
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

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

Point de l'ordre du jour: 6

Date: 20 septembre 2023

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Comité de l'évaluation est invité à étudier le document relatif à l'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.

Questions techniques:

Indran Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Nanthikesan Suppiramaniam

Responsable supérieur de l'évaluation

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: s.nanthikesan@ifad.org

Table des matières

Résumé	ii
I. Introduction	1
A. Contexte et justification	1
B. Portée et méthodologie	1
II. Principales constatations	2
A. D'ordre général	2
B. État d'avancement de la suite donnée à la réponse de la direction	5
III. Marche à suivre	12
A. Accroître la part des ressources ordinaires allant au programme de prêts et dons au profit des petits exploitants	12
B. Prochaines étapes	12
Appendices	
I. Recommendations of the 2018 Corporate Level Evaluation of IFAD's Financial Architecture	
II. Management Assessment of the Status of its Response to Corporate-Level Evaluation: IFAD's financial architecture 2018	
III. IFAD-only income and expenditures (2022)	
IV. List of persons interviewed	
V. Bibliography	

Résumé

1. Sur les sept recommandations formulées dans l'évaluation au niveau de l'institution 2018 de l'architecture financière du FIDA, quatre ont été jugées mises en œuvre et trois partiellement mises en œuvre.
2. Couvrir les dépenses administratives, et permettre ainsi une utilisation plus efficiente des fonds issus de la reconstitution des ressources, tout en préservant la note de crédit AA+ du Fonds, est un défi pour le FIDA compte tenu de son modèle opérationnel actuel (fondé sur les prêts concessionnels destinés aux pays les plus pauvres).
3. Dans le cadre de cet examen, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a noté que des mesures importantes avaient été prises par la direction du FIDA pour relever ce défi, telles que:
 - l'actualisation des principales politiques financières, et notamment la réforme du Cadre pour la soutenabilité de la dette;
 - la mise en place du Mécanisme d'accès aux ressources empruntées (MARE) pour développer l'octroi de prêts ordinaires;
 - la création du Bureau de la gestion globale des risques;
 - l'obtention de deux notes AA+;
 - la réalisation des premiers emprunts sur les marchés de capitaux.
4. IOE recommande, à la suite de cet examen, d'appliquer les mesures suivantes pour renforcer la couverture des frais de fonctionnement du FIDA:
 - i) Le FIDA aurait intérêt à se doter d'un ratio d'endettement optimal supérieur à 1/0,5, sous réserve de l'existence d'une demande adéquate pour les prêts consentis à des conditions ordinaires, tout en conservant sa note de crédit et son mandat, qui consiste à accompagner principalement les pays à faible revenu.
 - ii) À cet effet, le FIDA devrait envisager de revoir le plafonnement à 20% du programme de prêts et dons qui s'applique aux montants que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure peuvent recevoir, ainsi que la note de crédit moyenne BB visée pour le portefeuille du MARE.
 - iii) La tarification des prêts alloués au titre du MARE pourrait être établie de façon à couvrir les risques et contribuer à couvrir les frais de fonctionnement du FIDA.

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

I. Introduction

A. Contexte et justification

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2023, approuvé par le Conseil d'administration¹, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a entrepris un 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 (ENI de 2018). Cet examen est un exemple de produit d'évaluation pilote visant à fournir des évaluations concises et concrètes en lien avec la stratégie d'évaluation pluriannuelle d'IOE. L'examen a consisté à évaluer dans quelle mesure les évaluations d'IOE sont utilisées par le FIDA pour réorienter son action et favoriser la réalisation de son mandat.
2. Cette ENI de 2018 a été sélectionnée en vue de l'examen parce qu'une architecture financière solide est primordiale pour permettre au FIDA d'accomplir sa mission; parce qu'elle est directement liée à la réalisation des objectifs de développement durable, en particulier les objectifs 1, 2, 5, 8, 13, 15 et 17, dans le cadre du Programme 2030; et parce que les effets de la réponse du FIDA sur l'ENI de 2018 sont devenus mesurables.
3. L'ENI de 2018 reste pertinente. La réalisation du Programme 2030 et des objectifs de développement durable nécessite une augmentation importante des financements (environ 3 300 milliards à 4 500 milliards d'USD par an), alors que les principaux pays donateurs réduisent leurs budgets consacrés au développement. Les pays du G20 encouragent désormais les institutions de financement du développement (IFD) à réformer leur architecture financière pour exercer plus efficacement un effet de levier sur les fonds propres de leur bilan, tout en conservant une note de crédit élevée.

B. Portée et méthodologie

4. L'examen porte sur la réponse de la direction aux recommandations, et sur l'état d'avancement de la suite donnée à cette réponse (voir l'appendice I pour les recommandations et l'appendice II pour l'état d'avancement de la suite donnée par la direction, selon celle-ci). Plus précisément:
 - i) la mesure dans laquelle les recommandations étaient pertinentes et exécutables;
 - ii) l'état d'avancement de la suite donnée à la réponse de la direction aux sept recommandations de l'ENI;
 - iii) la mesure dans laquelle les suites données ont remédié aux problèmes stratégiques qui sous-tendaient chaque recommandation;
 - iv) les raisons sous-jacentes de ce qui a fonctionné (ou non) et pourquoi, s'agissant de la suite donnée à la réponse de la direction.
5. L'évaluation s'est fondée sur des données factuelles issues d'examens de documents et d'entretiens avec des personnes clés et sur des recoupements concernant les méthodes et les sources. Pour évaluer l'état d'avancement de la suite donnée à la réponse de la direction aux recommandations de l'ENI de 2018, IOE a eu recours aux catégories « mise en œuvre », « partiellement mise en œuvre » et « non mise en œuvre ». Pour ce faire, l'évaluation a reconnu la

¹ Aperçu général du programme de travail et des budgets ordinaire et d'investissement du FIDA axés sur les résultats pour 2023, perspectives budgétaires pour 2024-2025, et aperçu du budget-programme de travail axé sur les résultats pour 2023 et plan indicatif pour 2024-2025 du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (EB 2022/136/R.3).

possibilité pour la direction de suivre des modalités non précisées par l'ENI de 2018 pour atteindre les résultats visés par les recommandations.

- i) **Mise en œuvre:** la recommandation a été jugée « mise en œuvre » si les mesures prises par la direction ont concerné des aspects essentiels de la recommandation, y compris de l'ensemble des sous-recommandations. Lorsque les mesures prises par la direction étaient en cours, il a fallu faire preuve de jugement pour déterminer si ces mesures étaient susceptibles d'atteindre les résultats visés.
 - ii) **Partiellement mise en œuvre:** si un ou plusieurs aspects essentiels de la recommandation ou des sous-recommandations n'étaient pas correctement pris en compte, la recommandation a été jugée « partiellement mise en œuvre ».
 - iii) **Non mise en œuvre:** la recommandation a été jugée « non mise en œuvre » si aucun progrès significatif n'a été accompli sur la voie de la mise en œuvre de la recommandation.
6. L'évaluation de la mise en œuvre a reposé sur les données recueillies au cours d'un examen de l'ensemble des documents pertinents et d'entretiens menés avec les principales parties prenantes. Les données recueillies ont été recoupées pour obtenir les éléments nécessaires à l'évaluation de la mise en œuvre.
 7. Pour évaluer la mise en œuvre des recommandations, cet examen a tenu compte du fait que, de par son statut d'organisme des Nations Unies, le FIDA est doté d'un mandat et d'un modèle opérationnel distincts de ceux de la plupart des autres banques multilatérales de développement (BMD).

