

Fonds d'investissement climatiques

CTF-SCF/TFC.10/6
12 avril 2013

Réunion conjointe des Comités du CTF et du SCF
Washington D.C.
29-30 avril 2013

Point 7 de l'ordre du jour

**PROPOSITION INTERIMAIRE CONCERNANT L'UTILISATION DE PRETS EN MONNAIE NATIONALE
POUR LE FINANCEMENT DE PROJETS DU SECTEUR PRIVE
DANS LE CADRE DU CTF**

(RESUME)

PROJET DE DECISION

Les participants à la réunion conjointe des Comités du CTF et du SCF accueillent avec satisfaction le document CTF-SCF/TFC.10/6 intitulé « *Proposition intérimaire concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale pour le financement de projets du secteur privé dans le cadre du CTF* » et :

- a) prennent note du souhait des BMD d'entreprendre des négociations avec leurs clients concernant la possible utilisation de prêts en monnaie nationale pour le financement, dans le cadre du CTF, de projets et programmes du secteur privé approuvés par le comité du CTF dans les pays énumérés ci-dessous pour lesquels des accords de financement conclus avec les clients n'ont toujours pas été signés :
 - i. Colombie, USD 5 millions, exécuté par la BID ;
 - ii. Mexique, USD 42 millions, exécuté par la BID ;
 - iii. Philippines, USD 10 millions, exécuté par l'IFC ;
 - iv. Afrique du Sud, USD 42,5 millions, exécuté par la BAfD ;
 - v. Thaïlande, USD 44 millions, exécuté par la BAsD, et USD 50 millions, exécuté par l'IFC ;
 - vi. Vietnam, USD 28 millions, exécuté par l'IFC ;
- b) décident que pour la période de deux ans écoulée du 1^{er} mai 2013 au 1^{er} mai 2015, un montant maximal de [USD 100 millions] [USD 150 millions] [USD 221,5 millions] puisé à même les ressources du CTF pourra être utilisé afin d'offrir des prêts en monnaie nationale pour des projets et programmes réalisés dans les pays susnommés, et que toute perte de change liée à l'utilisation de tels prêts sera prise en charge par le CTF ;
- c) [décident de réserver une somme de [USD X millions] des ressources du CTF pour générer des revenus de placements au cas où il faudrait éponger des pertes de change encourues lors du remboursement des prêts en monnaie nationale accordés en vertu des dispositions décrites au paragraphe (b) ci-dessus] ;

ou

[décident qu'il n'est pas nécessaire de réserver une portion quelconque des ressources du CTF pour générer des revenus de placements au cas où il faudrait éponger des pertes encourues lors du remboursement des prêts en

monnaie nationale accordés en vertu des dispositions décrites au paragraphe (b) ci-dessus] ;

- d) [demandent à l'Unité administrative des CIF et au Comité des BMD d'approuver la répartition des fonds disponibles pour l'octroi de prêts en monnaie nationale aux programmes et projets réalisés dans les pays susnommés, en fondant cette répartition sur l'état de préparation ou les besoins des projets et programmes en question]¹ ;
- e) demandent à l'Unité administrative des CIF d'inclure dans les rapports semestriels sur les opérations du CTF des mises à jour préparées par les BMD portant sur l'octroi et l'utilisation des prêts en monnaie nationale ;
- f) demandent à l'Administrateur de coordonner avec les contributeurs du CTF la modification des accords/dispositifs sur les contributions et les prêts en vue d'inclure des dispositions concernant le partage des pertes ou des gains de change sur les prêts consentis en monnaie nationale ;
- g) décident que si les BMD sollicitent le versement de montants supplémentaires en monnaie nationale en sus de l'allocation initiale de [USD 100 millions] [USD 150 millions] [USD 221,5 millions] aux fins de l'octroi de prêts, elles pourront soumettre des propositions en ce sens, au cas par cas, à l'approbation du Comité du CTF. Ces propositions devraient inclure une analyse exhaustive des besoins financiers des projets ou programmes, établis en monnaie nationale, et des pertes supplémentaires qui pourraient découler d'une telle décision.

¹ Ce paragraphe ne sera pas requis si la somme de USD 221,5 millions est approuvée en vertu du paragraphe (b) puisqu'on disposera alors de ressources suffisantes pour couvrir l'ensemble des projets et programmes énumérés au paragraphe (a).

