

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE****Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA – Deuxième session**

Rome, 21-22 avril 2005

CADRE DE LA GESTION DE BILAN**I. RAPPEL**

1. La Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA¹ a recommandé que la direction du Fonds réalise en 2003 une étude sur la politique de l'organisation en matière de placements, en ce qui concerne plus particulièrement la sécurité des placements, la gestion de bilan et les rapports soumis au Conseil d'administration, en vue d'aligner cette politique sur les normes et principes en vigueur dans d'autres institutions financières de développement. Cette étude a été scindée en trois parties correspondant chacune à l'un des thèmes indiqués par le Conseil des gouverneurs, et les résultats ont été présentés au Conseil d'administration en décembre 2003.

2. Lors de cette étude les systèmes actuels du FIDA ont été analysés et un cadre pour la gestion des éléments d'actif et de passif a été élaboré. En décembre 2003, ce cadre a été approuvé par le Conseil d'administration comme un moyen de gérer de manière efficace les risques financiers auxquels le Fonds est exposé. Un rapport de situation sur la mise en œuvre du cadre a été présenté à l'occasion du séminaire informel à l'intention du Conseil d'administration tenu en juin 2004.

3. Sur la base d'une analyse technique, l'examen de la gestion de bilan préconisait parmi les quatre mesures majeures à prendre d'élargir la définition des ressources engageables afin de permettre au FIDA d'accroître le niveau des fonds disponibles pour de nouveaux engagements de prêts et de dons. Cependant, comme la résolution relative à la sixième reconstitution avait déjà été adoptée et qu'elle définissait les modalités d'utilisation du pouvoir d'engagement anticipé, l'examen de la gestion de bilan recommandait que cette proposition soit étudiée ultérieurement, pendant les négociations de la septième reconstitution.

¹ Document GC 26/L.4: Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté: rapport de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA (2004-2006).

II. LE CADRE DE LA GESTION DE BILAN

A. Introduction

4. Dans les efforts qu'il déploie pour s'acquitter de sa mission, qui est de permettre aux ruraux pauvres de se libérer de la pauvreté, le FIDA s'emploie à maximiser les ressources pouvant être mises à la disposition de ses États membres de façon aussi efficace que possible tout en préservant la solidité de sa situation financière.

5. La solidité financière de toute organisation se reflète, dans la valeur de ses éléments d'actif et de passif, et de ses fonds propres figurant sur son bilan. Toutes les institutions financières, et le FIDA ne fait pas exception, sont exposées à une série de risques financiers. La gestion de bilan tend à identifier, à comprendre et à gérer ces risques tout en poursuivant les objectifs financiers de l'institution.

6. L'examen de la gestion de bilan qui été fait en 2003 a donné un aperçu général de la façon dont le FIDA assure cette fonction et des principaux risques auxquels il est exposé. Lorsqu'il y avait lieu, il a recommandé d'autres stratégies afin de gérer plus efficacement les éléments d'actif et de passif du Fonds pour atteindre les objectifs financiers de ce dernier, qui sont de préserver son capital et de rentabiliser ses placements, tout en réduisant la volatilité de leur rendement et en minimisant les risques financiers.

B. Mise en œuvre du dispositif

7. La première mesure recommandée était de créer, sous la responsabilité du Trésorier, une section spécialement chargée de la gestion actif/passif et des risques y afférents. Cette nouvelle structure qui a été mise en place en janvier 2004 permet au FIDA de prendre en matière de gestion de bilan des décisions moins fragmentées, plus informées, mieux coordonnées et plus précises. Dans le cadre de ses fonctions primordiales, la section chargée de la gestion de bilan analyse et surveille les risques financiers liés à la variation des prix du marché, des taux d'intérêt et des taux de change, à la solvabilité des contreparties et à la position de liquidité de l'institution, et elle contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre de nouvelles politiques et procédures financières.