II. Principales constatations

A. D'ordre général

8. Les parties prenantes ont réaffirmé que les conclusions et recommandations de l'ENI étaient d'une grande importance et que les recommandations avaient aidé la direction du FIDA à mieux collaborer avec les États membres et avaient permis au FIDA de mieux s'acquitter de son mandat et d'accroître sa portée et son impact.
9. Cet examen a permis de constater que la direction était déterminée à appliquer les principales recommandations de l'ENI de 2018, ce qu'elle a fait en réglant la question du Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD), en créant une fonction indépendante de Responsable en chef de la gestion des risques, en élaborant ou en modernisant des politiques financières essentielles, en préparant le Fonds à exercer un effet de levier sur son bilan par le recours aux emprunts sur les marchés de capitaux (y compris en obtenant deux notes AA+) et en introduisant les prêts alloués au titre du Mécanisme d'accès aux ressources empruntées (MARE).
10. La direction a établi un cadre pour le changement et a octroyé des financements au titre du CSD en cours aux plus pauvres des pays emprunteurs du FIDA, conformément aux recommandations. Outre les dons, ces financements ont aussi inclus des prêts particulièrement concessionnels et la nouvelle catégorie des prêts extrêmement concessionnels exempts d'intérêts et assortis d'un délai de remboursement de 50 ans et d'une faible commission annuelle, de 0,10% (si le prêt est libellé en droits de tirage spéciaux [DTS]).
11. Il a été constaté que, par ailleurs, le financement des dons et du CSD nécessitait que les bailleurs de fonds participent aux reconstitutions des ressources ordinaires, étant donné que tous les prêts particulièrement concessionnels posent des difficultés pour le FIDA concernant la couverture des frais de fonctionnement via les commissions versées au titre de ces prêts. Les dons, les financements au titre du CSD et les prêts particulièrement concessionnels font partie intégrante de la mission spécifique confiée au FIDA, et couvrir les frais de fonctionnement sans

recourir aux fonds issus de la reconstitution des ressources n'est pas la première des priorités des bailleurs de fonds ni de la direction.

12. **Le FIDA doit continuer à renforcer ses efforts pour accroître la part des ressources reconstituées allant aux petits exploitants agricoles.**

Tableau 1

État consolidé des revenus et des dépenses du FIDA (2022)²

Poste	En millions d'USD
DÉPENSES	
Frais de fonctionnement	218
Charges d'intérêt	17
Provisions pour dépréciation des prêts	36
Dotations aux amortissements	12
Total des dépenses	283
RECETTES	
Produit des prêts	82
Produit sur liquidités et placements	4
Recettes provenant d'autres sources	11
Total des recettes	97
Perte d'exploitation annuelle nette	186

Source: EB 2023/138/R.17 (document présenté au Conseil d'administration à sa cent trente-huitième session, 10-11 mai 2023).

13. Les dépenses de fonctionnement consolidées du FIDA, ou frais de fonctionnement, se sont élevées à 283 millions d'USD en 2022. Cependant, les recettes se sont établies à seulement 97 millions d'USD. Par conséquent, le FIDA affiche une perte d'exploitation annuelle de 186 millions d'USD³. Pour mettre en évidence ce déficit, les dépenses liées au CSD et aux dons, ainsi que les pertes de change, ne sont pas incluses dans ce tableau. Actuellement, les contributions versées dans le cadre de la reconstitution des ressources du Fonds couvrent les déficits liés aux frais de fonctionnement et autres frais, ainsi qu'à la dépréciation des prêts et aux pertes de change, aux paiements au titre des dons et des opérations du CSD. Par conséquent, une proportion plus importante de fonds issus de la reconstitution des ressources deviendra disponible pour les petits exploitants si une part plus grande des frais de fonctionnement est couverte par les recettes du FIDA.
14. Le déficit de 186 millions d'USD pourrait être comblé en augmentant soit les marges sur les prêts soit les volumes des prêts, ou en agissant sur ces deux paramètres, étant donné que les frais ne peuvent être réduits de manière conséquente sans nuire à la performance des opérations. Si le volume des prêts devait rester stable, les marges sur les prêts devraient être augmentées de 2,20% pour couvrir les dépenses, ce qui n'est pas possible compte tenu du mandat du FIDA. Il convient donc d'évaluer et d'examiner les possibilités d'augmentation des commissions et des marges sur les prêts.
15. L'autre solution envisageable, pour réduire la perte d'exploitation, consisterait à optimiser le ratio de levier en le relevant de son niveau actuel de 1/0,25 à, par exemple, 1/1, un niveau correspondant au ratio de levier de l'Association internationale de développement (IDA) et qui est relativement prudent selon les normes des IFD (voir paragraphe 37 pour plus de précisions). Une telle

² Aux fins de cet examen, les dépenses au titre des dons et de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés sont exclues, tout comme les recettes provenant des contributions. Les données présentées à l'appendice III, qui concernent le FIDA seulement, incluent l'ensemble des postes relatifs aux recettes et aux dépenses.

³ D'après les états financiers du FIDA pour 2022 (<https://webapps.ifad.org/members/eb/138/docs/french/EB-2023-138-R-17.pdf>).

augmentation permettrait au FIDA d'accorder des prêts supplémentaires au titre du MARE. Toutefois, le FIDA est confronté aux limites suivantes, s'agissant de relever son ratio de levier (part du MARE):

- i) Le modèle opérationnel axé sur les financements concessionnels requiert du FIDA qu'il accompagne principalement les pays ayant besoin de prêts concessionnels (et de dons). De fait, pendant la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA12), au cours des discussions relatives à la création du MARE, les membres ont demandé que soit fixée pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) une tranche spécifique de ressources auxquelles ils pourraient avoir accès, et ont convenu de la plafonner à 20% du programme de prêts et dons⁴.
 - ii) Les conséquences négatives que l'effet de levier pourrait avoir sur la note de crédit du FIDA. Pour éviter de telles conséquences, le FIDA s'est fixé un objectif plus élevé en matière de note de crédit moyenne, de BB, pour le portefeuille de prêts du MARE, par rapport à l'objectif global d'une note de crédit moyenne de B pour l'ensemble de son portefeuille de prêts.
 - iii) L'existence d'une demande durable et suffisante pour les prêts accordés au titre du MARE.
16. L'examen établit que, sans modifier les paramètres précités – plus précisément le plafonnement de la part du programme de prêts et dons pouvant être allouée à des PRITS bien notés et la note moyenne plus élevée ciblée pour le portefeuille de prêts ordinaires (note BB) –, il serait difficile pour le FIDA d'accroître ses prêts au titre du MARE de manière à satisfaire la demande. La faisabilité de la modification de ces paramètres devrait être étudiée de façon à accroître le volume optimal des prêts au titre du MARE et à maximiser l'impact du FIDA sur le terrain.
 17. Ainsi, il convient d'accorder une attention permanente à la recherche, sous l'angle de la faisabilité, de mesures permettant d'atteindre le niveau de levier optimal qui contribuerait à compenser les pertes d'exploitation annuelles et donc à améliorer l'efficacité des fonds issus de la reconstitution des ressources du FIDA.
 18. Comme celle de nombreuses IFD, **la direction du FIDA a pris des mesures importantes pour améliorer l'efficacité de l'utilisation de ses ressources reconstituées.** Elle a modernisé les principales politiques financières du Fonds depuis l'ENI de 2018, en réformant le CSD et en mettant en place le Cadre de gestion actif-passif, la Politique de liquidité, la Politique d'adéquation des fonds propres et le Cadre d'emprunt intégré. Toutes ces politiques ont été approuvées par le Conseil d'administration, et ont posé les bases qui ont permis au FIDA d'obtenir des notes de crédit AA+. Toutes ces étapes étaient une condition sine qua non pour permettre au FIDA d'utiliser ses fonds propres pour emprunter sur les marchés de capitaux de manière à accroître son activité de prêt, sa portée et son impact sur le développement. En outre, le fait de financer les prêts ordinaires (et les prêts au titre du MARE) à partir de ressources empruntées a libéré des fonds propres, ce qui a permis au Fonds d'accorder des prêts aux pays les plus pauvres à des conditions concessionnelles.
 19. Seuls des prêts à des conditions ordinaires sont accordés dans le cadre du MARE⁵. L'ajout des prêts alloués au titre du MARE a permis l'octroi de prêts à des emprunteurs mieux notés (PRITS) et a rendu possible l'octroi de prêts supplémentaires à des emprunteurs qui reçoivent généralement des financements au titre du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) (à savoir des pays

⁴ Au cours de la Consultation sur FIDA12, qui a porté notamment sur la création du MARE, les membres ont demandé que les PRITS n'aient accès qu'aux ressources acheminées par le biais du MARE et que soit fixée pour ces pays une tranche spécifique de ressources auxquelles ils pourraient avoir accès, à savoir 11-20% du programme de prêts et dons.

