

**POLITIQUE DU GROUPE DE LA BAD
RELATIVE À L'ACCUMULATION DE LA
DETTE NON CONCESSIONNELLE**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
Résumé	ii-iii
I. Introduction	1
II. Enjeux conceptuels de la concessionnalité des nouveaux emprunts	1
III. Cas typiques d'emprunts non concessionnels des PMR	3
3.1 Emprunts de PMR riches en ressources	3
3.2 Emprunts de PMR émergents à faible risque	4
3.3 Emprunts de PMR en période intérimaire PPTE	6
IV. Politique de l'IDA sur les emprunts non concessionnels	7
4.1 Mesures adoptées par l'IDA	7
4.2 Expérience d'exécution	8
V. Politique du Groupe de la Banque sur l'accumulation de la dette non concessionnelle	9
5.1 Principes directeurs	9
5.2 Mesures spécifiques	9
5.3 Défis de mise en œuvre efficace et mesures d'atténuation	12
VI. Plan d'action pour la mise en œuvre	13
VII. Conclusion et recommandation	13
Encadrés	
Encadré 1 Emprunts non concessionnels d'un pays riche en ressources naturelles : le cas de l'Angola	4
Encadré 2 Emprunts non concessionnels d'un pays émergent à faible risque : le cas du Ghana	5
Annexes	
Annexe 1 Pays visés par la politique d'emprunts non concessionnels du FAD	
Annexe 2 Application de mesures dissuasives au titre de la politique sur les emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque	
Annexe 3 Politique du Groupe de la Banque sur les emprunts non concessionnels : Matrice de mise en œuvre de la politique	

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

AFP	Allocation fondée sur la performance
APD	Aide publique au développement
ASD	Analyse de soutenabilité de la dette
BAD	Banque africaine de développement
BAoD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BMD	Banques multilatérales de développement
BRD	Banques régionales de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CSD	Cadre de soutenabilité de la dette
FAD	Fonds africain de développement
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GC	Groupe consultatif
GDF	<i>Global Development Finance</i> (Finance mondiale de développement)
IADM	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
IDA	Association internationale de développement
ISN	Note de stratégie intérimaire
NCB	Emprunts non concessionnels
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PIB	Produit intérieur brut
PMR	Pays membre régional
PPTE	Pays pauvre très endetté
RDC	République démocratique du Congo
SCRP	Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
TICR	Taux d'intérêt commercial de référence
VAN	Valeur actualisée nette

Résumé

1. L'octroi de dons et de l'allègement de dette aux pays éligibles a pour but de les aider à ramener leur endettement à des niveaux soutenables et de dégager une marge budgétaire pour les dépenses prioritaires de développement. L'accumulation d'une nouvelle dette assortie de conditions non concessionnelles par les pays bénéficiaires est de nature à contrecarrer ces objectifs et présente le risque de resquillage – situation dans laquelle les dons et l'allègement de dette fournis par une ou plusieurs parties servent à subventionner de nouveaux prêts contractés auprès de tiers à des conditions non concessionnelles. Ce risque est particulièrement élevé dans les pays riches en ressources, où les emprunts non concessionnels peuvent être garantis par les recettes d'exportation futures.

2. Les emprunts non concessionnels soulèvent également la question de la soutenabilité de la dette par rapport à celle du financement du développement. Bien que les deux questions soient liées, le document s'intéresse essentiellement au surendettement et à la soutenabilité de la dette, tandis que la question d'une nouvelle stratégie de financement du développement sera abordée dans un contexte différent.

3. Le Conseil d'administration de l'IDA a approuvé en juillet 2006 une politique sur les emprunts non concessionnels (ENC) par les pays exclusivement IDA éligibles aux dons et bénéficiaires de l'IADM. Cette politique adopte une approche à deux angles d'attaque : un volet s'intéresse à la coordination des bailleurs de fonds autour du cadre de soutenabilité de la dette (CSD) convenu ; l'autre volet entend décourager les emprunts non concessionnels par des mesures dissuasives pour les pays bénéficiaires, notamment les déductions liées au volume et le durcissement des conditions de prêt de l'IDA.

4. Le présent document soumet à l'examen des Conseils des éléments d'une politique du Groupe de la Banque sur les emprunts non concessionnels des pays bénéficiaires de dons FAD et d'allègement de dette PPTE/IADM. Il présente les grandes lignes de la politique de l'IDA, passe en revue l'expérience vécue jusqu'à présent et propose une politique du Groupe de la Banque propre à remédier à cette situation.

5. L'approche proposée repose sur les principes suivants : (i) il faudrait un partenariat et une coordination solides avec les autres BMD et les agences bilatérales ; (ii) les mesures devraient être efficaces ; (iii) les mesures devraient pouvoir être appliquées ; et (iv) la diversité des situations selon les pays nécessite souplesse et approche au cas par cas. Dans ce cadre global, la politique du Groupe de la Banque sur les emprunts non concessionnels (NCB) comporte les mesures ci-après :

- (i) renforcer le partenariat et la coordination avec les autres BMD et les agences bilatérales en vue d'adopter une stratégie commune pour faire face au problème, y compris le plaidoyer ;
- (ii) créer un comité interne chargé du suivi de l'état des emprunts non concessionnels ;
- (iii) inclure dans tous les accords de prêt/don une clause exigeant de signaler les nouveaux emprunts non concessionnels ; et
- (iv) soutenir en tant que de besoin le développement des capacités de gestion économique et de gestion de la dette dans les différents pays, en collaboration avec d'autres partenaires.

6. Pour la mise en œuvre de cette politique, des mesures dissuasives pourraient être appliquées, au cas par cas, aux PMR récalcitrants avec une certaine souplesse comme suit :

- (i) Pour les PMR riches en ressources empruntant régulièrement à des conditions non concessionnelles, les conditions de prêt seront durcies pour devenir de plus en plus contraignantes ;
- (ii) Pour les PMR émergents à faible revenu présentant un faible risque, pour lesquels tout porte à croire que le marché des capitaux s'intéresse à y financer des projets, les emprunts non concessionnels seront abordés avec la souplesse nécessaire pour aider ces pays à atteindre les OMD ; et
- (iii) Pour les PPTE en période intérimaire, une clause spécifique sera incluse dans l'accord de don, spécifiant que ce pays ne bénéficiera pas d'extension de l'allègement de dette intérimaire s'il contracte des emprunts non concessionnels durant cette période.

7. Les Conseils d'administration sont invités à examiner et approuver la politique du Groupe de la Banque sur l'accumulation de la dette non concessionnelle par les pays éligibles aux dons et bénéficiaires de l'allègement de dette PPTE/IADM.

I. INTRODUCTION

1.1 Au début de la période de constitution du FAD-10 (2005-07), le Fonds a adopté un système d'allocation fondée sur la performance (AFP) et le nouveau cadre de soutenabilité de la dette (CSD) comme base d'allocation des ressources par le FAD sous forme de dons en fonction du risque de surendettement des pays. L'octroi de dons et d'allègement de dette aux pays éligibles a renforcé les chances de nouveaux apports financiers, y compris les ressources assorties de conditions non concessionnelles. Les ressources accordées à des conditions concessionnelles aux pays bénéficiaires de dons du FAD et de l'allègement de dette peuvent subventionner les emprunts non concessionnels contactés auprès d'autres bailleurs de fonds qui offrent des prêts à des conditions commerciales. Ce risque de resquillage est plus prononcé dans les pays riches en ressources, capables d'emprunter à des conditions non concessionnelles en offrant en garantie les revenus futurs.

