

Vers un mécanisme de rachat de prêts

**Document du Groupe de travail du FAD
(Version révisée pour le rapport du Groupe de travail du FAD)**

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



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Avertissement

Le présent rapport ne représente pas nécessairement la vision du Groupe de la Banque africaine de développement, des membres de son Conseil d'administration ou des pays qu'ils représentent. Le rapport a été établi pour la quatrième réunion du Groupe de travail du FAD, tenue le 29 et le 30 mai 2015 à Abidjan (Côte d'Ivoire) et a été revu en juillet 2015. Les informations fournies dans le rapport n'ont pas pour but d'être exhaustives, mais plutôt de faciliter l'échange d'idées entre les membres du Groupe de travail du FAD et ne reflètent, en aucun cas, un jugement de valeur de la part du Groupe de la Banque et de sa direction.

Résumé analytique

Cette version révisée prend en compte le contenu des discussions tenues durant la quatrième réunion du Groupe de travail du FAD à Abidjan les 29 et 30 Mai 2015.

Ce document fait suite à la requête du Groupe de travail du FAD d'apporter plus de précisions sur le mécanisme de rachat de prêts, initialement présenté lors de la première réunion sur la reconstitution du FAD-13. Le mécanisme vise à augmenter les ressources disponibles au profit des pays membres régionaux (PMR) de la Banque africaine de développement qui en ont le plus besoin. Dans le cadre du mécanisme proposé¹, les PMR éligibles seront en mesure d'utiliser leur marge d'emprunt à la BAD pour recevoir l'équivalent de leur allocation basée sur la performance (ABP). Les pays seraient ensuite compensés pour avoir accès à des prêts à des termes moins concessionnels par des dons du FAD. Étant donné que certains pays en voie de reclassement n'utiliseraient plus leurs allocations FAD, cela débloquerait des ressources pour les autres pays du FAD.

Le montant des ressources supplémentaires pour les pays qui ont le plus de besoins est estimé entre 0,22 milliard d'UC et 1,2 milliard d'UC au cours du FAD-14. Les ressources supplémentaires augmentent avec le nombre de pays éligibles.

Les inconvénients potentiels d'un tel mécanisme seraient les suivants : i) son incidence négative sur la CEA, ce qui est atténué lorsque la compensation du FAD est payée suivant le profil de décaissement standard et lorsque le mécanisme cible les pays en voie de reclassement, et ii) l'augmentation de la part des dons dans le FAD, qui pourrait se traduire par davantage de compensation par les bailleurs de fonds à l'avenir.

En ce qui concerne l'exposition au risque de la BAD, l'incidence potentielle est mitigée. Dans l'ensemble, le mécanisme de rachat ne devrait pas avoir des répercussions négatives sur l'exposition au risque de la Banque car les bénéfices de la diversification du portefeuille de la Banque pèsent davantage que le potentiel risque issu de l'exposition plus importante aux pays FAD.

Deux options sont envisagées pour structurer le mécanisme et le mettre en œuvre :

- Option préférée (ancienne Option B) : *Modifier le cadre opérationnel du FAD*. Les pays éligibles du FAD utiliseraient leur marge d'emprunt à la BAD pour recevoir l'équivalent de leur ABP aux conditions de la BAD et ils seraient compensés pour les conditions durcies par des transferts sous forme de dons du FAD. Les pays du FAD restants bénéficieraient d'un surcroît de ressources. Avec ce mécanisme, au lieu d'accorder des prêts aux pays en voie de reclassement, le FAD leur octroierait des dons. Les dons du FAD seraient ensuite déployés avec les propres ressources de la BAD. Le niveau de concessionnalité de l'ensemble prêts-dons serait le même que le niveau auquel les pays avait accès grâce au FAD.
- Option alternative (ancienne Option A) : *Créer une facilité dédiée*. Les pays du FAD éligibles utilisent leur marge d'emprunt à la BAD pour recevoir l'équivalent de leur ABP aux conditions du FAD. La BAD serait compensée pour tout manque à gagner par des transferts de la facilité approvisionnée par une contribution du FAD et des contributions d'autres bailleurs de fonds. Les pays du FAD restants bénéficieraient d'un surcroît de ressources.

¹L'idée initiale proposait que le FAD compense directement la BAD pour l'octroi de prêts à des termes FAD aux pays éligibles mais l'idée a été revue pour des raisons juridiques.

Table des matières

1.	Introduction.....	1
2.	Principes du mécanisme de rachat	1
3.	Incidence sur la capacité d'engagement anticipé, le programme de compensation des dons des bailleurs de fonds et l'exposition au risque de la BAD.....	4
4.	Mise en œuvre du mécanisme de rachat	6
5.	Conclusions.....	7

Abréviations

AEA	Autorité d'engagement anticipé
CEA	Capacité d'engagement anticipé
FAD	Fonds africain de développement
GT FAD	Groupe de travail du Fonds africain de développement
FAD-13	Treizième reconstitution du Fonds africain de développement
FAD-14	Quatorzième reconstitution du Fonds africain de développement
BAD	Banque africaine de développement
CSD	Cadre de soutenabilité de la dette
FOS	Fonds pour les opérations spéciales
BID	Banque interaméricaine de développement
BIsD	Banque islamique de développement
AVM	Approche du volume modifiée
ABP	Allocation basée sur la performance
GPC	Garantie partielle de crédit
FSP	Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé
PMR	Pays membre régional
FAT	Facilité d'appui à la transition
UC	Unité de compte