⁵ www.ifad.org/documents/38711624/47268192/guidelines-financing-terms-2023.pdf/c336d4b6-97ad-f854-d6a6-7856dc97618d?t=1676473102360.

à revenu intermédiaire de la tranche inférieure [PRITI] et des pays à faible revenu [PFR]), mais qui ont des besoins de financement supplémentaires. Les PRITS ne sont pas les principaux demandeurs de prêts au titre du MARE, et les prêts concessionnels n'ont pas été restreints du fait de cette expansion. D'après ces premières constatations, il serait possible d'éviter une dérive de la mission et de maintenir un niveau optimal de prêts alloués au titre du MARE. Comme indiqué plus en détail aux paragraphes 35 et 36, au cours de la période couverte par FIDA12 (2022-2024), les PRITS ont représenté 12 pays parmi les 52 pour lesquels des prêts au titre du MARE ont déjà été approuvés ou se situent dans la réserve⁶. Sur cette période, le montant des financements approuvés ou prévus au titre du MARE s'élève, au total, à 937,7 millions d'USD⁷.

B. État d'avancement de la suite donnée à la réponse de la direction

20. Il ressort de l'examen que les recommandations de l'ENI de 2018 (voir la liste complète des recommandations à l'appendice I) étaient, pour certaines, très spécifiques (par exemple, la recommandation visant à régler la question du CSD en le sortant du bilan du FIDA), tandis que d'autres ne l'étaient pas. La direction doit avoir la possibilité de traiter les problèmes sous-jacents à l'origine des recommandations de différentes manières, dans la mesure où les résultats souhaités sont obtenus.
21. **Recommandation 1 a).** Le FIDA a pris des mesures pour traiter la question du CSD mise en évidence dans l'ENI de 2018. S'écartant de sa précédente politique, le FIDA a autorisé le préfinancement de nouveaux dons au titre du CSD par le biais de nouvelles contributions à la reconstitution des ressources. Ce mécanisme préfinancé relatif au CSD et la mise en place du niveau de base soutenable de reconstitution des ressources devraient garantir que les engagements du FIDA en faveur de nouveaux dons au titre du CSD n'érodent pas les liquidités ni les fonds propres du Fonds. Un volume limité de dons au titre du CSD sera redirigé exclusivement vers les pays les plus surendettés. Au cours de FIDA12, les pays modérément surendettés ne recevront plus de dons, mais seront éligibles à des prêts à des conditions extrêmement concessionnelles ou particulièrement concessionnelles.
22. Les dons au titre du CSD n'ont pas été sortis du bilan du FIDA, comme suggéré par l'ENI de 2018. Toutefois, la modification de la politique appliquée rend les dépenses au titre du CSD et des dons prévisibles, et en rapport avec les reconstitutions des ressources. Dans le cadre de la réforme du CSD approuvée par le Conseil d'administration du FIDA, le Bureau de la gestion globale des risques a déterminé la capacité globale du FIDA en matière d'octroi de dons (incluant les dons ordinaires et les dons au titre du CSD) compte tenu de la définition du niveau de base soutenable de reconstitution des ressources afin de s'assurer que le FIDA ne se surengage pas sur le plan des dépenses non recouvrables. En conséquence, pour la période couverte par FIDA12, le montant des dons ordinaires a été fixé à 75 millions d'USD, un niveau bien inférieur à la valeur précédente de 6,5% du programme de prêts et dons⁸. Les agences de notation ont évalué positivement ce changement. Cette partie de la recommandation a été jugée mise en œuvre.
23. **Recommandation 1 b).** L'augmentation des commissions et des marges sur les prêts est potentiellement un point litigieux. Le FIDA a pris des mesures modestes pour ajuster ses marges et réduire les risques. Dans ce contexte, le FIDA a introduit i) une différenciation des primes d'échéance, et ii) une modification de la

⁶ Le nombre total de pays pouvant avoir accès à un nouveau financement du FIDA au cours d'un cycle donné est fixé à 80 depuis FIDA11.

⁷ https://bi.ifad.org/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIFAD%20Projects%20Financing%2F_portal%2FFPoLG&page=PoLG.

⁸ La Politique du FIDA sur les dons ordinaires de 2021 (EB 2021/132/R.3) a plafonné le montant total de l'allocation de dons ordinaires à 100 millions d'USD (note de bas de page 13) pour le cycle de reconstitution des ressources de FIDA12.

marge de financement appliquée aux prêts ordinaires et aux prêts alloués au titre du MARE afin de refléter le véritable coût de financement supporté par le FIDA en tant qu'institution notée AA+, alors que, précédemment, le FIDA appliquait simplement la marge de financement de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), inférieure du fait de la notation AAA dont bénéficie la BIRD. La nouvelle marge de financement est calculée par devise et inclut des coûts de couverture.

24. Certains décideurs ont émis l'avis qu'une éventuelle hausse des commissions et des marges sur les prêts n'était pas à exclure. En outre, les marges sur les prêts au secteur privé seraient plus élevées que celles sur les prêts au secteur public, compte tenu, notamment, des risques afférents au projet ou à l'emprunteur. Une telle augmentation contribuerait à combler l'écart entre le produit des prêts consolidé du FIDA, de 82 millions d'USD, et ses frais de fonctionnement (hors autres frais), s'établissant à 218 millions d'USD. Bien que les conditions actuelles sur les marchés puissent rendre de telles augmentations difficiles, rien n'indique que des discussions aient eu lieu sur la question de l'augmentation des marges sur les prêts ordinaires ou des commissions sur les prêts concessionnels avant la crise due à la pandémie et à la guerre. Dans l'ensemble, il a été jugé que cette partie de la recommandation n'avait pas été entièrement mise en œuvre.
25. **Recommandation 1 c).** Certaines mesures relatives à l'amélioration du rapport coût-efficacité, comme l'augmentation du volume moyen des prêts, ont été mises en œuvre. Le montant moyen des projets est ainsi passé de 43 millions d'USD en 2018 à 50 millions d'USD en 2022, mais d'autres ratios n'ont pas évolué. Il est donc trop tôt pour évaluer si des économies d'échelle peuvent être réalisées. Le volume des prêts concessionnels financés grâce aux fonds propres et aux prêts concessionnels de partenaires dépend du volume total de fonds propres et de prêts concessionnels de partenaires que le FIDA reçoit, lesquels ne peuvent pas augmenter sans une augmentation des contributions à la reconstitution des ressources (ou une moindre utilisation de ces contributions aux fins du CSD ou de la couverture des frais de fonctionnement). Par conséquent, le relèvement du montant moyen des prêts concessionnels supposerait une diminution du nombre total de prêts que le FIDA peut accorder. Seuls les prêts alloués au titre du MARE et les autres prêts ordinaires peuvent croître en volume sans pénaliser les autres activités de prêt, étant donné qu'ils sont financés à partir d'emprunts, lesquels peuvent augmenter, dans la limite d'un plafond fixé pour le ratio de levier.

Tableau 2

Ratios d'efficacité au niveau institutionnel

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ratio 1: budget administratif total/programme de prêts et dons	17%	11%	11%	8%	16%	12%
Ratio 2: budget administratif total/programme de travail	11%	7%	6%	3%	7%	5%
Ratio 3: valeur du portefeuille/budget administratif total (en millions d'USD)	47	45	45	45	58	49
Ratio 4: budget administratif total/total des décaissements	27%	24%	24%	25%	26%	25%
Ratio 5: montant moyen des projets approuvés (programme de prêts et dons/nombre de projets approuvés) (en millions d'USD)	36	41	43	49	50	50
Ratio 6: nombre total d'équivalents temps plein/unité produite	7,9	7,1	7,9	7,4	9,5	9,0

Source: évaluation au niveau de l'institution concernant l'expérience du FIDA en matière de décentralisation réalisée par IOE en 2023.

