

## REVUE A MI-PARCOURS DU FAD-13

### **Lisser la capacité d'engagement anticipée : Prêt « relais » concessionnel au Fonds africain de développement**

*Note de synthèse*

11-13 novembre 2015



**FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**

## 1. Introduction

- 1.1 Ce document énonce les principes de base d'une proposition de prêt « relais » au Fonds africain de développement qui figure au menu des innovations explorées au cours des délibérations du groupe de travail sur le FAD-14. Le Fonds africain de développement (FAD) sera reconstitué pour la 14<sup>ème</sup> fois en 2016, avec des ressources fournies par (i) les donateurs ainsi que par (ii) les remboursements de prêts et les revenus tirés des investissements générés en interne par la Banque (la capacité d'engagement anticipée, CEA, voir annexe I). Tandis que les contributions des donateurs se sont accrues au cours du temps, se stabilisant à 3,8 milliards d'UC pour le FAD-12 et le FAD-13, la CEA a quant à elle, enregistré une baisse de l'ordre de 1 milliard d'UC lors du FAD-13 (Figure 1). Cette plus faible CEA s'explique par deux principaux facteurs.
- *Une rentabilité plus faible.* Tandis que la rentabilité moyenne du portefeuille de liquidités s'est élevée à 4,5% lors du FAD-12, elle est estimée à 2,65% pour le FAD-13, engendrant ainsi la baisse des prévisions concernant les flux monétaires tirés des investissements.
  - *Modification de la politique d'annulation des prêts.* Tandis que, par le passé, tous les prêts annulés étaient remboursés lors du prochain cycle du FAD, à partir du FAD-13, seuls 30% de la valeur des prêts annulés sont considérés comme étant des remboursements, sachant que les 70% restants sont réalloués aux pays bénéficiaires.
- 1.2 Sur la base des hypothèses décidées lors du FAD-13, la CEA devrait demeurer autour d'1 milliard d'UC<sup>1</sup> pour le FAD-14 et le FAD-15 et devrait augmenter pour atteindre 2,1 milliards de dollars à partir du FAD-16. La principale raison expliquant la hausse de la CEA à partir du FAD-16 est l'augmentation attendue des remboursements des prêts causée en partie par l'évolution du prix des prêts adoptée lors du FAD-13, au cours duquel les conditions de financement ont été durcies.
- 1.3 Ainsi, si une partie de la CEA post FAD-15 pouvait être utilisée de manière anticipée, cela permettrait d'apporter un soutien financier aux pays bénéficiaires du FAD plus tôt dans le temps. De telles ressources permettraient à la Banque de soutenir les efforts de ces pays en vue d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) à un moment plus opportun. L'innovation proposée ici consiste à permettre au FAD de contracter un prêt concessionnel en vue d'utiliser une partie de la CEA de manière anticipée, ce qui permettrait ainsi d'accroître sa capacité de financement.
- 1.4 Après l'introduction, le fonctionnement, la faisabilité et les avantages du prêt « relais » sont présentés. La section 3 conclut le document.

## 2. Fonctionnement du prêt « relais »

- 2.1 Un prêt « relais » permettrait au FAD d'emprunter des ressources en vue d'améliorer son niveau général de liquidité et d'accroître la CEA pour les deux prochains cycles de reconstitution au cours desquels la CEA devrait atteindre son niveau le plus bas. Le FAD utiliserait les ressources au début de la période pour soutenir davantage d'opérations plus tôt dans le temps dans les pays bénéficiaires et rembourserait le prêt du FAD-16 au moment où les remboursements au Fonds devraient dépasser ses dépenses.

---

<sup>1</sup> Le recalibrage de la CEA pour le FAD-14 pourrait se traduire par un niveau plus faible de CEA. En particulier, des dépenses administratives plus élevées et des taux d'intérêt plus faible entraîneraient un CEA plus faible.