1. Introduction

- 1.1. Au cours de la première réunion sur la reconstitution du FAD-13, la direction du Groupe de la BAD a présenté à l'examen des Plénipotentiaires du FAD une liste d'instruments financiers innovants au titre d'une initiative visant à renforcer l'incidence des ressources du FAD. Une option a été bien accueillie, à savoir, le mécanisme de rachat de prêts (également dénommée *Cadre modifié d'assistance aux pays solvables*). Dans le cadre de ce mécanisme, les pays FAD éligibles utiliseraient leur marge d'emprunt à la BAD pour recevoir l'équivalent de leur allocation basée sur la performance (ABP) aux conditions du FAD. La BAD serait compensée pour tout manque à gagner par des transferts du FAD. Les ressources libérées du FAD sont ensuite allouées aux pays du FAD restants. Toutefois, l'option n'a pas été poursuivie en raison d'éventuels problèmes juridiques liés à l'article 31 de l'Accord portant création du FAD et de son incidence financière limitée. D'autant plus que, à ce moment, le mécanisme ne pouvait s'appliquer qu'à un seul pays.
- 1.2. Dans le cadre du FAD-13, l'enveloppe de l'ABP a été réduite d'un milliard d'UC par rapport à l'enveloppe du FAD-12. En 2014, 29 pays ont reçu une allocation ABP inférieure à celle de 2013. Pour 12 de ces pays, l'allocation a diminué d'au moins 10 millions d'UC. Cette réduction a créé des situations particulièrement difficiles pour les pays exclusivement éligibles au FAD. Notamment, pour ceux qui sont les plus exposés aux chocs externes, ou ceux ayant prévu de robustes portefeuilles de projets en vue de répondre à des besoins considérables en infrastructures. Le mécanisme proposé vient véritablement à point nommé, compte tenu de l'ampleur des besoins dans les pays du FAD.
- 1.3. Comme davantage de PMR sont actuellement en voie de reclassement, la demande potentielle pour un tel mécanisme de rachat pourrait augmenter. L'examen d'un tel mécanisme est également conforme à la Stratégie décennale du groupe de la Banque qui vise à améliorer les synergies entre la BAD et le FAD, et qui a également pour objectif d'accroître l'effet de levier de la Politique de crédit révisée du Groupe de la Banque. Il y a aussi lieu de noter que les mécanismes de rachat existent dans d'autres organisations internationales. Par exemple, le Fonds fiduciaire pour les infrastructures de l'UE offre des bonifications d'intérêts au niveau des projets. En outre, à la Banque interaméricaine de développement (BID), les pays membres défavorisés reçoivent du Fonds pour les opérations spéciales des dons qui sont combinés avec le financement non concessionnel de la BID. Enfin, en 2014, la Banque islamique de développement (BIsD) et la Fondation Gates ont annoncé leur intention de mettre en place une Facilité de rachat pour les pauvres.
- 1.4. Au cours des précédentes réunions du Groupe de travail du FAD, les participants ont appuyé le mécanisme de rachat, mais ont demandé des explications plus détaillées sur sa structure et sa compatibilité avec la Politique de crédit et la soutenabilité de la dette des pays concernés. Les participants ont aussi voulu savoir comment les économies qui en résultent seraient allouées entre les pays du FAD. La présente étude répond à ces questions.
- 1.5. L'étude est divisée en cinq sections. Après l'introduction, la section 2 résume les principes de base du mécanisme proposé, y compris certaines variations à la liste des pays éligibles et son incidence financière éventuelle sur les ressources disponibles pour les PMR qui en ont le plus besoin. La section 3 présente les effets probables du mécanisme sur la Capacité d'engagement anticipé (CEA) et sur l'exposition au risque de la BAD. La section 4 examine les moyens de structurer le mécanisme et de le mettre en œuvre. La section 5 conclut l'étude.

2. Principes du mécanisme de rachat

Considérations générales

- 2.1. Étant donné la croissance économique soutenue, il est prévu que davantage de pays africains sortiront de la catégorie des pays à faible revenu au cours de la prochaine décennie. En revanche, les pays qui restent dans cette catégorie seront, très probablement, des pays fragiles – ou vulnérables – et auront besoin de plus de ressources financières. Ce besoin est d'autant plus aggravé compte tenu de la croissance démographique rapide dans ces pays. Afin

de remédier partiellement à ce besoin, l'éligibilité aux prêts du guichet souverain de la BAD a été étendue sous certaines conditions aux pays exclusivement FAD en mai 2014.

- 2.2. Il est possible de tirer davantage parti de la capacité de prêt de la BAD pour les opérations souveraines et non souveraines. La marge d'emprunt est actualisée régulièrement, mais au 31 mars 2015, un montant de 26 milliards d'UC était disponible pour les pays du FAD (Tableau 1), ce qui est nettement supérieur à l'allocation ABP prévue pour le FAD-14. Un mécanisme de rachat serait conforme à la Politique de crédit révisée du Groupe de la Banque et augmenterait les possibilités de recourir au guichet de la BAD, afin de libérer des ressources pour les pays exclusivement FAD.

Tableau 1 : Marge d'emprunt des pays du FAD sur le guichet de la BAD – 31 mars 2015

(Millions d'UC)

Pays membres régionaux (PMR)	Allocation estimée au titre du FAD-14	Marge d'emprunt à la BAD
Financement mixte	261	3 527
En voie de reclassement	40	3 360
Atypiques	237	6 167
Feu vert	1 310	13 054
Total	1 848	26 108

La mécanique du mécanisme de rachat

- 2.3. Initialement, l'idée était que le FAD compenserait directement la BAD pour octroyer des prêts à des conditions FAD aux pays éligibles. Cependant, des transferts directs du FAD vers la BAD posent des défis juridiques. Dans le cadre du mécanisme proposé, les pays éligibles au FAD utiliseraient leur marge d'emprunt à la BAD pour recevoir l'équivalent de leur ABP et les pays FAD éligibles seraient compensés pour tout manque à gagner au moyen de transferts du FAD qui seraient conformes au contenu de la section 4 ci-dessous. Les ressources FAD libérées seront ensuite allouées aux autres pays du FAD. Le mécanisme de rachat représente une option visant à utiliser davantage la capacité de financement de la BAD et à fournir plus de ressources concessionnelles aux PMR les plus démunis du Groupe de la Banque. La section 4 (Options de mise en œuvre) examinera plus en détail comment les ressources du FAD peuvent être utilisées pour faire exister ce principe. Une autre option fondée sur la création d'une facilité est aussi présentée.
- 2.4. Les pays à financement mixte et en voie de reclassement peuvent déjà accéder au guichet souverain de la BAD. De ce fait, le mécanisme leur serait appliqué (l'Annexe I présente en détail la classification des pays de la BAD). Les pays potentiellement éligibles qui n'ont pas une marge suffisante d'emprunt à la BAD continueraient d'avoir droit à leur allocation ABP du FAD.
- 2.5. L'Encadré 1 ci-dessous met en évidence la mécanique du rachat avec un exemple simplifié.

