

FONDS d'INVESTISSEMENT CLIMATIQUES

CTF/TFC.11/11

10 avril 2013

Réunion du Comité du CTF

Washington D.C.

2-3 mai 2013

Point 12 de l'ordre du jour

PROPOSITION CONCERNANT UN PROGRAMME GLOBAL POUR LE SECTEUR PRIVE

(RESUME)

PROJET DE DECISION

Le comité du CTF a examiné la proposition concernant un programme global du CTF pour le secteur privé (document CTF/TFC.11/10) et décide que :

- a) un tel programme jouerait un rôle utile dans le financement des programmes et projets et encouragerait une participation plus décisive et plus rapide du secteur privé ;
- b) un tel programme devrait adopter la structure et le mode de gestion décrits dans le présent document ;
- c) l'Unité administrative des CIF et les BMD devraient collaborer à l'élaboration de propositions concernant les sous-programmes suivants, aux fins d'examen et d'approbation lors de la réunion du comité de novembre 2013 :

Le Comité demande à l'Unité administrative des CIF et aux BMD de transmettre à ses membres, au plus tard le 16 août, des projets de propositions de sous-programmes en invitant les membres à faire part de leurs observations par écrit dans un délai de trois semaines, afin qu'elles puissent être prises en compte lors de l'examen qui précédera leur présentation au Comité du Fonds fiduciaire aux fins d'approbation, au plus tard le 7 octobre 2013.

Le Comité demande à l'Unité administrative des CIF de prendre les mesures requises, conformément aux procédures convenues dans le *Cadre de gouvernance du CTF*, afin d'obtenir par courrier l'autorisation de procéder à un amendement du cadre de gouvernance qui permettrait l'utilisation de programmes ou de modèles commerciaux différents lorsque le comité le juge utile pour atteindre les objectifs du CTF.

I. INTRODUCTION

1. La participation du secteur privé fait partie intégrante de la stratégie globale du Fonds pour les technologies propres (CTF). Malgré les progrès tangibles accomplis en matière de mobilisation des ressources privées pour l'investissement grâce à une utilisation judicieuse des ressources du CTF dans les pays admissibles, on estime d'une manière générale que l'on pourrait et devrait faire mieux. Il convient en particulier d'accélérer l'octroi des fonds du CTF en utilisant des approches et instruments plus audacieux et novateurs. La présente note conceptuelle présente à ce propos des suggestions qui pourront être examinées par le comité.

II. CONTEXTE

2. Le CTF a approuvé des dépenses de 730 millions de dollars, soit le tiers environ du total des montants approuvés, pour la réalisation de programmes du secteur privé dans 10 pays. Ces montants devraient permettre de mobiliser une somme supplémentaire de 1,4 milliard de dollars de cofinancements des BMD, et 2,2 milliards de cofinancements du secteur privé¹.

3. Les enseignements tirés des premières interventions du secteur privé financées par l'intermédiaire des BMD ont été décrites dans un document où il est donné à conclure que le CTF a de cette manière réussi à mobiliser de sommes importantes de cofinancements du secteur privé. Le CTF se doit de faire preuve de la souplesse nécessaire dans la définition des conditions de financement et d'autres transactions afin de ménager la marge de manœuvre essentielle à toute négociation avec le secteur privé. Cependant, à l'échelle des pays, l'allocation des fonds est souvent assimilée à un « jeu à somme nulle » (*zero sum game*), et les pays bénéficiaires risquent de se montrer réticents à l'idée de confier au secteur privé une portion des ressources limitées des CIF aux dépens du secteur public. Par ailleurs, même si le modèle commercial fondé sur les plans d'investissement nationaux fonctionne bien pour le secteur public, il risque de s'avérer trop contraignant pour le secteur privé, compte tenu des occasions d'affaires qui existent souvent dans des pays autres que les pays pilotes, et des programmes régionaux qui permettent de répartir les risques au-delà des frontières nationales.

