

Mobilisation des ressources FAD pour le développement du secteur privé

Document de travail

Troisième réunion relative à la 12^{ème} reconstitution
des ressources du FAD
Mai 2010
Abidjan, Côte d'Ivoire



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Résumé analytique

Les plénipotentiaires ont fait du développement du secteur privé un thème transversal important du FAD-12, et ont demandé à la Direction d'identifier des solutions novatrices permettant de surmonter les obstacles qui entravent le développement du secteur privé dans les pays à faible revenu (PFR), et de faire du secteur privé un moteur clé de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Le présent document apporte une réponse à cet égard, dans la mesure où il propose deux instruments permettant de mobiliser le financement du FAD à l'effet de promouvoir le développement du secteur privé dans les PFR.

Ces instruments sont censés aider le Groupe de la Banque à améliorer d'avantage son rôle de catalyseur de l'investissement privé. Tout d'abord, à l'aide des ressources FAD, le Groupe de la BAD peut tirer parti de son avantage concurrentiel pour déployer progressivement des instruments de partage de risques qui s'appuieront sur sa base de fonds propres et sa solide expertise en matière de montage de projet. Les risques seraient répartis entre le Fonds, la Banque et les bailleurs de fonds privés. Deuxièmement, en mettant à profit son avantage comparatif, le Groupe de la Banque atténuerait les risques liés à la performance de l'État, permettant ainsi aux prêteurs commerciaux/privés de contribuer au financement des projets dans les PFR.

La Direction se propose, par conséquent, d'introduire deux instruments de garantie financés par le FAD afin de promouvoir le développement du secteur privé dans les PFR et d'attirer le financement du secteur privé dans les projets en faveur des pays FAD. Les garanties comprendraient des instruments qui s'appuient mutuellement et permettraient de mobiliser les ressources FAD utilisées pour développer le secteur privé dans les PFR. Ces instruments cibleraient les opérations aux niveaux tant macro que micro. Au niveau macro, un programme pilote de garantie de la première perte au titre du portefeuille (FLPG) garantirait une partie (à concurrence de 10 %) de la première perte d'un portefeuille donné de projets BAD non souverains nouvellement élaborés dans les PFR. Au niveau micro, un instrument de garantie du risque politique atténuerait le risque de transaction en émettant des garanties en faveur des investisseurs/prêteurs privés au titre de la performance des gouvernements pendant l'exécution des projets.

L'expérience tirée du programme pilote de garantie de la première perte au titre du portefeuille (FLPG) permettrait à la BAD de développer de façon significative ses opérations du secteur privé dans les PFR. À leur tour, les opérations du secteur privé de la BAD mobilisent, en général, jusqu'à 5 fois leur valeur dans le financement du secteur privé, ce qui porte à 25 l'effet de levier maximum. La FLPG serait financée par une « tranche unique » d'un montant de 100 millions d'UC à prélever sur les ressources de la Douzième reconstitution générale des ressources du FAD à titre de contribution d'amorçage pour une facilité qui servirait à couvrir jusqu'à 10 % de la première perte au titre des nouveaux actifs qui entrent dans le portefeuille du secteur privé dans les PFR membres de la BAD.

La garantie du risque politique – ou garantie de risque partielle (GRP) – serait un instrument financier mis à la disposition des pays membres régionaux par le truchement de leur allocation basée sur la performance. À la lumière de l'expérience d'autres banques multilatérales de développement, la Direction propose que seuls 25 % de la valeur nominale de la garantie soient pris en charge par le pays. Une analyse de la réserve indicative montre qu'il existe une forte demande pour cet instrument.

Les nouveaux instruments seraient lancés à titre pilote et leurs gestion et exploitation se feraient dans le cadre de la structure institutionnelle existante. La capacité du Groupe de la Banque au titre des activités du secteur privé a été considérablement renforcée ces dernières années et la BAD a administré la preuve de sa capacité à assurer un flux constant de projets de développement non souverains solides. À mesure que les nouveaux instruments seront mis en œuvre et des leçons tirées, le Groupe de la Banque procédera aux ajustements nécessaires.

Les retours d'informations des plénipotentiaires contribueront à identifier les propositions à soumettre à l'approbation du Conseil d'administration. Plus particulièrement, les plénipotentiaires sont priés de donner des orientations quant à la conception et à la mise en œuvre des instruments proposés, et d'approuver leurs modalités de financement.

Table des matières

Abréviations et sigles	iv
1. Introduction et contexte	1
2. Justification de l'introduction des nouveaux instruments du FAD	1
<i>Rôle du secteur privé dans le développement de l'Afrique.....</i>	<i>1</i>
<i>Défis et opportunités liés au financement du secteur privé en Afrique.....</i>	<i>2</i>
<i>Avantage concurrentiel du Groupe de la Banque</i>	<i>3</i>
<i>Mise à profit du rôle de transformation du Groupe de la Banque africaine de développement</i>	<i>4</i>
3. Principales caractéristiques des nouveaux instruments proposés	5
<i>Garantie de la première perte au titre du portefeuille</i>	<i>6</i>
<i>Garantie de risque partielle.....</i>	<i>8</i>
<i>Complémentarité des instruments proposés</i>	<i>11</i>
4. Modalités de la mise en œuvre.....	11
<i>Cadre stratégique pour le développement du secteur privé dans les pays à faible revenu</i>	<i>11</i>
<i>Implications en termes de ressources de la garantie de la première perte au titre du portefeuille.....</i>	<i>12</i>
<i>Implications en termes de ressources de la garantie de risque partielle.....</i>	<i>12</i>
<i>Structure institutionnelle.....</i>	<i>13</i>
<i>Cadre de résultats.....</i>	<i>14</i>
<i>Calendrier.....</i>	<i>15</i>
5. Conclusion/dans la perspective des orientations à donner par les plénipotentiaires ...	15
Annexe I: Description détaillée de la garantie de la première perte au titre du portefeuille ..	16
Annexe II: Description détaillée de la garantie de risque partielle	19
Annexe III: Leçons tirées des expériences des banques multilatérales de développement en matière de garantie	21
Annexe IV: Analyse de la demande préliminaire – projets susceptibles de bénéficier d'une garantie de risque partielle du Fonds africain de développement.....	25
Annexe V: Quelques idées supplémentaires sur la mobilisation des ressources pour le développement – garantie de crédit partielle	26

Tableaux

Tableau 1: Avantages des garanties	9
--	---

Graphiques

Graphique 1: Flux financiers en direction des pays africains à faible revenu, 2001-08	2
Graphique 2: Notations du risque et indicateurs de protection de l'investisseur dans les pays FAD et BAD	2
Graphique 3: Impact de la garantie de la première perte au titre du portefeuille sur les parts de portefeuille des pays à faible revenu, 2011-13	8
Graphique 4: Structure de base de la garantie de risque partielle	10
Graphique 5: Triangle de développement du secteur privé	12

Encadrés

Encadré 1: Synergies entre la Banque africaine de développement et le Fonds africain de développement.....	4
Encadré 2: Consolidation et renforcement des capacités du Département du secteur privé de la Banque africaine de développement.....	13

Abréviations et sigles

ABP	Allocation basée sur la performance
ADOA	Évaluation préalable de l'additionnalité et des résultats en matière de développement
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CMR	Cadre de mesure des résultats
FAD	Fonds africain de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-12	Douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FLPG	Garantie de la première perte au titre du portefeuille
GCP	Garantie de crédit partielle
GRP	Garantie de risque partielle
IDA	Association internationale de développement
OPSM	Département du secteur privé
PFR	Pays à faible revenu
PRI	Pays à revenu intermédiaire
SFI	Société financière internationale
SPV	Société ad hoc
UC	Unité de compte

MOBILISATION DES RESSOURCES FAD POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

1. Introduction et contexte

- 1.1 Au cours de la Revue à mi-parcours du FAD-11 et des réunions de consultations sur le FAD-12, les plénipotentiaires ont décidé de faire du développement du secteur privé un thème transversal important pour le FAD-12. C'est ainsi qu'ils ont demandé à la Direction d'identifier des moyens novateurs pour le Fonds afin de soutenir le développement du secteur privé dans les pays à faible revenu (PFR) en tant que moteur de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Le présent document apporte une réponse à cet égard, dans la mesure où il soumet à l'examen des plénipotentiaires, pour orientations à donner, deux instruments de garantie financés par le FAD, censés mettre à profit les contributions du FAD pour soutenir les actions qui s'inscrivent dans le cadre de la priorité stratégique du Groupe de la Banque, à savoir promouvoir le développement du secteur privé dans les PFR.
- 1.2 La garantie de la première perte au titre du portefeuille (FLPG) est une proposition novatrice qui vise à expérimenter une facilité tendant à compléter et développer les opérations existantes du secteur privé de la Banque dans les PFR. Le deuxième instrument, en l'occurrence la garantie de risque partielle (GRP), est censé atténuer le risque politique en garantissant la performance des gouvernements. Les deux instruments visent à appuyer la réalisation des objectifs stratégiques proposés pour le FAD-12 et à compléter les instruments existants par le truchement desquels le FAD apporte son soutien à ses bénéficiaires.
- 1.3 Le document comprend quatre sections. La Section 2 explique le bien-fondé de l'introduction de nouveaux instruments dans le cadre du FAD, sous l'angle de la pertinence de ces instruments et de l'avantage comparatif du Fonds. La Section 3 présente les deux nouveaux instruments et propose différentes options pour l'orientation des plénipotentiaires. Quant à la Section 4, elle présente les implications des nouveaux instruments en termes de ressources et propose des modalités de mise en œuvre. Enfin, la Section 5 constitue la conclusion.

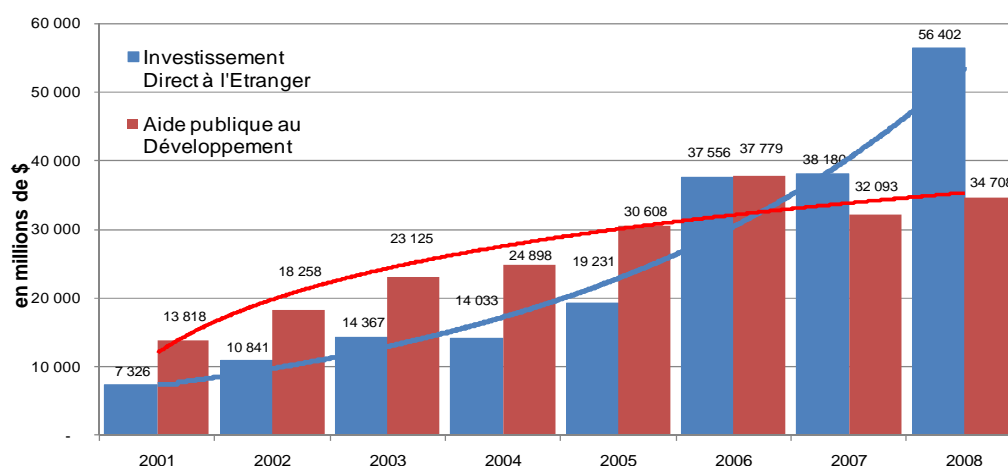
2. Justification de l'introduction des nouveaux instruments du FAD

- 2.1 L'introduction de nouveaux instruments du FAD se justifie par la nécessité de disposer de nouveaux mécanismes de nature à promouvoir un cadre des affaires propice dans les PFR africains et à les aider à développer leurs économies. À l'aide des ressources du FAD, le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD ou Banque) peut mettre à profit son avantage concurrentiel pour relever les défis auxquels le secteur privé est confronté à l'heure actuelle dans les PFR.

Rôle du secteur privé dans le développement de l'Afrique

- 2.2 Le secteur privé est un moteur de la croissance économique accélérée et constitue un moyen de résister aux chocs économiques. Suite à deux décennies de développement du secteur privé sur le continent africain, le cadre des affaires dans de nombreux PFR s'est amélioré. Ces dernières années ont été marquées par le passage d'emprunts contractés par les gouvernements à des emprunts contractés par des acteurs non souverains qui sont devenus les principaux bailleurs de fonds et investisseurs sur le continent. Bien que les transferts nets de ressources en direction de l'Afrique aient été dominés par l'aide publique au développement jusqu'au milieu des années 90, les transferts nets de ressources privées gagnent constamment en importance. Ce phénomène illustre l'importance du secteur privé pour la croissance économique dans les PFR africains (Graphique 1).

