



Visite d'étude dans les villes de l'ALC

Notes sectorielles : Rôle des banques nationales de développement

Banque africaine de développement (BAD)
Fonds de développement urbain et municipal (UMDF)



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP





AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP



© 2024 Banque Africaine de Développement

Tous droits réservés -

Publié en 2024 Toutes les photos sont une gracieuseté du Groupe de la BAD.

Clause de non-responsabilité

Le présent document a été préparé dans le cadre d'une série de notes sectorielles qui mettent en évidence les caractéristiques du secteur des infrastructures urbaines, les rôles des secteurs privé et public, ainsi que les mécanismes financiers pour le financement à long terme de ces interventions urbaines. Ces notes sont préparées en tant que documents de base pour la visite d'étude dans les villes d'Amérique latine et des Caraïbes (LAC) proposée aux villes africaines au titre du Programme des villes de l'UMDF. La note sectorielle met également en lumière les expériences de la région ALC en matière de recherche de solutions aux problèmes urbains, ainsi que les enseignements tirés. Les notes reposent sur l'expérience acquise par la Banque interaméricaine de développement (BID) à la lumière de son initiative « Villes émergentes et durables » (ESCI) de 2012 à 2017. Par ailleurs, elles ont tiré parti de consultations et de travaux récents d'institutions de financement du développement et d'institutions universitaires intervenant dans le secteur.

Ce document est le fruit du travail d'un groupe de consultants externes dirigé par Ellis J. Juan (ancien chef de la Division urbaine de la Banque interaméricaine de développement), qui a bénéficié de contributions externes. Les résultats, interprétations et conclusions présentés dans cette étude ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Banque africaine de développement, de son Conseil d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque africaine de développement ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité ni l'actualité des données contenues dans cette étude et n'assume aucune responsabilité pour les erreurs, omissions ou écarts éventuels dans l'information, ni aucune responsabilité liée à l'utilisation ou à la non-utilisation de l'information, des méthodes, des processus ou des conclusions présentés.

30 janvier 2024

Contexte⁽¹⁾

Banques nationales de développement (BND)

Les banques nationales de développement (BND) sont des institutions financières détenues ou contrôlées en totalité ou en partie par un gouvernement national et qui ont reçu un mandat légal explicite pour atteindre des objectifs socioéconomiques dans une région, un secteur ou un segment de marché. Les BND sont créées pour atteindre des objectifs de politique économique spécifiques. Elles ne sont pas axées sur le profit comme le serait une banque commerciale, mais plutôt sur l'impact en termes de réalisation de leurs objectifs économiques. Les BND ont été conçues au départ comme des institutions financières étatiques qui canalisent le financement public vers la réalisation d'objectifs de développement économique tels que : i) l'accélération de l'industrialisation ; ii) le développement des infrastructures ; iii) la fourniture de solutions de logement ; iv) le soutien à l'exportation de biens et services, ainsi que de nombreux autres objectifs de développement économique. Les BND ont évolué, passant d'institutions financières générales appartenant à l'État et répondant à un large éventail d'objectifs de développement économique à des institutions plus ciblées et spécialisées visant à atteindre des objectifs de développement économique uniques (par exemple, le développement des infrastructures, le logement, l'énergie, les petites et moyennes entreprises, etc.).

Les BND recèlent un grand potentiel pour soutenir la réalisation des objectifs de développement de leurs pays, car elles disposent d'avantages uniques qui leur permettent de bien s'intégrer dans le secteur public et d'être bien en rapport avec le secteur privé national. Elles canalisent les fonds publics vers des domaines ou des secteurs où les risques perçus sont encore relativement élevés et posent des problèmes de financement adéquat par les marchés financiers privés. Toutefois, le rôle des BND dans l'octroi de crédits à long terme à des taux d'intérêt subventionnés et pour des durées plus longues a considérablement évolué, et il est nécessaire de mieux comprendre l'évolution du rôle de ces banques.

De plus en plus, depuis la crise financière mondiale de 2007-2008, suivie de crises financières

1 Les sources suivantes ont été consultées pour cette section :

- *The Role of National Development Banks in Intermediating International Climate Finance to Scale Up Private Sector Investments*, Inter-American Development Bank, 2012.
- *Funding Sources of National Development Banks*, University of Pekin, November 2020.
- *Sustainability and Infrastructure Investment: National Development Banks in Africa*, Global Economic Governance Initiative, Boston University, July 2016.
- *Is There a Case for National Development Banks in Africa? Conceptual Rationale and Empirical Evidence*, Political Economic Research Institute, University of Massachusetts Amherst, May 2021.
- *Assessing the effectiveness of National Development Banks in Africa*, United Nations, Economic Commission for Africa, November 2022.
- *The Changing Role of National Development Banks in Africa, Business Models, Governance and Sustainability*, Université du Ghana, Business School, 2023.
- *World Bank, Global Review of Public Infrastructure Funds*, June 2020.





régionales successives (notamment celle survenue en Europe du Sud en 2012), la pandémie de COVID-19 et, plus récemment, les conséquences économiques mondiales de la guerre en Ukraine ont aggravé les contraintes budgétaires des pays. Ce facteur a exercé une pression supplémentaire sur l'utilisation des fonds publics par le truchement des BND. Ces contraintes budgétaires et la nécessité d'utiliser intelligemment les fonds publics disponibles font évoluer le rôle des BND, qui ne sont plus de simples institutions de financement subventionnées à long terme, mais des mobilisateurs de capitaux privés à des fins de développement économique, ce qui a un impact sur la gamme des produits financiers proposés sur le marché (des prêts à long terme aux dérivés de crédit).

Parallèlement à ce changement visant à optimiser la mobilisation des capitaux privés (par unité de soutien financier public), les BND ont également été persuadées d'apporter des réponses aux nouveaux défis nationaux, notamment le chômage, l'équité, la redistribution et l'inclusion, les maladies et les pandémies (VIH/Sida, paludisme et COVID-19) et, plus récemment, le changement climatique. Les BND privilégient les investissements dans l'atténuation et l'adaptation, ce qui a un impact sur les modèles d'entreprise en fonction desquels ces institutions ont été mises sur pied. Elles peuvent jouer un rôle crucial en favorisant le développement de leurs propres marchés de capitaux locaux dans le cadre de leur rôle évolutif de mobilisation de capitaux privés supplémentaires. Les BND pourraient canaliser l'aide publique pour contribuer à la mise au point de nouvelles catégories d'actifs financiers (par exemple les obligations d'infrastructure, les obligations vertes, les obligations liées au développement durable, etc.) qui généreraient une nouvelle demande de la part des investisseurs institutionnels. L'un des nouveaux rôles que ces institutions devraient jouer consiste à capter une partie des liquidités disponibles sur les marchés de capitaux locaux et à canaliser ces fonds vers la réalisation des objectifs de développement économique ciblés.

Cependant, une mauvaise utilisation du financement des banques de développement peut entraîner des risques budgétaires et des distorsions sur le marché du crédit. Afin d'éviter ces écueils potentiels, les banques de développement doivent avoir un mandat clair, être à l'abri de toute ingérence politique, se concentrer sur les défaillances importantes du marché et les domaines où le secteur privé est absent, assurer le suivi et l'évaluation des interventions et les adapter, au besoin, pour garantir l'impact et, en définitive, accroître les niveaux de transparence et de responsabilité. Les Sections 3 et 4 de la présente note abordent les questions liées à la gouvernance d'entreprise et au cadre institutionnel qu'il convient de prendre en compte pendant la mise en place de ce type d'institutions (BND).

Considérations relatives aux BND dans la présente note

Dans le cadre de cette note, étant donné que l'objectif consiste à soutenir la visite d'étude dans des villes d'Amérique latine et des Caraïbes en tirant des enseignements des expériences de l'urbanisation rapide et de son impact sur la création d'infrastructures urbaines adéquates et durables, l'accent sera mis sur les BND qui ont vocation à promouvoir la création d'infrastructures. La note mettra l'accent sur les programmes des BND qui soutiennent le financement des infrastructures urbaines, notamment la mise au point d'obligations municipales et, plus récemment, d'obligations liées au changement climatique et d'autres instruments financiers.

L'Amérique latine compte de nombreux exemples réussis d'institutions de développement nationales et infranationales qui accordent des financements afin de faciliter la mise en œuvre des programmes mondiaux (tels que les ODD) dans les villes et territoires de la région. Au nombre des exemples figurent, notamment la Caixa Econômica Federal (CAIXA) et la BNDES au Brésil, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) et la FINDETER en Colombie, ainsi que le Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR).

Expériences des banques nationales de développement en Amérique latine

Caixa Economica Federal (CEF), Brésil⁽²⁾

Fondée par l'empereur Dom Pedro II en 1861 en tant que banque ayant vocation à encourager l'épargne de la population, la CAIXA est devenue une institution publique chargée de stimuler le développement du Brésil avec pour mission de promouvoir le bien-être de la population brésilienne. La banque a joué un rôle décisif pour le développement urbain et l'accès démocratique aux droits du citoyen à un niveau de vie décent, contribuant directement à l'amélioration de la vie des populations grâce à son intervention constante dans des secteurs tels que le logement, l'assainissement, l'infrastructure et les services financiers. La CAIXA fournit des services bancaires de base et assure la mise en œuvre et le suivi des initiatives du Gouvernement fédéral en matière de financement du logement, de développement urbain, de prêts commerciaux, de gestion des fonds d'investissement et des programmes sociaux, ainsi que de transferts de revenus. Elle est l'une des plus grandes banques de détail de la région, dont l'objectif de développement touche des secteurs clés de l'économie nationale (épargne, logement, réseau financier de protection sociale et infrastructure urbaine).

La CAIXA est également responsable de la gestion de prestations sociales telles que le Fonds d'indemnités de licenciement, le Programme d'intégration sociale et les prestations de chômage. En outre, elle gère des fonds et des programmes gouvernementaux tels que le Fonds de compensation des variations salariales, le Fonds de crédit-bail résidentiel, le Programme de prêts de soutien, le Programme d'aide financière aux étudiants, le Fonds de développement social et le Fonds national pour le logement d'intérêt social, ainsi que l'assurance-logement au titre du Programme national de financement du logement.

2 Les sources suivantes ont été consultées pour cette section :

- Caixa, BRGAAP, Financial Report, Third Quarter 2023
- Caixa, Management Report, 2023
- Caixa, Results Presentation, Third Quarter 2023
- Caixa, Investors Presentation, Third Quarter, 2023
- World Bank and UK Government, Payments Systems, CAIXA, December 2021
- Enhancing the Role of National Development Banks in Supporting Climate-Smart Urban Infrastructure. A Policy Brief for the Cities Climate Finance Leadership Alliance, August 2020
- World Bank, IEG, CAIXA, Solid Waste Management Program, July 2018
- CAIXA, Sustainability Report, 2018
- CAIXA, Institutional Presentation, December 2017
- Caixa-InterAmerican Development Plan, Emerging and Sustainable Cities Initiative, Action Plan, 2012

La CAIXA supervise le programme de loterie fédérale, qui fournit des ressources pour les activités et les programmes de promotion de la citoyenneté. L'institution financière participe également à la vie quotidienne des populations en promouvant des activités artistiques, culturelles, éducatives et sportives par le biais de sa politique de parrainage. Basée à Brasilia, elle est placée sous l'égide du ministère des Finances. Elle fait partie du système financier national brésilien et contribue à la politique de crédit du Gouvernement fédéral, sous réserve des décisions et des règlements de l'organe compétent et de la supervision de la Banque centrale brésilienne et de la Cour fédérale des comptes.

Deuxième banque publique du pays en termes d'actifs (1,742 trillion de réals brésiliens, soit l'équivalent d'environ 346 milliards de dollars EU, au 30 septembre 2023), la CAIXA s'adonne à diverses activités commerciales, notamment les prêts immobiliers, les services d'assainissement de base, les infrastructures urbaines et les services bancaires commerciaux, ainsi que les activités de développement urbain et social³. Au nombre de ses services et produits bancaires figurent des comptes d'épargne, des cédules hypothécaires et des séquestres judiciaires. La CAIXA propose une large gamme de produits et de services financiers, en particulier, des comptes courants et d'épargne, des comptes salaires, des prêts personnels et immobiliers, des prêts automobiles, des lignes de crédit, des cartes de crédit, des placements, l'assurance vie et l'assurance habitation, l'assurance automobile, la gestion d'actifs, ainsi que des services bancaires en ligne et par téléphone. Avec plus de 100 000 employés, elle dessert plus de 86 millions de clients par le truchement de 4 200 agences et points de service, et plus de 31 000 guichets automatiques. Le nombre de cartes de débit et de crédit de la CAIXA a dépassé les 103 millions.

Organisation et structure

La CAIXA est le principal agent financier du gouvernement pour la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit de la plus grande banque publique de la région Amérique latine. La CAIXA est la première banque brésilienne en matière de montage de prêts hypothécaires, d'épargne et de crédit. Elle dispose d'une structure de gestion complexe qui lui permet de gérer ses différents secteurs d'activité commerciale et de détail. Tous ces secteurs d'activité ont un impact important sur le développement économique. En outre, la CAIXA possède quatre filiales représentant certains de ses secteurs d'activité à savoir : i) CAIXA Seguridade (compagnie d'assurance) ; ii) CAIXA Cartoes (ELA, cartes de crédit) ; iii) CAIXA Asset Management Company ; et iv) Caixa Loterias (loterie fédérale).

Répartie par classe d'actifs, la structure de la CAIXA (sur la base d'un montant total de prêts reposant sur l'actif de 1 091 milliards de réals, soit 217 milliards de dollars EU) était la suivante au 30 septembre 2023 : a) 65 % pour les actifs hypothécaires (logement) ; b) 21 % pour les prêts commerciaux, y compris les activités relatives aux cartes de crédit ; c) 10 % pour le secteur de l'infrastructure ; et d) 4 % pour l'agro-industrie. Les activités de financement municipal (infrastructure urbaine) sont incluses dans la catégorie « Infrastructure ».

3 CEF, *Management Reports, September 30th, 2023, and exchange-rates.org*

Parmi les initiatives qu'elle a prises, la CAIXA a également décidé d'inclure dans son portefeuille de produits et services des informations sur le pourcentage de ressources allouées aux initiatives et secteurs qui favorisent la transition vers une société plus juste et durable, classant ainsi son portefeuille et son volume d'affaires en fonction de l'alignement sur les Objectifs de développement durable (ODD), ce qui a un impact positif sur l'environnement, la société et le climat.

La méthodologie adoptée pour les produits et services classés comme durables prend en considération les produits et services qui contribuent à la réalisation d'au moins deux ODD, qui ne visent pas des secteurs très exposés aux risques sociaux, environnementaux et climatiques et comportent des avantages sociaux pour les populations à faible revenu et/ou des avantages directs pour l'environnement.

Des produits de prêt généraux ont été envisagés pour des secteurs tels que les prêts hypothécaires, les prêts commerciaux, les prêts ruraux, les prêts pour l'assainissement/infrastructure et le Fonds d'aide financière aux étudiants (FIES) et la tranche initiale (Faixa 1) de Minha Casa Minha Vida (MCMV). Les produits FIES et MCMV (Faixa 1) ont également été inclus, car la CAIXA est responsable de la gestion de ces contrats et de leur élaboration ; par conséquent, ils ont des impacts sociaux très importants. Il ressort de l'évaluation du volume d'affaires des produits identifiés que le portefeuille d'affaires durables de la CAIXA, en tenant compte des financements actifs en septembre 2023, comptait plus de 8,9 millions d'opérations, pour un volume d'environ 720,7 milliards de R\$.⁽⁵⁾

Protocole – Institut des villes durables

En août 2023, lors du Forum 2023 sur le développement durable des villes, un événement précédant le Sommet de l'Amazonie, la CAIXA et l'Institut des villes durables (ICS) ont signé un protocole d'intention visant à encourager les municipalités brésiliennes à respecter les Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'ICS a vocation à promouvoir, outre la protection de l'environnement, un développement équitable et durable dans les municipalités brésiliennes grâce à des initiatives de lutte contre les inégalités, ainsi que la qualité de vie de la population, les droits humains, l'engagement social et la transparence'

L'Institut élabore également l'Indice de développement des villes durables (IDSC-BR), une plateforme en ligne qui systématise les données de 5 570 villes brésiliennes à l'aide d'indicateurs axés sur l'Agenda 2030. La plateforme permet d'enregistrer les actions relatives à la durabilité et tient lieu de source d'informations pour soutenir les politiques publiques et évaluer les mesures déjà mises en œuvre. Le protocole implique un partenariat avec l'ICS pour diffuser les connaissances et appliquer l'IDSC-BR dans les municipalités brésiliennes, parmi d'autres initiatives visant à promouvoir l'Agenda 2030 dans le pays. Ainsi, les interventions possibles de la banque pour promouvoir la formation, les produits et services appropriés la distinguent des autres banques, et aident les municipalités à accomplir des progrès en vue de la réalisation des indicateurs des ODD.

Ainsi, la banque consolide son rôle en matière de promotion des investissements dans les municipalités qui s'emploient à améliorer leurs indicateurs et l'octroi de prêts pour des projets stratégiques locaux dans le domaine de l'environnement et de la durabilité.

5 72 % dans le secteur hypothécaire (logement) ; 8 % dans le secteur commercial (prêts étudiants et autres) ; 18 % dans les secteurs de l'assainissement et des infrastructures ; et 2 % dans le secteur agro-industriel. Rapport de gestion de la CEF, 30 septembre 2023.

Coalition verte des banques de développement

Au cours d'une cérémonie organisée dans le cadre de l'événement Diálogo Amazônicos en août, la CAIXA a signé avec la Coalition verte des banques de développement une déclaration conjointe qui traduit leur engagement à fournir des solutions d'investissement financier dans la région de l'Amazonie, dans le respect de l'environnement. L'initiative a commencé par la création d'un groupe de travail chargé d'étudier des mesures qui favorisent l'inclusion bancaire et la création d'emplois et de revenus pour les habitants de la région, ainsi que des projets de conservation et de préservation du biome amazonien. La Coalition renforce l'engagement de la Banque en faveur du développement durable, qui fait partie intégrante de l'objet et des valeurs de la CAIXA.

Performance financière et cotes de crédit

Pendant la période de neuf mois close au 30 septembre 2023, la CAIXA a réalisé un chiffre d'affaires total (marge financière) de 21,1 milliards de réals (soit une marge financière de 14,5 milliards de réals et des revenus de services et de commissions bancaires estimés à 6,6 milliards de réals), ainsi qu'un bénéfice net de 3,2 milliards de réals (soit une marge nette de 15 %).