III. OCCASIONS DE DEVELOPPEMENT DES MARCHES DU SECTEUR PRIVE

4. Les interventions des BMD dans le secteur privé visent à tirer parti des occasions commerciales en tenant compte des priorités générales des pays et des programmes. En vertu des procédures en vigueur au sein du CTF, les propositions des BMD pour le secteur privé doivent respecter les allocations nationales et sectorielles préalablement approuvées. Cette situation crée une double contrainte. Or, pour permettre aux

¹ Aux fins du présent document, les projets du secteur privé sont ceux dont les financements transitent par les branches des BMD intervenant auprès du secteur privé. Les investissements du secteur privé dans le cadre du CTF peuvent aussi prendre la forme d'initiatives ou partenariats public-privé (PPP) dans le cadre desquels le secteur privé procure un service pour lequel il reçoit un paiement (habituellement d'un organisme public), ou de programmes d'investissement public donc certains éléments sont financés par des entités du secteur privé.

interventions du secteur privé de contribuer pleinement à l'atteinte des objectifs du CTF, il conviendra de lever ces contraintes en tout ou en partie.

5. Il existe dans beaucoup de pays à revenu intermédiaire (ou à faible revenu) autres que les pays pilotes du CTF des occasions novatrices et transformatives de mobilisation du secteur privé pour la lutte contre les GES. En offrant à ces pays l'accès au CTF, on permettrait aux BMD de profiter de telles occasions. Les critères d'admissibilité pourraient être conçus de manière à insister sur des aspects particuliers du climat des pays ou de leur économie sobre en carbone. Un processus d'allocations sectorielles plus souple permettrait aux BMD de tirer parti des occasions offertes par l'évolution du marché dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Par exemple, si l'objectif global était de créer une masse critique d'interventions dans le marché des énergies renouvelables, toute intervention répondant à certains critères prédéfinis pourrait être autorisée dans n'importe quel pays admissible.

6. Des estimations grossières établies par les BMD donnent à penser que si on pouvait compter avec plus de certitude sur la disponibilité de financements concessionnels et sur une plus grande souplesse quant au choix des instruments et des pays bénéficiaires, on pourrait bénéficier d'un portefeuille supplémentaire d'une valeur de 3 à 4 milliards de dollars (dont 500 millions environ de ressources supplémentaires ou redistribuées du CTF) dans le cadre de 2 ou 3 sous-programmes réalisés sur une période de 12 à 18 mois.

IV. PROPOSITION CONCERNANT UN PROGRAMME GLOBAL POUR LE SECTEUR PRIVE

7. Il convient de garder à l'esprit que l'intention n'est pas de remplacer l'actuel modèle de plans d'investissement pilotés par les pays, mais plutôt d'offrir une voie de rechange pour l'acheminement des fonds vers des projets pilotés par le secteur privé. Le programme global pour le secteur privé (*Global Private Sector Program – GPSP*) aurait pour objectif de financer des programmes ou des opérations de grande ampleur (au plan des résultats et des incidences en matière de développement, de mobilisation du secteur privé et d'investissements au titre du CTF) et réalisables rapidement (transfert plus rapide des ressources du CTF, procédures de traitement plus efficaces), tout en respectant les priorités des pays et les objectifs des programmes du CTF.

8. Le GPSP consisterait en une enveloppe spéciale de ressources du CTF à utiliser dans le cadre d'un petit groupe de sous-programmes particuliers approuvés par le comité du fonds fiduciaire. Les sous-programmes en question autoriseraient l'accès de tous les projets admissibles par le biais d'une ou plusieurs BMD. Tout nouveau GPSP devrait répondre aux principes et objectifs globaux du CTF, y compris le cadre des résultats. Les BMD seraient chargées d'assurer le suivi des résultats, de promouvoir la responsabilité en matière d'utilisation des ressources, et de compiler et de diffuser les résultats et les acquis.

9. Le GPSP continuerait d'utiliser un éventail d'instruments financiers (dette, fonds propres, structures subordonnées, garanties) ainsi que l'assistance technique

complémentaire aux fins du renforcement des capacités. Conformément au rôle de catalyseur que remplit le CTF et aux pratiques en vigueur, le GPSP devrait pouvoir prendre des risques que les prêteurs commerciaux ne sont pas en mesure d'assumer. Le principe du moindre degré de concessionnalité continuerait de s'appliquer.

V. GOUVERNANCE ET PRISE DE DECISIONS

10. Les processus proposés de gouvernance et de prise de décisions visent à accroître l'efficacité opérationnelle, à tirer parti des meilleures pratiques et à profiter du réseau existant des CIF et des avantages comparatifs offerts par ses partenaires. Les sous-programmes du secteur privé seraient approuvés par le comité du CTF, qui s'occuperait également de l'allocation des fonds, afin de faciliter la mise à l'échelle grâce au financement de gros tout en assurant une distribution rapide des financements conformément aux objectifs du CTF. Les projets du secteur privé, approuvés en vertu d'une enveloppe attribuée par le biais d'une BMD, rendront compte de leurs résultats au niveau du portefeuille appuyé par cette allocation.