Encadré 1 : Mécanique du rachat

Encadré 1 : Mécanisme du rachat

Les hypothèses sont les suivantes :

- Les pays éligibles au FAD sont composés d'un pays X à financement mixte et d'un pool de pays exclusivement FAD.
- L'allocation ABP du pays X à financement mixte est de 100 millions d'UC.
- La somme des allocations du pool des pays exclusivement FAD est d'un milliard d'UC.
- Le mécanisme de rachat est appliqué au pays X à financement mixte.
- Pour chaque 10 millions d'UC accordé au pays à financement mixte par la BAD à la place du FAD, un montant de 1,4 million d'UC sera nécessaire à titre de compensation.

Incidence du mécanisme	Sans le mécanisme	Avec le mécanisme
Ressources concessionnelles pour le pays X à financement mixte	100	100
Ressources non concessionnelles pour le pays X à financement mixte	Pas de changement	Pas de changement
Montant des ressources du FAD utilisées	100 sous forme de prêts	14 sous forme de dons
Montant total des ressources disponibles pour le pool des pays du FAD restants	1 000	1 086

- 2.6. La BAD ne serait ni directement compensée pour le manque à gagner ni pour le risque de crédit assumé par la Banque. Le mécanisme n'introduirait pas de modifications au niveau du financement concessionnel disponible aux pays éligibles. Il serait de ce fait pleinement conforme au Cadre de soutenabilité de la dette (CSD) du Groupe de la Banque. Les ressources du FAD qui ne seraient plus utilisées pour les pays à financement mixte et en voie de reclassement pourraient être réaffectées aux pays exclusivement FAD.

Incidence financière estimative et allocation des ressources libérées

- 2.7. Les pays du FAD restants bénéficieraient de plus de ressources. D'après les estimations, le montant de ces ressources supplémentaire varierait de 0,22 à 1,2 milliard d'UC durant le cycle du FAD-14. Le montant est moins élevé lorsque seuls les pays à financement mixte et en voie de reclassement sont considérés éligibles. Il est plus élevé lorsque les pays atypiques et les pays feu vert sont également inclus.

Tableau 2 : Estimation de l'incidence financière

(millions d'UC)

PMR	Allocation ABP estimée au titre du FAD-14	Montant emprunté de la BAD au lieu du FAD	Compensation provenant du FAD	Montant disponible pour les pays exclusivement FAD restants
Financement mixte	261	261	37	224
En voie de reclassement	40	40	6	34
Atypiques	237	237	33	204
Feu vert FAD	1 310	1 310	524	786
<i>Total</i>	<i>1 848</i>	<i>1 848</i>	<i>600</i>	<i>1 248</i>

Notes : Voir Annexe II.

- 2.8. Dans les simulations, toutes les ressources libérées sont allouées aux PMR les plus démunis par le biais du système d'allocation basée sur la performance (ABP). Une certaine portion des montants libérés pourrait être allouée aux pays en voie de reclassement sous la forme d'une allocation augmentée afin de créer davantage d'incitations pour eux². Une portion des ressources pourrait aussi servir à atténuer tout impact négatif sur la CEA (voir Section 3).

²Sous réserve que les directives opérationnelles du FAD demeurent les mêmes, les pays sortis complètement du FAD pourraient ne plus avoir accès à la série d'instruments du FAD telle que l'enveloppe des opérations régionales ou les instruments de garanties. De telles incitations seraient donc utiles.

Capacité d'absorption des pays éligibles

- 2.9. La BAD a élaboré un mécanisme en vue de fournir un financement supplémentaire aux pays les plus pauvres et les plus fragiles. En 2008, elle a mis en place la Facilité d'appui à la transition (FAT), en remplacement de la Facilité en faveur des États fragiles. La FAT comprend trois piliers distincts. Le Pilier I fournit un appui supplémentaire aux pays éligibles. Ses ressources ont toujours été intégralement utilisées à la fin des cycles du FAD. Le succès du Pilier I de la FAT montre à quel point les pays sont en mesure d'utiliser facilement et d'absorber dans les délais les ressources supplémentaires lorsqu'elles sont rendues disponibles.

3. Incidence sur la capacité d'engagement anticipé, le programme de compensation des dons des bailleurs de fonds et l'exposition au risque de la BAD

Incidence sur la CEA

- 3.1. En limitant l'utilisation des ressources du FAD par certains pays, et en fonction de la manière dont la compensation du FAD est payée, le mécanisme de rachat se traduira par une diminution de la CEA de 5 à 127 millions d'UC au cours du FAD-14 et de 7 à 140 millions d'UC au cours du FAD-15 si le mécanisme est appliqué aux pays à financement mixte, en voie de reclassement et atypiques. Si le mécanisme était étendu aux pays FAD à feu vert, la CEA diminuerait de 43 à 587 millions d'UC au cours du FAD-14 et de 42 à 591 millions d'UC au cours du FAD-15 (voir Annexe III).
- 3.2. La **diminution de la CEA** liée au mécanisme de rachat est atténuée lorsque la compensation du FAD est versée suivant le profil de décaissement standard et lorsque le mécanisme cible les pays en voie de reclassement.

Incidence sur le mécanisme de compensation de dons des bailleurs de fonds

- 3.3. Afin d'atténuer la réduction remboursements futurs découlant de l'accroissement du financement par dons, les États participants ont décidé, depuis le FAD-9, de compenser le Fonds pour la perte de remboursements supérieure à 7,5 % du montant de la reconstitution, à mesure que les remboursements augmentent selon la méthode de «comptabilisation au décaissement». La contribution de chaque État participant à la compensation de dons se fonde sur sa part de charge normalisée pour la reconstitution correspondante.
- 3.4. Un montant de 4,9 millions d'UC, représentant la compensation de 2014 et 2015 pour les dons accordés au cours du FAD-9 et du FAD-10, est devenu exigible au cours du FAD-13. Il a été convenu que la compensation exigible augmentera progressivement comme il est indiqué dans l'Annexe IV.
- 3.5. Afin de déterminer la proportion indicative des dons pour l'année, le Fonds utilise les résultats pertinents de l'Analyse de soutenabilité de la dette. Dans le cas du FAD-13, la proportion indicative était supposée se chiffrer à 33,45 %. Avec le mécanisme de rachat, le FAD accordera des dons au lieu des prêts, ce qui augmentera la part des dons au Fonds au titre du FAD-14 et FAD-15. Ceci est présenté au Tableau 3 dont les chiffres supposent que la même enveloppe a été mise en réserve comme pour le FAD-13³.

