

Cote du document: PBAS 2021/15/W.P.2
Date: 25 janvier 2021
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Procès-verbal de la quatorzième réunion du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance

Note à l'intention des membres du Groupe de travail sur le SAFP

Responsables:

Questions techniques:

Thomas Eriksson

Directeur

Division des politiques et des résultats opérationnels

téléphone: +39 06 5459 2425

courriel: t.eriksson@ifad.org

Luis Jiménez-McInnis

Secrétaire du FIDA

téléphone: +39 06 5459 2254

courriel: l.jimenez-mcinnis@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre Mc Grenra

Cheffe

Gouvernance institutionnelle

et relations avec les États

membres

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: gb@ifad.org

Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance —
Quatorzième réunion

Rome, 15 décembre 2020

Pour: **Approbation**

Procès-verbal de la quatorzième réunion du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance

1. Le présent procès-verbal rend compte des discussions du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) à sa quatorzième réunion, tenue le 15 décembre 2020.

Point 1 de l'ordre du jour: ouverture de la réunion

2. Les membres du groupe de travail ci-après ont participé à la réunion: Angola, Canada, Japon, Nigeria (présidence), République bolivarienne du Venezuela, République de Corée, République dominicaine et Suisse. Étaient également présents en qualité d'observateurs les représentants au Conseil d'administration des pays suivants: Allemagne, Bangladesh, Chine, États-Unis et Mexique. La direction était représentée par le Vice-Président adjoint responsable du Département de la gestion des programmes, le Vice-Président adjoint responsable du Département des opérations financières, le Directeur de la Division des politiques et des résultats opérationnels, la Directrice de la Division des services de gestion financière, le Trésorier, le Directeur du Bureau de la gestion globale des risques, le Secrétaire du FIDA et d'autres membres du personnel du FIDA.

Point 2 de l'ordre du jour: adoption de l'ordre du jour

3. Les points suivants étaient inscrits à l'ordre du jour provisoire: i) ouverture de la session; ii) adoption de l'ordre du jour; iii) Mécanisme d'accès aux ressources empruntées (MARE); iv) dates des réunions du Groupe de travail sur le SAFP en 2021; v) questions diverses.
4. Les membres ont adopté l'ordre du jour provisoire sans modification.

Point 3 de l'ordre du jour: Mécanisme d'accès aux ressources empruntées

5. La direction a débuté son exposé en soulignant l'articulation entre le Cadre d'emprunt intégré approuvé par le Conseil d'administration à sa cent trente et unième session, tenue en décembre, et le MARE. Elle a expliqué que le Cadre d'emprunt intégré préparait le terrain pour que, à l'avenir, le FIDA puisse exploiter l'effet de levier de ses ressources de base au service de son mandat, puisque ce cadre lui permettrait d'alimenter le programme de prêts et dons avec des ressources empruntées, qui constituaient la principale source du MARE. La direction a également rappelé au Groupe de travail l'importance du rôle que jouait ce dernier dans la formalisation de ce mécanisme.
6. Dans son exposé, la direction a décrit le fonctionnement du MARE, rappelant les éléments sur lesquels un accord avait été trouvé jusque-là, les critères de sélection des pays pour la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA12), le processus d'accès des pays aux ressources du MARE, et les conditions de financement applicables à ces ressources.
7. Elle a énuméré les principaux points sur lesquels un accord avait déjà été trouvé: le maintien durant le cycle de FIDA12 de la formule du SAFP arrêtée pour FIDA11; l'allocation de l'intégralité des ressources de base aux pays à faible revenu (PFR) et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI), et de 11% à 20% du programme de prêts et dons aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), comme indiqué dans le document de travail sur le reclassement; le fait que l'accès au MARE serait ouvert aux pays solvables; la fixation de plafonds fondés sur les risques pour les pays bénéficiant du MARE, tout en maintenant le plafonnement à 5% du programme de prêts et dons pour un pays donné; la confirmation que le MARE serait fondé sur la demande et prévisible (autrement dit ne fonctionnerait pas selon le principe du premier arrivé, premier servi); l'accès de certains autres emprunteurs au MARE, en particulier ceux qui avaient emprunté lors du cycle de FIDA10. Les membres

ont également reçu l'assurance que tous les projets financés par le FIDA seraient conformes au mandat du Fonds et aux principes d'efficacité en matière de développement, quelle que soit la source de financement.

