



## **Amendements à la Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle**

**Mai 2011**

**Unité de la mobilisation et de l'allocation des ressources (ORMU)  
et  
Département des ressources et des politiques opérationnelles (ORPC)**

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Sigles et abréviations.....	i
Résumé analytique .....	ii
1. Introduction.....	1
2. Enjeux conceptuels et opérationnels de la concessionnalité des nouveaux emprunts .....	2
3. Revue de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels et amendements proposés.....	5
4. Problèmes de mise en œuvre efficace et mesures d'atténuation.....	17
5. Conclusion et recommandation .....	18

### **Annexes**

Annexe 1 : Réformes récentes du Cadre de soutenabilité de la dette et implications opérationnelles pour le Groupe de la Banque .....	- 1 -
Annexe 2 : Application de la politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle aux pays FAD.....	- 4 -
Annexe 3 : Expérience des BMD dans la mise en œuvre de la politique en matière d'emprunts non concessionnels : études de cas choisies .....	- 5 -
Annexe 4 : Mesures de conformité de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels.....	- 7 -
Annexe 5 : Politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels : Matrice de mise en œuvre de la politique.....	- 8 -

### **Tableaux**

Tableau 1: Seuils de surendettement du Cadre de soutenabilité de la dette.....	10
Tableau 2: Matrice de Concessionnalité du Fonds Monétaire International.....	11
Tableau 3: Seuils de capacité en matière de politique de gestion financière .....	12
Tableau 4: Matrice d'application de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels.....	16

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABP	Allocation basée sur la performance
AID	Association internationale de développement
ASD	Analyse de soutenabilité de la dette
BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banques multilatérales de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CSD	Cadre de soutenabilité de la dette
DSIR	Documents stratégie de l'intégration régionale
DSP	Documents Stratégie Pays
ENC	Emprunts non concessionnels
EPIP	Évaluation des politiques et des institutions des pays
FAD	Fonds africain de développement
FAD-12	Douzième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement
FEF	Facilité en faveur des États fragiles
FGD	Facilité de gestion de la dette
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
IADM	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDA	Association internationale de développement
MDR	Mobilisation des Ressources Domestiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PFR	Pays à faible revenu
PMR	Pays Membres Régionaux
PMR	Pays membre régional
PPTE	Pays Pauvres très Endettés
PPTE	Pays pauvre très endetté
RDC	République démocratique du Congo
TICR	Taux d'intérêt commercial de référence
UC	Unité de compte
VAN	Valeur actualisée nette

## RESUMÉ ANALYTIQUE

1. L'octroi de dons et d'allègement de dette aux pays FAD éligibles a pour but de les aider à ramener leur endettement à des niveaux soutenables et à dégager une marge budgétaire pour les dépenses prioritaires de développement. L'accumulation d'une nouvelle dette assortie de conditions non concessionnelles est de nature à contrecarrer ces objectifs et présente le risque d'aléa moral – 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 Conseils d'administration du Groupe de la Banque africaine de développement ont approuvé en 2008 une politique relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle visant à atténuer l'impact d'une accumulation rapide d'une dette contractée à des conditions du marché par les pays FAD éligibles aux dons après avoir bénéficié d'un allègement de dette au titre des initiatives PPTE/IADM, et à guider l'utilisation de ses ressources concessionnelles. La politique, qui est étroitement alignée sur la politique de l'IDA (Banque mondiale) sur les emprunts non concessionnels et la politique de plafonnement de la dette extérieure du FMI, repose sur une approche à deux angles d'attaque : d'une part, renforcer la coordination des bailleurs de fonds autour du Cadre de soutenabilité de la dette (CSD) conjoint BM-FMI ; et d'autre part, décourager une accumulation incontrôlée de dette non concessionnelle en appliquant des mesures de conformité, notamment des déductions liées au volume et le durcissement des conditions de prêt du FAD.

3. Le présent document soumet à l'examen des Conseils des amendements à la *Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle* de 2008, conformément à l'engagement en matière de mise en œuvre pris par la Direction dans le cadre du FAD-12. Les amendements proposés sont destinés à fournir une approche plus souple et rationalisée pour guider l'application de la politique du Groupe de la Banque et une politique prudente d'emprunt non concessionnelle par les pays membres régionaux (PMR). Ces amendements sont alignés sur les récentes modifications apportées par le FMI à sa politique de plafonnement de la dette extérieure et à son cadre de concessionnalité, et mettent la politique de la Banque au diapason des pratiques ayant actuellement cours pour répondre aux besoins de financement des pays à faible revenu. Ces changements n'introduisent pas de dispositifs techniques ou stratégiques parallèles, mais s'articulent plutôt autour de l'application du cadre FMI-Banque mondiale, tout en permettant au Groupe de la Banque d'apprécier les situations en connaissance de cause en vue de répondre aux défis de développement spécifiques auxquels les pays africains font face. Cette démarche cadre avec les engagements du Groupe de la Banque envers la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sur l'harmonisation et la coordination des donateurs.

4. Plus précisément, la Direction propose à l'examen du Conseil les amendements suivants à la *Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette* de 2008 :

- i) Introduire davantage de flexibilité dans la détermination par le Groupe de la Banque des plafonds de concessionnalité, en remplaçant l'approche fondée sur l'élément don de référence unique de 35 % par un cadre plus nuancé pour mieux tenir compte de la diversité des réalités des pays, telle qu'elle se reflète dans leur vulnérabilité à l'endettement et de leur capacité de gestion de la dette. Pour les

pays exclusivement FAD à faible risque de surendettement (pays à feu vert), on fera preuve de souplesse pour répondre à leurs besoins d'emprunts non concessionnels, en fonction de l'évaluation de leur capacité de gestion de la dette, tandis que pour les pays exclusivement FAD présentant un risque de surendettement modéré ou élevé (pays à feu jaune ou rouge), le précédent plafond de concessionnalité minimum de 35 % sera appliqué avec une flexibilité limitée. Cet amendement fournirait plus de flexibilité à plus de la moitié des pays FAD, qui pourraient ainsi contracter une dette extérieure comportant un certain degré de non-concessionnalité, ce qui leur permettrait de mobiliser des ressources de développement additionnelles dont ils ont tant besoin.

- ii) Afin de s'assurer que les fonds du FAD sont acheminés vers les pays qui ont le plus besoin de ressources concessionnelles, et de réduire le risque moral encouru auprès des emprunteurs, les amendements comportent un ensemble plus rationalisé de mesures de conformité qui seront appliquées au cas par cas aux pays clients qui violeront la politique de la Banque. Les mesures de conformité varient de conditions modérées à dures, en tenant compte de l'ampleur de la violation, et sont destinées à assurer la cohésion avec l'application de la nouvelle approche en matière de concessionnalité.