1.2 Le Conseil d'administration de l'IDA a approuvé en juillet 2006 une politique sur les emprunts non concessionnels (ENC). Le Groupe de la Banque est engagé dans des discussions avec les parties concernées, notamment l'IDA, le FMI et d'autres BMD, sur la question du resquillage en vue de définir sa propre politique en la matière. Comme demandé par les Conseils d'administration et les plénipotentiaires du FAD, ce document présente des éléments d'une politique du Groupe de la Banque sur l'accumulation d'emprunts concessionnels par les pays bénéficiaires de dons du FAD et d'allègement de dette PPTE/IADM.

1.3 Le document comporte sept sections. Après cette introduction, la section II s'intéresse aux enjeux conceptuels de la concessionnalité des nouveaux emprunts. La section III examine quelques cas d'emprunts non concessionnels. La section IV présente la politique et l'expérience de l'IDA. La section V expose des éléments spécifiques d'une politique du Groupe de la Banque et les défis que risque de poser sa mise en application. La section VI propose un plan d'action. La section finale contient la conclusion et la recommandation soumise aux Conseils.

II. ENJEUX CONCEPTUELS DE LA CONCESSIONNALITÉ DES NOUVEAUX EMPRUNTS

Emprunts non concessionnels

2.1 Le problème des emprunts non concessionnels contractés par les pays éligibles aux dons ou qui ont bénéficié d'un allègement de dette est que les dons FAD ou l'allègement de dette PPTE/IADM risquerait de subventionner les prêts non concessionnels aux PMR. Le FAD et d'autres BMD entendent le risque de surendettement des pays à faible revenu en leur accordant une nouvelle aide financière à des conditions suffisamment concessionnelles. Par contre, d'autres bailleurs de fonds et pays emprunteurs peuvent gagner en contractant des prêts non concessionnels après une vaste opération d'allègement de dette IADM ou en association avec les dons octroyés par les institutions multilatérales.

2.2 Il se pose également un problème d'aléa moral en ce qui concerne les emprunteurs. Les dons FAD et l'allègement de dette peuvent inciter les pays à emprunter à outrance auprès d'autres créanciers, ce qui risque de rendre leur dette insoutenable et d'amener le FAD et d'autres BMD à accroître leur part de dons dans l'aide. Pour y remédier, des mesures dissuasives seront appliquées aux emprunteurs défaillants. Ces mesures exposeront les pays éligibles aux

dons et ayant bénéficié d'allégement de dette à un risque accru de surendettement et limiteront ainsi leur marge d'emprunt à des conditions non concessionnelles, à moins de pouvoir garantir ces prêts par leurs ressources futures.

Soutenabilité de la dette et arbitrages sur les OMD

2.3 En outre, il est nécessaire de procéder à des arbitrages entre les objectifs de soutenabilité de la dette et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les politiques destinées à limiter l'accumulation de dette non concessionnelle risquent de se traduire par une diminution des ressources disponibles pour les OMD dans les pays concernés. En l'absence de ressources concessionnelles suffisantes, les prêts concessionnels peuvent fournir le complément nécessaire pour atteindre les OMD, même si cela compromet la soutenabilité de la dette à long terme. Concilier les différentes priorités est un défi ardu. Il est nécessaire d'approcher de façon pragmatique ces objectifs potentiellement conflictuels, en tenant compte du contexte financier et des politiques du pays, afin de déterminer si les ressources non concessionnelles sont cruciales pour atteindre les OMD.

2.4 Les risques posés par les emprunts non concessionnels sont plus élevés dans les pays riches en ressources bénéficiaires de dons qui peuvent obtenir des emprunts non concessionnels en donnant leurs recettes futures en garantie. Ces risques sont accentués dans les pays où le cadre de politique générale est faible et manquant notamment de transparence. Dans les situations consécutives à l'allégement de dette IADM, le risque peut être plus élevé puisque des volumes importants d'allégement de la dette et l'abaissement des ratios d'endettement augmentent la marge d'emprunt. C'est en particulier le cas de certains pays ayant bénéficié de l'allégement de dette IADM, qui ont déjà accès aux marchés financiers (tels le Ghana, la Tanzanie et la Zambie).

Repère approprié de concessionnalité

2.5 Pour remédier à ce problème d'emprunts non concessionnels par les PMR éligibles aux dons et bénéficiaires d'allégement de la dette, il est nécessaire de faire la distinction entre les prêts concessionnels et les prêts non concessionnels, en retenant un repère de concessionnalité approprié. Même s'il n'y a pas de définition claire de la concessionnalité, la recherche a adopté deux approches face à ce problème de mesure.

2.6 La définition de concessionnalité du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est communément utilisée par l'OCDE et retenue pour certains besoins statistiques dans certains rapports de la Banque mondiale, notamment la publication *Global Development Finance* (GDF). La définition du CAD utilise un taux d'actualisation uniforme de 10%, et prend en compte un élément de don d'au moins 25%. Cette mesure revient généralement à sous-estimer la part de la dette non concessionnelle dans le portefeuille des projets.

2.7 En revanche, le FMI possède une définition d'usage courant, qui est généralement adoptée par la Banque mondiale et les principales banques régionales de développement (BAD, BAsD et BID). Cette définition de la concessionnalité repose sur un taux d'actualisation relativement plus faible, un taux d'intérêt commercial de référence (TICR) spécifique à chaque

monnaie, et un élément de don d'au moins 35%. En comparaison, cette mesure se traduit par une part plus élevée de la dette non concessionnelle¹.

2.8 Le principal inconvénient de la méthode du CAD est que le taux d'actualisation uniforme de 10% a pour effet que même les prêts commerciaux pourraient être considérés comme concessionnels à la lumière du faible niveau actuel des taux d'intérêts. Si l'on utilise la définition du FMI, les types de dette non concessionnelle visée seraient : (i) les crédits à l'exportation ; (ii) les prêts bancaires commerciaux (notamment syndiqués) ; et (iii) les obligations².

Soutenabilité de la dette et financement du développement

2.9 La définition d'une politique sur les emprunts non concessionnels soulève deux questions connexes, mais concurrentes. La première a trait à la soutenabilité et à la gestion de la dette ainsi qu'à la manière d'éviter de retomber dans le piège de la dette après un allègement substantiel au titre des initiatives PPTTE et IADM. La seconde concerne le financement du développement et la nécessité d'avoir des mécanismes de financement novateurs et prévisibles pour fournir aux PMR le concours dont ils ont besoin et les aider à atteindre les OMD.

2.10 Bien que les deux questions soient intimement liées, ce document s'intéresse à la première. Sont ainsi évoqués les principes de soutenabilité et de gestion de la dette pour éviter le retour au surendettement. La question du financement du développement sera examinée dans un autre contexte.

III. CAS TYPIQUES D'EMPRUNTS NON CONCESSIONNELS PAR LES PMR

3.1 Emprunts de PMR riches en ressources

3.1.1 Le cas de l'Angola constitue une bonne illustration d'emprunts non concessionnels d'un pays riche en ressources naturelles. L'Angola a, depuis 2004, contracté des volumes importants d'emprunts non concessionnels estimés à 15,5 milliards d'USD, soit 35 % de son PIB de 2006 (voir encadré 1).

3.1.2 Toutefois, selon la dernière (août 2007) analyse de soutenabilité de la dette (ASD) prospective réalisée conjointement par le FMI et l'IDA, le pays présente un risque modéré de surendettement. Il est noté que les ratios d'endettement de l'Angola se sont sensiblement améliorés ces dernières années en raison du boom des recettes pétrolières et la tendance à moyen terme devrait rester à la baisse si les recettes pétrolières continuent de s'accroître suivant le

¹ L'élément de don (GE) d'un prêt est par définition donné par la formule $GE = [1 - (VAN/Nominal)] * 100\%$. Le taux d'actualisation utilisé pour calculer la VAN d'un prêt dans la définition du CAD est un taux uniforme de 10 %, tandis que celui qu'utilise le FMI dans le cadre de la FRPC est le taux d'intérêt commercial de référence (TICR). Du fait que le TICR est relativement plus faible et se situe actuellement autour de 7 % en moyenne, la méthode du CAD aboutit à un élément de don plus élevé (c-à-d une valeur actuelle plus faible) que la méthode du FMI. Supposons par exemple que le pays Z a contracté un prêt bilatéral public de 10 millions d'UC à 4,5 % d'intérêt et une échéance de 20 ans avec un différé d'amortissement de 5 ans. La méthode CAD arrive pour ce prêt à un élément de don d'environ 38 % (prêt concessionnel). Par contre, la méthode du FMI aboutit à un élément de don de 21 % (prêt non concessionnel).