### *Fournisseurs potentiels pour un prêt « relais »*

- 2.2 Le Fonds est juridiquement autorisé à contracter un prêt concessionnel mais pas un prêt non-concessionnel (Annexe II). Par conséquent, le Fonds n'est pas en mesure d'emprunter directement sur les marchés internationaux de capitaux. Alors que la BAD aurait la capacité de prêter au FAD,<sup>2</sup> elle n'est en revanche pas en mesure de fournir (i) des financements sous forme de dons, (ii) des prêts contenant une composante sous forme de don, ni (iii) des prêts se traduisant par une charge financière pour la Banque. D'une part, le Conseil du FAD devrait certifier que le prêt a été établi sous des termes concessionnels, tandis que, d'autre part, le Conseil de la BAD devrait certifier que ce même prêt ne contient pas d'éléments sous forme de dons. D'où l'impossibilité de recourir à cette méthode.
- 2.3 L'option la plus acceptable serait qu'un ou plusieurs donateurs (qui pourraient être des pays membres non-régionaux, des PMR ou un acteur philanthropique) fournissent un tel prêt concessionnel au FAD. Cela pourrait être fait sous la forme (i) de prêts concessionnels de donateurs (PCD) qui font partie des contributions des donateurs à la reconstitution comme c'est le cas à l'Association internationale de développement (IDA) ou (ii) d'injections directes de contributions de la part des donateurs dans la CEA de la Banque sous la forme d'un prêt « relais » qui permettrait de disposer des ressources internes dès le début de la période.
- 2.4 Les donateurs qui fourniraient le prêt « relais » recevraient une reconnaissance relative au partage de la charge financière du FAD ainsi qu'une allocation de droits de votes sur la base de la composante sous forme de dons du prêt<sup>3</sup>. Afin de demeurer attractif pour les donateurs, le taux d'actualisation devrait être relativement plus élevé que le taux nominal « tout compris » pour le prêt « relais ». Sur la base de l'expérience récente d'IDA pour les PCD, il est raisonnable de considérer qu'un taux nominal concessionnel « tout compris » pour une maturité de 17 ans ne devrait pas dépasser 1,5%. Le tableau 1 présente les calculs relatifs à l'élément don pour le taux d'actualisation proposé ainsi que les différents scénarios relatifs aux taux d'intérêt du prêt « relais » et indique des niveaux d'éléments don compris entre 18,74% pour un prêt « relais » à 0% et 4,68% pour un prêt « relais » à 1,5%.

**Tableau 1 : Élément don pour le taux d'actualisation proposé et pour les différents scénarios de taux d'intérêt pour les prêts « relais »**

Maturité	Maturité moyenne pondérée	Taux d'actualisation	Taux d'intérêt sur le prêt relais (coût de l'emprunt)				
			0,00%	0,50%	1,00%	1,50%	2,00%
7/17	12,25	2,01%	18,74%	14,05%	9,37%	4,68%	0,00%