5. L'approche du Groupe de la Banque pour atténuer l'accumulation d'une dette non concessionnelle non soutenable reste ancrée dans les principes directeurs que sont : un partenariat solide et la coordination ; la flexibilité et une approche différenciée par pays ; et des mesures efficaces et applicables. Dans ce cadre plus large, les quatre piliers de la *Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette* de 2008 continueront de s'appliquer, à savoir : i) renforcer le partenariat et la coordination avec les institutions financières sœurs et les agences bilatérales en vue d'adopter une stratégie commune pour faire face au problème, notamment à travers l'analyse de soutenabilité de la dette, et des actions de sensibilisation et de plaidoyer ; ii) maintenir un comité interdépartemental permanent chargé du suivi de l'état des emprunts non concessionnels ; iii) veiller à l'inclusion, dans tous les accords de prêt/don du FAD aux pays emprunteurs exclusivement FAD, d'une clause exigeant de signaler les nouveaux emprunts non concessionnels, et assurer un suivi étroit de la conformité à cette clause ; iv) intensifier l'appui au renforcement des capacités en matière de gestion économique et de la dette aux niveaux national et régional, en collaboration avec d'autres partenaires.

6. La politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels ne doit pas être perçue isolément du contexte plus large des efforts déployés par le Groupe pour accompagner les PMR et les aider à atteindre leurs objectifs de développement. La Direction est parfaitement consciente de la nécessité de trouver un juste milieu entre les objectifs stratégiques de la soutenabilité de la dette et le financement du développement. Les amendements proposés traduisent la volonté d'aller dans ce sens en adoptant un cadre de concessionnalité différencié par pays, qui soutienne la soutenabilité de la dette des pays. Compte tenu du fait que les mutations rapides survenant dans l'économie mondiale ont des implications réelles pour les flux de financements, l'approche et la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels seront revues régulièrement pour intégrer des enseignements tirés et des dispositifs stratégiques plus propices à la réalisation des priorités du développement des PMR.

7. Les Conseils d'administration sont invités à examiner et approuver les amendements proposés à la *Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle*.

## AMENDEMENTS À LA POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE RELATIVE À L'ACCUMULATION DE LA DETTE NON CONCESSIONNELLE

### 1. INTRODUCTION

- 1.1. L'octroi de dons et d'allègement de dette aux pays éligibles au cours de la décennie écoulée a accru leurs chances d'obtenir de nouveaux apports financiers, y compris les ressources assorties de conditions non concessionnelles. Toutefois, la contraction d'emprunts non concessionnels par les pays exclusivement FAD et bénéficiaires d'allègement de dette pourrait conduire à une accumulation rapide de dette non soutenable. Les prêts concessionnels et les dons d'allègement de dette consentis dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) pourraient également subventionner les emprunts non concessionnels obtenus d'autres bailleurs de fonds 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 des recettes à venir.
- 1.2. Afin de régir l'utilisation et l'allocation des ressources concessionnelles du Groupe de la Banque et soutenir les efforts des pays clients visant à assurer la soutenabilité de leur endettement, le Conseil d'administration a adopté en 2008 la Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle<sup>1</sup>. À l'instar de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale, la Banque utilise la politique du Fonds monétaire international (FMI) relative au plafonnement de la dette pour guider et coordonner la prise de décision sur le niveau de concessionnalité<sup>2</sup> approprié dans ses montages de prêts, ainsi que dans tous autres prêts auxquels pourraient prétendre les pays exclusivement FAD assujettis à la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels. Les changements à la politique de plafonnement de la dette ont été apportés par le FMI en 2009 en réponse à la demande de ses actionnaires et des pays clients à faible revenu.
- 1.3. Au cours de la Douzième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD-12), la Direction s'est engagée à apporter des amendements à la Politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels pour tenir compte des changements adoptés par le FMI dans sa politique de plafonnement de la dette, et de la note d'orientation révisée sur l'application du Cadre de soutenabilité de la dette (CSD)<sup>3</sup> conjoint FMI-Banque mondiale. Les changements à la politique de plafonnement de la dette ont été apportés par le FMI en 2009 en réponse à une demande de ses actionnaires et de ses pays clients à faible revenu, de mieux tenir compte de la complexité et de la diversité des situations des pays et répondre avec plus d'efficacité à leurs besoins de financement du développement. Cela s'est traduit par l'introduction d'une matrice de concessionnalité qui prévoit un cadre d'analyse pour évaluer la

---

<sup>1</sup> Voir ADB/BD/WP/2008/16/Rév./Approuvé – ADF/BD/WP/2008/16/Rév./Approuvé.

<sup>2</sup> D'après la politique du Groupe de la Banque, un prêt est considéré comme concessionnel s'il comporte un élément don de référence d'au moins 35 %. Cette définition est conforme au critère de concessionnalité utilisé par l'IDA, le FMI, d'autres banques régionales de développement et des bailleurs de fonds bilatéraux.

<sup>3</sup> L'annexe 1 fournit un résumé de la note d'orientation du personnel révisée CSD délivrée par l'IBW au début de 2010, son implication pour le Groupe de la Banque et de l'approche de gestion pour l'amélioration de l'engagement opérationnel du Groupe de la Banque dans ce domaine.

vulnérabilité des pays à l'endettement ainsi que leur capacité de gestion de la dette afin de déterminer le plafond de concessionnalité qui répondrait au mieux à leur situation. Ainsi, plutôt que d'appliquer une seule norme à tous les pays à faible revenu, le cadre révisé de concessionnalité permet une approche au cas par cas dans la fixation des plafonds de dette extérieure en fonction de la vulnérabilité du pays à l'endettement (définie comme faible ou élevée) mise au regard de sa capacité de gestion de la dette (également définie comme faible ou élevée).

- 1.4. En conséquence, le présent document propose que la Banque adopte un cadre de concessionnalité plus souple pour traiter la diversité des besoins et des capacités PMR et rationaliser les mesures de conformité à la politique relative aux emprunts non concessionnels afin de favoriser la cohésion et une application harmonieuse du nouveau cadre de concessionnalité. Étant donné l'attachement de la Banque à la coordination et à l'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds, ces amendements n'introduisent pas de dispositifs techniques ou stratégiques parallèles ; ils s'articulent plutôt autour de l'application du cadre FMI-Banque mondiale, tout en permettant au Groupe de la Banque d'apprécier les situations en connaissance de cause et de tenir compte, au besoin, de la spécificité des réalités des pays africains. Les amendements traduisent également la capacité du Groupe de la Banque à jouer un rôle de fond plus important, tout en respectant son avantage comparatif et la division du travail avec d'autres institutions financières et banques de développement.
- 1.5. Le présent document comporte cinq sections. Après cette introduction, la section 2 résume les enjeux conceptuels et opérationnels de la concessionnalité des nouveaux emprunts. La section 3 passe en revue la politique actuelle du Groupe de la Banque et les révisions proposées, en s'inspirant de l'expérience et des enseignements tirés de la mise en œuvre de ladite politique. La section 4 examine les difficultés susceptibles de se poser et les mesures d'atténuation, dont un plan d'action pour l'application. La section finale présente la conclusion et la recommandation au Conseil pour examen.