11. Les BMD collaboreraient avec les pays conformément aux procédures habituelles pour assurer la compatibilité des stratégies des pays, des BMD et du CTF. Le GPSP ne devrait en aucun moment engager plus de [20/30/40 %] de ses fonds dans un seul et même pays. Le comité du fonds fiduciaire souhaitera peut-être également se pencher sur la possibilité d'imposer des limites régionales de concentration. Un comité d'experts de l'extérieur pourrait être appelé à aider le comité du CTF à prendre des décisions sur le choix des sous-programmes.

12. Les BMD qui se chargent seules de la mise en œuvre d'un sous-programme seront responsables de prendre les décisions pertinentes au sujet du choix des projets à financer au titre de ce sous-programme.

13. Les sous-programmes qui doivent être mis en œuvre par plus d'une BMD s'occuperont d'établir la répartition des ressources approuvées entre les BMD participantes. Les BMD assureront le suivi des allocations et pourraient accepter de modifier la répartition des ressources entre elles afin de faciliter l'atteinte des objectifs du sous-programme. Les BMD aviseront le comité du fonds fiduciaire de toute réaffectation des ressources entre les BMD participantes. L'une d'elle sera désignée pour assurer la qualité des rapports transmis au comité du fonds fiduciaire.

14. Le comité du Fonds fiduciaire sera avisé de chaque projet approuvé au titre d'un sous-programme conformément aux procédures actuelles relatives aux programmes du secteur privé². Les BMD participant à un sous-programme seraient responsables de faire

² Voir le document du CTF intitulé « *Produits financiers, conditions et modalités d'examen applicables aux opérations du secteur privé* », 24 octobre 2102, annexe B, page 16 : « *Pour assurer la responsabilisation des intervenants qui utilisent la plateforme-cadre pour la réalisation de projets du secteur privé et comme en est convenu le comité du fonds fiduciaire, et pour veiller à fournir aux membres du comité du fonds fiduciaire les données dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur rôle en ce qui a trait aux projets du secteur privé, les BMD établiront un rapport à l'intention du comité du fonds fiduciaire, au moment de la clôture financière de chaque projet (lorsque les détails concernant le*

état des progrès réalisés à l'Unité administrative des CIF, au comité des BMD et au comité du CTF, et de veiller à ce que le sous-programme soit mis en œuvre conformément aux règles et procédures prescrites par le CTF. L'Unité administrative des CIF et le Comité des BMD seraient habilités à formuler des recommandations au comité du fonds fiduciaire concernant la répartition des ressources financières entre les divers sous-programmes, en cas de concurrence entre ces derniers ou si un des sous-programme se montrait capable de décaisser les fonds et d'obtenir des résultats plus efficacement que les autres.

15. Il appartiendrait à l'Unité administrative des CIF de veiller au suivi opérationnel stratégique du GPSP, en étroite collaboration avec le comité des BMD, en tenant compte des conclusions des rapports préparés par les BMD conformément aux directives sur le suivi. Le comité du CTF procédera à un examen annuel du GPSP et pourrait prendre les décisions suivantes : ajustements apportés à mi-parcours aux objectifs, critères et priorités des sous-programmes³ ; attribution de fonds supplémentaires, le cas échéant ; annulation des financements prévus au départ mais inutilisés, si le programme ne parvient pas à respecter les étapes de son calendrier d'exécution.

VI. INCIDENCES JURIDIQUES

16. Pour que le comité du fonds fiduciaire puisse jouir de l'autorité requise pour convenir d'un nouveau modèle commercial d'allocation des ressources du CTF tel que celui proposé dans le présent document, il sera nécessaire de modifier le *Cadre de gouvernance du Fonds pour les technologies propres* (adopté en novembre 2008 et modifié en décembre 2011), et en particulier les paragraphes 14 et 15 de la section intitulée *Accès des pays au CTF*.

