

# Prêts concessionnels des donateurs

Document de travail

---

Quatrième réunion du Groupe de travail du FAD  
29 et 30 mai 2015  
Abidjan, Côte d'Ivoire



**FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**

## **AVERTISSEMENT**

Le présent document ne reflète pas nécessairement les points de vue du Groupe de la Banque africaine de développement (la BAD ou la Banque), de son Conseil d'administration ou des pays qu'ils représentent. Il a été préparé pour la 4<sup>e</sup> Réunion du Groupe de travail du Fonds africain de développement (le FAD ou le Fonds) tenue les 29 et 30 mai 2015. Les points de vue exposés dans le document n'ont pas la prétention d'être exhaustifs, mais visent à faciliter les discussions entre les membres du Groupe de travail du FAD.

## Résumé analytique

La dette concessionnelle est traditionnellement utilisée dans la sphère de l'aide bilatérale. Toutefois, ces derniers temps, en raison de l'effet conjugué de plusieurs facteurs parmi lesquels les contraintes financières des donateurs et la volonté de certains d'entre eux d'intensifier leur aide au développement par l'entremise des banques multilatérales de développement (BMD), mais pas exclusivement sous la forme de dons, les BMD ont commencé à proposer des prêts concessionnels des donateurs (PCD) dans leurs cadres de financement. Le Fonds africain de développement (FAD) cherche à incorporer cette dette concessionnelle dans son cadre de financement du FAD-14, au nombre d'autres initiatives innovantes.

Les donateurs qui proposent une dette concessionnelle auront droit à une contrepartie sur la base de l'élément « don » intégré dans leurs prêts au Fonds. Le taux d'actualisation devra quant à lui être suffisamment élevé afin d'inciter les donateurs à octroyer des prêts concessionnels au Fonds, mais rester suffisamment faible afin de générer un élément don considéré comme équitable par les donateurs qui font toutes leurs contributions sous la forme de dons.

La demande en matière de dette concessionnelle pour le FAD durant le cycle de reconstitution des ressources au titre du FAD-14 sera freinée par la demande limitée de prêts aux pays à financement mixte, qui prévoient un taux d'intérêt de 1 %. Le volume de ces prêts durant le FAD-14 est estimé à 551,87 millions d'UC, représentant 17 % des ressources allouées par le biais de l'allocation basée sur la performance (ABP).

L'utilisation des PCD par le Fonds durant le cycle de reconstitution du FAD-14 exigera la modification des directives du Fonds en matière de gestion actif-passif (GAP), afin de relever le plafond d'endettement et d'introduire des mesures de gestion du risque appropriées. Leur utilisation nécessitera en outre l'incorporation des exigences spécifiques aux prêts concessionnels des donateurs dans la résolution du FAD-14. Ces exigences concernent, entre autres conditions pertinentes, la palette de monnaies de prêt possibles, les modalités et conditions générales, ainsi que les calendriers de paiement et de remboursement des prêts concessionnels des donateurs.

Enfin, outre leur impact direct sur le montant des ressources mobilisées durant le cycle de reconstitution des ressources, les PCD influenceront indirectement sur l'ampleur de la reconstitution, grâce à leur effet positif sur l'Autorisation d'engagement anticipé attribuable au fait que les PCD seront acquittés sur une période de trois ans, comparativement à la période d'encaissement standard de 10 ans pour les souscriptions sous la forme de dons.

Les conseils du Groupe de travail sont sollicités sur les aspects suivants :

- i) **Contribution minimale sous la forme de dons.** La contribution minimale sous la forme de dons que les membres du FAD doivent acquitter afin d'être éligibles à une souscription au FAD-14 sous la forme de PCD est de 90 % de leur participation au FAD-13.
- ii) **Taux d'actualisation.** Un taux d'actualisation de 1,75 % ou 1,00 %.
- iii) **Monnaie des PCD.** Le présent document propose exclusivement le droit de tirage spécial (DTS) et les monnaies qui le composent.
- iv) **Modalités et conditions des PCD.** Il est proposé que les PCD soient assortis des éléments suivants :
  - un taux d'intérêt maximum de 0,50 %,
  - des différés d'amortissement et échéances ne pouvant être inférieurs aux conditions de prêt du Fonds pour les pays à financement mixte et les pays en voie de reclassement,
  - un profil de remboursement correspondant à celui des conditions de prêt du Fonds pour les pays à financement mixte et les pays en voie de reclassement.
- v) **Des règles de hiérarchisation** seront utilisées dans les situations où le Fonds recevrait des propositions de PCD supérieures au montant qu'il lui est possible d'envisager pour cette reconstitution.

## Table des matières

<b>Abréviations .....</b>	<b>iv</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Offre et demande.....</b>	<b>1</b>
<b>3. Détermination de l'élément don.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Reconnaissance des donateurs et règles de hiérarchisation .....</b>	<b>6</b>
<b>5. Considérations relatives à la gestion du risque .....</b>	<b>7</b>
<b>6. Considérations d'ordre opérationnel et juridique .....</b>	<b>8</b>
<b>7. Impact des prêts concessionnels des donateurs sur l'Autorisation d'engagement anticipé</b>	<b>9</b>
<b>8. Questions méritant réflexion .....</b>	<b>10</b>
<b>Annexe I : V) Règles de hiérarchisation relatives aux prêts concessionnels des donateurs .....</b>	<b>11</b>

### Figures

Figure 1 : Composantes et principales caractéristiques des prêts concessionnels des donateurs .....	2
Figure 2 : Affectation des prêts concessionnels des donateurs .....	3

### Tableaux

Tableau 1 : Allocations prévues pour les différents pays en fonction de la catégorie de solvabilité – cycles FAD-13, 14 et 15 .....	4
Tableau 2 : Contributions à l'IDA-17 sous la forme de prêts concessionnels .....	4
Tableau 3 : Éléments don pour les différents taux d'actualisation et taux d'emprunt .....	6
Tableau 4 : Illustration des exigences en matière de participation de référence .....	7
Tableau 5 : Impact des prêts concessionnels des donateurs sur la Capacité d'engagement anticipé.	10

## Sigles et abréviations

FAD	Fonds africain de développement
BAD	Banque africaine de développement
GAP	Gestion actif-passif
PCD	Prêts concessionnels des donateurs
IDA	Association internationale de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
ABP	Allocation basée sur la performance
DTS	Droit de tirage spécial