² La Banque a adopté l'un des repères types de concessionnalité au lieu de rechercher sa propre définition des emprunts non concessionnels reflétant la perspective africaine. Cela tient aux impératifs d'harmonisation et d'alignement en vue de la mise en œuvre efficace de la politique sur les emprunts non concessionnels, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui préconise une approche concertée.

scénario de base de l'ASD. Toutefois, si les recettes pétrolières viennent à diminuer, les ratios d'endettement devraient augmenter légèrement au-delà du moyen terme, tout en restant à des niveaux soutenables. Du fait de sa forte dépendance à l'égard du pétrole, l'Angola reste vulnérable à une chute des recettes pétrolières et à un certain risque de soutenabilité de la dette³.

3.1.3 Bien que le risque de surendettement de l'Angola soit jugé modéré, à la lumière de la nouvelle politique de l'IDA sur les emprunts non concessionnels, il a fini par susciter le durcissement des conditions de prêt de l'IDA à force de contracter des emprunts non concessionnels (voir par. 4.2.2-4.2.3).

Encadré 1 : Emprunts d'un pays riche en ressources naturelles : le cas de l'Angola

1. Grâce à ses importantes recettes pétrolières, l'Angola a pu obtenir des ressources non concessionnelles considérables pour financer son programme de dépenses publiques. Les emprunts ont été contractés auprès de partenaires appartenant ou non à l'OCDE, comme la Chine, l'Inde, la Corée et le Brésil, pour un montant d'environ 15,5 milliards d'USD depuis 2004. Ce montant comprend un prêt non concessionnel de 2 milliards d'USD de la China EximBank (2004) garanti par les exportations futures de pétrole et une ligne de crédit de 9,8 milliards d'USD du China Fund (2005)¹.

2. La constatation de ces emprunts non concessionnels a amené l'IDA à durcir ses conditions de prêt à l'Angola, en application de sa nouvelle politique sur les emprunts non concessionnels. Le gouvernement angolais reconnaît toujours les avantages que comporte l'accès aux ressources des bailleurs de fonds classiques, tels que l'IDA et le FAD, en partie du fait de la légitimité conférée par les relations avec le Groupe de la Banque et les autres institutions multilatérales, qui facilite l'accès aux sources de financement privées et autres. Par ailleurs, la communauté des donateurs reste globalement favorable à l'engagement dans ce pays, afin de soutenir le gouvernement et les autres parties prenantes nationales dans leur effort de développement. Il est ainsi possible de fournir des conseils et une assistance technique à un pays sortant de conflit, tout en ouvrant aux communautés pauvres les avantages potentiellement vastes qu'offrent les programmes bien conçus et exécutés des partenaires multilatéraux au développement.

¹ Voir IDA: Angola – Interim Strategy Note (ISN), Report No.: 39394-AO, Mai 2007, par. 40-41, et l'annexe 6 sur les différentes sources et les conditions des emprunts non concessionnels de l'Angola depuis 2004.

3.2 Emprunts de PMR émergents à faible risque

3.2.1 Lorsque les emprunts non concessionnels sont contractés par des pays présentant un faible risque et dotés de politiques et d'institutions solides, il peut se révéler utile de faire preuve de souplesse, en particulier lorsque les emprunts non concessionnels servent à financer des projets enclaves autonomes dans ces pays disposant d'une capacité avérée à payer et présentant un risque faible ou nul de surendettement. Dans des cas de pays comme le Ghana, l'Ouganda et la Tanzanie, tout porte à croire que le marché financier s'intéresse à financer les projets de développement en complément aux ressources concessionnelles.

3.2.2 En octobre 2007, le Ghana a lancé avec succès une émission euro-obligataire souveraine de 750 millions d'USD (voir encadré 2). Ces ressources sont destinées au développement de l'infrastructure dans les domaines de l'énergie, des routes et des chemins de fer, qui présentent un taux de rentabilité économique très élevé et pourraient avoir un impact très important sur la croissance et l'emploi. Ils pourraient aussi contribuer à transformer l'économie, permettant au Ghana de devenir un pays à revenu intermédiaire, tout en atteignant les OMD à l'horizon 2015.

³ Voir IMF: Angola – Article IV Consultation, IMF Country Report No.: 07/354, Octobre 2007.

3.2.3 Le cas du Ghana illustre la compréhension par les bailleurs de fonds de la nécessité pour un pays éligible aux dons et bénéficiaire de l'IADM de contracter des emprunts non concessionnels à titre de complément aux ressources concessionnelles, en vue d'obtenir les taux de croissance nécessaires à la réalisation des OMD. En cette circonstance, les bailleurs de fonds pourraient faire preuve de souplesse face aux emprunts non concessionnels du Ghana.

3.2.4 Trois autres pays exclusivement FAD – Kenya, Tanzanie et Zambie – envisagent d'intervenir sur le marché euro-obligataire en 2008.

Encadré 2 : Emprunts d'un pays émergent à faible risque : le cas du Ghana

1. Le Ghana entend atteindre les OMD et devenir un pays à revenu intermédiaire à l'horizon 2015. Ce sont les principaux objectifs qui ressortent de la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (GPRS II). En l'absence d'augmentation imminente de l'aide des donateurs, comme en témoigne le rapport des consultations 2007 avec le FMI au titre de l'Article IV¹, le Ghana devra s'adresser aux marchés financiers internationaux pour des emprunts non concessionnels prudents et progressifs afin de financer des projets hautement rentables bien choisis dans le secteur de l'infrastructure (énergie, routes et chemins de fer), s'il veut accélérer le processus de croissance et de réduction de la pauvreté. Ainsi, le 12 octobre 2007, il a lancé avec succès une émission euro-obligataire souveraine de 750 millions d'USD à 10 ans, avec un coupon de 8,5 %. L'émission a été sursouscrite.

2. Une telle situation, toutefois, pose le problème de l'équilibre entre les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté d'un côté, et le soutien de la dette de l'autre. Lors des consultations avec le FMI au titre de l'Article IV, une analyse de soutenabilité de la dette (ASD) prospective a été réalisée pour examiner l'état de soutenabilité de la dette du pays suite à l'émission obligataire. L'ASD a pris en compte les 700 millions d'USD d'emprunts non concessionnels prévus sur une période de 3 ans, et les résultats de base font état d'un risque modéré à faible pour la soutenabilité de la dette extérieure du Ghana. Toutefois, en comparaison avec le scénario de référence, les résultats d'autres scénarios tablant sur une croissance plus faible (scénario A), sur le doublement des emprunts non concessionnels (scénario B), sur la combinaison d'une croissance plus faible et du doublement des emprunts non concessionnels (scénario C) indiquent un risque modéré mais plus élevé de surendettement, les indicateurs approchant des plafonds, comme il apparaît au tableau A ci-après. Dans le cas du Ghana, toutefois, ces risques pourraient être partiellement atténués par des envois de fonds élevés, qui ne sont pas pris en compte dans les indicateurs types de l'ASD.