Tableau 3
Incidence du mécanisme de rachat sur la part des dons au FAD

Enveloppe	FAD-13					FAD-14					FAD-15				
	Prêts		Dons		Total	Prêts		Dons		Total	Prêts		Dons		Total
	Nominal	%	Nominal	%		Nominal	%	Nominal	%		Nominal	%	Nominal	%	
ABP (y compr. escompte pour dons)	2 424,6	75,5 %	788,7	24,5 %	3 213,3	2 160,8	67,2 %	1 052,5	32,8 %	3 213,3	2 116,9	65,9 %	1 096,3	34,1 %	3 213,3
FAT	246,5	36,2 %	434,4	63,8 %	680,9	246,5	36,2 %	434,4	63,8 %	680,9	246,5	36,2 %	434,4	63,8 %	680,9

³ La FSP n'est pas incluse car elle est une contribution en un seul sens.

OR et GPR (y compr. surtaxe don)	755,3	70,4 %	318,0	29,6 %	1 073,3	755,3	70,4 %	318,0	29,6 %	1 073,3	755,3	70,4 %	318,0	29,6 %	1 073,3
FSP	-		165,0	100,0 %	165,0										-
Total	3 426,3	66,8 %	1 706,1	33,2 %	5 132,5	3 162,6	63,7 %	1 804,9	36,3 %	4 967,5	3 118,7	62,8 %	1 848,8	37,2 %	4 967,5

Incidence sur l'exposition au risque de la BAD

- 3.6. En ce qui concerne **l'exposition au risque de la BAD**, l'impact potentiel est mitigé (Tableau 4). D'une part, le ratio du capital ajusté en fonction du risque (RAC) augmenterait en raison de la diversification accrue du portefeuille de la BAD. De la même façon, le ratio d'utilisation des fonds propres (RCUR) de la Banque augmenterait aussi en conséquence de la croissance du niveau d'engagement dans les pays utilisant le mécanisme de rachat. Le profil de risque de la Banque resterait solide si le capital ajusté en fonction du risque restait supérieur au seuil de 15 % et le RCUR en dessous de 100 %. Dans l'ensemble, le mécanisme de rachat ne devrait pas avoir d'incidence négative sur l'exposition au risque de la Banque et contribuerait plutôt à une amélioration marginale du RAC⁴.

⁴ Une augmentation du ratio RAC induit une meilleure allocation du capital-risque de la Banque.

Tableau 4

Incidence du mécanisme de rachat sur les principaux ratios prudentiels

	Exposition supplémentaire pour la BAD (millions d'UC)	Incidence sur le RAC	Incidence sur le RCUR
Ratios prudentiels sans le mécanisme	0	17,1%	61,2%
Financement mixte/en voie de reclassement/atypiques uniquement	538	+ 0,12	+ 0,6
Feu vert	1 310	+ 0,30	+ 1,5
Combiné	1 848	+ 0,39	+ 2,2

- 3.7. Si le mécanisme de rachat était appliqué aux pays FAD atypiques et à feu vert, la même évaluation du risque que celle de la Politique de crédit révisée serait réalisée pour examiner la solvabilité des pays éligibles et protéger la Banque qui prendrait un risque accru. Les pays FAD qui ne seraient pas reconnus éligibles à la fenêtre BAD après le bilan de solvabilité continueront à recevoir leur PBA du FAD.

4. Mise en œuvre du mécanisme de rachat

- 4.1. Initialement, l'idée était que le FAD compenserait directement la BAD pour pctorer des prêts à des conditions FAD aux pays éligibles. Cependant, toute structure retenue devra se conformer aux dispositions de l'article 31 de l'Accord portant création du FAD qui stipule que « le Fonds est une entité juridiquement indépendante et distincte de la Banque et les avoirs du Fonds sont maintenus séparés de ceux de la Banque. Aucune disposition du présent Accord n'engage la responsabilité du Fonds à raison des actes ou obligations de la Banque ni celle de la Banque à raison des actes ou obligations du Fonds. » Sur cette base, bien que le Fonds puisse contribuer à un mécanisme de rachat, la responsabilité du Fonds lui-même ne saurait être engagée, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, concernant toute obligation due à la Banque suite à la mise en place du mécanisme de rachat.
- 4.2. D'une manière générale, l'information financière et la comptabilité pour un instrument comme le mécanisme de rachat devraient être en conformité avec les normes d'information en vigueur, y compris la teneur de la transaction. Certaines des considérations essentielles qui déterminent le traitement comptable d'un instrument sont les suivantes : le pouvoir de prise de décision ; la structure de gouvernance ; le degré d'indépendance de l'entité ; la mesure dans laquelle la transaction est perçue comme étant conclue en toute indépendance ; les principaux bénéficiaires du rachat et la manière dont seront prises les décisions relatives aux activités opérationnelles liées à la transaction.
- 4.3. Nous notons qu'aucune disposition de l'Accord portant création du FAD n'empêche le FAD d'accorder un don à la BAD. Toutefois, pour les raisons évoquées plus haut, si ce don est géré par le Fonds, voire par la Banque, cela pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts qui viole l'article 31(3) et pourrait créer des problèmes de consolidation des comptes. Il convient de rappeler que la Banque détient 50 % des droits de vote au Conseil d'administration du Fonds.
- 4.4. Enfin, aux termes de l'Article 15(2) (a) de l'Accord portant création du FAD, le Fonds ne fournit pas de moyens de financement si, à son avis, l'emprunteur peut obtenir ce financement auprès d'autres sources à des conditions raisonnables. Ce qui constitue les « conditions raisonnables » est déterminé au cas par cas au moment de la conception du projet. Si les Plénipotentiaires retiennent cette option, le mécanisme devra tenir compte de cette disposition.