8. La direction a ensuite indiqué les grandes lignes de l'examen du MARE et les prochaines étapes prévues, qui se concluraient avec les débats du Comité d'audit et du Conseil d'administration, dans la perspective d'une éventuelle approbation par le Conseil d'administration en avril 2021. Cela a permis d'amener la discussion sur les questions pour lesquelles la direction sollicitait l'assentiment du Groupe de travail, dont certaines avaient été évoquées lors de sa précédente réunion, tenue en octobre. La direction a indiqué que les points à étudier étaient les critères de sélection à appliquer pour déterminer quels pays pourraient prétendre à un financement au titre de FIDA12, le processus d'accès aux ressources du MARE, et la différenciation des conditions de financement applicables aux ressources du MARE.
9. La direction a proposé de conserver les critères de sélection retenus pour FIDA11 et de les appliquer également durant FIDA12, indiquant que ces critères reposaient sur les éléments suivants: axe stratégique (pays disposant d'une stratégie de pays valable – programme d'options stratégiques pour le pays ou note de stratégie de pays); appropriation effective (aucun projet déjà approuvé par le Conseil d'administration n'est en instance de signature par la contrepartie depuis plus de 12 mois); capacité d'absorption (des décaissements sont effectués pour les opérations ayant pris effet).
10. La direction a ensuite décrit plus en détail le processus opérationnel d'accès aux financements du MARE, expliquant que celui-ci s'articulerait en trois phases: disponibilité et admissibilité; gestion de la demande; conception et exécution. Comme les membres en avaient fait la demande à la précédente réunion, la direction a également indiqué quelles divisions seraient chargées des différents éléments du processus. Elle a décrit les modalités de fixation des limites fondées sur les risques et les critères appliqués pour classer par ordre de priorité les pays remplissant les conditions d'obtention d'un financement du MARE.
11. En ce qui concernait la disponibilité des ressources et les conditions à remplir pour accéder au mécanisme, la direction a expliqué que les pays admissibles au titre de FIDA12 seraient soumis à une évaluation de leur admissibilité au MARE, qui serait déterminée en fonction de leur solvabilité et de leur aptitude à faire face à un alourdissement de leur endettement, cette évaluation étant effectuée par la Division des services de gestion financière. Les pays dont le risque de surendettement était jugé modéré ou mieux pourraient accéder à des ressources empruntées à l'issue d'une procédure régulière; les pays surendettés, ou dont le risque de surendettement était élevé, ne seraient pas admissibles. En ce qui concernait l'étape suivante du processus – la fixation d'une limite propre à chaque pays déterminée en fonction des risques –, de manière à garantir la qualité du portefeuille, le Bureau de la gestion globale des risques piloterait l'évaluation. De leur côté, les services de trésorerie détermineraient le volume de l'enveloppe de financement au titre du MARE. Comme indiqué lors de la dernière réunion, ce volume serait fixé en fonction des ressources disponibles pour engagement.
12. S'agissant de la deuxième étape, la gestion de la demande, le Département de la gestion des programmes se rapprocherait des pays partenaires admissibles au MARE afin de leur faire savoir qu'ils pouvaient en bénéficier et de vérifier qu'ils étaient désireux d'obtenir des ressources du MARE. L'étape suivante consistait à déterminer quels pays accéderaient en priorité à ces ressources, tandis que les dernières étapes seraient la conception des projets et programmes financés par le MARE, conformément aux procédures en vigueur, et leur approbation par le Conseil d'administration du FIDA.
13. La direction s'est attardée sur deux aspects qui avaient plus particulièrement suscité l'intérêt des membres: la fixation de limites fondées sur les risques, et le

classement des pays par ordre de priorité. En ce qui concernait les limites établies pour chaque pays en fonction des risques, la direction a souligné l'importance de l'application de méthodes de gestion des risques rigoureuses dans le cadre de la nouvelle architecture financière, en particulier pour les ressources empruntées. S'agissant du MARE, elle a précisé que la stratégie de gestion des risques serait fondée sur deux principes fondamentaux: i) la totalisation de l'exposition pays par pays (toutes sources de financement et tous mécanismes d'allocation confondus); ii) l'application de critères précis de gestion de l'exposition afin de donner aux organismes prêteurs et aux agences de notation l'assurance que le FIDA ne s'écarterait pas des pratiques optimales et utilisait des méthodes de gestion des risques solides, la plus notable étant la mise en place de limites propres à chaque pays afin de contribuer à déterminer pays par pays l'exposition maximale envisageable.