Graphique 1: Flux financiers en direction des pays africains à faible revenu, 2001-08

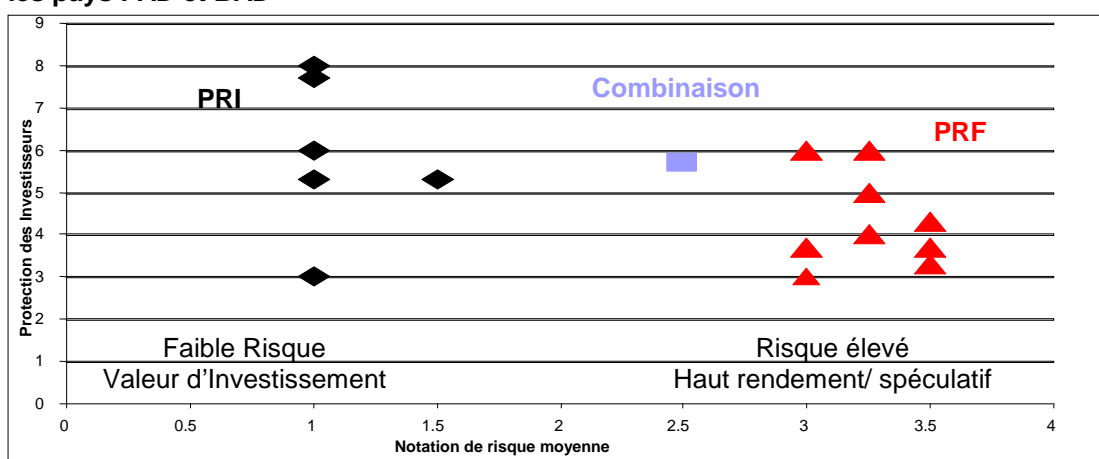


Source: Banque africaine de développement

Défis et opportunités liés au financement du secteur privé en Afrique

- 2.3 Bien que la gouvernance et la protection de l'investisseur se soient améliorées dans les PFR africains, les investisseurs continuent de considérer la pratique des affaires dans ces pays comme extrêmement risquée. Tandis que l'indicateur de la facilité de la pratique des affaires de la Banque mondiale montre que le niveau de protection de l'investisseur dans les pays FAD est similaire à celui dont bénéficient les investisseurs dans la plupart des pays BAD, les agences de notation de crédit continuent de considérer que les PFR n'ont aucune valeur d'investissement (Graphique 2). Cette perception du risque élevé de manière disproportionnée a un impact direct sur le coût du financement privé et du capital dans les pays FAD, entraînant un coût accru – souvent prohibitif – du financement privé et, partant, moins de flux privés pour l'investissement national dans les PFR.

Graphique 2: Notations du risque et indicateurs de protection de l'investisseur dans les pays FAD et BAD



Source : S&P, Moody's, Fitch, Banque mondiale – Doing Business 2010 et Banque africaine de développement

Notes : Les notes attribuées par les agences de notation de risque de crédit ont été traduites en une échelle de notation du risque de crédit de la Banque africaine de développement (1 représentant un risque très faible et 10 une perte connue). Tous les pays membres régionaux qui ont été notés par les agences ont été pris en considération : Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Égypte, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Libye, Mauritanie, Maroc, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Afrique du Sud, Tunisie et Ouganda. L'axe x indique le sous-indice de « Doing Business 2010 », « Protection de l'investisseur ». L'échelle va de 1 à 10, les chiffres les plus élevés indiquant une meilleure protection de l'investisseur.

- 2.4 L'investissement privé en Afrique, en particulier dans les infrastructures, a accusé un recul considérable depuis le début de la crise financière. Selon les estimations, l'investissement privé dans l'infrastructure en Afrique subsaharienne a reculé de 34 % au cours des trois premiers trimestres de 2009.¹ Plusieurs grands projets d'infrastructure dans des sous-secteurs tels que l'énergie, le transport et les télécommunications ont été reportés, faute de financement. Entre-temps, l'Afrique doit consacrer au moins 93 milliards de \$ EU par an – soit environ 15 % de son produit intérieur brut – à l'entretien de l'infrastructure existante et au financement des investissements importants. Les dépenses réelles ne représentent que 45 milliards de \$ EU par an². Cet important déficit de financement témoigne de l'impérieuse nécessité d'attirer de nouveaux capitaux.
- 2.5 En dépit d'une timide amélioration de l'accès des pays africains aux marchés de capitaux, les taux d'intérêt induits par le risque demeurent nettement plus élevés qu'avant la crise. Dans un certain nombre de pays, les prêteurs commerciaux ont retiré purement et simplement leurs services ou réduit leur financement. Le financement du commerce par les banques commerciales demeure limité, ces institutions n'étant pas disposées à souscrire des garanties ou n'étant pas en mesure de fournir du crédit pour le commerce. Afin d'inverser progressivement cette tendance, des interventions systématiques sont nécessaires à l'effet d'accroître la disponibilité de crédit à long terme à des coûts abordables, tout en augmentant la liquidité et en atténuant les risques, ce qui constitue l'objectif des nouveaux instruments proposés.

Avantage concurrentiel du Groupe de la Banque

- 2.6 Le Groupe de la BAD offre à tous ses pays membres régionaux une occasion unique d'avoir accès, sous un seul et même toit, à des financements pour l'investissement tant public que privé. La Banque agit tant en qualité de conseiller et de financier pour ses clients, que de partenaire partageant les risques. La stratégie de développement du secteur privé du Groupe de la Banque permet de mobiliser les compétences nécessaires à l'échelle de l'institution pour la mise en œuvre du programme institutionnel de développement du secteur privé. En effet, les efforts de développement du secteur privé concernent toutes les fonctions de la Banque, depuis les stratégies pays et sectorielles jusqu'aux transactions garanties non-souveraines et souveraines, en passant par l'assistance pour les réformes stratégiques et réglementaires. Toutes ces initiatives nécessaires pour la mise en œuvre de ce programme peuvent être financées par le truchement du guichet FAD³, hormis les transactions non souveraines catalytiques dans les PFR, qui sont financées par le truchement du guichet BAD.
- 2.7 Dans ce cadre, le Groupe de la Banque a renforcé considérablement sa capacité à intervenir de manière plus approfondie dans les opérations du secteur privé en faveur des PFR. Pendant le cycle du FAD-11, 64 % des ressources du FAD ont été allouées à des projets d'infrastructure et 22 % à des activités liées à la gouvernance. Au niveau du guichet de prêts non concessionnels (la BAD), 42 et 43 % de tous les investissements au titre de 2008 et 2009, respectivement, ont été effectués dans des pays FAD. Les opérations multinationales ont constitué, 20 % et 50% des approbations du secteur privé en 2008 et 2009, respectivement. La forte proportion d'activités financées par la BAD dans les pays FAD a permis au Fonds d'instaurer un dialogue sur les politiques avec les pays membres régionaux et de renforcer les capacités en combinant les instruments financiers pour le financement des projets d'infrastructure (Encadré 1).

¹ Banque mondiale, février 2010, *Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects : Update 5 (Évaluation de l'impact de la crise sur les nouveaux projets d'IPP : 5^e mise à jour)*.

² Agence française de développement/Banque mondiale, Diagnostic pays de l'infrastructure en Afrique, 2010. *Africa's Infrastructure: A Time of Transformation*.

³ Ceci comprend la possibilité pour les pays membres du FAD d'utiliser une partie de leurs allocations pour des prises de participation dans un partenariat public-privé.

Encadré 1: Synergies entre la Banque africaine de développement et le Fonds africain de développement

La synergie institutionnelle entre les guichets de financement de la Banque africaine de développement (BAD) et le Fonds africain de développement (FAD) place la BAD dans une position unique lui permettant d'utiliser les ressources concessionnelles et non concessionnelles dans l'intérêt des pays à faible revenu et d'adapter les solutions financières de manière à satisfaire les besoins de ces pays. L'un des moyens utilisés par la BAD à cet effet consiste à faciliter les partenariats public-privé aux niveaux national et régional. Au nombre des exemples dans l'actuel portefeuille figure la route à péage Nairobi-Mombasa, au titre de laquelle le guichet du secteur privé de la BAD finance la construction d'une partie importante du projet. Le barrage de Bujagali, en Ouganda, est également novateur, la production d'énergie étant assurée par un consortium privé cofinancé par la BAD, tandis que le volet transport est financé par le FAD et le Gouvernement japonais. Le projet de route à péage Dakar-Diamniadio illustre également les synergies entre les deux guichets du Groupe de la Banque. Outre ces opérations, la réserve est enrichie régulièrement par de nouveaux projets similaires.

Mise à profit du rôle de transformation du Groupe de la Banque africaine de développement

- 2.8 En tant qu'entité de base du Groupe de la BAD, le FAD est particulièrement bien placé pour mettre à profit l'organigramme du Groupe. Fort de ses compétences dans les secteurs public et privé et grâce à sa mission panafricaine, le Fonds est bien placé pour aider le Groupe de la Banque à passer du statut d'investisseur final dans les opérations du secteur privé à celui de catalyseur d'un véritable investissement privé. Le FAD a l'opportunité de mettre à profit son rôle en tant que bailleur de fonds des PFR en élargissant et en approfondissant les efforts du Groupe de la Banque en vue d'attirer l'investissement privé tant étranger que national dans les PFR. Le désir croissant du Groupe de la Banque d'approfondir et d'élargir ses opérations du secteur privé dans les PFR est illustré par la multiplication par cinq de ses approbations de financement non souverain pour des projets dans les PFR (y compris les États fragiles) ces 4 dernières années : ces approbations sont passées d'un niveau inférieur à 100 millions d'unités de compte (UC) en 2006 à 500 millions d'UC en 2009.⁴
- 2.9 En apportant une contribution directe aux efforts du Groupe de la Banque visant à financer la croissance économique induite par le secteur privé, le FAD peut atténuer les perceptions de risque négatives liées à l'investissement dans les PFR et développer le pool de liquidité à long terme nécessaire pour financer la participation du secteur privé au développement de l'infrastructure. Par ailleurs, grâce à la couverture des risques liés à la performance des gouvernements que le marché ne peut absorber ni atténuer, le Fonds pourrait mobiliser des ressources supplémentaires pour le financement, permettant ainsi aux prêteurs commerciaux/privés d'investir davantage dans les projets en faveur des PFR. En renforçant la capacité du Groupe de la Banque à financer les transactions non souveraines, il peut améliorer la disponibilité et l'abordabilité du financement à long terme local pour l'investissement privé élargissant et approfondissant ainsi la couverture du financement du secteur privé dans les PFR, tout en améliorant son taux d'exécution.
- 2.10 Après un examen approfondi des coûts, des risques et des impacts liés aux instruments utilisés par les institutions de référence, le présent document propose, pour l'avis et les orientations des plénipotentiaires, de mettre à profit les ressources du FAD pour appuyer deux interventions complémentaires à titre pilote :
- *la garantie de la première perte au titre du portefeuille (FLPG)*, une intervention au niveau macro visant à accroître la part relative des opérations non souveraines du Groupe de la Banque dans les PFR, qui passerait de 40 % à 60 % en créant une facilité qui aurait vocation à garantir une partie de la première perte au titre du portefeuille cumulé des opérations dont l'approbation est prévue au cours du cycle du FAD-12 ; et
 - *la garantie de risque partielle (GRP)*, une garantie de risque partielle au niveau micro, fondée sur les transactions, qui vise à atténuer les risques liés à la performance des gouvernements et/ou à la participation d'une entreprise publique à l'exécution d'un projet.

⁴ Soit environ 600 millions de \$ EU, y compris la proportion des opérations multinationales en faveur des PFR.

- 2.11 La FLPG devrait accroître le volume et l'impact catalyseur des transactions financées par la BAD. Selon les estimations⁵, la FLPG permettra de mobiliser jusqu'à cinq fois son montant sous forme de financement additionnel pour les opérations du secteur privé dans les PFR, à partir du guichet BAD. Pour leur part, les investissements de la BAD mobilisent, en général, cinq fois leur valeur sous forme de financement à partir d'autres sources, notamment le secteur privé. Par exemple, une FLPG de 100 millions d'UC permettrait de mobiliser jusqu'à 500 millions d'UC sous forme de prêts BAD additionnels pour le secteur privé dans les PFR. Sur la base de l'impact catalytique historique d'un financement additionnel multiplié par quatre que les opérations du secteur privé de la BAD génèrent, en tenant compte du financement reçu des coprêteurs⁶, ceci pourrait accroître le volume global des investissements non souverains dans les PFR de 2,5 milliards d'UC. Actuellement, la réserve active des opérations non souveraines comprend des investissements potentiels d'un montant de 2,8 milliards d'UC, dont 1,6 milliard pour les PFR.⁷
- 2.12 Une analyse de la réserve indicative révèle une forte demande du secteur privé pour les garanties de la performance de l'État proposées. Huit projets pourraient tirer parti d'une GRP pour un montant total garanti de 472 millions d'UC environ (voir annexe IV). Ceci contribuerait, dans une large mesure, à améliorer la faisabilité financière des projets, pour un montant estimatif de 5,2 milliards d'UC sous forme d'investissement dans les partenariats public-privé.⁸
- 2.13 Hormis ces nouveaux instruments proposés, il convient de rappeler aux plénipotentiaires que les pays FAD peuvent utiliser les ressources FAD pour des prises de participation dans les partenariats public-privé. La mobilisation de montants suffisants pour les prises de participation dans les projets d'équipements collectifs – dont la taille est souvent très grande pour d'autres partenariats public-privé – constitue un défi. Étant donné que ces projets revêtent souvent une grande importance au niveau national, non seulement la participation de l'État permettrait de combler le déficit de ressources, mais elle l'aiderait également à avoir voix au chapitre et accès à une partie des flux de recettes. Bien qu'il ne s'agisse pas, à proprement parler, d'un nouvel instrument, le fait d'aider l'État, à cet égard, pourrait raisonnablement l'encourager à envisager de participer à de tels projets : cette participation serait financée par l'allocation basée sur la performance (ABP) du pays. Ce mécanisme est particulièrement utile lorsque les produits du projet sont exportés, par exemple dans le cas des centrales hydroélectriques créées dans un pays dans des conditions relativement meilleures, qui vendraient de l'énergie aux pays voisins.⁹

3. Principales caractéristiques des nouveaux instruments proposés

- 3.1 Dans les paragraphes qui suivent, le document présente une description des deux instruments proposés, une garantie de la première perte au titre du portefeuille, et une garantie de risque partielle aux fins d'examen par les plénipotentiaires. Les principales caractéristiques de ces instruments sont décrites et la demande y relative fait l'objet d'estimations. De plus amples informations concernant les instruments proposés figurent aux Annexes I à IV.

