

REVUE À MI-PARCOURS DU FAD-13

Mise en œuvre d'instruments de financement innovants dans le cadre du FAD-13

Note de synthèse

11-13 novembre 2015



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Résumé analytique

Un financement plus efficace et plus intelligent du développement, y compris par des fonds mobilisés auprès de sources privées, est nécessaire pour atteindre les objectifs de développement durable en Afrique. À cette fin, plusieurs instruments de financement catalytiques et innovants ont été déployés afin de tirer parti des ressources du Fonds africain de développement (FAD) en attirant à la fois des financements de la BAD et ceux de sources commerciales.

Ce document fait le point sur la mise en œuvre par la Banque de ces instruments, comme convenu lors de la reconstitution Treizième reconstitution du FAD (FAD-13), et analyse les défis qui demeurent et la façon dont la Direction a l'intention de les relever pour la période restante de ce cycle de financement.

Depuis l'approbation de la **Garantie partielle de risque (GPR)** dans le cadre du FAD-12, la GPR du FAD a été utilisée pour soutenir deux projets au Kenya et un projet au Nigeria. Avec une valeur nominale totale de garantie de 146 millions d'UC, elle a contribué à catalyser plus de 2,7 milliards de \$ EU d'investissements. L'attrait de cet instrument réside dans sa capacité à assurer des prêteurs privés contre des risques politiques bien définis, liés à la défaillance d'un gouvernement ou d'une entité assimilée à honorer des engagements spécifiés. Cela réduit les risques pour les prêteurs privés et, ainsi, produit un effet de levier sur l'Allocation basée sur la performance d'un pays.

Depuis l'approbation de la **Garantie partielle de crédit (GPC)** dans le cadre du FAD-13, le Cadre stratégique et les Directives opérationnelles ont été approuvés en décembre 2013 pour guider sa mise en œuvre. La GPC sert à garantir partiellement des obligations de service de la dette de pays et d'entreprises publiques (EP) éligibles, et, en conséquence, améliore l'accès au financement à des coûts d'emprunt réduits. Elle permet à des pays FAD et des EP très performants éligibles de mobiliser davantage de ressources à des conditions plus raisonnables, en vue de financer leurs besoins de développement.

La **Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé (PSF – *Private Sector Credit Enhancement Facility*)** a été introduite dans le cadre du FAD-13 comme un fonds spécialisé pour le rehaussement de crédit, afin de permettre aux fonds propres de la BAD de soutenir davantage de projets dans des pays à faible revenu (PFR). Elle a commencé avec un don de démarrage de 165 millions d'UC. Le Cadre stratégique de la PSF a été approuvé par les Conseils du FAD et de la BAD en mai 2015. La mise en œuvre a commencé avec l'identification d'un portefeuille initial et d'une réserve de transactions qui assureront un emploi rapide des ressources de la PSF.

Principaux défis et mesures pour les relever

La demande d'instruments d'atténuation de risques politiques et de crédit destinés aux États et aux EP est en augmentation. Cependant, peu de demandes de GPR et de GPC satisfont aux conditions d'éligibilité établies pour les produits du FAD. L'adoption de ces instruments de financement structurés a par conséquent été sélective, mais progressive. Un certain nombre de facteurs ont affecté le rythme de leur déploiement, notamment l'exigence d'une contre-garantie souveraine, la connaissance limitée, de la part des clients, des coûts et bénéfices des GPR et GPC par rapport aux prêts et dons, et la nécessité de renforcer l'expertise financière structurée interne au sein de l'équipe des opérations qui travaille avec les contreparties souveraines.

Pour l'avenir, la Direction propose d'intensifier l'utilisation de la GPR et de la GPC à travers un ensemble de mesures, notamment : i) poursuivre les activités de diffusion auprès des clients et la collaboration avec d'autres partenaires de développement ; ii) maintenir les

activités du Groupe de travail sur les garanties de la Banque ; iii) consolider les compétences autour de ces instruments et engager de nouveaux experts ; et iv) élargir la GPC du FAD aux pays FAD classés à risque modéré de surendettement, à condition qu'ils soient éligibles au financement de la BAD en vertu de la Politique révisée de crédit du Groupe de la Banque.

Table des matières

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Abréviations | iv |
| 1. Introduction..... | 1 |
| 2. Évaluation de la mise en œuvre des instruments de garantie du FAD | 1 |
| Description des instruments de garantie du FAD | 1 |
| Progrès dans la mise en œuvre des GPR et GPC | 3 |
| Défis et ajustements proposés | 7 |
| 3. La Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé..... | 8 |
| Description de la PSF et de son Cadre opérationnel..... | 9 |
| Mise en œuvre de la PSF | 10 |
| 4. Conclusions et recommandation..... | 11 |
| Composition de l'équipe (rédaction et examen) | 13 |

Tableaux

| | |
|-------------------------------------------------------------|---|
| Tableau 1 : Aperçu des Instruments de garantie du FAD | 2 |
| Tableau 2 : Projets soutenus par la GPR du FAD | 5 |
| Tableau 3 : Aperçu de la PSF..... | 8 |

