

Cote du document:	IFAD12/2/R.2/Add.1
Point de l'ordre du jour:	3
Date:	8 juin 2020
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Approche globale du FIDA en matière de transition/reclassement

Additif au document de travail

Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA —
Deuxième session

Réunions virtuelles: 16-17 juin 2020

Pour: **Examen**

Préambule

1. En formulant ses piliers en matière de transition/reclassement, le FIDA doit tenir compte de ce qui fait de lui un fonds de développement. Les reconstitutions des ressources provenant des donateurs sont sa principale source de financement; ce sont elles qui lui permettent de poursuivre ses opérations. L'une des forces de son mode de financement est le fait que 55% de ses États membres contribuent à la reconstitution de ses ressources. Elles sont la pierre angulaire de son architecture financière et elles lui permettent d'optimiser ses contributions au Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le FIDA ne bénéficie pas du degré de souplesse, des structures et des marges de manœuvre financières qui permettent aux banques multilatérales de développement d'absorber les chocs et les variations des flux financiers. L'appui financier durable et croissant de ses membres, s'exprimant par le nombre et le volume des annonces de contribution, est donc primordial pour la réussite de son action.
2. Le FIDA propose de fonder son approche en matière de transition/reclassement sur quatre grands piliers. Ces derniers sont en phase avec la combinaison de déclencheurs et d'indicateurs déjà utilisés à la Banque mondiale; ils traduisent aussi l'ambition du Fonds d'aider les États membres à pérenniser leur trajectoire de développement et d'inciter les pays à devenir volontairement des donateurs non emprunteurs.
3. Ces quatre piliers de transition/reclassement sont: i) la répartition des ressources financières du FIDA; ii) les conditions de financement des ressources empruntées; iii) la trajectoire des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure atteignant le niveau de revenu déclenchant le processus de reclassement; iv) la gestion des régressions dues à des chocs économiques.
4. La direction propose de définir un mécanisme de déclenchement automatique de l'examen de l'admissibilité d'un pays à bénéficier des ressources financières du FIDA. Le résultat de ce processus sera non mécanique et mettra en avant l'importance de la concertation avec le pays dans le cadre du programme d'options stratégiques pour le pays.
5. Le consensus entre les États membres sur ces piliers dotera le FIDA d'un cadre adéquat, clair et transparent pour continuer à s'acquitter de sa mission, tout en restant attentif aux différentes trajectoires de développement de ses membres.

I. Introduction

1. À l'issue de la première session de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA12), la direction a préparé un document de travail sur l'approche globale du FIDA en matière de transition/reclassement, esquissant les principes et mécanismes régissant l'accès aux ressources financières du FIDA. Ce document a été examiné lors d'une réunion informelle ouverte à tous les États membres le 11 mai, dont les conclusions ont été résumées et communiquées aux États membres. Le présent additif a pour point de départ les observations formulées au sujet des grands principes en matière de transition/reclassement énoncés dans le document de travail, que la direction a répartis en quatre piliers, exposés dans le présent document.
2. Comme l'ont souligné plusieurs États membres, un consensus sur ces grands principes permettra au FIDA de se doter d'une politique adéquate, claire et transparente pour s'acquitter de sa mission avec l'appui de ses membres – surtout en cette période éprouvante où le statu quo est hors de question – en vue de renforcer sa contribution au Programme de développement durable à l'horizon 2030.
3. À la section II, la direction propose quatre piliers en matière de transition/reclassement:
 - i) la répartition des ressources financières du FIDA; ii) les conditions de financement des ressources empruntées; iii) la trajectoire des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) atteignant le niveau de revenu déclenchant le processus de reclassement; iv) la gestion des régressions dues à des chocs économiques. Une voie à suivre est proposée à la section III en ce qui concerne les approbations des organes directeurs du FIDA.
4. Il est proposé de modifier le document de travail comme suit: regrouper les grands principes dans quatre piliers; donner aux PRITS des assurances sur le niveau minimal de ressources allouées durant FIDA12; adopter une approche de la transition actualisée, non mécanique et fondée sur une concertation incluant des critères supplémentaires en sus du revenu national brut (RNB) par habitant, qui corresponde globalement à la politique de la Banque mondiale en matière de reclassement. Des détails supplémentaires sont fournis au sujet des principes de tarification des ressources empruntées, et les prochaines étapes proposées ont été précisées.
5. Pour progresser vers un consensus, la direction cherche à obtenir l'approbation des États membres en ce qui concerne les quatre principaux piliers décrits à la section II et les prochaines étapes proposées à la section III.