Tableau A

Ghana: External Public and Publicly Guaranteed Debt Burden Ratios (Percent)						
	Indicators					Thresholds
	2006	2006				
		Baseline	Scen. A	Scen. B	Scen. C	
NPV of Debt/GDP	18	28	36	35	39	50
NPV of Debt/Exports	46	121	182	151	199	200
Debt Service/Exports	12	13	19	18	24	25
<i>Memorandum Items</i>						
NPV of Debt/Exports & Remittances	34	80
Debt Service/Exports & Remittances	9	9

Source: IMF & World Bank Data

3. L'exemple du Ghana illustre la reconnaissance tacite, lors des consultations avec le FMI au titre de l'Article IV, de la nécessité d'emprunts non concessionnels pour un pays éligible aux dons et bénéficiaire de l'IADM, lorsque les ressources concessionnelles ne sont pas disponibles, pour qu'il puisse atteindre les OMD et parvenir au statut de pays à revenu intermédiaire à l'horizon 2015. Dans ce cas, les bailleurs de fonds pourraient faire preuve d'une certaine souplesse qui les conduirait à considérer les emprunts non concessionnels.

¹ See IMF: "Staff Report for the Article IV Consultation", IMF Country Report, No.: 07/210, Juin 2007.

3.3 Emprunts de PMR en période intérimaire PPTE

3.3.1 Le cas de la République démocratique du Congo (RDC) donne une illustration des emprunts contractés par un PPTE en période intérimaire. Lorsque la RDC est parvenue au point de décision au titre de l'initiative PPTE en juillet 2003, le Groupe de la Banque a approuvé en sa faveur un allègement de dette⁴, afin de lui permettre d'atteindre le point d'achèvement en décembre 2007. Mais le pays a connu des difficultés qui ne lui ont pas permis de remplir toutes les conditions du point d'achèvement, même s'il a continué d'accomplir des progrès vers le point d'achèvement. L'allègement accordé par le Groupe de la Banque représentait 27,3% de l'engagement d'allègement total de la Banque fin juillet 2007. Il reste au Groupe de la Banque une certaine marge pour octroyer un allègement de dette supplémentaire, avec le concours du Fonds fiduciaire PPTE, jusqu'au plafond autorisé de 40 % durant la période intérimaire.

3.3.2 Après une évaluation satisfaisante des chances pour la RDC de satisfaire aux principaux déclencheurs du point d'achèvement et répondre à quatre critères additionnels d'éligibilité à l'extension de l'allègement de dette intérimaire, et en consultation avec les institutions de Bretton Woods et le Fonds fiduciaire PPTE, le Groupe de la Banque a décidé d'accorder à la RDC un allègement de dette intérimaire supplémentaire à concurrence du plafond de 40 %, de la fin juillet 2007 à la fin décembre 2008. Durant cette période, la RDC est censée atteindre le point d'achèvement⁵.

3.3.3 Toutefois, la dette de la RDC demeure insoutenable. Le pays a accumulé des arriérés envers le Club de Paris, et la soutenabilité de sa dette et le respect de la clause de non-préférence de tiers constituent un sujet majeur de préoccupation pour la communauté des bailleurs de fonds. Dans ce contexte, une transaction financière de 6,5 à 15 milliards d'USD entre la RDC et un consortium chinois a suscité de sérieuses appréhensions. Les dispositions de l'un des deux accords cadres précisent que les fonds accordés à la RDC se conformeront au cadre de soutenabilité de la dette (CSD) et à la concessionnalité du prêt.

3.3.4 Mais si jamais les conditions de la transaction entre la Chine et la RDC s'inscrivent en dehors du CSD et du Programme de référence du FMI, cela posera un sérieux problème pour la conclusion satisfaisante de la revue du programme. Cela risque de retarder la préparation d'une nouvelle FRPC, élément clé des déclencheurs du point d'achèvement, et d'affecter l'arrivée de la RDC au point d'achèvement et la conclusion satisfaisante des négociations bilatérales en cours avec les membres du Club de Paris. Il est dès lors nécessaire que les conditions de la transaction entre la Chine et la RDC soient concessionnelles et pleinement comprises, afin de permettre à la RDC de prétendre à un allègement de dette irrévocable au point d'achèvement.

3.3.5 Lors d'une récente réunion du Groupe consultatif (GC) à Paris (29-30 novembre 2007), le gouvernement de la RDC et les partenaires internationaux se sont engagés à favoriser la poursuite des progrès dans le pays. Le gouvernement a souligné que sa priorité des priorités était de parvenir au point d'achèvement PPTE, de réaliser un taux de croissance économique à deux chiffres et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015. Le gouvernement s'est également engagé à éviter qu'un nouvel endettement vienne compliquer encore davantage la soutenabilité de sa dette⁶.

⁴ Estimé à 905 millions d'USD en valeur actualisée nette (VAN).

⁵ Voir le document ADF/BD/IF/2007/237 en date du 24 décembre 2007, par. 4.1-4.5

⁶ Voir document ADF/BD/IF/2008/02 en date du 3 janvier 2008.

IV. POLITIQUE DE L'IDA SUR LES EMPRUNTS NON CONCESSIONNELS (ENC)

4.1 Mesures adoptées par l'IDA

4.1.1 La réponse de l'IDA au problème de l'accumulation de dettes non concessionnelles dans les pays post-IADM et de pays uniquement éligibles aux dons figure dans sa politique approuvée en juillet 2006 par le Conseil d'administration. La politique ENC de l'IDA repose sur une approche à deux axes. Le premier axe, qui traite des questions relatives aux actions collectives, met l'accent sur le renforcement de la coordination entre créanciers autour du cadre de soutenabilité de la dette (CSD) tel que convenu. Le deuxième, qui porte essentiellement sur les questions de risque moral, vise à décourager les emprunts non concessionnels par des mesures dissuasives applicables aux pays emprunteurs.

4.1.2 Les éléments clés de la politique de l'IDA se présentent comme suit :

- *Premièrement, renforcer la coordination entre créanciers autour du cadre de soutenabilité de la dette (CSD), en diffusant des informations à jour sur le CSD auprès des créanciers, notamment les agences de crédit à l'exportation, les créanciers bilatéraux des marchés émergent et les créanciers commerciaux, sans manquer de favoriser une collaboration accrue et un rôle actif des principales banques régionales dans le processus d'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD). L'objectif est d'élargir l'acceptation du CSD comme base d'analyse d'une approche commune des créanciers en matière de concessionnalité. Cette démarche engloberait des actions destinées à communiquer les politiques d'allègement de dette, de don et d'emprunt non concessionnel à la communauté des créanciers, en vue d'éviter leur incohérence.*
- *Deuxièmement, décourager les emprunts non concessionnels par des mesures dissuasives applicables aux pays emprunteurs (réduction du volume et durcissement des conditions) en vue d'éviter les cas d'accumulation de dette non concessionnelle. L'IDA a créé un comité interne de suivi dont la mission consiste à suivre les rapports sur de nouveaux emprunts non concessionnels envisagés. Pour renforcer le respect des exigences en matière de rapports de la part des emprunteurs, une nouvelle clause a été introduite dans tous les accords de don et accords de crédit conclus avec les pays post-IADM, en leur exigeant d'établir au préalable des rapports sur les nouveaux emprunts non concessionnels qu'ils envisagent de contracter.*

4.1.3 Les mesures dissuasives de l'IDA sont conçues et adaptées au degré de risque de surendettement des pays et à leur accessibilité aux marchés financiers. Avec le cadre de soutenabilité de la dette (CSD), les pays sont classés en fonction de leur risque de surendettement. Les pays affichant un risque élevé de surendettement sont classés comme des pays «feu rouge», ceux à risque modéré comme des pays «feu jaune» et ceux à risque faible comme des pays «feu vert». Pour les pays uniquement éligibles aux dons, à savoir les pays «feu rouge» et «feu jaune» exclusivement IDA, la mesure dissuasive axée sur les volumes est appliquée comme suit :

- Si un pays «feu rouge» ou «feu vert» viole la politique ENC, le volume nominal du don de l'IDA est réduit de 20 % à 40 % ; et
- Si un pays continue d'emprunter auprès des marchés financiers à des conditions non concessionnelles, en offrant souvent comme garantie ses ressources naturelles, son accès

aux dons sera alors suspendu et les conditions seront durcies (voir par. 4.1.4 ci-après) – avec éventuellement une réduction des volumes – comme forme de sanction plus efficace.