## PRÊTS CONCESSIONNELS DES DONATEURS

---

### 1. INTRODUCTION

- 1.1 C'est en réponse à une requête du Groupe de travail du Fonds africain de développement (GT FAD-14), à l'issue de discussions suscitées par une présentation sur les prêts concessionnels des donateurs (PCD) lors de sa troisième réunion à Londres, que le présent document a été préparé. Plus précisément, il a été demandé à ses auteurs d'explorer les impacts possibles d'une demande de ce type d'instruments, ainsi que leur cadre de mise en œuvre.
- 1.2 Jusqu'à une époque récente, les PCD étaient utilisés pour l'essentiel dans la sphère de l'aide bilatérale, les contributions des donateurs aux banques multilatérales de développement étant limitées à des souscriptions de dons et au capital. Toutefois, en raison d'une combinaison de facteurs (par ex., contraintes financières des donateurs, diminution des ressources internes des banques multilatérales de développement, besoins financiers croissants dans les États fragiles et les pays à faible revenu, financement croissant des banques multilatérales de développement par des entités du secteur privé, accès de certains bénéficiaires aux marchés financiers internationaux, etc.), les donateurs commencent peu à peu à envisager les PCD comme instruments financiers clés à l'appui des activités des institutions multilatérales.
- 1.3 Inspirés du succès d'autres initiatives (telles que le Fonds d'investissement climatique) qui se sont peu à peu libérés de leur dépendance exclusive vis-à-vis des financements sous la forme de dons, les PCD sont apparus au Groupe de la Banque mondiale durant le dix-septième cycle de reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA-17), réformant ainsi son cadre de financement de sorte à augmenter le volume de ressources à la disposition de l'institution. Bien que le produit des PCD fasse partie du pool général des ressources destinées à la reconstitution, il est entendu qu'il devrait, en pratique, être utilisé pour le financement d'opérations dans les pays où des conditions mixtes et moins concessionnelles, assorties de taux d'intérêt en moyenne supérieurs aux taux d'intérêts d'emprunt attendus, peuvent être appliquées.
- 1.4 Le présent document est organisé en huit parties. Après l'introduction, la section 2 définit les PCD dans le contexte du Fonds africain de développement (le FAD ou le Fonds) et énumère les facteurs ou principes à prendre en compte lors de l'élaboration du produit afin d'en faire un outil attrayant pour toutes les parties prenantes. La section 2 examine la demande potentielle de prêts du FAD, à des conditions mixtes ou durcies, durant le cycle de reconstitution du FAD-14 et au-delà, ainsi que l'offre éventuelle de PCD. La section 3 aborde l'élément don dans les PCD. La section 4 traite de la reconnaissance des donateurs et des règles de hiérarchisation dans les cas de souscription excessive. La section 5 explore les aspects de gestion du risque et la section 6 fait état des considérations opérationnelles. La section 7 évalue l'impact des prêts concessionnels des donateurs sur la Capacité d'engagement anticipé du Fonds. Enfin, la section 8 présente les questions méritant réflexion.

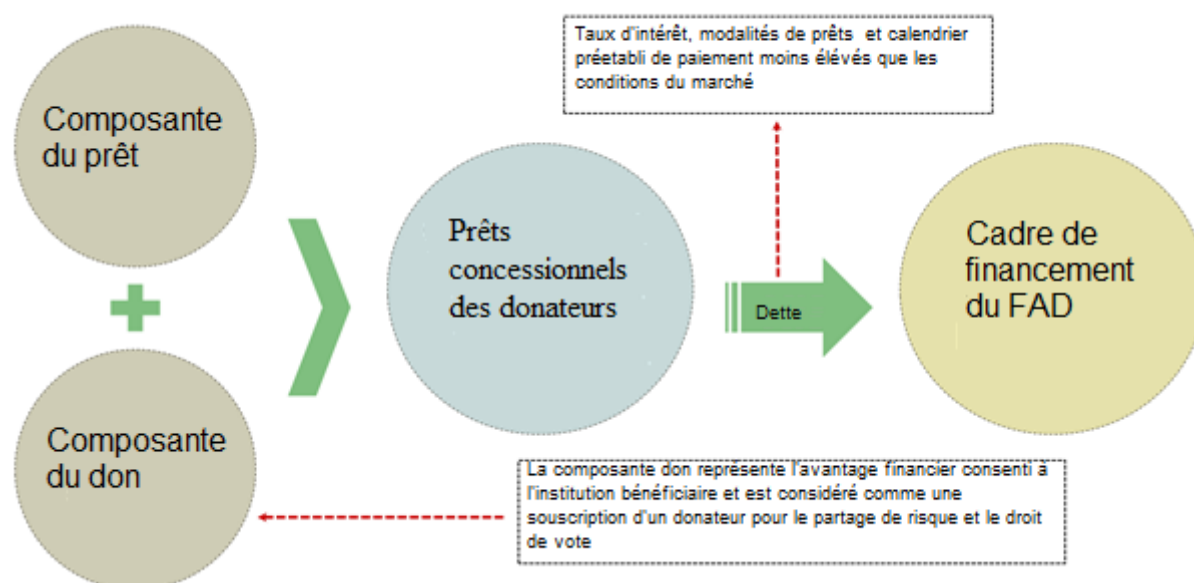
### 2. Offre et demande

#### *Le produit*

- 2.1 Les prêts concessionnels des donateurs sont des prêts proposés par les donateurs aux partenaires au développement à des taux d'intérêt nettement inférieurs à ceux du marché, afin de compléter les ressources à leur disposition sous la forme de dons. Les PCD peuvent être perçus comme comportant deux parties distinctes : une composante prêt et un élément don. L'élément don représente l'avantage financier des PCD pour le Fonds. Pour rendre les PCD attrayants auprès des donateurs potentiels, il est proposé que les donateurs qui contribuent au FAD-14 sous la forme de PCD se voient rétribués en contrepartie par des parts et droits de vote proportionnels aux éléments « don » de leurs PCD (graphique 1).
- 2.2 Aucun argument juridique ne s'oppose au fait que le Fonds souscrive des prêts. L'article 8(1) de l'accord portant création du Fonds autorise l'emprunt. Toutefois, ces prêts doivent être souscrits par le Fonds à des conditions concessionnelles (article 8(5)), et utilisés à des fins compatibles avec les objectifs, les opérations et la politique du Fonds. Par ailleurs, l'article 8(2) de l'accord portant création du Fonds stipule que ces prêts ne doivent pas constituer une charge administrative ou financière excessive pour le Fonds ou la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque).

