
Examen de la suite donnée à la réponse de la direction à l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA menée en 2018**Réponse de la direction du FIDA**

Cote du document: EC 2023/123/W.P.5/Add.1

Point de l'ordre du jour: 4

Date: 27 septembre 2023

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Comité de l'évaluation est invité à examiner le présent document.

Questions techniques:**Hernán Alvarado**

Vice-Président adjoint, Responsable des finances en chef et Contrôleur principal
Département des opérations financières
courriel: h.alvarado@ifad.org

Alberto Cogliati

Vice-Président adjoint et Responsable en chef de la gestion des risques
Bureau de la gestion globale des risques
courriel: a.cogliati@ifad.org

Examen de la suite donnée à la réponse de la direction à l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA menée en 2018 – Réponse de la direction du FIDA

I. Introduction

1. La direction accueille favorablement la possibilité de poursuivre le dialogue qui lui est offerte par l'examen de la suite donnée à l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA menée en 2018. Plus particulièrement, elle se félicite de l'hommage rendu aux travaux entrepris depuis 2018, qui ont permis au FIDA d'évoluer en tant qu'institution de financement du développement. Le rapport salue également les deux notes très élevées (AA+) décernées par les agences de notation Standard & Poor's et Fitch, ce qui permet au FIDA d'optimiser l'effet de levier sur son bilan.
2. Dans l'ensemble, la direction souscrit au constat dressé et approuve les prochaines étapes présentées, tout en s'en tenant à une position différente en ce qui concerne le principal enjeu que représente la viabilité financière. Elle prend également note des observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) sur les prochaines étapes, qui recoupent en partie des mesures déjà en cours. D'autre part, pour définir les prochaines étapes pour couvrir les frais de fonctionnement et élargir la gamme des options de prêt, il sera important d'examiner si les options disponibles sont applicables, compte tenu de la nature du FIDA, qui est un fonds concessionnel dont les ressources sont reconstituées périodiquement. De plus, il sera essentiel d'examiner dans quelle mesure les indications fournies dans l'examen correspondent à la mission du FIDA, telle qu'elle est définie dans les politiques et les résolutions relatives aux reconstitutions des ressources convenues avec les États membres. Il est également primordial de se conformer aux attentes des agences de notation.

II. Considérations relatives aux principales constatations

3. **La direction partage l'avis d'IOE selon lequel il est important de préserver la viabilité financière du FIDA** pour lui permettre à la fois de remplir sa mission et de répondre aux besoins de développement de son groupe cible. Cela étant, **la viabilité financière doit être mesurée à l'aune du mandat et du modèle opérationnel spécifiques du FIDA**. Le FIDA est un fonds dont les ressources sont reconstituées périodiquement, qui fournit essentiellement des financements concessionnels, y compris sous forme de dons, et qui s'adresse aux ruraux pauvres les plus marginalisés et les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Les paragraphes suivants présentent des éléments importants à prendre en considération à cet égard.
4. **Premièrement, les « pertes d'exploitation » mises en évidence dans l'examen sont conformes au modèle opérationnel du FIDA**. Elles découlent du traitement comptable des dons en tant que charges au moment du décaissement et de la comptabilisation des contributions aux reconstitutions en tant que fonds propres, et non en tant que recettes. Ces contributions ne figurent donc pas dans le compte de résultat du FIDA. Les pertes comptables du FIDA, comptabilisées conformément aux Normes internationales d'information financière, sont bien connues de la direction, du Comité d'audit et du Conseil d'administration¹. D'autres organismes à vocation concessionnelle financés par la reconstitution de leurs ressources, tels que l'Association internationale de développement (IDA) du

¹ Comme indiqué dans l'état du résultat global (FIDA seulement) qui figure dans le document EB 2023/138/R.17, la perte globale totale s'élève à 699,2 millions d'USD pour 2022.

Groupe de la Banque mondiale, subissent également des pertes d'exploitation ou des pertes comptables en raison de la nature de ce modèle opérationnel. Le compte de résultat ajusté de l'IDA fait apparaître des pertes d'exploitation d'environ 11 milliards d'USD au cours des cinq derniers exercices. Celles-ci sont principalement dues à des dépenses d'exploitation supérieures à 16 milliards d'USD.