⁵ Sur la base des simulations Monte Carlo au titre de l'encours du portefeuille des PFR au 31 octobre 2009 (utilisé comme portefeuille de référence), l'on estime que la FLPG permettrait de mobiliser deux à cinq fois sa valeur sous forme de financement additionnel pour les PFR à partir du guichet BAD, selon l'intervalle du niveau de confiance utilisé pour les calculs. La capacité de mobilisation dépend également de la notation du risque moyen pondéré et de la probabilité de défaillance du portefeuille de référence. Ces chiffres ne prennent pas en compte l'effet multiplicateur supplémentaire découlant de la mobilisation habituelle de cinq fois que les investissements de la BAD dans le secteur privé génèrent, en tenant compte du financement supplémentaire reçu des coprêteurs.

⁶ Compte tenu du financement reçu des coprêteurs.

⁷ Ce chiffre concerne les opérations qui nécessitent un bouclage financier en l'espace de 1 à 2 ans.

⁸ La demande réelle concernera les projets publics pour lesquels l'État est :

- disposé et en mesure d'entreprendre les réformes réglementaires et budgétaires nécessaires pour atténuer le risque lié à sa performance ;
- capable d'utiliser les ressources concessionnelles pour ce faire (bien qu'il s'agisse de ressources dont la décote est très élevée et qui ne représentent qu'environ 25 % de l'ABP ou du montant prévu au titre de la Stratégie d'assistance pays) ; et
- capable d'assumer un passif éventuel supplémentaire lié à une contre-garantie au titre du cadre de soutenabilité de la dette.

⁹ Une partie du prêt FAD pourrait être affectée à l'amélioration des zones environnantes et des infrastructures auxiliaires, notamment les routes, le réseau de distribution de l'électricité, les logements, les écoles et les hôpitaux.

Garantie de la première perte au titre du portefeuille

- 3.2 Ces 3 dernières années, la Banque est parvenue à atteindre son objectif qui consiste à approuver 40 % d'opérations du secteur privé dans les PFR. L'augmentation générale du capital proposée permettra à l'institution d'augmenter son portefeuille non souverain global au-delà de l'actuel objectif annuel de 1 milliard d'UC, le taux de croissance atteignant 5 % par an.¹⁰ Si la Banque devait accroître l'impact de l'augmentation générale du capital, ainsi que le volume total des opérations non souveraines en faveur des PFR, elle serait amenée à accroître sa capacité de participation aux risques dans les PFR. Sur la base des hypothèses et projections actuelles, la BAD ne pourrait pas porter la part de nouvelles opérations du secteur privé en faveur des PFR à 60 %, sans limiter les opérations dès 2011. La FLPG porterait la part relative et le volume total des fonds propres utilisés pour financer les nouvelles opérations non souveraines en faveur des PFR à des niveaux supérieurs à ceux prévus théoriquement au titre de l'augmentation générale du capital. Les obligations financières liées à une partie du nouveau portefeuille des opérations du secteur privé en faveur des PFR seraient garanties par le FAD, permettant ainsi de porter le portefeuille direct des PFR à 60 % au cours du cycle du FAD-12.
- 3.3 Les obligations financières liées à une part raisonnable des ressources de crédit sous-jacentes du nouveau portefeuille des opérations du secteur privé en faveur des PFR pourraient être garanties par la FLPG, permettant de porter la part des approbations pour les opérations en faveur des PFR à environ 62 % d'ici à la fin du FAD-12. Cette part comprendrait 10 et 15 % d'opérations multinationales couvrant un grand nombre de PFR.¹¹ En suivant un calendrier de mise en œuvre prudent permettant l'apprentissage institutionnel,¹² le volume total des prêts pour les opérations n'impliquant qu'un seul PFR à la fois pourrait atteindre 1,9 milliard d'UC au cours de la période du FAD-12 (avec une fourchette de multiplication se situant entre 2 et 5) ou 2,3 milliards d'UC, y compris les opérations multinationales couvrant un grand nombre de PFR. La distribution sectorielle du portefeuille garanti augmenterait les projets d'infrastructure, qui passeraient de 24 % dans le portefeuille de référence à 45 % dans le portefeuille garanti, améliorant ainsi le respect des objectifs institutionnels. Le Graphique 3 illustre la manière dont le portefeuille de prêts non-souverains du secteur privé serait réparti avec ou sans la FLPG pendant le FAD-12, en utilisant un effet multiplicateur de 3 (2 autres scénarios sont présentés à l'annexe I).
- 3.4 Pour ces raisons, la Direction propose que le FAD expérimente un programme aux conditions suivantes :
- Une facilité serait créée pour couvrir les premières pertes au titre d'un futur portefeuille de prêts non souverains dans le cadre des opérations du secteur privé de la BAD en faveur des PFR. Le FAD-12 apporterait une contribution d'amorçage d'un montant de 100 millions d'UC à cette facilité. Le montant maximum garanti serait de 100 millions d'UC, estimé à 10 % de la couverture de la première perte au titre d'un futur « portefeuille garanti » d'un montant de 1 milliard d'UC en faveur des PFR. À mesure que le portefeuille garanti croîtrait, la proportion de la garantie diminuerait progressivement, tout en demeurant à 100 millions d'UC en termes absolus.
 - La garantie ne couvrirait que les nouveaux actifs qui entrent dans le portefeuille des opérations du secteur privé de la BAD en faveur des PFR.
 - Les fonds propres ainsi libérés seraient utilisés exclusivement pour les PFR. Le profil de crédit du nouveau portefeuille garanti reflèterait, dans une large mesure, le portefeuille de référence en termes de secteurs et de types de projets.
 - Seuls certains types d'actifs seraient éligibles à la couverture au titre de la garantie, à savoir les prêts d'investissement dans les PFR et les opérations régionales couvrant un grand nombre de PFR. Toutes les prises de participation et les opérations hors prêt en

¹⁰ Dans le cadre du scénario de l'augmentation générale du capital, le volume cumulé des opérations non souveraines pourrait atteindre 1,5 milliard d'UC dans les PFR et les pays à revenu intermédiaire, respectivement et 750 millions d'UC pour toutes les opérations régionales au cours du cycle du FAD-12. Ces chiffres reposent sur l'hypothèse que les opérations des PFR continuent de représenter 40 % des approbations.

¹¹ Seules les opérations de prêt dans les projets multinationaux ou régionaux ayant une importante couverture des PFR seraient éligibles. Toutes les opérations de prise de participation en seraient exclues.

¹² La FLPG permet une augmentation du volume de prêts de 10 % en 2011, 30 % en 2012 et 60 % en 2013.

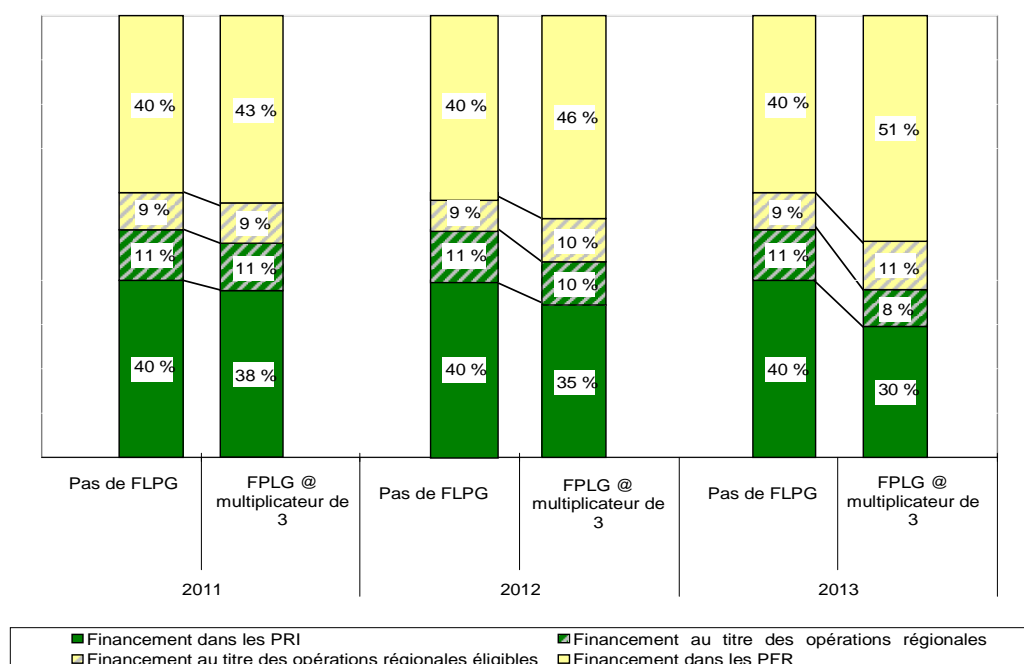
seraient exclues.

- Le portefeuille garanti comprendrait des projets qui ont un impact potentiellement élevé en termes de développement, qui courent un risque commercial et/ou politique et dans lesquels la participation du Fonds apporte une valeur ajoutée financière importante. Chaque transaction serait évaluée selon les procédures standard de la Banque régissant les opérations du secteur privé – notamment l'évaluation préalable de l'additionnalité et des résultats en matière de développement (ADOA), qui comprend une série de notations indépendantes effectuées par le Département de la recherche de la BAD – et serait alignée sur les Documents de stratégie pays, la politique du Groupe de la Banque et les évaluations du crédit.

Principales caractéristiques de la mise en œuvre

- La facilité pourrait être régie par un accord-cadre entre le FAD et la BAD, qui définirait tous les paramètres et normes. Tous les projets ayant bénéficié de la FLPG devraient se conformer aux dispositions pertinentes de l'accord.
- Une attention particulière serait accordée à la création et à la gestion du portefeuille afin d'assurer un équilibre régional entre les PFR bénéficiant de la FLPG. Dans le cas des opérations multinationales ou régionales, seuls les projets couvrant un grand nombre de PFR seraient éligibles.
- Avant de présenter les projets appuyés par la FLPG au Conseil, le Comité des opérations, dans le cadre de l'examen normal des projets, étudierait le bien-fondé de l'utilisation de cet instrument.
- En cas de défaillance liée aux prêts inscrits au portefeuille, la FLPG compenserait la BAD pour les premières pertes, à concurrence de 10 % du montant non remboursé du portefeuille ou de 100 millions d'UC, selon le montant le plus faible. Les pertes dépassant le montant garanti seraient à la charge de la BAD.
- La BAD paierait une commission ou une prime fondée sur le marché à la facilité pour la garantie. La facilité serait créditrice d'intérêts, tant que les fonds ne seraient pas retirés.
- Cette expérience pilote pourrait être développée grâce à des contributions bilatérales volontaires supplémentaires visant à compléter la contribution d'amorçage du FAD. Une décision concernant l'avenir de la facilité – notamment son intégration éventuelle dans les programmes du FAD – ferait l'objet d'une revue à mi-parcours pendant la mise en œuvre.

Graphique 3: Impact de la garantie de la première perte au titre du portefeuille sur les parts de portefeuille des pays à faible revenu, 2011-13



Source: Banque africaine de développement

Notes: PRI = Pays à revenu intermédiaire ; PFR = Pays à faible revenu ; FPLG = Garantie de la première perte au titre du portefeuille.

- 3.5 Le principal risque de la FLPG concerne le risque potentiel d'aléas moral, c'est-à-dire l'assouplissement par inadvertance de la rigueur en matière de procédure préalable et d'évaluation. Un certain nombre de mesures d'atténuation telles que le partage des risques et la limitation de la couverture de la FLPG à certains types de risques sont examinés à l'Annexe I. Cependant, l'impact négatif de telles restrictions en termes de nouveaux prêts aux PFR ne devrait pas être sous-estimé. Les risques liés à la concentration éventuelle des projets par pays ou par secteur seraient atténués par l'élaboration d'un plan d'affaires et l'établissement d'une planification prospective du portefeuille pendant l'exécution.

Garantie de risque partielle

- 3.6 Étant donné qu'elle atténue les risques politiques, les GRP permettent de mobiliser le financement du secteur privé aux fins de développement, d'accélérer le flux de l'investissement direct étranger, de promouvoir le développement de l'infrastructure, d'ouvrir de nouveaux marchés et d'encourager la participation du secteur privé aux partenariats public-privé. Ces instruments encouragent également les gouvernements à entreprendre les réformes stratégiques et budgétaires nécessaires pour atténuer le risque lié à la performance. Tous ces impacts contribuent à la réalisation des objectifs de développement des PFR et à la réduction de la pauvreté, d'une manière générale.
- 3.7 Les GRP ont été utilisées avec succès pour mobiliser le financement privé dans les pays en développement. La BAD offre déjà des GRP aux pays à revenu intermédiaire et aux projets enclaves en faveur des PFR. En outre, elle s'attache à créer un Fonds de garantie des petites et moyennes entreprises sous l'égide de la Commission pour l'Afrique du Danemark et en collaboration avec la Société financière internationale. Il serait utile de mettre à profit l'expérience de la Banque dans ce domaine, en élargissant la portée des interventions de garantie de la Banque aux PFR. Les GRP pourraient comporter le maximum d'avantages pour les PFR, car c'est dans ces pays que les risques sont perçus comme les plus élevés. En réduisant considérablement les risques de contrepartie de l'État, une GRP permettrait de mobiliser davantage d'investissement privé pour des projets d'importance nationale, en

particulier les projets d'infrastructure. La Direction avait promis de proposer un instrument afin de mobiliser le financement de l'infrastructure en faveur des PFR en garantissant les obligations gouvernementales auprès des banques commerciales dans des situations spécifiques.