[Option préférée \(ancienne Option B\) : Modifier le cadre opérationnel du FAD pour permettre l'éligibilité aux dons des pays en voie de reclassement et déployer les dons du FAD avec les financements de la BAD.](#)

- 4.5. Les pays éligibles du FAD utiliseraient leur marge d'emprunt à la BAD pour recevoir l'équivalent de leur allocation ABP aux conditions de la BAD et être compensés pour les conditions

financières moins concessionnelles par des dons du FAD. Ces dons⁵ seront déployés parallèlement au financement de la BAD. Les directives opérationnelles du FAD (y compris l'application du CSD) devront être révisées pour ouvrir l'éligibilité aux dons pour les pays en voie de reclassement. Le niveau de concessionnalité de l'ensemble prêts-dons serait le même que le niveau auquel les pays avait accès grâce au FAD.

- 4.6. Afin d'atténuer l'impact négatif du mécanisme sur la CEA, les dons du FAD au titre de compensation devraient être octroyés aux projets et décaissés en suivant le profil de décaissement standard.

Option alternative (ancienne Option A) : Créer une facilité de rachat dédiée au renforcement des capacités de prêt de la Banque.

- 4.7. Un véhicule serait créé pour renforcer les capacités de prêt de la Banque. Les pays éligibles recevraient de la BAD des financements assortis des conditions de concessionnalité du FAD. La facilité compenserait ensuite la Banque pour le manque à gagner. La facilité pourrait être financée par plusieurs sources : i) une contribution du FAD pour le démarrage (le FAD mettrait en réserve un financement à cet effet) ; et ii) des contributions facultatives bilatérales et multilatérales des pays membres et d'autres bailleurs de fonds.
- 4.8. Tirant parti de l'expérience de la Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé (FSP), une facilité autonome au plan opérationnel et financier pourrait être mise en place en tant que fonds fiduciaire pour administrer et gérer le mécanisme de rachat. Tant que le FAD est disposé à mettre en réserve des ressources à cet effet, une ingénierie juridique proactive peut servir à déterminer un mécanisme pratique pour atteindre les objectifs visés.

Adoption progressive du mécanisme

- 4.9. Dans le Cadre de transition pour les pays qui changent de statut de crédit (Annexe I) figure une disposition offrant des incitations positives aux pays en voie de reclassement qui préféreraient un accès accru et plus rapide aux ressources de la BAD au lieu de celles du FAD. Dans ce cas, les pays peuvent introduire progressivement les ressources de la BAD aux conditions de la BAD plus rapidement en renonçant aux ressources du FAD, à un ratio de deux unités de compte (UC) de la BAD pour une UC du FAD. Le renforcement du dialogue avec les PMR éligibles potentiels pour les encourager à utiliser cette disposition libérerait des ressources pour plus d'interventions dans d'autres pays bénéficiaires du FAD. Toutefois, dans la mesure où la disposition ne serait pas utilisée parce que la marge d'emprunt à la BAD est très grande et que les candidats potentiels pourraient préférer conserver leur accès aux ressources concessionnelles, le mécanisme de rachat pourrait être introduit sur une base progressive.

5. Conclusions

- 5.1. Cette étude est une réponse au Groupe de travail du FAD qui a souhaité que le mécanisme de rachat soit présenté de manière plus approfondie. Les pays éligibles recevraient l'équivalent de leur ABP par l'intermédiaire de la BAD à des conditions équivalentes que dans le cadre du FAD. En conséquence, les autres pays FAD qui sont les plus démunis auraient accès à davantage de ressources dès que le mécanisme est mis en place.
- 5.2. L'analyse coût-avantages du mécanisme de rachat est récapitulée à l'Annexe IV. Certes, il serait plus facile d'encourager et d'accompagner les pays membres régionaux afin qu'ils empruntent davantage de la BAD, mais un mécanisme de rachat est utile pour augmenter les ressources rapidement disponibles aux pays africains les plus démunis. La demande et les conditions favorables sont réunies. Les besoins sont considérables dans les pays FAD. Un plus grand nombre de PMR sont en voie de reclassement. Il existe actuellement suffisamment de marge d'emprunt dans le guichet BAD pour servir les pays éligibles au mécanisme de rachat. Le mécanisme ne réduirait pas l'exposition au risque de la Banque. Le mécanisme introduirait

⁵ Le FAD utilise actuellement l'approche du volume modifiée (AVM) pour traiter les dons. Dans le cadre de l'AVM, un escompte de 20 % est appliqué aux pays pour éviter le risque de hasard moral. Si le Groupe de travail du FAD préfère l'option B, cette règle devrait être considérée et discutée. Si l'option A a sa préférence, il faudrait examiner plus avant l'application de l'escompte des dons aux allocations qui ne sont pas fournies directement aux PMR.

une certaine complexité dans le cadre d'assistance aux pays, mais davantage de ressources seraient disponibles pour les PMR les plus démunis.

Annexe I

Classification du Groupe de la BAD des pays et ressources correspondantes disponibles

Solvabilité pour soutenir les financements de la BAD			
Revenu par habitant supérieur au seuil opérationnel du FAD pendant plus de 2 ans	Non	Non	Oui
		Pays au-dessus du seuil et non solvables : pays FAD uniquement aux conditions ordinaires/avancées du FAD (également dénommés pays de la Catégorie A)	Pays au-dessous du seuil et solvables : pays à financement mixte éligibles pour les ressources de la BAD et pour celles du FAD sous réserve d'un plafond et aux conditions mixtes (également dénommés pays de la Catégorie B).
	Oui	Pays au-dessus du seuil et non solvables : pays atypiques non éligibles pour les ressources de la BAD mais éligibles pour celles du FAD aux conditions mixtes (Catégorie A)	Pays au-dessus du seuil et solvables : éligibles uniquement pour les ressources de la BAD (également dénommés pays de la Catégorie C) À titre exceptionnel, les pays en voie de reclassement sont éligibles pour les ressources du FAD aux conditions mixtes au cours d'une période de transition de 2 à 5 ans

Notes : Tous les pays peuvent emprunter auprès du guichet non souverain de la BAD. Les PMR solvables (pays à financement mixte et en voie de reclassement) sont éligibles pour les ressources de la BAD et les ressources du FAD. Les ressources du FAD sont soumises à un plafond et sont accordées à des conditions mixtes. Les pays à financement mixte peuvent accéder à leur allocation basée sur la performance (ABP) du FAD, qui est équivalente à 50 % de leur allocation de base. Pour les pays en voie de reclassement au statut BAD uniquement, une période de transition⁶ de 2 à 5 ans s'applique (c'est-à-dire, le pays reçoit 100 % de son ABP du FAD à l'année 1 et 50 % à l'année 2, ou bien il reçoit 100 % de son ABP du FAD à l'année 1, 80 % à l'année 2, 60 % à l'année 3, 40 % à l'année 4 et 20 % à l'année 5)⁷.