5. **Deuxièmement, les contributions des États membres constituent l'élément central des fonds concessionnels qui dépendent de la reconstitution de leurs ressources, tels que le FIDA et l'IDA**, et font partie intégrante de leur modèle opérationnel et de leur architecture financière uniques. Ainsi, une partie des pertes d'exploitation de l'IDA au cours des cinq dernières années a été financée par les contributions des États membres (comme c'est le cas pour le FIDA). Toutefois, contrairement au FIDA, l'IDA a par ailleurs bénéficié d'environ 1,5 milliard d'USD de contributions versées par des institutions apparentées (la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Société financière internationale et d'autres fonds fiduciaires). Si le FIDA adoptait une démarche similaire, en tenant compte du montant des contributions encaissées ces dix dernières années, il dégagerait un excédent net moyen de 89 millions d'USD par an.
6. **Par conséquent, la viabilité financière du FIDA sera maintenue grâce à l'appui solide des États membres**, dont témoignent les reconstitutions des ressources du FIDA auxquelles ils contribuent depuis sa création. Dans le droit fil du mandat et du modèle opérationnel du FIDA, sa viabilité financière repose sur la croissance des fonds propres (ou de l'appui de ses Membres) au fil du temps, et non sur les résultats d'exploitation de l'institution tels qu'ils ressortent de son compte de résultat. Ne prendre en compte que ces derniers éléments reviendrait à s'en tenir à une perspective comptable. Le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales et les agences de notation partagent ce point de vue.
7. **Conformément aux constatations de l'examen, la direction s'est engagée à entreprendre un examen approfondi des conditions de prêt du FIDA** afin d'envisager tous les arbitrages possibles entre la viabilité et la concessionnalité, tout en conservant un avantage concurrentiel par rapport à d'autres institutions de financement du développement. Les limites actuellement imposées par les politiques en vigueur ne permettent pas au FIDA d'accroître ses revenus en augmentant les taux d'intérêt ou le volume des prêts à des conditions ordinaires, au risque de dévier de sa mission. Toutefois, la direction convient que si les recettes du FIDA étaient plus élevées, une plus grande part des contributions aux reconstitutions des ressources pourrait servir à financer des dons plutôt qu'à prendre en charge les frais de fonctionnement du Fonds.
8. **Par ailleurs, et conformément aux constatations de l'examen, le FIDA procède actuellement à l'évaluation de sa stratégie financière à l'horizon 2030 et au-delà**, qui comprend un examen du ratio d'endettement optimal. Le rapport invite le FIDA à relever la limite de l'effet de levier au-delà des 50% actuels, car ce niveau est jugé trop prudent par rapport à ses pairs. La direction s'est engagée à intégrer les recommandations spécifiques et plausibles formulées dans un rapport récemment établi par un groupe d'experts mis en place par le G20 et chargé d'analyser les dispositifs d'adéquation des fonds propres des banques multilatérales de développement². Il n'est toutefois pas tout à fait juste de comparer la capacité d'effet de levier du FIDA à celle des banques multilatérales de développement, compte tenu des différences très importantes qui existent sur le plan du portefeuille de prêts et du capital exigible, qui sont des variables clés de l'effet de levier.

² Boosting MDBs' Investing Capacity, An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks (2022). Voir <https://cdn.gihub.org/umbraco/media/5094/caf-review-report.pdf>.

9. **Enfin, la comparaison des ratios de levier de l'IDA et du FIDA doit être replacée dans son contexte.** Si le ratio de levier est celui utilisé dans la méthodologie de Moody's, qui se réfère au ratio actifs/fonds propres plutôt qu'au ratio dette/fonds propres³, celui du FIDA (selon Moody's) est estimé à environ 1/1, soit un niveau similaire à celui de l'IDA, comme le mentionne le rapport. En revanche, si l'on exprime l'effet de levier sous la forme d'un ratio dette/fonds propres, l'effet de levier actuel du FIDA reste de l'ordre de 30%, tandis que celui de l'IDA est estimé à moins de 20%. Cela s'explique en partie par le fait que le FIDA a davantage recours à l'emprunt pour financer l'exécution de son mandat que l'IDA.