26. Pour résumer, concernant les trois volets de cette recommandation, la recommandation 1 a), relative au CSD, et la recommandation 1 c), qui concerne des mesures d'amélioration du rapport coût-efficacité, ont été jugées mises en œuvre, alors que la recommandation 1 b), sur l'augmentation des commissions et des marges, a été jugée partiellement mise en œuvre. **IOE juge donc la recommandation 1 comme étant partiellement mise en œuvre.**
27. **Recommandation 2 a).** Le FIDA a approuvé l'introduction de nouveaux aspects liés aux conditions de financement, tels que: i) un délai de remboursement et un différé d'amortissement différenciés; ii) une prime d'échéance ajustée en fonction du revenu national brut du pays; iii) la possibilité d'accorder des prêts en dollars des États-Unis ou en euros, mais pas encore en monnaie locale ou à taux fixe. Le FIDA indique que, jusqu'à présent, il n'a eu que peu ou pas de demandes pour des prêts en monnaie locale de la part du secteur public. Le Fonds n'a donc pas proposé de tels prêts. Toutefois, à mesure que la demande des emprunteurs du secteur privé progressera, la demande de prêts en monnaie locale progressera également. Pour éviter tout risque de change, la Division des services de trésorerie du FIDA se prépare actuellement à proposer, à l'avenir, des financements en monnaie locale grâce à un système de couverture.
28. **Recommandation 2 b).** Le Fonds détermine les conditions de prêt applicables à ses États membres emprunteurs avant le début d'une période de reconstitution des ressources, et ces conditions restent en vigueur pendant l'ensemble de la période. Avant la période couverte par la reconstitution des ressources, si le FIDA estime qu'un emprunteur est devenu admissible à des conditions de prêt moins favorables, il applique les nouvelles conditions progressivement dans le cadre d'un mécanisme de passage graduel aux nouvelles conditions. Ce mécanisme ne s'applique qu'aux pays passant de conditions particulièrement concessionnelles à des conditions mixtes, ou de conditions mixtes à des conditions ordinaires. En outre, les conditions de prêt sont réexaminées chaque année au cours de la période couverte par la reconstitution des ressources. Lors de l'examen annuel, s'il est constaté qu'un emprunteur est devenu admissible à des conditions de financement plus favorables, les nouvelles conditions de prêt entreront en vigueur le 1^{er} janvier de l'année civile suivante. S'il est constaté qu'un emprunteur est admissible à des conditions de prêt moins favorables, alors les nouvelles conditions de prêt entreront en vigueur à partir du cycle de reconstitution des ressources suivant.
29. **Recommandation 2 c).** Bien que tous les produits évoqués dans la recommandation n'aient pas été mis en œuvre, les prêts alloués au titre du MARE, comme décrit plus en détail dans le passage relatif à la recommandation 3 ci-après, pourraient être considérés comme un instrument financier essentiel créé pour répondre à certains des points mentionnés plus haut. En outre, le FIDA a introduit la catégorie des prêts extrêmement concessionnels dans le cadre de la réforme du CSD, assortis d'une commission de service de 0,10% l'an pour les prêts libellés en DTS⁹ et d'un délai de remboursement de 50 ans.
30. **Recommandation 2 d).** Le Fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat agricole (Fonds ABC) a déployé 30 millions d'USD au travers de 27 investissements, dont 70% sont allés à des intermédiaires financiers tels que des institutions de microfinance. S'agissant des investissements directs, le Fonds ABC s'est concentré sur le financement du commerce (pour faciliter les exportations). Aucun prêt n'a été accordé au niveau micro. Le Fonds ABC a ciblé des contreparties n'ayant pas encore eu accès aux services de la communauté de l'investissement à impact, afin de rester une option supplémentaire et d'agir comme catalyseur de nouveaux prêts.
31. Malgré l'existence d'investisseurs à impact concurrents dotés de plusieurs années d'expérience dans l'octroi de prêts aux petits exploitants agricoles dans les pays clients, la gestion du Fonds ABC a été accordée à Bamboo Capital Partners, même

⁹ Voir la note de bas de page 4.

si la société a moins d'expérience dans l'octroi de prêts et une expérience limitée dans l'octroi de prêts aux petits exploitants agricoles. À ce stade, on ne dispose pas d'éléments factuels issus d'évaluations indépendantes des données relatives à la performance des investissements (notamment les prêts improductifs) permettant d'apprécier dans quelle mesure les investissements du Fonds ABC ont atteint leurs objectifs.

32. La création du Programme de participation du secteur privé au financement (PPSPF) est une mesure positive. Au lieu de n'investir que dans le Fonds ABC, le FIDA a depuis peu accordé des prêts directs à des intermédiaires financiers et à des entreprises agricoles¹⁰. Actuellement, le volume total des financements du secteur privé est limité. Avec l'expérience, la participation du secteur privé au financement pourrait contribuer de façon positive à l'obtention de recettes pour le FIDA.
33. En résumé, les recommandations 2 b) et 2 d) ont été jugées mises en œuvre, tandis que l'application de la recommandation 2 a) (introduction de prêts en monnaie locale) est considérée en cours. Bien que la recommandation 2 c) n'ait pas été intégralement mise en œuvre, des changements importants, comme la création du MARE et de la catégorie des prêts consentis à des conditions extrêmement concessionnelles, ont été introduits. **IOE juge donc la recommandation 2 comme étant mise en œuvre.**
34. **Recommandation 3.** Le MARE a été mis en place en 2021. Il a créé les conditions de base nécessaires pour que le FIDA puisse accroître fortement son activité de prêt, sa portée et son impact. S'agissant de FIDA12, les fonds propres du FIDA s'élevaient à 7,97 milliards d'USD au 31 décembre 2022 (8,06 milliards d'USD sur une base consolidée). À cette date¹¹, le montant total des ressources empruntées se chiffrait à 1,9 milliard d'USD, ce qui ne représentait que 24% des fonds propres. Le montant des prêts disponibles au titre du MARE a été limité à 1,09 milliard d'USD sur la période couverte par FIDA12. D'après les entretiens menés avec les principales parties prenantes, la marge d'expansion du volume des prêts au titre du MARE serait considérable compte tenu de la demande exprimée.
35. En outre, les PFR et les PRITI admissibles à des conditions de prêt extrêmement concessionnelles, particulièrement concessionnelles ou mixtes peuvent avoir accès à des financements supplémentaires à des conditions ordinaires (catégorie 1) dans le cadre du MARE¹². Par conséquent, avec 52 des 78 pays bénéficiaires de FIDA12 admissibles au titre du MARE, il est prévu que 11 PFR, 29 PRITI et l'ensemble des 12 PRITS obtiennent l'approbation de prêts dans le cadre du MARE durant la période couverte par FIDA12 (2022-2024). Comme le montre le tableau 3, en 2022, un montant total de 66,7 millions d'USD a été approuvé pour six pays (trois PFR, deux PRITI et un PRITS). Les financements approuvés/prévus au titre du MARE s'élèvent à 376 millions d'USD pour 2023 et à 495 millions d'USD pour 2024.

¹⁰ Le FIDA a l'intention de proposer d'autres produits financiers au travers du PPSPF.

¹¹ États financiers consolidés du FIDA au 31 décembre 2022 (EB 2023/138/R.17):

<https://webapps.ifad.org/members/eb/138/docs/french/EB-2023-138-R-17.pdf>.

¹² Voir la note de bas de page 4.

Tableau 3
Prêts approuvés en 2022 au titre du MARE

Pays	Catégorie ¹³	Montant (en USD)
Cambodge	PRITI	14 000 000
Madagascar	PFR	8 000 000
Brésil	PRITS	18 000 000
Bénin	PRITI	15 000 000
République démocratique du Congo	PFR	4 500 000
Libéria	PFR	7 170 000
Montant total		66 670 000

Source: analyse, par IOE, de documents présentés au Conseil d'administration.