## **2. ENJEUX CONCEPTUELS ET OPERATIONNELS DE LA CONCESSIONNALITE DES NOUVEAUX EMPRUNTS**

### *Soutenabilité de la dette et financement du développement*

- 2.1. Sur la toile de fond d'une importante demande non satisfaite de financements concessionnels, les pays membres régionaux sont confrontés à des arbitrages difficiles entre les besoins de financement du développement à court terme et les problèmes de gestion de la dette à long terme, qui sont devenus plus aigus encore dans le contexte de la crise financière et économique mondiale et de l'approche à grand-pas de l'échéance des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Plusieurs pays africains à faible revenu sont en train de jauger les avantages et les inconvénients des prêts non concessionnels. Dans le même temps, un certain nombre de pays qui ont bénéficié d'un allègement de dette au titre des initiatives PPTE/IADM continuent de connaître une détérioration des perspectives de soutenabilité de leur dette, à cause de l'existence de vulnérabilités et de chocs exogènes.
- 2.2. Étant donné que les politiques visant à réduire l'accumulation de dette non concessionnelle peuvent se traduire par la mise à disposition de ressources moindres pour le financement des OMD dans les pays concernés, il se pose un défi de taille consistant à concilier des objectifs prioritaires concurrents. Une approche pragmatique de ces objectifs potentiellement conflictuels dans le contexte financier et stratégique du pays est indispensable pour déterminer si les ressources non concessionnelles sont

essentielles pour aider le pays à atteindre ses objectifs de développement. Ainsi, la contraction d'une nouvelle dette non concessionnelle devra être conciliée prudemment avec les priorités d'investissement pour le développement du pays, par exemple en privilégiant les domaines ayant un impact démontrable sur la croissance, comme les infrastructures, pour prévenir la réapparition du piège de la dette.

- 2.3. Les politiques macroéconomiques prudentes et des pratiques saines en matière de gestion de la dette sont essentielles pour assurer la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu. Il est de même pour la variété et le niveau de financement du développement à la hauteur de ces pays. Cela est devenu d'autant plus important dans le contexte des défis économiques et budgétaires rencontrés par les économies développées ces dernières années, et le risque à long terme d'une baisse des flux des ressources concessionnelles vers les pays à faible revenu.
- 2.4. Des mécanismes robustes de mobilisation des ressources domestiques sont cruciaux pour établir l'autosuffisance à long terme des pays en développement. Les pays africains sont de plus en plus à la recherche de solutions locales = telles que le renforcement des cadres réglementaire et politique pour la mobilisation des ressources domestiques (MDR), le développement de marché de dette régionale et financier, y compris les fonds souverains. Le Groupe de la Banque, à travers son unité en charge de la Gouvernance et de ses départements sectoriels, continue de fournir un appui aux efforts des gouvernements en vue de mobiliser des ressources à travers la taxation et d'autres formes de mobilisation de ressources publiques et aussi à travers un environnement réglementaire renforcé. Ces appuis visent à faciliter et encourager l'épargne des ménages et des entreprises, le renforcement des services financiers et l'intermédiation pour soutenir les activités et les investissements productifs. Le Groupe de la Banque continuera à explorer des voies et moyens en vue du renforcement de la mobilisation des ressources domestiques dans le cadre des documents stratégie pays (DSP) et documents stratégie de l'intégration régionale (DSIR) ; en encourageant des études et des innovations additionnelles sur les approches de MRD ; tout en renforçant et en développant les marchés des capitaux locaux, par exemple les marchés de dette intérieure en Afrique à travers l'initiative des marchés financiers africains (IMFA) de la Banque ; et à travers des initiatives similaires. Ces efforts peuvent non seulement ouvrir des voies pour puiser dans l'épargne intérieure et des investisseurs, mais peut aussi faciliter les investissements dans la dette libellée en devises locales émises par des entités souveraines et sous-souveraines pour les secteurs des infrastructures et productifs des économies des PMR. Cela permettrait de compléter des ressources concessionnelles et non-concessionnelles extérieures et de contribuer à la réduction de la volatilité des flux de ressources.

#### ***Politique en matière d'emprunts non concessionnels***

- 2.5. L'objectif visé par le Groupe de la Banque en se dotant d'une politique en matière d'emprunts non concessionnels est de régir l'utilisation et l'allocation de ses ressources concessionnelles de manière à appuyer les priorités de développement des PMR et la soutenabilité à long terme de leur endettement (voir Annexe 2 pour la liste des pays FAD assujettis à cette politique). Dans ce cadre global, une des inquiétudes suscitée par les emprunts non concessionnels contractés par les pays exclusivement FAD, particulièrement les pays éligibles aux dons et qui ont bénéficié d'un allègement de dette, est que les ressources FAD et/ou de l'allègement de dette au titre des initiatives PPTE/IADM pourraient subventionner les prêts non concessionnels aux PMR bénéficiaires. Si le Groupe de la Banque et d'autres Banques multilatérales de

développement (BMD) entendent réduire le risque de surendettement des pays à faible revenu en leur accordant une nouvelle aide financière à des conditions suffisamment concessionnelles, d'autres bailleurs de fonds pourraient contrarier cet effort en octroyant aux pays ayant bénéficié d'allègement de dette de nouveaux prêts non concessionnels à des conditions moins favorables.

- 2.6. 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. C'est particulièrement le cas dans les contextes où la situation budgétaire et l'endettement extérieur des pays africains à faible revenu s'est sensiblement améliorée suite à l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE/IADM, au renforcement de l'efficacité en matière de mobilisation des ressources et à une forte croissance économique.