- 3.8 Les GRP ont été utilisées de manière efficace par les institutions sœurs. Par exemple, l'Association internationale de développement (IDA) a mis en route son programme pilote en 1997 et l'a intégré récemment. Bien que limité pour le moment aux garanties de risque partielles (GRP), ce programme pourrait être étendu aux garanties de crédit partielles (GCP). Une évaluation indépendante des GRP de l'IDA¹³ est arrivée à la conclusion que : i) les GRP ont contribué à instituer des partenariats public-privé complexes dans les pays à faible revenu à haut risque ; ii) dans le cadre de plusieurs partenariats importants, l'engagement et les relations avec les gouvernements se sont avérés importants pour la réussite des GRP ; et iii) l'engagement par le truchement des GRP a créé une plateforme pour la réforme des politiques relatives aux partenariats public-privé (voir Annexe III). Outre ces avantages, en demandant l'application de toutes les mesures de sauvegarde et de la politique en matière de passation de marchés pertinentes du groupe de la BAD, les garanties du FAD permettraient d'accorder davantage d'attention à l'atténuation des impacts environnementaux négatifs et déclencheraient l'inclusion d'importantes mesures de sauvegarde fiduciaires.
- 3.9 Telles que résumées au Tableau 1 ci-dessous, les GRP profiteraient aux gouvernements des pays hôtes, aux investisseurs du secteur privé et au Groupe de la Banque lui-même dans la mesure où elles : i) atténueraient certains risques politiques limités qui échappent au secteur privé, facilitant ainsi les investissements dans les PFR ; ii) amélioreraient la faisabilité financière, la durabilité et l'éligibilité à un concours financier des projets, augmentant ainsi la fréquence des partenariats public-privé dans les PFR ; iii) faciliteraient l'accès des promoteurs de projet au financement ; iv) réduiraient le coût global du financement privé et, partant, le coût des services à fournir par les projets privés (notamment l'électricité et le transport) ; et v) renforceraient les initiatives des pouvoirs publics et créeraient des stimulants pour la création de cadres réglementaires solides, réduisant ainsi les possibilités de défaillance au titre des projets. Ces résultats permettraient l'élaboration de projets plus nombreux, plus durables et de meilleure qualité, dans l'intérêt économique de tous.

Tableau 1: Avantages des garanties

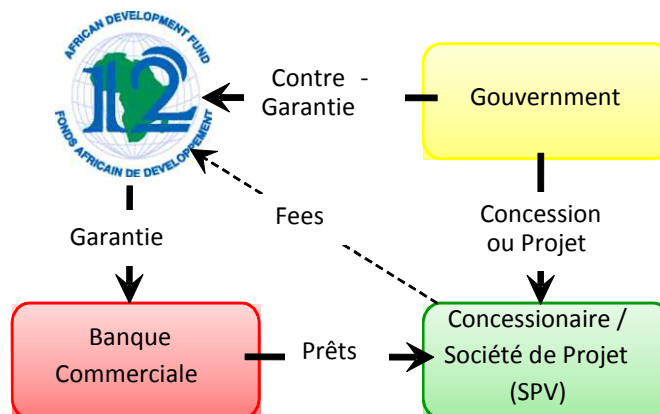
Pour l'État	Pour le secteur privé	Pour le Groupe de la Banque africaine de développement
<p>Les garanties :</p> <ul style="list-style-type: none"> • attirent l'investissement privé à de meilleures conditions ; • réduisent le coût des services publics fournis par les projets privés en réduisant les coûts du financement ; • mobilisent les ressources au titre de l'allocation fondée sur la performance aux fins d'investissements supplémentaires ; • instaurent une plus grande confiance dans le marché ; et • assurent un partage équitable des risques avec le secteur privé. 	<p>Les garanties :</p> <ul style="list-style-type: none"> • atténuent les importants risques politiques et réglementaires perçus qui ne dépendent pas de la volonté des investisseurs ; • facilitent l'accès au financement par l'emprunt à de meilleures conditions (coût moindre et échéances plus longues) ; • réduisent le profil de risque des investissements et les coûts globaux du capital ; et • améliorent les structures de répartition des risques. 	<p>Les garanties :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcent les synergies entre les guichets de prêt de la Banque africaine de développement ; • permettent de mobiliser les ressources du Fonds africain de développement pour l'investissement privé ; • améliorent le respect des mesures de protection environnementales, sociales et fiduciaires du Groupe de la Banque ; et • facilitent le dialogue sur les politiques concernant les questions relatives à la réglementation et les autres questions afférentes au climat des investissements.

Source : Banque africaine de développement

¹³ Banque mondiale, 2009. *Instruments de garantie du Groupe de la Banque mondiale, 1990-2007 : une évaluation indépendante.*

- 3.10 Par conséquent, la Direction propose l'introduction de la garantie de risque partielle afin d'atténuer les risques liés à la capacité de l'État à honorer ses engagements contractuels. La GRP mettrait les prêteurs privés ou les investisseurs/sociétés de projet à l'abri du risque qu'un gouvernement ou des entités étatiques n'honorent pas leurs obligations contractuelles dans le cadre d'un projet privé (Graphique 4).

Graphique 4: Structure de base de la garantie de risque partielle



Note : SPV : Société ad hoc

Source : Banque africaine de développement

- 3.11 Les principales caractéristiques proposées pour l'instrument sont indiquées ci-après :
- l'instrument reproduirait les conditions de financement concessionnelles du FAD et proposerait des commissions de garantie inférieures à celles du marché (environ 75 points de base) ;
 - il serait nécessaire que le gouvernement du pays hôte fournisse une contre-garantie. Une contre-garantie est un important facteur dissuasif, dans la mesure où toute défaillance prive son auteur de l'approbation et du décaissement des projets financés par le FAD et entraîne l'application des clauses de croisées de non-paiement ;
 - tel qu'il ressort des leçons tirées de l'expérience des institutions sœurs, 25 % du montant garanti seraient déduits de l'ABP du pays et transférés dans un pool dédié pour couvrir toutes les garanties en cours¹⁴ ;
 - les montants garantis seraient limités à l'ABP du pays pour tout cycle donné, ce qui permet au pays d'avoir accès à un financement équivalant à 175 % de son allocation FAD. En vertu de ce système, la totalité de l'ABP pourrait être garantie, mais seuls 25 % de l'allocation seraient déduits. Le pays pourrait ensuite mettre à profit l'ABP restante (75 %) en utilisant les autres instruments de financement indiqués dans son Document de stratégie pays ;
 - les garanties seraient limitées aux risques de l'État et non aux risques commerciaux ;
 - les garanties ne seraient pas appelables par anticipation : en d'autres termes, le FAD n'effectuerait les paiements aux prêteurs qu'à la date d'échéance ;
 - les prêteurs qui bénéficient du statut de créanciers privilégiés ne seraient pas éligibles à la couverture ;
 - les garanties seraient disponibles dans la monnaie de prêt de la Banque, ainsi que dans la monnaie locale ;

Une description détaillée de l'instrument proposé figure à l'Annexe II.

¹⁴ Au début du Programme de GRP de l'IDA, les déductions concernaient la totalité de l'ABP, le montant garanti. Bien que cette formule ait permis au programme d'accumuler d'importantes réserves pour couvrir les pertes, elle a constitué également un important facteur dissuasif pour l'utilisation des GRP.

- 3.12 Selon le Groupe de la Banque, il existe une forte demande pour les GRP dans les pays FAD. Le coût total des projets de la réserve qui pourraient bénéficier d'une GRP est supérieur à 5 milliards d'UC. Ces projets concernent essentiellement l'infrastructure. L'actuelle distribution sectorielle des projets d'infrastructure figurant dans la réserve de projets qui pourraient être couverts par une GRP est indiquée ci-après : environ 57 % pour l'énergie, 38 % pour le transport et 5 % pour l'eau et les projets intégrés d'infrastructure (voir Annexe IV). Bien que le montant du risque à couvrir dépende de nombreux facteurs liés au projet,¹⁵ la demande de la GRP pour les quelque 1 à 2 années à venir peut être estimée à environ 472 millions d'UC. Le Groupe de la Banque envisage de satisfaire une partie de cette demande du secteur privé par la mise en œuvre d'un programme pilote de GRP qui couvrirait, au départ, 2 ou 3 transactions (pour un engagement total limité à 200 millions d'UC), d'ici à la revue à mi-parcours du FAD-12. En fonction des résultats de cette expérience, le Groupe de la Banque ferait des propositions concernant la poursuite du programme.

Complémentarité des instruments proposés

- 3.13 Les présents instruments de garantie financés par le FAD permettraient de mobiliser des ressources pour le développement du secteur privé de manière distincte et complémentaire. Tout d'abord, la FLPG augmenterait les transactions dans les PFR, ouvrant la porte à des flux de capitaux additionnels qui accéléreraient le développement du secteur privé en tant que moteur de la croissance économique. Ensuite, la GRP réduirait considérablement le risque de contrepartie des projets pour lesquels les gouvernements des PFR ou les entreprises étatiques assument d'importantes obligations financières et réglementaires. Ceci pourrait accroître le nombre des investisseurs nationaux et étrangers qui, autrement, éviteraient les risques liés aux projets qui sont très tributaires de la performance de l'État. L'augmentation du nombre d'investisseurs permettrait d'améliorer la disponibilité et les conditions des instruments de prêt pertinents.

4. Modalités de la mise en œuvre

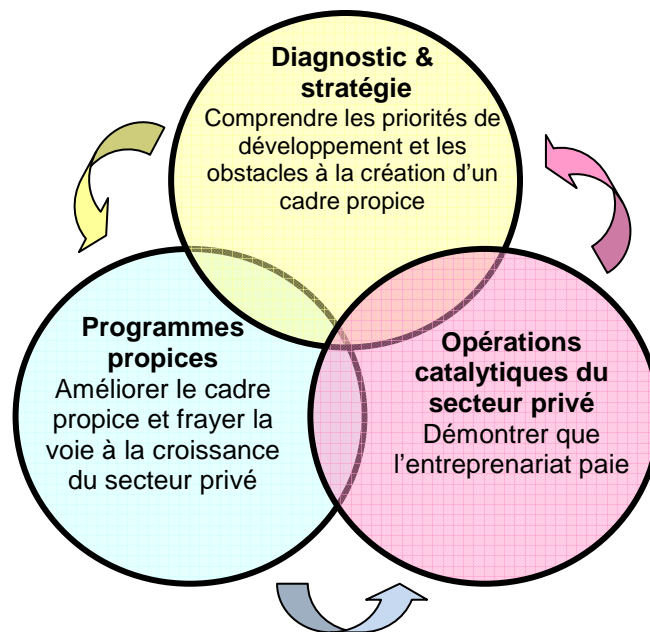
- 4.1 Les instruments proposés seraient intégrés dans le Cadre stratégique du Groupe de la Banque. La FLPG novatrice serait mise en œuvre à titre pilote ; l'instrument de transaction, en l'occurrence la garantie de risque partielle pourrait être mis en œuvre progressivement, tout en renforçant la capacité de la Banque. La mise en œuvre se ferait à titre pilote et serait intégrée, gérée et exécutée dans le cadre de la structure institutionnelle existante. Le chapitre suivant présente l'intégration stratégique, les implications en termes de ressources, les modalités de mise en œuvre, y compris un paragraphe sur la manière dont le CMR permettrait de mesurer l'efficacité des nouveaux instruments ; ainsi qu'un projet de calendrier.

Cadre stratégique pour le développement du secteur privé dans les pays à faible revenu

- 4.2 Les départements du Groupe de la Banque responsables des opérations du secteur privé, des études économiques et de la gouvernance sont en train de conjuguer leurs efforts en vue de mettre en œuvre le cadre stratégique qui canalise les efforts de l'institution vers la promotion du développement du secteur privé en Afrique. Suite aux discussions concernant la revue à mi-parcours de la Stratégie de développement du secteur privé et à l'examen du Plan d'activité pour les opérations du secteur privé en avril 2010, le Conseil a demandé, en particulier, la mise en place d'instruments novateurs que la Banque pourrait utiliser pour approfondir et élargir la portée de ses opérations du secteur privé en faveur des PFR et favoriser l'amélioration du climat des affaires. Les nouveaux instruments proposés dans le présent document sont d'importants piliers de cette approche et donneront un coup de fouet au modèle de la Banque pour le développement du secteur privé, représenté ci-dessous sous forme de Triangle de développement du secteur privé (Graphique 5).

¹⁵ Par exemple, les mécanismes institutionnels, les structures de financement et la performance prévue de l'État et/ou des entités étatiques rendent difficiles toutes estimations précises, bien que les projets et secteurs soient généralement connus.