14. En outre, la direction a expliqué que, conformément aux pratiques optimales en matière de gestion sûre et rationnelle de l'exposition au risque, l'accès de chaque pays aux ressources empruntées devrait donc se décider en prenant en considération la solvabilité du pays en question et d'autres paramètres de risque tels que sa consommation de fonds propres, précisant que la concentration et la qualité de crédit du portefeuille de prêts seraient également prises en compte. Le Bureau de la gestion globale des risques se chargerait d'analyser et de suivre ces facteurs de manière adéquate.
15. En ce qui concernait le classement des pays par ordre de priorité, la direction a expliqué que, si la demande de ressources empruntées dépassait l'offre, cette hiérarchisation serait opérée au niveau des pays et non à celui des projets. Les critères appliqués comprendraient des éléments de la composante relative aux besoins de la formule du SAFR, qui intégrait des variables telles que le revenu national brut par habitant, la population rurale et l'indice de vulnérabilité utilisé par le FIDA. Les autres éléments pris en considération seraient le classement dans la catégorie des pays présentant des situations de fragilité et la performance du portefeuille. La direction a donné aux membres l'assurance que tous les engagements pertinents souscrits au titre de FIDA12 seraient pris en compte.
16. La direction est ensuite passée à la troisième partie de l'analyse, axée sur la différenciation des conditions de financement. Elle a indiqué que les principes directeurs des conditions de financement applicables aux ressources du MARE seraient conformes au deuxième pilier du document de travail sur le reclassement, soulignant que la tarification assurerait la viabilité financière du FIDA et des emprunteurs et que les ressources de base ne seraient pas utilisées pour couvrir le coût de financement. La direction a expliqué que la tarification différenciée caractérisant les conditions de financement resterait fondée sur la trajectoire économique des pays, comme c'était déjà le cas depuis 2019.
17. En outre, la direction a fait observer qu'il existait actuellement quatre catégories différentes pour distinguer les pays en fonction de leur trajectoire économique. Elle a indiqué qu'elle avait entrepris d'analyser ces catégories de plus près, en concertation avec les membres, afin de les affiner davantage dans un double objectif: premièrement, mieux prendre en compte les principes de reclassement et, deuxièmement, créer une nouvelle catégorie pour les PFR et les PRITI, qui n'avaient actuellement pas la possibilité d'emprunter à des conditions ordinaires, afin de leur donner accès aux ressources du MARE à des tarifs moins élevés que les pays à haut revenu, tout en permettant au FIDA de couvrir ses coûts. La direction a ensuite expliqué que les trois autres catégories de pays (les PRITI qui avaient déjà accès à des financements à des conditions ordinaires, les PRITS dont le revenu était inférieur au seuil de déclenchement de discussions en vue d'un reclassement, et les PRITS dont le revenu était supérieur à ce seuil se verraient appliquer des majorations progressives. Ainsi, la différenciation permettrait d'appliquer aux PFR des tarifs plus avantageux, ce qui signifierait effectivement

que les pays à revenu élevé paieraient une petite majoration en sus du coût global des emprunts contractés par le FIDA.

18. La direction a indiqué que cette approche, établie en tenant compte des avis du Groupe de travail, serait décrite plus en détail dans le document sur le MARE qui serait communiqué aux États membres en janvier 2021. Elle a invité les États membres intéressés à poursuivre les discussions au niveau bilatéral pour continuer de contribuer à l'élaboration de ce document.
19. À l'issue de l'exposé présenté par la direction, le Groupe de travail s'est penché sur certains aspects du fonctionnement du MARE et de la tarification de ses ressources.