Abréviations

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABP | Allocation basée sur la performance |
| ABV | Autorité du bassin de la Volta |
| ADNC | Accumulation de dette non concessionnelle |
| AMGI | Agence multilatérale de garantie des investissements |
| APD | Aide publique au développement |
| BAD | Banque africaine de développement |
| BEI | Banque européenne d'investissement |
| BERD | Banque européenne pour la reconstruction et le développement |
| BMD | Banque multilatérale de développement |
| ENS | Entités non souveraines |
| EP | Entreprise publique |
| FAD | Fonds africain de développement |
| FEI | Fonds européen d'investissement |
| GDC | <i>Geothermal Development Corporation</i> (société de développement géothermique) |
| GdG | Gouvernement du Ghana |
| GNL | Gaz naturel liquéfié |
| GPC | Garantie partielle de crédit |
| GPR | Garantie partielle de risque |
| JICA | Agence japonaise de coopération internationale |
| KETRACO | <i>Kenya Electricity Transmission Company</i> (société kényane de transport d'électricité) |
| KPLC | <i>Kenya Power and Lighting Company</i> (compagnie d'électricité et d'éclairage du Kenya) |
| NBET | <i>Nigerian Bulk Electricity Trading Plc</i> (société nigérienne de négoce de l'électricité en vrac) |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| ONS | Opérations non souveraines |
| OSP | Opérations du secteur privé |
| PFR | Pays à faible revenu |
| PMR | Pays membres régionaux |
| PPP | Partenariat public-privé |
| PSF | Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé (<i>Private Sector Credit Enhancement Facility</i>) |
| PSFA | Administrateur de la Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé |
| RMP | Revue à mi-parcours |
| SEFA | Fonds des énergies durables pour l'Afrique) |

Mise en œuvre d'instruments de financement innovants dans le cadre du FAD-13

1. Introduction

- 1.1. Le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) cible ses financements afin d'atteindre des objectifs de développement durable, tout en collaborant étroitement avec le secteur privé. La Stratégie de la Banque (2013-2022) insiste sur l'importance d'utiliser sa solidité financière et sa réputation de banque de l'Afrique pour attirer des financements additionnels afin d'accomplir sa mission. Afin de tirer parti des ressources du Fonds africain de développement (FAD) en attirant des financements de la BAD et ceux de sources commerciales, le Groupe de la Banque a déployé quelques instruments financiers innovants.
- 1.2. La Banque a introduit la Garantie partielle de risque (GPR) dans le cadre du FAD-12, afin de faire jouer un rôle de levier aux ressources du FAD. Au cours des négociations du FAD-13, les Plénipotentiaires ont ensuite approuvé l'introduction de deux autres instruments financiers innovants : la Garantie partielle de crédit (GPC) et la Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé (PSF). Tous ces mécanismes ont doté le FAD d'une gamme d'instruments lui permettant de mobiliser des ressources supplémentaires.
- 1.3. Le présent document rend compte des progrès accomplis depuis l'introduction de ces instruments financiers du FAD et fait ressortir les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre. Il expose aussi les possibilités qui s'offrent pour intensifier leur déploiement et amplifier leur impact. Le rapport est structuré en quatre sections. Après la présente introduction, la section II traite de la mise en œuvre des instruments de garantie du FAD, la section III décrit la mise en œuvre de la PSF et la section IV tire les conclusions et formule des recommandations.

2. Évaluation de la mise en œuvre des instruments de garantie du FAD

Description des instruments de garantie du FAD

- 2.1. Cette sous-section décrit les instruments et fait ressortir les caractéristiques de chacun d'eux.

Garantie partielle de risque du FAD

- 2.2. En mai 2010, les Plénipotentiaires ont décidé d'ajouter la Garantie partielle de risque (GPR) à la gamme d'instruments financiers du FAD. La GPR a été introduite pour mobiliser des ressources auprès du secteur privé et d'autres cofinanciers au profit des pays FAD, y compris les États fragiles. Elle fonctionne en assurant les prêteurs privés contre des risques politiques bien définis, liés à la défaillance d'un gouvernement ou d'une entité assimilée à honorer certains engagements spécifiés. Ces risques comprennent : la force majeure politique, l'inconvertibilité des monnaies, la confiscation, l'expropriation, la nationalisation et la dépossession, les risques réglementaires (modifications préjudiciables de la législation), et diverses formes de rupture de contrat.

Garantie partielle de crédit du FAD

2.3. La GPC du FAD est un autre instrument à effet de levier¹, qui est destiné à contribuer à relever les défis auxquels font face des pays FAD très performants. Ces pays sont évalués à faible risque de surendettement (pays à feu vert) et à capacités suffisantes de gestion de la dette. L'instrument cible également les entreprises publiques (EP) dans les pays FAD éligibles, pour mobiliser des financements commerciaux internes et externes. L'instrument fournit une garantie partielle d'obligations de service de la dette des pays et EP éligibles, en favorisant : i) l'allongement des échéances de la dette ; ii) un meilleur accès aux marchés de capitaux pour les projets d'investissement publics, notamment d'infrastructure ; iii) la baisse des coûts d'emprunt effectifs ; iv) la mobilisation de ressources à long terme sur les marchés financiers nationaux et internationaux ; et v) la mobilisation, par les États, de financements commerciaux en faveur de réformes stratégiques ou sectorielles.

2.4. Le tableau 1 fournit un aperçu des instruments de garantie du FAD.

Tableau 1
Aperçu des instruments de garantie du FAD

| | GPR | GPC |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| But | Assurer les prêteurs privés contre des risques politiques bien définis, liés à la défaillance d'un gouvernement ou d'une entité assimilée à honorer certains engagements spécifiés. | Garantir partiellement des obligations de service de la dette pour aider des pays/EP éligibles à mobiliser des financements commerciaux internes et externes à des conditions améliorées. |
| Projets utilisant les instruments approuvés à ce jour | 3 projets | - |
| Opérationnaliser les instruments | <ul style="list-style-type: none">- Le Cadre stratégique et les Directives ont été approuvés par le Conseil d'administration en 2011.- Une stratégie de promotion pour la période 2014-2015 a été lancée.- Un Groupe de travail sur les garanties a été constitué. | <ul style="list-style-type: none">- Le Cadre stratégique et les Directives ont été approuvés par le Conseil d'administration en 2013.- Une stratégie de promotion pour la période 2014-2015 a été lancée.- Un Groupe de travail sur les garanties a été constitué. |
| Défis | <ul style="list-style-type: none">- Connaissance limitée, de la part des clients, des coûts/bénéfices des GPR par rapport à ceux des prêts et subventions.- Expertise interne sur le financement structuré limitée pour collaborer avec des contreparties souveraines.- Absence d'indicateurs clés de performance à l'échelle de la Banque pour le recours aux produits de garantie, par opposition aux prêts. | <ul style="list-style-type: none">- Peu de demandes de GPC satisfont aux conditions d'éligibilité fixées pour les produits du FAD.- Connaissance limitée, de la part des clients, des coûts/bénéfices des GPC par rapport à ceux des prêts et subventions.- Expertise interne sur le financement structuré limitée pour collaborer avec des contreparties souveraines.- Absence d'indicateurs clés de performance à l'échelle de la Banque pour le recours aux produits de garantie, par opposition aux prêts. |