#### ***Détermination du repère de concessionnalité approprié***

- 2.7. Pour remédier à ce défi d'emprunts non concessionnels contractés par les PMR éligibles aux dons et ayant bénéficié d'un allègement de dette, il est nécessaire de faire la distinction entre les prêts concessionnels et les prêts non concessionnels, en retenant un repère de concessionnalité approprié. Quoiqu'il n'existe pas de définition claire de la concessionnalité, dans la pratique, la recherche a adopté deux approches face à ce problème de mesure.
- 2.8. La définition de la concessionnalité du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE utilise un taux d'actualisation uniforme de 10 %, et prend en compte un élément de don de référence d'au moins 25 %. En revanche, la définition standard de la concessionnalité du FMI, qui est généralement adoptée par l'IDA et les principales banques régionales de développement, dont le Groupe de la Banque, repose sur un taux d'actualisation relativement plus faible – le taux d'intérêt commercial de référence (TICR) spécifique à chaque monnaie – et un élément standard de don d'au moins 35 %. Par rapport à la méthodologie du CAD, la définition de la concessionnalité du FMI se traduit par une part plus élevée de la dette non concessionnelle.<sup>4</sup> Le principal inconvénient de la méthodologie du CAD est que le taux d'actualisation de 10 % suppose que même les prêts commerciaux pourraient être classés comme concessionnels dans des environnements à taux faibles, ce qui entraînerait une sous-estimation de la part de la dette non concessionnelle dans un portefeuille de projets. D'après la définition du FMI, les types de dette extérieure concessionnelle envisageables comprendraient : i) les crédits à l'exportation, ii) les prêts des banques commerciales (y compris consortiaux), et iii) les obligations.
- 2.9. Le Groupe de la Banque continuera d'appliquer l'élément de don de référence de 35 % pour guider ses décisions en ce qui concerne les pays exclusivement FAD. Le précédent plafond uniforme de concessionnalité sera toutefois remplacé par des plafonds par pays,

---

<sup>4</sup> 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).

basés sur la capacité de chaque pays en matière de gestion des finances publiques, telle qu'établie par les indicateurs de Dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA) et de l'évaluation des politiques et institutions des pays (EPIP) d'une part, et sur sa vulnérabilité à l'endettement, telle qu'établie par son Profil de surendettement dans l'analyse annuelle de soutenabilité de la dette (ASD), d'autre part. La question fait l'objet d'un examen plus détaillé dans la section 3, paragraphes 3.7-3.18.

### ***Rôle du Groupe de la Banque dans la promotion de la soutenabilité de la dette et de la capacité de gestion de la dette***

- 2.10. La politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels doit être perçue dans le contexte plus large de son action en vue de soutenir les efforts déployés par les PMR pour financer et mettre en œuvre leurs programmes de développement. Cette politique complète ses autres efforts menés dans le cadre d'autres volets de son travail continu et relatifs à la dette dans divers domaines, notamment : i) les activités de renforcement des capacités de gestion de la dette, mises en œuvre dans le cadre du portefeuille de gouvernance du Groupe de la Banque ; ii) le renforcement de son rôle moteur en tant que bailleur de fonds et membre actif de la Facilité de gestion de la dette<sup>5</sup>, avec possibilité d'assumer un rôle de coordination des donateurs dans des PMR choisis ; iii) le renforcement des partenariats et des synergies avec les autres BMD, y compris la Facilité de réduction de la dette de l'IDA, afin de s'attaquer aux problèmes posés par la dette commerciale des PPTE, à travers la Facilité africaine de soutien juridique ; iv) l'approfondissement de l'engagement et des partenariats avec les bailleurs de fonds non traditionnels sur les questions de financement du développement et de promotion du renforcement des capacités de gestion de la dette et de partage de l'information. ; et v) l'approfondissement de ses études pour mieux étayer sa politique et son engagement opérationnel ; c'est notamment de celles menées actuellement par le Département de la recherche sur le développement économique sur la revue de la méthodologie et l'application des seuils indicatifs réglementaires du CSD aux pays FAD.

## **3. REVUE DE LA POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE EN MATIERE D'EMPRUNTS NON CONCESSIONNELS ET AMENDEMENTS PROPOSES**

- 3.1. La politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels de 2008 se voulait exhaustive et destinée à 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 émergents à faible risque et des PMR bénéficiaires d'un allègement de dette au titre des initiatives PPTE/IADM. Les **principes directeurs** ci-après continueront d'orienter la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels et d'accumulation de dette:
- i. un partenariat et une coordination solides avec les institutions financières, les BMD sœurs et les institutions financières bilatérales ;
  - ii. des mesures efficaces et applicables ;
  - iii. une certaine flexibilité et une approche au cas par cas dictées par la diversité des réalités des pays.

---

<sup>5</sup> Le Conseil des gouverneurs a approuvé en juillet 2010 la participation du Groupe de la Banque à la Facilité de gestion de la dette en tant que bailleur de fonds, avec une contribution de 1 million d'USD (ADB/BD/WP/2010/52/Approbation).

- 3.2. Les emprunts non concessionnels contractés dans des conditions transparentes par des PMR présentant un faible risque de surendettement et dotés de politiques et d'institutions efficaces peuvent compléter des ressources concessionnelles pour financer des projets enclaves à fortes incidences ayant donné la preuve de leur capacité de remboursement<sup>6</sup>. Dans ces cas, un certain degré de flexibilité est appliqué en étroite collaboration avec les institutions sœurs, afin d'aider les PMR à atteindre les niveaux d'investissement requis pour accélérer la croissance et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. Le Groupe de la Banque fera preuve d'une telle flexibilité, à condition que le pays en question maintienne un niveau soutenable de dette publique.
- 3.3. Des mesures spécifiques relevant de la Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette de 2008 sont exposées dans les quatre piliers suivants :
- a) *Renforcer le partenariat et la coordination des donateurs*
- 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 ;
  - ii. Assurer la participation aux activités conjointes FMI-Banque mondiale en matière d'analyse de soutenabilité de la dette (ASD) orientée vers l'avenir, tel que convenu officiellement avec les dirigeants du FMI et de la Banque mondiale, 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 ;
  - iii. Élargir la participation aux activités de sensibilisation aux côtés des BMD et des bailleurs de fonds 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 approche commune de la concessionnalité.
- b) *Renforcer l'établissement de rapports et le suivi*
- i. Maintenir 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. Insérer dans tous les accords de prêt/don du Groupe de la Banque une clause faisant obligation aux pays de signaler à l'avance tout nouvel emprunt non concessionnel envisagé. Cette disposition inclura une clause de sûreté négative interdisant aux pays clients de conclure des accords dans lesquels les dons et les ressources d'allègement de dette PPTE et IADM sont utilisés comme garantie pour de nouveaux emprunts non concessionnels ; et
  - iii. Insérer une clause spécifique dans les accords de don en faveur de pays qui bénéficieront de fonds supplémentaires de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF), indiquant que ces fonds seront frappés d'une réduction de volume ou ne seront pas mis à disposition, en cas de nouveaux emprunts non concessionnels ;