Figure 1

### Composantes et principales caractéristiques des prêts concessionnels des donateurs



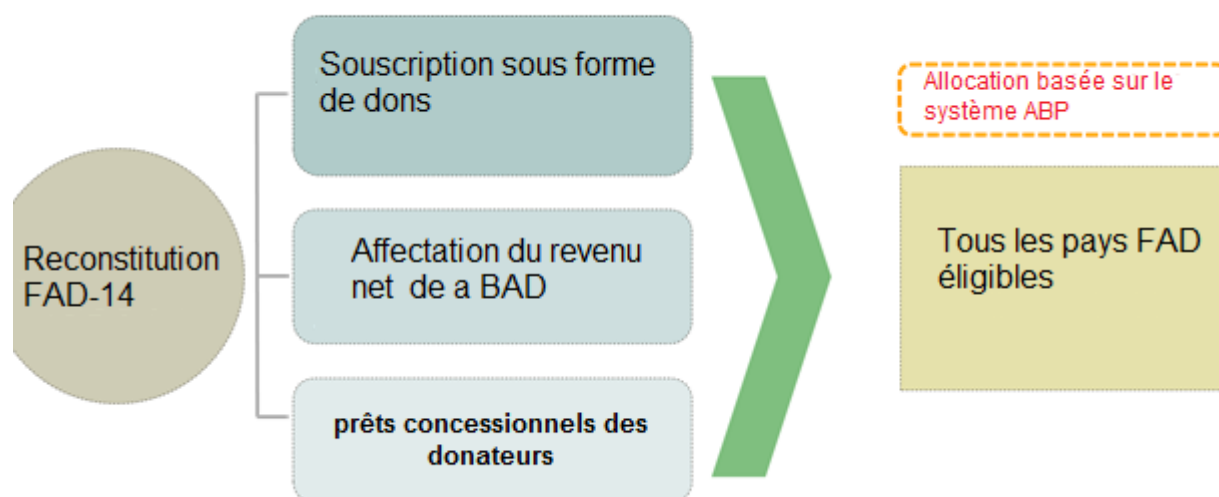
2.3 Afin de rester dans la logique de l'accord portant création du Fonds et de tenir compte d'autres considérations, les PCD proposés au Fonds africain de développement doivent respecter les principes fondamentaux suivants :

- leur utilisation doit produire de l'additionnalité. Les donateurs ne doivent pas substituer leur financement sous la forme de dons par un financement sous la forme de PCD,
- le montant de la dette doit être limité de sorte que le risque associé à l'introduction d'une dette dans le cadre de financement du Fonds reste gérable,
- les donateurs proposant des PCD devraient être reconnus et rétribués,
- le produit des PCD devrait alimenter le pool général des ressources destinées à la reconstitution plutôt que d'être affecté au financement d'activités spécifiques, ou encore attribué à des membres régionaux en particulier ou à des catégories de membres régionaux,
- les entrées de fonds générées par les opérations financées par le produit des PCD devraient permettre de rembourser ces prêts, afin que les autres opérations du Fonds n'aient pas à couvrir les coûts liés à l'introduction de PCD dans le cadre de financement du Fonds.

#### **Demande de PCD**

2.4 Les caractéristiques des PCD sont telles qu'il n'y a pas de demande distincte pour le produit en dehors de la demande générale de ressources du FAD. Les PCD devraient fournir des ressources qui font partie intégrante du pool général de fonds destinés au cycle de reconstitution des ressources. Le produit des PCD est redistribué au moyen du système d'allocation basée sur la performance (ABP), de la même manière que les souscriptions des donateurs sous la forme de dons et les fonds générés à l'interne (graphique 2). Toutefois, l'un des principes fondamentaux qui les caractérisent est que les PCD sont prévus pour être autonomes, en ce sens que les entrées de fonds des prêts du FAD financés sur leur produit devraient suffire à couvrir le service de la dette des PCD. Dans la mesure où le taux d'intérêt sur les PCD est supérieur à zéro, le volume total de PCD ne saurait être supérieur au volume des prêts du FAD assortis d'un taux d'intérêt, dans l'hypothèse où la commission de service de 75 points de base sur les prêts du FAD est maintenue, pour défrayer les coûts administratifs. Il s'ensuit que la demande de PCD est limitée par le volume de prêts consentis aux pays atypiques, à financement mixte et en voie de reclassement, qui sont assortis d'un taux d'intérêt de 1 %.

**Figure 2**  
**Affectation des prêts concessionnels des donateurs**



- 2.5 Le volume de ressources du FAD-13 allouées aux pays atypiques, à financement mixte et en voie de reclassement est estimé à 551,76 millions d'UC, soit 17,80 % des ressources allouées ou susceptibles de l'être par le biais du système d'allocation basée sur la performance (ABP) durant le cycle de reconstitution des ressources (tableau 1). Sur la base d'un scénario de reclassement présenté dans un document de comparaison, « Conséquences du processus de reclassement pour la Banque et les pays du FAD, » le volume de ressources dédiées au cycle de reconstitution du FAD-14<sup>1</sup> devant être allouées aux pays atypiques, à financement mixte et en voie de reclassement devrait diminuer à 536,87 millions d'UC, soit 17,0 % des ressources totales. Durant le cycle du FAD-15, un montant de 725,60 millions d'UC devrait être alloué à la même catégorie d'emprunteurs du FAD, représentant une augmentation à 23,0 % des ressources allouées par le biais du système ABP durant le cycle de reconstitution des ressources.
- 2.6 Ces chiffres, en particulier ceux du cycle de reconstitution des ressources au titre du FAD-15, dépendent non seulement du scénario de reclassement retenu, mais aussi des périodes de transition, qui peuvent aller jusqu'à cinq ans<sup>2</sup>. Un autre facteur susceptible d'influer sur la demande de PCD concerne le durcissement des conditions de prêt pour les membres régionaux exclusivement FAD, en particulier ceux appartenant à la sous-catégorie « Avancé, » avec l'introduction d'un taux d'intérêt<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Il a été supposé que l'enveloppe du FAD-14 serait identique à celle du FAD-13 en termes réels, sur la base du taux d'inflation de 2,2 % du FAD-13.

<sup>2</sup> L'un des membres régionaux actuellement en phase de transition a été soumis à une période de transition de cinq ans, tandis que l'autre ne s'est vu octroyer qu'une période de transition de deux ans.

<sup>3</sup> Les conditions de prêt pour les membres régionaux de cette sous-catégorie prévoient à l'heure actuelle une échéance à 40 ans, un différé d'amortissement de 5 ans, une commission de service de 0,75 %, une commission d'engagement de 0,50 % et aucun intérêt. Au 31 mars 2015, cinq pays se trouvaient dans cette catégorie : Bénin, Tchad, Kenya, Mauritanie et Sénégal.