Fitch Ratings a confirmé, le 26 mai 2023, la note de défaut émetteur (IDR) à long terme de la Caixa Economica Federal (CAIXA) en devises étrangères et en monnaie locale, soit « BB- », avec perspective stable. En outre, Fitch a confirmé la notation du soutien gouvernemental (GSR) « bb- » de la banque, ainsi que sa notation nationale à long terme, soit « AA (bra) », avec perspective stable. Les notes de défaut émetteur (IDR) de la CAIXA, qu'elle doit à sa GSR « bb- », sont conformes aux IDR « BB- » du Brésil. Les notations nationales de la banque mesurent son risque de crédit par rapport à ceux de ses homologues brésiliens. En tant que banque publique, les IDR de la CAIXA sont alignées sur ceux du Brésil en raison de la forte tendance des autorités à soutenir la banque. Cela s'explique par le rôle important et unique que joue la banque en matière de politique publique, ainsi que par son actionnariat gouvernemental stratégique et à long terme. Toutefois, la capacité de l'État à apporter un soutien est limitée en raison de sa notation inférieure à la catégorie investissement.⁽⁶⁾

Le principal risque de la CAIXA est le risque de crédit, qui représente 63 % du total de ses actifs. Les normes de souscription de la banque varient depuis toujours en fonction des cycles économiques, en raison de son rôle politique et de sa stratégie d'octroi de crédit aux personnes à faible revenu. Toutefois, la direction de la CAIXA a ajusté progressivement ces normes tout en faisant preuve d'un appétit pour le risque relativement plus faible et d'un niveau plus élevé de conservatisme, et en mettant davantage l'accent sur la rentabilité.

S&P Global Ratings a porté ses notes en devises et en monnaie locale pour le Brésil de « BB » à « BB- » suite à l'adoption récente d'une réforme fiscale. Même si elle sera mise en œuvre progressivement, cette réforme constitue une refonte importante du système fiscal et devrait se traduire par des gains de productivité à long terme. En conséquence, S&P Global Ratings a relevé les notes de 16 sociétés brésiliennes de services financiers et de leurs filiales qui, en l'absence de contraintes souveraines, pourraient bénéficier de notes plus élevées en raison de fondamentaux de crédit autonomes plus solides ou du soutien de sociétés mères mieux notées. La CAIXA fait partie de ce groupe. Les perspectives pour ces entités sont stables.

La perspective stable de notre notation pour la CAIXA va de pair avec celle du Brésil au cours des deux prochaines années. Les notations du pays limitent celles des institutions financières, étant donné leur exposition au risque souverain. Ainsi, nous nous attendons à ce que les notations de la CAIXA continuent d'évoluer parallèlement à celles de l'État. S&P Global Ratings pourrait relever les notes de la banque, suite à une action similaire sur les notes souveraines. En l'absence de contraintes souveraines, la CAIXA pourrait bénéficier d'une note plus élevée, étant donné que nous estimons que la banque est une importante entité de mise en œuvre des politiques publiques du pays. Par conséquent, nous harmonisons nos notations de la CEF et du risque de défaut avec celles attribuées à l'État. S&P pourrait abaisser la note de la banque, suite à une action similaire sur les notes souveraines.⁽⁷⁾

Expériences en matière de financement d'infrastructures urbaines

Projets de gestion des déchets solides

La CAIXA a signé un accord avec la Banque mondiale en décembre 2011 – assorti d'un prêt de la Banque mondiale – pour soutenir les efforts de réduction de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que l'atténuation des impacts environnementaux et sanitaires liés à l'élimination non durable des déchets solides. Le programme national financé par le prêt devait permettre de fermer jusqu'à six décharges existantes à l'horizon 2015, de construire des décharges sanitaires, d'augmenter de 4 000 tonnes par jour le volume de déchets éliminés dans des décharges sanitaires écologiquement viables, de construire des installations alternatives de traitement des déchets et d'intégrer le financement du carbone dans ces activités. En outre, il devait permettre de s'attaquer aux problèmes sociaux liés à la gestion des déchets solides en élaborant des stratégies visant à améliorer les conditions de vie, créer des emplois et réduire les risques sanitaires pour les récupérateurs de déchets et les personnes vivant sur les décharges existantes. Plus de la moitié des villes brésiliennes abritent des populations de récupérateurs de déchets.

Le projet a contribué à renforcer les capacités de la CAIXA en matière de conception de produits de prêt appropriés pour les investissements dans le secteur des déchets solides, de préparation et de gestion de projets de financement du carbone, et de structuration d'opérations mixtes (prêt/financement du carbone). Cela a permis de renforcer la capacité du secteur public, en particulier des municipalités et des institutions financières, à attirer les investissements du secteur privé pour le traitement final et l'élimination des déchets solides. Le Brésil a été l'un des pays les plus proactifs en matière de recherche d'opportunités de financement carbone dans le cadre du Mécanisme de développement propre (MDP) et est, à l'heure actuelle, le troisième pays au monde (après la Chine et l'Inde) en termes de nombre de projets du MDP en cours. L'initiative de la CAIXA a donné un coup de fouet aux projets liés au carbone du Brésil dans le secteur de la gestion des déchets solides.

⁷ 16 institutions financières brésiliennes passent à la note BB à l'échelle mondiale, Standard and Poor's, 19 décembre 2023.

PPP pour les infrastructures urbaines et municipales⁽⁸⁾

Les partenariats public-privé (PPP) existent au Brésil depuis 2004, année au cours de laquelle la législation fédérale a créé le cadre juridique nécessaire pour les rendre possibles. Depuis lors et jusqu'en 2017, une centaine de contrats de PPP ont été signés au Brésil, pour environ 160 milliards de réals brésiliens (50 milliards de dollars EU) d'investissements privés dans de nombreux domaines, notamment les hôpitaux, les écoles, l'éclairage public, l'assainissement, la gestion des déchets solides, les stades, les bâtiments publics, les transports urbains et les routes. Parmi les réussites notables, on peut citer le PPP pour les écoles de Belo Horizonte, qui soutient les services non pédagogiques dans 51 écoles, ainsi que l'hôpital Bahia Subúrbio, d'une capacité de 298 lits, qui a ouvert ses portes en 2010. Toutefois, le taux d'échec des PPP reste élevé au Brésil, en particulier pour les projets structurants et au niveau municipal. Cela s'explique essentiellement par les capacités techniques limitées des collectivités locales, l'insuffisance des ressources pour recruter des conseillers experts et l'absence de réglementations locales appropriées.

Pour relever ces défis, le Brésil a lancé, en 2016, le Programme de partenariats et d'investissements (PPI), qui a permis non seulement aux gouvernements des États et gouvernement fédéral, mais également aux collectivités locales – en particulier les grandes villes – d'accéder au financement de l'assistance technique pour la mise au point de PPP. La Banque nationale de développement économique et social (BNDES) gère ce programme. En 2017, un autre programme étatique d'un montant de 180 millions de réals brésiliens (56 millions de dollars EU) a été mis en place dans le but exclusif de financer des services techniques et spécialisés pour la structuration de projets de PPP et de concession. Ce fonds est administré par la CAIXA.

Les modèles des deux programmes sont similaires. Tout d'abord, la municipalité passe un accord avec la BNDES ou la CAIXA. Ensuite, la banque partenaire utilise les ressources du programme qu'elle administre pour recruter un bureau de consultants spécialisé qui conseillera le conseil municipal, ainsi qu'une équipe constituée par la banque elle-même, à toutes les étapes de la structuration du projet. Enfin, une fois le projet achevé, la banque est remboursée par l'adjudicataire du contrat de PPP. Si la municipalité abandonne le projet avant qu'un soumissionnaire ne soit sélectionné, elle doit rembourser la banque qui gère le programme. Ce modèle a permis de relever certains des principaux défis auxquels sont confrontées les municipalités qui mettent en œuvre des projets d'infrastructures urbaines dans le cadre de PPP.

La municipalité de Porto Alegre, capitale de l'État du Rio Grande do Sul et plus grande ville du Sud du Brésil, a été la première municipalité brésilienne à participer aux deux programmes. La BNDES aidait déjà la ville à structurer l'un des plus grands projets d'éclairage public existants faisant l'objet de PPP, dans le cadre duquel un partenaire du secteur privé a supervisé le remplacement de plus de 100 000 ampoules par des LED, puis assuré l'exploitation et l'entretien du système d'éclairage public.

Initiative « Villes émergentes et durables » (Banque interaméricaine de développement)

En juin 2012, la CAIXA et la Banque interaméricaine de développement (BID) ont signé un protocole d'accord pour la mise en œuvre de l'initiative « Villes émergentes et durables » dans les villes brésiliennes. Ce protocole d'accord définit les rôles et responsabilités de chaque institution. La BID joue un rôle de coordination pour l'application de la méthodologie ESCI dans chacune des villes brésiliennes, notamment : a) la formation du personnel de la CAIXA et des municipalités retenues, ainsi que du personnel des bureaux de consultants locaux impliqués dans la mise en œuvre de la méthodologie ; b) la supervision et le suivi de la mise en œuvre de la méthodologie ESCI, ainsi que du Plan d'action pour les interventions urbaines stratégiques ;

8 Blogs de la Banque mondiale, Promouvoir des PPP bancables dans les municipalités brésiliennes, 24 avril 2018.

c) l'évaluation et le bilan du programme ; et d) la planification stratégique pour la mise en œuvre de l'ESCI au niveau national.

Quant à la CAIXA, elle était responsable : a) de la mise en œuvre de la méthodologie ESCI dans chaque ville retenue ; b) de la coordination de toutes les relations dans les villes brésiliennes avec les parties prenantes retenues (c'est-à-dire les collectivités locales, les corporations municipales, les autorités nationales, les consultants locaux) ; c) du soutien aux activités de préinvestissement au titre des interventions urbaines stratégiques dont le financement par la CAIXA est envisagé. Le programme ESCI a été lancé par le biais d'un plan pilote qui comprenait quatre villes secondaires au Brésil (Joao Pessoa, Vitoria, Florianopolis, Recife et Palmas). Il a été conçu comme un moyen organisé d'entreprendre des projets de financement d'infrastructures urbaines durables à fort impact dans le cadre de la pratique de la CAIXA relative aux infrastructures.

Banobras (O Banco Nacional de Desenvolvimento), Brésil

La Banque nationale de développement économique et social du Brésil (BNDES) est le principal agent de financement du développement au Brésil et est détenue à 100 % par le gouvernement fédéral du Brésil. La banque a été fondée en 1952 et a, depuis, joué un rôle fondamental en stimulant le développement de l'industrie et de l'infrastructure dans le pays. Elle dispose de 34 filiales et est bien diversifiée, son groupe comptant au total 223 entreprises, dont certaines sont actives dans les domaines de la technologie, de l'énergie, du sport et du tourisme. La BNDES est l'une des plus grandes banques de développement au monde après la Banque de développement de Chine, la valeur totale de ses actifs étant estimée à 719 320 millions ou 0,72 trillion de réals brésiliens (soit l'équivalent de 143 milliards de dollars EU). À l'heure actuelle, elle est sous la tutelle du ministère de l'Économie. La BNDES est le principal instrument dont dispose le gouvernement fédéral pour promouvoir les investissements à long terme dans l'économie brésilienne. Ses actions portent essentiellement sur l'impact socioenvironnemental et économique au Brésil. La banque offre des conditions spéciales aux micro, petites et moyennes entreprises, ainsi que des lignes d'investissement social dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture familiale, de l'assainissement et des transports urbains. En cas de crise, la BNDES agit de manière anticyclique et contribue à la mise au point de solutions pour la reprise de la croissance économique. Son mandat a évolué en fonction des défis socioéconomiques du Brésil pour prendre en compte le soutien aux exportations, à l'innovation technologique, au développement socioenvironnemental durable et à la modernisation de l'administration publique. La BNDES propose des mécanismes de soutien financier à l'intention des entreprises brésiliennes et des entités de l'administration publique. Elle a un mandat souple ; en d'autres termes, son mandat officiel n'est pas limité à une mission spécifique. Selon le site Web de l'institution, sa mission consiste à « offrir des solutions financières qui apportent des investissements pour le développement durable de la nation brésilienne »⁽⁹⁾.

9 United Nations, Economic Commission for Africa, Assessing the Effectiveness of National Development Banks in Africa, November 2022

La BNDES est reconnue à l'échelle mondiale comme la plus grande entité de structuration de projets de PPP, de concession et de privatisation d'infrastructures au monde parmi ses pairs. Ceci est le résultat du travail de la Fábrica de Projetos, le Centre de projets de la BNDES. En 2022, le portefeuille de la banque comptait 148 projets en cours de structuration et 19 projets mis aux enchères, pour un montant total d'investissements prévus d'environ 383 milliards de réals brésiliens⁽¹⁰⁾. La BNDES a renforcé l'attrait des capitaux privés pour la viabilité des projets qui auraient eu du mal à être financés uniquement par des ressources publiques et joue un rôle dans la stratégie en vigueur consistant à promouvoir le développement de l'économie nationale en tant que banque à produits multiples. La banque dispose de très fortes capacités de financement de projets. En outre, elle a accordé des financements à l'étranger pour soutenir les investissements brésiliens dans les infrastructures des marchés émergents d'Afrique et d'Amérique latine.

La BNDES propose une gamme complète de produits financiers, allant des prêts-projets aux garanties et aux dérivés de crédit, tant pour la dette que pour les actions. Elle fournit également des services de gestion d'actifs, de structuration de concessions d'infrastructures, de financement de subventions, ainsi que d'assistance technique. En outre, la BNDES apporte son soutien à tous les types d'entreprises, des plus petites aux plus grandes, aux entités gouvernementales (fédérales, étatiques et municipales) et aux promoteurs d'infrastructures. Elle intervient par l'intermédiaire d'institutions financières, d'entreprises, de PME et d'entités gouvernementales.

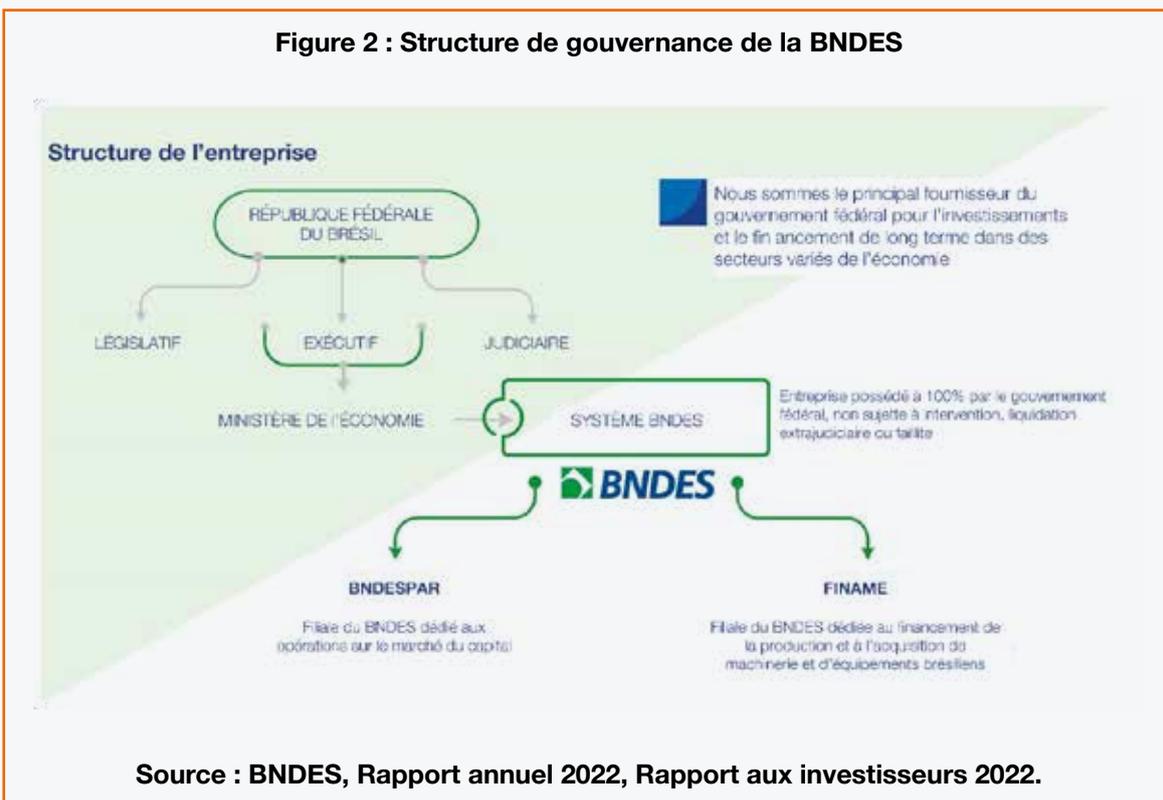
Organisation et structure de gouvernance

La BNDES est organisée en plusieurs divisions dont chacune est responsable de différents domaines et dirigée par un directeur général adjoint. Parmi les changements intervenus au niveau de son organisation interne en 2017, il convient de souligner la refonte de la Division des marchés de capitaux, scindée en deux pour permettre une plus grande participation des équipes aux processus et au suivi du portefeuille.

La structure de gouvernance de la BNDES repose sur le principe consistant à aborder les questions de manière collégiale, en privilégiant la transparence et la prise de décision collective. Elle se compose d'un conseil consultatif, d'un conseil fiscal, d'un comité d'audit, d'un conseil d'administration exécutif et de comités spécifiques. Le Conseil consultatif est l'organe de gouvernance suprême de la BNDES. Il a notamment pour mission de donner son avis sur les questions pertinentes relatives au développement économique et social du pays qui sont plus directement liées aux activités de la BNDES ; de prodiguer des conseils au président de la banque sur les lignes directrices générales relatives à ses activités ; d'approuver le budget général de la banque et de tenir des réunions une fois par semaine. La figure suivante (n° X) illustre l'organisation et la composition des principales entités de la structure de gouvernance de la BNDES. Le pouvoir de traiter les questions liées au développement économique, social et environnemental est délégué aux directeurs généraux adjoints et aux chefs de département, tel que prévu dans l'organisation interne de base de la BNDES.

10 En tant que prestataire de services au secteur public brésilien pour aider à stimuler le développement durable du pays, la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) a mis au point une réserve de concessions, de PPP et de projets de privatisation qui renforceront considérablement le dynamisme de l'économie brésilienne. Cette plateforme – BNDES Project Hub – fournit des informations détaillées sur ces projets et d'autres informations utiles sur les investissements au Brésil, et donne un aperçu des principaux secteurs. Elle est censée devenir une plaque tournante pour les investisseurs potentiels du monde entier, en les mettant en rapport avec de bons projets. Voir BNDES Project Hub, 2022.

Figure 2 : Structure de gouvernance de la BNDES



Le Conseil consultatif compte 11 membres, dont un représentant du ministère du Travail, un représentant du ministère des Finances, un représentant du ministère des Affaires étrangères, un représentant du ministère du Commerce extérieur, trois représentants du ministère du Plan, du Développement et de la Gestion, un représentant élu par vote direct des employés de la BNDES et trois membres indépendants nommés par le ministère du Plan. La Loi n° 13 303/2016 et le Décret n° 8 945/2016 ont établi des exigences spécifiques pour les membres du Conseil consultatif, notamment le fait de justifier de connaissances reconnues et d'une formation universitaire compatible avec la fonction. Ils stipulent que le processus de nomination doit être évalué par un comité statutaire de l'entreprise publique, à savoir le Comité d'admissibilité.