Graphique 5: Triangle de développement du secteur privé



Source : Banque africaine de développement

Implications en termes de ressources de la garantie de la première perte au titre du portefeuille

- 4.3 Au Cap, les plénipotentiaires ont demandé qu'aucune autre enveloppe dédiée ne soit proposée. C'est la raison pour laquelle la Direction propose de financer la FLPG à travers une « tranche supérieure » d'un montant de 100 millions d'UC, qui tiendrait lieu de fonds d'amorçage pour la facilité. La rémunération de la BAD (commissions de garantie basées sur les taux de marché) et le produit des intérêts complèteraient ces ressources, au fil du temps.

Implications en termes de ressources de la garantie de risque partielle

- 4.4 Les garanties de la performance de l'État accordées par le FAD sont étroitement liées à la performance pays. Les garanties FAD seront mises à la disposition des pays membres régionaux par le truchement de leurs ABP. Compte tenu des leçons tirées de l'expérience d'autres banques multilatérales de développement, il est proposé que seuls 25 % de la valeur nominale de la garantie soit prise en charge par le pays. En d'autres termes, si un bénéficiaire du financement du FAD opte pour une garantie aux fins d'un projet spécifique dans le cadre de son plan de développement national, 25 % du montant nominal de la garantie seraient déduits de l'allocation pays, l'État prenant en charge – par le truchement de sa contre-garantie – le risque pour les 75 % restants.¹⁶
- 4.5 Les risques liés à ce mécanisme seraient atténués par l'impossibilité d'appeler la garantie par anticipation, l'accumulation des fonds, le plafond pour les garanties et l'exigence de contre-garanties. Tout d'abord, les garanties FAD ne pourraient être appelées par anticipation : les décaissements suivraient uniquement le calendrier de remboursement initial du projet concerné. Par conséquent, les paiements seraient étalés sur une longue période, limitant la pression sur la trésorerie du FAD. Deuxièmement, à mesure que davantage de garanties appuyées par le FAD seront émises, des fonds additionnels s'accumuleraient (chaque garantie produirait des fonds représentant 25 % de la transaction). Cette accumulation permettrait au Fonds de gérer sa capacité d'engagement, au cas où une garantie serait

¹⁶ Au cas où une garantie serait appelée, la contre-garantie de l'État serait convertie en un prêt FAD pour le pays concerné. Étant donné que les prêts FAD ont des échéances et des différés d'amortissement très longs, le calendrier de remboursement de prêt pourrait ne pas coïncider avec celui de la garantie, qui serait honorée par le FAD à l'aide de ses liquidités. Dans ce cas, le FAD assumerait le risque de liquidité.

appelée. Troisièmement, chaque valeur totale garantie du pays serait limitée au total à 25 % du montant total de l'allocation.¹⁷ Enfin, aucune des GRP émises par les banques multilatérales de développement n'a été appelée à ce jour, en raison de l'effet de dissuasion important de la contre-garantie. Dans le cas peu probable où une garantie serait appelée, la capacité d'engagement du Fonds permettrait de faire face aux défauts de paiements, et la contre-garantie de l'État obligerait le gouvernement concerné à rembourser le FAD, selon les conditions standard des prêts BAD.

Structure institutionnelle

- 4.6 Les nouveaux instruments seraient intégrés, gérés et exploités dans le cadre de la structure institutionnelle existante.
- 4.7 La capacité du Groupe de la Banque à appuyer les activités du secteur privé a été considérablement renforcée (Encadré 2) et la BAD est en mesure d'assurer un flux constant de projets de développement non souverains solides, qui obéissent à des principes bancaires judicieux dans des secteurs clés tels que l'énergie (y compris l'énergie renouvelable), le transport, les télécommunications, les mines, les matériaux de construction, l'agro-industrie et l'intermédiation financière pour les micro, petites et moyennes entreprises. La FLPG et la GRP seraient pilotées par le Département du secteur privé, en proche collaboration avec les départements Juridique et de Gestion du risque. Pour leur part, les départements pays et régionaux, qui pilotent le processus d'élaboration des documents de stratégie pays, faciliteront les négociations concernant l'utilisation des ressources FAD et mèneront le dialogue pays avec les partenaires pendant la mise en œuvre de la GRP.

Encadré 2: Consolidation et renforcement des capacités du Département du secteur privé de la Banque africaine de développement

Suite au développement rapide de ses opérations non souveraines au cours des trois dernières années, la Banque a entamé l'année 2009, résolue à consolider et à renforcer la gestion et les fonctions de ses processus d'opérations non souveraines. Ceci a été jugé primordial pour le maintien de la qualité des projets en cours de préparation et le renforcement des capacités de gestion du portefeuille croissant. Au nombre des mesures prises à ce jour figurent le parachèvement de l'important effort de recrutement entamé en 2008, en pourvoyant tous les postes supérieurs vacants au sein du Département du secteur privé (OPSM), notamment 3 postes de chef de division. Parmi les autres initiatives importantes figurent la rationalisation de la structure des divisions de OPSM en assurant une meilleure orientation sectorielle et un soutien accru aux transactions, par exemple, grâce à la modélisation financière et économique et à la mise en place de procédures de contrôle préalable pour les aspects environnementaux et sociaux. En outre, afin d'optimiser les compétences pour les projets en cours d'examen, les unités de la Banque dont le personnel est concerné par les opérations du secteur privé ont institutionnalisé le travail d'équipe au sein des équipes d'évaluation de projet. Par ailleurs, le Département du Conseil juridique général et des services juridiques a créé une nouvelle division qui ne s'occupe que des opérations du secteur privé. L'évaluation de la valeur ajoutée et des réalisations en termes de développement entreprise par le Département de la recherche en 2008 est devenue pleinement opérationnelle en 2009 et assure, à présent, la notation indépendante des réalisations en termes de développement des projets : les notations tiennent lieu de contrepoids aux notations de risque tout aussi indépendantes du Département de la gestion des risques financiers. Par ailleurs, le Département du secteur privé publie, à présent, des rapports d'activité semestriels de projet pour tous les projets actifs. Ces rapports permettent d'assurer le suivi de trois dimensions très importantes pour la qualité : i) les progrès au titre de la mise en œuvre ; ii) la viabilité commerciale soutenue ; et iii) l'atteinte des réalisations en termes de développement. Enfin, il est prévu de mettre en place un nouveau manuel des opérations en ligne visant à orienter les opérations non souveraines de la Banque dans le cadre des opérations du secteur privé au cours du troisième trimestre 2010.

¹⁷ À des fins d'illustration, les plafonds peuvent être calculés pour un pays FAD moyen au titre du FAD-11 : par exemple, un pays FAD moyen a reçu une allocation annuelle au titre de l'ABP d'un montant de 102,4 millions d'UC. Par conséquent, il aurait pu utiliser les garanties de risque partielles assurant l'investissement à hauteur de 102,4 millions d'UC (= 100 % de son allocation annuelle au titre de l'ABP). S'il avait assuré le montant maximum possible, 25,6 millions d'UC (= 25 % de la valeur assurée) seraient déduits de son allocation.

- 4.8 A mesure que les nouveaux instruments seraient mis en œuvre, la Banque accumulerait de l'expérience et procéderait aux ajustements nécessaires. Avant de lancer la phase pilote, des directives opérationnelles prenant en compte la structure des différentes commissions et les modalités opérationnelles seraient préparées, éventuellement avec l'assistance d'experts extérieurs. La FLPG serait régie par un accord-cadre passé entre le FAD et la BAD. Cet accord présenterait de manière détaillée toutes les conditions et préciserait les droits et obligations de chaque partie pour toutes les transactions concernant tout ou partie de la facilité. En raison du rôle important que joue le Département de la gestion financière en matière de suivi et de gestion de la facilité, celui-ci évaluerait l'impact de l'ajout de chaque nouvel actif entrant dans le portefeuille garanti dans le cadre de sa fonction existante d'évaluation du crédit.
- 4.9 Étant donné que seuls les nouveaux actifs seraient éligibles à la FLPG, ces directives seraient expérimentées au cours de la phase pilote et amendées, le cas échéant.
- 4.10 La croissance du volume des opérations au fil du temps serait consolidée grâce à deux mesures : i) la dépendance accrue des partenariats parmi les banques multilatérales de développement/institutions de financement du développement, notamment en mobilisant pleinement le Partenariat pour le financement en Afrique ; et ii) le renforcement de la collaboration et des synergies entre les départements concernés de la BAD.
- 4.11 En lançant le programme de GRP pilote, la BAD pourrait tirer parti, dans une large mesure, de l'expérience du Groupe de la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement. C'est la raison pour laquelle, avant de procéder au lancement du programme, la Banque élaborerait les directives opérationnelles du programme en s'inspirant des leçons des institutions sœurs.

Cadre de résultats

- 4.12 La mesure de la réussite des opérations garanties serait intégrée en suivant les procédures en vigueur pour toutes les opérations du secteur privé. Afin d'améliorer son système d'établissement de rapports sur les opérations, la Banque a élaboré un Cadre de mesure des résultats (CMR) à quatre niveaux. Le CMR contribuera à améliorer la manière dont elle assure le suivi régulier des réalisations en termes de développement de ses opérations, en particulier dans le secteur privé. Le CMR ne vise pas à mesurer les progrès liés aux nouveaux instruments en tant que tels, mais à assurer le suivi des produits et réalisations au titre des projets qu'ils appuient.
- 4.13 Les garanties seront soumises au même cadre de l'ADOA et au même CMR que les autres opérations de la Banque. Mettant à profit les progrès accomplis au titre de l'ADOA, le CMR du FAD-12 comprendra une série d'indicateurs sectoriels de base pour les opérations du secteur privé qui permettront à la Banque de consolider les résultats et de faire rapport sur une importante série de réalisations en termes de développement omise par le passé. Tout d'abord, le CMR servira à assurer le suivi d'une série d'indicateurs sectoriels de base qui fournissent des informations sur la réussite économique et financière des opérations. Ces indicateurs sont communs à toutes les opérations du secteur privé et ont été mis au point dans le cadre de l'ADOA (voir document de travail du FAD-12 « Cadre de mesure des résultats »). Ensuite, le CMR servira à assurer le suivi des réalisations en termes de développement des opérations du secteur privé grâce à des indicateurs sectoriels de base spécifiques au secteur (pour les routes, l'eau, l'énergie, etc.). Ces indicateurs permettront au personnel de consolider les résultats des opérations des secteurs public et privé, de se faire une idée plus globale de la contribution de la Banque aux réalisations pays, et d'assurer le suivi de la performance des opérations du secteur privé séparément, par rapport aux autres activités de la Banque.
- 4.14 La phase pilote prendra en compte la mesure de la réussite des opérations garanties en termes de réalisations : le nombre et le volume des opérations garanties et le nombre et le volume des garanties qui connaissent une défaillance (taux de défaillance). D'autres dimensions des garanties feront l'objet d'une surveillance afin d'assurer le suivi de leur efficacité et des risques sous-jacents ; par exemple, l'effet de levier en termes d'UC

supplémentaires pour le capital mobilisé par UC au titre de la garantie.

Calendrier

- 4.15 En fonction de la réaction des plénipotentiaires, les documents relatifs aux opérations, notamment les directives et procédures détaillées, seront élaborés et soumis à l'approbation du Conseil d'administration.
- 4.16 Afin de prévoir suffisamment de temps pour l'élaboration d'un cadre opérationnel mettant à profit les premières expériences, une première revue des instruments pourrait être organisée au cours des consultations relatives au cycle du FAD-13.

5. Conclusion/dans la perspective des orientations à donner par les plénipotentiaires

- 5.1 Les garanties financées par le FAD donneraient au Fonds les moyens d'atteindre ses objectifs en matière de développement du secteur privé dans les PFR, tant par le truchement de l'effet de démonstration des transactions catalytiques que par l'amélioration du climat des affaires. Les retours d'informations des plénipotentiaires permettront de déterminer la forme des propositions à soumettre à l'approbation du Conseil d'administration, d'ici à juin 2011.
- 5.2 En particulier, les plénipotentiaires sont priés de donner des orientations quant aux points ci-après :
- la conception des deux instruments proposés (FLPG et GRP) ;
 - les dispositions relatives à la mise en œuvre, c'est-à-dire la mise en œuvre à titre pilote d'une FLPG et la mise en œuvre progressive de la GRP ; et
 - les implications en termes de ressources des nouveaux instruments proposés et leurs modalités de financement.

Annexe I: Description détaillée de la garantie de la première perte au titre du portefeuille

Mécanisme de la garantie de portefeuille proposée

La garantie de la première perte au titre du portefeuille (FLPG) suppose l'émission de garanties irrévocables par le Fonds africain de développement (FAD) afin de compenser la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque) pour toutes pertes de crédit pouvant découler d'une baisse de valeur d'une partie déterminée à l'avance des actifs créditeurs sous-jacents du portefeuille non souverain du pays à faible revenu (PFR) approuvé au cours de la période du FAD-12. Le « Montant garanti » serait limité à 10 % des prêts non remboursés ou 100 millions d'UC, estimé à 10 % d'un futur « portefeuille garanti » d'un montant de 1 milliard d'UC, selon le montant qui est le moins élevé. À mesure que le portefeuille garanti croît, la proportion de la garantie baissera, tout en demeurant à 100 millions d'UC en termes absolus.