¹ Il s'agit d'un instrument à effet de levier qui ne consomme qu'une portion de l'Allocation basée sur la performance (ABP) d'un pays - pour un montant garanti de 100, seules 25 unités (c.-à-d. un effet de levier de 4 x) sont déduites de l'ABP du pays hôte.

- 2.5. **Dispositions institutionnelles et opérationnelles :** Des directives opérationnelles détaillées (Cadre stratégique et Directives opérationnelles) ont été adoptées pour la GPR en 2011 et pour la GPC en 2013². Elles fournissent un cadre décrivant les principes et modalités qui guident le Fonds dans l'octroi de ces instruments. Le traitement des garanties du FAD fait appel à des procédures qui sont étroitement liées à celles qui régissent le traitement et la mise en œuvre des prêts du FAD. Des responsabilités clairement définies sont assignées à différents départements fonctionnels.
- 2.6. **Promotion, sensibilisation et création de la demande :** La Banque a entrepris une gamme d'actions pour promouvoir l'utilisation de ces instruments financiers. Elle a assuré une sensibilisation intensive et une formation ciblée auprès du personnel de la Banque, et elle a organisé des activités de diffusion à destination des pays membres régionaux, mais aussi d'investisseurs et de prêteurs du secteur privé. La Direction a lancé une stratégie de promotion sur deux ans pour la période 2014-2015, en mettant l'accent sur deux grands piliers : i) renforcer la connaissance et l'utilisation de la gamme complète des produits existants à la Banque et chez les emprunteurs ; et ii) favoriser la mise en œuvre réussie de tous les instruments financiers récemment approuvés du Groupe de la Banque. En 2014, un total de vingt et une manifestations de promotion, de sensibilisation et de formation ont été organisées, qui ont enregistré la participation de plus de 895 clients et membres du personnel de la Banque. Les actions de promotion et de sensibilisation se poursuivent en 2015, à travers l'organisation, par les départements compétents, d'une série d'ateliers dans certains pays membres régionaux. Le personnel des bureaux extérieurs participe également à la mise en place d'un soutien de première ligne complémentaire. Les missions d'évaluation et d'identification, les conférences, les forums, et des occasions de ce type sont également mis à profit pour diffuser les connaissances sur les instruments afin de renforcer la compréhension par les clients des garanties de la Banque.
- 2.7. **Efforts de collaboration :** La Banque collabore avec d'autres partenaires au développement, notamment l'Agence multilatérale de garantie des investissements, la Banque mondiale, l'Overseas Private Investment Corporation (société américaine de promotion des investissements privés à l'étranger) et l'USAID, pour faire en sorte que les garanties du FAD soient proposées parallèlement à d'autres produits de garantie et d'assurance. En particulier, l'initiative « Power Africa » du gouvernement des États-Unis a reconnu la nécessité de garanties pour soutenir le secteur de l'énergie en Afrique et a manifesté son intérêt formel à collaborer avec la Banque.
- 2.8. **Consentement du gouvernement :** Les garanties du FAD nécessitent le consentement du gouvernement hôte pour que le Fonds accorde le produit aux projets bénéficiaires, étant donné, en particulier, que c'est le pays qui fournit la

² En décembre 2013, le Conseil d'administration du FAD (Conseil du FAD) a approuvé le Cadre stratégique et les Directives opérationnelles (le « Cadre ») de l'instrument de GPC du FAD. Ce Cadre énonce un ensemble de principes qui guident l'émission de la GPC, ainsi que les exigences institutionnelles en vue d'une mise en œuvre sans heurt. Le Cadre de la GPC du FAD est aligné sur la Politique relative à l'accumulation de dette non concessionnelle (ADNC) du Groupe de la Banque, qui entre autres paramètres, donne à certains pays membres régionaux exclusivement FAD la souplesse voulue pour contracter prudemment des emprunts non concessionnels, en fonction de la viabilité de leur dette et de leurs capacités en matière de gestion de la dette. Par conséquent, dans la conception de l'instrument de GPC du FAD, l'autorisation de contracter des emprunts non concessionnels à l'aide de l'instrument était réservée aux pays exclusivement FAD à faible risque de surendettement (pays à feu vert).

contre-garantie requise. En conséquence, la Banque s'emploie à sensibiliser les autorités des PMR aux avantages des garanties et, surtout, à les rassurer sur le fait qu'elles ne créent pas de dette conditionnelle supplémentaire³ pour les États. Cette démarche est déterminante pour obtenir leur soutien aux projets concernés.