Tableau 1

**Allocations prévues pour les différents pays en fonction de la catégorie de solvabilité – cycles FAD-13, 14 et 15**

Catégorie de pays	ADF-12		FAD-13		FAD-14		FAD-15	
	Millions d'UC	%	Millions d'UC	%	Millions d'UC	%	Millions d'UC	%
Atypique, mixte, reclassement	248,12	6,6 %	551,76	17,8 %	536,87	17,0 %	725,60	23,0 %
Atypique	22,10	0,6 %	251,91	8,1 %	236,47	7,5 %	327,77	10,4 %
Mixte	194,40	5,2 %	169,53	5,5 %	260,70	8,3 %	269,94	8,5 %
Reclassement	31,63	0,8 %	130,32	4,2 %	39,70	1,3 %	127,90	4,0 %
Exclusivement FAD	3 488,71	93,4 %	2 540,61	82,2 %	2 613,29	83,0 %	2 434,07	77,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>3 736,83</b>	<b>100,0 %</b>	<b>3 092,37</b>	<b>100,0 %</b>	<b>3 150,16</b>	<b>100,0 %</b>	<b>3 159,68</b>	<b>100,0 %</b>

### Offre potentielle

- 2.7 L'expérience du Fonds d'investissement climatique, et plus récemment, celle de l'IDA-17 avec les prêts de partenaire concessionnels, révèle un intérêt significatif dans l'utilisation de la dette concessionnelle pour augmenter les contributions aux guichets concessionnels des BMD. En ce qui concerne l'IDA, dans le cadre de sa dix-septième reconstitution, cinq partenaires ont contribué un total de 2 896,41 millions de DTS sous la forme de prêts de partenaire concessionnels (tableau 2).

Tableau 2

**Contributions à l'IDA-17 sous la forme de prêts concessionnels**

Partenaires contributeurs	Montant des prêts				Conditions de prêt		
	Millions de DTS	Monnaie	FX	Millions de MN <sup>4</sup>	Échéance	Tous les coûts en termes de DTS	Taux d'intérêt nominal en MN
Chine	663,49	USD	1,50718	1 000,00	25/5	1,00 %	AD
France	373,45	EUR	1,15142	430,00	25/5	0,00 %	0,00 %
Japon	1 287,85	JPY	147,833	190 836,45	40/10	1,00 %	0,55 %
Arabie saoudite	78,05	USD	1,50718	117,63	25/5	0,00 %	0,61 %
Royaume-Uni	493,57	GBP	0,98466	486,00	25/5	0,00 %	0,14 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 896,41</b>						

Source : IDA-17 – Rapport final

- 2.8 Le fait que ces partenaires de l'IDA, dont les contributions à l'IDA-17 comprenaient des prêts de partenaire concessionnels, soient aussi des États participant au FAD n'implique pas nécessairement qu'ils contribueront au Fonds sous la forme de PCD, durant le cycle de reconstitution du FAD-14. C'est néanmoins une indication qu'ils pourraient envisager cette solution, afin d'augmenter leur contribution à la prochaine reconstitution des ressources. Sur les cinq partenaires de l'IDA, deux sont en Europe, deux autres en Asie et un au Moyen-Orient, révélant ainsi un intérêt généralisé dans l'utilisation de la dette concessionnelle pour le financement des BMD. À l'occasion de la revue à mi-parcours (RMP) du FAD-13, et surtout durant les négociations pour la reconstitution au titre du FAD-14, de plus amples informations seront recueillies sur l'intérêt des États participants et des membres régionaux du Groupe de la Banque relativement à cette dette concessionnelle accordée au FAD. Il convient de préciser ici que

<sup>4</sup> Monnaie nationale

dans le cas de l'IDA, l'expression d'intérêt manifestée par les donateurs relativement à leur contribution à la reconstitution de l'IDA-17 sous la forme de PCD a joué un rôle décisif dans l'établissement du taux d'actualisation final.

### 3. Détermination de l'élément don

- 3.1 Les parts et droits de vote associés aux PCD sont fondés sur l'élément don de ces instruments. Comme mentionné plus haut, l'élément don représente la valeur actuelle de l'avantage financier que le FAD pourrait retirer de sa souscription à un PCD. Elle dépend des modalités et conditions des PCD, des modalités et conditions des prêts aux pays atypiques, à financement mixte et en voie de reclassement, et du taux d'actualisation utilisé pour établir la valeur actuelle du profit financier estimé sur une base annuelle. Afin de respecter le dernier principe énoncé au paragraphe 2.1.3 relativement au fait que les PCD doivent être autonomes, il est supposé que les différés d'amortissement et les échéances des PCD ainsi que le calendrier de remboursement du principal seraient identiques à ceux des prêts du FAD aux pays atypiques, à financement mixte et en voie de reclassement, à savoir 5 ans et 30 ans respectivement<sup>5</sup>.

#### *Taux d'actualisation*

- 3.2 Le taux d'actualisation est une variable incontournable pour estimer l'élément don. Compte tenu du fait que les donateurs sont reconnus sur la base de l'élément don de leurs PCD, il importe de sélectionner un taux d'actualisation susceptible de susciter leur intérêt pour une contribution au FAD sous la forme de PCD et qui, dans le même temps, sera considéré comme équitable par les donateurs qui ne versent que des dons. Deux approches permettent d'établir le taux d'actualisation à utiliser pour estimer l'élément don : i) l'approche du revenu net, fondée sur les avantages financiers revenant au Fonds à partir de l'utilisation de PCD, et ii) l'approche des économies de coûts nettes, fondée sur les économies de coûts estimées lorsque le FAD lève des fonds par le biais des PCD comparativement à un prêt équivalent mobilisé auprès des marchés financiers. L'élément don estimé sur la base des taux du marché a l'inconvénient d'être instable d'une reconstitution à l'autre, du fait qu'il dépend des taux d'intérêt en vigueur au moment de ces exercices. Pour cette raison, et parce que fonder l'élément don sur une approche théorique pourrait se traduire par l'octroi de parts et de droits de vote aux donateurs, qui ne représentent pas d'avantages financiers réalisables pour le Fonds, l'approche du revenu net est préférable<sup>6</sup>. Elle est simple, stable et équitable pour l'ensemble des reconstitutions.