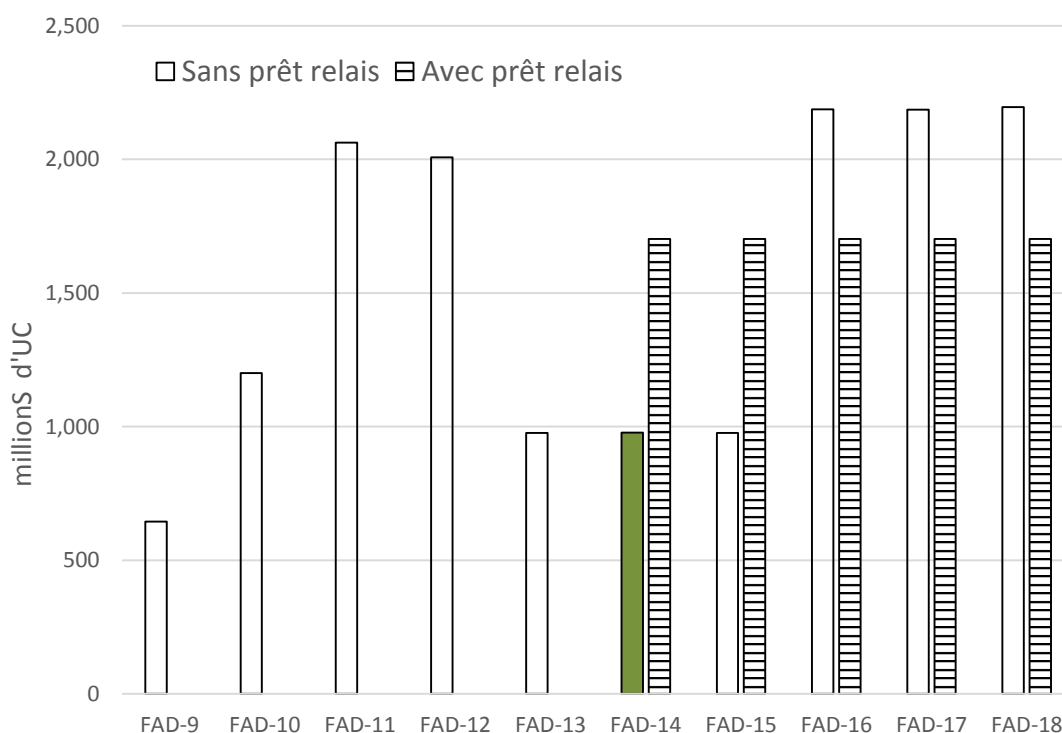
<sup>2</sup>L'Article 14, paragraphe 1 de l'Accord portant création de la Banque autorise la Banque à « procurer des moyens de financement ou des facilités aux fins d'obtenir de tels moyens, à tout Etat membre régional, tout organisme public ou subdivision politique de cet Etat, ou à toute institution ou entreprise située sur le territoire d'un Etat membre régional, ainsi qu'aux organisations ou institutions internationales ou régionales qui s'intéressent au développement de l'Afrique. » Le Fonds est indiscutablement une institution internationale s'intéressant au développement de l'Afrique et serait donc qualifié.

<sup>3</sup>L'élément don est la valeur actuelle du bénéfice financier tiré du prêt « relais » pour le Fonds. Il dépend des termes et des conditions du prêt « relais » et du taux d'actualisation utilisé pour déterminer la valeur actuelle des bénéfices financiers.

### *Impact estimé d'un prêt « relais » sur la capacité d'engagement anticipée*

- 2.5 Il est proposé que le FAD contracte un prêt concessionnel de 1 milliard d'UC afin d'assouplir la CEA. Sur la base des hypothèses du FAD-13, un tel prêt « relais » pour la CEA porterait la CEA à 1,7 milliard d'UC pour chacun des cycles du FAD à partir du FAD-14. La CEA augmenterait donc de 700 millions d'UC par rapport à un scénario sans prêt « relais » lors du FAD-14 et du FAD-15. En revanche, la CEA serait inférieure au scénario sans prêt « relais » lors des cycles du FAD-16, 17 et 18.
- 2.6 L'un des principaux attraits du prêt « relais » est qu'il contribuerait à accroître l'enveloppe totale de ressources du FAD, bénéficiant ainsi à tous les pays éligibles au FAD, y compris aux pays en situation de fragilité. En considérant le même niveau de contributions des donateurs que pour le FAD-13, les ressources allouables devraient s'accroître de 14,2% (voir tableau 2). Les enveloppes destinées à l'allocation basée sur la performance (ABP) et aux opérations régionales (OR) devraient s'accroître de 23,0% et 14,2% respectivement. En revanche, la facilité d'appui à la transition (FAT) n'augmenterait pas mécaniquement et est supposée identique à celle du FAD-13 (1,04 milliards d'UC) dans la mesure où les fonds alloués à la FAT ne sont pas une part prédéfinie des ressources disponibles.
- 2.7 Tandis que l'ABP moyenne par pays devrait s'accroître de 22,2%, la hausse correspondante serait supérieure à 40% pour dix (10) pays par rapport au FAD-13. En effet, les dix-huit (18) Etats en transition, également appelés pays en situation de fragilité, seraient les principaux bénéficiaires du prêt « relais » proposé étant donné que leur ABP indicative devrait s'accroître de 28,5% pour l'ensemble du cycle du FAD-14 (Voir Tableau 3).