- 2.9. **Constitution d'un Groupe de travail sur les garanties :** Suite à l'approbation du Cadre de la GPR du FAD en 2011, la Banque a mis sur pied un Groupe de travail sur les garanties chargé d'identifier et de préparer des transactions de garantie du FAD, et d'en soutenir la mise en œuvre. Étant donné les compétences multidisciplinaires et spécialisées nécessaires pour gérer les instruments de garantie, le Groupe de travail comprend des points focaux issus d'unités organisationnelles chargées de l'énergie, des services juridiques, des opérations du secteur privé, de la trésorerie, de l'environnement et des sauvegardes sociales. De fait, le Groupe de travail a joué un rôle essentiel dans l'exécution de la première GPR FAD du Groupe de la Banque.
- 2.10. **Capacités internes :** Les instruments de garantie sont plus complexes que les transactions de financement par emprunts souverains et non souverains. Pour accroître l'utilisation de ces instruments, il est indispensable de renforcer les capacités internes sur cette forme de financement. La Banque dispose actuellement de spécialistes dotés des compétences nécessaires pour appuyer les opérations de garantie, mais l'expansion du portefeuille de garanties exigera le recrutement de nouveaux cadres spécialisés, ainsi que la formation et le transfert de connaissances au profit du personnel déjà en poste, par le biais de séminaires internes structurés visant à élargir l'expertise en matière de garanties.

Demande de garanties du FAD

- 2.11. Dans cette section, le rapport évaluera la demande de garanties du FAD, mettra en évidence celles qui ont été approuvées depuis l'introduction de ces instruments, et décrira les projets susceptibles d'être versés dans la réserve.

Garantie partielle de risque du FAD

- 2.12. Depuis son approbation en 2011, la GPR du FAD a été utilisée pour soutenir trois importantes opérations du secteur privé dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de structures de PPP : i) le projet d'énergie éolienne du lac Turkana (LTWP) au Kenya, ii) la privatisation du secteur de l'énergie au Nigeria, en apportant un soutien à quatre producteurs d'électricité indépendants (PEI) identifiés ; et iii) un programme de GPR à l'appui de trois projets géothermiques de PEI dans les champs de vapeur de Menengai, au Kenya.
- 2.13. Le succès des opérations de GPR du FAD à ce jour est encourageant et peut être mesuré en termes de (i) réalisations – nombre et volume des opérations soutenues ; et de (ii) produits – volume des garanties sur le financement total des projets ou volume des garanties sur les emprunts commerciaux mobilisés. Grâce à l'effet de levier de 4 fois, les GPR du FAD approuvées à ce jour ont utilisé 36,4 millions d'UC d'Allocation basée sur la performance (ABP) du FAD pour garantir 145,6 millions d'UC et contribuer à catalyser plus de 2,7 milliards de \$ EU⁴ d'investissements.

³ La garantie exigée au gouvernement par le Fonds n'augmente pas le passif éventuel de celui-ci, dans la mesure où le gouvernement est déjà directement/indirectement soumis à ces mêmes obligations envers le secteur privé.

⁴ Les investissements estimés dans les projets sont les suivants : LTWP – 655 millions d'euros ; privatisation

Tableau 2
Projets soutenus par la GPR du FAD

| Nom | Projet de parc éolien du lac Turkana | Privatisation du secteur de l'électricité | Projet de PEI de Menengai de la Geothermal Development Corporation (GDC - <i>société de développement géothermique</i>) |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pays | Kenya | Nigeria | Kenya |
| Date d'approbation | Octobre 2013 | Décembre 2013 | Octobre 2014 |
| Principales caractéristiques | <p>La BAD dirige la structuration et le financement du projet LTWP de 300 MW dans le cadre du guichet du secteur privé.</p> <p>Le FAD fournit une GPR d'une valeur nominale de 17,4 millions d'UC pour couvrir certaines obligations du gouvernement kényan / de l'entité d'État en lien avec la transaction.</p> | <p>Une GPR d'une valeur nominale de 120 millions d'UC est fournie selon une approche programmatique, pour couvrir plusieurs producteurs d'électricité indépendants. À ce jour, la Nigerian Bulk Electricity Trading Plc (<i>société nigérienne de négoce de l'électricité en vrac</i>) a approuvé le projet énergétique d'une capacité de 495 MW d'Okija, dans lequel la BAD joue le rôle de chef de file pour le financement par emprunt ; le projet de centrale électrique à gaz de 250 MW d'Ikot Abasi ; la première phase de la centrale électrique au charbon de 1 200 MW de Zuma ; et un projet de réaménagement — la centrale à gaz de 330 MW de Transcorp Ughelli.</p> | <p>Des GPR seront émises afin de soutenir trois PEI qui ont remporté un appel d'offres pour produire de l'électricité à partir du champ géothermique de Menengai.</p> <p>Le programme fournit des garanties contre le non-paiement dans le cadre d'accords d'achat d'électricité entre la Kenya Power Lighting Company (KPLC) et les PEI, dû i) à l'incapacité de la KPLC à recevoir l'électricité générée et prête à être évacuée par les PEI ou ii) à l'incapacité des PEI à produire de l'électricité en raison du défaut de paiement de la GDC en vertu d'accords de fourniture d'électricité et de vapeur.</p> |
| Valeur ajoutée de la GPR | <p>La GPR couvre les obligations de paiement de la KETRACO envers le projet pour de l'électricité réputée produite, à concurrence de 20 millions d'euros, dans le cas où la ligne de transport d'énergie n'est pas prête au moment de la mise en service de la centrale. Elle assurera la livraison à temps d'une ligne de transport d'énergie de 400 km qui doit être construite par l'entreprise publique Kenya Electricity Transmission Company (KETRACO).</p> <p>Les prêteurs à la LTWP ont identifié ce risque comme un obstacle majeur à la viabilité commerciale du projet.</p> | <p>La GPR couvre plusieurs producteurs d'électricité indépendants. Elle catalysera un investissement d'environ 1,8 milliard de \$EU.</p> | <p>Améliorer la faisabilité de chacun des projets des PEI et contribuer à élargir l'accès à une énergie propre.</p> <p>D'une valeur totale de GPR de 8,24 millions d'UC, le programme atténuera le risque de non-paiement aux PEI, mais permettra également de poursuivre le développement de projets d'énergie renouvelable grâce à son effet de démonstration dans le secteur de l'énergie.</p> |

du secteur de l'électricité au Nigeria – 1,8 milliard de \$ EU du coût total du projet pour les trois nouveaux producteurs d'électricité indépendants ; et projet de PEI de Menengai de la GDC – 272,9 millions de \$ EU.