Sous réserve d'une évaluation satisfaisante de la FLPG au cours d'une revue à mi-parcours, il est prévu de mobiliser davantage de ressources des donateurs bilatéraux pour compléter l'allocation « d'amorçage » apportée par le FAD.

Les ressources FAD (complétées par les ressources bilatérales, le cas échéant) d'un montant équivalant au montant garanti (complété par toutes contributions bilatérales) seront mises en réserve dans un compte de garantie bloqué désigné aux fins des paiements éventuels au profit de la BAD au titre de la FLPG.

Le FAD et la BAD concluront un accord-cadre pour la FLPG, prévoyant des paramètres de crédit contraignants pour le portefeuille garanti. Ces paramètres seront conçus de sorte que le portefeuille garanti ait un profil de crédit généralement très similaire à celui du portefeuille non souverain existant dans les PFR (le « Portefeuille de référence »). Cela permettra de s'assurer que le risque à assumer par le FAD au titre des prêts futurs correspond au risque inhérent à l'encours du Portefeuille de référence. Au nombre des paramètres de crédit à définir pourraient figurer des restrictions pour certains PFR, une Notation du risque moyen pondéré (WARR) qui ne serait pas fondamentalement pire que la WARR du portefeuille de référence, une durée moyenne de prêt pondérée (WALL) qui ne dépasserait pas la WALL du portefeuille de référence, un engagement de crédit maximum pour un seul créancier, un niveau de concentration pays/sectorielle maximum, une échéance maximum, etc. Un montant maximum serait fixé pour le portefeuille garanti et serait une condition de la garantie.

Le portefeuille garanti reflètera également le Portefeuille de référence en ce qui concerne les secteurs et les types de projets (avec une augmentation probable de la part de l'infrastructure), ainsi que les réalisations en termes de développement et les caractéristiques supplémentaires. Il visera à optimiser la répartition géographique entre les différents PFR.

La BAD pourrait ajouter de nouveaux actifs de crédit non souverains au portefeuille garanti, pour autant que ces actifs soient pleinement conformes aux paramètres de crédit convenus jusqu'au montant maximum convenu. Les projets pour lesquels une FLPG est envisagée seront soumis au processus normal d'examen des projets en vue de la conformité stratégique, la viabilité commerciale, l'évaluation préalable de l'additionnalité et des résultats en matière de développement (ADOA), les revues rigoureuses des équipes pays et les notations indépendantes pour le risque et l'ADOA. Le Comité des opérations se verra confier la responsabilité de l'étude de la pertinence du projet pour une FLPG.

La Banque paiera au FAD une prime annuelle en échange de la garantie. Le prix de la FLPG pour la Banque serait négocié avec le FAD au moment de la conclusion de l'accord-cadre et serait fondé, en général, sur les pratiques comparables du marché en effectuant la modélisation des pertes prévues au titre de la garantie.

Le FAD (et tous les participants bilatéraux) supportent toutes les pertes de crédit du portefeuille garanti à concurrence du montant garanti. Toutes autres pertes au titre du portefeuille garanti sont à la charge de la BAD.

Avantages

- *Mobilisation des ressources FAD pour le développement du secteur privé dans les PFR :* L'utilisation des ressources FAD favoriserait la croissance économique et l'allègement de la pauvreté en développant le secteur privé dans les PFR.

- *Capacité croissante des prêts non souverains accordés aux PFR* : Compte tenu de la trajectoire de croissance prévue des opérations du secteur privé dans les PFR, la garantie de portefeuille proposée est nécessaire pour assurer le respect des critères de la WARR et la gestion prudente du bilan de la Banque.
- *Mobilisation des ressources FAD* : Les ressources FAD utilisées pour la FLPG auront un effet multiplicateur plus important pour les nouveaux investissements de la BAD que les prêts FAD directs.

Défis et risques

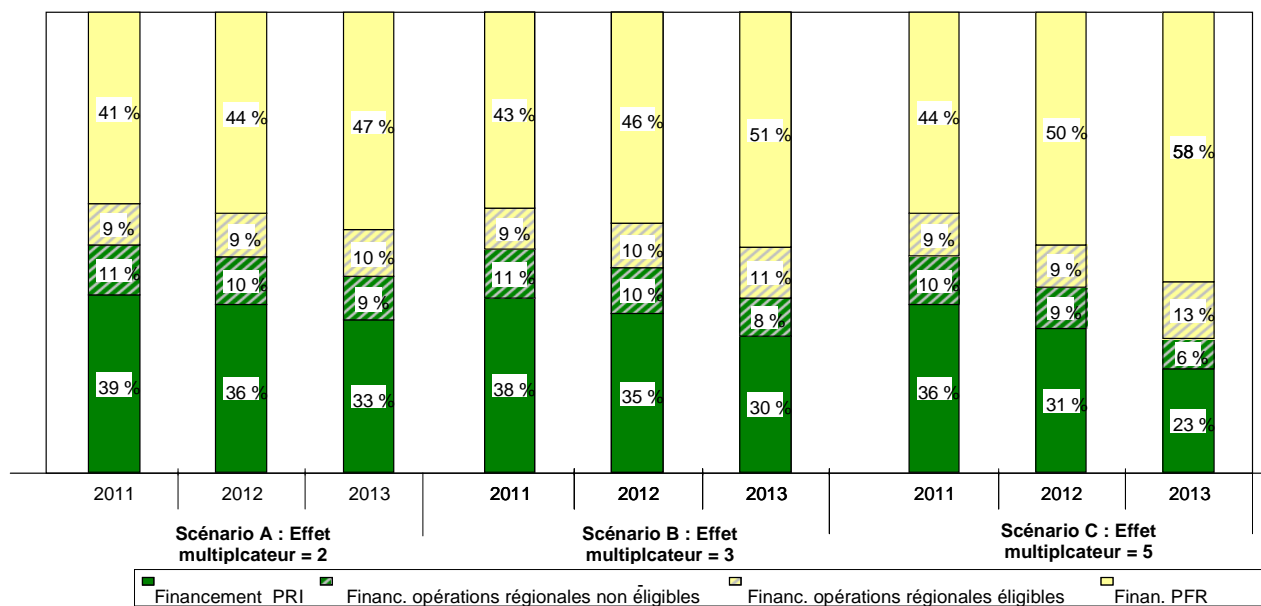
- *Plus grande exposition de la BAD au « risque extrême »* : La garantie de la première perte au titre du portefeuille (FLPG) sera conçue et ses conditions fixées de sorte que le portefeuille accru ait le même niveau de risque pour un niveau statistique de confiance donné (entre 95 et 99,9 %, afin d'atteindre un effet multiplicateur de 5 à 3). Cependant, les pertes extrêmes seraient à la charge de la BAD.
- *Risque moral potentiel* : En principe, l'existence d'une FLPG pourrait entraîner un assouplissement involontaire des normes de crédit de la Banque. Un certain nombre d'options pourraient être envisagées pour réduire le risque moral pendant la mise en œuvre des processus de crédit de la BAD. Ceux-ci pourraient comprendre la mise au point de la garantie de portefeuille FAD sous forme de « garantie partielle » ou « sur une base pari passu » (c'est-à-dire 50/50) de sorte que la Banque ressente dès le départ la « douleur » liée à toute perte. En revanche, compte tenu du poids du risque politique dans les PFR, la FLPG pourrait être limitée à des événements à caractère politique, déterminés à l'avance.
- Ceci dit, il n'y a pas lieu de sous-estimer l'impact négatif en termes de nouveaux prêts pour les PFR au titre de ces restrictions, car une réduction de la couverture du portefeuille réduirait considérablement les possibilités de croissance du portefeuille et aurait une incidence sur le développement du secteur privé dans les PFR.

Plusieurs simulations au titre de différents scénarios ont été faites afin d'évaluer l'effet multiplicateur éventuel de la FLPG.

- *Scénario A* : Il utilise les probabilités de défaillance approuvées dans le cadre d'adéquation du capital. L'effet multiplicateur est d'environ 2.
- *Scénario B* : Il utilise des probabilités de défaillance moins prudentes, qui sont plus proches de celles utilisées par d'autres BMD, et un niveau de confiance de 99,99 %. L'effet multiplicateur est d'environ 3.
- *Scénario C* : Il est le même que le scénario B, mais avec un niveau de confiance de 95 %. L'effet multiplicateur est d'environ 5.

Le Tableau I-1 ci-dessous illustre la répartition géographique des approbations du secteur privé au titre des trois scénarios.

Tableau I-1 : Répartition géographique des approbations du secteur privé selon trois scénarios de garantie de la première perte au titre du portefeuille



Note : PRI = pays à revenu intermédiaire ; PFR = pays à faible revenu.

Source : Banque africaine de développement.

Annexe II: Description détaillée de la garantie de risque partielle

Mécanisme de la garantie proposée

La garantie de risque partielle (GRP) du Fonds africain de développement (FAD ou le Fonds) assurerait les investisseurs privés contre des risques spécifiques bien définis liés à l'incapacité d'un gouvernement ou d'une entité étatique à honorer ses engagements. Au nombre de ces risques figurent, en général, la force majeure politique (c'est-à-dire l'expropriation), la non-convertibilité de la monnaie, le risque réglementaire (les modifications négatives de la loi) et les différentes formes de rupture de contrat (notamment les subventions ou les paiements effectués par l'État ou les entités étatiques dans le cadre d'accords d'achat ou d'approvisionnement).

La GRP serait suffisamment souple pour satisfaire les besoins du projet de plusieurs manières. Par exemple, le FAD pourrait accorder une garantie aux prêteurs sur les prêts non remboursés. La garantie contribuerait à améliorer considérablement les conditions de l'emprunt. En échange, la société du projet paierait des commissions au FAD. En cas de défaillance due à un risque couvert, le FAD effectuerait les paiements aux prêteurs sur une base de non-anticipation (c'est-à-dire que les paiements ne seraient effectués qu'à leur échéance). Le gouvernement émettrait une contre-garantie qui serait appelée par le FAD au cas où celui-ci serait amené à effectuer des paiements au titre de la GRP.

D'autres structures sont possibles. Par exemple, la GRP pourrait couvrir les paiements à effectuer par une société de service public à la société de projet, jusqu'à un plafond donné (par exemple, plusieurs mois de paiements escomptés). Dans ce cas, les commissions seraient payées à la société de service public, tandis que les avantages de la GRP profiteraient directement à la société de projet et indirectement aux prêteurs.

Selon la structure, des commissions seraient payées par la société de projet, l'État ou l'entité étatique. La Direction propose que le taux pour les commissions de base au titre de la garantie soit similaire au taux concessionnel des prêts FAD (soit environ 75 points de base). En outre, le FAD prélèverait d'autres commissions, notamment les commissions d'engagement et de traitement.

Les pays qui ont recours à une GRP du FAD seraient tenus d'utiliser une partie de leur allocation basée sur la performance (ABP). À la lumière de l'expérience des institutions sœurs, le FAD propose qu'au moins 25 % du montant garanti soient déduits de l'ABP du pays et transférés dans un pool comptable dédié en vue d'assurer la défaillance pour toutes les garanties en cours. Les pays ne pourraient utiliser plus de 25 % de leur allocation totale au titre de l'ABP pour les GRP. Ceci limiterait les montants garantis totaux à l'équivalent de l'ABP d'un pays pour un cycle donné, ce qui permettrait au pays d'avoir accès à un financement équivalant à 175 % de son allocation FAD : 100 % sous forme de montant garanti (duquel 25 % de l'ABP seraient déduits) et les 75 % restants pour l'assistance régulière financée par le truchement de l'ABP.

Avantages

- **Atténuation du risque politique** : La GRP mettrait à l'aise les investisseurs et les prêteurs en ce qui concerne les risques qui échappent à leur volonté et qu'ils ne seraient autrement pas prêts à assumer. Ceci devrait aiguïser l'appétit des investisseurs pour l'investissement dans les PFR.
- **Amélioration de la faisabilité financière des projets** : En remplaçant une contrepartie notée AAA pour des sociétés de service public ou d'autres entités étatiques financièrement faibles, souvent la garantie du Fonds améliorerait considérablement le profil de risque, la durabilité et l'éligibilité à un concours financier des projets. Ceci devrait accélérer le rythme de la création des partenariats public-privé dans les pays à faible revenu, en particulier si les GRP sont mises en place au début du cycle du projet.
- **Amélioration de l'accès au financement par l'emprunt** : Même si certains investisseurs sont disposés à assumer certains risques politiques et de contrepartie dans le cadre de partenariats public-privé, les prêteurs pourraient ne pas être disposés à le faire. La GRP pourrait être utilisée pour permettre à certains promoteurs de projets d'obtenir des emprunts à des conditions meilleures et plus appropriées.

- **Réduction du coût global du financement privé** : Les fournisseurs de capitaux et les prêteurs sont disposés à accepter une rentabilité faible, lorsque les risques sont moindres. Dans le cas des accords de concession, des taux de rendement minimal plus faibles pour la rentabilité des fonds propres et des prêts moins coûteux et d'échéance plus longue contribueraient à réduire les coûts des services fournis par des projets privés pour l'électricité, le transport et dans d'autres secteurs. La population locale serait la principale bénéficiaire.
- **Stimulation du dialogue sur les politiques** : Les GRP offriraient une occasion au Fonds de renforcer le dialogue avec les gouvernements sur les voies et moyens d'améliorer le climat des investissements dans leurs pays respectifs. Elles tiendraient lieu également de stimulants pour la mise en place de cadres réglementaires solides, réduisant ainsi le risque de défaillance.