Figure 3 : Organigramme de la BNDES, (2023)



Source : BNDES, Rapport annuel 2021-2022, Rapport aux investisseurs 2022

Produits et services

La BNDES peut accorder des financements aux : a) prestataires de services ; b) États et municipalités ; et c) intermédiaires financiers pour les investissements dans l'assainissement de base, en accordant la priorité non seulement aux égouts et au traitement des eaux usées, mais aussi à la collecte des eaux de pluie. Elle finance aussi les projets axés sur la gestion des ressources en eau, notamment la récupération des zones humides. La BNDES apporte son assistance financière et technique à l'économie par le biais des différents produits et mécanismes décrits ci-dessous.

Financement à long terme :

Il s'agit de prêts directs aux services publics, aux municipalités et aux États, une faible part seulement étant accordée à des clients plus modestes par le biais d'intermédiaires financiers. Le volume total des décaissements de prêts pour l'assainissement de base s'est élevé à environ 800 millions de R\$ par an, ce qui représente près de 5 % à 6 % de l'ensemble du portefeuille de prêts de la BNDES. Il n'existe aucune cible pour le nombre de prêts ou le volume de prêts dans le secteur de l'eau. Il s'agit plutôt d'un système axé sur la demande. Toutefois, a posteriori, les prêts sont liés aux ODD, de sorte que la banque peut voir quel est le montant du financement lié aux différentes cibles des ODD. Les conditions d'octroi de ces prêts exigent, notamment que le montant des projets soit supérieur à 20 millions de R\$. La taille moyenne des prêts est d'environ 137 millions de R\$, mais avec des différences importantes. Les prêts pour les projets de gestion des déchets solides et les petites et moyennes municipalités s'élèvent à 45-50 millions de R\$, tandis que les prêts aux services publics peuvent atteindre 240 millions de R\$. Les prêts doivent servir essentiellement à financer le développement des infrastructures physiques, même s'ils peuvent comporter une composante « Renforcement des capacités institutionnelles ». Il n'existe pas de prêts pour le seul renforcement des capacités institutionnelles. La durée des prêts peut atteindre 34 années, mais elle est généralement d'environ 25 années. Les taux d'intérêt appliqués sont les taux de base, auxquels s'ajoute une commission d'environ 1 % pour la BNDES.

Garanties :

La BNDES gère trois fonds de garantie. Deux d'entre eux sont organisés à partir du Fonds de garantie des investissements (BNDES FGI), et le troisième est le Fonds de garantie pour la promotion de la compétitivité (FGPC). À l'heure actuelle, seul le FGI est disponible pour de nouvelles opérations.

Financement par subvention :

La BNDES accorde également des subventions non remboursables pour des programmes spéciaux. Le programme de collecte des eaux de pluie et les fonds pour l'Amazonie en sont des exemples. Il s'agit de fonds sociaux alimentés par les services publics de la BNDES. Toutefois, ces fonds sont en train d'être reconsidérés. Il s'agit de projets dont les coûts de transaction sont élevés et qui ne sont pas nécessairement viables sur le plan financier. Un autre exemple est celui de Funtec, un fonds de développement technologique. Il se concentre essentiellement sur le développement de technologies adaptées aux zones rurales et axées sur la réduction des pertes d'eau et l'efficacité énergétique.

Financement d'actions et souscription d'actions (en tant qu'investisseur) : La BNDES peut participer en tant que souscripteur de titres – c'est-à-dire d'actions, d'obligations simples, d'obligations convertibles, d'obligations de souscription, d'options et d'autres produits dérivés, outre la participation à des fonds d'investissement adossés à des actifs (créances) (FIDC) – dans des entreprises cotées en bourse, dans des émissions publiques ou privées, ou dans des entreprises susceptibles de recourir au marché des capitaux à court ou moyen terme.

Cofinancement :

Il existe peu de cas de cofinancement avec les IFI dans le secteur, et ceux-ci surviennent essentiellement dans le cadre de prêts de montants élevés accordés aux grandes entreprises de services publics. Dans ce cas, la difficulté est de parvenir à des accords sur le partage des risques et des garanties.

Assistance technique :

La BNDES fournit des services de conseil sur la structuration du financement de projets complexes, notamment les projets de construction dans le cadre de PPP. La BNDES a été reconnue comme la plus grande structure de financement de projets à l'échelle mondiale grâce à son initiative « Usine à projets »

Figure 4 : Approche multiproduits de la BNDES – Usine à projets



Finance durable

À la fin de 2021, 53,5 % des opérations de crédit de la BNDES (en tenant compte des opérations directes et indirectes non automatiques) étaient liées à des projets qui soutenaient l'économie verte et le développement social. Au cours de l'année, les décaissements en faveur des initiatives de cette nature ont atteint un montant total de 7,8 milliards de BRL et 10,0 milliards de BRL, respectivement. Environ 83 % des décaissements (53,5 milliards de BRL) de l'année ont contribué à la réalisation des Objectifs de développement durable établis par les Nations Unies, pour un total de près de 180 000 opérations. Au total, la production de 1 730 MW d'énergie éolienne a été rendue possible – permettant d'alimenter 3,3 millions de foyers, un réseau de distribution de gaz naturel de 3 197 km a été mis en service et 2 142 citernes ont été construites dans des écoles publiques rurales, entre autres réalisations au profit de la société.

Compte tenu de l'héritage environnemental de la BNDES depuis la signature de l'Accord de Paris en 2015, le soutien financier de la BNDES a permis, entre autres résultats, la plantation de 1,8 million de jeunes plants et le reboisement de 830 000 hectares de terres. Au cours de ces sept années, les opérations financées par l'institution ont permis d'éviter l'émission d'environ 74,4 millions de tonnes de dioxyde de carbone, soit l'équivalent d'environ 28 années d'émissions du parc automobile de la ville de São Paulo.

Performance financière et cotes de crédit

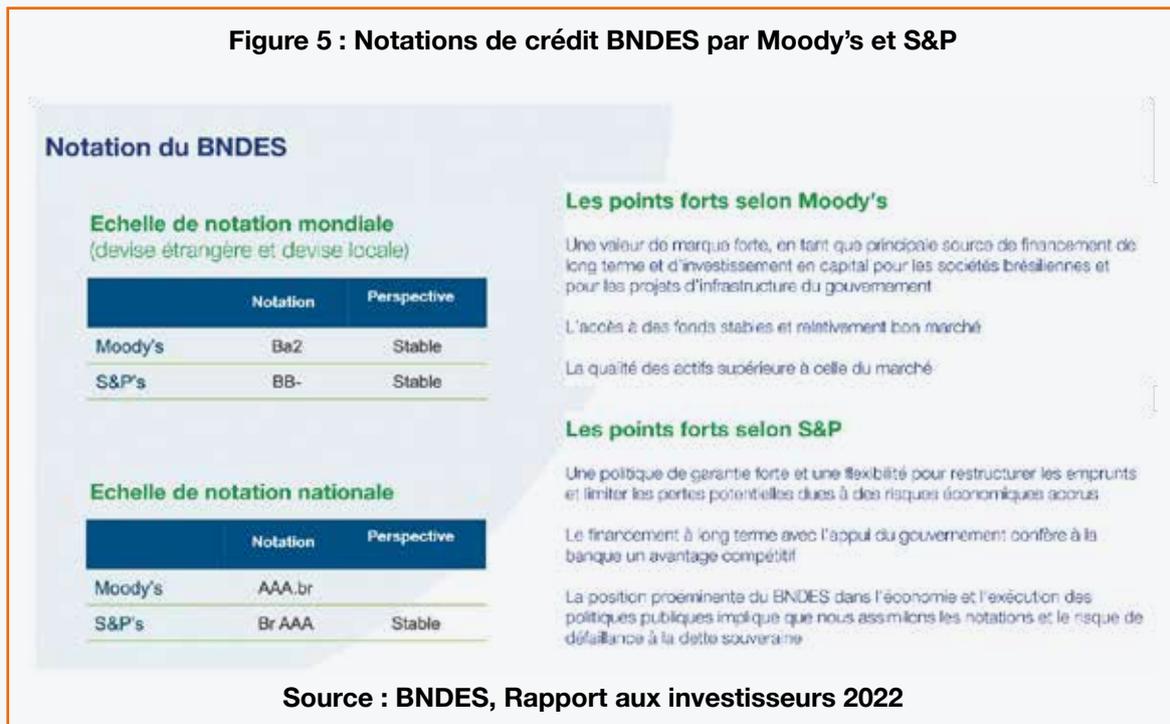
Pendant la période de neuf mois close au 30 septembre 2023, la BNDES a réalisé un chiffre d'affaires total estimé à 50,7 milliards de BRL réparti comme suit : i) revenus des opérations de prêt : 35,1 milliards de BRL ; ii) revenus de valeurs mobilières : 8,1 milliards de BRL ; et iii) revenus de placements en actions : 7,5 milliards de BRL, et un bénéfice net de 14,4 milliards de BRL (marge nette de 28 %). Le rendement des actifs pour la période de neuf mois close au 30 septembre 2023 était de 2,81 %, et le rendement des fonds propres de 14,93 %, soit un niveau supérieur à la norme pour les banques nationales de développement.

En mai 2023, Fitch Ratings a confirmé la note de défaut émetteur (IDR) à long terme de la BNDES en monnaie locale et étrangère, soit « BB- », avec perspective stable. En outre, Fitch a confirmé la note nationale à long terme de la banque, à savoir « AA (bra) », avec perspective stable. Les IDR et la GSR de la BNDES sont conformes aux IDR « BB-/Stable/B » du Brésil. L'État brésilien est l'unique actionnaire de la BNDES. La notation avec perspective stable des IDR à long terme de la BNDES est conforme à celle de l'État brésilien.

Les notes de la BNDES reflètent l'opinion de Fitch sur la forte propension des autorités brésiliennes à soutenir la principale banque de développement du pays, le cas échéant, ainsi que sa souplesse financière limitée pour le faire, comme en témoigne le niveau de l'IDR à long terme de l'État. La même note reflète la propriété intégrale du gouvernement fédéral, le statut de banque des politiques de la BNDES et son rôle en matière de mise en œuvre des politiques économiques du gouvernement. La BNDES est la plus grande banque de développement du Brésil et contribue à soutenir et encourager les activités économiques qui concourent à la croissance de l'économie brésilienne et favorisent le développement économique et social du pays. Au nom du gouvernement brésilien, la BNDES a été le principal agent gérant plusieurs programmes d'urgence qui ont accordé des lignes de trésorerie aux PME et aux travailleurs indépendants pendant la pandémie. L'exposition de la BNDES au risque de marché a considérablement diminué ces dernières années, suite à des cessions de participations d'une valeur totale d'environ 88,5 milliards de BRL entre fin décembre 2018 et fin décembre 2022, conformément au plan d'affaires révisé de la banque mis en œuvre par l'ancienne administration. Cela comprend l'objectif de la BNDES consistant à réduire la volatilité du risque de marché de ses participations, en accordant la priorité à l'allocation de capital alignée sur son programme politique, tout en s'associant avec des agents privés pour des projets d'infrastructure.⁽¹¹⁾

L'unité de gestion des risques de la BNDES procède à une évaluation des risques sectoriels, qui est révisée tous les deux ans. Elle évalue ainsi la gouvernance globale du secteur et le risque qui en découle. Cette évaluation est ensuite traduite en plafonds de crédit. La BNDES évalue les risques spécifiques des emprunteurs, sur les plans tant financier qu'environnemental. Cette évaluation est à la fois prospective et rétrospective. En ce qui concerne l'environnement, il existe une équipe spécialisée dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement qui effectue toutes les analyses et veille au respect des règles.

Figure 5 : Notations de crédit BNDES par Moody's et S&P



Expériences en matière de financement d'infrastructures urbaines

La BNDES est une banque nationale de développement qui a été créée dans le but de développer les infrastructures. Au fil des années, à l'instar de nombre d'autres banques nationales de développement, elle a élargi son champ d'action à de nombreux autres secteurs à fort impact sur l'économie (industrie, agro-industrie, petites et moyennes entreprises, secteurs sociaux, etc.). Cependant, la BNDES maintient sa vocation à devenir la meilleure BND de financement de projets et de structuration financière au Brésil et dans la région. Elle soutient les concessions d'infrastructures et les projets de privatisation depuis sa création. Elle a joué un rôle prépondérant dans le financement du secteur de l'eau au niveau municipal. Les exemples ci-dessous illustrent ces activités.

Concessions de services d'alimentation en eau et d'assainissement (2021) à Rio de Janeiro⁽¹²⁾

Le principal exemple de réussite dans ce domaine, en 2021, a été la vente aux enchères de concessions pour les quatre blocs sanitaires de Rio de Janeiro, qui a permis de récolter 24,8 milliards de BRL et devrait générer 32 milliards de BRL d'investissements. En outre, l'État d'Amapá a procédé à la concession intégrée de l'assainissement de base dans ses 16 municipalités, avec 3,2 milliards de BRL d'investissements, et l'État d'Alagoas a mis aux enchères deux autres blocs, en mettant l'accent sur le bloc B, intégrant 34 villes de l'Agreste et du Sertão Alagoanos, remporté pour un montant de 1,2 milliard de BRL (écart d'acquisition de +37,551 %). Toutes ces adjudications ont été structurées par la BNDES et prévoient l'universalisation des services d'alimentation en eau et d'assainissement pour environ 17 millions de personnes, ainsi que des investissements dans la dépollution et l'urbanisation des zones mal desservies.

Société municipale d'assainissement de l'État de Parana (SANEPAR)⁽¹³⁾

La BNDES a approuvé en 2021 une opération de financement à long terme d'un montant de 311,6 millions de BRL en faveur de la SANEPAR pour l'extension du réseau d'égouts dans les municipalités de Pato Branco et d'Arapongas, ainsi que du réseau d'alimentation en eau de Londrina, Dois Vizinhos, Ibituva et Castro. Après l'exécution du projet, qui devrait s'achever en 2025, environ 37 000 personnes auront accès à un système d'égouts et la capacité de la réserve d'eau traitée sera augmentée de 7,2 millions de litres, ce qui améliorera la qualité de vie et augmentera les niveaux de sécurité de l'alimentation en eau, notamment en réduisant les pertes liées à la distribution de l'eau traitée et l'intermittence de l'approvisionnement. En outre, selon les estimations, environ 6 500 nouveaux emplois seront créés pendant la période de construction.

Encadré 1 : Financement de la Nouvelle banque de développement pour soutenir le programme climatique de la BNDES

Le mercredi 6 décembre, le Brésil a signé deux accords de prêt d'un montant total de 1,7 milliard de dollars EU avec la Nouvelle banque de développement (NBD). Son Excellence, le Président de la République fédérative du Brésil, Luiz Inácio Lula da Silva, a assisté à la cérémonie de signature des accords pour les « prêts verts » au siège de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), à Rio de Janeiro. Ces accords ont été signés par Mme Dilma Rousseff, Présidente de la Nouvelle banque de développement, et M. Aloizio Mercadante, Président de la BNDES. Le premier prêt, d'un montant de 500 millions de dollars EU, servira à financer le programme climatique de la BNDES, qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à mettre en œuvre des mesures d'adaptation au changement climatique. Quant au prêt de 1,2 milliard de \$ EU, il soutiendra le programme d'infrastructures durables et l'assistance aux États et aux municipalités. « La mission de la NBD est de mobiliser des ressources pour des investissements dans le développement logistique, économique et social, de développer les énergies alternatives et de protéger le pays contre le changement climatique », a déclaré Mme Dilma Rousseff. La BNDES fournira des ressources aux secteurs public et privé pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de la mobilité urbaine, de l'eau et de l'assainissement, des transports et des infrastructures sociales – technologies de l'information et de la communication (TIC) – en mettant l'accent sur l'éducation et la santé. D'une durée de 24 ans, le financement permet à la banque d'utiliser jusqu'à 30 % de ses ressources pour le financement d'obligations dans les secteurs cibles.

Source : communiqué de presse, Nouvelle banque de développement, 8 décembre 2023.

12 Banque mondiale, Blogs sur les infrastructures, ALC, 2022.

13 BNDES, Rapport annuel, 2021

Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), Colombie⁽¹⁴⁾

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) est un fonds d'investissement stratégique axé sur les infrastructures durables, dont la propriété est répartie entre l'État colombien et les institutions financières internationales (IFI). Grâce à sa gouvernance d'entreprise privée, la FDN a joué un rôle essentiel dans la mobilisation de capitaux privés pour le développement du mégaprojet de route à péage de la Concession des routes de quatrième génération (4G). La FDN est une institution financière locale de développement des infrastructures qui a apporté une innovation accrue au financement des projets d'infrastructure en utilisant son bilan pour mobiliser des capitaux privés.⁽¹⁵⁾

En tant que banque nationale de développement de la Colombie, la FDN a la capacité de prêter, d'investir et de recevoir des dépôts du public. Elle agit en tant qu'institution financière spécialisée, avec une gamme d'activités de prêt, de conseil et d'investissement qui la place à mi-chemin entre un fonds d'investissement stratégique et une banque de développement, en mettant l'accent sur l'infrastructure. La FDN est constituée en banque commerciale à part entière et est supervisée par l'autorité de régulation compétente en Colombie (Superintendencia Financiera de Colombia – SFC). Elle a été créée en 2011 par la conversion d'une autre institution financière – la Financiera Energética Nacional (FEN) – qui avait soutenu le développement de l'infrastructure énergétique depuis les années 80.⁽¹⁶⁾ En 2015, la FDN est devenue une institution financière de partenariat public-privé (PPP) dont la propriété est répartie entre le ministère des Finances (MoF), avec 66 % des parts, et trois IFI – la Société financière internationale (SFISFI), la Banque de développement d'Amérique latine (CAF) et la Sumitomo Bank – avec 34 % des parts.⁽¹⁷⁾ Il s'agit d'une institution décentralisée jouissant d'une autonomie financière et dont l'objectif de rentabilité fixé par les IFI est de 10 % à 12 % de rendement des fonds propres (RFP). Le pacte d'actionnaires et les statuts confèrent à l'institution une solide gouvernance d'entreprise.

Les opérations de la FDN ont d'abord été financées par la liquidité du bilan de la FEN. Par la suite, le gouvernement colombien a décidé de financer la FDN à l'aide du produit de la privatisation d'ISAGEN (l'entreprise publique de production d'énergie électrique). Au total, un montant de 5,8 milliards de pesos colombiens (soit l'équivalent de 2 milliards de dollars EU actuels) a été investi dans la FDN sous forme de dette et de fonds propres (5,1 milliards de pesos colombiens sous forme d'obligations de premier rang et subordonnées et 0,7 milliard de pesos colombiens sous forme de fonds propres).⁽¹⁸⁾ La FDN est une institution relativement jeune, son premier accord de prêt ayant été signé en 2015. Depuis lors, elle a joué un rôle primordial dans le développement du programme 4G en Colombie. La FDN dispose d'un modèle de gouvernance solide, qui s'explique essentiellement par l'actionnariat des IFI dans l'entité. Les actifs opérationnels (prêts), au 31 décembre 2017, s'élevaient à environ 467 milliards de pesos colombiens, soit l'équivalent d'environ 162 millions de dollars EU.⁽¹⁹⁾ Outre les actifs liés aux prêts, la FDN dispose d'environ 784 milliards de pesos colombiens en rehaussements de crédit (lignes de trésorerie inutilisées) et de 1 000 milliards de pesos colombiens en prêts non décaissés (tous deux équivalents à

14 Les informations et les données de la section sur la FDN en Colombie sont tirées des deux publications suivantes de la Banque mondiale et des données publiques de la FDN : *Global Review of Public Infrastructure Funds*, juin 2020, et *Institutional Investors and Sustainable Infrastructure : A Global Review of Case Studies to finance the infrastructure gap*, février 2023.