#### *Estimation de l'élément don*

- 3.3 Au moyen de l'approche du revenu net, le taux d'actualisation sera estimé en tant que coût global des prêts du FAD aux pays atypiques, à financement mixte et en transition, hors commissions d'engagement, c.-à-d. 1,75 % comprenant la commission de service de 0,75 % sur les prêts du FAD et un taux d'intérêt de 1 %. Un taux d'actualisation de 1 % sera également envisagé pour tenir compte du fait que la commission de service de 0,75 % est utilisée pour défrayer les dépenses administratives et opérationnelles du Fonds relatives aux projets et programmes financés sur le produit des PCD, comme c'est le cas pour tous les autres prêts du FAD. Pour les besoins du présent document, il est supposé que le taux d'emprunt des PCD se situerait sur une échelle de 0 % à 0,5 %. Le calendrier de remboursement du prêt sera identique à celui des prêts financés, à savoir un différé d'amortissement de cinq ans et une échéance à 30 ans.
- 3.4 Le tableau 3 ci-après indique que, pour un taux d'actualisation de 1,75 %, l'élément don diminue de 23,65 % pour un taux d'emprunt de PCD de 0,00 % à 16,86 % pour un taux d'emprunt de PCD de 0,50 %. Pour un taux d'actualisation de 1 %, l'élément don diminue de 14,50 % pour un taux d'emprunt de PCD de 0,00 % à 7,20 % pour un taux d'emprunt de PCD de 0,50 %<sup>7</sup>. En outre, les chiffres fournis au tableau 3 révèlent que l'élément don des PCD est particulièrement sensible tant au taux d'actualisation qu'au taux d'intérêt de l'emprunt. Il augmente avec le taux d'actualisation et diminue avec le taux d'emprunt du PCD.

<sup>5</sup> Des conditions d'emprunt plus concessionnelles, c.-à-d., des différés d'amortissement et des échéances plus longs, permettraient aussi de satisfaire ce principe de base.

<sup>6</sup> L'IDA a elle aussi utilisé l'approche du revenu net et en a tiré un taux d'actualisation de 2,65 % fondé sur des prêts à des conditions mixtes et moins concessionnelles.

<sup>7</sup> Les éléments don pour le taux d'actualisation de 1,75 % se comparent favorablement aux éléments don de trois des cinq prêts de partenaire concessionnels de l'IDA-17 présentés au tableau 2, qui varient de 15,52 % à 32,12 % (chiffres tirés du projet de résolution de l'IDA-17 dans le Rapport final de l'IDA-17). Les éléments don des deux autres partenaires de l'IDA qui ont octroyé des PCD ne sont pas fournis, ces entités n'ayant pas demandé de contrepartie.

Tableau 3

## Élément don pour les différents taux d'actualisation et taux d'emprunt

Échéance et différé d'amortissement	Échéance moyenne pondérée	Taux d'actualisation	Taux d'intérêt sur un prêt concessionnel de donateur				
			0,00 %	0,10 %	0,25 %	0,40 %	0,50 %
30/5	17,75	1,75 %	23,65 %	22,29 %	20,26 %	18,22 %	16,86 %
30/5	17,75	1,00 %	14,50 %	13,05 %	10,87 %	8,69 %	7,20 %

Source : Estimations du Département de la Mobilisation des ressources et des financements externes

#### 4. Reconnaissance des donateurs et règles de hiérarchisation

##### Reconnaissance des donateurs

- 4.1 Afin de pouvoir souscrire à des PCD du FAD durant le cycle de reconstitution des ressources au titre du FAD-14, les donateurs seront tenus de maintenir une participation de référence minimum comportant deux composantes : i) faire une contribution minimale sous la forme de dons, et ii) reconduire au minimum leur participation au FAD-13 sur la base de l'équivalent-don. Il est proposé que la contribution minimale sous la forme de dons soit établie à 90 % des souscriptions du FAD-13 sous la forme de dons, contre 80 % utilisés dans le cas de l'IDA-17<sup>8</sup>.
- 4.2 Le tableau 4 est une illustration de la façon dont un donateur peut satisfaire à l'exigence d'une participation de référence minimum, en utilisant une combinaison acceptable de souscriptions sous la forme de dons et de prêts de type PCD. Pour les besoins de cet exemple, il a été supposé que le total des souscriptions au FAD-14 était identique à celui du FAD-13. Un donateur, qui a souscrit 100 UC durant le FAD-13 sous la forme de dons, mais ne peut souscrire qu'un don de 90 UC pour le FAD-14, peut satisfaire au critère minimum sur la base de l'équivalent-don en accordant aussi un PCD de 59,31 UC. Toutefois, ce PCD doit être conclu à un taux d'intérêt de 0,5 %, pour une échéance à 30 ans et un différé d'amortissement de 5 ans. Un taux d'actualisation de 1,75 % doit également être utilisé. L'élément don du PCD, estimé à 10 UC, est obtenu en multipliant le PCD par le pourcentage applicable de l'élément don fourni au tableau 3 (10 UC = 59,31 UC x 16,86 %). Ainsi, sa souscription totale au FAD-14 est de 100 UC sur la base de l'équivalent-don, soit la même que lors de sa souscription au FAD-13.
- 4.3 Lorsqu'un taux d'actualisation de 1 % est utilisé, le pourcentage de l'élément don est estimé à 7,20 % (cf. tableau 3). Le donateur devrait alors souscrire un PCD de 139 UC pour générer un élément don de 10 UC (139 x 7,20 %). Dans les deux cas, l'exigence selon laquelle 90 % au moins de la contribution du donateur au cycle de reconstitution du FAD-14 apparaisse sous la forme de dons afin que le donateur soit éligible est satisfaite, puisque la contribution de 90 UC sous forme de don correspond à 90 % de 100 UC.

<sup>8</sup> Compte tenu du fait que les prêts du FAD aux conditions des pays à financement mixte ne devraient pas dépasser 536,87 millions d'UC, les PCD souscrits dans le cadre du cycle de reconstitution des ressources au titre du FAD-14 ne sauraient dépasser 536,87 millions d'UC. Si l'on suppose un taux d'actualisation de 1,75 %, l'élément don total se situerait entre 90,52 UC (536,87 x 16,86 %) et 126,97 UC (536,87 x 23,65 %). Si les donateurs n'utilisent que les PCD pour compléter et maintenir leurs parts, le fait d'exiger un pourcentage de contribution élevé sous la forme de dons, disons 90 % contre 80 % dans le cas de l'IDA, rendrait plus aisée à certains donateurs leur participation au mécanisme des PCD du FAD.

**Tableau 4**  
**Illustration des exigences en matière de participation de référence**

<b>Souscription de base au FAD-13 (en UC)</b>	<b>100</b>
Offre de prêt concessionnel pour le FAD-14	
Montant (UC)	59,31
Échéance	30
Différé d'amortissement	5
Taux d'intérêt	0,50 %
<b>Taux d'actualisation</b>	<b>1,75 %</b>
Pourcentage de l'élément don	16,86 %
<b>Souscription au FAD-14 (supposant des souscriptions au même niveau que pour le FAD-13)</b>	
Souscription minimale sous la forme de dons en UC (a)	90
Élément don du prêt concessionnel en UC (b)	10
<b>Souscription minimale sur la base de l'équivalent-don en UC c = (a) + (b)</b>	<b>100</b>

- 4.4 Les donateurs qui souscrivent des PCD se verront rétribués en parts et droits de vote proportionnels aux éléments don que comportent leurs prêts concessionnels, tels qu'estimés par le Fonds. Durant les exercices de reconstitution des ressources, les contributions sous la forme de dons et l'élément don des contributions sous la forme de PCD devront avoir le même poids lors de l'estimation des parts et droits de vote.