Défis et risques

- **Risque financier** : Une nouvelle GRP augmenterait le risque financier si les garanties étaient appelées. Par conséquent, la Direction propose les sept mesures d'atténuation ci-après : i) une contre-garantie de l'État ; ii) des garanties non appelables par anticipation afin que les paiements soient étalés dans le temps ; iii) une préaffectation partielle de l'ABP ; iv) la diversification du portefeuille ; v) la création d'un pool de ressources au fil du temps en mettant des ressources de côté ; les avantages liés à la diversification du portefeuille qui serait assurée au fil du temps, en créant un pool de ressources ; vi) la limitation des GRP au maximum à 25 % de l'ABP d'un pays pour un cycle donné du FAD ; et vii) le lancement du programme de GRP sur une base pilote, avec un engagement maximum total limité au départ à 200 millions d'UC.
- **Capacité du Groupe de la Banque africaine de développement** : Bien que le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque) ait beaucoup d'expérience en matière de financement des partenariats public-privé, aucun de ses employés ne s'occupe, à l'heure actuelle, spécialement des GRP. Par conséquent, la Direction propose que, pendant la phase pilote, des experts soient recrutés pour appuyer les équipes de projet du Groupe de la Banque.
- **Risques opérationnels** : Les GRP seraient évaluées selon les processus existants afin de mesurer la viabilité financière, l'alignement stratégique, l'impact en termes de développement et la valeur ajoutée. Toutes les mesures de sauvegarde pertinentes concernant les acquisitions et la durabilité environnementale et sociale seraient valables.

Encadré II-1 : Expériences en matière de garantie de risque partielle

Les garanties de risque partielles (GRP) ont été largement utilisées par l'Association internationale de développement (IDA) et se sont avérées efficaces pour la promotion des partenariats public-privé en Afrique. Le projet de la Centrale électrique de Jorf Lasfar au Maroc, bouclé en novembre 1997, pour un montant de 1,4 milliard de \$ EU, comportait une GRP d'un montant de 180 millions de \$ EU. Il en est de même pour le projet de Centrale électrique d'Azito en Côte d'Ivoire. Une GRP de l'IDA d'un montant de 115 millions de \$ EU a également permis de mobiliser un financement commercial pour le Projet de centrale hydroélectrique de Bujagali. Le projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, d'un montant de 590 millions de \$ EU, qui a été approuvé en janvier 2005, et concerne le Bénin, le Ghana, le Nigeria et le Togo, a bénéficié d'une garantie de risque politique de l'IDA d'un montant de 50 millions de \$ EU. Celle-ci a permis d'obtenir une garantie de l'Agence multilatérale de garantie des investissements d'un montant de 75 millions de \$ EU et une garantie commerciale d'un montant de 125 millions de \$ EU, qui ont couvert ensemble les obligations des gouvernements et ont permis d'assurer le bouclage financier du projet.

Annexe III: Leçons tirées des expériences des banques multilatérales de développement en matière de garantie

Les garanties sont des instruments d'atténuation de risque bien établis, largement utilisés en matière de finance. Suite à l'accroissement de la demande, de nombreux organismes privés et nationaux, ainsi que plusieurs banques multilatérales de développement proposent des garanties pour différents types de risques. L'étude de l'expérience des banques multilatérales de développement pour ces instruments permettra de faire une proposition plus judicieuse pour les garanties du Fonds africain de développement (FAD ou le Fonds). Ainsi, la présente annexe présente les leçons tirées de l'expérience des banques multilatérales de développement qui proposent des produits de garantie similaires à ceux proposés par le FAD, de par leurs nature et portée.

Tableau III-1 : Utilisation des instruments de garantie par les institutions sœurs

	Garantie de risque partielle		Garantie de crédit partielle		Garantie de la première perte au titre du portefeuille
	PFR	PRI	PFR	PRI	
BIRD	X	X		X	
IDA	X	X			
AMGI	X	X			
SFI				X	
BA sD	X	X	X	X	
BIAD					
BAD		X		X	

Source : Banque africaine de développement

Notes : BAD = Banque africaine de développement ; BA sD = Banque asiatique de développement ; BIAD = Banque interaméricaine de développement ; BIRD = Banque internationale pour la reconstitution et le développement ; IDA = Association internationale de développement ; SFI = Société financière internationale ; PFR = pays à faible revenu ; PRI = pays à revenu intermédiaire ; AMGI = Agence multilatérale de garantie des investissements

Garanties du Groupe de la Banque mondiale

Le Groupe de la Banque mondiale propose une gamme de produits de garantie par le truchement de ses institutions [Banque internationale pour la reconstitution et le développement (BIRD) et Association internationale de développement (IDA)] et affiliés [Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et Société financière internationale (SFI)]. L'AMGI propose une assurance risque politique qui couvre essentiellement les fonds propres, le quasi-capital et les investissements directs autres que des participations des investisseurs étrangers pour toutes les combinaisons des risques politiques suivants : i) la restriction des transferts ; ii) l'expropriation ; iii) la guerre et les troubles civils ; et iv) la rupture de contrat. La SFI propose des garanties de crédit pour la performance des emprunteurs privés. La BIRD propose des garanties de crédit partielles (GCP) qui soutiennent les emprunts souverains des pays éligibles aux prestations de la BIRD, tandis que la BIRD et l'IDA proposent des garanties de risque partielles (GRP) couvrant les risques politiques classiques et la rupture de contrat dans les pays éligibles aux prestations de la BIRD et de l'IDA, respectivement.

Efficacité et champ d'application des garanties du Groupe de la Banque mondiale. L'Équipe d'évaluation indépendante du Groupe de la Banque mondiale a passé en revue l'expérience du Groupe de la Banque mondiale en ce qui concerne les instruments de garantie entre 1990 et 2007.¹⁸ Les conclusions de cette évaluation sont indiquées ci-après : i) les GRP de l'IDA ont permis de créer des partenariats public-privé complexes dans les pays à faible revenu qui sont à haut risque à l'aide d'un montant limité de ressources de l'IDA ; ii) dans le cadre de plusieurs importants partenariats public-privé, la collaboration et les relations entre l'IDA et les gouvernements se sont avérées essentielles pour mobiliser un financement suffisant pour les projets ; et iii) l'engagement par le truchement des GRP de l'IDA a permis de promouvoir la réforme des politiques relatives aux partenariats public-privé. L'évaluation a également révélé que la demande pour les GRP de l'IDA serait maintenue, en particulier dans les pays africains à haut risque. Une GRP de l'IDA pourrait constituer un instrument privilégié dans les situations où : i) il existe déjà un dialogue soutenu sur les politiques relatives à l'environnement du secteur privé ; ii) les niveaux élevés de risques pays

¹⁸ Équipe d'évaluation indépendante du Groupe de la Banque mondiale, avril 2008. *Instrument de garantie du Groupe de la Banque mondiale 1990-2007. Une évaluation indépendante.*

sectoriels constituent un obstacle au financement commercial ; et iii) le montant du financement qui nécessite une atténuation des risques politiques est tel que d'autres prestataires ont dépassé leurs limites d'engagement.

Contraintes liées à l'utilisation des garanties du Groupe de la Banque mondiale. L'étude de l'Équipe d'évaluation indépendante a mis en évidence plusieurs obstacles à l'utilisation des garanties du Groupe de la Banque mondiale. Tout d'abord, la nature des GRP en tant qu'instruments de dernier recours¹⁹ et le volume plus faible que prévu des investissements privés dans l'infrastructure ont réduit le champ d'application des GRP. Ensuite, le nombre limité des projets viables sur le plan commercial dans les secteurs autres que celui de l'énergie (en particulier l'eau et le transport) a limité les recours aux garanties dans ces secteurs. Troisièmement, les GRP nécessitent une longue préparation, qui reflète à la fois la complexité des projets concernés, les exigences rigoureuses de contrôle préalable des garanties et les mesures de traitement internes supplémentaires. Quatrièmement, la nécessité d'utiliser toute l'allocation pays²⁰ a limité l'utilisation des GRP de l'IDA. Cinquièmement, peu de membres du personnel sont tout à fait familiers avec la structure financière des garanties et nombre de ceux qui avaient de l'expérience occupaient d'autres fonctions à la Banque mondiale ou avaient pris leur retraite. Selon le rapport, les conditions des garanties n'ont pas constitué une contrainte majeure, dans la mesure où les commissions de garantie de la BIRD et de l'IDA reposent sur la tarification de l'équivalent prêt et ne reflètent ni les risques sectoriels ni les risques pays.²¹ Enfin, la nécessité de mettre en place une contre-garantie pour les GRP de l'IDA a constitué un avantage dans certains cas, mais également une contrainte dans d'autres : un avantage, lorsque les exigences permettent de mobiliser les efforts du gouvernement du client et une contrainte, lorsqu'elles découragent le gouvernement, en raison des implications de passif éventuel.

Expérience de la BIRD en matière de garantie de crédit partielle

L'étude de l'Équipe d'évaluation indépendante a révélé que le nombre limité des GCP émises – essentiellement pour appuyer les grands projets publics de production d'électricité – avait aidé : i) les organismes publics à avoir accès aux marchés commerciaux à de meilleures conditions de prêt, essentiellement en prorogeant la durée des prêts ; et ii) les emprunteurs à intervenir ou à revenir sur les marchés commerciaux. Cependant, les GCP ont également réduit la capacité de mobilisation de ressources du Groupe de la Banque mondiale en encourageant les réformes sectorielles. Toutefois, il semble qu'elles n'aient pas toujours été mises en œuvre en temps opportun. Les deux projets de GCP²² qui n'ont pas été couronnés de succès ont montré que l'utilisation de l'instrument avait réduit la capacité du Groupe de la Banque mondiale à promouvoir des réformes concertées en concentrant le soutien financier en début de période pendant le cycle du projet : à la différence des prêts directs de la BIRD pour lesquels le décaissement est fonction des dépenses, les garanties permettent au créancier de prendre des parts importantes de la dette étrangère bien avant qu'il ne soit tout à fait nécessaire d'assurer la disponibilité des fonds. Par conséquent, le créancier pourrait crouler sous le poids d'une dette qu'il n'est pas encore en mesure de rembourser. Enfin, les marchés de capitaux exceptionnellement liquides entre 2002 et 2007 avaient réduit la valeur des GCP en permettant aux pays d'avoir accès directement aux marchés à des conditions favorables. L'étude est néanmoins arrivée à la conclusion que les GCP peuvent aider les pays à avoir accès de nouveau aux marchés de capitaux en cas de repli du marché, et les pays de l'IDA a revenu élevé qui affichent une bonne performance, à avoir accès directement aux marchés à des conditions plus favorables.

¹⁹ Les garanties du Groupe de la mondiale sont considérées comme des instruments de dernier recours, car la politique du Groupe de la Banque mondiale consiste à ne fournir les rares ressources concessionnelles qu'une fois que les options fondées sur le marché sont épuisées.

²⁰ Jusqu'en 2004, la politique de l'IDA exigeait que le montant nominal total de la garantie soit retiré de l'allocation pays et mis de côté. Ensuite, l'IDA a modifié sa politique en exigeant seulement 25 % du montant de la garantie. Il s'ensuit qu'au cours des 3 années qui ont suivi, l'IDA a approuvé un nombre deux fois plus élevé que le nombre de garanties approuvées au cours des 6 années précédentes.

²¹ Étant donné que les Statuts de la BIRD et une décision du Conseil d'administration de l'IDA exigent une contre-garantie de l'État, le risque de défaillance au titre des prêts commerciaux est transféré à l'État. Ainsi, le prêt présente le même risque qu'une opération de prêt normale.

²² Une troisième GCP non satisfaisante concerne une garantie à l'appui de réformes émise au profit de l'Argentine. L'autoévaluation de la BIRD a révélé que dans les trois cas, les résultats non satisfaisants s'expliquaient davantage par les faiblesses liées aux programmes eux-mêmes que par celles de la garantie.

Gestion du programme de garantie de l'IDA

En passant en revue l'expérience du programme pilote de garantie, l'IDA a mis en exergue un certain nombre de questions qui méritent d'être prises en considération en ce qui concerne la gestion. Les plus pertinentes pour le présent document sont indiquées ci-après : i) la motivation du personnel afin qu'il envisage la pleine utilisation des garanties; ii) les connaissances limitées des membres du personnel et des bénéficiaires potentiels concernant les instruments de garantie ; et iii) l'insuffisance de la coordination au sein du Groupe de la Banque mondiale concernant les instruments d'atténuation de risque. S'agissant de la motivation du personnel, l'étude est arrivée à la conclusion que le personnel considère les garanties comme des opérations très risquées, car elles concernent le secteur privé et nécessitent la collaboration avec plusieurs parties prenantes, ainsi qu'un long temps de préparation (3 années en moyenne, contre 12 mois pour les crédits de l'IDA), ce qui se traduit souvent par des taux de non-achèvement plus élevés par rapport à ceux des opérations achevées pour les crédits de l'IDA. Au sein du Groupe de la Banque mondiale, la méconnaissance des instruments de garantie a limité leur mise en œuvre dans le cadre des projets pour lesquels leur utilisation aurait pu être justifiée et nécessité le détachement d'un personnel ayant une connaissance spécialisée du produit au sein de l'institution et auprès de ses clients, prolongeant ainsi davantage les délais de préparation.