8. Le modèle financier du FIDA a été ensuite transféré à la nouvelle structure et étoffé dans le sens de la perspective plus large d'une gestion de bilan selon laquelle les politiques et les risques financiers sont évalués en tenant compte des prévisions à long terme de leur incidence sur l'actif et le passif de l'organisation, sur son état des produits et des charges et sur les ressources disponibles pour de nouveaux prêts et dons.

9. La deuxième mesure recommandait que le FIDA examine les positions en devises non couvertes prises par certains gestionnaires de fonds, même si par ailleurs la politique suivie par le FIDA pour gérer le risque de change était jugée satisfaisante. En conséquence, au 30 juin 2004, les directives du FIDA en matière de placements ont été modifiées de manière à supprimer la possibilité de conserver des positions en devises non couvertes.

10. La troisième mesure à prendre visait à réduire encore plus le risque de marché auquel est exposé le portefeuille en détenant une fraction de ce dernier jusqu'à échéance. En 2004, l'incidence financière de cette option a été analysée et il a été décidé d'investir un montant de 400 millions de USD dans des titres à cinq ans au maximum destinés à être conservés jusqu'à échéance. En outre, après une série d'études d'impact sur les risques et les rendements attendus, il a également été décidé de liquider l'intégralité du portefeuille d'actions et une partie du portefeuille d'obligations d'État pour acquérir des titres à détenir jusqu'à échéance au premier trimestre de 2005. La liquidation des actions et la création du portefeuille de titres détenus jusqu'à échéance permettront de réduire encore davantage l'exposition des placements au risque de marché.

11. Par ailleurs, il est ressorti de l'examen de la gestion de bilan que le FIDA était très peu exposé au risque d'échéance au sens classique du terme et qu'il était bien protégé contre le risque de crédit, du point de vue aussi bien du portefeuille de placements que du portefeuille de prêts et des contributions des États membres.

12. S'agissant du risque de liquidité, l'exposition était également très réduite dans la mesure où le Fonds s'emploie à maintenir un portefeuille de placements extrêmement liquide. De plus, en comparaison des autres institutions financières internationales, le niveau des avoirs liquides du FIDA était élevé par rapport à son programme de prêts et au volume annuel des décaissements qu'il effectue à ce titre. L'examen de la gestion de bilan réalisé a donc logiquement débouché sur une analyse de la manière dont sont gérées les ressources financières du FIDA et de la définition de ses ressources engageables, ainsi qu'on le verra dans la section suivante. Cette analyse est à l'origine de la quatrième recommandation du rapport sur la gestion de bilan, qui suggère une autre stratégie pour mieux utiliser les avoirs liquides du FIDA tout en augmentant les ressources engageables pour des prêts et dons aux États membres.

III. GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET DÉFINITION DES RESSOURCES ENGAGEABLES

13. Le FIDA a toujours eu pour pratique de mobiliser à l'avance l'intégralité des financements requis, sous forme d'espèces, de placements et de billets à ordre, avant d'approuver de nouveaux prêts et de nouveaux dons. Il a suivi cette approche prudente ou "statique" alors même que 90% de ces approbations (c'est-à-dire la portion correspondant aux prêts) sont décaissés sur de nombreuses années pendant lesquelles, il peut compter sur de nouvelles entrées de ressources provenant aussi bien du remboursement des prêts que du revenu des placements et des contributions de reconstitution.

14. Le pouvoir d'engagement anticipé (PEA) – en vigueur depuis 2001 – a permis de s'écarter quelque peu de cette pratique, mais seulement dans une mesure limitée. Le PEA consiste à tabler sur les futures rentrées pour financer les décaissements requis au fur et à mesure qu'ils deviennent nécessaires. En d'autres termes, le PEA permet d'engager par anticipation des ressources dont on sait qu'elles vont devenir disponibles de façon stable et prévisible. La résolution relative à la sixième reconstitution des ressources du FIDA stipule que le Conseil d'administration peut approuver le recours au PEA jusqu'à concurrence d'un montant représentant trois années de rentrées de prêts.