15 Voir Structure des parties prenantes, section 2.

16 La Colombie a connu une grave crise énergétique dans les années 80, qui a conduit à la création de la FEN en tant qu'institution financière détenue par l'État pour soutenir les investissements dans la production et le transport d'énergie.

17 L'actionnariat comprend également d'autres actionnaires minoritaires (moins de 1 %). Une nouvelle capitalisation de l'institution a été achevée en janvier 2018, modifiant la structure de l'actionnariat. Le gouvernement a porté sa participation à 73 %, ce qui a ramené la participation des IFI à 26,4 %.

18 Un milliard en Colombie équivaut (idiomatiquement) à un billion aux États-Unis.

19 Chiffres préliminaires vérifiés du vice-président chargé de la planification de la FDN, calculés au taux de change de 2 868 pesos colombiens pour un dollar américain.

622 millions de dollars EU.⁽²⁰⁾ À l'heure actuelle, la FDN soutient également le programme 5G, un programme de PPP similaire – dans le secteur des transports et de la logistique – lancé en 2020 pour mobiliser des capitaux privés dans des infrastructures durables, mais en élargissant sa portée pour comprendre également les ports, les aéroports et la navigabilité des fleuves.⁽²¹⁾

Organisation et structure de gouvernance

Une partie de la stratégie adoptée par le gouvernement pour doter la FDN – sous l'égide de l'État – d'une autonomie financière, d'une gouvernance solide et d'une protection contre les ingérences politiques consistait à incorporer la propriété d'IFI de premier plan dans la structure du capital, un processus que la FDN a entamé en 2014. À la fin de 2014, le MoF détenait une participation de 73 % dans la FDN. Il était suivi par l'SFI avec 17,68 % et la CAF avec 8,84 %. En 2015, l'SFI a cédé la moitié de ses parts à la Sumitomo Mitsui Bank. La structure actuelle de l'actionnariat est résumée dans le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Structure de l'actionnariat de la FDN au 31 décembre 2017

Actionnaire	Nombre d'actions	Pourcentage
Ministère des Finances et du Crédit public (MOF)	7 794 391	73,37
Société financière internationale (SFI)	944 186	8,88
Société bancaire Sumitomo Mitsui	944 186	8,88
Banque de développement d'Amérique latine (CAF)	919 060	8,65
Actionnaires minoritaires	21 580	0,22
Actions rachetées	122	—
Total	10 623 525	100 %

Source : FDN, Rapport annuel, 2017-18

L'intégration des IFI et la mise en place de deux instruments de gouvernance importants (les statuts et le pacte d'actionnaires) ont fait de la FDN la principale entité financière détenue par l'État qui soutient le développement des infrastructures en Colombie, dans le cadre d'un modèle de gouvernance du secteur privé. La contribution des IFI a été déterminante dans les systèmes d'information de gestion et de gestion des risques, ainsi que dans l'analyse de crédit, les processus de passation de marchés et la stratégie commerciale. Les IFI, en particulier la Banque mondiale et la SFI, ont joué un rôle important de mentor dans le cadre du passage de la FDN du statut d'entreprise en démarrage à celui d'institution financière à part entière et à celui de fonds d'investissement stratégique.

20 Le vice-président chargé du développement stratégique de la FDN estime que le ratio de levier des lignes de trésorerie non utilisées est de 4 ou plus pour 1.

21 La 5G est un programme de concession multimodale qui comprendra (dans sa première vague) six projets routiers, deux projets fluviaux, un chemin de fer et trois aéroports. Le gouvernement espère que cette multimodalité rendra le secteur plus efficace, réduisant le temps et les coûts logistiques et augmentant ainsi les indicateurs de compétitivité par rapport à d'autres pays. Le programme est moins ambitieux que la 4G et s'est fixé pour objectifs de rendre les projets attrayants pour les investisseurs, de rationaliser les investissements et d'adapter le programme aux besoins des utilisateurs finaux. Cela permettra à la 5G d'atteindre les normes de la 4G, mais avec une réduction significative des coûts et des besoins d'investissement. Le premier projet de ce nouveau programme sera la route de Nueva Malla vial del Cauca (Accès Cali-Palmira), avec un investissement d'environ 350 millions de dollars EU.

Les statuts et le pacte d'actionnaires de la FDN contiennent des dispositions importantes qui ont contribué à renforcer la gouvernance de la FDN et à atténuer considérablement les risques d'ingérence politique⁽²²⁾.

Les principales dispositions concernent, notamment :

- la nomination du DG et des cadres supérieurs
- les politiques de répartition des risques et les plafonds d'approbation
- la surveillance et la gestion du bilan
- le processus de passation de marchés
- les politiques de rémunération
- la stratégie commerciale à long terme
- les dispositions relatives aux augmentations de capital par le biais d'introductions en bourse (IB)
- la gestion de la trésorerie
- les objectifs de rentabilité
- les comités d'investissement et de gestion des risques

Encadré 2 : Faits saillants en matière de gouvernance d'entreprise au sein de la FDN

La FDN est une institution financière placée sous la supervision du MoF. Elle rend compte périodiquement au Service des comptes publics du ministère des Finances. Malgré ces dispositions, le MoF ne participe pas à la gestion quotidienne de l'institution et ne l'influence pas. La FDN a ouvert son capital en tant qu'institution financière lorsqu'elle a intégré la propriété des IFI en 2014-2015. En vertu de la législation sur le secteur public en vigueur en Colombie, une fois que la participation de l'État tombe en deçà de 90 %, l'institution n'est plus considérée comme étant soumise au cadre juridique des marchés publics et les membres de son personnel ne sont plus considérés comme des fonctionnaires. Ce changement a deux conséquences importantes sur la gouvernance de la FDN : i) la FDN peut mettre en place son propre processus de passation de marchés dans le cadre du régime privé ; et ii) la FDN peut élaborer sa propre politique de ressources humaines en matière d'embauche et de rémunération.

La FDN étant une institution financière, elle est supervisée par la Surintendance financière de Colombie (SFC). Pour les titres et les nouveaux produits proposés au public, la FDN respecte les règles de la Bourse de Colombie (Autoregulador del Mercado de Valores en Colombia – AMV). Étant donné qu'elle est toujours considérée comme une institution financière publique, elle doit se conformer à d'autres règles et processus gouvernementaux. Parmi les plus importants figurent la Loi n° 1712 sur la transparence publique, qui exige que la FDN se conforme aux directives relatives à l'information publique pour ses activités ; le Contrôleur général, dans sa fonction d'audit des processus et des fonctions publics ; et le Bureau de la comptabilité générale (BCG), auquel la FDN soumet les rapports nécessaires à des fins de consolidation budgétaire.

La FDN est considérée comme une institution décentralisée. Elle ne fait pas partie du processus budgétaire du secteur public ni ne dépend de sources budgétaires pour son financement. La FDN est financièrement autonome. Sa licence bancaire lui permet de se financer sur les marchés financiers en vertu d'une définition élargie.

Source : Processus de gouvernance d'entreprise et département des affaires juridiques de la FDN.

22 L'une des dispositions les plus sensibles et les plus transformatrices est l'accord sur les objectifs de rentabilité. Le pacte d'actionnaires indique la nécessité d'adopter un objectif de rentabilité. Par la suite, le Conseil d'administration a fixé un taux cible de rendement des fonds propres à moyen terme (une fourchette comprise entre 10 % et 12 % au départ). Cette disposition permet de bien équilibrer le débat « positif » entre les objectifs de développement et les objectifs de rentabilité d'une institution publique. C'est en raison de cette disposition en vigueur que, dans le spectre entre un fonds d'investissement stratégique et une banque de développement, les auteurs considèrent que la FDN est plus proche de la définition d'un fonds d'investissement stratégique.

Les statuts et le pacte d'actionnaires de la FDN confèrent à l'institution une gouvernance d'entreprise de type privé, à l'instar de toute autre entité du secteur privé agissant en tant qu'entité financière à part entière. L'Assemblée des actionnaires est l'organe directeur suprême de l'institution. L'actionnaire principal (MoF) nomme le président du conseil d'administration, dans le cadre d'un processus de sélection sous-traité à une agence privée de recherche de talents reconnue. Le conseil d'administration choisit le directeur général (DG). La nomination du DG doit être approuvée par l'SFI et la CAF. Le conseil d'administration comprend quatre comités différents (Investissements, Risques, Audit et gouvernance, Talents et Développement durable). La FDN est gérée au plan interne par sept vice-présidences différentes (Finance structurée, Services de conseil, Finance et administration, Gestion du crédit et du risque, Opérations et technologie, Développement de nouvelles activités et innovation, et Affaires juridiques) et 21 comités de gestion différents. L'Annexe 1 fournit de plus amples informations sur la gouvernance d'entreprise et le cadre institutionnel de l'institution.

Produits et services

Produits financés

Créance privilégiée

La plupart des engagements de la FDN ont été pris dans cette catégorie et ont servi à financer une partie du programme routier 4G.

Montage financier

Consciente de la nécessité de mieux utiliser son bilan pour mobiliser des ressources sur le marché bancaire, la FDN renforce sa capacité à agir en tant que co-chef de file et chef de file dans des transactions bancaires syndiquées. Elle a joué un rôle de co-chef de file avec une institution financière internationale pour un projet routier faisant l'objet de PPP dans le cadre du programme 4G. L'IFI jouera un rôle de premier plan dans la coordination de la participation des banques internationales et la FDN un rôle similaire dans la coordination de la participation des banques locales.

Développement du marché de capitaux :

À l'aide de ses différents produits financiers, la FDN atténue les risques pour les investisseurs et améliore leur compréhension du développement des infrastructures en Colombie. Elle peut parfois jouer le rôle d'investisseur de référence en investissant dans une obligation de projet afin de rassurer les investisseurs qui ont une connaissance relativement faible de la Colombie. La FDN a notamment investi 160 millions de dollars EU dans des obligations au titre du projet 144A afin de financer des projets routiers 4G.⁽²³⁾ Dans d'autres cas, elle peut accorder un rehaussement de crédit de placement privé à une obligation 144A afin d'améliorer la structure de crédit de l'instrument et d'élargir la base d'investisseurs pour le développement de l'infrastructure colombienne (Encadré 1).

23 La règle 144 est un règlement appliqué par la Securities and Exchange Commission des États-Unis qui définit les conditions dans lesquelles des titres restreints, non enregistrés et contrôlés peuvent être vendus ou revendus. L'amendement 144A à la règle prévoit une sphère de sécurité par rapport aux exigences d'enregistrement imposées par la Loi sur les valeurs mobilières de 1933 pour certaines reventes privées de titres restreints à des investisseurs institutionnels qualifiés.

Encadré 3 : Projet d'autoroute Conexion Pacifico 3-4G

En septembre 2014, le pouvoir adjudicateur (Agencia Nacional de Infraestructura – ANI) a accordé à Conexion Pacifico 3 une concession de 25 ans pour la construction, la réfection, l'exploitation et l'entretien de plusieurs routes reliant trois régions importantes de la Colombie (Valle del Cauca, Antioquia et Eje Cafetero) au port de Buenaventura sur la côte pacifique. Il s'agit d'un projet mixte de type « existant » et « nouveau » qui s'étend sur 144 km, dont un tunnel de 3,4 km et 1,7 km de ponts et de viaducs reliant les régions d'Antioquia, de Caldas et de Risaralda. Le financement hybride du projet s'élève à 650 millions de dollars EU, dont 440 millions de dollars EU pour les études techniques détaillées, l'approvisionnement et la construction (IAC). Ce financement hybride comprend une tranche de 260 millions de dollars EU sous forme d'obligations 144A, avec un rendement de 8,25 %, une obligation libellée en UVR de 140 millions de dollars EU (397 millions de pesos colombiens) et une tranche bancaire supplémentaire. La FDN a joué un rôle essentiel dans la transaction en apportant un rehaussement de crédit (une ligne de trésorerie) à la facilité. Le financement a été structuré par Goldman Sachs et crédité de la notation « BBB- » (catégorie investissement) sur les marchés mondiaux.

Source : Obligations et prêts, 14 mars 2017.

Produits liés aux fonds propres

Compte tenu de l'ampleur du déficit de financement, la FDN doit s'employer à mobiliser des fonds propres et des emprunts. La stratégie de la FDN relative aux fonds propres consiste à attirer des investisseurs institutionnels et stratégiques ; pour ce faire, elle a lancé les deux initiatives décrites ci-dessous.

Permettre aux investisseurs de devenir des commanditaires : En tant que commanditaires, ils peuvent investir dans des fonds d'investissement locaux de type « fonds commun aveugle » – dans le but de soutenir le bouclage de ces fonds – avec le sceau institutionnel de la FDN. La FDN prévoit d'apporter un soutien en fonds propres aux projets et aux promoteurs et de renforcer la gouvernance d'entreprise des sociétés locales, entre autres services.

Créer et gérer une plateforme de co-investissement à long terme avec les fonds de pension colombiens (AFP), en coopération avec un partenaire international. Cette initiative est en phase avec les stratégies d'investissement à long terme des AFP et permettra aux investisseurs d'accéder aux connaissances et à l'expérience en matière d'investissements à long terme. La stratégie relative aux fonds propres de la FDN est complétée par la mise au point de produits de quasi-fonds propres, notamment la dette subordonnée. L'objectif est de proposer ces produits aux promoteurs du programme 4G qui peuvent avoir besoin d'une plus grande souplesse dans leur structure de capital pour obtenir un financement. L'Encadré 2 présente un exemple à cet égard.

Encadré 4 : Plateforme d'investissement – Fonds de capital-risque (Fonds d'infrastructure en actions)

La FDN, par l'intermédiaire du fonds d'infrastructure en actions de Colombie (Fondo de Capital Colombia – FDC), et la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), ont convenu de mettre en place une plateforme commune d'investissement en capital-risque pour investir en actions dans des projets d'infrastructures durables 4G et 5G. Le fonds aura une taille initiale équivalente (en pesos colombiens) à 1 milliard de dollars EU.

Le FDC a été créé en tant que fonds de capital-risque le 14 juin 2018, la FDN apportant une contribution à hauteur de 20 % et les fonds de pension locaux (Colfondos, Old Mutual, Porvenir et Proteccion) les 80 % restants.

Le 27 novembre 2018, le FDC a investi l'équivalent de 490 millions de dollars EU (49 %) et la CDPQ 510 millions de dollars EU (51 %) pour créer une plateforme d'investissement en actions conjointe gérée par l'INFRAMCO (une filiale de gestion d'actifs en propriété exclusive de la FDN). Le montant minimum de l'investissement de la plateforme commune d'investissement en actions est fixé à l'équivalent de 50 millions de dollars EU. Il s'agit d'un fonds à capital fixe d'une durée de 30 années. Jusqu'au premier trimestre 2021, la plateforme d'investissement en fonds propres a procédé à des examens préalables sur plusieurs projets. Elle n'a pas encore pris son premier engagement en fonds propres.

Source : Données de la FDN, 2018-2021.

Produits non financés

Lignes de trésorerie :

Il s'agit à l'heure actuelle du produit non financé le plus populaire du portefeuille de la FDN. En décembre 2017, la FDN disposait de cinq de ces lignes de trésorerie, avec un passif éventuel équivalent à 784 milliards de pesos colombiens (environ 274 millions de dollars EU).⁽²⁴⁾ Une ligne de trésorerie est une ligne de crédit approuvée liée à un contrat de concession. L'utilisation de la ligne de crédit est subordonnée à la réalisation de certains événements pour lesquels un crédit supplémentaire est nécessaire. La ligne de crédit tient lieu de réserve de trésorerie supplémentaire pour améliorer la solidité de la structure de financement.

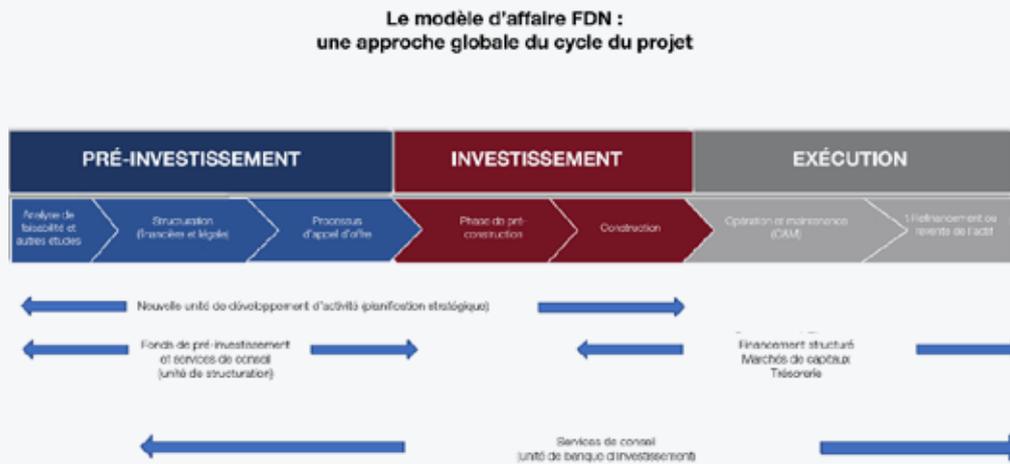
La ligne de trésorerie de la FDN soutient les cas de défaillance du pouvoir adjudicateur (ANI). Il s'agit d'un produit utilisé dans les contrats de concession 4G. La ligne de trésorerie est de facto une garantie de risque partielle couvrant les cas suivants de paiement ou de retard de paiement par le pouvoir adjudicateur (c'est-à-dire le risque réglementaire) : a) les retards liés à l'exécution du droit de passage ; b) les dépassements de coûts au-delà des estimations contractuelles de l'ANI non liés à la responsabilité du concessionnaire ; c) les retards liés au traitement de la redevance de mise à disposition ; et d) les différentiels de trafic (par exemple, un trafic inférieur à celui initialement prévu dans la concession comme référence). Le marché a trouvé ces produits extrêmement utiles, augmentant la notation de crédit de la transaction. Les lignes de trésorerie sont subordonnées par nature et peuvent être utilisées comme un mécanisme de « roulement ».

Produits d'assistance technique :

La FDN propose des services consultatifs indépendants (non liés à une opération de financement spécifique) aux organismes infranationaux en Colombie (entreprises publiques, municipalités, départements et ministères sectoriels). Les services consultatifs sont essentiellement liés à la structuration financière (pour rendre les projets d'infrastructure financièrement viables) et à l'aide à la planification des transactions stratégiques (pour l'analyse de préinvestissement associée à la conception du secteur et du projet, ainsi qu'au développement stratégique). Les services consultatifs sont fournis sur la base du recouvrement des coûts par le biais d'une combinaison d'avances sur honoraires et d'honoraires conditionnels. Ils tirent parti du régime de passation de marchés privés de la FDN en externalisant des éléments essentiels (connaissances spécialisées, études de marché, structuration juridique), ce qui permet d'améliorer la prestation et l'efficacité. En raison du caractère public de la FDN (c'est-à-dire la participation majoritaire du MoF), les entités contractantes peuvent recourir directement à ses services consultatifs (mais sans les lois restrictives liées à la passation de marchés du secteur public). Le département des services consultatifs reçoit des fonds non remboursables de différents bailleurs de fonds et IFI pour soutenir les études de faisabilité des projets d'infrastructure.