Il existe une disposition qui crée des incitations à l'accélération volontaire du reclassement dans le Cadre de transition pour les pays changeant de statut de crédit. Pour encourager le reclassement conformément à une approche adaptée au pays, des incitations sont offertes aux pays en voie de reclassement qui préféreraient un accès plus important et plus rapide aux ressources de la BAD au lieu des ressources du FAD. Cela libérerait des ressources pour financer davantage d'interventions dans d'autres pays bénéficiaires du FAD. De cette manière, la durée de la transition peut même être raccourcie à moins de deux ans. Plus précisément, il est possible d'adapter la période de transition, telle qu'elle est déterminée dans le programme de reclassement, pour introduire plus rapidement les ressources de la BAD aux conditions de la BAD en renonçant aux ressources du FAD, à un ratio de deux unités de compte (UC) de la BAD pour chaque UC du FAD à laquelle le pays renonce. À ce jour, aucun PMR ne s'est prévalu de cette disposition.

⁶ Voir le Cadre de transition pour les pays changeant de statut de crédit.

⁷ En avril 2011, le Groupe de la Banque a adopté le Cadre de transition pour les pays changeant de statut de crédit (ADB/BD/WP/2011/20/Rev.2), qui guide le processus de transition d'une catégorie à l'autre. Il prévoit que la Banque établira un programme de transition pour chaque pays en voie de reclassement, en indiquant la manière dont l'institution accompagnera le pays dans la transition vers son nouveau statut. Le programme de transition adapté au pays sera inclus dans un document de programmation, par exemple une mise à jour du Document de stratégie pays (DSP). Le Cadre de transition définit également les critères qui déterminent la durée de la période de transition dans le cas du reclassement à la Catégorie B ou C, qui varie de 2 à 5 ans. Cette durée est déterminée par un certain nombre de critères d'évaluation comme les mesures de l'étendue de la pauvreté et le niveau relatif de développement humain ; les mesures du taux de croissance économique et des revenus connexes ; et les mesures des besoins financiers et de l'utilisation des ressources du Groupe de la Banque.

Annexe II

Estimation du financement libéré pour les autres pays du FAD (en millions d'UC)

PMR	Allocation ABP estimée au titre du FAD-14	Montant emprunté de la BAD à la place du FAD	Compensation du FAD	Montant disponible pour le reste des pays FAD uniquement
Financement mixte	261	261	37	224
En voie de reclassement	40	40	6	34
Atypiques	237	237	33	204
Feu vert FAD	1 310	1 310	524	786
Total	1 848	1 848	600	1 248

Notes : Le volume estimatif des ressources du FAD rendues disponibles grâce à ce mécanisme, qui seraient réaffectées au reste des pays FAD uniquement, se fonde sur la liste prévue des pays à financement mixte, en voie de reclassement, atypiques et à faible risque de surendettement (c'est-à-dire « feu vert » au cours du cycle du FAD-14).

Si le mécanisme était appliqué aux pays feu vert du FAD, cette catégorie de pays devrait avoir accès à un volume de ressources concessionnelles aux conditions ordinaires/avancées. Conformément à la Politique de crédit révisée, cette catégorie de pays aurait aussi accès à des ressources non concessionnelles de la BAD pourvu que l'accès au guichet souverain de la BAD soit accordé sur la base de l'évaluation appropriée du risque. Pour effectuer l'estimation, nous sommes partis du principe que tous les PMR à feu vert recevraient les prêts aux conditions ordinaires.

L'estimation du montant total nécessaire pour la compensation est dérivée de la différence en termes de valeur actualisée (ou la différence en éléments de don) entre les prêts de la BAD et les prêts équivalents aux conditions du FAD.

Les paramètres de tarification des prêts de la BAD sont directement liés à la courbe de rendement (courbe de swap) ainsi qu'aux niveaux de financement de la Banque sur les marchés internationaux des capitaux (marge de financement), mais les calculs se fondent sur l'hypothèse de prêts à 20 ans assortis d'un différé d'amortissement de 5 ans. Il n'existe pas de taux constant de la BAD, parce que la marge de financement fluctue semestriellement, et tout taux communiqué par la Banque change également tous les 6 mois, mais le niveau indicatif du taux prêteur utilisé pour l'évaluation à ce jour est de 2,85 %. Le taux d'escompte utilisé pour le calcul de l'élément don est de 6 %. Sur la base de ces hypothèses, une bonification d'intérêts de l'ordre de 14 % du prêt nominal est requise pour ramener l'élément don à 35 % pour un prêt à financement mixte.

L'écart est indiqué au tableau ci-dessous :

	Mixte	Ordinaire	BAD
Élément de don	35%	61%	21%
Différence	14%	40%	0%

Pour chaque montant de 10 millions d'UC accordé par la BAD à un pays à financement mixte/en voie de reclassement à la place du FAD, un montant de 1,4 million d'UC sera nécessaire à titre de compensation (14 %).

Pour chaque montant de 10 millions d'UC accordé par la BAD à un pays feu vert du FAD à la place du FAD, un montant de 4 millions d'UC sera requis à titre de compensation (40 %).

Annexe III

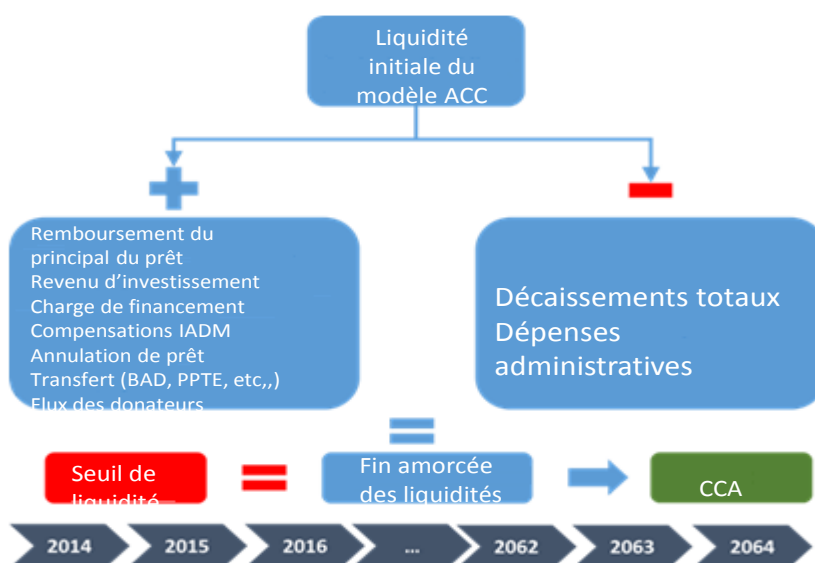
Estimation de l'incidence financière sur la capacité d'engagement anticipé