---

<sup>6</sup> Les projets financés au titre de la politique des projets enclaves du Groupe de la Banque ne sont pas assujettis à la politique en matière d'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*
- i. Pour s'attaquer aux problèmes d'accumulation de dettes publiques extérieures non soutenables, de risque de subventionnement croisé des prêts non concessionnels et d'aléamoral, le Groupe de la Banque a adopté un ensemble de mesures destinées à décourager une accumulation incontrôlée de dettes non concessionnelles, qui pourrait compromettre la capacité des pays à s'acquitter de leurs obligations de remboursement et à financer durablement leurs besoins de développement. L'application de ces mesures de conformité tient compte de l'ampleur de la violation par rapport au plafond standard de concessionnalité de 35 %.
  - ii. Le Groupe de la Banque applique des mesures dissuasives <sup>7</sup>aux PMR qui violent sa politique en matière d'emprunts non concessionnels, à travers la réduction du volume du financement et le durcissement des conditions d'emprunt, parallèlement à une certaine souplesse, au cas par cas (voir Annexe 4 pour de plus amples détails). Plus précisément, les mesures sont adaptées aux PMR classés comme étant à « feu rouge » (risque élevé de surendettement), feu jaune (risque modéré) ou « feu vert » (risque faible), selon la catégorie de risque de surendettement dans le CSD.

***Enseignements tirés de la mise en œuvre des politiques en matière d'emprunts non concessionnels***

- 3.4. Les BMD ont acquis une certaine expérience en matière de traitement des cas d'emprunts non concessionnels de la part des pays clients. Parmi ces cas figurent notamment : (i) celui l'Angola, qui a abouti à un durcissement des conditions de prêts de l'IDA en 2008 ; (ii) le cas du Ghana, où le Groupe de la Banque et l'IDA ont appliqué des mesures dissuasives modérées ; (iii) le cas de la RDC, pays en phase intermédiaire de l'initiative PPTE où les bailleurs de fonds, dont le Groupe de la Banque, ont travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement pour l'aider à renégocier les conditions de financement pour se conformer aux conditions d'accès à l'allègement de la dette au point d'achèvement de l'initiative PPTE ; et (iv) les cas de prêts du guichet du secteur privé à des entités financières détenues majoritairement par l'État, mais à gestion autonome, au Rwanda et en Ouganda. Ces cas sont examinés de manière plus approfondie à l'Annexe 5.
- 3.5. Tandis que la question de l'application des mesures dissuasives domine généralement le débat sur la politique de la dette non concessionnelle, il est intéressant de noter que davantage de pays ont bénéficié de mesures de bonifications que de sanctions par le FMI et l'AID. Entre 2008 et 2010, cinq pays (RDC, Sénégal, République du Congo, Cameroun et Rwanda) ont bénéficié de ces mesures pour des emprunts non concessionnels basés sur une évaluation au cas par cas de l'impact du développement

<sup>7</sup> Ces mesures dissuasives sont similaires à celles de l'IDA et reposent sur les principes de renforcement du partenariat, de la coordination et de l'harmonisation des politiques entre les IFI et les institutions de développement, comme énoncé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

de chaque prêt et l'impact relativement faible du/des prêt(s) individuel(s) sur le risque de surendettement du pays. Une des principales leçons tirées de ces cas est la nécessité d'investir pour la sensibilisation et le dialogue entre les PMR, les donateurs / créanciers et les IFI, afin de permettre une notification rapide, la coordination et la fourniture de l'appui nécessaire aux pays.

3.6. L'expérience du Groupe de la Banque en matière de mise en œuvre de la politique en matière d'emprunts non concessionnels a mis en relief un certain nombre de problèmes et dégagé un certain nombre d'enseignements qui ont été exploités pour étayer les amendements proposés à ladite politique. Parmi ces enseignements figurent les suivants :

- le manque de données sur les dettes contractées aux conditions du marché<sup>8</sup> et auprès de bailleurs non traditionnels qui ne participent pas aux systèmes de notification des bailleurs, comme la Chine en République démocratique du Congo, empêche ou freine l'analyse par le FAD des emprunts non concessionnels obtenus par les pays à faible revenu et contrecarre la mise en œuvre de la politique ;
- l'expérience de l'IDA en Angola a montré qu'en ce qui concerne les pays riches en ressources capables d'emprunter plusieurs fois le montant des ressources concessionnelles mises à leur disposition, la politique d'endettement non concessionnel a un effet limité en tant que moyen de dissuasion de la contraction de dette non concessionnelle. Dans de tels cas, les bailleurs de fonds traditionnels doivent jouer un rôle clé en aidant ces pays à renforcer leurs capacités de gestion de la dette ;
- il est difficile de déterminer le type et le niveau de dissuasion adéquat, en particulier pour les pays performants à faible risque qui ont accès à des ressources non concessionnelles (notamment celles des marchés financiers) pouvant servir à financer leurs besoins de développement en l'absence de financements concessionnels suffisants ;
- Face à l'insuffisance des ressources concessionnelles, la flexibilité par rapport à l'exclusion d'entreprises d'État remplissant les critères d'exclusion découlant du CSD du FMI-Banque mondiale peut faciliter la mobilisation de ressources additionnelles dont le pays a tant besoin pour son développement, sans compromettre la viabilité à long terme de sa dette<sup>9</sup>. Une approche plus coordonnée et tournée vers l'avenir dans le partage de l'information, le travail d'analyse et l'engagement opérationnel entre institutions financières sœurs et BMD est importante pour favoriser la mise en œuvre de leurs politiques respectives de plafonnement de la dette, d'une manière cohérente, logique et adaptée aux objectifs de développement des PMR.

---

<sup>8</sup> Environ 6 % du stock de la dette des pays FAD est dû à des créanciers commerciaux. Il reste difficile d'assurer la participation de ces derniers à des mesures collectives visant à lutter contre les emprunts non concessionnels, en dépit des efforts déployés pour nouer le dialogue avec eux lors des réunions bilatérales ou dans le cadre de forums multilatéraux tels que le Club de Paris.

<sup>9</sup> Il s'agit notamment d'entreprises d'État à gestion commerciale autonome à même de rembourser des prêts non concessionnels sans garantie publique avec le fruit de leur exploitation, entre autres critères. Voir également l'Annexe 1, paragraphe 7.