36. Il ressort clairement de ces chiffres que les prêts alloués au titre du MARE ne concernent pas que des emprunteurs de la catégorie des PRITS, mais aussi des emprunteurs issus de PFR et de PRITI. Les entretiens menés avec plusieurs parties prenantes principales ont montré que la demande de prêts au titre du MARE était supérieure au nombre de dossiers traités. Il serait toutefois nécessaire d'analyser la répartition finale de ces prêts entre PFR, PRITI et PRITS et de s'assurer de l'existence d'une demande suffisante pour les prêts au titre du MARE de la part des PFR pour éviter une dérive de la mission et permettre le maintien de la note de crédit.
37. Il serait utile de déterminer s'il existe une marge de manœuvre pour augmenter l'effet de levier du FIDA tout en garantissant que ces conditions sont remplies. Le ratio de levier du FIDA, qui devrait s'établir autour de 0,5 fois le montant des fonds propres jusqu'en 2030, est prudent¹⁴. Celui de l'IDA, par exemple, s'établit à 1/1 – autrement dit, pour chaque dollar de fonds propres, l'IDA est endettée d'un dollar¹⁵. Le ratio de levier médian des IFD notées AAA est de 1/2,8. Le ratio de levier de la Banque mondiale était de 1/4,75 en 2021, en baisse par rapport à son niveau de 1/5,19 durant l'exercice 2020, et cet endettement élevé n'a pas eu d'effets négatifs sur la notation AAA de l'organisation¹⁶. On peut donc supposer qu'il existe aussi une marge de manœuvre potentielle qui permettrait de porter le ratio de levier du FIDA au-delà de 1/0,5.
38. Le guichet pour les prêts ordinaires s'est considérablement élargi avec la création du MARE, qui permet aux emprunteurs d'obtenir des prêts en dehors du cadre du SAFP. **IOE juge donc la recommandation 3 comme étant mise en œuvre.**
39. **Recommandation 4.** Le FIDA a obtenu deux notes de crédit AA+ et a pris des mesures pour renforcer sa gestion financière sous l'angle de la gouvernance et des politiques. Le Bureau de la gestion globale des risques du FIDA, dirigé par un Vice-Président adjoint, a été créé en 2019. La création d'un Comité de gestion des risques financiers, doté des fonctions d'un comité de gestion de l'actif et du passif, a renforcé la gouvernance institutionnelle. La révision ou l'élaboration de politiques essentielles, comme la réforme du CSD, la mise en place du niveau de base soutenable de reconstitution des ressources, le cadre de gestion actif-passif, la Politique d'adéquation des fonds propres, la Politique de liquidité, le Cadre d'emprunt intégré et la méthode actualisée de détermination des ressources disponibles pour engagement, ont défini les paramètres nécessaires pour le recours

¹³ La catégorie de revenus indiquée pour chaque pays est tirée de la classification 2022 présentée dans le document suivant: Approche relative au Système d'allocation fondé sur la performance et au Mécanisme d'accès aux ressources empruntées au titre de la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA, 2022).

¹⁴ Le FIDA réexamine actuellement sa Politique d'adéquation des fonds propres, y compris son ratio de levier.

¹⁵ Exercices 2019 à 2022: rapport d'évaluation de la note de l'IDA par Moody's (<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/daed9065774b50e10261008f065969ca-0340022023/original/Moody-s-IDA-03Feb2023.pdf>).

¹⁶ *Ibid.*

à l'emprunt. La question des fluctuations de change est abordée aux paragraphes 42 et 43.

40. Le FIDA a réalisé ses premiers emprunts sur les marchés de capitaux sous la forme exclusive, à ce jour, de placements privés. Toutefois, il est très inhabituel i) de limiter les emprunts aux placements privés, et ii) de fixer comme condition que le Conseil d'administration (et depuis peu le Président)¹⁷ doive approuver les investisseurs et chaque émission. Les autres BMD, y compris la Banque mondiale, émettent des obligations sur les marchés sans connaître les investisseurs finaux. C'est la pratique habituelle sur ce marché, et le FIDA devrait être à l'aise avec l'idée de la suivre. Dans d'autres IFD, la décision d'émettre une obligation est prise au niveau du trésorier ou du responsable du financement.
41. **IOE estime que la recommandation 4 est mise en œuvre**, étant donné que le FIDA a achevé avec succès la phase de préparation à l'emprunt sur les marchés de capitaux en modifiant ses politiques internes, en créant le Bureau de la gestion globale des risques et le Comité de gestion des risques financiers, et en obtenant des notes AA+.
42. **Recommandation 5.** La direction du FIDA a introduit plusieurs nouvelles politiques financières, dont un cadre de gestion actif-passif, pour actualiser ses concepts et ses pratiques de gestion des risques. Le FIDA n'a pas mis en place de couverture pour les futures contributions aux reconstitutions libellées dans des monnaies autres que le dollar, car il considère que les risques de change qui en découlent sont, pour l'essentiel, couverts naturellement par le fait d'octroyer des prêts non couverts libellés en DTS. Les positions ouvertes restantes, pour ces contributions aux reconstitutions libellées dans des monnaies autres que le dollar, équivalent à 300 millions d'USD. En outre, le risque de change inhérent aux prêts libellés en DTS reste non couvert. Cela continuera d'avoir des effets négatifs sur la situation financière du FIDA tant que le panier du DTS se dépréciera vis-à-vis du dollar des États-Unis.
43. Les prêts en DTS continuent de représenter un risque de change majeur pour le FIDA, tout comme certaines annonces de contribution aux reconstitutions libellées dans d'autres monnaies que le dollar, que le FIDA n'a pas couvertes comme recommandé dans l'ENI de 2018. La direction du FIDA, en revanche, a mis en place un grand nombre de nouvelles politiques financières pour actualiser ses concepts et pratiques de gestion des risques afin d'atténuer les risques. **IOE juge donc la recommandation 5 comme étant partiellement mise en œuvre.**
44. **Recommandation 6 a).** Le mandat du Comité d'audit n'a pas été modifié et un seuil minimal de qualifications pour ses membres n'a pas été établi, comme recommandé dans l'ENI de 2018.
45. **Recommandation 6 b).** Comme indiqué plus haut, le FIDA a précisé ses politiques et orientations financières, créé un Comité de gestion des risques financiers doté des fonctions d'un comité de gestion de l'actif et du passif et instauré un service indépendant, le Bureau de la gestion globale des risques, dirigé par un Vice-Président adjoint. S'agissant de la gestion des liquidités, l'examen a montré que la pratique consistant à établir des enveloppes de décaissement, ou des plafonds de décaissement, dans le but de s'assurer que le FIDA respecte les limites établies par sa Politique de liquidité, est désormais corrigée. Les enveloppes ou plafonds de décaissement ne sont pas utilisés par les autres IFD. Une gestion des liquidités reposant sur des hypothèses plus prudentes concernant les fonds propres et les ressources empruntées disponibles pour répondre à toutes les demandes de décaissement devrait donc être une norme opérationnelle.

¹⁷ L'approbation des opérations d'emprunt est désormais déléguée au Président.