La Capacité d'engagement anticipé (CEA), qui est par nature à long terme (50 ans), est fixée pour chaque période de reconstitution de trois ans. La CEA se fonde sur un ensemble d'hypothèses délibérément prudentes ainsi que des marges de sécurité pour soutenir les décaissements futurs et atténuer le risque de sur-engagement. Cela permet au FAD d'effectuer des engagements anticipés sur ses ressources d'origine interne et ses futurs remboursements escomptés.

La CEA table sur deux caractéristiques structurelles importantes du Fonds, à savoir : i) que les ressources d'origine interne sont en majorité des flux de trésorerie futurs qui peuvent être estimés avec un certain degré de certitude ; et ii) les prêts et dons du FAD ne sont, d'une manière générale, décaissés intégralement qu'au bout de plusieurs années (10 ans en moyenne), ce qui permet d'engager de nouvelles ressources dans l'intervalle. Les principaux éléments de flux de trésorerie d'origine interne ayant une incidence sur le modèle de CEA sont récapitulés à la Figure III-1, qui montre également que suite à la détermination de la CEA, la liquidité du Fonds devrait rester supérieure à un certain seuil pour minimiser les questions de risque de liquidité.

Figure III-1

Principaux éléments de flux de trésorerie d'origine interne ayant une incidence sur le modèle de CEA



Il est difficile d'estimer l'avantage net d'un mécanisme de rachat pour plusieurs raisons. Un nombre croissant de pays qui n'ont plus besoin du FAD permet d'utiliser les ressources pour les autres pays FAD uniquement. Cela signifie également moins de remboursements et davantage de pressions sur les ressources d'origine interne.

Il est difficile de fournir une estimation de l'incidence sur un très long terme, étant donné que la CEA est calculée tous les trois ans. Toutefois, le Tableau III-2 ci-après présente des simulations dans le cadre du FAD-14 et du FAD-15. Ces simulations sont à titre indicatif et se fondent sur les hypothèses du FAD-13 qui seront réexaminées en 2016. Sur la base de plusieurs hypothèses de décaissement de la compensation du FAD, trois scénarios sont présentés. Il convient de noter que la principale incidence du mécanisme proposé sur la CEA se produira après 5 ans (c'est-à-dire après le FAD-14), lorsque les remboursements des prêts aux pays à financement mixte et en voie de reclassement devraient commencer. Le Scénario 3 n'est pas viable, mais il est présenté à des fins d'illustration.

En limitant l'utilisation des ressources du FAD par certains pays et en fonction de la manière dont la compensation du FAD est payée, le mécanisme de rachat se traduira par une diminution de la CEA de 5 à 127 millions d'UC au cours du FAD-14 et de 7 à 140 millions d'UC au cours du FAD-15 si le mécanisme est appliqué aux pays à financement mixte, en voie de reclassement et atypiques. Si le mécanisme était étendu aux pays à feu vert, la CEA diminuerait de 43 à 587 millions d'UC au cours du FAD-14 et de 42 à 591 millions d'UC au cours du FAD-15.

La diminution de la CEA avec le mécanisme de rachat est atténuée lorsque la compensation du FAD est payée suivant le profil de décaissement standard et lorsque le mécanisme cible les pays en voie de reclassement.

Tableau III-2

Estimation de l'incidence sur la CEA au cours des FAD-14 et FAD-15.

(millions d'UC)

	Compensation du FAD	CEA du FAD-14	Incidence	CEA du FAD-15	Incidence
Sans le mécanisme	0	978	0	978	0
Scénario 1 : Compensation du FAD payée suivant le profil de décaissement type					
Financement mixte/en voie de reclassement/atypiques uniquement	76	973	-5	971	-7
Financement mixte/en voie de reclassement/atypiques et feu vert FAD	600	935	-43	936	-42
Scénario 2 : Compensation du FAD payée suivant un profil linéaire de 3 ans					
Financement mixte/en voie de reclassement/atypiques uniquement	76	903	-75	903	-75
Financement mixte/en voie de reclassement/atypiques et feu vert FAD	600	391	-587	387	-591
Scénario 3 : Compensation du FAD payée suivant un profil linéaire de 3 ans					
Financement mixte/en voie de reclassement/atypiques uniquement	76	851	-127	838	-140
Financement mixte/en voie de reclassement/atypiques et feu vert FAD	600	Pas assez de liquidité			

Note: Les simulations partent du principe que le montant de la compensation du FAD nécessaire au cours du FAD-15 est le même que celui qui a été estimé pour le FAD-14.

Après le FAD-15, la CEA devrait atteindre 2,2 milliards d'UC. De ce fait, l'incidence du mécanisme de rachat serait moins importante.

Annexe IIV

Calendrier consolidé de compensation des dons des FAD-9, FAD-10, FAD-11 et FAD-12⁸

(milliers d'UC)