Garantie partielle de crédit du FAD

- 2.14. La GPC du FAD n'a pas encore été utilisée pour soutenir des opérations. Cependant, de nombreuses demandes ont été reçues de banques commerciales et d'investissement, d'EP, de promoteurs de projets publics et du secteur privé, ce qui témoigne d'un intérêt croissant pour cet instrument. Une éventualité d'utilisation de la GPC a sensiblement progressé depuis qu'une mission d'identification de projet effectuée en septembre 2014 a envisagé le recours à cet instrument au profit du secteur de l'aviation en Afrique de l'Est. La mission a débouché sur une demande officielle du gouvernement du pays hôte et sur des discussions avancées avec l'EP concernée en mars 2015, sur les instruments appropriés pour soutenir le financement de la flotte d'une compagnie aérienne. La transaction proposée a cependant été annulée, lorsque l'EP a informé le Groupe de la Banque que son besoin de financement était urgent et que le processus interne d'approbation de la Banque ne l'arrangeait pas.
- 2.15. Des demandes de renseignements ont également été reçues sur l'utilisation de la GPC pour des prêts consortiaux, en particulier de la part d'institutions financières cherchant à accorder de prêts en faveur de projets énergétiques et d'autres programmes d'expansion à forte intensité de capital menés par des EP à gestion commerciale. En outre, la Banque a été approchée par des banques de contrepartie demandant un rehaussement de crédit pour leurs opérations sur instruments dérivés ou sur *swaps* avec des pays membres du FAD, afin de couvrir les risques de taux d'intérêt et de change liés à des émissions d'obligations internationales souveraines. On constate également un intérêt naissant pour l'utilisation de l'instrument en faveur de financements non conventionnels, notamment le crédit-bail et les titres adossés à des créances hypothécaires.

Projets en réserve et en attente de versement dans la réserve pour les deux instruments

- 2.16. La GPR et la GPC du FAD font l'objet d'une demande continue, des promoteurs de projets du secteur privé du Cameroun, du Ghana,⁵ du Kenya et d'Ouganda ayant pris contact avec la Banque au sujet de la possibilité d'utiliser ces garanties pour développer des projets énergétiques.
- 2.17. Si la demande de GPR est concentrée dans le secteur de l'énergie, l'instrument est introduit dans les phases initiales de conception d'un éventail de projets afin de favoriser son utilisation à l'appui de projets dans d'autres secteurs. La possibilité de démultiplier les instruments de financement est également envisagée dans des secteurs autres que l'infrastructure nécessitant un rehaussement de crédit pour atténuer les risques assumés par l'État.

⁵ En février 2015, une demande officielle a été reçue du gouvernement du Ghana (« GdG ») pour une GPR du FAD en faveur du « Projet intégré de production d'électricité au gaz Ghana 1000 » afin de couvrir les obligations de paiement de Electricity Company du Ghana pour un engagement pouvant aller jusqu'à 120 millions de \$ EU, soit 85 millions d'UC. Une mission de préparation a déjà été menée pour évaluer le projet et réunir les documents nécessaires à une évaluation complète du projet. En avril 2015, le FAD a reçu une autre demande formelle du GdG pour Quantum Power, une entité dédiée à l'infrastructure de gaz qui souhaite lancer un projet de gaz naturel liquéfié (« GNL ») comportant l'installation, la mise en service et l'exploitation de l'infrastructure nécessaire pour importer, stocker, regazéifier le GNL et livrer le GNL regazéifié à Ghana National Petroleum Corporation (« GNPC »), une entité publique, et aux acheteurs intéressés. La GPR du FAD, d'une valeur nominale prévue de 53 millions d'UC, couvrira les obligations de paiement de la GNPC en vertu d'un Accord d'utilisation des installations conclu avec Quantum Power. Une mission d'évaluation du projet a été effectuée en septembre 2015.