46. En résumé, étant donné que la recommandation 6 a) n'a pas été mise en œuvre, tandis que la recommandation 6 b) l'a été, **IOE estime que la recommandation 6 est partiellement mise en œuvre.**
47. **Recommandation 7 a).** Une modification de la représentation a été introduite pendant FIDA12, à savoir que les membres de la Liste A et de la Liste B ont cédé deux sièges de chaque liste. Par conséquent, la nouvelle représentation officielle durant la consultation sur la reconstitution des ressources a consisté en 25 États membres de la Liste A, 10 États membres de la Liste B et 22 États membres de la Liste C. Il convient de noter que les pays décident s'ils souhaitent rester ou non sur la Liste C. Aucun changement n'a été apporté à la composition des comités du Conseil d'administration ou d'autres organes subsidiaires.
48. **Recommandation 7 b).** Des changements ont été apportés concernant les fonds supplémentaires et les contributions complémentaires. Les fonds supplémentaires, à la différence des contributions complémentaires, ne font pas partie des ressources de base du FIDA. Il s'agit de fonds gérés au nom des donateurs. Les fonds supplémentaires sont soumis à des commissions de service et de gestion, mais ne sont pas assortis de droits de vote et ne sont pas comptabilisés dans le montant total des reconstitutions des ressources. Les contributions complémentaires, qui ne sont pas soumises aux commissions de service, n'existeront plus à compter de FIDA12. Dans le cadre de FIDA13, il est proposé que soit créée une nouvelle catégorie de contributions ordinaires, les contributions additionnelles pour le climat, qui seront porteuses de droits de vote (pourcentage à déterminer) et feront partie de la reconstitution des ressources. Tous les dons ou contributions versés au FIDA de la part de donateurs du secteur privé continueront de nécessiter l'approbation du Conseil d'administration.
49. Étant donné que les contributions complémentaires non soumises aux commissions ont été abolies, et qu'une meilleure représentation a été accordée aux pays de la Liste C dans le cadre des processus de reconstitution des ressources, **IOE estime que la recommandation 7 est mise en œuvre.**

Tableau 4

Synthèse de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations de l'ENI de 2018

<i>Recommandation n°</i>	<i>État d'avancement</i>	<i>Justification</i>
1	Partiellement mise en œuvre	Sur les trois sous-recommandations, l'une (réforme du CSD) a été intégralement mise en œuvre et les deux autres (relèvement des commissions et des marges sur les prêts; application de mesures relatives à l'amélioration du rapport coût-efficacité) ont été partiellement mises en œuvre.
2	Mise en œuvre	Les quatre sous-recommandations ont été mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre (efforts en cours pour proposer des prêts en monnaie locale; instauration d'un assouplissement des conditions de prêt; mise en place des prêts au titre du BRAM; mise en place du Fonds ABC).
3	Mise en œuvre	Les guichets pour les prêts ordinaires se sont élargis grâce à la création du MARE.
4	Mise en œuvre	Le FIDA a obtenu deux notes AA+, créé le Bureau de la gestion globale des risques et commencé à emprunter sur les marchés de capitaux en émettant des obligations.
5	Partiellement mise en œuvre	La gestion des risques de change n'a pas été intégralement mise en œuvre.
6	Partiellement mise en œuvre	Sur les deux sous-recommandations, l'une (sur la capacité de surveillance financière des organes directeurs) n'a pas été mise en œuvre, tandis que l'autre (sur la gestion des risques financiers) a été mise en œuvre.
7	Mise en œuvre	Les contributions complémentaires disparaîtront après FIDA12; les pays de la Liste C seront mieux représentés dans le cadre des processus de reconstitution des ressources.

Source: analyse d'IOE.

III. Marche à suivre

A. Accroître la part des ressources ordinaires allant au programme de prêts et dons au profit des petits exploitants

50. Accroître la portée et l'impact des ressources financières disponibles pour les pays à faible revenu tout en assurant la couverture totale ou partielle des pertes d'exploitation grâce aux recettes était l'objectif de l'ENI de 2018. La présente section indique la voie à suivre pour renforcer la réponse de la direction en vue d'atteindre cet objectif.
51. L'utilisation optimale des ressources reste un défi de taille pour toutes les IFD, comme l'a mis en évidence l'examen indépendant du G20 relatif aux cadres d'adéquation des fonds propres des BMD, mené en 2022¹⁸. Bien que le FIDA ne se considère pas comme une BMD, les conclusions de ce rapport du G20 le concernent également. Pour résumer, il préconise d'accroître les investissements et l'impact sur le développement et d'améliorer la gestion financière tout en conservant sa note de crédit et en atténuant les risques associés, la recommandation principale étant d'adopter une gestion plus efficiente des fonds propres des BMD et des risques encourus et d'avoir recours à l'innovation financière.

B. Prochaines étapes

52. Compte tenu des éléments qui précèdent et de l'analyse des suites données à la réponse de la direction, IOE propose, à la suite de cet examen, d'appliquer les mesures suivantes pour renforcer la couverture des frais de fonctionnement du FIDA:
- i) Le FIDA aurait intérêt à définir un ratio d'endettement optimal en concertation avec les agences de notation. Il devrait étudier la faisabilité d'un ratio supérieur à 1/0,5 tout en conservant sa note AA+. Il pourrait ainsi accroître le volume de ses prêts et renforcer sa portée et son impact.
 - ii) Sur cette base, le FIDA devrait envisager de revoir le plafonnement fixé à 20% du programme de prêts et dons qui s'applique aux montants que les PRITS peuvent recevoir, ainsi que la note de crédit moyenne BB visée pour le portefeuille du MARE. Compte tenu de la demande et de ces considérations, le volume des prêts accordés au titre du MARE pourrait être accru de façon optimale sans dérive de la mission.
 - iii) La tarification des prêts alloués au titre du MARE pourrait être calculée de façon à couvrir les risques et à contribuer à la couverture des frais de fonctionnement du FIDA.
53. Suite à l'examen, IOE réitère la recommandation de l'ENI d'élargir la gamme des options de prêts destinée aux emprunteurs, en proposant notamment des prêts à taux fixe et des prêts en monnaie locale, ainsi que des périodes de décaissement et des différés d'amortissement flexibles et propres à chaque projet.
54. La gestion des fonds disponibles pour répondre aux demandes de décaissement des prêts concessionnels devrait être une norme opérationnelle. L'adoption d'hypothèses plus prudentes concernant les fonds propres disponibles du FIDA devrait permettre d'éviter de plafonner les décaissements à l'avenir.
55. Les activités impliquant le secteur privé devraient être développées progressivement, sans concurrencer les investisseurs à impact déjà présents. L'additionnalité est la clé. Si des investissements dans des fonds sont souhaités, il est préférable d'investir dans des fonds existants gérés par des investisseurs à impact expérimentés intervenant dans l'agriculture et la microfinance.

¹⁸ Boosting MDBs' investing capacity: An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks, 2022. https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/CAF-Review-Report.pdf.

56. Le FIDA devrait aligner ses pratiques en matière d'accès aux marchés de capitaux internationaux sur celles des autres institutions financières internationales. Il devrait ainsi:
- i) emprunter sur les marchés de capitaux internationaux par le biais d'émissions obligataires « normales » afin d'être reconnu comme un émetteur de premier choix; ces emprunts pourraient avoir des échéances plus courtes;
 - ii) établir des critères de référence pour réaliser plus facilement des opérations de placement privé à des conditions favorables;
 - iii) déléguer l'approbation des émissions obligataires au Trésorier ou à la Trésorière;
 - iv) mettre en place un programme d'émission de billets de trésorerie pour une gestion plus souple de la trésorerie.
57. Le FIDA devrait évaluer la possibilité de couvrir les prêts libellés en DTS et les 300 millions d'USD de contributions futures à la reconstitution des ressources non libellées en DTS, en reconnaissant qu'il est impossible de couvrir parfaitement ces dernières compte tenu de l'incertitude du calendrier.
58. Le FIDA devrait élargir la portée du tableau de bord des finances institutionnelles pour permettre la transmission de rapports exhaustifs au Comité d'audit.