**Figure 1: Projections relatives à la capacité d'engagement anticipée (FAD-9 à FAD-18)**



**Tableau 2: Ressources du FAD-13 vs. FAD-14 avec un prêt « relais » (millions d'UC)**

Enveloppe	FAD-13	FAD-14 avec un prêt relais	Evolution
Facilité d'appui à la transition (FAT)	662	662	0
Opérations régionales (OR)	1 074	1 226	14%
Facilité pour le secteur privé (FSP)	165	Non applicable	Non applicable
Allocation basée sur la performance (ABP)	3 213	3 952	23%
Enveloppe de ressources	5 114	5 840	14%

*Note: En utilisant les mêmes hypothèses que pour le FAD-13, l'enveloppe de ressources du FAD-14 serait la même que pour le FAD-13.*

**Tableau 3: Impact d'un prêt « relais » sur les ABP du FAD-14 par groupe de pays**  
Million d'UC

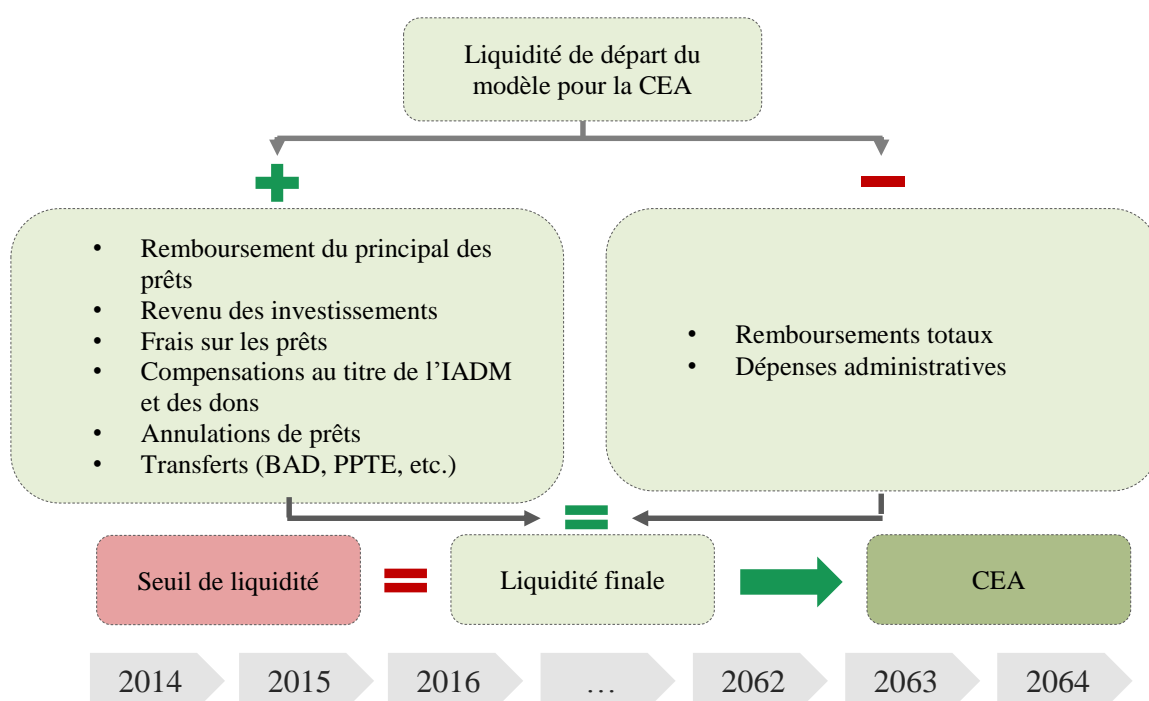
	FAD-13		FAD-14 avec un prêt relais		Evolution (%)
	ABP	Part (%)	ABP	Part (%)	
Etats en transition (en situation de fragilité)	809	26	1 080	29	34%
Etats n'étant pas en situation de transition	2 290	74	2 708	72	18%