Gestion de la demande et classement des pays par ordre de priorité

20. Plusieurs membres ont souhaité savoir comment les projets seraient classés par ordre de priorité et ont demandé des précisions quant aux variables qui seraient utilisées à cet effet. Il a été souligné qu'il était important d'éviter la subjectivité et de conserver les mêmes critères au fil du temps. Des éclaircissements ont aussi été demandés à propos de la pondération des différents critères de priorité et des modalités d'application, les membres du Groupe de travail souhaitant savoir si une formule de calcul était établie à cet effet.
21. La direction a souligné que le FIDA ne proposait pas de mettre en place une formule de calcul régissant l'accès au MARE. L'admissibilité dépendrait de la solvabilité, et les plafonds par pays seraient fonction de considérations relatives aux risques. Ensuite, si nécessaire, une série de critères seraient appliqués pour contribuer à répartir les pays; ces critères, qui permettraient de prendre en compte à la fois les besoins des pays et leur performance, ne seraient pas pondérés. Seraient pris en considération des facteurs tels que la fragilité et la performance du portefeuille. Les arbitrages reposeraient sur des éléments probants et permettraient de respecter les engagements pris pour FIDA12 et de continuer de privilégier les pays qui ont le plus besoin de l'appui du FIDA. De plus, les critères ne seraient pas modifiés au fil du temps. Il a également été précisé que le FIDA n'avait pas établi de formule de calcul liée aux critères de priorité ou permettant de déterminer le plafond applicable à chaque pays. La direction a fait remarquer que l'étude des précédents cycles de reconstitution des ressources montrait que tous les pays n'utilisaient pas les ressources en même temps, l'absorption étant généralement lissée sur les trois années du cycle, ce qui faciliterait la gestion de l'offre et de la demande.
22. La direction a rappelé au Groupe de travail que les engagements souscrits pour FIDA12 s'appliquaient à toutes les ressources, y compris celles du MARE. Enfin, la direction a souligné que ce mécanisme serait fondé sur la demande et que le FIDA serait attentif à tout déséquilibre entre la demande et l'offre. La définition des priorités permettrait au FIDA d'honorer les engagements pris pour FIDA12 de manière transparente et prévisible.

Tarification des ressources du MARE

23. La plupart des membres se sont déclarés favorables à la tarification différenciée. Certains membres ont demandé des précisions sur les points suivants: comment le FIDA s'y prendrait-il pour offrir une tarification concurrentielle par rapport aux émissions obligataires (et notamment, quelles majorations seraient appliquées), et sur quelle base évaluerait-il ce qui constituait un coût raisonnable pour le Fonds, qui lui permettrait de rétrocéder les ressources empruntées à des conditions semi-concessionnelles, tout en assurant le recouvrement des coûts moyens de son propre portefeuille d'emprunts?
24. La direction a indiqué que les tarifs appliqués aux ressources empruntées seraient nécessairement différents de ceux actuellement en vigueur. Cela permettrait aux PFR et aux PRITI bénéficiant de conditions de financement plus favorables d'accéder à une tarification semi-concessionnelle, ce qui n'avait pas été le cas

jusqu'alors. C'était la raison pour laquelle il était nécessaire de prévoir plusieurs catégories de tarification. La définition d'une méthode de tarification propre au FIDA était une tâche complexe à laquelle le Fonds s'attèlerait vers la fin de FIDA12 ou durant FIDA13, une fois qu'il cernerait avec davantage de certitude les volumes et les conditions financières auxquelles il pourrait emprunter auprès d'investisseurs privés. Par conséquent, durant cette première phase, le FIDA proposait de maintenir un système de tarification aussi proche que possible de celui en vigueur, qui était aligné sur les principes de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, tout en suggérant que les tarifs d'accès aux ressources empruntés soient légèrement moins élevés pour les PFR et légèrement plus élevés pour les PRITS dont le revenu national brut était supérieur au seuil de déclenchement de discussions en vue d'un reclassement.

25. Un autre changement important serait apporté: les PRITS n'auraient plus accès à une tarification très concessionnelle pour des prêts d'une durée supérieure à la moyenne, et le principe de commission d'engagement et de commission initiale serait introduit, afin que le FIDA soit en mesure de couvrir les coûts supportés.