4.1.4 Pour les pays «feu vert», y compris les bénéficiaires de l'IADM, la réduction des volumes est souvent inappropriée parce que, entre autres raisons, elle sape l'objectif principal de l'IADM destinée à fournir des ressources additionnelles pour les OMD. Ainsi, la politique de sanction contre un pays «feu vert» qui viole la politique ENC consiste à appliquer les conditions suivantes de l'IDA :

- panachage (35 ans d'échéance ; 10 ans de différé d'amortissement ; 0,75 % de commission de service ; et 0,5 % de commission d'engagement) avec un élément de don de 57 % ;
- conditions durcies (20 ans d'échéance, 10 ans de différé d'amortissement, mêmes commissions), avec un élément de don de 40% ; ou
- un guichet moins concessionnel à «conditions durcies» (conditions durcies plus un taux d'intérêt de 200 points de base au-dessous du taux prêteur fixe de la BIRD) avec un élément de don inférieur à 20 % - déjà applicable à l'Inde, l'Indonésie et au Pakistan – et étendu aux pays post-IADM riches en ressources et bénéficiant d'un haut niveau d'accès aux marchés.
- Le volume de remises pourrait être considéré pour les pays fragiles IADM «feu vert» qui ne sont pas diversifiés, disposent d'une base étroite d'exportation, et sont fortement vulnérables aux chocs exogènes. Les CSD et les travaux économiques sur les pays pourraient aider à établir les pays «feu vert» pour lesquels le durcissement des conditions ne serait pas recommandé

4.2 Expérience d'exécution

4.2.1 En ce qui concerne le premier pilier de la politique ENC, l'IDA et le FMI ont déjà entrepris des activités de vulgarisation de grande envergure, y compris un dialogue sur le CSD avec des agences de crédit à l'exportation, le Fonds de l'OPEP, d'autres créanciers multilatéraux et certains bailleurs de fonds des marchés émergents (Chine et Inde)⁷. Un accord officiel a également été conclu en décembre 2007 avec les principales banques régionales de développement (BAD, BASD, BID, BERD) sur leur rôle plus actif dans le processus CSD, en particulier pour les missions de terrain concernant des ASD orientées vers l'avenir.

4.2.2 S'agissant de la mise en œuvre du deuxième pilier de la politique ENC de l'IDA, seul l'Angola a été concerné à ce jour et son cas a été documenté par l'IDA. Comme il a été noté plus haut (par. 3.1.1), l'Angola a contracté des volumes considérables d'emprunts non concessionnels depuis 2004. L'application de la politique ENC de l'IDA a conduit à la décision de durcir les conditions pour les nouveaux emprunts de ce pays pour l'exercice 2008. Cette décision était

⁷ Voir IDA: *“The Role of IDA in Ensuring Debt Sustainability: A Progress Report”*, par. 37-51: document présenté à la 3^e réunion sur la reconstitution de l'IDA15, Washington, DC., 23 octobre 2007.

fondée sur les facteurs spécifiques au pays et aux prêts, tel qu'indiqué dans la politique ENC⁸. Le durcissement des conditions a conduit à un élément de don de 11 % sur tous les nouveaux prêts à l'Angola en 2008. Les éléments spécifiques comprennent : i) un taux d'intérêt fixe de 4,2 % ; ii) une échéance de 35 ans ; iii) un différé d'amortissement de 10 ans ; et iv) la commission d'engagement standard de l'IDA de 0,5 % et une commission de service de 0,75 %.

4.2.3 Toutefois, cette décision a eu et pourrait avoir des résultats mitigés. D'une part, avec la réduction du financement de l'IDA du fait des sources considérables de financement non concessionnel, l'effet global du durcissement des conditions est faible et n'a pas encouragé l'Angola à interrompre ses emprunts non concessionnels. D'autre part, la décision est de nature à libérer les rares ressources concessionnelles de l'IDA pour une réallocation à d'autres pays qui en ont le plus besoin. La Note relative à la stratégie intérimaire de l'IDA pour l'Angola (ISN) souligne la poursuite du dialogue avec le gouvernement, les opérations de prêt et les opérations d'assistance technique autres que les prêts⁹.

V. POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE SUR L'ACCUMULATION DE LA DETTE NON CONCESSIONNELLE

5.1 Principes directeurs

Les principes directeurs ci-après orienteront la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunt non concessionnel et d'accumulation de dette : i) un partenariat et une coordination solides avec les BMD sœurs et les institutions bilatérales ; ii) l'efficacité des mesures prises ; iii) l'applicabilité des mesures ; et iv) la flexibilité et l'approche au cas par cas pour tenir compte de la diversité des situations nationales. La politique proposée est censée être exhaustif et devrait s'attaquer à la problématique de l'emprunt non concessionnel, tant de la part des pays riches en ressources naturelles que de celle des PMR à marché émergent à faible risque et des PMR en période intérimaire PPTE.

5.2 Mesures spécifiques

5.2.1 La politique du Groupe de la Banque en matière d'accumulation de dette non concessionnelle mettra l'accent sur les domaines suivants :

a) *Approfondir le partenariat et la coordination de l'aide*

- (i) Renforcer le partenariat et la coordination avec les BMD sœurs et les institutions bilatérales, en vue d'adopter une stratégie commune de lutte contre le phénomène dit «du resquilleur», y compris la sensibilisation ;

⁸ Ibid., Annexe 4. Les facteurs spécifiques au pays comprennent : i) programme global d'emprunt du pays ; ii) incidence des emprunts sur le cadre macroéconomique ; iii) incidence sur le risque de surendettement ; iv) solidité des politiques et institutions, notamment la gestion des dépenses publiques et la gestion de la dette publique. Les facteurs spécifiques aux prêts comprennent : i) orientation vers le développement et impact potentiel du prêt ; ii) rentabilité attendue sur les plans économique, financier et social ; iii) part du créancier dans le projet ; iv) garantie et coûts cachés ; autres sources de fonds concessionnels disponibles ; et v) concessionnalité du montage financier global.

⁹ Voir IDA: Angola – Interim Strategy Note (ISN), Report No.: 39394-AO, mai, 2007, par. 40-61. Voir également encadré 1 ci-dessus.