²⁴ Étant donné leur caractère incertain, ces lignes de trésorerie n'apparaissent pas dans le bilan de la FDN. Elles ne figurent que dans les notes relatives aux états financiers.

Figure 6 : Modèle d'entreprise de la FDN en matière de financement des infrastructures durables



Dans le cadre de son rôle de promotion de la participation active des investisseurs mondiaux sur les marchés locaux de la dette d'infrastructure, la FDN a invité des gestionnaires d'actifs de grande envergure à créer des fonds de créances structurées en Colombie comme mécanisme permettant aux investisseurs institutionnels locaux d'accéder à des prêts-projets à long terme, ainsi que de contribuer au développement de cette classe d'actifs sur les marchés de capitaux colombiens. Entre 2015 et 2017, la FDN a aidé Ashmore (un gestionnaire d'actifs mondial basé à Londres et spécialisé dans les marchés émergents), la CAF, BlackRock (une société de gestion d'actifs mondiale basée à New York), SUR Asset Management, SUAM (un gestionnaire d'actifs régional basé à Medellin, Colombie), et Credicorp (un gestionnaire d'actifs régional basé à Bogota) à venir en Colombie pour entreprendre des activités de fonds de créances sur les marchés de capitaux locaux. Dans le cadre de la création de trois fonds de créances locaux et du développement de leurs activités, la FDN a pris des participations mineures (allant de 3,0 % à 7,5 %) dans la création des trois fonds. Elle a aidé les gestionnaires d'actifs mondiaux à enregistrer et développer les trois fonds de créances auprès des autorités réglementaires des marchés de capitaux colombiens.

Performance financière

La FDN est une institution relativement jeune, le premier accord de prêt d'infrastructure ayant été signé en 2015. Elle a joué un rôle primordial dans la mise en œuvre du programme 4G en Colombie. Au 31 décembre 2022, les actifs opérationnels (prêts) s'élevaient à environ 1,2 milliard de dollars EU. En plus des actifs liés aux prêts, l'institution a connu une croissance relativement forte depuis 2015, en tant que principal bailleur de fonds du programme 4G. On s'attend à une croissance similaire au cours des années à venir, grâce au soutien apporté au nouveau programme de concession 5G, ainsi qu'au financement lié au changement climatique.⁽²⁵⁾

25 La 5G est un programme multimodal qui comprendra (dans sa première phase) six projets routiers, deux projets fluviaux, un chemin de fer et trois aéroports. Le gouvernement espère que cette multimodalité rendra le secteur plus efficace, réduisant le temps et les coûts logistiques et améliorant ainsi les indicateurs de compétitivité par rapport à d'autres pays. Le programme est moins ambitieux que la 4G et s'est fixé pour objectifs de rendre les projets attrayants pour les investisseurs, de rationaliser les investissements et d'adapter le programme aux besoins des utilisateurs finaux. Cela permettra à la 5G d'atteindre les normes de la 4G, mais avec une réduction significative des coûts et des besoins d'investissement. Le premier projet de ce nouveau programme sera la route Nueva Malla vial del Cauca (Accès Cali-Palmira), avec un investissement d'environ 350 millions de dollars EU.

La FDN est une institution relativement conservatrice en termes de ratios de levier financier par rapport à d'autres institutions financières à caractère commercial et même par rapport à d'autres banques de développement similaires qui financent les projets d'infrastructures durables. Selon une analyse récente effectuée par un cabinet de consultants externe (juin 2022), les ratios de solvabilité de la FDN sont très solides et, si ces ratios tiennent compte – du point de vue de la gestion des risques – du fait que la plupart des actifs en termes d'infrastructure dans son portefeuille bénéficient d'une garantie souveraine d'un type ou d'un autre (c'est-à-dire des garanties de recettes de trafic, etc.), alors la FDN pourrait faire un usage plus efficace de son capital et augmenter ses capacités de prêt.

En termes de rentabilité (bénéfice d'exploitation), la FDN a affiché une performance financière constante et positive avec une marge d'exploitation avant impôts moyenne de 30 %, ce qui, en termes comparatifs, révèle une solide performance pour des institutions similaires axées sur le financement d'infrastructures. L'impact de la pandémie mondiale s'est ressenti sur les recettes totales en 2020. Mais, heureusement, il a été rapidement compensé au cours de la période 2021-2022. Le rendement des fonds propres (RFP) (mesuré au bénéfice après impôt) s'est élevé à 6,5 % en moyenne. Si l'on utilise le bénéfice avant impôt comme mesure pour l'ensemble des recettes publiques, le RFP moyen (2018-2022) grimpe à 10,2 %.

Tableau 2 : États financiers vérifiés de la FDN – pertes et profits, 2018-2022

Compte de résultat consolidé, 2018-2022					
	2018	2019	2020	2021	2022
	(millions de US\$)				
Recettes totales	170.43	176.69	137.15	153.09	173.51
Coûts opérationnels	123.69	113.69	85.36	100.71	114.06
Pertes du portefeuille	6.56	7.71	10.37	8.19	7.06
Bénéfice avant impôts	40.18	55.28	41.42	44.19	52.39
Impôts	15.36	18.04	14.02	15.96	20.32
Bénéfice	24.82	37.25	27.40	28.23	32.07
Taux de change (Col\$/US\$):					
Moyenne de l'année	2,956.4	3,281.1	3,693.4	3,743.1	4,069.3

Source : (a) FDN, rapports annuels, (b) taux de change moyens, Banco de La Republica
 Remarques :
 (1) Recettes : inclut les produits d'intérêts, les frais et redevances, et d'autres revenus supplémentaires
 (2) Coûts opérationnels : les coûts financiers, les charges et redevances, et les coûts opérationnels
 (3) Pertes du portefeuille : les pertes sur le portefeuille de prêt et d'investissements

Source : États financiers vérifiés, 2018-2022

Notations de crédit

S&P a confirmé ses notes de crédit en devises BB+/BB, avec perspective stable, indiquant qu'elle s'attend à ce que l'ajustement budgétaire et la croissance économique continuent au cours des deux ou trois prochaines années, stabilisent le fardeau de la dette publique nette et réduisent les récents déficits importants du compte courant. En outre, S&P s'attend au maintien, dans une large mesure, de la continuité en ce qui concerne les politiques budgétaires, monétaires et économiques favorables à la croissance, pendant que l'administration du Président Gustavo Petro met en œuvre ses ambitieuses réformes sociales.⁽²⁶⁾

26 Standard and Poors, *Global Credit Ratings, Colombie*, 23 janvier 2023.

Tableau 3 : Scénarios de notation de crédit de S&P, perspectives à long terme

Scénario pessimiste	Scénario optimiste
<p>S&P pourrait abaisser la note de la Colombie au cours des deux prochaines années si le taux de croissance économique est inférieur à nos attentes, ce qui pourrait indiquer une moindre résilience économique ou une érosion de la confiance des investisseurs qui affecte l'investissement privé. S&P pourrait également abaisser la note si un dérapage budgétaire inattendu contribue à alourdir le fardeau de la dette souveraine ou si des déficits importants et persistants du compte courant affaiblissent le profil extérieur déjà faible de la Colombie.</p>	<p>À l'inverse, nous pourrions relever la note de la Colombie au cours des 12 à 24 prochains mois si la croissance économique est constamment et beaucoup plus rapide que prévu, associée à des mesures politiques qui améliorent le profil financier de l'État. Un secteur d'exportation plus important et plus diversifié, contribuant à réduire la vulnérabilité extérieure et à renforcer la résilience économique, pourrait améliorer le faible profil extérieur de la Colombie. Cette évolution, conjuguée à des déficits budgétaires moins importants qui renforcent les finances publiques en limitant la croissance annuelle du fardeau de la dette des administrations publiques, pourrait conduire à un relèvement de la note.</p>

Source : S&P, Global Ratings, 2023

Fitch a également confirmé (le 15 décembre 2022) sa note de crédit en devises étrangères « BB+ », avec perspective stable. Ces notes reflètent les antécédents de la Colombie en matière de stabilité macroéconomique et financière, complétés par une banque centrale indépendante dont la politique monétaire est ancrée dans un régime de ciblage de l'inflation et un taux de change flottant. Les notations demeurent limitées par des déficits budgétaires élevés (c'est-à-dire entraînant des augmentations relativement importantes de la dette et des taux d'intérêt par rapport à d'autres pays crédités de la note « BB »), et une forte dépendance à l'égard des produits de base.⁽²⁷⁾

Expériences en matière de financement d'infrastructures urbaines

La FDN soutient à la fois le développement des infrastructures au niveau national (c'est-à-dire les grands projets d'infrastructure ayant un impact à l'échelle du pays), notamment les programmes de concession dans le secteur du transport multimodal (programmes 4G et 5G), et les projets d'infrastructures urbaines à fort impact au niveau des municipalités, des États et des régions. Vous trouverez ci-dessous quelques-uns des projets d'infrastructures urbaines financés récemment par la FDN dans les domaines de la mobilité urbaine, de l'intégration rurale et de l'énergie renouvelable.

Projet de ligne 1 du métro de Bogota : La FDN a fourni des services de conseil technique et financier à la société Metro de Bogota. Cette société municipale est détenue à 92 % par la ville de Bogota.

27 Fitch, Ratings Action Commentary, December 15th, 2023.

Figure 7 : Faits saillants concernant la première ligne (Metro de Bogota SA)



Projet de Ligne 2 du métro de Bogota : En 2022, la FDN s'est vu confier un mandat de conseiller pour la structuration financière complète du Projet de la ligne 2. La ligne 2 aura une extension de 15,5 km et comprendra 11 stations. Les travaux préliminaires ont déjà démarré. Parmi les bailleurs de fonds potentiels du projet, la FDN a eu des entretiens avec la Banque mondiale, la BID et IDB Invest, la CAF et la Banque européenne d'investissement (BEI).

Train interurbain dans le Valle del Cauca (Cali) : Depuis 2021, la FDN conseille le GoC et le gouvernement régional du Valle del Cauca sur la structuration financière et technique de ce projet régional pertinent. Les bailleurs de fonds de la composante de préinvestissement (d'un montant estimé à 20 000 millions de pesos colombiens, soit environ 4,2 millions de dollars EU) sont les suivants : i) le gouvernement central ; ii) le département de Cauca ; iii) la ville de Cali ; iv) FONDES ; et v) UK Prosperity Fund.

Figure 8 : Faits saillants concernant le projet de train interurbain dans le Valle del Cauca (Cali)



Restructuration de Transcaribe : Transcaribe SA est la société municipale de la ville de Carthagène responsable du système de transport en commun. Elle compte 21 lignes différentes et le nombre de passagers par jour avant l'éclatement de la COVID-19 s'élevait à environ 140 000. En 2021, la société municipale a retenu les services de la FDN pour l'aider à assurer la restructuration financière et juridique de l'entité.

Medellin, Avenue 80, Train urbain léger : La FDN a conseillé la société municipale, Metro de Medellin, dans la structuration du financement de la nouvelle ligne de l'Avenue 80. Les accords de financement ont été conclus en 2022. Le projet a été financé à l'aide d'un investissement public, le gouvernement central assurant 70 % du financement et la municipalité de Medellin les 30 % restants.

Figure 9 : Faits saillants concernant la nouvelle ligne de métro de l'Avenue 80 de Medellin



Infrastructure agricole – Districts d'irrigation, Phase II : La FDN apporte un soutien au ministère de l'Agriculture et l'Agence de développement rural (ADR) pour l'exécution d'une étude de faisabilité en vue de la promotion et du développement de systèmes d'irrigation en milieu rural. La Colombie affiche l'un des plus faibles pourcentages de terres agricoles desservies par un système d'irrigation. Seuls 6,6 % de la superficie totale des terres arables du pays (soit 1,1 million d'hectares sur 18,4 millions) sont desservis.

Énergie renouvelable – accès aux zones mal desservies : La FDN apporte un soutien au GoC pour l'élaboration de projets de PPP visant à fournir des services d'électricité par le biais de systèmes d'énergie renouvelable non conventionnels, notamment des mini réseaux alimentés par de l'énergie solaire photovoltaïque.

FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial), Colombie

Par FINDETER, l'on entend la Société financière pour le développement territorial S.A. (Financiera de Desarrollo Territorial S.A.). Elle a été fondée en 1989 par le décret suprême n° 57. Il s'agit d'une société détenue par l'État colombien, créée avec la participation exclusive d'entités publiques, dotée d'un statut juridique, d'une administration autonome et d'un capital indépendant, soumise au système national de réglementation industrielle et commerciale pour les entreprises publiques et liée à l'Hacienda et au ministère du Crédit public. La FINDETER est la banque de développement colombienne spécialisée dans le financement à long terme de projets d'infrastructures durables infranationales, notamment dans les domaines du logement, de l'eau et de l'assainissement, de l'électricité, des infrastructures municipales et, plus récemment, de projets liés au climat.

La FINDETER fonctionne comme un prêteur de second rang et accorde des prêts à taux réduit aux banques commerciales nationales qui les rétrocèdent aux entités locales pour le financement de projets d'infrastructure. Elle a été créée au départ avec des fonds propres de l'État colombien et des prêts de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement. Grâce à sa bonne cote de crédit, elle peut emprunter à des taux plus avantageux que ceux appliqués aux banques commerciales et fournir à celles-ci des capitaux de prêt, alors que les banques commerciales conservent 100 % du risque de crédit des emprunteurs municipaux. Une clause d'interception volontaire joue un rôle essentiel dans le rehaussement du crédit, en augmentant la sécurité et la confiance des investisseurs, tant pour la FINDETER que pour le prêteur de premier rang.

Contexte : Suite à la décentralisation en Colombie dans les années 80, de nombreuses municipalités ont éprouvé des difficultés à accéder au financement de projets de développement, n'ayant que peu ou pas d'expérience en matière d'emprunt à long terme. De même, les prêteurs commerciaux n'avaient pas l'habitude d'accorder des prêts aux administrations municipales.

La FINDETER a été créée pour faciliter la décentralisation des collectivités locales et répondre aux contraintes de financement à long terme des projets d'infrastructure. En tant qu'intermédiaire financier spécialisé, elle canalise les transferts du gouvernement central vers ces collectivités par le biais de ses prêts aux institutions financières de premier rang, essentiellement les banques commerciales. Les coûts sont réduits grâce au réescompte des prêts que les banques commerciales accordent aux emprunteurs locaux. Outre les activités de prêt, une assistance technique est apportée aux prestataires de services ayant accès aux financements de la FINDETER, généralement sous la forme d'un soutien à la préparation de projets. Le statut de prêteur de second rang de la FINDETER en fait un type non classique de fonds de développement municipal. La Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale ont financé la FINDETER, dès le départ. Le gouvernement colombien a servi de garant pour les prêts multilatéraux. Le financement de la FINDETER provient principalement de l'émission de certificats de dépôts à terme (un certificat d'épargne à échéance fixe émis par une banque), mais elle continue d'avoir accès à des financements à long terme auprès d'institutions multilatérales. Les revenus des prêts existants permettent de financer une grande partie des activités de la FINDETER.

La combinaison réussie de financements concessionnels et commerciaux au niveau national a stimulé la participation des autorités municipales aux marchés locaux du crédit, contribuant ainsi au développement à long terme du marché. Au nombre des enseignements tirés à cet égard figure la capacité des prêteurs de second rang à jouer un rôle important dans le développement du marché du crédit municipal. La FINDETER a adopté un certain nombre de rôles pour répondre aux exigences du marché, notamment en assurant le réescompte des prêts, mais aussi en apportant une assistance technique aux collectivités locales pour la conception des projets. Cela s'est avéré essentiel pour les petites et moyennes municipalités qui ne disposent pas d'un soutien suffisant ou d'une expérience préalable en matière d'emprunt. Le fait que le risque de crédit soit entièrement supporté par les prêteurs de premier rang permet à la FINDETER de bénéficier d'une plus grande souplesse et d'un potentiel d'investissement élargi. L'interception volontaire des recettes a contribué à réduire le risque. Elle rassure davantage les investisseurs (prêteurs de premier rang et FINDETER) en réduisant le risque de non-remboursement. Cette mesure constitue une forme puissante de sécurité et a contribué à promouvoir l'accès au financement commercial. La notation locale « AAA » et la notation internationale à long terme « BBB » (Fitch) du fonds ont facilité son accès aux financements à long terme.

Organisation et structure de gouvernance

Le gouvernement colombien détient la majorité des actions de la FINDETER, soit environ 92,5 %, le reste étant détenu par les collectivités locales (départements).

Gouvernement colombien (Grupo Bicentenario S.A.S) : 92,55 %

29 départements : 7,45 %*

Tableau 4 : Structure de l'actionnariat de la FINDETER⁽²⁸⁾

Actionnaire	Participation	Actionnaire	Participation
Grupo Bicentenario	92,5476 %	Guaviare	0,2487 %
Amazonas	0,2487 %	Huila	0,2487 %
Antioquia	0,2487 %	Magdalena	0,2487 %
Atlantico	0,2487 %	Meta	0,2487 %
Bolivar	0,2391 %	Nariño	0,2487 %
Boyaca	0,2487 %	Putumayo	0,2487 %
Caldas	0,2487 %	Quindio	0,2487 %
Caqueta	0,2487 %	Risaralda	0,2487 %
Casanare	0,2487 %	San Andres y Providencia	0,2487 %
Cesar	0,2487 %	Santander	0,2487 %
Cordoba	0,2487 %	Sucre	0,2487 %
Cundinamarca	0,2487 %	Tolima	0,2487 %
Choco	0,2487 %	Valle del Cauca	0,2487 %
Guainia	0,2487 %	Vaupés	0,2487 %
Guajira	0,2487 %	IFINORTE	0,2487 %
Vichada	0,2487 %		

Notes :

En 2019, le GoC, par le biais du Décret-loi n° 2111, a créé une société de portefeuille – sous un régime de société privée – afin de concentrer la propriété de l'État dans les institutions financières en Colombie au sein d'une seule société, en l'occurrence le « Grupo Bicentenario 200 » (GB 200). Les actions du GoC (dans la FDN) par le truchement du ministère des Finances ont été transférées à la société de portefeuille GB 200 en 2020. Depuis mars 2023, le GB 200 agit comme une société de portefeuille passive représentant les droits de la GoC en tant qu'actionnaire.⁽²⁹⁾

28 FINDETER, Rapport annuel, 2022.

29 Le Grupo Bicentenario a été créé à l'effet de : « Fusionner les entités publiques du secteur financier, notamment les assureurs publics et les sociétés fiduciaires publiques, afin d'éviter les doublons et de créer une entité de la branche exécutive de l'ordre national responsable de la gestion du service financier public pour atteindre des niveaux d'efficacité plus élevés ». Son objectif est, entre autres, de contrôler, gérer, concevoir, coordonner et exécuter les stratégies, les processus et les politiques générales des entités dont les actions appartiennent à des organisations ou à des entités qui constituent le pouvoir exécutif de la puissance publique et exécutent des activités soumises à la supervision de la Surintendance financière de Colombie. À l'heure actuelle, les entités financières du secteur public suivantes font partie du groupe : i) Banco Agrario de Colombia S. A. ; ii) Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.-BANCÓLDEX ; iii) Fondo Nacional de Garantías S.A. – FNG ; iv) Financiera de Garantías S.A. - FNG ; et v) Financiera de Garantías S.A. - FNG. FNG ; vi) Financiera de Desarrollo Territorial S.A.- FINDETER ; vii) Financiera de Desarrollo Nacional S.A - FDN ; viii) Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario S.A. – FINAGRO ; et ix) Positiva (compagnie d'assurance). Source : Grupo Bicentenario, rapport annuel, 2022.