Défis et ajustements proposés

- 2.18. L'utilisation de ces instruments de financement innovants du FAD butte à un certain nombre de problèmes. Premièrement, l'introduction de ces instruments prend du temps en raison de leur nouveauté et de leur complexité, ce à quoi les clients potentiels ne sont pas habitués et qu'ils ne comprennent peut-être pas aisément. Deuxièmement, la promotion de ces instruments et la sensibilisation à leur égard à l'intérieur comme à l'extérieur de la Banque se sont avérées plus difficiles et prennent plus de temps que prévu. Troisièmement, l'équipe des opérations collaborant avec les contreparties souveraines a une expérience limitée dans le déploiement de produits financiers structurés.
- 2.19. La Direction saisit donc plusieurs occasions pour intensifier l'utilisation de la GPR et de la GRC. Elle poursuivra **les actions de promotion, les activités de sensibilisation auprès des clients**, parallèlement à la collaboration avec d'autres partenaires au développement. En outre, le **Groupe de travail sur les garanties de la Banque** consolidera les compétences requises pour promouvoir ces instruments, mais aussi effectuera de nouveaux recrutements afin d'élargir l'expertise en matière de structuration des garanties. Par ailleurs, étant donné que les indicateurs institutionnels de gestion de la performance ont tendance à privilégier le volume des prêts directs, la Direction introduira des incitations pour encourager le personnel à s'intéresser aux transactions autres que les prêts directs. Des **Indicateurs clés de performance** encourageant l'utilisation de structures de projet et d'instruments innovants et conférant un rôle de levier aux ressources limitées de la Banque seront instaurés. Toutes ces mesures favoriseront l'utilisation des produits de garantie dans tout le Groupe de la Banque.
- 2.20. **Fourniture d'une contre-garantie :** Les garanties du FAD nécessitent une contre-garantie du PMR pour atténuer le risque de crédit et assurer la viabilité financière du FAD. En outre, l'émission d'une contre-garantie souveraine confirme que le projet à garantir revêt une importance pour le gouvernement. Les prêteurs commerciaux ont également réitéré la nécessité pour une EP éligible d'obtenir une contre-garantie du gouvernement hôte pour bénéficier de la GRC du FAD. Cette condition a été un facteur limitant de la demande d'utilisation de l'instrument par les EP. En effet, certains gouvernements peuvent être réticents à émettre la contre-garantie s'ils ont déjà réservé leurs Allocations basées sur la performance à d'autres programmes et projets prioritaires ou s'ils estiment que leurs EP à gestion commerciale doivent accéder à des financements commerciaux sans assistance de l'État. La Direction continuera faire la promotion des garanties et à expliquer le but de ces instruments, ainsi que la nécessité de la contre-garantie fournie par le gouvernement.
- 2.21. **Éligibilité :** La Politique de crédit révisée du Groupe de la Banque⁶ permet aux pays exclusivement FAD classés à risque faible ou modéré de surendettement (pays à feu vert et jaune respectivement) d'accéder au guichet souverain de la BAD pour financer des projets viables, sous réserve de certains critères d'admissibilité définis, notamment la conformité à la politique d'accumulation de dette non concessionnelle du Groupe de la Banque. Dans la conception de la GPC du FAD, l'autorisation de contracter des emprunts non concessionnels à l'aide de cet instrument a été réservée aux pays exclusivement FAD à faible risque de surendettement (pays à feu vert). Bien que cette limitation n'ait pas posé de problème d'exécution, elle risque de

⁶ ADB/BD/WP/2014/48/Rev.1 ; ADF/BD/WP/2014/31/Rev.1 – Diversifier les produits de la Banque pour fournir aux pays exclusivement FAD un accès au guichet souverain BAD.

restreindre l'expansion de la garantie, à mesure qu'elle deviendra plus intégrée. Par conséquent, **la Direction propose d'élargir l'éligibilité de la GPC aux pays FAD classés à risque modéré de surendettement.** Cette mesure ne manquera pas d'assurer l'harmonie et d'encourager l'augmentation de la demande. En outre, elle apportera de la cohérence, puisque, à l'heure actuelle, les entreprises publiques (« EP ») des pays à feu vert et jaune, sous réserve du respect de certains critères d'éligibilité et de l'obtention d'une contre-garantie du pays hôte, peuvent utiliser cet instrument.⁷

- 2.22. **Plafond d'engagement total au titre de la garantie :** La GPC et la GPR du FAD partagent un plafond d'exposition combiné de 500 millions d'UC, ce qui risque d'entraver l'utilisation future de ces garanties, à en juger par la demande actuelle. Si aucune transaction de GPC du FAD n'a encore été approuvée, il y a eu 267 millions d'UC d'approbations et de demandes de transactions de GPR. Ce montant représente plus de 50 % du plafond d'engagement combiné de 500 millions d'UC. En outre, les montants des transactions nécessitant le soutien de la GPC sont généralement plus élevés que les transactions liées à la GPR.⁸ En conséquence, il est probable que si la demande attendue pour la GPC du FAD se concrétise, le plafond des garanties du FAD soit atteint plus tôt que prévu.

3. La Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé

- 3.1. Le tableau 3 résume les principales caractéristiques de la Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé (PSF), ses évolutions positives et les problèmes qui se posent.

Tableau 3
Aperçu de la PSF

| | PSF |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| But | Optimiser l'utilisation des fonds propres de la BAD pour soutenir davantage de projets dans les pays FAD, y compris les États fragiles, au-delà de ce qu'il pouvait financer à lui seul par ailleurs. |
| Projets soutenus par la Facilité | Opérations non souveraines dans les pays FAD éligibles |
| Évolutions positives | <ul style="list-style-type: none"> • Cadre et Directives approuvés par le Conseil d'administration. • Recrutement de l'administrateur de la PSF. • Identification préalable d'un portefeuille d'opérations éligibles. |

⁷ Si la GPC du FAD est accessible uniquement aux pays à feu vert (faible risque de surendettement), les EP des pays à feu vert et jaune, sous réserve du respect de certains critères d'éligibilité et de l'obtention d'une contre-garantie du pays hôte, peuvent accéder à l'instrument. Le fait que la GPC du FAD soit accessible pour les EP des pays à feu jaune, et qu'elle ne l'est pas pour ces pays, suscite des inquiétudes et des discussions, dans la mesure où, en cas de défaillance de l'EP, c'est le pays qui assume l'obligation sous-jacente. La Direction considère toutefois que ce risque est atténué par les critères stricts d'éligibilité requis pour que les EP accèdent à l'instrument. Les EP seront en outre évaluées au moyen de principes similaires à ceux appliqués aux entités sans garantie souveraine qui sollicitent une aide au titre du guichet du secteur privé de la Banque. Par conséquent, l'évaluation globale par le secteur privé de la viabilité financière de l'EP et du projet que celle-ci souhaite financer s'appliquera, ainsi que d'autres processus d'approbation connexes des opérations du secteur privé. Les conditions d'éligibilité du projet feront que les EP éligibles pourront accéder à la GRC du FAD uniquement pour des projets autonomes à grand impact, avec des retombées économiques et financières importantes et une capacité démontrable de rembourser la dette garantie. Collectivement, ces dispositions limiteront les cas où les risques de défaut de paiement et donc l'éventualité du déclenchement de la contre-garantie. Si les éléments susmentionnés permettent aux EP éligibles des pays à feu jaune d'utiliser la GPC du FAD, l'extension de l'instrument aux pays hôtes éliminera la crainte inhérente qu'un pays par ailleurs inéligible assume la dette sous-jacente en cas de défaut de paiement de l'EP.

| | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problèmes | <ul style="list-style-type: none"> • Une analyse juridique exhaustive du Cadre de la Facilité a été effectuée. Des consultations approfondies ont été tenues avec des agences de notation et des auditeurs. Une analyse comparative avec d'autres Banques multilatérales de développement a été réalisée. Mais ces actions ont retardé l'approbation du Conseil d'administration. • Le processus de sélection pour le portefeuille initial doit prendre en compte des considérations stratégiques en plus des paramètres de montage de portefeuille. • Le portefeuille initial doit mettre l'accent sur les transactions dans les pays exclusivement FAD et les États fragiles, mais ne doit pas contenir uniquement des projets plus risqués. |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Description de la PSF et de son Cadre opérationnel

- 3.2. La PSF offre au FAD une possibilité d'investissement pour obtenir des résultats de développement par le biais du secteur privé en s'appropriant les capacités en matière d'Opérations du secteur privé (OSP) de la Banque, afin de soutenir des projets du secteur privé dans les pays FAD éligibles. La Facilité est conçue pour catalyser des investissements privés supplémentaires, en utilisant les capacités transactionnelles du guichet secteur privé de la BAD. Il s'agit d'un fonds spécialisé offrant un rehaussement de crédit à un portefeuille de transactions dans des PFR.

Mise en place de la PSF

- 3.3. La PSF est une entité autonome sur les plans opérationnel et financier, ses ressources étant séparées de celles de la BAD et du FAD. Une contribution de démarrage de 165 millions d'UC a été réservée dans le cadre du FAD-13 sous la forme d'un don pour la Facilité. Sa capacité de rehaussement de crédit est soutenue par la liquidité d'un pool de réserves qui nécessite une contribution de démarrage suffisante sans recours provenant de diverses sources/bailleurs de fonds, pour couvrir les pertes éventuelles sans avoir recours au FAD ou à d'autres bailleurs de fonds potentiels. D'autres dons sans recours seront sollicités pour accroître la capacité d'une PSF performante. Compte tenu de la nature spécifique de la PSF comme fournisseur de garantie captif pour les opérations du secteur privé (OSP) de la Banque dans les pays FAD éligibles, le Conseil d'administration du FAD exerce une surveillance sur la Facilité, qui a ses propres règles et procédures de gouvernance. Le Conseil d'administration du FAD approuve les participations à risque de la PSF dans chaque OSP, conformément au Cadre et aux Directives.
- 3.4. La PSF utilise les cadres d'adéquation des fonds propres et de gestion des risques de la Banque pour s'assurer que ses ressources en capital sont suffisantes pour couvrir les expositions au risque du portefeuille garanti. Les simulations réalisées pour estimer l'allègement des exigences de fonds propres de la PSF compatible avec la note triple A de la Banque indiquent que la PSF peut avoir un effet de levier d'à peu près le triple de ses ressources en capital. Le don en capital initial de 165 millions d'UC à la PSF garantira ainsi jusqu'à 495 millions d'UC d'exposition OSP dans des pays FAD éligibles.
- 3.5. De vastes consultations ont été menées avec des agences de notation et des auditeurs ; une analyse comparative avec d'autres Banques multilatérales de développement et des examens juridiques ont été réalisés sur les aspects juridiques, la gouvernance et la gestion des risques. Une analyse juridique complète a examiné des options de structure pour la PSF afin de s'assurer du respect des Statuts de la Banque et du FAD (en particulier les dispositions de leur Charte), ainsi que des

impératifs d'information financière, de gouvernance d'entreprise et de gestion des risques financiers.

- 3.6. Des consultations approfondies ont également été menées avec les Conseils de la BAD et du FAD afin de finaliser le Cadre stratégique et les Directives de la PSF. Des améliorations ont été apportées à la lumière des orientations du Conseil en ce qui concerne la nécessité de a) spécifier les critères d'éligibilité pour la couverture de la PSF ; b) atténuer le risque moral et le risque de sélection adverse ; c) expliciter les critères, processus et implications de la mobilisation de contributions supplémentaires pour la PSF au-delà du FAD et d) préciser les dispositifs institutionnels pour l'administration de la PSF. Le Cadre stratégique et les Directives de la PSF ont également été approuvés par les Conseils du FAD et de la BAD.

