil d'administration est informé de toutes les opérations de prêt ou de placement privé.** La direction informe le Conseil de chaque accord de prêt ou émission de placement privé. La note à cet effet inclut toutes les informations pouvant être rendues publiques⁹ sur l'opération, ainsi que l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan de financement.

E. Gestion des risques

13. **Les emprunts continuent d'être gérés au niveau du bilan, conformément au Cadre de gestion actif-passif, les informations pertinentes à cet effet étant communiquées.** 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. Le Cadre de gestion actif-passif du FIDA a été mis en place pour

⁷ Les six Principes pour l'investissement responsable sont un ensemble de principes d'investissement appliqués de manière volontaire, qui proposent un éventail d'actions possibles afin d'incorporer les enjeux ESG dans les pratiques d'investissement. Mis au point par des investisseurs sous la conduite de l'Organisation des Nations Unies, ces principes ont remporté l'adhésion d'une base mondiale de signataires représentant la majorité des actifs gérés par des professionnels.

⁸ Le Pacte Mondial des Nations Unies aide les entreprises à mener leurs activités de façon responsable en alignant leurs stratégies et leurs opérations sur dix principes touchant les droits de la personne, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption. Il encourage l'adoption de mesures stratégiques visant à atteindre des objectifs sociétaux plus larges, comme les objectifs de développement durable, en mettant l'accent sur la collaboration et l'innovation.

⁹ Dans la mesure du possible et si besoin est, les exigences de confidentialité des investisseurs sont respectées.

gérer de manière globale les risques encourus au regard du bilan. L'encadré 2 présente les principaux éléments relatifs aux expositions que le FIDA doit surveiller et au sujet desquelles il doit communiquer.

Encadré 2

Suivi et gestion des expositions relevant de la gestion actif-passif

La gestion actif-passif est une pratique utilisée par les institutions financières pour atténuer les risques financiers découlant d'une asymétrie entre actifs et passifs. Une asymétrie entre le profil financier des actifs et celui des passifs sur le plan des monnaies, des taux d'intérêt ou des durations ou échéances peut exposer l'institution au risque de ne pas pouvoir honorer ses obligations de remboursement, et donc d'éroder ses fonds propres.

La stratégie globale du FIDA consiste à veiller à faire correspondre étroitement ses éléments d'actif et de passif, notamment en utilisant des produits dérivés pour couvrir les risques financiers. Le Cadre de gestion actif-passif du FIDA, qui définit les grandes lignes du suivi et de la communication des expositions relevant de la gestion actif-passif, s'articule autour des principes suivants:

- i) maintenir un volume de liquidités suffisant pour honorer les obligations du FIDA, à savoir les demandes de décaissement des clients et le service de sa dette;
- ii) gérer correctement la composition par monnaie de ses éléments d'actif et de passif en vue de limiter les pertes résultant de fluctuations ou d'une réduction de la capacité de financement du FIDA;
- iii) protéger le FIDA contre les fluctuations des taux d'intérêt du marché afin d'atténuer l'instabilité des revenus et d'éviter une réduction du capital.

Les risques susmentionnés sont mesurés au regard de limites établies, qui sont précisées dans plusieurs politiques. Certaines mesures sont communiquées en interne aux comités financiers et constituent la base de la planification financière, tandis que d'autres sont communiquées périodiquement aux organes directeurs.

Gestion du risque de liquidité. La Politique de liquidité établit le niveau cible de liquidité et l'exigence de liquidité minimale que le FIDA doit respecter pour honorer ses obligations, même en situation de tension. Elle couvre intrinsèquement tous les flux de trésorerie liés à l'activité d'emprunt.

Un **risque de refinancement** peut découler d'une asymétrie d'échéances entre actifs et passifs. L'échéance moyenne résiduelle des actifs est comparée à l'échéance moyenne résiduelle des emprunts pour garantir une correspondance étroite.

Gestion du risque de change. Le FIDA peut emprunter dans une devise différente de celle de la rétrocession. Le risque de change est géré en faisant correspondre la monnaie des emprunts avec celle des actifs financés, et en ayant recours à des instruments de couverture du risque de change si nécessaire. Des fonds propres sont alloués en regard du risque de change résiduel non couvert.

Gestion du risque de taux d'intérêt. Pour le Fonds, l'objectif de la gestion du risque de taux d'intérêt est de réduire le risque de pertes résultant d'une asymétrie de durée entre ses actifs (portefeuille de placements et portefeuille de prêts) et ses éléments de passif (ressources empruntées). Le FIDA atténue le risque de taux d'intérêt en veillant à ce que les passifs à taux fixe (comme les prêts concessionnels de partenaires) financent des prêts à taux fixes (comme les prêts du FIDA assortis de conditions mixtes) et à ce que les actifs à taux variable (prêts du FIDA accordés à des conditions ordinaires) soient financés par des passifs indexés sur le même taux de base variable (LIBOR ou Euribor, généralement).

14. **Planification des fonds propres.** L'adéquation des fonds propres est un indicateur de la solvabilité du FIDA, qui est utilisé pour mesurer 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 sont 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 détermine les limites applicables au plan de financement annuel.
15. **Risque de conflit d'intérêts et risque de réputation.** Pour les prêts et les placements privés, le FIDA applique en interne des mesures de vigilance à l'égard des nouveaux prêteurs potentiels pour évaluer tout risque éventuel de réputation ou de conflit d'intérêts. Les investisseurs institutionnels privés à impact font l'objet d'un examen critique plus détaillé, comme indiqué plus haut dans l'encadré 1.

16. **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.
17. **Risque juridique.** Comme il est d'usage sur les marchés financiers internationaux, les instruments financiers (ainsi que tout accord relatif à une couverture, à des services, etc.) conclus avec des contreparties peuvent être assujettis au droit national. Les différends peuvent être soumis à un mécanisme approprié de résolution et d'application des droits des parties, convenu entre le FIDA et le prêteur potentiel ou la partie concernée. La direction mène les négociations avec le concours d'un conseiller juridique extérieur, s'il y a lieu, dans les juridictions concernées. Sous réserve des dispositions relatives au règlement des différends, aucune disposition des accords susvisés ne saurait être considérée comme une dérogation aux privilèges et aux immunités du FIDA.

Projet de résolution .../XLVIII

Approbation des modifications apportées à la résolution 223/XLIV du Conseil des gouverneurs

Le Conseil des gouverneurs du FIDA, compte tenu de la résolution 223/XLIV,

Décide d'apporter à la résolution 223/XLIV les modifications ci-après, signalées par le texte souligné pour les ajouts et barré pour les suppressions:

« Décide ce qui suit:

~~Tout lancement par le FIDA d'une activité d'emprunt sur les marchés~~ Toute offre publique initiale de titres de créance destinés à financer des projets ou programmes doit d'abord être examinée et entérinée par le Conseil d'administration et, ~~en définitive,~~ approuvée par le Conseil des gouverneurs.

Le FIDA peut émettre des placements privés et des papiers commerciaux. »