### **Amendement 1 : Cadre de concessionnalité révisé : introduction d'une plus grande flexibilité et d'une approche différenciée par pays**

- 3.7. En raison des problèmes évoqués ci-dessus, et compte tenu du contexte mondial en mutation à la suite des crises financière et économique, les bailleurs et les pays à faible revenu ont appelé, en 2009, à un réexamen de la politique de limitation de la dette extérieure du FMI et des contraintes connexes en matière d'emprunts non concessionnels. En particulier, la nécessité d'une plus grande flexibilité et d'une approche plus différenciée par pays a été invoquée comme un important facteur favorable pour relever le niveau de financement, concessionnel et non concessionnel, indispensable pour neutraliser l'incidence des chocs exogènes ou pour financer certains investissements publics dont l'impact sur la croissance peut être démontré.
- 3.8. Suite à cet appel, le FMI a procédé à une évaluation des changements subis par les modèles de financement des pays à faible revenu et des implications de ces changements sur ses politiques, notamment en rapport avec les limites d'un seul critère de concessionnalité fixe pour s'appliquer à la diversité des situations des pays à faible revenu. Les principales conclusions tirées de l'évaluation du FMI ont été que i) la vulnérabilité à l'endettement des pays à faible revenu demeure élevée et nécessite des ressources concessionnelles continues pour financer les dépenses de développement, et ii) la précédente approche uniforme des plafonds d'endettement non concessionnel doit être remplacée par un cadre plus nuancé, qui tienne compte de la diversité des réalités des pays.
- 3.9. Les directives révisées concernant les plafonds d'endettement renforcent la capacité des pays en matière de gestion des ressources publiques, rendent les pays moins vulnérables à l'endettement extérieur et leur offrent la possibilité de jouir d'une plus grande flexibilité pour contracter de nouveaux emprunts non concessionnels à des niveaux acceptables. Jusque-là, il était interdit de façon uniforme de contracter des dettes non concessionnelles, tandis que les emprunts concessionnels n'étaient assujettis à aucun plafond précis. Aux termes des nouvelles directives, l'ancien plafond de concessionnalité (imposant un élément minimum de don de 35%) continue de s'appliquer aux pays dont la capacité est plus faible et la vulnérabilité plus élevée. L'objectif visé est réduire le risque d'accumulation des dettes non concessionnelles par ces pays. Dans des cas spéciaux, de très modestes prêts non concessionnels seront autorisés.

#### ***Paramètres pour évaluer la vulnérabilité à l'endettement et la capacité de gestion de la dette***

- 3.10. Le cadre de vulnérabilité révisé repose sur une évaluation périodique, pays par pays, des facteurs suivants : i) la vulnérabilité à l'endettement et ii) la capacité de gestion de la dette.
- 3.11. L'évaluation de la **vulnérabilité à l'endettement** est déterminée par des analyses de soutenabilité de la dette du pays, et est constituée de trois éléments : i) une analyse du fardeau de la dette du pays projeté sur les 20 années suivantes et de sa vulnérabilité aux chocs exogènes et liés aux politiques, avec des scénarios de référence et de choc ; ii) une évaluation du risque de surendettement pendant cette période, reposant sur les seuils indicatifs du fardeau de la dette qui sont fonction de la qualité des politiques et des institutions du pays (tableau 1); et iii) des recommandations pour une stratégie d'emprunt (et de prêt) qui limite le risque de surendettement.

**Tableau 1: Seuils de surendettement du Cadre de soutenabilité de la dette**

Indicateur d'endettement	Seuil indicatif dépendant de la politique		
	Faible EPIP < 3,25	Moyen 3,25 < EPIP < 3,75	Élevé EPIP > 3,75
VAN dette/PIB (%)	30	40	50
VAN dette/exportations (%)	100	150	200
Service de la dette/Exportations (%)	15	20	25

Source : Banque africaine de développement

Note : EPIP = Évaluation des politiques et des institutions des pays ; CSD = Cadre de soutenabilité de la dette ; PIB = produit intérieur brut ; VAN = valeur actuelle nette

- 3.12. L'évaluation de la **capacité de gestion de la dette** est un processus en deux étapes, dans lequel les pays sont classés, dans un premier temps, comme possédant une « plus grande capacité » ou une « plus faible capacité », sur la base de deux indicateurs quantitatifs : un indice de cinq composantes EPIP<sup>10</sup>, qui évalue la politique de la dette et la capacité de gestion de la politique budgétaire et les indicateurs des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA).<sup>11</sup> Le cadre du FMI utilise la moyenne des notes sous-EPIP et PEFA des pays IDA à financement mixte (à l'exclusion du Zimbabwe) pour déterminer un seuil plus élevé de capacité de gestion des ressources publiques, soit 3,7 pour l'indice sous-EPIP et 2,6 en ce qui concerne l'évaluation PEFA. Cette approche se justifie par le fait qu'étant donné que les pays IDA à financement mixte jouissent d'un accès à des financements non concessionnels, ils doivent être considérés comme possédant une plus grande capacité de gérer ces ressources de façon responsable (notamment le remboursement intégral au fil du temps). Leurs notes de performance moyennes constituent donc un seuil raisonnable de classement de la performance opérationnelle. Les pays dont la note est supérieure au seuil sur un indicateur et inférieure sur un autre indicateur (la « zone grise ») sont soumis à une deuxième étape dans laquelle d'autres indicateurs et/ou évaluations qualitatives sont pris en considération.
- 3.13. La matrice de concessionnalité (tableau 2) et le cadre de plafonnement de l'endettement qui en résultent donnent des éléments d'orientation pour i) déterminer les plafonds d'emprunt non concessionnel des pays ayant une plus faible capacité et vulnérabilité, et ii) appliquer une approche plus nuancée (conditions moyennes de concessionnalité ou cibles en valeur actuelle) dans les pays possédant une plus grande capacité.
- 3.14. Capacité plus faible. La plupart des pays FAD appartiennent à cette catégorie. Dans le cas des pays présentant une capacité et une vulnérabilité à l'endettement plus faibles, la nouvelle politique du FMI sur les plafonds d'endettement autorise des plafonds individualisés d'emprunt non concessionnel, pour empêcher la détérioration future de la note de risque de ces pays dans l'analyse de soutenabilité de la dette. Les analyses de soutenabilité de la dette incorporeront des hypothèses « réalistes » concernant

<sup>10</sup> L'indice sub-EPIP comprend les composantes ci-après : 1) politique budgétaire ; 2) politique relative à la dette ; 3) qualité de la gestion budgétaire et financière ; 4) qualité de l'administration publique ; et 5) transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public

<sup>11</sup> Les évaluations PEFA couvrent 28 indicateurs regroupés en trois grandes catégories : 1) crédibilité budgétaire, 2) transparence et 3) processus budgétaires. En automne 2009, les évaluations PEFA étaient disponibles pour 57 pays à faible revenu. Le cadre du PEFA a été élaboré entre 2003 et 2005 suite à plusieurs consultations aussi bien avec les bailleurs que les gouvernements.

l'emprunt non concessionnel sur l'ensemble de la période de prévision de 20 ans<sup>12</sup> et des « dos d'âne » supplémentaires, lorsque cela se justifie, dans les pays disposant d'une grande marge de manœuvre d'emprunt (en particulier les pays ayant déjà bénéficié de l'IADM et dont les ratios d'endettement extérieur sont nettement inférieurs aux seuils indicatifs du CSD). Dans le cas des pays dont la capacité est plus faible et la vulnérabilité plus grande, les plafonds de concessionnalité existants continueront de s'appliquer, avec peu de changement.