Mise en œuvre de la PSF

- 3.7. La mise en œuvre de la PSF a commencé à titre expérimental suite à l'approbation du Cadre stratégique par les Conseils de la BAD et du FAD en mai 2015. Le retard pris par l'approbation a été essentiellement dû au temps nécessaire pour réaliser une analyse juridique exhaustive du Cadre de la Facilité ainsi que des consultations approfondies avec des agences de notation et des auditeurs et une analyse comparative avec d'autres Banques multilatérales de développement. Le Cadre sera examiné vers la fin de la phase pilote, qui coïncidera avec la fin du cycle du FAD-13, et modifié à la lumière des enseignements tirés.
- 3.8. Un administrateur du PSF (PSFA), chargé de la gestion de la PSF au quotidien et de la mobilisation de contributions supplémentaires pour le pool de réserve de la PSF, a été recruté. Le PSFA mobilisera également des services de gestion des questions juridiques, des risques et de la trésorerie et sera chargé de la communication des résultats. Pendant la phase pilote, ces services seront fournis par la Banque pour assurer l'efficacité et réduire au minimum les coûts de transaction, conformément aux pratiques d'institutions sœurs dotées de dispositifs similaires.
- 3.9. Afin d'assurer l'intégration de la Facilité, la Direction a également pris les mesures suivantes :
- Organisation de sessions de sensibilisation à l'intention des membres du personnel chargés d'investissements, qui s'occupent du financement des opérations non souveraines (ONS), pour mettre en évidence les implications et les modalités de la PSF pour les opérations dans les pays éligibles ;
 - Pré-identification d'un portefeuille d'opérations éligibles pour atténuer le risque d'engagement inactif du capital alloué sur les ressources du FAD et atteindre un déploiement effectif. Ce portefeuille initial va dégager 46,4 millions d'UC de capital risque pour des nouvelles transactions dans les pays éligibles au FAD. En respectant les paramètres prudentiels et d'éligibilité présentés dans les directives et le cadre de la PSF, le portefeuille initial met l'accent spécifiquement sur les contraintes de capital surmontables qui limitent la croissance future des ONS de la BAD dans des pays, secteurs et segments plus risqués comme les pays en transition, les infrastructures et l'*agribusiness* et les petites et moyennes entreprises. Il sera présenté au Conseil du FAD pour approbation fin octobre 2015.
 - Rédaction des documents relatifs à l'accord de participation aux risques.

- 3.10. En outre, la Direction a contacté des fournisseurs de garantie et d'assurance commerciaux et officiels pour jouer le rôle de participants aux risques secondaires pour les ONS de la Banque. Cette initiative vise à permettre à la PSF de servir de dispositif d'entreposage des transactions pendant la période la plus risquée (montage), avant leur rétrocession partielle à ces participants aux risques commerciaux et officiels. La mise en œuvre de cette approche renforcera davantage la capacité de la PSF à assumer des risques et à permettre à la Banque d'accroître le financement d'ONS dans les pays FAD éligibles.
- 3.11. Un taux d'utilisation d'environ 20-30% est visé d'ici à la Revue à mi-parcours (novembre 2015). La réalisation de ce taux est conditionnée à l'extension de la couverture à des actifs de portefeuille éligibles existants dans les pays où les pressions sur les marges sont les plus fortes, ce qui libérera une marge d'action dans les pays à risque élevé pour de nouvelles ONS. Des efforts seront faits pour utiliser la PSF de façon stratégique comme un dispositif d'entreposage,
- 3.12. La réserve de nouveaux projets pris en considération pour la couverture par la PSF est robuste. Ceci est conforme aux directives concernant la constitution du portefeuille de la PSF ; la réserve est bien diversifiée en termes de pays, de secteurs et d'exposition. Le Conseil du FAD aura la possibilité d'approuver des projets à mesure que le portefeuille sera étoffé.

4. Conclusions et recommandation

- 4.1. Du fait de leur complexité, les instruments de financement innovants utilisables pour démultiplier les ressources du FAD et stimuler des investissements privés supplémentaires dans les PFR prennent du temps pour arriver à maturité. La Direction explorera plusieurs solutions pour intensifier l'utilisation de la GPR et de la GRC. Premièrement, elle poursuivra les actions de promotion, les activités de diffusion auprès des clients et la collaboration avec d'autres partenaires au développement. Deuxièmement, le Groupe de travail sur les garanties de la Banque consolidera les compétences et l'expertise nécessaires pour promouvoir les instruments financiers, y compris la structuration des garanties. Troisièmement, des Indicateurs clés de performance seront instaurés pour intégrer l'utilisation des produits de garantie dans l'ensemble du Groupe de la Banque. Quatrièmement, la Direction propose d'élargir l'éligibilité à la GPC aux pays FAD classés à risque modéré de surendettement. Cet élargissement encouragerait l'harmonisation et contribuerait à augmenter la demande. Il apporterait également de la cohérence, dans la mesure où les EP des pays à feu vert et jaune, sous réserve du respect de certains critères d'éligibilité et de l'obtention d'une contre-garantie du pays hôte, peuvent déjà utiliser l'instrument. Le montant du plafond total d'engagement à titre de garanties sera examiné au cours des négociations sur le FAD-14.
- 4.2. La mise en œuvre de la PSF a commencé à titre expérimental. Un administrateur du PSF (PSFA), chargé de la gestion de la PSF au quotidien et de la mobilisation de contributions supplémentaires, a été recruté. Un portefeuille initial d'opérations éligibles a été identifié pour permettre une utilisation robuste du capital alloué sur les ressources du FAD et a été présenté à l'approbation du Conseil du FAD en octobre 2015. Après la phase pilote, une rétrocession partielle du portefeuille de la PSF à des participants aux risques commerciaux et officiels optimiserait la PSF en recyclant ses ressources. En outre, deux variantes de la PSF sont envisagées à l'initiative du Groupe de travail du FAD en vue d'offrir des formes de garanties plus ciblées : la première consiste à utiliser la garantie de la PSF pour couvrir uniquement les risques

politiques afin d'augmenter l'effet de levier ; la seconde consiste à élargir la garantie de la PSF aux cofinanciers commerciaux pour la rendre plus attractive.

Composition de l'équipe (rédaction et examen)

| Membre de l'équipe | Unité/Département |
|---------------------------|--------------------------|
| Cecile AMBERT (co-leader) | OPSD |
| Alassane BA | OIVP |
| Ricardo CARVALHEIRA | FTRY |
| Jacques DJOFACK | FFMA |
| Olivier EWECK (leader) | FTRY |
| Patrice HORUGAVYE | SAIO |
| Mohamed KALIF | OFSD |
| Caroline MANLAN | FRMB |
| Richard OFORI-MANTE | FTRY |
| Agnès SURRY | FRMB |