Les départements de Cauca et Arauca ne sont pas actionnaires ; le département de Norte de Santander a cédé ses actions à IFINORTE.

Mécanismes de contrôle interne

Comité d'audit du Conseil d'administration

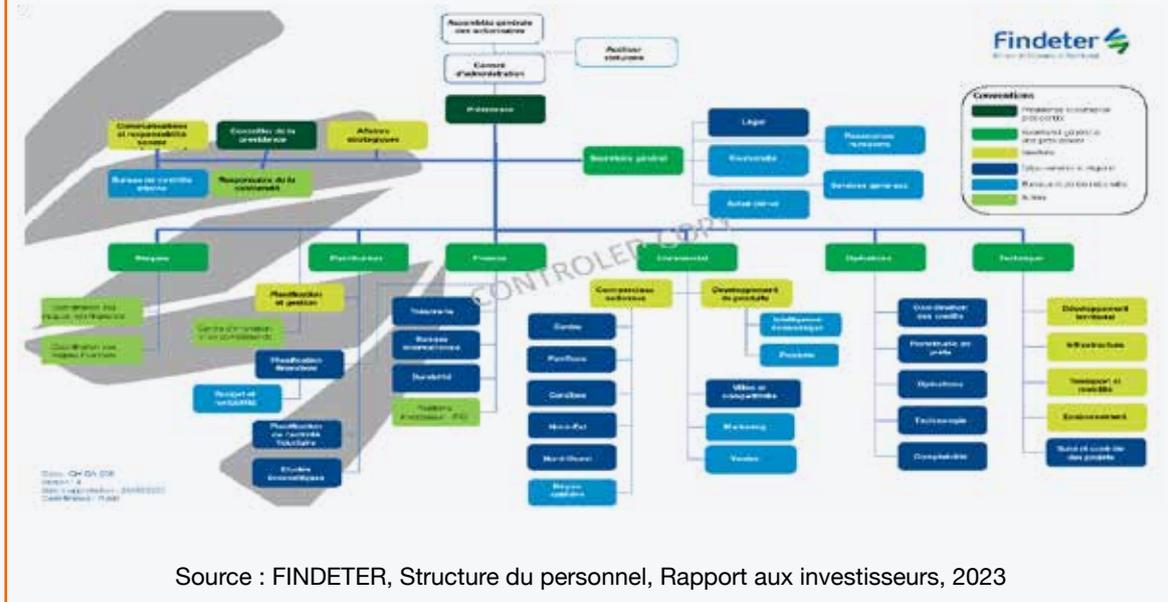
L'objectif du Comité d'audit est d'aider le Conseil d'administration à prendre des décisions relatives au contrôle et à l'amélioration du système de contrôle interne. Le Comité d'audit est chargé de définir la structure et la supervision du fonctionnement des systèmes de contrôle interne de la FINDETER, de manière à pouvoir déterminer si les procédures conçues protègent raisonnablement les actifs de l'entité, en garantissant la transparence des informations financières et leur utilisation appropriée, et en agissant conformément aux dispositions de la Circulaire externe n° 029 de 2014 émise par la Surintendance financière de Colombie, ainsi qu'à d'autres dispositions qui les modifient ou les remplacent.

Comité de coordination du contrôle interne

L'objectif du Comité de coordination du contrôle interne est de prendre les dispositions nécessaires pour garantir le fonctionnement articulé, efficient et efficace du système de contrôle interne, tel que prévu par la Loi n° 87 de 1993, dans le Décret n° 648 de 2017 et dans d'autres dispositions qui les modifient, les complètent ou les remplacent.

Ce Comité est composé du Président, du Secrétaire général, du Vice-président chargé des services financiers, du Vice-président chargé des services commerciaux, du Vice-président chargé des opérations, du Vice-président chargé des services techniques, du Vice-président chargé des risques, du Vice-président chargé de la planification et du Chef de division chargé de la planification et de la gestion. Tout travailleur qui, de l'avis du Président ou du Comité, le juge nécessaire, peut y participer en tant qu'invité. Le Comité est présidé par le Président ; en son absence, il est présidé par l'un des représentants légaux de l'entité, conformément à l'ordre prévu à cet effet dans les Statuts. Le Secrétaire technique du Comité est le chef du Bureau de contrôle de la gestion interne.

Figure 10 : Structure du personnel de la FINDETER



Produits et services⁽³⁰⁾

Les entités privées et publiques peuvent obtenir des facilités de réescompte auprès de la FINDETER pour un financement pouvant atteindre 100 % des coûts du projet, avec des échéances susceptibles d'atteindre 15 ans, y compris un différé d'amortissement de trois ans, avec la possibilité de décaissements partiels libellés en dollars EU ou en pesos colombiens, et des taux d'intérêt liés à l'indice des prix à la consommation (IPC), aux dépôts à terme fixe (DTF) ou à l'indice bancaire de référence (IBR). Toutes nos opérations de crédit sont effectuées par le biais du système de réescompte, au moyen d'établissements de crédit ou d'entités dûment autorisées. Ces ressources peuvent être utilisées par les bénéficiaires pour des fonds de roulement, des substitutions de dettes ou des projets d'investissement liés au développement d'infrastructures, à l'achat d'actifs ou à la mise en œuvre de nouvelles technologies dans 11 secteurs de l'économie, notamment la santé, l'eau potable, le logement, les transports et l'énergie. Outre les facilités de réescompte, notre portefeuille de produits financiers comprend la gestion de fonds publics, ainsi que des garanties et des avals.

Le mode de fonctionnement de la FINDETER est le suivant : une collectivité locale demande un prêt à une banque commerciale ; la FINDETER évalue la proposition de cette collectivité en même temps que la banque commerciale et, après approbation (si elle est acceptée), le paquet de prêts est accordé. Le prêteur de premier rang accorde un prêt à l'administration infranationale et la FINDETER prête ensuite le montant au prêteur de premier rang à un taux réduit. La Figure 1 illustre le processus d'escompte de la FINDETER.

La banque commerciale est responsable du remboursement du prêt réescompté à la FINDETER, indépendamment du remboursement par l'emprunteur local. Cela signifie que la banque commerciale assume 100 % du risque de crédit. Un élément crucial de la structure financière est l'ouverture par la collectivité locale emprunteuse d'un compte sur lequel sont versés les paiements intergouvernementaux. Le prêteur de premier rang (banque commerciale) a le droit d'intercepter les recettes si les remboursements du prêt ne sont pas effectués et, à son tour, d'endosser ces recettes auprès de la FINDETER.

30 World Bank, *Case Studies in Blended Finance for Water, Institutional Blending via Second Tier Lender FINDETER in Colombia, August 2016, and FINDETER, Annual Report 2022.*

Le nantissement des recettes municipales est important car, si une banque participante devient insolvable, la FINDETER peut toujours percevoir ses paiements directement auprès des emprunteurs locaux de la banque. Le mécanisme d'interception a permis de maintenir un faible pourcentage de prêts improductifs. La FINDETER accorde des échéances pouvant atteindre 15 ans, ce qui est remarquable, car la durée des prêts aux collectivités locales sans l'implication de la FINDETER ne dépasserait pas normalement 5 ans. La bonne cote de crédit et le mécanisme d'interception permettent à la FINDETER d'accorder des prêts de durées plus longues à des taux plus avantageux.

Au début, la période d'examen des projets par la FINDETER était longue, pouvant atteindre 18 mois en moyenne, ce qui limitait l'attrait de cette structure financière pour les administrations municipales. Au milieu des années 2000, une procédure simplifiée a été introduite, ce qui a permis d'augmenter l'activité de prêt. La FINDETER donne désormais des directives aux banques de premier rang, afin de confirmer que les normes ont été respectées dans les demandes de prêt. Le réescompte a lieu immédiatement après confirmation. Le succès de la FINDETER en matière de refinancement des prêts municipaux a permis aux banques commerciales de se familiariser progressivement avec les prêts aux administrations infranationales et aidé à les convaincre de prêter directement aux municipalités avec leurs propres ressources.

Finance durable

La FINDETER a été accréditée auprès du Fonds vert pour le climat en octobre 2018. Depuis, l'institution a mis en place un système de gestion environnementale (SGE) solide qui a été certifié à la norme ISO 14001. Le SGE a établi cinq programmes différents : i) Utilisation efficace de l'énergie ; ii) Utilisation efficace de l'eau ; iii) Utilisation efficace du papier ; iv) Gestion des déchets solides ; et v) Pratiques durables. Les cinq programmes ont été entièrement exécutés en 2022.⁽³¹⁾

Performance financière et cotes de crédit

Au cours de l'exercice 2022, la FINDETER a généré des recettes totales d'un montant de 1 494 milliards de pesos colombiens (COP), ce qui équivaut approximativement à 367 millions de dollars EU.⁽³²⁾ La marge financière nette (après les dépenses opérationnelles) était de 273,2 milliards de COP (18,2 %), soit 67,2 millions de dollars EU. Le bénéfice net de l'institution s'est élevé à 86,2 milliards de COP (5,7 %), soit l'équivalent de 21,2 millions de dollars EU. Sur la base de ces chiffres, le rendement des fonds propres de la FINDETER au titre de l'exercice 2022 était de 6,23 %, ce qui est supérieur à la norme pour les BND de la région.

31 *Par le biais du Programme de protection de l'environnement municipal de la KfW, la FINDETER a obtenu des contributions non remboursables d'une valeur de 910 000 euros. Ces ressources visent à améliorer les capacités internes et à renforcer le système d'analyse des risques environnementaux et sociaux de la FINDETER. Grâce au programme, l'institution peut aider les municipalités à financer des études de faisabilité pour les projets admissibles et créer des mécanismes pour vérifier le respect des exigences techniques et environnementales par les projets qui sont financés dans le cadre de la ligne de crédit pour l'eau, l'assainissement de base et la gestion des déchets solides. Source : Alliance des villes pour le leadership dans le financement de l'action climatique (CCFLC), S'appuyer sur les banques nationales de développement pour renforcer le financement d'infrastructures urbaines intelligentes face au changement climatique, juin 2021.*

32 *Le taux de change moyen pour 2022 était de 4 063 COP pour 1 \$ EU, FDN et Banco de Colombia, 2022.*

Cote de crédit du soutien gouvernemental⁽³³⁾

Les notes de défaut émetteur (IDR) et la créance privilégiée de la FINDETER sont déterminées par sa notation du soutien gouvernemental (GSR), qui est égale à l'IDR à long terme de la Colombie (BB+/Stable), à l'échelle mondiale. Les notes reflètent l'évaluation par Fitch Ratings de la propension et de la capacité du gouvernement colombien à apporter un soutien en temps opportun à la FINDETER en cas de besoin. Bien que le gouvernement colombien ne garantisse pas explicitement tous les engagements de la FINDETER, Fitch considère l'entité comme un bras intégral de l'État, étant donné son rôle dans la mise en œuvre des politiques de développement économique prévues dans le cadre du Plan de développement national du gouvernement, son rôle dans le financement des infrastructures régionales et urbaines, et la participation majoritaire de l'État. La capacité de la Colombie à soutenir la banque de développement se reflète dans sa notation souveraine. La GSR indique le niveau minimum auquel les IDR à long terme de l'entité pourraient tomber si Fitch ne change pas d'avis en ce qui concerne le soutien potentiel de l'État. Les notations nationales de la FINDETER, qui se situent au sommet de l'échelle de notation (AAA), sont des classements relatifs de la solvabilité en Colombie. Elles reposent sur l'éventualité d'un soutien de l'État, le cas échéant⁽³⁴⁾.

Expériences et programmes de financement des infrastructures urbaines

En mars 2012, la FINDETER et la Banque interaméricaine de développement (BID) ont signé un protocole d'accord (PA) pour la mise en œuvre de l'initiative « Villes émergentes et durables » (ESCI) dans les villes colombiennes. Cette initiative est une plateforme dirigée par la BID et la FINDETER qui promeut des projets stratégiques visant à transformer les villes intermédiaires par le biais de la conception et de la planification de projets afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens. La FINDETER propose une approche holistique qui prend en compte les idées d'infrastructures durables des municipalités à chaque étape du cycle de vie du projet, de la conception à la mise en œuvre en passant par le financement. La FINDETER a déjà intégré 16 villes colombiennes intermédiaires dans le programme. Neuf de ces villes ont déjà élaboré leurs plans d'action qui sont en cours d'exécution. En 2014, la BID a approuvé une ligne de crédit conditionnelle d'un montant de 600 millions de dollars EU pour des projets d'investissement (LCCPI) en faveur de la FINDETER, afin de soutenir la construction d'infrastructures urbaines durables dans les villes couvertes par le programme.

33 Fitch Ratings, Rapport de crédit, 22 octobre 2022.

34 La FINDETER a toujours maintenu de faibles taux de défaillance dans son portefeuille de prêts. En juin 2023, la banque a enregistré un résultat exceptionnel en termes de rentabilité, le ratio bénéfice d'exploitation-actifs pondérés en fonction des risques s'étant amélioré pour atteindre 5,9 %, soit un niveau supérieur à la moyenne des quatre dernières années, qui est de 2,1 %. L'augmentation significative des revenus d'intérêts, compte tenu de l'environnement de taux d'intérêt élevés et, au cours de l'exercice 2020, du fait que l'entité a négocié ses coûts financiers en faisant passer une partie de ses obligations financières de taux variables à des taux fixes, ont dopé le ratio. Fitch estime que le capital de la FINDETER est solide et dispose de capacités suffisantes pour maintenir la croissance et absorber les pertes potentielles. Les paramètres de capitalisation élevés sont soutenus par la rentabilité récurrente et la restriction légale de la banque sur le paiement de dividendes en espèces. En juin 2023, le ratio d'actions ordinaires de catégorie 1 (CET1) était de 23,1 %, ce qui est comparable à ceux de ses pairs locaux et internationaux. Source : Rapport de notation de crédit de Fitch, juin 2023.

**Tableau 5 : FINDETER – Programme ESCI en Colombie,
décaissements de prêts pour l'infrastructure urbaine (2012-2016)**

insérer tableau ici

Source : Initiative « Villes émergentes et durables » de FINDETER et de la BID, 2016.

Argentine, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional)⁽³⁵⁾

Le Fonds fiduciaire fédéral pour l'infrastructure régionale (Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional – FFFIR) est un fonds d'infrastructure argentin qui accorde des prêts aux provinces⁽³⁶⁾. Il est l'une des seules BDN de l'échantillon qui concentre ses activités exclusivement sur les entités infranationales.

Le FFFIR finance des projets de taille relativement modeste ayant un impact important sur les communautés locales (notamment le pavage des rues, la construction ou la réfection d'écoles, de stations d'épuration et d'unités de santé publique). Il s'agit d'une entité gouvernementale décentralisée et indépendante.⁽³⁷⁾ Il relève du ministère de l'Intérieur qui, en Argentine, est également responsable de l'aménagement urbain, du logement, de l'eau, de l'assainissement et des travaux publics. Le FFFIR accorde directement des prêts aux provinces (et, par le truchement de celles-ci, aux municipalités), en utilisant les revenus des fonds de coparticipation fiscale (fonds mobilisés à partir des impôts fédéraux qui sont directement distribués aux provinces) comme garantie, ce qui a permis d'obtenir un portefeuille de prêts sain, sans défaut de paiement ni comptes en souffrance à ce jour.

Le FFFIR est une institution financière non bancaire décentralisée, capitalisée à partir du produit de la privatisation en 1997 de Banco Hipotecario Nacional (BHN), l'un des principaux prêteurs hypothécaires d'Argentine.⁽³⁸⁾ Le FFFIR ne bénéficie pas d'un soutien budgétaire public annuel et a atteint le statut de recouvrement total des coûts en facturant à ses emprunteurs des taux d'intérêt fondés sur le marché et en percevant une commission pour l'assistance technique, tout en maintenant une structure de personnel légère et efficace.

35 World Bank, *Global Review of Public Infrastructure Funds, Volume II, Case Studies, June 2020*.

36 En Argentine, les provinces sont des juridictions politiques similaires aux États ou aux collectivités régionales d'autres pays.

37 Les entités gouvernementales décentralisées et indépendantes sont appelées institutions autarciques dans le contexte juridique argentin.

38 La BHN était le plus grand prêteur hypothécaire de deuxième rang en Argentine. Elle a très bien réussi à développer le marché local des titres adossés à des créances hypothécaires dans les années 90. Le gouvernement a inscrit la BHN au nombre des actifs à transférer au secteur privé dans le cadre du programme de réforme économique du milieu des années 90.

Le FFFIR est un instrument de politique publique permettant au ministère de l'Intérieur d'atteindre ses buts et objectifs en matière de développement économique local et régional, et de développer et renforcer ses relations avec les entités infranationales dans un pays fédéral. Au cours de ses 20 premières années d'existence (1998-2017), le FFFIR a reçu l'équivalent de 448 millions de dollars EU en produits de capitalisation (soit près de 40 % des actions de la BHN) et a prêté aux provinces un montant équivalant à 2 milliards de dollars EU – soit un ratio de levier proche de 5. Il n'a pas de dette en cours et sa situation financière est solide. Le FFFIR a été créé en août 1997 par la loi n° 24855. Cette loi a également réglementé la privatisation de Banco Hipotecario Nacional (BHN), indiquant que le produit de la vente des actions de l'institution capitaliserait le FFFIR nouvellement créé. Le produit de la vente a été transféré à une fiducie publique au sein de Banco Nacion en 1998.⁽³⁹⁾ Banco Nacion agit en qualité de mandataire de la fiducie du FFFIR, et le gouvernement argentin (GoA) en est le bénéficiaire final. En vertu de la loi, 30 ans après sa création, sauf modification de la loi, tous les actifs du FFFIR reviendront au gouvernement argentin.

Le Décret n° 924/97 (1997) a créé le Fonds d'assistance du FFFIR (FAFFFIR) dans le seul but de définir les modalités selon lesquelles la vente des actions de la BHN (40 % des actions en circulation) devrait initialement capitaliser le FFFIR, et les modalités selon lesquelles les actions restantes de la BHN (60 % des actions en circulation) devraient être utilisées pour capitaliser le FFFIR dans les opérations en cours (par la vente d'actions, l'utilisation comme garantie à des fins d'emprunt, etc.). Cet organe agit davantage comme un comité de surveillance du FFFIR exclusivement pour les questions liées à la capitalisation de l'institution et à l'utilisation des actions de BCN restantes dans la fiducie du FFFIR au sein de Banco Nacion.