Recommendations of the 2018 Corporate Level Evaluation of IFAD's Financial Architecture

1. Recommendation 1. Address the problem of systematic financial losses which leads to substantial capital erosion.
2. Recommendation 1(a). IFAD needs to address the long-term effects and risks on its balance sheet connected to DSF and regular grants. Reducing the degree of future uncertainty would improve IFAD's situation in terms of both financial sustainability and when seeking a credit rating. All DSF and grants could be moved to a special purpose fund that is not consolidated on IFAD's balance sheet. At each replenishment, the accounts of this fund would be refilled and further DSF and grants would not be approved until the accounts have been replenished. As an alternative, IFAD may consider turning future compensation for DSF principal into a legally binding agreement.
3. Recommendation 1(b). In order to move closer to financial sustainability, it will be important to improve the return of the IFAD portfolio of loans. A measure to be considered is to increase interest rate margins for ordinary loans, and this can be done to a level that remains favourable compared to prevailing market rates for borrowing by sovereign entities, as shown by this evaluation.
4. Recommendation 1(c). In order to support the above fundamental changes to IFAD's financial architecture, this CLE reiterates the importance of cost-efficiency measures that have been recommended by past evaluations (notably the CLE on IFAD's Institutional Effectiveness). Measures to reduce the size of expenses, increase the PoLG, or increase the average size of loans (PoLG/number of operations), would improve economies of scale and reduce operating expense ratios.
5. Recommendation 2(a). Provide more flexible conditions for existing financial products and prepare for the introduction of new products. IFAD should conduct feasibility studies on both broadening choices on terms and conditions of current loans and on introducing new financial products. These studies will need to review current practices in other international DFIs and assess their adaptability to IFAD's context. Broaden the options on existing financial products. IFAD should offer more flexibility regarding the length of the grace period, maturity period and the amortization schedule, including the accelerated repayment option as is currently provided by some MDBs. IFAD could also offer the option of selecting of currency for new loans (e.g., euro, US dollars), including in some cases national currencies, appropriately priced, if IFAD can generate such funding either through borrowing in the market or via cross currency swaps.
6. Recommendation 2(b). Adjusting the terms of new loans to reflect changes in a country's classification. For new loans and DSF, IFAD could introduce a clause allowing loan terms to be adjusted to reflect changing country classifications (thus hardening or softening of terms, depending on the direction of change). In particular, the lending conditions for DSF or highly concessional loans would be applied as long as a country classification remains in that category.
7. Recommendation 2(c). Preparing the introduction of new financial instruments. This may include: (i) loan products designed to facilitate scaling up, drawing from experience of other DFIs and streamlining project approval procedures (e.g., results-based lending, multi-tranche financing facility or IDA scale-up facility); (ii) instruments to better respond to natural disasters or situations of fragility; and (iii) instruments to pre-finance project implementation preparedness and reducing project start-up time.
8. Recommendation 2(d). The Smallholder and small and medium-sized enterprise investment finance fund (SIF) would benefit from further refinements. For financially sustainable results and a viable exit strategy and to enhance efficiency,

the SIF could emphasize working through intermediaries (e.g., in the finance sector or marketing, whether these be micro-finance institutions, investment funds, banks, mobile phone companies or more apex-level marketing or processing companies) rather than processing and administering many small loans at the quasi-retail level.

9. Recommendation 3. Revise the financial allocation system. IFAD's plans to substantially increase leverage through borrowing would mean that the totality of resources cannot be lent through the existing PBAS only. Responding to this challenge would consist of creating a second lending window for proceeds from borrowing (e.g., sovereign loans; bonds issued on international markets). This window would be for ordinary loans (i.e. Libor-based, single currency with a margin that compensates IFAD for the risk and administrative costs), separate from the PBAS, administered in a manner that is consistent with IFAD's asset liability management strategy. The PBAS could then be used to allocate concessional funds only. In line with practices in other DFIs, IFAD could allow selected Member States to borrow amounts in excess of their PBAS allocation on terms that are similar to ordinary loans.
10. Recommendation 4. Conduct preparatory work for potential access to capital markets. Learning from the IDA example, it may not be strictly necessary for IFAD to be profitable to tap markets. However, a high credit rating is a condition sine qua non and would in all likelihood require a restructuring of IFAD's financial architecture, by addressing those factors that create uncertainty. In particular, it would be fundamental to address the issues of DSF, grants and foreign exchange swings. IFAD would need to obtain a rating from at least two of the main rating agencies that have experience in rating DFIs (i.e., S&P, Moody's and Fitch/IBCA) and early initial discussions may be helpful in order to be able to address any fundamental concerns of credit rating agencies.
11. Recommendation 5. Use hedging instruments to better manage foreign exchange risks. To reduce risks connected with foreign exchange fluctuations, IFAD could consider hedging future replenishment pledges into US dollars either fully or at certain stages during the encashment process. Pledges are not legally binding but have had a fair degree of certainty of being realized. In addition, IFAD could consider offering its clients the possibility of converting their existing portfolios of SDR-denominated loans to US dollars or euro-denominated loans. In this context, IFAD may consider the pros and cons of undertaking currency swaps into the US dollar for the remaining SDR loans to hedge the foreign exchange risk. Finally, IFAD could also hedge non-US dollar administrative expenditures (e.g., staff salaries) or operate a split budget, holding the latter in euro.
12. Recommendation 6. Strengthen IFAD's financial governance. This includes aspects of both the external and internal governance, in particular:
13. Recommendation 6(a). Enhance the capacity of the IFAD Governing Bodies for financial oversight. As the complexity of IFAD financial architecture increases with the introduction of borrowing, further leverage and hedging, it may be beneficial to extend the terms of reference and role of the audit committee and to specify minimum qualifications of individuals for audit committee membership.
14. Recommendation 6(b). Elaborate more detailed guidelines for asset and liability management and for risk management. IFAD would benefit from more detailed policies and guidelines for asset and liability management and for liquidity management. These would cover the use of derivatives, swaps, futures, and options as hedging mechanism, as well as the hedging of future replenishment payments and budgetary items, and liquidity. An Asset and Liability Committee (ALCO) should be reconstituted to periodically review these policies and their application. Moreover, should IFAD significantly increase borrowing, it would need to strengthen the internal Risk Management function which could be tasked with

overseeing Treasury and other risk factors such as treasury market risks (interest rate, foreign exchange, derivatives, credit, spreads, and liquidity), treasury operational risk (including middle and back office and IT), operational risk of lending and of any fund managed.

15. Recommendation 7(a). In the replenishment consultation, there is a need to improve the balance of representation between A and B countries, the poorest borrowing countries and the growing number of List C donors.
16. Recommendation 7(b). Complementary contributions and supplementary funds should be treated in the same way. Both may be announced in headline replenishment figures, but both should be subject to service charges to cover the administrative costs related to them, which are currently subsidized by IFAD's regular administrative budget. IFAD management also needs more flexibility for acceptance of supplementary funds for minor amounts in line with the agreed strategy and criteria, including from private sources.

Management Assessment of the Status of its Response to Corporate-Level Evaluation: IFAD's financial architecture 2018

Table 1

Management Assessment of the Status of its Response to Corporate-Level Evaluation: IFAD's financial architecture 2018

<i>Eval</i>	<i>Rec #</i>	<i>Level</i>	<i>Nature</i>	<i>Theme</i>	<i>Recommendation</i>	<i>2017 Follow up</i>	<i>2019 Follow Up</i>	<i>2021 Follow Up</i>	<i>Status</i>
CLE	3	IFAD	PLCY	ALL	<p>Revise the financial allocation system. If IFAD substantially increases its leverage through borrowing, it will need to lend the proceeds for ordinary loans to avoid incurring losses. The current PBAS constrains IFAD's ability to increase ordinary lending relative to other types of lending. Thus, IFAD would need to create a second lending window for ordinary loans, to be allocated through a risk-based system.</p>		<p>Discussions are continuing internally in the context of the IFAD2.0 with additional borrowed resources and we look forward to external feedback in the May 2019 EB retreat. FOD and OPR are also exploring revisions to the current PBAS to assess whether it is feasible and desirable to integrate a debt component into the methodology which recognizes the debt status of countries and/ or a financial ceiling to the total grants provided by IFAD in a given replenishment cycle</p>	<p>In 2021, the EB has approved [EB 2021/132/R.9/Rev.1] the creation of the Borrowed Resources Access Mechanism (BRAM), a risk-based mechanism which will govern access to borrowed resources. The five principles for the implementation of the BRAM are as follows: (a) country selectivity and eligibility; (b) supply of borrowed resources; (c) risk-based country limits; (d) differentiated financing conditions; and (e) demand-based access.</p> <p>In IFAD12, the PBAS will only allocate core resources to LICs and LMICs; it is through BRAM that countries will access most of ordinary lending during the IFAD12 period. Through the creation of BRAM, IFAD will ensure that financial considerations relevant for the prudent use of borrowed resources are accounted for (e.g. credit risk mitigated by the introduction of risk-based country limits etc.). The BRAM will become effective once the relative amendments to the Policies and Criteria for IFAD Financing have entered into force (following approval by the Governing Council in February 2022).</p> <p>1 (a) Strategic Focus – a valid country strategy (COSOP or country strategy note) is available early in the cycle; (b) Ownership - no approved projects are pending signature for more than 12 months; (c) Absorptive Capacity - all projects in a country that have been effective for more than one year must have disbursed funds at least once in last 18 months; and (d) Level of indebtedness – as assessed by FMD.</p>	F