III. Point de vue de la direction sur les prochaines étapes

10. La direction a examiné attentivement les constatations et les analyses d'IOE sur les prochaines étapes, qui fournissent des idées précieuses pour nourrir le dialogue, et apprécie leur orientation générale. Toutefois, elle souhaite mettre en avant certaines considérations importantes, détaillées ci-dessous.
11. **Couverture des frais de fonctionnement du FIDA.** La direction partage l'avis d'IOE s'agissant de certains des points soulevés en ce qui concerne les frais de fonctionnement, mais souhaite attirer l'attention sur les limites suivantes:
- i) Comme cela a été mentionné ci-dessus, la direction a entrepris de revoir sa stratégie financière à l'horizon 2030 et au-delà. Il est toutefois important de noter que le modèle opérationnel du FIDA et sa nature de fonds concessionnel dont les ressources sont reconstituées périodiquement ne lui permettent pas d'augmenter considérablement sa capacité d'endettement.
 - ii) La direction convient que l'augmentation du volume des prêts à des conditions ordinaires pourrait aider le Fonds à accroître cette source de recettes. Cette option est toutefois difficilement applicable compte tenu des seuils d'adéquation des fonds propres en vigueur au FIDA (c'est-à-dire le ratio d'endettement – dette/fonds propres – et la notation moyenne du portefeuille de prêts) et des résolutions relatives à la reconstitution des ressources convenues avec les États membres.
 - iii) Le rapport mentionne que le FIDA devrait augmenter ses taux d'intérêt de 2,20% pour couvrir ses frais de fonctionnement, mais il reconnaît également qu'une telle augmentation n'est pas réalisable et recommande que le FIDA et ses Membres discutent d'augmentations de commissions ou de taux réalisables. Dans la mise à jour de la tarification des prêts à des conditions ordinaires du FIDA de 2023⁴, la direction a introduit le principe de mécanisme de répercussion du coût du financement sur les emprunteurs lors de la tarification des prêts à des conditions ordinaires, de manière à préserver la viabilité financière. Cette politique a été approuvée par le Conseil d'administration en mai 2023. Nonobstant les progrès susmentionnés, la direction s'est engagée à entreprendre un examen approfondi des conditions de prêt du FIDA, afin d'envisager tous les arbitrages possibles entre la viabilité et la concessionnalité.
12. **Offrir aux emprunteurs une gamme plus large d'options de prêt.** La direction partage l'avis d'IOE concernant certains des points soulevés, mais insiste sur les réserves suivantes:
- i) Elle convient que les prêts en monnaie locale présentent en théorie des avantages, mais une analyse plus approfondie est nécessaire pour déterminer leur pertinence pour le FIDA et la possibilité de les intégrer dans sa stratégie relativement nouvelle de collaboration avec le secteur privé. Les prêts en

³ Selon la méthodologie que Moody's applique pour les banques multilatérales de développement, l'un des principaux critères de mesure de l'adéquation des fonds propres est le ratio de levier, calculé comme étant les actifs liés au développement et les actifs liquides notés A3 ou moins divisés par les fonds propres utilisables.

⁴ Voir le document EB 2023/138/R.7.

monnaie locale font partie des options proposées dans le Cadre des opérations non souveraines dans le secteur privé; cela étant, le FIDA adopte une démarche prudente et progressive pour développer les activités avec le secteur privé.

- ii) Comme le reconnaît l'examen, une partie de l'action menée par le FIDA pour répondre aux recommandations initiales de 2018 comprenait la révision des conditions de financement proposées par le Fonds, qui permettent désormais une plus grande souplesse pour répondre aux besoins des emprunteurs. Le FIDA a complété à de nombreuses reprises son offre de conditions de prêt⁵. La direction prend note de la suggestion préconisant d'évaluer plus avant la possibilité d'ajouter un prêt à taux fixe à la gamme de produits de prêt qu'il propose et évaluera cette option dans le cadre de l'examen général des conditions de prêt.