I. INTRODUCTION

1. Lors de la réunion conjointe des Comités du FTP et du SCF de novembre 2012, les participants ont demandé à l'Administrateur de collaborer avec les BMD à la préparation d'un projet de mesure intérimaire visant à faciliter l'utilisation de prêts en monnaie nationale pour le financement de projets et programmes du secteur privé dans le cadre du CTF et du SCF, dans l'attente de l'adoption du cadre de gestion des risques au sein des entreprises (ERM). L'Administrateur a été invité à fonder son analyse quantitative sur les informations suivantes, à ventiler selon qu'elles ont trait au CTF ou au SCF, afin de permettre aux comités de prendre une décision éclairée sur cette question :

- a) le montant maximal susceptible d'être alloué aux BMD aux fins des prêts en monnaie nationale ;
- b) le montant de réserves en devises requis pour couvrir d'éventuelles pertes de change ;
- c) les projections quant au nombre et à l'importance d'éventuels prêts en monnaie nationale.

2. Au cours des travaux de recherche et d'analyse et des entretiens tenus avec les points focaux des BMD, on a fait valoir qu'il existe entre le CTF et le SCF des différences importantes quant aux risques financiers, à la tolérance aux risques et à la complexité, et que ces différences sont dues aux structures financières qui caractérisent chacun des fonds fiduciaires. Afin de donner aux comités respectifs le temps nécessaire pour débattre des enjeux et prendre des décisions indépendantes sur la question des prêts en monnaie nationale, il a été décidé qu'il serait utile de séparer les propositions formulées par chacun des fonds fiduciaires. En conséquence, les propositions intérimaires du SCF et du CTF concernant l'octroi de prêts en monnaie nationale sont présentées dans des documents séparés.

3. Le présent document décrit la proposition formulée pour le CTF. La section II présente les raisons pour lesquelles il a été jugé utile de traiter séparément les propositions du CTF et du SCF. La section III décrit le contexte dans lequel se sont jusqu'à ce jour déroulés les entretiens sur les prêts en monnaie nationale pour le financement de projets du CTF. La section IV décrit la démarche retenue pour l'élaboration d'une proposition intérimaire concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale aux fins des projets du CTF. La section V présente l'analyse des montants proposés aux fins de l'octroi de ces prêts. Elle fournit également des informations sur les montants qui pourraient être réservés pour atténuer les risques de pertes occasionnées par les prêts en monnaie nationale. La section VI explique à l'aide d'un exemple comment les pertes occasionnées par les prêts en monnaie nationale pourraient être partagées entre les divers contributeurs du CTF. Enfin, la section VII résume l'approche prévue pour trouver une solution à plus long terme aux problèmes engendrés par les prêts en monnaie nationale.

II. RAISONS DU RECOURS A DES PROPOSITIONS DISTINCTES

4. Le CTF et le SCF se distinguent en particulier par le fait que le premier autorise les contributions sous forme de prêts en plus des dons et des apports en capital. Il accumule donc envers les contributeurs une dette dont il doit assurer le service sur une base semestrielle, ce qui n'est pas le cas pour le SCF. En conséquence, les pertes de change potentielles du CTF sur les prêts octroyés en monnaie nationale risquent d'influer sur l'aptitude du CTF à rembourser les contributeurs à tout moment, jusqu'à la fin de l'échéance des prêts. Dans le cas du SCF par contre, l'impact financier de possibles pertes de change sur les prêts en monnaie nationale se limitera aux parts finales calculées des contributeurs qui fournissent des dons et des apports de capital au SCF, à la clôture du fonds fiduciaire du SCF.

5. Étant donné cette différence fondamentale entre les deux fonds fiduciaires, on a mis en place pour chacun des mesures différentes de gestion et de suivi des risques financiers. Par exemple, dans le cas du CTF, les mesures suivantes de suivi des risques ont été prises :

- a) maintien d'une réserve minimale de liquidités afin de pouvoir assurer les paiements au titre du service de la dette envers les contributeurs ;
- b) préparation de projections trimestrielles des remboursements, et de scénarios sur les taux possibles de pertes sur prêts pour l'ensemble du portefeuille afin de contrôler l'aptitude du CTF à couvrir les paiements au titre du service de la dette envers les contributeurs ;
- c) simulation du mécanisme de partage des pertes sur prêts /défauts de paiement afin de déterminer l'impact global sur le remboursement des prêts aux contributeurs ;
- d) surveillance de l'évolution des taux d'intérêt payés dans le cadre des projets pour veiller à ce que le total des sommes prêtées soit constitué pour moitié au moins de prêts consentis à des conditions égales ou moins concessionnelles.

6. Ces mesures sont essentielles à la gestion financière et au suivi des risques du CTF. Ainsi, l'analyse requise en vue d'élaborer une proposition est plus complexe dans le cas du CTF que dans le cas du SCF. C'est la raison pour laquelle on a jugé utile de distinguer deux catégories de propositions. La proposition concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale pour la réalisation de projets au titre du SCF a été approuvée par le comité conjoint en février 2013².