### 3. Conclusion

- 3.1 Un prêt « relais » pour le cadre de financement du FAD aurait plusieurs avantages. Il permettrait d'accroître les souscriptions des donateurs au FAD dans un contexte budgétaire difficile. Outre un financement concessionnel accru pour les allocations et une mise en œuvre relativement simple, le prêt « relais » présente également l'avantage de ne pas avoir d'implication majeure sur le plan juridique. Le prêt « relais » permettrait donc en résumé d'offrir à la Banque l'opportunité d'accroître ses contributions au financement du développement notamment au regard de l'atteinte des objectifs de développement durables (ODD) récemment approuvés.
- 3.2 Dans le cas où les plénipotentiaires conviendraient d'un accord de principe, la Direction préparera un document complet sur le prêt « relais » ainsi que ses interactions avec les autres instruments pour la première réunion du FAD-14.

## ANNEXE I: La Capacité d'Engagement Anticipée

La capacité d'engagement anticipée (CEA) représente le niveau de ressources qui peuvent être engagées à l'occasion de chaque reconstitution sur la base des ressources internes. Elle se base sur un modèle de projection à très long-terme (50 ans) des flux monétaires principaux du Fonds présenté dans la Figure ci-dessous. La CEA est basée sur un certain nombre d'hypothèses délibérément conservatrices ainsi que des marges de sécurité visant à soutenir les décaissements futurs et atténuer les risques de sur-engagement. Dans ce modèle de projection, le niveau de liquidité doit être maintenu au-dessus du seuil spécifié dans la politique de liquidité du Fonds.



## **ANNEXE II : Le FAD peut-il emprunter ?**

L'Article 4 de l'Accord du Fonds prévoit que les ressources du Fonds soient constituées par :

- (i) les souscriptions de la Banque ;
- (ii) les souscriptions des Etats participants ;
- (iii) toutes autres ressources obtenues par le Fonds ;
- (iv) les sommes résultant d'opérations du Fonds ou revenant au Fonds à d'autres titres.

Les « autres ressources du Fonds » sont davantage détaillées dans l'Article 8 qui prévoit que le Fonds peut conclure des arrangements en vue de se procurer d'autres ressources, y compris des dons et des prêts, auprès des membres, des participants, des Etats qui ne sont pas participants et de toutes entités publiques ou privées. L'article spécifie en outre que :

- a) Les modalités et conditions de ces arrangements doivent être compatibles avec les objectifs, les opérations et la politique du Fonds et ne doivent pas constituer une charge administrative ou financière excessive pour le Fonds ou la Banque ;
- b) Ces arrangements doivent être établis de façon que le Fonds puisse se conformer aux prescriptions des paragraphes 4 et 5 de l'Article 15 (relatifs aux achats institutionnels tel qu'amendé).
- c) Lesdits arrangements sont approuvés par le Conseil d'administration ; dans le cas d'arrangements, avec un Etat non membre ou non participant ou avec une institution d'un tel Etat, cette approbation est acquise à la majorité de quatre-vingt-cinq pour cent du total des voix des participants.
- d) Ces arrangements se font sous des termes concessionnels. Le Fonds ne peut accepter de prêts (sous réserve des avances temporaires nécessaires à son fonctionnement) qui ne soit pas consenti à des conditions privilégiées. Il ne contracte d'emprunt sur aucun marché, ni ne participe comme emprunteur, garant ou autrement, à l'émission de titres sur aucun marché. Il n'émet pas d'obligations négociables ou transmissibles en reconnaissance des dettes contractées conformément aux dispositions du paragraphe 1.

Il n'existe par conséquent aucun obstacle juridique qui empêche le Fonds de contracter un prêt « relais », à condition que les conditions restrictives imposées par l'Article 8 de l'Accord portant création du Fonds soient respectées et observées au sens strict.