13. **La gestion des ressources disponibles pour répondre aux demandes de décaissement des prêts concessionnels devrait être une norme opérationnelle.** La direction est du même avis. Le processus de planification des décaissements au FIDA est désormais étroitement lié aux actions menées par le Fonds en matière de planification financière. Le processus concernant les ressources disponibles pour engagement est mené en consultation avec le Département des opérations financières, le Département de la gestion des programmes et le Comité exécutif de gestion afin d'assurer la viabilité financière du FIDA à court et à moyen terme. Les scénarios financiers présentés lors des consultations sur la reconstitution des ressources respectent également le cadre de politique financière du FIDA, qui a été renforcé, comme l'indique l'évaluation au niveau de l'institution de 2018, moyennant la réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette et l'adoption du principe de niveau minimum soutenable de reconstitution des ressources, le remplacement de l'ancienne politique de liquidité du FIDA, l'introduction de la gestion des fonds propres en tant que pilier essentiel de la viabilité financière à long terme et la refonte du cadre de gestion actif-passif pour limiter la consommation de fonds propres.
14. **Développer progressivement les activités impliquant le secteur privé, sans pour autant concurrencer les investisseurs à impact déjà présents.** La direction souscrit à cette démarche. La Stratégie de collaboration avec le secteur privé 2019-2024 met l'accent sur l'approche progressive, et le Programme de participation du secteur privé au financement (PPSPF), qui a été mis en place pour élargir au secteur privé les investissements directs du FIDA, applique ce type d'approche. Comme indiqué dans le document intitulé « Modèle opérationnel et cadre de financement » établi pour la Treizième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA13)⁶, à ce jour, le PPSPF a déjà investi dans six opérations non souveraines prometteuses sur le plan de l'effet de levier et des résultats. Outre une prise de participation dans le Fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat agricole, le Fonds fiduciaire pour le secteur privé du FIDA a investi 25,5 millions d'USD dans six opérations non souveraines par l'intermédiaire du PPSPF, avec un cofinancement attendu de 140,7 millions d'USD. Ces opérations devraient concerner 403 000 bénéficiaires directs et 1,4 million de bénéficiaires indirects, dont 60% de femmes et 35% de jeunes. Elles sont toutes conformes au principe d'additionnalité, qui est un critère essentiel de sélection et de décision pour tous les investissements du FIDA dans le secteur privé. Le Fonds est donc tenu de démontrer et d'établir sa valeur ajoutée (financière ou non financière) par rapport aux autres acteurs présents sur le marché afin de justifier un investissement dans le secteur privé. Cela permet d'éviter que le FIDA n'évince des investisseurs déjà présents.

⁵ Voir par exemple: EB 2018/125/R.45/Rev.1, EB 2020/130/R.34, EB 2021/134/R.50 et EB 2021/132/R.10/Rev.1.

⁶ Voir le document IFAD13/2/R.2.

15. **Aligner ses pratiques d'accès aux marchés internationaux des capitaux sur celles des autres institutions financières internationales.** La direction souscrit à la démarche proposée. La possibilité d'analyser plus avant avec les États membres l'évolution du FIDA en tant qu'emprunteur est évoquée dans les documents relatifs à FIDA13. Plus précisément, la direction s'est engagée à continuer d'échanger avec les Membres sur la possibilité de rechercher des investisseurs institutionnels sur des marchés financiers locaux ouverts et particulièrement liquides. Le FIDA pourra ainsi continuer à offrir des conditions de financement très compétitives aux emprunteurs admissibles, élargir sa base d'investisseurs et accroître la mobilisation des ressources du secteur privé à l'appui de sa mission fondamentale. L'évolution du FIDA en tant qu'emprunteur est très progressive, comme convenu avec les États membres et les agences de notation. Le FIDA continuera d'adopter une approche progressive en matière d'effet de levier et communiquera avec les États membres à chaque étape du processus.