- (ii) Assurer la participation aux activités conjointes FMI-IDA en matière d'analyse de soutenabilité de la dette (ASD) orientée vers l'avenir, tel que convenu officiellement avec les chefs du FMI et de l'IDA, y compris un meilleur partage de l'information sur les situations financières/la dette des PMR, ainsi qu'un accès aux recommandations du Comité de l'IDA sur les emprunts non concessionnels ; et
- (iii) Élargir la participation aux activités de vulgarisation aux côtés des BMD et donateurs bilatéraux, à l'aide de séminaires et d'ateliers de sensibilisation des créanciers potentiels, y compris les créanciers bilatéraux et commerciaux émergents, en vue de les amener à adopter le CSD comme une approche commune de la concessionnalité.

b) Renforcer l'établissement de rapports et le suivi

- i) Créer un Comité interdépartemental chargé de suivre régulièrement les rapports établis sur la situation des emprunts non concessionnels dans les PMR éligibles aux dons et bénéficiaires des initiatives PPTE/IADM, avec comme président le Vice-président, ORVP ;
- ii) Pour encourager la transparence, les pays bénéficiaires de l'IADM/PPTE et des prêts/dons FAD, s'engageront dans tous les Accords de prêts et de dons, à informer la Banque au moins 3 (trois) mois à l'avance de tout nouvel emprunt non concessionnel planifié et/ou des transactions externes garanties
- iii) Ajouter une clause spécifique aux accords de don en faveur de pays qui bénéficieront de ressources supplémentaires provenant de la Facilité pour les États fragiles (FEF), en indiquant qu'une réduction de volume sera appliquée à ces fonds supplémentaires ou que lesdits fonds ne seront pas fournis, en cas de nouveaux emprunts non concessionnels.

c) Renforcer la collaboration en matière de renforcement des capacités

- i) Collaborer plus étroitement avec les autres partenaires, en particulier l'IDA, à l'amélioration de la qualité, de l'enregistrement et de la publication des données sur la dette, ainsi qu'au renforcement des capacités institutionnelles des PMR dans les domaines de la gestion de la dette et de la gestion macroéconomique et budgétaire.

d) Appliquer des mesures dissuasives

5.2.2 La Direction reproduira les mesures dissuasives de l'IDA concernant les PMR qui violent la politique ENC du Groupe de la Banque, en appliquant une réduction des volumes et un durcissement des conditions d'emprunt (les mêmes que celles de l'IDA)¹⁰, tout en faisant preuve d'une certaine souplesse applicable au cas par cas.

¹⁰ Le principe d'application des mêmes mesures dissuasives que l'IDA va dans le sens du renforcement du partenariat, de la coordination et de l'harmonisation des politiques entre IFI comme le préconise la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'harmonisation des politiques s'étend aux bailleurs de fonds bilatéraux et aux

5.2.3 Plus précisément, les mesures seront conçues en fonction des PMR classés dans les «feu rouge», «feu jaune» ou «feu vert» en matière de risque de surendettement (voir annexe 1 et 2) et se présenteront comme suit :

- i) Si un pays «feu rouge» ou «feu jaune» viole la politique ENC du Groupe de la Banque, la Banque réduira le volume nominal du don du FAD au pays de 20 % à 40 % ;
- ii) Si un pays continue d'emprunter auprès de tierces parties à des conditions non concessionnelles, la Banque suspendra son accès aux dons et durcira les conditions – avec éventuellement une réduction supplémentaire du volume ;
- iii) Pour les pays “feu vert” qui violent la politique ENC (Emprunts Non Concessionnels), les conditions durcies similaires aux mesures adoptées par l'IDA telles que décrites au paragraphe 4.1.4 susmentionné seront appliquées. Plus précisément, il s'agit de:
 - conditions modérées (durée de 40 ans, 10 ans de différé d'amortissement, 0,75% de commission de service, et 0,5% de commission d'engagement) avec un élément de don inférieur à 60%)
 - conditions durcies (durée de 20 ans, 10 ans de différé d'amortissement, commissions identiques), avec un élément de don inférieur à 45%), ou
 - conditions plus durcies (durcissement des conditions, et taux d'intérêt de 200 points de base au-dessous du taux prêteur fixe de la BAD), avec un élément de don inférieur à 20% - déjà applicables à l'Angola- qui seront étendues aux pays post-IADM «feu vert», riches en ressources naturelles et ayant un niveau élevé d'accès au marché.
 - considérer le volume de remises pour les pays fragiles IADM «feu vert» qui ne possèdent pas une diversification économique, ont une base étroite d'exportation, et sont fortement vulnérables aux chocs exogènes (sécheresses, inondations, tremblements de terre, etc.) qui pourraient facilement les retourner au statut de « feu jaune » ou même de « feu rouge »; les CSD, les travaux économiques sur le pays, et les analyses supplémentaires seront utilisés pour identifier, en consultation avec d'autres BMD, les pays «feu vert » pour lesquels le volume de remises plutôt que le durcissement des conditions serait recommandé

5.2.4 Lorsque des PMR comme le Ghana (voir encadré 2), à faible risque et faible revenu, mais disposant de politiques et institutions solides et pour lesquels les marchés financiers ont déjà manifesté un intérêt réel pour le financement de leurs projets de développement, contractent des emprunts concessionnels, une souplesse peut être justifiée. En pareil cas, des emprunts non concessionnels contractés de manière transparente pourraient compléter les ressources

agences des marchés émergents (voir par. 4.2.1 plus haut) en vue de faciliter la mise en œuvre efficace de la politique ENC.

concessionnelles limitées pour financer des projets enclaves autonomes ayant donné la preuve de leur capacité de remboursement. Ainsi, un degré de flexibilité pourrait être appliqué, de concert avec l'IDA, pour accepter leurs emprunts non concessionnels et aider ces pays à atteindre les niveaux d'investissement nécessaires leur permettant de réaliser les OMD et accéder au rang de pays à revenu intermédiaire. Une telle flexibilité continuera d'être appliquée tant que la dette restera soutenable.

5.2.5 Il sera demandé aux pays PPTE tels que la RDC qui violent la politique ENC durant la période intérimaire de déployer des efforts supplémentaires pour réviser les conditions d'emprunt afin de les rendre concessionnelles, car cette disposition est une des conditions principales pour accéder à l'allégement de dette irrévocable au point d'achèvement. La politique de la Banque sera de ne pas proposer la prorogation de la période intérimaire d'allégement de dette, si des emprunts non concessionnels sont contractés durant ladite période intérimaire.

5.2.6 L'efficacité des mesures dissuasives sera renforcée, si une action conjointe plus ferme est menée avec les autres partenaires au développement, y compris les donateurs bilatéraux des marchés émergents.

5.3 Défis de mise en œuvre efficace et mesures d'atténuation

5.3.1 Plusieurs questions et incidences doivent être prises en considération pour mesurer le niveau de réussite de la mise en œuvre.

5.3.2 Premièrement, il n'existe aucun forum des donateurs pour discuter et partager des informations sur le comportement en matière d'emprunts non concessionnels des PMR éligibles aux dons et bénéficiaires des initiatives PPTE/IADM. Les assemblées annuelles des BMD, les réunions des parties prenantes sur la gestion de la dette¹¹ ou d'autres enceintes ne traitent pas de cette question. **La Banque collaborera à la création d'un forum des BMD élargi aux institutions bilatérales, pour favoriser le partage d'informations sur les emprunts non concessionnels et la conduite d'action collective. La Banque engagera également le dialogue avec les créanciers bilatéraux qui fournissent ces ressources non concessionnelles.**

5.3.3 Deuxièmement, aussi bien les créanciers que les emprunteurs ne disposent pas d'informations suffisantes sur l'accumulation de la dette non concessionnelle. Par exemple, des informations sur des transactions d'emprunt non concessionnel auprès des créanciers des marchés émergents ou commerciaux ne sont pas faciles à obtenir, surtout dans les conditions financières exactes des conventions de prêt. Dans le cadre des missions de dialogue, les emprunteurs seront exhortés à fournir des informations suffisantes sur les conditions de prêt, en vue de faciliter le suivi de l'évolution de la soutenabilité de leur dette. Les cas de partage insuffisant d'informations seront portés à l'attention des Conseils d'administration.

¹¹ Lors de la récente Conférence des parties prenantes sur la gestion de la dette, tenue à Oslo, en Norvège, du 5 au 6 mars 2008, et à laquelle la Banque a pris part, le problème des emprunts non concessionnels a été abordé entre autres questions et un plan d'action a été arrêté. Il s'agit notamment de mettre en place une Facilité de gestion de la dette pour les pays à faible revenu – mécanisme multidonateurs d'assistance technique – pour soutenir les opérations d'assistance technique en cours : i) évaluation de la performance en matière de gestion de la dette dans une soixantaine de pays sur trois ans ; et ii) définition de stratégies de gestion de la dette à moyen terme dans 4 à 6 pays à faible revenu.