III. CONTEXTE DES ENTRETIENS SUR LES PRETS EN MONNAIE NATIONALE

7. En novembre 2011, les BMD ont présenté à la réunion conjointe un document intitulé « *Fonds d'investissement climatiques : enseignements tirés des interventions du secteur privé financées par l'intermédiaire des BMD* » (CTF-SCF/TFC.7/CRP.1) dans lequel elles décrivent l'expérience qu'elles ont acquise dans la mise en œuvre des programmes du CTF. Il ressort de cette expérience des premières années de fonctionnement du CTF que les projets du secteur privé qui ont besoin de concours financiers du CTF auraient avantage à recourir à des prêts en monnaie nationale (celle dans laquelle sont libellées les recettes du projet). Ceci découle en partie de la nature des projets admissibles (il s'agit de projets qui seraient irréalisables sans financements concessionnels) et du fait qu'ils ne sauraient supporter le risque de change que supposeraient des prêts en devises fortes — par exemple, des dollars ou des euros³. Les BMD ont tenu des débats

² Proposition concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale dans le cadre du SCF, 15 janvier 2013

³ L'aide financière des CIF au secteur privé a pour but de « mobiliser des investissements qui ne seraient pas envisageables autrement dans le marché » en offrant l'accès à des financements concessionnels. Les BMD intègrent ces fonds à leurs propres

formels et informels sur l'utilisation de prêts en monnaie nationale avec les comités du CTF et du SCF. Au cours de la réunion conjointe de novembre 2011, elles ont été invitées à préparer un document de travail portant sur les instruments qui pourraient contribuer à accroître l'efficacité des fonds investis au titre des CIF.

8. En mai 2012, les participants à la réunion conjointe ont examiné le document intitulé « *Proposition relative à des outils et instruments supplémentaires pour renforcer les investissements du secteur privé dans le cadre des CIF* » (CTF-SCF/TFC.8/8) qui présente un certain nombre de propositions propres à améliorer l'efficacité de la collaboration des CIF avec le secteur privé, y compris grâce à l'utilisation de prêts en monnaie nationale. Les participants ont renouvelé leur engagement en faveur des principes fondamentaux, à savoir fournir un financement concessionnel pour les investissements du secteur privé, assorti de niveaux appropriés de subvention lorsqu'un écart par rapport au marché est mis en évidence, et prévoir des outils et instruments répondant aux attentes et débouchant sur des changements positifs et catalytiques. Ils ont également demandé à l'Unité administrative des CIF de préparer, en collaboration avec le comité des BMD, une proposition détaillée visant à faciliter l'utilisation de la monnaie locale pour la réalisation de projets et programmes du secteur privé financés par les CIF⁴.

9. En novembre 2012, le Comité des BMD, en collaboration avec l'Unité administrative des CIF, a présenté à la réunion conjointe un document intitulé « *Utilisation des monnaies locales dans le cadre des projets des CIF* » (CTF-SCF/TFC.9/7) qui décrit comment et dans quelles circonstances les BMD pourraient être autorisées à fournir des ressources du CTF et du SCF en monnaie nationale pour le financement de projets et programmes du secteur privé. Pendant cette réunion, les participants se sont également penchés sur un projet d'élaboration d'un cadre complet de gestion des risques au sein des entreprises (ERM) pour le CTF et le SCF. S'agissant du débat concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale, les participants à la réunion conjointe ont demandé à l'Administrateur de collaborer avec les BMD à l'élaboration d'une proposition intérimaire concernant l'utilisation de tels prêts pour le financement de projets et programmes du secteur privé dans le cadre du CTF et du SCF, en attendant la mise en place d'un cadre définitif de gestion des risques au sein des entreprises (cadre ERM).