II. Principaux piliers devant faire l'objet d'un consensus entre les États membres

6. Prenant comme point de départ le document de travail, la direction a rassemblé les éléments fondamentaux du processus de transition/reclassement dans les quatre piliers suivants.

Premier pilier: répartition des ressources financières du FIDA

7. Ce pilier concerne les critères d'admissibilité aux financements du FIDA, dont les parts minimale et maximale de l'ensemble des ressources du FIDA à allouer aux pays à faible revenu (PFR), aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et aux PRITS. Les éléments décrits ci-après sont des principes interdépendants relatifs à la répartition des ressources financières du FIDA; ils devraient être considérés comme les éléments d'un dispositif unique de répartition de ressources communes.

8. **Accès à l'ensemble des ressources financières du FIDA.** La direction du FIDA propose que seuls les pays classés PFR, PRITI ou PRITS par la Banque mondiale¹, ou ceux considérés éligibles à bénéficier de l'aide publique au développement², puissent prétendre à un financement du FIDA. Les pays à revenu élevé et les pays ne pouvant prétendre à cette aide n'auraient pas accès aux ressources financières du FIDA. En effet, les pays classés dans la catégorie à revenu élevé sont censés avoir atteint un niveau de développement institutionnel et un accès aux marchés financiers leur permettant de mener à bien leurs propres processus de développement sans avoir recours aux ressources financières du FIDA³. Les pays dépassant ce seuil pourront toutefois continuer d'accéder aux services non financiers du FIDA selon le principe du recouvrement intégral des coûts.
 9. **Accès aux ressources de base.** La direction propose que les ressources de base soient allouées en intégralité (100%) aux emprunteurs des PFR et des PRITI⁴.
 10. **Accès des PRITS à l'ensemble des ressources du FIDA.** Les prêts aux PRITS seraient intégralement financés à partir de ressources empruntées. Pour garantir une orientation institutionnelle d'ensemble adéquate, la direction veillerait à ce qu'au moins 80% de l'ensemble des financements du FIDA soient mis à la disposition des PFR et PRITI, et que 20% au maximum des ressources soient destinées aux PRITS⁵.
 11. L'allocation des ressources empruntées devrait être déterminée par la demande; les critères de sélection des projets porteront notamment sur l'efficacité en matière de développement et la solvabilité du pays⁶.
 12. Comme l'ont fait observer de nombreux membres lors de la réunion informelle, le FIDA traverse une période de transition financière visant à lui garantir un accès fiable, en temps utile, à des ressources empruntées auprès de différentes sources à des conditions compétitives. Compte tenu de cette transition, et pour répondre aux PRITS qui s'inquièteraient d'une éventuelle pénurie de ressources empruntées pendant le cycle de FIDA12, la direction propose le principe d'allouer aux PRITS, pendant ledit cycle, au moins la même part des ressources totales que celle qui leur avait été allouée au titre de FIDA11 (soit 11% du programme de prêts et dons).
- Deuxième pilier: conditions de financement des ressources empruntées**
13. Ce pilier explique la notion de différenciation des conditions de financement applicables aux ressources empruntées, dont celles allouées aux pays qui ont atteint le niveau de revenu déclenchant le processus de reclassement (ci-après

¹ La direction tiendra compte des seuils et des classifications par groupe de revenu en vigueur au moment de l'évaluation. Les chiffres indiqués sont donnés à titre indicatif.

² Conformément à la liste établie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui recense tous les pays et territoires pouvant prétendre à l'aide publique au développement.

³ Durant la période couverte par FIDA9 et FIDA10, seuls deux des sept pays à revenu élevé admis à bénéficier de ressources financières ont reçu une allocation: 8 millions d'USD et 6 millions d'USD respectivement. Au titre de FIDA11, aucun État à revenu élevé n'a reçu d'allocation.

⁴ Des dispositions particulières sont en place pour les petits États et les pays présentant des situations de fragilité admis à accéder à des ressources à des conditions favorables (ou conditions concessionnelles).

⁵ Compte tenu des scénarios initiaux 1 à 5 présentés dans le document intitulé "FIDA12: Orientations stratégiques" (IFAD12/1/R.6), les ressources destinées aux PRITS pourraient être comprises entre 400 millions d'USD et 593 millions d'USD. Ces chiffres ont été présentés durant la première session de la Consultation (février 2020) et devraient être ajustés en fonction de l'accord final sur le niveau de reconstitution des ressources et les hypothèses financières correspondantes (c'est-à-dire les scénarios relatifs à l'allocation des ressources de base et des ressources empruntées).