#### *Règles de hiérarchisation*

- 4.5 Les PCD ont été conçus comme une possibilité offerte aux donateurs qui souhaitent augmenter leurs contributions au Fonds. Si les offres de prêts par les donateurs dépassent la limite d'endettement, le FAD devra se doter de règles transparentes qui font la part belle à l'additionnalité, à l'accès équitable et à l'impartialité pour décider des offres de PCD à accepter en priorité. Pour atteindre ces objectifs, il est proposé que le Fonds ait recours à un processus en deux étapes, semblable à celui adopté par l'IDA. Les deux étapes sont les suivantes :
- i) Première étape : hiérarchisation fondée sur les parts de base du FAD-14.
  - ii) Deuxième étape : hiérarchisation fondée sur l'additionnalité.
- 4.6 L'annexe I illustre la façon dont les règles de hiérarchisation seront appliquées.
- 4.7 D'autres règles de hiérarchisation peuvent aussi être envisagées. L'une d'elles pourrait consister à classer les propositions de prêt en fonction de leur coût global en UC (DTS) et à choisir la moins chère en premier lieu.

## **5. Considérations relatives à la gestion du risque**

### *Risque de substitution*

- 5.1 L'introduction des PCD a pour objet l'apport de ressources supplémentaires au Fonds à l'occasion des futures reconstitutions, afin de lui permettre de poursuivre son appui aux pays éligibles au FAD en général, et aux pays à faible revenu ou aux États fragiles et en situation de conflit en particulier. Il est par conséquent nécessaire de veiller à ce que les PCD ne soient pas utilisés pour se substituer aux contributions sous la forme de dons. La contribution minimale sous la forme de don et l'exigence visant à ce que la contribution totale d'un membre souscrivant sous la forme d'un PCD soit au moins équivalente à sa contribution au FAD-13 sur la base de l'équivalent don, permettent d'atténuer le risque de substitution.

### *Risques financiers*

- 5.2 L'introduction des PCD dans le cadre de financement du FAD doit s'accompagner de mesures de gestion du risque financier en conséquence. Les principaux risques susceptibles de résulter d'un financement par emprunt sont le risque de liquidité, le risque de taux d'intérêt, le risque de change et le risque de

crédit. Le risque de liquidité relatif aux PCD peut se manifester de deux façons : tout d'abord, le risque d'un manque de liquidités lorsqu'une demande de décaissement pour un projet ou un pays éligible est reçue, et le risque de non-disponibilité des fonds lorsqu'arrive le moment de procéder au service du PCD. Ces deux risques peuvent être atténués lors de l'élaboration du PCD. Il conviendra en effet d'exiger que le produit du PCD soit payé au comptant sous la forme de trois versements annuels, le premier devant être effectué au plus tard un mois après l'entrée en vigueur du FAD-14. Deuxièmement, seuls les PCD assortis, au moins, des modalités de remboursement des prêts du FAD aux pays atypiques, à financement mixte et en voie de reclassement, c.-à-d. avec un différé d'amortissement de 5 ans, une échéance à 30 ans, un amortissement linéaire et des remboursements semestriels, seront acceptés. Troisièmement, les taux d'intérêt sur les PCD seront fixes, de sorte à correspondre au taux d'intérêt fixe du FAD. Enfin, le Fonds dispose déjà de politiques et d'outils pour faire face à ces risques, qu'il conviendra de modifier afin d'atténuer tout risque résiduel spécifique découlant de l'utilisation des PCD.

## 6. Considérations d'ordre opérationnel et juridique

### *Monnaies des PCD*

- 6.1 Les États participants effectuent leurs souscriptions sous forme de dons dans la monnaie de leur choix<sup>9</sup>. Toutefois, si l'on autorisait les donateurs à souscrire des PCD dans toutes les monnaies convertibles, cela imposerait un fardeau administratif considérable sur le Fonds, ce qui est en contradiction avec l'article 8 (2) de l'accord portant sa création. Il est par conséquent recommandé que les PCD soient libellés en équivalent-unité de compte du Fonds ou dans l'une des monnaies composant le DTS.

### *Révision des directives du FAD en matière de gestion actif-passif*

- 6.2 Il conviendrait que la Direction passe en revue les directives du FAD en matière de GAP afin de déceler les changements requis pour adapter le cadre de financement du FAD à l'utilisation des PCD. Deux éléments ont d'ores et déjà été identifiés :
- la nécessité de relever le plafond d'endettement afin de pouvoir accueillir des PCD ; et
  - la nécessité d'augmenter le niveau minimum prudentiel de liquidités afin de tenir compte des besoins en matière de service de la dette des PCD.
- 6.3 Le plafond d'endettement actuel est de 2 % des encaisses et placements du Fonds. Comme stipulé dans l'Autorisation générale du Fonds sur la gestion actif-passif, au paragraphe 2.7.4, bien que le Fonds n'emprunte pas à des fins d'appui à ses opérations de prêts, il pourrait néanmoins bénéficier de facilités à court terme (facilités de découvert, ligne de crédit, ou tout autre aménagement temporaire) pour l'aider à régler ses transactions sur les marchés financiers ou à exécuter ces transactions, ou encore pour lui faciliter la gestion du portefeuille de trésorerie. L'Autorisation générale du Fonds devra être modifiée de sorte à autoriser spécifiquement les emprunts à des fins de rétrocession sous la forme de prêts.
- 6.4 La politique actuelle relative aux liquidités lie le niveau de liquidité cible du Fonds aux décaissements nets. Avec l'apparition de la dette dans le cadre de financement du Fonds sous la forme de PCD, il deviendra nécessaire de rattacher aussi le niveau de liquidité cible aux exigences de service de la dette des PCD.