financements, principalement sous la forme de prêts concessionnels et de facilités de garantie/atténuation des risques. Cette concessionnalité permet de lever les obstacles liés aux coûts et aux risques qui rendent projets et investissements irréalisables, et sert donc en pratique à combler le déficit de financement qui découle de tels obstacles. Cette souplesse traduit bien la valeur ajoutée des CIF (réaliser des interventions qui se démarquent des approches classiques) et est essentielle pour mobiliser des investissements qui ne sauraient se matérialiser autrement. Le CTF détient les fonds reçus des contributeurs en deux devises (dollar américain et euro) : les décisions de financement du comité du CTF sont prises, et les fonds transférés aux BMD dans ces deux devises respectivement. Compte tenu du cadre actuel de fonctionnement des CIF, les risques de perte de change devraient être endossés par les BMD, puisque ces dernières sont tenues de remettre les sommes remboursées par les emprunteurs au fiduciaire dans la même monnaie que celle dans laquelle le programme/projet a été approuvé (c'est-à-dire, en dollars ou en euros). Cette obligation découle de l'incapacité actuelle du fiduciaire de couvrir les fluctuations de change. Le document intitulé « *Estimated Cost of Hedging for Local Currency for CIF Trust Funds* », CTF-SCF/TFC.9/CRP.3 (2 novembre 2012), qui met en évidence les coûts possibles et d'autres enjeux liés à la mise en œuvre d'une stratégie de couverture, a été présenté et examiné lors de la réunion conjointe.

⁴ Certains membres du comité conjoint ont également demandé qu'un cadre de gestion des risques soit mis en place avant que l'on songe à permettre aux BMD d'effectuer des transactions en monnaie nationale, en partie pour que les BMD prennent pleinement conscience des risques que pose pour l'ensemble du portefeuille l'utilisation de tels instruments.

10. En janvier 2013, parallèlement à l'élaboration d'une proposition intérimaire concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale dans le cadre du CTF, un groupe de travail a été mis sur pied suite à une décision des participants à la réunion conjointe, des représentants des BMD, de l'Administrateur et de l'Unité administrative des CIF, pour entreprendre l'élaboration d'un cadre ERM pour les CIF. Ce groupe de travail avait précisément pour mandat de :

- a) définir les risques qui devraient en priorité faire l'objet du cadre de gestion des risques ;
- b) déterminer quelles sont les informations actuellement recueillies aux fins de la gestion de ces risques ;
- c) procéder à des consultations avec l'ensemble des membres intéressés des comités du CTF et du SCF afin de déterminer leur degré d'aversion au risque ;
- d) recommander quel niveau de l'administration des CIF serait le mieux en mesure d'assurer le suivi et la gestion des risques ;
- e) préparer des recommandations sur les risques auxquels il convient d'accorder la priorité et sur la voie à suivre pour la mise en œuvre du cadre de gestion des risques, aux fins d'examen et d'approbation par la réunion conjointe.

11. Le groupe de travail sur le programme ERM rendra compte des résultats de ses travaux lors de la prochaine réunion conjointe, en mai 2013. La question de l'utilisation de prêts en monnaie nationale devrait faire l'objet de discussions approfondies lors de l'examen d'une proposition à plus long terme concernant le cadre de gestion des risques au sein des entreprises élaboré pour les CIF.

12. Nonobstant les activités du groupe de travail sur le programme ERM qui sont en cours d'exécution, le comité des BMD reconnaît l'importance de maximiser l'aptitude des BMD à distribuer le plus rapidement possible les ressources financières du CTF, tout en appuyant des projets présentant un bon potentiel de transformation. Avant que ne débutent les entretiens sur l'élaboration d'une solution à plus long terme pour le suivi et la gestion des risques liés aux fluctuations de change, les BMD jugent essentiel de proposer une solution intérimaire concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale pour éviter que des projets du secteur privé ne soient abandonnés par suite de retards dans l'approbation de financements en monnaie nationale.

13. Dans la foulée de la réunion de novembre 2012, les BMD ont présenté à l'Administrateur une estimation de la demande possible de prêts en monnaie nationale pour des projets et programmes du CTR réalisés par le secteur privé, en attendant l'élaboration du cadre ERM.

14. Quatre BMD ont confirmé qu'elles comptent utiliser des prêts en monnaie nationale dans le cadre des activités du CTF conduites dans six pays dont les projets et programmes ont déjà été approuvés par le comité du CTF. Les BMD estiment que les projets susceptibles de recourir à des prêts en monnaie nationale pourraient atteindre une valeur totale de 221,5 millions de dollars. Leurs estimations, ventilées par pays, sont présentées dans le tableau 1 ci-dessous. Les BMD

jugent qu'elles sont déjà prêtes à entamer avec ces clients des négociations concernant l'utilisation de prêts en monnaie nationale, et qu'elles pourraient conclure des accords de financement visant les programmes en question dans les 24 prochains mois. Si on décide d'autoriser l'utilisation de prêts en monnaie nationale et de faire reposer sur le CTF la responsabilité d'éventuelles pertes, les BMD aviseront l'Administrateur de leur choix de recourir à de tels prêts lorsqu'elles lui feront part des dispositions finales des projets visés. L'Administrateur fera état de ces informations dans son rapport.