Calendrier consolidé de compensation des dons des FAD-9, FAD-10, FAD-11 et FAD-12 (milliers d'UC)														
Pays	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	202x	203x	204x	205x	206x	Total	
Argentine	-	-	-	-	-	-	-	194	676	861	861	278	2.870	
Autriche	6	16	45	140	241	309	470	13.264	34.033	37.256	33.571	4.835	124.188	
Belgique	10	26	76	174	268	332	477	12.898	31.928	34.775	30.681	4.270	115.916	
Bésil	2	6	16	20	20	20	30	1.039	2.574	2.863	2.519	433	9.542	
Canada	28	72	208	488	763	948	1.311	33.786	81.890	88.776	77.321	10.329	295.920	
Chine	10	26	76	178	278	346	497	13.341	32.998	35.890	31.654	4.338	119.632	
Danemark	18	48	139	228	294	339	437	11.395	26.313	28.613	24.101	3.449	95.375	
Egypte	-	-	-	-	-	-	-	26	90	115	115	37	383	
Finlande	9	24	69	163	254	316	478	13.971	35.815	39.391	35.449	5.365	131.305	
France	45	117	339	890	1.452	1.831	2.611	67.337	164.956	178.274	156.416	19.978	594.247	
Allemagne	51	134	387	817	1.221	1.493	2.219	62.201	155.714	169.810	150.842	21.143	566.033	
Inde	1	3	8	19	29	37	50	1.289	3.130	3.413	2.974	425	11.378	
Italie	26	69	199	451	695	860	1.228	32.649	80.198	87.050	76.462	10.278	290.168	
Japon	54	141	408	847	1.256	1.531	2.050	51.224	120.677	130.139	111.276	14.194	433.797	
Corée	4	10	29	69	108	134	195	5.694	14.561	16.111	14.463	2.325	53.703	
Koweït	1	3	8	18	28	35	48	1.236	2.983	3.231	2.806	372	10.769	
Pays bas	23	59	171	408	642	801	1.175	32.063	80.056	87.142	77.304	10.628	290.472	
Norvège	22	57	164	384	600	746	1.064	28.392	70.021	76.149	67.040	9.192	253.829	
Portugal	4	10	30	66	100	124	179	4.836	11.958	13.000	11.464	1.564	43.335	
Arabie Saoudite	3	9	25	46	65	77	108	2.925	7.096	7.734	6.735	956	25.780	
Afrique du Sud	1	2	5	13	20	25	38	1.139	2.954	3.268	2.957	471	10.894	
Espagne	14	37	106	244	378	469	677	18.448	45.855	49.987	44.209	6.198	166.624	
Suède	25	64	185	434	678	843	1.161	29.736	71.871	77.868	67.700	8.995	259.560	
Suisse	18	48	139	303	460	566	751	18.517	43.532	46.928	40.070	5.095	156.428	
Royaume - Uni	34	88	255	698	1.156	1.466	2.429	74.476	196.552	216.312	197.935	29.640	721.042	
États – unis	72	189	547	1.096	1.595	1.932	2.547	63.903	149.948	162.171	138.235	18.335	540.571	
total	481	1.259	3.637	8.194	12.604	15.582	22.231	595.979	1.468.377	1.597.127	1.405.160	193.125	5.323.757	

⁸ Les chiffres sont provisoires et pourraient faire l'objet de révisions à l'avenir.

Annexe V

Avantages et inconvénients du mécanisme de rachat

Mécanisme de rachat	Avantages	Inconvénients
Pertinence et choix du moment	<p>Ce mécanisme est pertinent étant donné les besoins considérables dans les pays du FAD et un nombre croissant de pays qui sont sur la trajectoire de reclassement.</p> <p>Il existe actuellement une marge suffisante dans le guichet BAD pour servir les pays éligibles au mécanisme de rachat.</p> <p>Davantage de ressources deviendraient donc disponibles pour les pays qui en ont le plus besoin.</p>	<p>Étant donné qu'il existe actuellement une marge importante dans le guichet BAD, il serait plus facile d'encourager simplement les pays membres régionaux à emprunter plus à la BAD.</p> <p>Dans le Cadre de transition pour les pays changeant de statut de crédit figure une disposition qui offre des incitations positives aux pays qui préféreraient un accès plus important et plus rapide aux ressources de la BAD au lieu des ressources du FAD. Dans ce cas, la durée de la période de transition peut même être raccourcie à moins de 2 ans. Les pays peuvent introduire progressivement les ressources de la BAD aux conditions de la BAD, à un ratio de deux unités de compte (UC) de la BAD pour chaque UC du FAD à laquelle ils renoncent. Le renforcement du dialogue avec les PMR éligibles potentiels pour les encourager à se prévaloir de cette disposition libérerait des ressources devant être disponibles pour financer davantage d'interventions dans d'autres pays bénéficiaires du FAD.</p>
Degré de simplicité	<p>L'Option B est plus simple parce qu'elle tire parti des entités existantes.</p>	<p>Le mécanisme introduirait la complexité dans le cadre d'assistance aux pays. Le montant des ressources concessionnelles sera calculé par le biais de la méthodologie ABP du FAD, mais accordé par la BAD, qui utilise une approche de limite pays fondée sur le risque. Il est aussi proposé que les pays éligibles potentiels qui n'ont pas de marge d'emprunt suffisante à la BAD continuent d'être éligibles à leur ABP du FAD. De ce fait, certains pays solvables peuvent continuer d'obtenir des ressources du FAD.</p> <p>Nécessitant un montant supplémentaire mis en réserve au cas où l'Option A pourrait compromettre l'approche ABP.</p>
Coûts de transaction	L'Option B impliquerait moins de coûts de transaction.	Coûts administratifs et de transaction substantiels dans le cas de l'Option A.
Incidence financière	En dépit de la contribution du FAD en dons et de la diminution de la CEA, un montant de 224 millions d'UC à 1,2 milliard d'UC serait généré pour le reste de pays FAD uniquement au cours du FAD-14.	Incidence négative sur la CEA au cours du FAD-14 et FAD-15. L'impact négatif est plus petit si la compensation FAD est décaissée en suivant le profil de décaissement standard et limitée aux pays sur la voie du reclassement (pays mixtes et en reclassement).
Conformité avec les politiques et cadres en vigueur	Conformité avec le Cadre de soutenabilité de la dette et avec la Politique de crédit. La BAD n'accordera de prêts aux pays FAD uniquement que s'il y a une marge suffisante d'emprunt à la BAD.	À condition que les directives opérationnelles du FAD demeurent les mêmes, l'autre lacune réside dans le fait que les pays qui sont entièrement poussés hors du FAD ne puissent plus avoir accès à la série d'instruments du FAD comme l'enveloppe des opérations régionales ou les produits de garantie.
Impact et atténuation du risque	Le mécanisme de rachat ne diminuerait pas l'exposition au risque de la Banque.	
Potentiel d'amplification	Vaste potentiel avec l'Option A, car les bailleurs de fonds du FAD et d'autres	Limité avec l'Option B.

	partenaires pourraient contribuer au mécanisme.	
--	--	--