- 3.15. **Capacité plus grande.** Pour les pays possédant une plus grande capacité de gestion des ressources publiques et une plus faible vulnérabilité à l'endettement, le FMI appliquera des conditions moyennes minimales de concessionnalité aux niveaux des emprunts extérieurs globaux ou de l'ensemble des emprunts publics. La nouvelle politique de plafonnement de l'endettement prévoira l'élimination de toutes les conditions concessionnelles pour tous les pays à faible revenu qui ont une grande capacité, un revenu par habitant élevé, des résultats macroéconomiques solides, un accès facile au marché et des antécédents satisfaisants en matière de gestion des financements non concessionnels. En ce qui concerne les pays ayant une plus grande capacité et une plus grande vulnérabilité à l'endettement, le FMI appliquera des plafonds globaux en valeur actuelle aux niveaux de la dette extérieure ou de l'ensemble de la dette publique.

**Tableau 2: Matrice de Concessionnalité du Fonds Monétaire International**

		Degré de vulnérabilité à l'endettement	
		Plus faible (Feux de circulation CSD vert et jaune)	Plus élevé (Feu de circulation CSD rouge)
Capacité	Plus faible sub- EPIP<3,7 PEFA<2,6	Condition minimale de concessionnalité (prêt par prêt) basée sur le système précédent, mais avec une souplesse accrue en ce qui concerne la dette extérieure non concessionnelle (fixation de plafonds plus élevés, non liés et non nuls, si cela est cohérent avec le maintien d'un faible degré de vulnérabilité à l'endettement)	Maintien d'une condition minimale de concessionnalité (prêt par prêt) basée sur la précédente approche de la dette, probablement supérieure à 35 %, avec possibilité limitée ou nulle d'emprunt non concessionnel
	Plus grande sub- EPIP>3,7 PEFA>2,6	Condition minimale moyenne de concessionnalité (total des prêts) appliquée aux emprunts extérieurs ou à l'ensemble des emprunts publics ; pour les pays à faible revenu les plus avancés, aucune condition de concessionnalité et fixation, au besoin <sup>1/</sup> , d'un plafond nominal global d'endettement.	Plafond global pour la valeur actuelle de la dette extérieure ou de l'ensemble de la dette publique, ou concessionnalité moyenne à un niveau supérieur ; concernant les pays à faible revenu les plus avancés, fixation d'un plafond pour la dette extérieure nominale ou l'ensemble de la dette publique.

**Source :** Fonds monétaire international et Banque africaine de développement

**Note :** 1/ Ce sont des pays ayant un revenu par habitant relativement élevé, un accès important au marché et une solide expérience de la gestion macroéconomique et de la gestion des finances publiques (les pays qui sont en voie d'être classés comme mixte).

FAD = Fonds africain de développement ; EPIP = Évaluation des politiques et des institutions des pays ; CSD = Cadre de soutenabilité de la dette ; FMI = Fonds monétaire international ; PEFA = Dépenses publiques et responsabilité financière.

<sup>12</sup> Pour ce qui est de l'inclusion de l'emprunt non concessionnel dans les analyses de soutenabilité de la dette, se reporter par exemple au Rapport des consultations 2007 sur le Ghana au titre de l'Article IV des Statuts du FMI, dans lequel l'on tient pour acquis que l'emprunt non concessionnel s'étendra sur l'ensemble de la période de prévision de 20 ans. Fonds monétaire international. Juin 2007. *Ghana : Consultations 2007 au titre de l'Article IV — Rapport du personnel ; Note d'information au public sur les discussions du Conseil exécutif ; et Déclaration du Directeur exécutif pour le Ghana.* Rapport du FMI sur le pays n° 07/210.

### Détermination des seuils de capacité en matière de gestion financière

- 3.16. Pour déterminer les indicateurs appropriés de capacité de gestion des ressources publiques pour les PMR, la Direction a d'abord voulu savoir si le Groupe de la Banque devrait adopter une approche différente de celle du FMI qui consiste à utiliser la moyenne des notes sub-EPIP et PEFA des pays IDA à financement mixte<sup>13</sup>. Il n'existe que trois pays FAD à financement mixte : Cap-Vert, Nigeria et Zimbabwe. Le Zimbabwe, en raison de sa situation en matière d'arriérés, de son manque de capacité de remboursement et de son inaptitude à accéder aux prêts de la BAD et de la Banque mondiale, est en théorie un pays à financement mixte. S'agissant du Nigeria, bien qu'il demeure un pays FAD à financement mixte, il a été reclassé comme pays exclusivement IDA en 2006. Cela fait du Cap-Vert le seul pays africain actuellement classé pays à financement mixte à la fois par la Banque mondiale et le Groupe de la Banque.
- 3.17. La Direction a examiné plusieurs scénarios pour les pays à financement mixte BAD/FAD. Premièrement, l'utilisation d'un seuil moyen pour les pays à financement mixte BAD/FAD basé sur le Nigeria et/ou le Cap-Vert donnerait un seuil de performance nettement *plus élevé* pour l'indice sub-EPIP (tableau 3)<sup>14</sup>. Si le Zimbabwe était pris en compte (contrairement à la pratique du FMI), les seuils de l'indice sub-EPIP pour les à financement mixte BAD/FAD seraient nettement *inférieurs* à ceux obtenus en appliquant les directives du FMI.