Limites par pays établies en fonction des risques

26. Une double question a été posée: quel était l'articulation entre l'admissibilité des pays et les limites par pays, et le plafonnement de l'accès aux ressources du MARE s'appliquerait-il à tous les pays? De plus, les membres ont souhaité savoir quel serait la note de crédit "idéale" ou souhaitée pour permettre aux pays d'avoir accès aux ressources empruntées, et quelle formule serait utilisée pour déterminer l'enveloppe obtenue par chaque pays.
27. La direction a souligné que les notes de crédit des pays ne déterminaient pas l'accès au MARE. Elles étaient, en fait, un moyen de calculer la consommation de fonds propres moyenne de chaque pays, ce qui aurait en fin de compte un effet sur les limites appliquées à chacun. Il a été précisé qu'il n'existait pas de note de crédit "idéale" pour accéder au MARE, mais que le lien entre admissibilité et limites par pays tenait à ce que, à partir du moment où un pays était admissible, il se verrait appliquer un plafond. Si un pays n'était pas admissible en raison de son endettement, cette limite serait égale à zéro, et il ne serait pas en mesure d'accéder au MARE.
28. La direction a en outre expliqué que le suivi de la qualité du portefeuille dans son ensemble était important dans la perspective de la planification des fonds propres, et que les notes de crédit étaient essentielles pour évaluer l'utilisation des fonds propres. La direction a rappelé au Groupe de travail qu'en 2019, le FIDA avait commencé à opérer selon les principes du cadre d'adéquation des fonds propres, qui consistaient à définir des limites par pays de façon à rester en deçà d'un taux d'exposition des fonds propres prudent. Si tous les pays se voyaient appliquer une limite, aucune formule particulière ne serait appliquée, mais la consommation des fonds propres serait scrutée en permanence. Pour gérer le MARE, le FIDA chercherait à maintenir la qualité de son portefeuille actuel de prêts à des conditions ordinaires. La direction a également expliqué que le portefeuille du Fonds serait surveillé et maintenu à un niveau confortable. Étant donné que les ressources empruntées devaient s'appuyer sur les fonds propres, la consommation des fonds propres était calculée tous les six mois, et les résultats étaient communiqués au Conseil d'administration et au Comité d'audit.

Pourquoi le MARE est nécessaire

29. Tout en indiquant qu'ils étaient favorables à la mise en place du MARE, les membres du Groupe de travail ont souhaité obtenir des informations complémentaires sur les raisons pour lesquelles il n'était pas possible d'adapter le SAFF pour intégrer les critères de risque, afin que le FIDA puisse utiliser un seul et même mécanisme pour tous les types de ressources.
30. La direction a expliqué que la prise en compte de considérations relatives aux risques dans une formule comme celle du SAFF supposerait nécessairement de

s'écarter des pratiques optimales et des méthodes des autres institutions financières internationales. Elle a en outre expliqué que: i) le SAFP ne permettait pas d'allouer suffisamment de ressources aux pays qui empruntaient à des conditions ordinaires, ce qui entraînait un décalage entre les allocations à des conditions ordinaires et les fonds empruntés, et indiquait qu'il était nécessaire d'allouer des ressources aux pays à des conditions moins favorables que celles applicables aux ressources de base; ii) l'utilisation d'une formule comme celle du SAFP donnerait une impression de certitude, étant donné que les pays considéraient les allocations comme un droit, alors que l'enveloppe de ressources empruntées disponible dépendrait du volume des emprunts effectivement contractés; iii) l'existence de deux mécanismes faciliterait la distinction entre ressources de base et ressources empruntées, et donnerait des assurances aux membres quant à l'engagement d'accorder l'intégralité des ressources de base aux PFR ou aux PRITI; iv) les PRITS obtiendraient un volume de ressources fixe compris entre 11% et 20% du programme de prêts et dons, conformément aux engagements pris, contrairement à ce qui se passerait si les allocations étaient fondées exclusivement sur la demande, avec la souplesse que cela implique.

Autres points évoqués

31. En ce qui concernait la possibilité de financer des projets régionaux au titre du MARE, la direction a répondu que, en théorie, ces opérations seraient possibles, mais que leur montage serait complexe. La direction profiterait des enseignements tirés des deux premières opérations régionales récemment approuvées par le Conseil d'administration et, compte tenu de cette expérience, elle envisagerait d'élargir cette possibilité au MARE.
32. En réponse à une demande d'éclaircissements, la direction a confirmé que le Comité consultatif pour les questions financières et de placement était un organisme interne qui aurait un rôle actif de surveillance à jouer dans le fonctionnement du MARE.

Point 4 de l'ordre du jour: dates des réunions du Groupe de travail sur le SAFP en 2021

33. Les membres ont accepté les dates proposées par la direction, y compris la réunion supplémentaire qu'il était proposé de tenir le 28 janvier, étant entendu que les réunions ne seraient organisées que si cela était jugé nécessaire.

Point 5 de l'ordre du jour: questions diverses

34. Aucune autre question n'a été soulevée et la séance a été levée.