15. Cette approche prudente consistant à mobiliser à l'avance tous les financements requis est typique d'une institution relativement jeune qui doit asseoir sa solidité financière. De ce point de vue, le FIDA peut se féliciter des résultats obtenus. Les fonds mis de côté à chaque session du Conseil d'administration pour financer les nouveaux prêts et dons ont été placés jusqu'à la date des décaissements, de sorte que le FIDA s'est constitué au fil des ans un portefeuille de placements², dont il tire un revenu substantiel.

16. Le risque de liquidité est si minime que l'on pourrait aller jusqu'à dire qu'il entrave la réalisation de l'objectif consistant à maximiser les ressources pouvant être mises à la disposition des États membres emprunteurs tout en préservant la solidité financière du Fonds. En modifiant la définition des ressources disponibles pour engagement, on pourrait accroître les niveaux de prêt tout en restant à l'intérieur de limites prudentes en matière de liquidité.

17. À l'heure actuelle, les ressources engageables comprennent uniquement les encaisses et placements, et les billets à ordre³. Si cette définition était révisée de manière à englober les sommes à

² Selon les États financiers vérifiés du FIDA au 31 décembre 2004 (document EB 2005/84/R.37), Appendice B (FIDA seulement) et notes 15 et 16, la valeur totale des encaisses, des placements, des montants à recevoir sur les placements et autres sommes à encaisser se montait à 2 559 975 000 USD. Voir aussi le rapport sur le portefeuille de placements du FIDA pour 2004 (document EB 2005/84/R.32).

³ Voir le procès-verbal de la trente-quatrième session du Conseil d'administration (1988), paragraphe 15 b) i), sur les principes régissant le calcul des ressources disponibles pour engagement.

recevoir au titre des prêts et des instruments de contribution déposés par les États membres, le niveau des ressources disponibles pour engagement s'en trouverait accru, ce qui permettrait au FIDA d'accroître également le niveau de ses prêts. Dans la pratique, l'augmentation des engagements de prêt et donc des décaissements entraînerait une redistribution des actifs du portefeuille de placements vers le portefeuille de prêts, ce qui semble justifié puisque la mission du FIDA est de réduire la pauvreté en procurant des ressources à ses États membres emprunteurs, et non de placer ses avoirs sur les marchés financiers.

18. Sur le plan comptable, le changement de définition proposé consisterait simplement à inclure les montants à recevoir au titre des prêts et des instruments de contribution des États membres dans les ressources disponibles pour engagement. Le tableau ci-dessous illustre le résultat de cette opération par rapport à la situation actuelle, sur la base du bilan vérifié au 31 décembre 2004.

Comparaison des ressources engageables selon la définition actuelle et selon la définition proposée, sur la base du bilan au 31 décembre 2004^a
(en millions de USD)

Bilan	État des ressources disponibles pour engagement		
		Définition actuelle	Définition proposée
Actif:		Avoirs en monnaies librement convertibles:	
Encaisses et placements	2 722	2 722	2 722
Billets à ordre (montant net) ^b	270	268	268
Contributions à recevoir (montant net) ^c	258	<i>Contributions à recevoir (montant net)^f</i>	<i>258</i>
Autres sommes à recevoir	154	154	154
Encours des prêts (montant net) ^d	3 799	<i>Encours des prêts (montant net)^e</i>	<i>919</i>
Total actif	7 203	Total actif	3 144
			4 321
Passif:		Moins:	
Sommes à payer et passif exigible		Sommes à payer et passif exigible et Mécanisme de financement du développement des programmes, report	
Dons non décaissés	264	268	268
	36	Dons et prêts non décaissés (y compris prêts et dons entrés en vigueur et non décaissés, signés mais non encore entrés en vigueur ou pas encore signés)	
Contributions	4 668	2 918	2 918
Bénéfice non distribué intégralement engagé	2 140		
Réserve générale	95	95	95
Total: passif, contributions et bénéfice non distribué	7 203	Ressources nettes	(137)
			1 040
		PEA approuvé par le Conseil d'administration	137
		Plafond du PEA^f	653
		PEA non utilisé	516
			n.d.
			n.d.
			n.d.