VII. SUGGESTIONS DE SOUS-PROGRAMMES

Financements de gros et atténuation des risques

17. Ce sous-programme propose une mise à l'échelle des mécanismes de partage des risques et des lignes de crédit grâce au montage des transactions avec les institutions financières. Il pourrait offrir un éventail de possibilités permettant aux banques d'obtenir l'aide dont elles ont le plus besoin : partage des risques ou accès à des prêts à long terme, accompagnés d'un volet d'assistance technique. Le sous-programme serait ouvert aux grosses banques internationales, aux banques régionales et aux banques locales.

Fonds réservé au rendement énergétique et aux énergies renouvelables

18. Ce sous-programme fournirait des financements à des fonds réservés au rendement énergétique et aux énergies renouvelables qui permettraient à des promoteurs ou à des banques commerciales de monter des projets liés au climat. L'aide financière du

projet sont disponibles) sur la mesure dans laquelle le projet a respecté les 10 critères d'investissement du CTF
[traduction libre].

³ Les financements déjà engagés devraient être tenus pour acquis.

GPSP pourrait servir de deux façons : fournir du capital de risque à long terme ou des garanties au premier risque pour établir le fonds et servir d'outil de soutien au crédit pour encourager la participation d'autres investisseurs (en particulier des investisseurs du secteur privé) ; offrir une assistance technique pour appuyer la mise en place d'une réserve de projets.

Garantie pour atténuer les risques réglementaires

19. Ce sous-programme viserait à offrir une garantie partielle pour atténuer les risques réglementaires ou contractuels rattachés aux entreprises publiques ou aux engagements réglementaires dans le secteur. Il pourrait être structuré sur la base d'un portefeuille ou d'un projet, avec ou sans co-garantie d'une BMD⁴.

Financements sous forme de prêts structurés

20. Ce sous-programme fournirait des ressources financières à un fonds de crédit structuré qui les utiliserait pour l'achat de titres de créance liés au climat (prêts/portefeuilles) en se prévalant d'options d'achat de banques commerciales. Ces prêts seraient groupés en un portefeuille de dette global et vendus aux investisseurs institutionnels sous forme de billets.

Technologies émergentes d'énergie renouvelable à grande échelle

21. Les promoteurs privés hésitent souvent à engager leurs capitaux dans le développement des énergies renouvelables à cause de l'incertitude qui entoure la disponibilité des ressources — par exemple, dans le cas de l'énergie géothermique. Le potentiel de développement soulève également des interrogations compte tenu de l'absence de marchés internationaux et de réglementations concernant les prix de l'énergie. Ce sous-programme offrirait une aide pour de tels projets sous forme de prêts concessionnels ou de dispositifs de partage des risques qui viendraient s'ajouter à d'autres sources de financement (mesures incitatives de l'État, appui des BMD) pour les rendre bancables.

Sous-programme du CTF réalisé par le secteur privé et impulsé par le marché

22. L'obligation de lier l'aide du CTF aux investissements consentis par le secteur privé dans les plans d'investissement approuvés par les autorités publiques a beaucoup nui aux projets du secteur privé. Par ailleurs, étant donné que le CTF offre en moyenne des conditions beaucoup plus concessionnelles pour les opérations souveraines, on observe un problème d'incitation inhérente à accorder la priorité aux investissements du secteur public. Il est proposé d'autoriser au cas par cas les projets pertinents et/ou novateurs à tirer parti des ressources du CTF. Ces projets n'auraient pas besoin de faire partie d'un plan d'investissement national, mais seraient reconnus par les BMD et appuyés par une ou plusieurs administrations publiques.

⁴ De telles garanties pourraient devoir être renforcées par des garanties classiques du risque politique offertes par d'autres BMD, y compris celles offertes par la MIGA et d'autres prestataires d'assurance commerciale.

23. Les projets soumis par le biais de ce sous-programme devraient faire la démonstration financière concrète des avantages attendus de la contribution du CTF pour le secteur. Il est vraisemblable que les propositions recevables porteraient sur des projets nationaux novateurs dans les domaines de l'énergie renouvelable, du rendement énergétique ou du transport qui ont besoin d'obtenir des prêts simples, mais à plus longue échéance ou assortis de taux d'intérêts concessionnels. Cependant, d'autres approches nouvelles dont la pertinence tient à des contextes particuliers — par exemple, dette mezzanine /dette subordonnée et/ou prises de participation/dons pour les projets à risque plus élevé — pourraient également être proposées.