⁶ Les principes de ce mécanisme seront inclus dans le modèle opérationnel et le document relatif au cadre financier qui seront présentés lors de la réunion de la Consultation qui se tiendra en juillet, et une proposition détaillée relative au mécanisme d'allocation des ressources empruntées sera présentée au Conseil d'administration. Les PFR et les PRITI qui ne sont pas surendettés ou fortement surendettés peuvent aussi prétendre à recevoir des ressources empruntées.

seuil de déclenchement) tel qu'établi par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)⁷.

14. Cette différenciation permettrait au FIDA d'appliquer des conditions de financement appropriées aux pays bénéficiant d'un plus grand développement économique et de continuer à fournir des ressources à des conditions plus concessionnelles aux pays moins développés sur le plan économique.
15. **Tarifification des ressources empruntées.** S'appuyant sur la tarification différenciée actuellement en vigueur au FIDA⁸, l'approche proposée continuera de traduire la diversité des situations économiques des emprunteurs du FIDA. Le Fonds maintiendra sa méthode de tarification actuelle, fondée sur une différenciation par primes d'échéance et par catégorie de revenu des emprunteurs, et il utilisera en outre le seuil de déclenchement comme seuil de différenciation des conditions de financement.
16. Les pays qui ont atteint le seuil de déclenchement et qui continuent d'avoir accès aux ressources financières du FIDA seraient soumis à des conditions de financement spécifiques qui, conformément à la méthode de tarification en place, donneront lieu à une augmentation des conditions tarifaires.
17. Compte tenu du niveau important de concessionnalité que revêtent les échéances les plus longues des prêts consentis à des conditions ordinaires⁹, il est proposé que les PRITS n'aient accès qu'à des prêts à des conditions ordinaires assortis d'échéances plus courtes. Cela impliquera que les PFR et les PRITI bénéficieront de prêts assortis d'un plus haut degré de concessionnalité que les PRITS, en lien avec leur stade de développement et leur catégorie de revenu.

Troisième pilier: trajectoire des PRITS atteignant le niveau de revenu déclenchant le processus de reclassement

18. La présente section expose le processus et le calendrier de transition/reclassement des pays bénéficiant de financements du FIDA.
19. En réponse aux observations des membres, le présent additif propose d'institutionnaliser la concertation avec les pays en matière de transition/reclassement, en fondant cette concertation sur l'élaboration des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP), qui comporte déjà une stratégie de transition à part entière¹⁰ pour les pays atteignant le seuil de déclenchement. Cette approche permettrait de mettre en place un processus de transition/reclassement inclusif.
20. **Transition/reclassement des pays bénéficiant de financements du FIDA.** Conformément à la politique de reclassement de la BIRD, le principal critère utilisé pour lancer le processus de transition/reclassement est l'atteinte du seuil de déclenchement fixé par la BIRD, qui constitue un indicateur indirect de l'accès des pays à des capitaux suffisants et de la robustesse de leurs institutions¹¹.
21. En réponse aux interrogations des membres quant à la nature automatique ou mécanique d'un processus de transition/reclassement fondé uniquement sur un indicateur financier, la direction propose d'inclure les facteurs utilisés dans

⁷ Le FIDA considérera le seuil de déclenchement établi par la BIRD comme le principal critère permettant de lancer le processus de transition/reclassement d'un pays.

⁸ Le FIDA applique actuellement une méthode de tarification des prêts à des conditions ordinaires établie sur la base des conditions de financement de la BIRD et assortie d'une prime d'échéance. Dans tous les cas, le RNB par habitant des emprunteurs est pris en compte.

⁹ Actuellement, le prêt à des conditions ordinaires peut avoir une échéance maximale de 35 ans et un différé d'amortissement de 10 ans, sans dépasser une échéance moyenne de 20 ans.

¹⁰ Conformément aux Procédures opérationnelles du FIDA et aux directives applicables aux stratégies de pays, les COSOP devraient devenir des stratégies de transition à part entière comportant des interventions de programmation à moyen terme.

¹¹ Le seuil de déclenchement adopté par la BIRD correspond à un RNB par habitant de 6 975 USD au 1^{er} juillet 2019. En mai 2020, les emprunteurs du FIDA dont le RNB par habitant dépassait ce seuil étaient les suivants: Argentine, Brésil, Chine, Cuba, Liban, Maldives, Mexique, Monténégro, Turquie et République bolivarienne du Venezuela.

l'approche de la BIRD en matière de reclassement, à savoir: i) la capacité du pays à avoir accès à des marchés de capitaux extérieurs à des conditions raisonnables; ii) les avancées du pays dans la mise en place d'institutions clés pour le développement économique et social; iii) l'importance accordée à la concertation avec les États membres lors de la période de transition dans le cadre des COSOP et de l'examen des COSOP.