^a Source: États financiers vérifiés du FIDA au 31 décembre 2004: Appendice B (FIDA seulement) pour le bilan, Appendice D pour l'état des ressources disponibles pour engagement (FIDA seulement) et note 14.

^b Billets à ordre chiffrés à 352 804 000 USD moins provisions de 83 152 000 USD (outre, dans les ressources disponibles pour engagement, une déduction de 1 399 000 USD au titre de billets à ordre en monnaies non convertibles).

^c Contributions à recevoir correspondant à 351 569 000 USD moins provisions se montant à 93 140 000 USD.

^d Encours des prêts, soit 4 153 208 000 USD, moins provisions cumulées pour dépréciation des prêts, soit 114 060 000 USD, et au titre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), soit 240 112 000 USD.

^e Ce montant correspond à cinq années de rentrées de prêts (2005-2009) et a été limité par prudence à 95% des sommes dues chaque année au titre du principal et des intérêts. Il a été en outre déduit de ce montant les rentrées auxquelles le FIDA a renoncé dans le cadre de l'Initiative PPTE dans la mesure où les contributions versées au FIDA à ce titre ne suffisent pas à couvrir les allègements accordés.

^f Trois années (2005-2007) des rentrées attendues au titre du principal et des intérêts.

19. Comme le montre le tableau ci-dessus, le fait d'inclure dans les ressources engageables les montants à recevoir au titre des instruments de contribution des États membres et des prêts aurait pour effet d'accroître le volume net des ressources disponibles pour de nouveaux engagements. Il y a lieu de noter que le même résultat pourrait être obtenu si l'on relevait le niveau autorisé du PEA. Cependant, le pouvoir d'engagement anticipé donne en un certain sens l'impression que l'institution utilise des fonds qu'elle n'a pas, même si cela n'est pas vrai du point de vue financier puisque les montants à recevoir au titre des prêts (c'est-à-dire l'encours des prêts) constituent en fait le plus important des avoirs à l'actif du FIDA. Plutôt que de continuer à appliquer le système du PEA, il serait plus rationnel de reconnaître simplement les avoirs inscrits dans les comptes du FIDA et de les inclure, après déduction des provisions par souci de prudence, dans les ressources engageables.

20. Comme indiqué ci-dessus, si les montants à recevoir au titre des prêts et des instruments de contribution des États membres n'ont pas été inclus jusqu'à présent dans les ressources engageables, c'est parce que le FIDA a toujours fait preuve d'une très grande prudence dans la gestion de ses ressources. Cependant, il jouit maintenant, après 28 années d'opérations, d'une expérience suffisamment longue pour servir de base à des projections financières. La pratique qui consiste à exclure des ressources engageables tous les montants à recevoir au titre des prêts et des instruments de contribution des États membres donne en fait à penser que les États membres ne vont pas honorer leurs obligations. De fait, les antécédents indiquant qu'il y a eu très peu d'emprunteurs défaillants et, dans les états financiers vérifiés au 31 décembre 2004, les prêts provisionnés ne représentaient que 2,7% du total de l'encours des prêts.