### *Aspects juridiques*

- 6.5 L'utilisation de PCD nécessitera l'incorporation, dans la résolution relative au FAD-14, des exigences renvoyant à l'utilisation de la dette dans le cadre de financement du Fonds. La résolution relative au FAD-14 doit par conséquent spécifiquement autoriser la prise en compte de l'élément don des PCD comme une contribution à des fins de calcul des parts et droits de vote. Il s'ensuit qu'un accord devra être conclu sur toutes les variables clés renvoyant à l'utilisation des PCD, à savoir les taux d'actualisation, les montants, les conditions d'emprunt et les modalités de paiement, avant l'achèvement des négociations sur la reconstitution.
- 6.6 Les donateurs utilisant des PCD doivent conclure un accord écrit avec le Fonds à des conditions qui lui soient acceptables. Le Groupe de la Banque jouit d'une certaine expérience en matière d'emprunt auprès de ses membres, sachant que la Banque a emprunté auprès de pays étrangers au cours de ses premières années d'existence, avant son accès aux marchés financiers. Les accords de PCD devront

<sup>9</sup> Certaines exigences relatives à l'inflation et à la convertibilité doivent toutefois être prises en compte.



porter la mention que le prêt sera décaissé en trois versements annuels, le premier au plus tard un mois après la date d'entrée en vigueur du FAD-14 et les deux autres en fonction de ce qui aura été convenu avec le Fonds, et fidèlement retranscrit dans l'accord relatif au FAD-14.

#### **Spécification des conditions d'emprunt des PCD.**

- 6.7 Les conditions d'emprunt sont un élément décisif pour l'évaluation de l'impact de l'utilisation des PCD dans le cadre de financement du FAD sur la viabilité financière à long terme et la pérennisation du Fonds. Plus le taux d'intérêt des PCD sera bas, plus élevé en sera le profit financier pour le Fonds et plus élevée encore sa capacité à amortir l'incidence de tout risque financier résiduel susceptible de se faire jour des suites de l'utilisation de la dette dans le cadre de financement du Fonds. L'analyse présentée dans le présent document a supposé que le taux d'intérêt des PCD ne devrait pas dépasser 0,5 % par an et que le profil de remboursement devait refléter les conditions de prêt aux pays à financement mixte, soit un différé d'amortissement de 5 ans, une échéance à 30 ans et un amortissement linéaire des remboursements. Des conditions de remboursement plus concessionnelles, à savoir avec un différé d'amortissement plus long et une échéance plus éloignée seraient également acceptables.

### **7. Impact des prêts concessionnels des donateurs sur l'Autorisation d'engagement anticipé**

- 7.1 Outre l'impact direct des PCD sur le montant des ressources mobilisées durant le cycle de reconstitution, les PCD influent aussi indirectement sur la taille de la reconstitution, notamment par leur effet positif sur l'Autorisation d'engagement anticipé. Le modèle actuel de capacité d'engagement anticipé suppose que toutes les souscriptions faites durant un cycle de reconstitution des ressources seraient encaissées sur la base d'un calendrier d'encaissement standard de 10 ans. Toutefois, les souscriptions faites sous la forme de PCD seront encaissées (versées au Fonds) en trois tranches annuelles égales, en d'autres termes, au moyen d'un calendrier d'encaissement accéléré de 3 ans. Comme démontré dans un document parallèle, l'encaissement accéléré est porteur d'impacts positifs sur la capacité d'engagement anticipé.
- 7.2 Afin de démontrer l'impact positif des PCD sur la capacité d'engagement anticipé, une simulation a été réalisée, utilisant les hypothèses du FAD-13 et les postulats spécifiques suivants relativement aux PCD :

Montant des PCD :	500 millions d'UC
Taux d'intérêt :	0,5 %
Différé d'amortissement :	5 ans
Échéance :	30 ans
PCD encaissés (versés au Fonds) en trois tranches annuelles égales durant le cycle de reconstitution du FAD-14.	

- 7.3 Il a par ailleurs été supposé que les PCD seraient créateurs d'additionnalité aux souscriptions ordinaires au FAD-14, comme cela avait été prévu dans le modèle de capacité d'engagement anticipé du FAD-13. Le tableau 5 ci-après démontre que, d'après les hypothèses susmentionnées, la capacité d'engagement anticipé pour le FAD-14 augmenterait de 978 millions d'UC à 1 200 millions d'UC, soit de 222 millions d'UC, ramenant ainsi l'augmentation totale attribuable aux PCD à 722 millions d'UC. Comme expliqué dans le document sur l'encaissement accéléré, l'augmentation de la capacité d'engagement anticipé tient au fait que les PCD sont libérés durant la période de reconstitution des ressources, tandis que les décaissements à l'intention des bénéficiaires financés par le produit des PCD ont lieu durant la période classique de décaissement du FAD. D'où l'accumulation de liquidités qui s'en suit, accompagnée d'un impact positif sur la capacité d'engagement anticipé.

**Tableau 2**

**Impact des prêts concessionnels des donateurs sur la capacité d'engagement anticipé**

(Montants en millions d'UC)

Capacité d'engagement anticipé prévue du FAD-14	978
Capacité d'engagement anticipé prévue du FAD-14 supposant des contributions de 500 millions d'UC sous la forme de PCD au FAD-14	1200
Augmentation prévue de la capacité d'engagement anticipé du FAD-14 attribuable aux PCD	<b>222</b>

Source :

Département de la gestion financière

## 8. Questions méritant réflexion

8.1 Les conseils du Groupe de travail sont sollicités sur les questions suivantes :

- i) **Contribution minimale sous la forme de dons.** Il est proposé que la contribution minimale sous la forme de don que les membres du FAD doivent consentir afin d'être éligibles à une souscription au FAD-14 sous la forme de PCD soit établie à 90 % de leur contribution au FAD-14 et que leur contribution totale ne soit pas inférieure à celle du FAD-13 en **équivalent-don**.
- ii) **Taux d'actualisation.** Deux options de taux d'actualisation sont explorées dans ce document, pour calculer les éléments don des prêts concessionnels : 1,75 % équivalent à la somme de la commission de service du FAD et du taux d'intérêt sur les prêts mixtes, et 1 % équivalent au taux d'intérêt sur les prêts mixtes du FAD.
- iii) **Monnaies des PCD.** Le document propose exclusivement le droit de tirage spécial et les monnaies composant le DTS.
- iv) **Modalités et conditions des PCD.** Il est proposé que les PCD présentent les caractéristiques suivantes :
  - un taux d'intérêt maximum de 0,50 %.
  - des différés d'amortissement et échéances ne pouvant être inférieurs aux conditions de prêt mixtes correspondantes,
  - un profil de remboursement correspondant à celui des prêts du FAD aux pays à financement mixte, atypiques et en voie de reclassement.
- v) Règles de hiérarchisation devant être utilisées en cas de souscription excessive.