Le manque de coordination au niveau macro entre la BIRD/IDA, l'AMGI et la SFI – qui disposent chacune de compétences uniques et proposent des instruments d'atténuation de risque censés être complémentaires – et l'insuffisance de la coordination au niveau micro entre les directeurs pays et le personnel responsable du programme de garantie, ont également limité le recours aux garanties. Les garanties nécessitent beaucoup de préparation et doivent mettre à profit les investissements du secteur privé dans les secteurs et projets jugés essentiels pour le développement du pays client. Aussi, devrait-on les envisager, dès que possible, en amont de la préparation de la Stratégie d'assistance pays, soit aux premiers stades de la conception du projet.

Garanties de la Banque asiatique de développement

La Banque asiatique de développement propose à la fois des GCP et des GRP. Pendant la revue de son expérience en matière de GRP,²³ elle a identifié un certain nombre de facteurs qui pourraient expliquer la demande plus faible que prévue pour la GRP : i) la couverture de la GRP est limitée aux projets « Construire-Exploiter-Transférer » et « Construire-Exploiter-Posséder » ; ii) le faible niveau de la limite prudentielle fixée à 50 millions de \$ EU par projet, soit 25 % du coût du projet ; iii) l'absence d'un programme de co-garantie ;²⁴ iv) la difficulté à obtenir les contre-garanties de l'État ; v) l'absence d'une stratégie de communication ciblée ; et vi) l'absence d'orientation au sein de l'organisation et de coopération entre les différents départements.

Produits de garantie de la Banque africaine de développement

À compter de 2000, la BAD a proposé des GRP et des GCP dans le cadre d'un programme pilote qui a duré deux ans. Suite à ce programme pilote, la BAD a intégré les deux produits dans ses activités. À présent, les GRP et les GCP sont proposées aux pays membres régionaux en appliquant les mêmes commissions que celles appliquées aux prêts BAD, les commissions étant calculées sur la base de l'équivalent prêt. Ces produits ont été peu utilisés jusqu'ici : les garanties de la BAD ont concerné essentiellement le secteur financier, plus particulièrement le soutien aux petites et moyennes entreprises. Depuis 2005, le Conseil a approuvé un montant total de 61 millions d'UC pour six opérations (Tableau III-2).

²³ Banque asiatique de développement, *Revue de la garantie de risque partielle de la Banque asiatique de développement*, novembre 2000.

²⁴ Au titre d'un programme de co-garanties similaire au Programme de souscription coopératif de l'AMGI, la Banque asiatique de développement, en tant que garant, émet une garantie pour la totalité du montant couvert demandé, mais ne garde qu'une portion de l'engagement pour son propre compte. Un ou plusieurs assureurs privés souscrivent la capacité de garantie restante.

Tableau III-2 : Opérations faisant l'objet de garanties BAD, 2005-10

Année d'approbation	Pays	Intitulé du projet	Secteur	Montant net approuvé (unités de compte)
2005	Kenya	GOWE Kenya	Services financiers	10 000 000
2006	Cameroun	GOWE Cameroun	Services financiers	10 000 000
2008	Ghana*	Barclays Bank – Programme de garantie des petites et moyennes entreprises axées sur l'exportation du Ghana	Finances (petites et moyennes entreprises)	20 000 000
2008	Tanzanie	CRDB Bank	Services financiers (microfinance)	8 000 000
2008	Zambie**	Zanaco	Services financiers	8 000 000
2009	Algérie (pays BAD)	Crédit-bail Maghreb	Services financiers (crédit-bail)	5 300 000

Source: Banque africaine de développement

Notes: (*) = annulé ; (**) = non signé ; BAD = Banque africaine de développement

Leçons tirées des produits de garantie de la BAD

La Direction de la BAD a avancé un certain nombre de raisons qui expliquent le recours timide aux produits de garantie de l'institution.

- Les GCP sont défavorisées par rapport aux prêts directs. Elles nécessitent la mobilisation de plus de ressources et l'identification des prêteurs commerciaux locaux qui ont besoin de garanties. Par ailleurs, par rapport aux prêts directs, les GCP sont plus complexes sur les plans légal, financier et opérationnel, compte tenu du nombre plus élevé des parties prenantes et des négociations nécessaires pour réduire les marges des prêteurs commerciaux ou proroger leurs échéances. Enfin, les créances de premier rang reposent davantage sur les indicateurs de gestion de la performance des sociétés (qui privilégient le volume de prêts) et les stimulants accordés au personnel.
- La Banque ne dispose pas d'une unité dédiée pour coordonner l'émission et l'utilisation des garanties.
- La capacité d'exécution et de suivi des garanties au sein de la Banque n'est pas encore développée. D'une manière générale, le personnel de la Banque est peu familier avec l'instrument de garantie et les opportunités de formation sont rares, voire inexistantes.
- À ce jour, la gamme des produits de garantie de la Banque est limitée essentiellement aux GCP pour les pays BAD. Ceci limite la souplesse et la couverture.
- Les clients ne sont pas pleinement conscients des avantages des garanties, en partie parce que la Banque n'a pas assuré une promotion suffisante du produit.

Résumé des leçons apprises

Les institutions multilatérales qui exécutent des programmes de garantie ont été confrontées à des problèmes et soucis communs pendant la phase de mise en œuvre. Les principales causes de la demande ou de l'utilisation limitées des garanties sont indiquées ci-après :

- la complexité accrue des instruments, à laquelle s'ajoute le manque de compétences et d'expertise suffisantes au sein des institutions ;
- l'absence d'efforts de promotion des produits aux plans interne et externe ;
- la motivation insuffisante du personnel en vue de promouvoir l'utilisation des produits de garantie et le manque de coordination au sein des institutions et entre celles-ci ; et
- la nécessité pour le gouvernement du client d'assurer une contre-garantie.

Annexe IV: Analyse de la demande préliminaire – projets susceptibles de bénéficier d’une garantie de risque partielle du Fonds africain de développement

Le tableau ci-dessous présente une estimation préliminaire de la demande potentielle pour la garantie de risque partielle proposée du Fonds africain de développement. Il contient une évaluation de l’actuelle réserve de projets dans le secteur de l’infrastructure du Département du secteur privé, qui vise à identifier les projets pour lesquels une garantie de risque partielle pourrait être utile.

Pays	Demande estimative du promoteur privé pour une GRP au titre des projets de la réserve actuelle* (millions de \$ EU)	Projet	Secteur	Montant total du projet (millions de \$ EU)	Demande estimative pour une GRP (millions de \$ EU)
Éthiopie	250	Centrale hydroélectrique, Gibe III	Énergie	1 937	250
Ghana	80	PEI Cenpower	Énergie	350	80
Kenya	200	Corridor Nord, Concession de Nairobi	Transport	995	100
		Projet d’énergie éolienne, lac Turkana	Énergie	471	100
Madagascar	20	Alimentation en eau de Sandandrano	Eau	62	20
Sénégal	107	Nouvel aéroport de Dakar	Transport	570	40
		Autoroute à péage de Dakar	Transport	400	67
Zambie	60	Centrale hydroélectrique de Ithezi-Thezi	Énergie	200	60
Total				5 201	817

Note : *Le montant réel des GRP qui pourraient être accordées aux projets dans un pays représenterait au maximum 25 % de l’allocation fondée sur la performance du pays. GRP = garantie de risque partielle.

Source : Banque africaine de développement

Annexe V: Quelques idées supplémentaires sur la mobilisation des ressources pour le développement – garantie de crédit partielle

Outre les instruments proposés, le Fonds africain de développement (le FAD ou le Fonds) est en train de plancher sur les voies et moyens d'aider les pays FAD qui affichent une bonne performance à accéder aux marchés, proroger les échéances des emprunts et réduire leur coût. L'on pourrait isoler les garanties de crédit partielles (GCP) et allouer les ressources des émissions d'obligations à des secteurs vitaux tels que l'infrastructure et l'énergie. Certains types particuliers de GCP, notamment la garantie de la prorogation de la durée, visent essentiellement à améliorer les conditions de financement en garantissant les derniers paiements, encourageant ainsi les prêteurs privés à combler l'écart. En revanche, la garantie de l'émission de titres de créance vise à réduire la marge d'intérêt sur le montant global garanti. Ces deux facteurs peuvent être combinés afin d'accroître l'impact.

En Afrique, une GCP financée par le FAD permettrait aux pays qui effectuent une première émission de mobiliser un financement accru et de bénéficier d'échéances plus longues par rapport à la situation où les pays agiraient seuls. Toutes les émissions récentes d'obligations par les pays africains qui ont une notation B comportaient un coupon de 8,5 à 9 % pour une période de 3 à 10 années, en dépit de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt²⁵. Les agences de notation ont donné une orientation à titre indicatif sur l'amélioration de la notation attendue pour les garanties des banques multilatérales de développement : les obligations émises avec la GCP d'une banque multilatérale de développement auraient une notation comportant 3 à 6 points supplémentaires par rapport aux obligations qui ne font pas l'objet d'une telle garantie.²⁶ Cette notation plus élevée permettrait à un pays ayant une notation B d'atteindre un niveau de financement BB, voire supérieur. La participation de la Banque à la transaction pourrait également assurer la gestion judicieuse des ressources des obligations émises et leur affectation aux secteurs prioritaires indiqués dans le Document de stratégie du pays émetteur.

Il existe d'abondantes preuves de la demande de GCP par les pays FAD. Régulièrement, la Banque reçoit des sollicitations des banques d'investissement et des sociétés qui donnent des conseils aux pays FAD, en vue de l'amélioration du crédit pour les premières émissions d'obligations internationales. Selon les informations sur le marché, le Kenya, le Nigeria et la Tanzanie envisagent d'élaborer ou ont élaboré des plans en vue d'émettre des obligations avant fin 2010. En outre, des pays tels que l'Ouganda et la Zambie sont en train d'étudier la possibilité de lancer des émissions d'obligations internationales dans un proche avenir. Ces pays constituent un pool de bénéficiaires potentiels des garanties du FAD. Ceci ne signifie pas qu'ils se tourneraient tous vers le FAD pour ce type d'assistance. Compte tenu de leur nature et de l'orientation des agences de notation en matière d'émissions d'obligations internationales appuyées par les banques multilatérales de développement, les GCP seraient limitées, pour l'essentiel, à un groupe relativement restreint de pays qui sont déjà sur le point d'intervenir sur les marchés, de manière autonome. Pour un pays jugé non solvable ou n'ayant même pas de notation, une GCP ne serait d'aucune utilité.

L'expérience des institutions sœurs confirme qu'une GCP relative à des émissions d'obligations pourrait réduire considérablement les taux d'intérêt et créer un important effet de levier financier. La GCP de la Banque internationale pour la reconstitution et le développement (BIRD) a permis à la Thaïlande de réduire ses intérêts débiteurs annuels de 5,10 %. En Argentine, la garantie a permis d'émettre un volume plus important d'obligations (1,2 milliard de \$ EU) par rapport à ce que le pays aurait pu émettre autrement à l'époque. Le montant de l'émission d'obligations représentait 6,3 fois la valeur de la garantie de la BIRD. La BAD a connu un tel effet de levier avec la garantie accordée aux Seychelles en décembre 2009 : la GCP roulante reconductible de 10 millions de \$ EU a facilité la mobilisation d'emprunts estimés à environ 320 millions de \$ EU.

Même si le coût des fonds garantis est nettement inférieur au coût des emprunts non garantis, le coût de l'emprunt garanti serait nettement plus élevé et celui-ci serait accordé à des conditions moins favorables que les prêts ordinaires du FAD. Le délai de remboursement des prêts ordinaires du FAD est de 50 années, y compris un différé d'amortissement de 10 années. Ces prêts comprennent des frais fixes d'administration de 0,75 % par an pour le solde non encore remboursé et une commission

²⁵ Le 22 décembre 2009, le Sénégal a effectué une émission d'un montant de 200 millions de \$ EU, notée B+, une obligation pour 5 années, avec un coupon de 8,75 %.

Le 4 octobre 2007, le Ghana a effectué une émission d'un montant de 750 millions de \$ EU, notée B+, une obligation pour 10 années, avec un coupon de 8,50 %.

Le 3 octobre 2006, les Seychelles ont effectué une émission d'un montant de 230 millions de \$ EU, notée B, une obligation pour 5 années, avec un coupon de 9,125 %.

²⁶ Selon la couverture de la garantie, la conditionnalité et le traitement des réclamations, les droits de subrogation, etc.

d'engagement de 0,50 % sur la portion non décaissée. Compte tenu de ces conditions plus strictes, les emprunts garantis pourraient avoir l'effet inverse en réduisant la capacité de remboursement future d'un pays, du fait de la détérioration de son Cadre de soutenabilité de la dette et de l'amélioration de son éligibilité aux dons du FAD. Il convient de comparer ce risque aux avantages liés à l'accès d'un pays à un financement accru dû à l'effet de levier d'une garantie FAD – financement qui n'absorberait qu'une infime partie de son allocation fondée sur la performance et rendrait plus efficace l'utilisation des peu abondantes allocations du FAD.