Le FFFIR a été financé au départ par le produit de la cession partielle de la BHN. Le financement était adéquat et la stratégie de capitalisation initiale a été la clé du succès relatif de l'institution pendant les années de volatilité de l'économie argentine. En vertu de la législation actuelle, le niveau du passif éventuel du FFFIR à l'égard du gouvernement argentin est plafonné à la valeur des actions restantes de la BHN et à la position actuelle du FFFIR en matière de fonds propres.

À décembre 2016, le FFFIR avait un solde d'environ 9 000 millions de pesos argentins (soit l'équivalent d'environ 512 millions de dollars EU). Le FFFIR n'est pas endetté. À l'heure actuelle, sa dette totale (y compris la main-d'œuvre, les impôts et les autres passifs) est inférieure à 9 % du montant total de ses fonds propres. Dans ces conditions, le financement effectif du FFFIR se limite à sa seule source de financement, l'amortissement du capital et des intérêts du portefeuille qui est dû chaque année. Étant donné que le portefeuille du FFFIR a des échéances relativement brèves, en raison de la nature des infrastructures locales qu'il finance (avec des durées de 3 à 4 ans), la capacité de crédit annuelle est d'environ 1 200 millions de pesos argentins par an (soit l'équivalent de 80 millions de dollars EU).

Le principal défi auquel est confronté le FFFIR a trait à sa capacité de crédit limitée, loin des besoins d'investissement importants de l'ambitieux plan d'infrastructure de l'Argentine – qui s'élève à 132 milliards de dollars EU (Plan d'infrastructure 2017). Bien que le FFFIR se soit avéré être un instrument efficace pour le financement des infrastructures infranationales, il est limité par ses options de capitalisation. Le ministère de l'Intérieur étudie, à l'heure actuelle, différentes options de capitalisation pour relever les plafonds de prêt du FFFIR. Ces options sont décrites dans la dernière section de l'étude de cas complète de ce volume.

39 *Banco Nacion est la plus grande banque publique d'Argentine, avec de multiples fonctions en matière de développement économique local et de stabilisation des marchés financiers locaux. Elle est la banque préférée des entités du secteur public pour leurs différentes activités bancaires commerciales. Il s'agit d'une entité décentralisée jouissant d'une autonomie financière qui n'est pas soumise à la procédure de passation de marchés de droit public.*

Justification et économie des banques nationales de développement (BND)⁽⁴⁰⁾

Pour soutenir leurs stratégies de développement des infrastructures, certains gouvernements ont opté pour la création de banques nationales de développement (BND). Les défaillances du marché dans les pays en développement, qui limitent le financement à long terme en monnaie locale des projets d'infrastructure, ont joué un rôle dans la décision des gouvernements de créer ces instruments. L'absence de marchés de capitaux locaux bien développés, les contraintes de liquidité, les taux d'intérêt relativement élevés et le manque d'accès aux marchés financiers mondiaux figurent parmi les défaillances du marché qui suscitent la création de fonds d'infrastructure publics.

Ces BND (c'est-à-dire les instruments de financement) ont pris de nombreuses formes et apportent différents types de soutien financier public. De la mise à disposition d'un financement de préinvestissement pour la préparation de projets judicieux au rehaussement de crédit (garanties partielles de crédit et de risque), ces instruments soutiennent le développement d'infrastructures publiques et privées par le biais de différents mécanismes (créance privilégiée, redevances de mise à disposition, lignes de trésorerie, etc.) Cette section définira le rôle et l'utilisation des BND par rapport aux autres mécanismes publics disponibles. Elle étudiera les raisons et les motifs (c'est-à-dire la justification) qui sous-tendent le processus décisionnel de la création des BND. Elle offre un cadre pour l'analyse de la gestion budgétaire en considérant l'impact d'une BND sur les engagements budgétaires et les passifs éventuels, et donne un aperçu des questions institutionnelles et de gouvernance qui affectent sa performance.

Les BND ont été créées pour répondre à différentes contraintes sur leurs marchés financiers, notamment les restrictions réglementaires et l'accès limité aux financements à long terme à des conditions raisonnables. Ces banques peuvent également servir à améliorer la solvabilité d'une structure de financement donnée, développer les marchés de capitaux locaux pour servir de catalyseur aux investissements des fonds de pension dans les infrastructures⁽⁴¹⁾, et améliorer l'accès des investisseurs internationaux aux instruments de créance locaux qui financent les infrastructures. En Colombie, la FDN a été en mesure de rehausser la cote de crédit des obligations-recettes des routes à péage locales en utilisant plusieurs mécanismes de rehaussement de crédit décrits dans le chapitre suivant. Ces mécanismes ont permis de placer les obligations-recettes auprès d'investisseurs institutionnels locaux.

Ces BND ont adopté différentes structures institutionnelles, allant de la forme la plus courante – une banque de développement – à des fonds d'investissement stratégiques ou d'infrastructure.

40 Cette section de la note repose sur des travaux antérieurs réalisés par les auteurs. Source : World Bank, *Global Review of Public Infrastructure Funds, Volume I. Challenges Ahead and Key Factors for Success, Chapter V, juin 2020.*

41 Cela peut se faire en créant une structure à plusieurs niveaux dans laquelle l'instrument de premier rang est détenu par les fonds de pension, tandis que l'instrument subordonné est détenu par le fonds d'infrastructure public. En cas de défaillance, la première perte est supportée par le fonds d'infrastructure public et les actifs des fonds de pension sont protégés contre ce risque.

Le plus souvent, ces instruments sont des institutions financières non bancaires (IFNB), dont l'État détient la majorité du capital.⁽⁴²⁾ La caractéristique d'être une IFNB qui n'accepte pas de dépôts du public ne devrait pas empêcher ces institutions d'être soumises à la réglementation bancaire du marché national. Les institutions financières privées doivent être soumises à la réglementation bancaire standard, en raison de leur rôle d'intermédiaire financier entre les acteurs des marchés financiers nationaux. Dans certains cas, il s'agit d'institutions décentralisées jouissant d'une autonomie financière qui ne conjuguent pas leurs efforts avec ceux du gouvernement à des fins de gestion budgétaire. Dans d'autres cas, il s'agit d'institutions financières relevant du ministère des Finances, qui jouissent d'une autonomie limitée et sont associées au gouvernement. Aux fins de la présente note, nous utiliserons la définition suivante pour une BND répondant aux besoins de développement des infrastructures dans les pays en développement :

« Une BND est une institution financière non bancaire détenue par l'État qui apporte un soutien financier aux projets d'infrastructure dans un pays, un secteur ou une région donnés. Il s'agit d'un instrument de politique publique destiné à soutenir les stratégies de développement des infrastructures dans un pays, un secteur ou une région donnés ».

En outre, la capitalisation initiale d'une BND est, en principe, liée à des ressources du secteur public, d'origine budgétaire ou extrabudgétaire, comme c'est le cas lorsque ces institutions sont capitalisées au départ avec les produits de la cession d'actifs du secteur public (c'est-à-dire des produits de privatisation). Dans certains cas, ces institutions sont également capitalisées par la suite par des institutions de financement du développement (IFD), qui deviennent des associés avec participation de la BND, ce qui a un impact sur la structure de gouvernance. Une BND peut soutenir un projet purement gouvernemental, un projet purement privé ou des partenariats public-privé (PPP), selon les termes de ses statuts. Les BND ont des structures de gouvernance différentes, allant d'une IFNB de type société à une IFNB étatique, avec un degré variable de contrôle de la part de l'État, tel que défini par la loi promulguée à cet égard. La réussite d'une BND peut être considérée comme sa capacité à promouvoir le développement des infrastructures tout en optimisant la mobilisation des capitaux privés.

42 Une institution financière non bancaire (IFNB) est une institution qui ne dispose pas d'une licence bancaire complète. Dans le contexte de la présente note, il s'agit d'une institution qui offre différents types de soutien financier à des projets d'infrastructure, mais qui n'accepte pas de dépôts du public.

Financement des infrastructures urbaines par le biais des BND

Il existe de nombreux cas à travers le monde où les BND contribuent à créer des marchés pour le financement de projets à long terme dans les secteurs public et privé. En outre, le développement de marchés financiers locaux profonds pour les obligations d'infrastructure et d'autres formes innovantes de financement peut aider à mobiliser les ressources durables disponibles au niveau local pour des projets, tout en limitant le risque de change.

Afin de relever les défis susmentionnés, plusieurs questions ont dû être abordées. Tout d'abord, pour mobiliser des fonds à une telle échelle, l'institution proposée doit apporter un volume substantiel de fonds propres, en particulier parce que la nouvelle entité n'aura pas de valeur nette propre, à sa création. Deuxièmement, la dette devait être garantie au départ par une forme quelconque d'arrangement financier bénéficiant du soutien de l'État. Troisièmement, la nouvelle entité doit avoir la capacité de faire appel à des investisseurs institutionnels, notamment les compagnies d'assurance, les mutuelles et les fonds de pension, outre la mobilisation des fonds extérieurs, en particulier auprès de banques multilatérales de développement telles que la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement. Des instruments innovants, entièrement détenus par l'État, ont été créés avec pour mandat d'octroyer des créances à long terme pour les projets d'infrastructure.

Plusieurs pays ont réalisé des progrès importants dans ces domaines et constituent des cas pratiques. Pour être juste, ces institutions ont donné de bons et de moins bons exemples qui constituent des leçons pour d'autres pays qui envisagent de telles institutions et initiatives. Les institutions qui ont réussi ont souvent augmenté le financement des infrastructures en jouant le rôle de facilitateur et de catalyseur pour l'investissement des fonds privés dans les infrastructures. Par exemple, Indian Infrastructure Financing Company Limited (ISFIL) a considérablement aiguisé l'appétit du marché financier local pour les infrastructures. À l'inverse, certaines institutions sont intervenues dans une sphère très limitée ou n'ont pu jouer un rôle de premier plan dans la réalisation du bouclage financier. Certaines de ces institutions ont des frais de gestion élevés et ont immobilisé dans leurs fonds propres des ressources qui auraient pu être utilisées ailleurs. De même, en l'absence d'un cadre de gestion budgétaire, ces institutions risquent de créer des charges budgétaires imprévues pour l'État qui est à l'origine de leur création.

Les gouvernements financent les infrastructures par le biais de différents mécanismes lorsqu'ils utilisent les marchés publics, à savoir les frais d'utilisation ; les transferts gouvernementaux ; la dette publique ; et la mobilisation de capitaux privés lorsqu'ils utilisent les marchés privés.⁽⁴³⁾ Une BND peut apporter un soutien financier à des projets d'infrastructure au moyen de n'importe lequel de ces mécanismes et/ou de n'importe quelle combinaison de ceux-ci. Par exemple, le Fonds indonésien de garantie des infrastructures (IIGF) a accordé des garanties de risque partielles pour couvrir les paiements de la compagnie d'électricité publique (PGN) au profit d'un producteur d'électricité indépendant (PEI) privé au titre de l'accord d'achat d'électricité (AAE). Dans ce cas, le FIP (IIGF) accorde un rehaussement de crédit pour améliorer la structure de financement du PEI. Le paiement au titre de l'AAE est un transfert de l'État (par le biais de la PGN) visant à permettre le financement du PEI. Dans un autre exemple, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) en Colombie a accordé une créance privilégiée à un concessionnaire privé pour la construction, l'exploitation et le transfert d'une route à péage de 120 km entre les villes de Carthagène et Barranquilla. Dans pareilles circonstances, le PEI accorde une ligne de crédit à un concessionnaire privé afin de mobiliser des capitaux privés supplémentaires pour le développement de l'infrastructure. Les BND sont l'instrument ou les mécanismes de financement permettant de mettre en œuvre la stratégie de développement des infrastructures d'un gouvernement.

43 Voir World Bank, *Global Review of Public Infrastructure Funds, Volume I. Challenges Ahead and Key Factors for Success, chapitre I, juin 2020.*

Justification et objectifs du gouvernement pour l'utilisation d'un instrument de BND

La décision d'un gouvernement d'adopter un mécanisme de BND, comme complément de financement à ses stratégies de développement d'infrastructures, est influencée par de nombreux facteurs ou défis soumis à des conditions internes (notamment les capacités institutionnelles et réglementaires, et la profondeur des marchés financiers locaux), ainsi qu'à des conditions externes (telles que la cote de crédit du pays, et l'accès aux marchés financiers mondiaux). Les moyens par lesquels ces facteurs ou défis sont surmontés deviennent les objectifs de la BND en tant qu'institution. L'expérience des économies en développement montre que les raisons pour lesquelles le gouvernement adopte un mécanisme de BND peuvent s'articuler autour des objectifs ci-après.

Optimiser le montant des fonds publics disponibles pour le développement des infrastructures : L'une des principales préoccupations est d'utiliser le moins de fonds publics possible pour inciter d'autres sources à investir dans les infrastructures publiques, notamment les IFD, les fonds souverains, les investisseurs mondiaux, les fonds de pension et les marchés financiers locaux. L'hypothèse sous-jacente – qui n'est pas nécessairement toujours vraie – est qu'une BND sera en mesure d'attirer des capitaux supplémentaires de manière plus souple et plus rapide qu'un maître d'ouvrage (entreprise publique, ministère sectoriel, organisme public, etc.), compte tenu de sa spécialisation dans le financement des structures et de sa connaissance des marchés financiers. La capacité du FIP à optimiser cet effet de levier pour les ressources provenant d'autres parties (au-delà du secteur public) est l'une des principales raisons de sa création.

Améliorer la passation de marchés : Une autre justification est que si une BND est créée par le biais d'une loi spéciale qui prévoit des degrés d'autonomie financière et de choix en matière de passation de marchés, en dehors des règles des marchés publics, sa performance en matière de soutien au développement des infrastructures sera meilleure que celle du maître d'ouvrage standard. Ce type de statut est lié à la capacité de la BND à embaucher et rémunérer un personnel de qualité familial avec les pratiques du secteur privé. Dans les pays en développement dotés d'une réglementation du travail stricte et de restrictions sur le remplacement du personnel en raison du statut des fonctionnaires, l'adhésion à ce type de procédures de passation de marchés du gouvernement central pourrait limiter considérablement la capacité d'une BND à constituer et maintenir une équipe de direction compétente.

Maintenir une gouvernance indépendante pour les décisions relatives au développement des infrastructures : Certains gouvernements, qui ont connu des ingérences politiques excessives dans la prise de décision en matière de développement des infrastructures, se lancent dans l'adoption d'une BND soumise à une gouvernance de type privé. Les gouvernements peuvent parvenir à une gouvernance indépendante grâce à différents mécanismes. La FDN colombienne a choisi d'inclure dans la structure du capital deux IFD (CAF et SFI)⁽⁴⁴⁾ et une institution financière privée (Sumitomo Bank). L'inclusion de ces partenaires a entraîné la nécessité d'un pacte d'actionnaires. Ce document (pacte d'actionnaires) a établi une structure de gouvernance de type entreprise solide au sein du FIP, qui offre une protection contre l'ingérence de l'État. D'autres pays – comme l'Argentine, avec le Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FF-FIR) – ont choisi d'inclure plusieurs membres indépendants au conseil d'administration, dont le nombre est supérieur à celui des administrateurs nommés par le gouvernement. Bien que cette structure du conseil d'administration n'élimine pas l'ingérence politique, elle l'atténue considérablement. L'indépendance de la structure de gouvernance est un facteur déterminant de la qualité de la prise de décision d'une BND. Dans l'une des huit études de cas, le gouvernement a demandé à la BND de convertir ses liquidités en devises en monnaie locale. Cette décision, politiquement compréhensible en tant que signal de confiance nationale, a eu un impact négatif sur les pratiques de gestion des risques liés à l'actif et au passif de la BND et réduit sa capacité de couverture du risque de change. Dans le même temps, une BND devra être étroitement liée au processus décisionnel de l'establishment politique afin d'influer sur les bonnes décisions en matière de développement des infrastructures et d'utilisation du soutien de l'État. Il n'est pas

44 La CAF est la Banque de développement de l'Amérique latine. La SFI est la Société financière internationale, la branche du Groupe de la Banque mondiale chargée du secteur privé.

facile de trouver cet équilibre entre la réduction de l'ingérence politique et le maintien d'un lien étroit avec le processus de prise de décision, et cela nécessite des compétences spécialisées.

Gestion budgétaire : Certains gouvernements ont utilisé la raison d'être d'un instrument séparé pour concentrer leurs efforts financiers sur le développement de l'infrastructure. D'autres sont allés un peu plus loin et ont utilisé l'instrument séparé pour atténuer la consolidation du passif des BND dans la gestion du passif du gouvernement général. La plupart des cas dans lesquels les BND n'ont pas été consolidées sont liés à leur capitalisation initiale, qui s'est faite au moyen de ressources extrabudgétaires (produits de privatisation), et pour des montants relativement importants (1 milliard de dollars EU et plus). En général, la période de montée en puissance entre le moment où le gouvernement adopte la loi portant création d'une BND et capitalise celle-ci jusqu'au moment où les premiers décaissements de projets ont lieu peut aller de quatre à six ans dans les pays en développement. Lorsque les fonds sont capitalisés à des niveaux aussi élevés, la génération de recettes du Trésor par le biais de revenus financiers pendant la période de montée en puissance permet au fonds de disposer d'un bilan solide qui réduit le soutien budgétaire du gouvernement central. C'est également une autre raison pour laquelle les gouvernements créent une BND. C'est le même raisonnement qui sous-tend les fonds souverains et/ou les fonds de stabilité macroéconomique. Les gouvernements reçoivent d'importants flux de trésorerie provenant de la cession d'actifs du secteur public. Agissant de manière responsable, ces gouvernements préfèrent « sécuriser » ces fonds à des fins de développement, plutôt que d'augmenter les dépenses courantes au titre du budget du gouvernement central. Un FIP est un bon moyen de mettre en œuvre cette stratégie de gestion budgétaire.

Organiser la stratégie de développement des infrastructures : Les responsabilités liées à la mise en œuvre d'une stratégie de développement des infrastructures sont, en principe, réparties entre plusieurs maîtres d'ouvrage. Leurs demandes multiples dépassent de loin les ressources publiques disponibles pour le financement de la stratégie de développement des infrastructures. Le fait de disposer d'une entité unique chargée d'analyser la politique et les projets et de définir les priorités dans le cadre de la stratégie a été un argument de poids pour les ministères des Finances en faveur de l'adoption d'un modèle de BND. Le fait de disposer d'une entité unique capable d'organiser la stratégie de développement des infrastructures en fonction des sources de financement et de définir les priorités en fonction de l'impact des projets et de leur faisabilité financière répond à la préoccupation majeure que constitue le manque de capacités institutionnelles du gouvernement. Il est plus simple d'avoir un « substitut » pour toutes les décisions clés liées à l'utilisation des fonds publics pour soutenir l'infrastructure, et de disposer de solides capacités institutionnelles au sein d'une entité dédiée (BND). Dans certains pays comme la Colombie, le Ghana, l'Inde, le Bangladesh et l'Indonésie, ces BND entretiennent également des relations avec les investisseurs internationaux intéressés par les infrastructures publiques, qui constituent un point d'entrée dans les options de financement du pays.