21. Le fait de modifier la définition des ressources engageables pourrait engendrer un élément de risque, ce qui serait également le cas si l'on relevait le plafond du PEA. Du point de vue de la gestion des liquidités, et étant donné que le FIDA prête généralement à très longue échéance, il serait donc assez sage de limiter à un nombre d'années déterminé, cinq par exemple pour commencer, les rentrées de prêts incluses dans la définition des ressources engageables. Ceci permettrait au FIDA d'utiliser les disponibilités ainsi dégagées avec prudence et de manière progressive. En outre, d'après toutes les analyses techniques réalisées, dans le cadre de l'étude sur la gestion de bilan et ultérieurement dans le contexte du modèle financier élargi, la comptabilisation dans les ressources engageables de l'équivalent de cinq années de rentrées de prêts permettrait au FIDA de rester dans des limites de risque acceptables même après la réduction du niveau de ses liquidités. Le scénario financier ci-joint⁴ illustre une utilisation progressive des disponibilités résultant de la définition proposée des ressources disponibles.

22. En conclusion, étant donné la demande accrue de ressources à l'appui des efforts de réduction de la pauvreté rurale, le moment est maintenant venu de revoir la définition actuelle de ce qui constitue les ressources disponibles. Le FIDA devrait se demander s'il ne devrait pas passer à un modèle plus "dynamique" pour la gestion de ses ressources financières comme l'ont fait d'autres institutions financières internationales⁵. Ce nouveau modèle consisterait à calibrer les opérations de manière à garantir que des fonds suffisants soient toujours disponibles pour financer les décaissements au moment où ceux-ci deviennent effectivement nécessaires. Une telle approche peut être mise en œuvre dans le contexte d'un dispositif rationnel de gestion de bilan intégrant des mécanismes de contrôle et de surveillance de manière à gérer avec prudence les risques financiers, assurer un suivi régulier et ménager une ample marge de manœuvre pour prendre les mesures correctives voulues en cas d'imprévus.

⁴ Le même scénario accompagne aussi le document Repl. VII/2/R.2 "la voie de l'avenir".

⁵ Comme le Fonds asiatique de développement de la Banque asiatique de développement, l'Association internationale de développement de la Banque mondiale et le Fonds des opérations spéciales de la Banque interaméricaine de développement.

Scénario pour la période couverte par la septième reconstitution:
Septième reconstitution de 800 millions de USD
Croissance de 10% par an du programme de travail

1) Hypothèses à la base du scénario:

- Septième reconstitution de 800 millions de USD.
- Programme de travail de 550 millions de USD en 2006 et croissance annuelle de 10% pendant la période couverte par la septième reconstitution.
- Dons représentant 10% du programme de travail.
- Définition des ressources disponibles pour engagement fondée sur le cadre de gestion de bilan et englobant les contributions à recevoir des États membres et, dans ce scénario, cinq années de rentrées au titre des prêts. Ces dernières seront définies de façon prudente comme représentant 95% des montants escomptés chaque année au titre du principal et des intérêts, à l'exclusion des montants projetés que le Fonds a renoncé à percevoir dans le cadre de l'Initiative pour l'allègement de la dette des PPTE dans la mesure où les contributions du FIDA à ceux de l'Initiative ne suffiraient pas pour couvrir la coupe ainsi opérée dans les rentrées.
- Maintien du taux de change en vigueur au 31 décembre 2004 (1 DTS = 1,5498 USD).

2) Résultats du scénario:

Le tableau ci-dessous illustre le niveau annuel et la croissance du programme de travail, avec pour hypothèse une croissance annuelle de 10% pendant la période couverte par la septième reconstitution (2007-2009), de sorte que le programme de travail atteindrait un niveau de 732 millions de USD en 2009.

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Programme de travail (en millions de USD)	500	550	605	666	732
Croissance annuelle du programme de travail (%)		10%	10%	10%	10%

Selon ce scénario, il serait possible d'engager pendant la période de cinq ans couverte par la septième reconstitution 59%, c'est-à-dire l'équivalent de 3,1 ans, des futures rentrées au titre des prêts. Les projections laissent entrevoir un niveau acceptable de liquidités, pendant la période de la septième reconstitution. Les projections à long terme des liquidités dépendent d'un certain nombre d'hypothèses concernant les futures périodes de reconstitution, et notamment des niveaux du programme de travail et des reconstitutions.

	sixième reconstitution 2004-2006	septième reconstitution 2007-2009
Montant total fixé comme objectif pour la reconstitution (en millions de USD)	560	800
Montant annuel moyen de la reconstitution (en millions de USD)	187	267
Niveau annuel moyen du programme de travail (en millions de USD)	513	668
Engagement maximum annuel de 5 ans de rentrées futures au titre des prêts (%)	46% ¹⁾	59%
Niveau minimum des liquidités en cours de période (en millions de USD)	2 484	2 349

1) Sur la base du plafond actuel du pouvoir d'engagement anticipé.