5.3.4 Troisièmement, comme l'illustre le cas de l'Angola (encadré 1), les sanctions sous forme de mesures dissuasives ont peu d'effet sur les pays qui violent la politique ENC, si la part du Groupe de la Banque est plus faible que les entrées de capitaux étrangers non concessionnels. Cette situation demeure un sérieux obstacle à l'efficacité des sanctions recherchée par les mesures dissuasives. **Ainsi, les mesures dissuasives ne seront pas perçues comme une punition, mais plutôt comme un moyen de mettre en évidence le fait que les pays pouvant se permettre des emprunts non concessionnels peuvent céder les rares ressources aux autres pays bénéficiaires du FAD qui en ont plus besoin.**

VI. PLAN D'ACTION POUR LA MISE EN ŒUVRE

6.1 La mise en œuvre des mesures ébauchées ci-dessus nécessitera une coordination efficace entre les complexes des opérations, les départements régionaux et des politiques, le complexe des finances (FNVP), le complexe de l'Économiste en chef (ECON) et le département des services juridiques. La coordination avec les institutions multilatérales partenaires sera également indispensable. Des informations sur le suivi et les rapports relatifs aux emprunts non concessionnels seront fournies aux Conseils d'administration sous forme de notes d'information périodiques. Les dispositifs spécifiques interdépartementaux et institutionnels concernant les modalités de mise en œuvre sont présentés, dans les grandes lignes, à la Matrice de mise en œuvre de la politique à l'annexe 3.

6.2 Compte tenu du fait que certaines évolutions importantes ont déjà eu une incidence sur les allocations de dons du FAD sur la base du cadre de soutenabilité de la dette, ainsi que des effets de l'allègement de la dette PPTE et IADM sur les pays bénéficiaires, il est nécessaire de mettre immédiatement en œuvre la politique ENC du Groupe de la Banque. L'annexe 3 présente également le calendrier de mise en œuvre immédiate des mesures. La Direction suivra de près la mise en œuvre de ladite politique et présentera des rapports périodiques aux Conseils d'administration, conformément au calendrier convenu.

VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

7.1 Le présent document a examiné la politique du Groupe de la Banque relative au problème des emprunts non concessionnels contractés par des PMR bénéficiaires des dons du FAD et de l'allègement de dette PPTE/IADM. Il a également présenté celle de l'IDA en la matière et sa mise en œuvre, avant de tirer des enseignements pour la formulation de la politique du Groupe de la Banque. Ensuite, la politique du Groupe de la Banque a été présentée sous forme de quatre mesures importantes : i) coordination et partenariat ; ii) établissement de rapports et suivi ; iii) renforcement des capacités ; et iv) application de mesures dissuasives.

7.2 Les Conseils d'administration sont priés d'examiner et d'approuver la Politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunt non concessionnel et d'accumulation de dette non concessionnelle par les pays éligibles aux dons du FAD et à l'allègement de dette PPTE/IADM.

ANNEXE 1

Pays concernés par la Politique du FAD en matière d'emprunt non concessionnel **

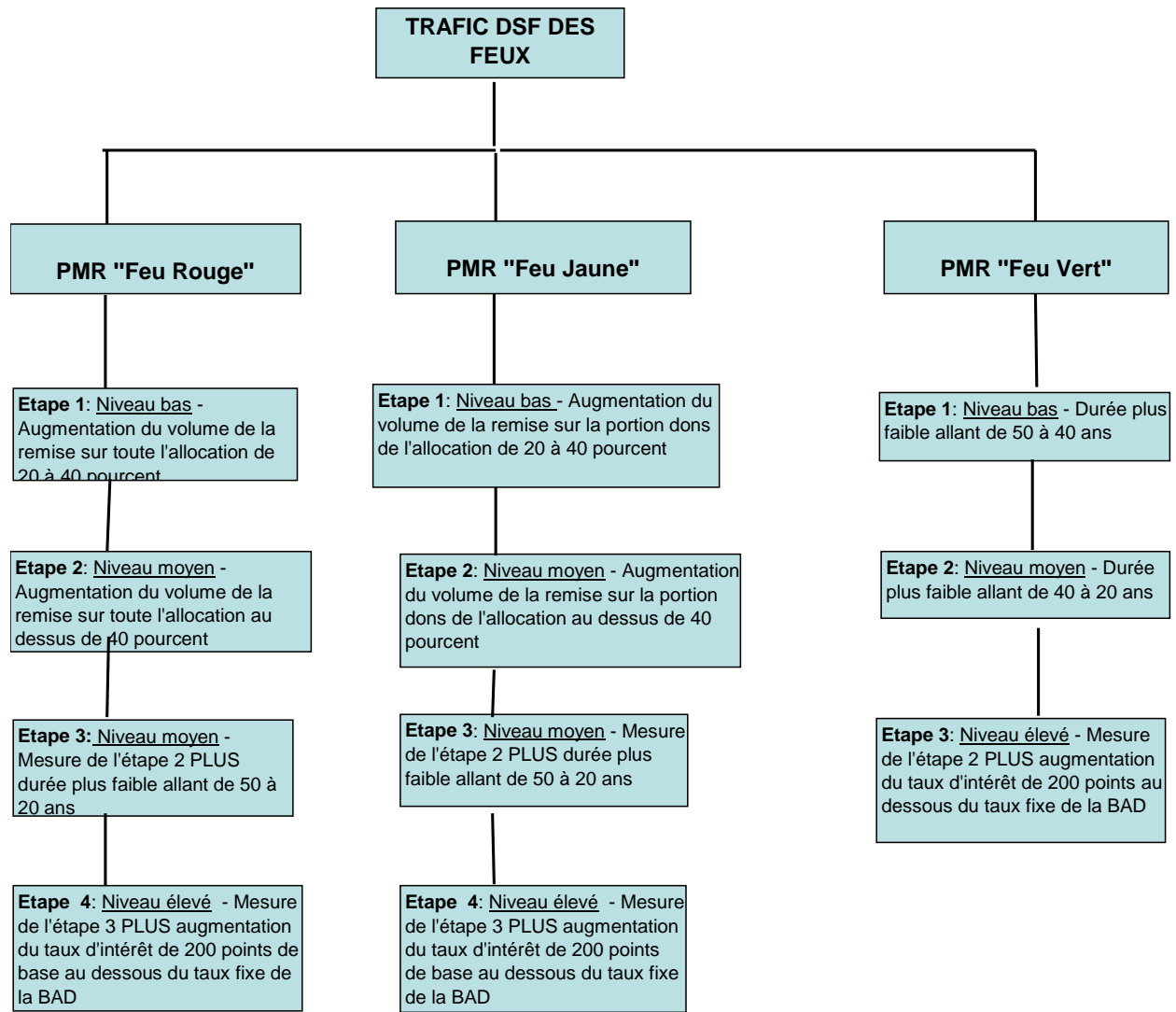
<i>Pays « feu rouge »</i>	<i>Pays « feu jaune »</i>	<i>Pays « feu vert »</i>
Burundi	Angola	Cap-Vert
République centrafricaine	Bénin*	Cameroun*
Tchad	Burkina Faso*	Ghana*
Comores	Éthiopie*	Kenya
Congo, RDC	Lesotho	Madagascar*
Congo, République du	Malawi*	Mali*
Côte d'Ivoire	Mauritanie*	Mozambique*
Djibouti	Niger*	Sénégal*
Érythrée	Sierra Leone*	Tanzanie*
Gambie		Ouganda*
Guinée		Zambie*
Guinée Bissau		
Liberia		
Rwanda*		
Sao Tome & Principe*		
Somalie		
Soudan		
Togo		

(*) Les 18 PMR ayant déjà atteint le point d'achèvement PPTE et sont bénéficiaires de l'allègement de dette IADM

(**) Cette liste est appelée à changer, à mesure que les pays changeront de classement suivant le Cadre de soutenabilité de la dette (CSD) et que d'autres pays deviendront éligibles aux dons du FAD et/ou à l'allègement de dette IADM. Elle inclut tous les PMR actuellement éligibles aux dons du FAD au titre du CSD et les bénéficiaires de l'allègement de dette IADM.