22. La direction propose que les pays qui ont atteint le seuil de déclenchement amorcent une concertation dont il sera tenu compte dans un nouveau COSOP. Ces échanges seraient organisés au cas par cas en fonction du contexte national. Le nouveau COSOP serait présenté au Conseil d'administration pour approbation dans un délai de trois ans à compter de l'atteinte du seuil de déclenchement¹². Au cours de ce processus, la trajectoire escomptée du pays ferait l'objet d'un accord, notamment en ce qui concerne les capacités institutionnelles et financières devant être en place, ainsi que les activités hors prêts (assistance technique remboursable, et coopération Sud-Sud et triangulaire, par exemple).
23. À mesure que les niveaux de revenus augmentent, les prêts aux pays ayant dépassé le seuil de déclenchement devraient diminuer, sauf chocs imprévus. La direction encouragerait les pays ayant un niveau de revenu supérieur au seuil à en faire davantage pour accroître leurs contributions financières au FIDA et devenir progressivement des donateurs non emprunteurs¹³.

Quatrième pilier: gestion des régressions dues à des chocs économiques

24. Les exceptions applicables aux différents cas de régression sont présentées ci-après.
25. **Exceptions pour les PRITS passant dans la catégorie des PRITI.** L'évaluation de l'admissibilité d'un pays aux ressources de base ou aux ressources empruntées sera réalisée avant le début de chaque période de reconstitution des ressources, pour assurer la prévisibilité de l'offre du FIDA. Cependant, tout recul survenu pendant le cycle de reconstitution des ressources pourra être considéré par le FIDA comme effectif dès le début de l'exercice financier suivant, sous réserve de la disponibilité de ressources.
26. **Exceptions pour les PRITS dont le niveau de revenu régresserait en-dessous du seuil de déclenchement.** Tout recul du niveau de revenu en deçà du seuil de déclenchement survenu pendant la période de transition retarderait le début des discussions sur le processus de transition/reclassement en vue du retrait de l'aide financière du FIDA. En outre, si un pays régresse au regard de ce critère (recul du RNB par habitant sous la barre du seuil de déclenchement) après le retrait de l'aide financière du FIDA, il pourra à nouveau prétendre à bénéficier des ressources financières du Fonds durant la période de reconstitution des ressources suivante, sous réserve de l'approbation du COSOP actualisé par le Conseil d'administration.
27. **Exceptions pour les pays passant du statut de pays à revenu élevé à celui de PRITS avec un revenu supérieur au seuil de déclenchement.** Tout recul, au regard de la catégorie de revenu, entre la catégorie à revenu élevé et celle à revenu intermédiaire de la tranche supérieure alors que le pays est supposé rester au-dessus du seuil de déclenchement permettrait au pays concerné de pouvoir prétendre à bénéficier de l'appui financier du FIDA durant la période de reconstitution des ressources suivante, sous réserve de l'approbation du COSOP actualisé par le Conseil d'administration.

¹² Les pays ayant déjà atteint le seuil de déclenchement avant l'adoption de la politique de transition/reclassement par le Conseil d'administration (prévue en 2021) devraient présenter leur nouveau COSOP dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de cette politique.

¹³ La direction tiendra compte de l'analyse et de l'évaluation systématiques menées par la BIRD concernant les principaux éléments de la politique de reclassement de la BIRD, reflétées dans les cadres de partenariat par pays et dans les *Performance learning Review* (examens des progrès et des enseignements).

III. Prochaines étapes

28. Compte tenu de l'exposé sur les quatre piliers qui précède, la direction propose:
- i) la recherche d'un accord sur les piliers et leurs éléments fondamentaux en matière de transition/reclassement dans le cadre de la Consultation sur FIDA12, et l'intégration des éléments pertinents dans le Rapport de la Consultation sur FIDA12, notamment en ce qui concerne l'accès aux ressources financières du Fonds au titre de FIDA12;
 - ii) l'inclusion d'une synthèse de l'ensemble des débats sur la transition/le reclassement en annexe du Rapport de la Consultation sur FIDA12;
 - iii) l'inclusion, en tant qu'engagement pris pour FIDA12, de l'élaboration d'une politique de transition/reclassement applicable dès FIDA12, et la présentation de cette politique au Conseil d'administration pour approbation.