3) Autre impact sur le scénario de diverses tendances pendant la période couverte par la huitième reconstitution:

3a) Résultats du scénario pour la période couverte par la huitième reconstitution dans l'hypothèse où la croissance annuelle du programme de travail resterait de 10% pendant ladite période

Le tableau ci-dessous illustre le niveau annuel et la croissance du programme de travail dans l'hypothèse où la croissance annuelle demeurerait de 10% pendant la période de la huitième reconstitution (2010-2012), le programme de travail devant alors atteindre un niveau de 974 millions de USD en 2012.

Année	2010	2011	2012
Programme de travail (en millions de USD)	805	886	974
Croissance annuelle du Programme de travail (%)	10%	10%	10%

Ce programme de travail pourrait être mené à bien pendant la période couverte par la huitième reconstitution avec une reconstitution de 1 100 millions de USD. Selon ce scénario, le montant intégral des rentrées escomptées au titre des prêts pendant cette période de cinq ans serait engagé. Les projections des liquidités laissent entrevoir un niveau acceptable de liquidités pendant la période couverte par la huitième reconstitution aussi, mais un niveau de liquidités inférieur mais acceptable pour plusieurs des périodes couvertes par les reconstitutions suivantes, à supposer que les niveaux des reconstitutions et des programmes de travail soient maintenus en termes réels.

	huitième reconstitution 2010-2012
Montant total fixé comme objectif pour la reconstitution (en millions de USD)	1 100
Montant annuel moyen de la reconstitution (en millions de USD)	367
Niveau annuel moyen du programme de travail (en millions de USD)	888
Engagement maximum annuel de 5 ans de rentrées futures au titre des prêts (%)	100%
Niveau minimum des liquidités en cours de période (en millions de USD)	2 352

3b) Résultats du scénario pour la période couverte par la huitième reconstitution dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de 8% du programme de travail pendant ladite période

Le tableau ci-dessous illustre le niveau annuel et la croissance du programme de travail dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de 8% pendant la période couverte par la septième reconstitution (2010-2012), de sorte que le programme de travail atteindrait un niveau 922 millions de USD en 2012.

Année	2010	2011	2012
Programme de travail (en millions de USD)	791	854	922
Croissance annuelle du programme de travail (%)	8%	8%	8%

Ce programme de travail pourrait être mené à bien pendant la période couverte par la huitième reconstitution dans l'hypothèse d'un niveau de reconstitution de 1 000 millions de USD. Selon ce scénario, le montant intégral des rentrées escomptées au titre des rentrées futures serait également engagé. Les projections des liquidités demeurent acceptables pour la période couverte par la huitième reconstitution mais le niveau de liquidités serait inférieur tout en restant acceptable pour plusieurs des périodes couvertes par les reconstitutions suivantes, à supposer que les niveaux des reconstitutions et des programmes de travail soient maintenus en termes réels.

PIÈCE JOINTE

	huitième reconstitution 2010-2012
Montant total fixé comme objectif pour la reconstitution (en millions de USD)	1 000
Montant annuel moyen de la reconstitution (en millions de USD)	333
Niveau annuel moyen du programme de travail (en millions de USD)	856
Engagement maximum annuel de 5 ans de rentrées futures au titre des prêts (%)	100%
Niveau minimum des liquidités en cours de période (en millions de USD)	2 306