CLE	4	IFAD	PLCY	FA	<p>Conduct preparatory work for potential access to capital markets. IFAD needs to review the requirements to obtain a high credit rating, which are likely to include reducing the uncertainty linked to future DSF compensation.</p>	<p>Per the GC resolution on market borrowing, FOD is in progress to conduct preparatory work in relation to the potential access to capital markets. Key policies and processes have been introduced in 2018 and will continue in 2019 from all areas of FOD, with specific focus on risk management and treasury, also in preparation for the envisioned credit rating process. Key positions are being filled both in the revamped Risk Management Unit, Treasury and Controller's Divisions. Many of these new initiatives, policies and processes are also in line with recommendations made by the independent financial risk assessment performed by Alvarez & Marsal, approved by the Board. The DSF mechanism resolution is in progress and is being presented for review at the EB in May 2019. FOD has also initiated a project in coordination with ICT to enhance FOD's IT Landscape to meet current and future operational needs for Treasury, Accounting and Risk Management. Key systems will be implemented in the course of 2019 and 2020. FOD is in the process of preparing for an informal private credit rating assessment to take place in the second half of 2019, in advance of the formal credit rating exercise envisioned in 2020.</p>	<p>In preparation of the credit rating process started in 2019, IFAD introduced several financial reforms to strengthen its financial architecture. These included fully staffing a Risk Management Office with five key professional positions as well as introducing several financial policies to ensure the optimal level of operational planning vis a vis financial capacity. The main policies, all approved by the Executive Board, are: the DSF Reform, the Sustainable Replenishment Baseline, the ALM Framework, the Capital Adequacy Policy, the Liquidity Policy, the Integrated Borrowing Framework and the new RAC Methodology. The key metrics approved as part of the policies, like the Deployable Capital, the Minimum Liquidity Requirement and the financial ratios are reported periodically to the EB. This transformation underpinned the success of the credit rating process that culminated in two AA+ ratings from Fitch (November 2020) and S&P (December 2020).</p>	F
CLE	5	IFAD	PLCY	FA	<p>Use hedging instruments to manage foreign exchange risks. IFAD is exposed to foreign exchange risks for the following reasons:(i) most of its loans are</p>	<p>TRE is currently employing hedging strategies to manage foreign exchange risk to the extent possible for its existing SDR loans. Additionally, IFAD is progressively increasing USD and EUR denominated loans to naturally hedge the balance sheet towards those SDR</p>	<p>The ALM framework presented to the EB in 2019 guides IFAD's overall foreign exchange risk management. In recent years, loans financed by borrowed funds in EUR and USD, have predominantly been denominated in USD and EUR, with the aim of reducing IFAD's currency exposure. In line with the ALM framework, IFAD</p>	O

denominated in SDR; (ii) some replenishment pledges are denominated in currencies other than United States dollars; and (iii) some operational expenses are not denominated in United States dollars. Other DFIs use hedging instruments and IFAD could learn from their practices.	currencies. An updated Asset Liability Management framework will be presented in collaboration between Treasury and the Risk Management Unit in the second half of 2019 to further address asset/liability, currency and interest rate mismatches.	is currently using hedging instruments to manage foreign exchange risks. Furthermore, regular updates about IFAD's ALM-related activities are presented to the EB.
---	--	--

Key

F= Full follow-up: recommendations fully incorporated into the new phase/design of activities, operations or programmes, and the relevant policies or guidelines

O = Ongoing: actions initiated in the direction recommended

Source: PRISMA 2022 Vol I

IFAD-only income and expenditures (2022)

Table Annex III-1

IFAD-only income and expenditures (2022)

<i>Items</i>	<i>In US\$ (millions)</i>
EXPENSES	
Operating expenses	191
Interest expense	17
Allowances for loan impairment losses	35
Depreciation	12
Grant expenses, including grants to countries in debt distress, and HIPC	280
Total expenses	535
REVENUES	
Loan income	80
Treasury income	11
Other sources of income	23
Total revenue	114
Net annual "operating loss"	424

Source: FOD communications on 15/09/2023

List of persons interviewed

Audit Committee

Gian Paolo Ruggiero

Audit Committee Chair

Executive Board Representative

Ronald Meyer

Counsellor, Alternate Permanent Representative of the Federal Republic of Germany to the International Organizations in Rome

Corporate Services Support Group

Alberto Cogliati

Associate Vice-President and Chief Risk Officer, Office of Enterprise and Risk Management, RMO

Katherine Meighan

Associate Vice-President, Office of the General Counsel, LEG

External Relations and Governance

Max Von Bonsdorff

Chief Partnership Officer, Global Engagement, Partnership and Resource Mobilization, GPR

Leon Williams

Senior Partnership Officer, Global Engagement, Partnership and Resource Mobilization, GPR

Financial Operations Department

Alvaro Lario

President of IFAD (Former Chief Financial Officer, Chief Controller, and Associate Vice-President, Financial Operations Department, FOD)

Alvarado Hernan

Associate Vice President, Chief Financial Officer and Chief Controller, Financial Operations Department, FOD

Advit Nath

Director and Controller, Financial Controller's Division, FCD

Ruth Farrant

Director, Finance Management Service Division, FMD

Gulnara Yunusova

Director and Treasurer, Treasury Services Division, TRE

Programme Management Department

Nigel Brett

Director, Operational Policy and Results Division, OPR

Strategy and Knowledge Department

Thouraya Triki

Director, Sustainable Production, Markets and Institutions Division, PMI

Private Sector

Michael Hamp

Former IFAD staff member

Susan Tirop

ABC Fund member

Bibliography

IFAD documents (selected)

- IFAD. 2021. *Regular Grant Policy of IFAD*. EB 2021/132/R.3
- IFAD. 2022. a. *2022 President's Report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Actions (PRISMA) Volume I: Main Report*. EB 2022/136/R.18
- IFAD. 2022. b. *High-level preview of IFAD's 2023 results-based programme of work, regular and capital budgets, and budget outlook for 2024–2025, and the preview of the Independent Office of Evaluation of IFAD's results-based work programme and budget for 2023 and indicative plan for 2024–2025*. EB 2022/136/R.3
- IFAD. 2022. c. [Approach for the Performance-based Allocation System and the Borrowed Resource Access Mechanism in IFAD12](#). EB 2022/S12/R.2
- IFAD. 2023. a. *Consolidated financial statements of IFAD as at 31 December 2022*. EB 2023/138/R.17. Available at: https://www.ifad.org/en/-/consolidated-financial-statements-2022?p_l_back_url=%2Fen%2Fcorporate-documents.
- IFAD. 2023. b. *Guidelines for IFAD Financing Terms and Conditions*. Office of the Chief Financial Officer, Financial Operation Department. Available at: www.ifad.org/documents/38711624/47268192/guidelines-financing-terms-2023.pdf/c336d4b6-97ad-f854-d6a6-7856dc97618d?t=1676473102360
- IFAD. *Oracle Analytics Interactive Dashboard*. Available at: https://bi.ifad.org/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIFAD%20Projects%20Financing%2F_portal%2FPoLG&page=PoLG.

Independent Office of Evaluation reports

- IFAD. 2018. *Corporate-Level Evaluation on IFAD's Financial Architecture*.

Other documents (selected)

- G20. 2022. *Boosting MDBs' investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*. Capital Adequacy Frameworks Panel. Available at: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/CAF-Review-Report.pdf