## Annexe I : V)

### Règles de hiérarchisation relatives aux prêts concessionnels des donateurs

L'option des prêts concessionnels des donateurs a été conçue comme un mécanisme à la disposition des donateurs qui souhaitent augmenter considérablement leurs contributions. Ainsi, l'option prêt ne sera accessible qu'aux donateurs qui satisfont à l'exigence minimale de participation de référence, à savoir leur participation au FAD-13 sur la base de l'équivalent-don. Si les offres de PCD devaient dépasser le plafond d'endettement, qui, pour le FAD-14, sera le montant maximum d'emprunt possible aux conditions des pays à financement mixte, le FAD devrait alors se doter de règles transparentes en vue de choisir les offres à accepter en priorité, de sorte que les deux principes clés d'additionnalité et d'accès équitable soient respectés. Le processus en deux étapes qui suit est proposé afin d'atteindre ces deux objectifs. Pour les besoins de cette illustration, il a été supposé que les souscriptions des donateurs au FAD-14 s'élèveraient à 4 000 millions d'UC, pour un plafond d'endettement du FAD-14 de 500 millions d'UC, à un taux d'intérêt de 0,5 %, un différé d'amortissement de 5 ans et une échéance à 30 ans. Le taux d'actualisation permettant d'établir l'élément don a également été fixé à 1,75 %.

**Première étape :** hiérarchisation basée sur les parts du FAD-13. Les offres de prêt seraient classées en fonction des parts de base du FAD-14 jusqu'à un pourcentage précis, lequel, pour les besoins de cet exemple, a été fixé à 60 %. Cette étape est illustrée au tableau I.

Tableau I : Illustration de la première étape de hiérarchisation axée sur parts de base du FAD-14					
Plafond d'endettement			500		
Fraction priorisée à l'étape 1:	(60% du total)		300		
Pays	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Offre de prêt</b>	<b>200</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>100</b>	<b>200</b>
Parts de base dans FAD-13	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
Part de base des contributions sous forme de dons au FAD-14	9,50%	5,00%	10,00%	11,00%	15,00%
Part potentielle de l'élément don de l'offre de prêt	0,84%	0,63%	0,63%	0,42%	0,84%
<b>Part FAD-14 y compris élément don de l'offre de prêt</b>	<b>10,34%</b>	<b>5,63%</b>	<b>10,63%</b>	<b>11,42%</b>	<b>15,84%</b>
Respect des exigences minimales de participation de référence	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Etape 1: hiérarchisation axée sur part de base FAD-14 (c.-à-d. offre de prêt minimum à accepter d'un donateur)	28,5		30	33	45

Le pays A, dont la participation au FAD-13 était de 10 %, s'engage à souscrire à hauteur de 9,5 % de 4 000 millions d'UC, soit le niveau de reconstitution ciblé pour le FAD-14, et offre un PCD de 200 millions d'UC. L'élément don potentiel de l'offre est de 33,42 UC ( $200 \times 0,1686$ ), qui produirait une participation au FAD-14 de 0,84 %, si l'offre intégrale est acceptée. L'équivalent-don total de la participation du pays A est de 10,34 % (9,50 % + 0,84 %). Le pays A satisfait par conséquent à l'exigence minimale de participation, du fait qu'il a maintenu sa participation au FAD-13 de 10 % sur la base de l'équivalent-don, l'offre de prêt comprise (10,34 %) et que ses parts de base du FAD-14, tirées de ses contributions sous la forme de dons, sont supérieures à 90 % (95 %). Parce qu'il satisfait aux exigences minimales de participation, une part d'au moins 28,5 millions d'UC ( $300 \times 9,5 \%$ ) de son offre de prêt serait acceptée à l'étape 1.

Le pays B ne satisfait pas aux exigences minimales de participation ; ainsi, aucune part de son offre de prêt ne sera acceptée à l'étape 1.

Les pays C, D et E satisfont aux exigences minimales de participation et se verraient allouer 30 millions d'UC ( $300 \times 10 \%$ ), 33 millions d'UC ( $300 \times 11 \%$ ) et 45 millions d'UC ( $300 \times 15 \%$ ) respectivement au cours de la première étape.

**Deuxième étape :** hiérarchisation en fonction de l'additionnalité : à l'étape 2, le plafond d'endettement restant serait alloué par ordre de priorité aux donateurs affichant la variation en pourcentage la plus élevée de leurs parts de base dans le FAD-14, comparativement au FAD-13. Cette étape est illustrée au tableau II.



Tableau II : Illustration de la deuxième étape de hiérarchisation axée sur l'additionnalité									
Plafond d'endettement						500			
Fraction priorisée à l'étape 2						200			
Non utilisée à l'étape 1						163,5			
Total dette priorisée à l'étape 2 :						363,5			
Pays						<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>	<u>D</u> <u>E</u>
Parts de base FAD-13						10%	10%	10%	10% 10%
Part de base des contributions sous forme de dons au FAD-14						9,50%	5,00%	10,00%	11,00% 15,00%
Variation parts de base FAD-14 par rapport parts FAD-13						-5,00%	-50,00%	0,00%	10,00% 50,00%
Respect des exigences minimales de participation de référence						Oui	Non	Oui	Oui Oui
<b>Offre de prêt</b>						<b>200</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>100 200</b>
Moins : Offre de prêt acceptée à l'étape 1						28,5		30	33 45
Offre de prêt non utilisée						171,5	150	120	67 155
Classement selon variation part de base						4	s.o.	3	2 1
Hiérarchisation étape 2 (Offres donateurs respectant les exigences Minimums acceptées à concurrence du plafond d'endettement)						21,5		120	67 155
Fraction de l'offre de prêt non acceptée						150	150	0	0 0

À l'issue de la première étape, le plafond d'endettement restant est de 363,5 millions d'UC, soit 200 millions d'UC réservés à l'étape 2, plus le solde non utilisé de l'étape 1 qui est de 163,5 millions d'UC. Les pays qui satisfont aux exigences minimales de participation de référence, avec des offres de prêt non utilisées, font l'objet d'un classement à l'étape 2, fondé sur la variation en pourcentage de leurs parts de base dans le FAD-14 par rapport au FAD-13. Le pays B ne fait pas l'objet de ce classement, parce qu'il ne satisfaisait pas aux exigences de participation de référence.

Le pays E occupe le premier rang, avec une variation en pourcentage de 50 %. Le solde non utilisé de son offre de 155 millions d'UC est accepté en priorité. La deuxième place est occupée par le pays D, qui voit lui aussi le solde de son offre de 67 millions d'UC acceptée. Le pays C, classé troisième, voit lui aussi le solde de son offre de 120 millions d'UC accepté. Le pays A, classé quatrième, obtient le solde résiduel de 21,5 millions d'UC.

S'il reste un solde résiduel à l'issue de l'étape 2, elle est alors attribuée, à la discrétion du Fonds, aux pays qui n'ont pas satisfait aux exigences minimales de participation de référence.