Mieux cibler le soutien aux secteurs stratégiques : Une BND peut intervenir dans différents secteurs et n'est ni liée ni limitée par les capacités budgétaires et institutionnelles des ministères de tutelle. En outre, elle peut cibler l'aide publique de manière très stratégique, mettant l'accent sur les secteurs ou domaines ayant un impact plus important et des liens plus étroits avec la stratégie du pays.

Mobiliser des fonds de préinvestissement et renforcer les capacités en matière de préparation de projets : Une faiblesse constante dans la plupart des économies émergentes tient au manque de capacités institutionnelles adéquates et d'accès au financement pour préparer de bons projets. Si ce manque de capacités se rencontre dans tous les types de projets d'infrastructure (publics et privés), il semble plus aigu dans le cas des PPP, en raison de leur complexité. Les gouvernements justifient également la création d'une BND par la nécessité de disposer d'une institution dotée des capacités institutionnelles et du financement nécessaires pour préparer des projets judicieux et apporter une assistance technique aux maîtres d'ouvrage chargés du développement des infrastructures. Cette fonction de renforcement des capacités a été une initiative importante dans les cas de la Colombie, de l'Inde et de l'Indonésie.

Même si ces objectifs sont pertinents pour la promotion d'un développement adéquat des infrastructures, une BND bien gérée ne saurait se substituer à une politique publique intelligente. Une BND aura besoin d'une politique publique saine et solide dans de nombreux domaines (réglementation économique, développement du marché de capitaux, gestion des risques, etc.) pour atteindre ses objectifs. Les BND doivent « attirer » les capitaux du secteur privé, plutôt que de les « évincer ». En d'autres termes, il y a lieu d'apporter un soutien financier là où les BND peuvent jouer un rôle de premier plan en atténuant certains des risques liés au développement de l'infrastructure qui entravent et limitent la mobilisation des capitaux privés. Les BND doivent démontrer que leur participation au financement à long terme des projets d'infrastructures urbaines apporte clairement une valeur ajoutée.

Les objectifs des BND ont crû avec le changement climatique et les demandes d'adaptation et de résilience.

La menace du changement climatique a encore exacerbé le besoin d'investissement dans les infrastructures, dans la mesure où les technologies qui ne sont pas conformes aux normes environnementales doivent être remplacées par des solutions vertes, ce qui a pour conséquence directe la nécessité pour les BND de développer des capacités de financement pour le changement climatique et la résilience, ainsi que des bilans plus importants pour répondre à ces nouvelles demandes d'infrastructures durables.

Le rythme remarquable auquel les nations du monde ont ratifié l'Accord de Paris et commencé à mettre en œuvre leurs plans nationaux, ou Contributions déterminées au niveau national (CDN), prouve que la communauté internationale est déterminée à s'attaquer au grave défi du changement climatique et à le surmonter. Les CDN visent une croissance agressive des solutions climatiques, notamment les énergies renouvelables, les solutions à faible teneur en carbone, l'efficacité énergétique, la conservation et l'agriculture intelligente. Ensemble, les CDN constituent une feuille de route claire pour les investissements qui cibleront les infrastructures résilientes au climat et compenseront les coûts initiaux plus élevés par des gains d'efficacité. La transition vers une économie durable et à faible émission de carbone offre également une opportunité d'investissement sans précédent. Selon le Groupe de la Banque mondiale, les CDN des économies émergentes représentent à elles seules un potentiel d'investissement d'environ 23 000 milliards de dollars EU. La mise en œuvre de ces plans pourrait contribuer à la croissance de l'économie mondiale et permettre de tirer parti des technologies inexploitées. Récemment, le défi de la résilience urbaine est aussi passé au premier plan, comme l'ont démontré des initiatives telles que le Cadre de Sendai sur la réduction des risques de catastrophe⁽⁴⁵⁾ (mars 2015) et le Nouvel agenda urbain (octobre 2016)⁽⁴⁶⁾. Le coût supplémentaire pour veiller à ce que les infrastructures soient à faible émission de carbone et résilientes au changement climatique entre 400 millions et 1,1 milliard de dollars EU par an, soit une prime de 9 % à 27 % par rapport aux besoins d'investissement totaux⁽⁴⁷⁾.

45 <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>.

46 'Investing in Urban Resilience: Protecting and Promoting Development in a Changing World' World Bank Report 2015.

47 CCFLA, 2015, *État du financement de la lutte contre le changement climatique dans les villes en 2015. Alliance des villes pour le leadership dans le financement de l'action climatique.*

Un autre aspect de la sphère des infrastructures que nous ne pouvons pas quantifier est la manière dont les technologies à venir et l'intelligence artificielle modifieront les besoins en infrastructures dans le monde entier. Par exemple, les véhicules autonomes, la numérisation, les applications mobiles, l'automatisation et les drones changeront la façon dont nous percevons et utilisons les infrastructures⁽⁴⁸⁾. En outre, il n'existe pas de méthode précise pour quantifier les changements provoqués par ces phénomènes, mais on peut affirmer sans risque que ces technologies changeront la façon dont le monde fonctionne, ce qui aura invariablement un impact significatif sur les besoins en infrastructures. Par exemple, grâce aux dernières techniques de construction modulaire et industrielle, une société de développement chinoise a construit un immeuble de 57 étages en un temps record de 19 jours à Changsha, dans la province du Hunan, en Chine. Cela signifie que trois niveaux complets ont été construits en une seule journée⁽⁴⁹⁾.

Si ces avancées technologiques créent une incertitude significative concernant le développement des infrastructures, elles offrent aussi des opportunités aux pays qui vont de l'avant et agissent de manière proactive. Les évolutions technologiques donneront naissance à des technologies vertes et à l'automatisation qui entraîneront des changements majeurs sur les marchés du travail, des besoins en infrastructures et des changements dans les habitudes humaines, ainsi qu'un changement de paradigme dans les secteurs de la communication et des transports. Conjugés à l'accroissement de la population mondiale et au changement climatique, ces changements révolutionnaires, s'ils ne sont pas gérés de manière prudente et proactive, peuvent conduire à des troubles sociaux, à l'absence d'objectifs de développement socioéconomique et à la perte des acquis en matière de croissance.

Ces nouvelles exigences créent un besoin important pour les BND d'accueillir ce type de projets de financement climatique. Les BND sont de plus en plus utilisées par les gouvernements comme outils de politique publique pour mettre en œuvre leurs programmes de financement climatique. Les contraintes d'espace budgétaire constituent également un défi pour le financement à long terme et le financement de l'assistance technique nécessaire dans les économies en développement pour répondre à ces nouvelles demandes liées au changement climatique. Les initiatives des BND devraient également envisager, dès le départ, de dédier une équipe exclusive à la gestion et à la coordination du financement de l'assistance technique par les IFD et les bailleurs de fonds par le biais des institutions du secteur public pertinents dans chaque cas, notamment le ministère des Finances ou le ministère des Affaires étrangères. Les IFD et les bailleurs de fonds (publics et privés) disposent de nombreux guichets pour soutenir les investissements dans le domaine du changement climatique dans les économies en développement. Certaines se spécialisent dans différents secteurs, lieux géographiques ou processus. Au cours de la dernière décennie, de nombreux fonds de financement du changement climatique pour les infrastructures durables ont vu le jour. Pour naviguer dans ce monde complexe de l'obtention de fonds d'assistance technique auprès de différents IFD et bailleurs de fonds, une initiative de BND devra faire l'objet d'un effort dédié et soutenu. Une équipe dédiée à l'obtention d'un financement d'assistance technique justifiera largement ses coûts. Il s'agit d'un investissement immatériel qui vaut la peine d'être réalisé pour la création d'une BND.

48 Rapport « Bridging the Infrastructure Gap » du McKinsey Global Institute, juin 2016, Page 13.

49 <https://www.theguardian.com/world/video/2015/apr/30/china-build-57-storey-skyscraper-19-days-timelapse-video>

Gouvernance d'entrepris e et cadre institutionnel – principaux facteurs de réussite

Les BND dans les économies en développement ont été très critiquées par le Consensus de Washington au cours des années 90.⁽⁵⁰⁾ Une partie des critiques portait sur les critères de sélection utilisés par les BND pour allouer les fonds, ce qui a entraîné le financement de projets indésirables (« éléphants blancs »). Cette situation a créé une énorme pression budgétaire sur les finances publiques. À quelques exceptions près, les niveaux de gouvernance de ces institutions laissaient beaucoup à désirer et leurs capacités institutionnelles étaient relativement faibles. En dépit de ces critiques, les défaillances du marché qui ont motivé leur création étaient réelles et tangibles.

Trois décennies plus tard, les défaillances du marché persistent dans la plupart des économies en développement. Seule une petite partie des besoins en infrastructures est financée à des conditions adéquates. Le fossé en matière d'infrastructures ne cesse de se creuser. Parallèlement, les nouveaux besoins d'investissement, notamment pour la lutte contre le changement climatique et la résilience, exigent également leur propre « espace » dans les exigences de financement. Des institutions telles que les BND, où le gouvernement peut concentrer ses stratégies de financement des infrastructures et les rares ressources disponibles pour un meilleur effet de levier avec le secteur privé, sont toujours nécessaires. Trois décennies plus tard, nous devons essayer de tirer des enseignements des erreurs du passé et trouver des voies et moyens d'améliorer la performance de ces institutions. Nous devons nous efforcer de bien faire les choses cette fois-ci.

L'analyse des différentes études de cas, ainsi que l'expérience des auteurs qui ont travaillé avec des institutions similaires soutenant le développement des infrastructures, indiquent cinq thèmes permettant de résumer les défis et les principaux facteurs de réussite d'un FIP, à savoir : 1) la gouvernance ; 2) la capitalisation et la stratégie de financement ; 3) l'effet de levier et la mobilisation des capitaux privés ; 4) la gestion budgétaire et les passifs éventuels ; et 5) la préparation des projets et le financement de l'assistance technique.

50 Le Consensus de Washington est un ensemble de 10 prescriptions de politique économique considérées comme constituant le paquet de réformes « standard » promu pour les pays en développement en crise par des institutions basées à Washington, D.C., notamment le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et le Département du Trésor des États-Unis (Wikipédia, consulté le 20 août 2018).

Les gouvernements qui envisagent d'utiliser une BND comme outil politique pour promouvoir le développement des infrastructures voudront s'assurer que les fonds publics alloués à cette entreprise ont un impact et peuvent être durables dans le temps. Pour augmenter les chances de réussite lors de la mise en œuvre de ce type d'instruments de politique [BND], les considérations clés qui ressortent de l'expérience mondiale dans les économies en développement sont présentées ci-dessous.

Gouvernance : Une BND est une institution du secteur public. Cependant, sa performance est étroitement liée à son autonomie financière (c'est-à-dire sa dépendance limitée, voire nulle, vis-à-vis du budget du secteur public) et au fait qu'elle soit à l'abri des ingérences politiques. En même temps, pour qu'une BND soit efficace, elle doit avoir des liens étroits avec les autorités gouvernementales responsables des priorités en matière de développement des infrastructures, un facteur qui semble contre-intuitif si l'on considère l'autonomie et l'ingérence politique. Trouver le bon équilibre entre l'appropriation par le gouvernement et l'indépendance est délicat et nécessite une bonne gouvernance. La revue mondiale a mis en évidence de nombreux facteurs clés pour promouvoir une meilleure gouvernance pour un FIP, qui sont décrits au chapitre 5 du présent document. Toutefois, l'un des facteurs les plus pertinents est la création, en vertu du droit des sociétés, d'un FIP dont l'actionnariat est détenu par l'État, mais dans la structure de laquelle il est possible d'inclure d'autres partenaires. La participation des institutions de financement du développement (IFD) à la structure du capital a considérablement amélioré la gouvernance des FIP. En outre, dans le cadre d'une gouvernance d'entreprise, il est plus facile de mettre en place des procédures de passation de marchés souples qui seront nécessaires pour attirer et rémunérer de meilleurs talents et/ou pour satisfaire rapidement les demandes du secteur privé.

Capitalisation et stratégie de financement : La capitalisation initiale d'une BND sera un facteur déterminant de sa future autonomie financière. Une capitalisation initiale importante assurera à l'institution une base solide pour élaborer une stratégie de financement qui garantira son autonomie financière et limitera sa dépendance à l'égard du budget du secteur public. Divers pays ayant perçu des recettes extraordinaires en raison d'une manne d'exportations de matières premières ou du produit d'une importante cession d'actifs ont alloué les ressources nécessaires à la capitalisation des BDN (c'est le cas de la plupart des fonds souverains). Dans les études de cas analysées, la FDN en Colombie, capitalisée initialement avec 2,0 milliards de dollars EU provenant de la cession d'actifs dans le secteur de l'électricité, et le FFFIR en Argentine, capitalisé initialement avec 1,0 milliard de dollars EU provenant de la cession de la banque hypothécaire nationale, ont tous deux élaboré une stratégie de financement solide et jouissent d'un degré d'autonomie financière dont ne bénéficient pas les autres pays en développement de l'échantillon. Une stratégie de financement saine doit permettre d'évaluer correctement les risques assumés par le PIF dans ses opérations et de maintenir un portefeuille sain (actifs improductifs). Malheureusement, tous les pays n'ont pas le luxe de bénéficier de gains exceptionnels à l'exportation ou de produits de cession pour capitaliser leurs FIP au départ. Ceci est particulièrement vrai pour les pays les moins avancés. Dans ces cas, l'une des actions envisagées par certains gouvernements consiste à capitaliser les institutions par le biais du transfert d'actifs inexploités, notamment des biens immobiliers, susceptibles d'être monétisés après quelques travaux d'élaboration de projet.

Effet de levier et mobilisation de capitaux privés : La capacité de l'institution à tirer parti de chaque unité de fonds publics en mobilisant des capitaux privés supplémentaires pour le développement de l'infrastructure déterminera la performance d'une BND en tant qu'outil de politique publique. La capacité d'effet de levier est associée au type de produit proposé par l'institution. Un prêt direct à un projet couvrant 100 % des besoins de financement aura un effet de levier limité (limité uniquement à la contribution en fonds propres du secteur privé). L'émission d'une garantie partielle de crédit pour couvrir une partie du paiement au titre du service de la dette sur une obligation de projet aura un effet de levier plus important pour la mobilisation de fonds privés. À cet égard, deux questions méritent d'être prises en compte lors de l'utilisation d'une BND : 1) les produits structurés, notamment les garanties partielles et les produits liés aux fonds propres, ont un fort potentiel d'effet de levier, mais exigent une plus grande attention (systèmes de gestion des risques) et un meilleur talent (expertise qualifiée) ; 2) les BND, par le biais de leurs offres de produits, devraient jouer un rôle important en encourageant le développement des marchés de capitaux locaux afin d'atténuer certaines des défaillances du marché qui entravent le financement à long terme en monnaie locale.

Gestion budgétaire et passifs éventuels : Trouver le bon équilibre entre la promotion par les BND du recours aux partenariats public-privé (PPP) et la mobilisation des capitaux privés, tout en assurant une gestion budgétaire saine et en respectant les principes des passifs éventuels, est un exercice qui exige la gestion du secteur public. L'examen des cas des pays en développement ne fournit pas de solution définitive pour cet équilibre délicat des politiques publiques. Toutefois, il existe plusieurs considérations à prendre en compte pour améliorer la gestion des risques liés aux passifs directs et éventuels d'une BND lorsqu'elle soutient des investissements privés ou publics⁽⁵¹⁾.

Encadré 5 : Gestion budgétaire des passifs éventuels dans les BND

La question des implications budgétaires et de la nécessité de gérer les passifs éventuels des PPP a été examinée tout au long du présent ouvrage et dans les études de cas. Cependant, s'agissant de la gestion budgétaire, il est difficile de définir la réussite d'une BND comme l'optimisation de l'effet de levier des ressources du secteur privé pour financer le développement des infrastructures. Une BND soutient les investissements du secteur privé. Tel qu'indiqué dans la note, l'effet de levier le plus important proviendra des rehaussements de crédit. Cependant, ces instruments sont plus difficiles à concevoir et à structurer, et leurs passifs éventuels tendent à être plus élevés et plus difficiles à gérer et à contrôler.

Néanmoins, une BND doit être gérée selon des principes de saine gestion budgétaire. Si tel n'est pas le cas, la BND sera confrontée, en définitive, à des risques budgétaires qui mettront en péril son objectif initial et sa réussite en matière d'optimisation de la mobilisation de capitaux privés. Les actions suivantes faciliteront la création d'un processus de gestion budgétaire saine au sein d'une BND dans les économies en développement.

Des relations et des structures hiérarchiques claires avec le ministère des Finances (MoF), en particulier avec le département de gestion de la dette publique et l'unité des passifs éventuels du MoF (s'ils existent) : un suivi étroit et des rapports réguliers entre le MoF et la BND permettront d'atténuer les risques budgétaires en aval ;

Une unité des passifs éventuels (au sein de la BND) : La mise en place rapide d'une unité de gestion des passifs éventuels dotée d'un personnel adéquat et de l'expertise nécessaire contribuera à asseoir une culture de gestion des risques budgétaires au sein de la BND. Étant donné que dans la plupart des juridictions, d'un point de vue comptable, les risques liés à l'octroi d'une garantie sont comptabilisés « en dessous de la ligne », il est très important de mettre en place un système permettant d'assurer la comptabilisation, l'évaluation et le suivi de ces risques parallèlement à l'établissement de rapports financiers standard.

Des systèmes modernes de gestion des risques : Si une BND se spécialise dans la fourniture de services de rehaussement de crédit, notamment les garanties, les investissements modérés dans des systèmes modernes de gestion de l'information tels que la gestion des risques et le suivi des transactions atténueront les risques budgétaires liés au soutien des projets d'infrastructure privés.

Processus de notation du crédit : Soumettre périodiquement la BND à l'examen d'une agence de notation est un processus sain qui renforcera la transparence et l'exactitude des informations financières.

Financement de la préparation des projets et de l'assistance technique : Dans les pays en développement, le secteur public est plus souvent que prévu confronté à des difficultés en ce qui concerne la préparation ou l'élaboration d'un projet d'infrastructure. Ces difficultés sont généralement liées à deux facteurs, à savoir le manque de capacités institutionnelles et le manque de financement pour préinvestir dans l'élaboration des projets. Passer du « concept » – souvent une présentation PowerPoint sur un besoin d'infrastructure – à un projet avec des exigences de préinvestissement complètes (y compris une étude de faisabilité, une conception technique et des études d'ingénierie, une réglementation économique, des contrats de concession et des documents d'appel d'offres) est un processus long et fastidieux qui prend généralement plusieurs années et parfois davantage de temps que la période de construction du projet en question. Intégrer ces capacités de préparation de projets dans la BND et assurer le financement de l'exécution de la phase de préinvestissement est l'un des facteurs de réussite les plus importants à prendre en compte avant la décision d'adopter ce type d'instruments de politique.

51 Voir « *World Bank, Global Review of Public Infrastructure Funds, Volume I. Challenges Ahead and Key Factors for Success* », chapitre V, juin 2020.





Urban and Municipal Development Fund
African Development Bank
CCIA Building | Avenue Jean Paul II, Plateau 01
Box 01 1387 | Abidjan, Côte d'Ivoire

www.afdb.org
umdf@afdb.org



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP



Visit our webpage