ANNEXE 2

Application de mesures dissuasives au titre de la politique ENC du Groupe de la Banque



Notes :

1. Le niveau de la violation dans les emprunts non concessionnels est déterminé par l'ampleur de la violation de la concessionnalité et/ou la proportion de la violation par rapport à l'allocation FAD du pays. Un faible niveau se réfère à une situation où un prêt a un niveau de concessionnalité proche de 35% et est petit par rapport à l'allocation FAD du pays. Un niveau moyen se réfère à un niveau de concessionnalité plus petit que 35% et/ou une grande proportion par rapport à l'allocation FAD. Un niveau élevé se réfère à un niveau de concessionnalité plus petit que 35% et/ou un volume qui est un multiple de l'allocation FAD du pays.
2. En cas d'emprunt non concessionnel répété, le volume des réductions ou le durcissement des conditions peut être étendu ou approfondi
3. Pour les pays fragiles IADM «feu vert», le volume des remises pourrait être considéré comme une possibilité parce que ces PMR ne sont pas diversifiés, ont une base étroite d'exportation, et sont fortement vulnérables aux chocs exogènes (sécheresses, inondations, tremblements de terre, etc.) qui pourraient facilement les retourner au statut de « feu jaune » ou même de « feu rouge »

ANNEXE 3

POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE EN MATIÈRE D'EMPRUNT NON CONCESSIONNEL MATRICE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

	MESURES	ÉLÉMENTS CLÉS DE LA POLITIQUE	COORDINATION INSTITUTIONNELLE	CALENDRIER
1.	Renforcer le partenariat et la coordination de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer le partenariat et la coordination avec les BMD sœurs et les institutions bilatérales, en vue d'adopter une stratégie commune de lutte contre le phénomène dit «du resquilleur», y compris la sensibilisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ORPC, au nom du Groupe de la Banque, coordonne le processus avec l'IDA, d'autres IFI et donateurs bilatéraux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008 En cours
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer la participation du Groupe de la Banque aux activités conjointes FMI-IDA en matière d'analyse de soutenabilité de la dette (ASD) orientée vers l'avenir, y compris le partage d'informations sur les emprunts non concessionnels 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ORPC & EDRE participent aux activités conjointes FMI/IDA d'analyse de soutenabilité de la dette 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008 En cours
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation du Groupe de la Banque aux activités de vulgarisation aux côtés des BMD et donateurs bilatéraux, à travers des séminaires et ateliers de sensibilisation, en vue d'adopter le CSD comme une approche commune de la concessionnalité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ORPC coordonne avec l'IDA et les autres IFI les activités de vulgarisation pour les donateurs et institutions des marchés émergents 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2^e trimestre 2008 En cours
2.	Renforcer l'établissement de rapports par les emprunteurs et le suivi par les donateurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Créer un Comité interdépartemental chargé de suivre régulièrement les rapports établis sur la situation des emprunts non concessionnels dans les PMR éligibles aux dons et bénéficiaires des initiatives PPTÉ/IADM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Composition : ORPC, FFMA, FTRY, FFCA, départements régionaux et de la recherche ; Présidence : VP, ORVP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introduire, dans tous les accords de prêt/don du Groupe de la Banque, une clause exigeant la fourniture d'un rapport préalable sur tout nouvel emprunt non concessionnel envisagé, y compris une clause de non-préférence de tiers contre les ressources garanties. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GECL, avec l'aide d'ORPC, devra introduire une nouvelle clause dans les accords de prêt et de don 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajouter une clause spécifique aux accords de don en faveur de pays qui bénéficieront de ressources supplémentaires provenant de la Facilité pour les États fragiles (FEF), en indiquant qu'une réduction de volume sera appliquée à ces fonds supplémentaires ou que lesdits fonds ne seront pas fournis, en cas de nouveaux emprunts non concessionnels. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GECL, avec l'aide de FFMA, devra introduire une nouvelle clause dans les accords de prêt et de don 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008
3.	Renforcer la collaboration en matière de renforcement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Collaborer plus étroitement avec les autres partenaires, en particulier l'IDA, à l'amélioration de la qualité, de l'enregistrement et de la publication des données sur la dette, ainsi qu'au renforcement des capacités institutionnelles des PMR dans les domaines de la gestion de la dette et de la gestion macroéconomique et budgétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ORPC, ESTA et PDRE coordonnent les activités de renforcement des capacités avec l'IDA, les autres IFI et donateurs bilatéraux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008 & En cours
4.	Appliquer des mesures dissuasives au cas par cas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si un pays «feu rouge» ou «feu jaune» viole la politique ENC du Groupe de la Banque, la Banque réduira le volume nominal du don 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ORPC, avec l'aide des départements régionaux, appliquera cette mesure 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008 & En cours

	MESURES	ÉLÉMENTS CLÉS DE LA POLITIQUE	COORDINATION INSTITUTIONNELLE	CALENDRIER
		<p>du FAD au pays de 20 % à 40 %</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Si un pays «feu rouge» ou «feu jaune» continue d'emprunter à des conditions non concessionnelles, la Banque suspendra son accès aux dons et durcira les conditions – avec éventuellement une réduction supplémentaire du volume ▪ Pour les PMR «feu vert» qui violent la politique ENC, la Banque appliquera un durcissement des conditions. De modérées, elles deviendront relativement plus contraignantes ▪ Pour les PMR «feu vert» riches en ressources naturelles, qui continuent de contracter des emprunts non concessionnels, des conditions encore plus dures seront appliquées (durcissement des conditions et un taux d'intérêt de 200 points de base au-dessous du prêteur fixe de la BAD) avec un élément de don inférieur à 20 % ▪ Pour les PMR émergents à faible revenu, pour lesquels les marchés financiers ont déjà manifesté un intérêt réel pour le financement de leurs projets de développement, un degré de flexibilité pourrait être appliqué, pour accepter leurs emprunts non concessionnels et les aider à atteindre les niveaux d'investissement nécessaires leur permettant de réaliser les OMD et accéder au rang de pays à revenu intermédiaire ▪ Pour les pays PPTE en période intérimaire, la politique de la Banque sera de ne pas proposer la prorogation de la période intérimaire d'allègement de dette, si des emprunts non concessionnels sont contractés durant ladite période intérimaire. 	<p>dissuasive</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avant qu'ORPC et les départements régionaux ne prennent la décision de durcir les conditions, l'approbation des Conseils sera nécessaire ▪ ORPC, avec l'aide des départements régionaux, appliquera cette mesure dissuasive ▪ Avant qu'ORPC et les départements régionaux ne prennent la décision de durcir les conditions, l'approbation des Conseils sera nécessaire ▪ Les conseils et l'approbation des Conseils seront nécessaires, avant que la décision ne soit prise de faire preuve de flexibilité pour la dérogation à cette mesure dissuasive. ▪ GECL, avec l'aide d'ORPC, introduira une nouvelle clause dans les accords de prêt et de don, et une assistance technique sera fournie pour réviser les conditions des prêts et les rendre concessionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} trimestre 2008 & En cours ▪ 1^{er} trimestre 2008 & En cours ▪ 1^{er} trimestre 2008 & En cours ▪ 1^{er} trimestre 2008 & En cours ▪ 1^{er} trimestre 2008