**Tableau 3: Seuils de capacité en matière de politique de gestion financière<sup>15</sup>**

Catégorie des pays	Indice sub-EPIP	
	Données de la Banque mondiale	Données de la BAD
Éligible à la FRPC	3,2	-
Exclusivement IDA *	3,1	-
<b>IDA à financement mixte</b>	<b>3,7</b>	-
Exclusivement FAD	3,0	3,3
FAD à financement mixte		
<i>Cap-Vert, Nigeria, Zimbabwe</i>	3,0	3,2
<i>Cap-Vert, Nigeria</i>	4,0	4,1
<i>Cap-Vert</i>	4,3	4,5

*Source : Calculs des services de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement*

*Note : FAD =Fonds africain de développement ; EPIP = Évaluation des politiques et des institutions des pays. IDA=Association internationale de développement; PEFA =Dépenses publiques et responsabilité financière; FRPC=Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance*

- 3.18. Compte tenu de ces problèmes, la Direction recommande l'application de la note moyenne des pays IDA à financement mixte pour déterminer le seuil « supérieur » de capacité de gestion des ressources publiques et les modalités connexes de mise en œuvre du FAD. En outre, la Direction recommande que le Groupe de la Banque continue à utiliser les données de la Banque mondiale de l'EPIP pour déterminer la classification par les feux de signalisation CSD des pays ainsi que les scores des pays pour l'indice sous-EPIP pour assurer l'harmonisation des politiques et de la cohérence

<sup>13</sup> À l'heure actuelle, les pays ci-après sont classés comme pays IDA à financement mixte : Arménie, Azerbaïdjan, Cap-Vert, Dominique, Géorgie, Grenade, Inde, Pakistan, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Viet Nam, Ouzbékistan et Zimbabwe. Tous ces pays, à l'exception du Zimbabwe, ont accès au guichet de la Banque mondiale. Les directives du FMI concernant les plafonds d'endettement excluent le Zimbabwe du calcul des notes des pays IDA à financement mixte.

<sup>14</sup> Plus précisément, le seuil de la note sub-EPIP dépasserait 4,0, contre 3,7 pour les pays IDA à financement mixte.

<sup>15</sup> Ces chiffres sont basés sur les données 2008 de l'EPIP de la Banque mondiale et de la BAD.

opérationnelle. Ceci est d'autant plus important parce que les évaluations annuelles de l'EPIP menées par le Groupe de la Banque et la Banque mondiale produisent rarement des scores identiques.<sup>16</sup> L'utilisation des données de l'EPIP du Groupe de la Banque occasionnerait des classifications des pays différentes de celles de la Banque mondiale/l'IDA. Par exemple, l'utilisation des données sous-EPIP de la Banque mondiale de 2008 entrainerait une classification différente de dix pays FAD. Ces deux propositions visent à assurer l'harmonisation avec le FMI et les BMD sœurs ainsi qu'une application cohérente des plafonds de concessionnalité entre les pays.

### **Amendement 2 : Mesures de conformité révisées**

- 3.19. Dans l'ensemble, le cadre de concessionnalité révisé, qui est exposé dans les paragraphes précédents, guidera les décisions du Groupe de la Banque concernant les emprunts non concessionnels des pays membres régionaux. Afin d'aider à réduire le risque d'aléa moral et assurer que les ressources du FAD sont mises à la disposition des pays respectant les règles et ayant le plus besoin de ressources concessionnelles, la Direction propose quelques amendements aux mesures dissuasives ou de conformité énoncées dans la politique de 2008. En résumé, les mesures de conformité existantes seraient maintenues pour les pays à « feu rouge » et « feu jaune », indépendamment de leur capacité de gestion des ressources publiques ; tandis que quelques changements seraient apportés aux mesures applicables aux pays à « feu vert ». Cette approche se justifie par la raison d'être de la politique actuelle en matière d'emprunt non concessionnel du Groupe de la Banque, qui est de promouvoir la soutenabilité de la dette à long terme et de s'attaquer aux effets d'aubaine ainsi qu'au problème du subventionnement croisé.
- 3.20. Pour les pays « feu vert » ayant une *plus faible* capacité de gestion des ressources publiques<sup>17</sup>, il est proposé que les mesures de conformité modérées soient supprimées et que les plus dures soient maintenues, afin d'assurer l'efficacité de ces mesures en les harmonisant mieux avec la plus grande flexibilité introduite dans le plafond de concessionnalité révisé<sup>18</sup>. De même, pour les pays à « feu vert » ayant une capacité *plus élevée*, il est proposé que les mesures de conformité modérées soient supprimées et que les plus dures soient appliquées en cas de non-respect des plafonds de concessionnalité du Groupe de la Banque et du FMI au cours de l'année précédente. Dans l'ensemble, cette approche donne aux PMR la flexibilité voulue pour accéder à des niveaux prudents de financements non concessionnels, tout en préservant rigoureusement la soutenabilité à long terme de leur endettement.
- 3.21. En outre, pour améliorer progressivement la transparence et la communication avec les autorités nationales, de légers ajustements seront apportés aux exigences de notification des emprunts non concessionnels. Quoique la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels de 2008 n'ait pas prévu de procédures en cas de non-notification, il est devenu manifeste que des mesures spécifiques s'imposent pour

---

<sup>16</sup> La Banque revoit actuellement l'EPIP en vue d'accroître la pertinence des critères actuels en ce qui concerne les politiques et les institutions afin d'améliorer la précision, la transparence et la fiabilité de l'évaluation actuelle avec un fort accent sur son adaptation aux spécificités de l'Afrique.

<sup>17</sup> Parmi les pays classés dans cette catégorie, le Groupe de la Banque et la Banque mondiale ont déjà appliqué les conditions modérées au Ghana. Outre le Ghana, la Banque mondiale a appliqué des conditions durcies à l'Angola en 2007, avant l'adoption par le Groupe de la Banque de sa politique d'emprunts non concessionnels.

<sup>18</sup> La réduction de l'échéance des prêts de 50 à 40 ans a un impact négligeable sur les niveaux globaux de concessionnalité. Essentiellement, cette mesure dissuasive du FAD crée des conditions comparables à celles des crédits réguliers de l'IDA. Le changement permettrait au Groupe de la Banque d'aligner sa politique en matière d'emprunt non concessionnel sur la politique correspondante de l'IDA.

maintenir de bonnes raisons de pourvoir à une notification complète et d'exécuter les contrats du Groupe de la Banque, tout en ne réduisant pas excessivement les volumes de l'aide en faveur des pays bénéficiaires. Lorsque les causes de non-conformité se rapportent à des cas de capacité institutionnelle et technique insuffisante, le Groupe de la Banque s'assurera de mettre en place un soutien adéquat, comme l'accès à l'assistance de la Facilité de gestion de la dette.

- 3.22. Il est à rappeler que les mesures de conformité dans la politique de la dette non concessionnelle du Groupe de la Banque sont liées au niveau de la violation de la concessionnalité et/ou la taille de la violation par rapport à l'allocation d'un pays FAD. Une violation serait qualifiée de (i) 'niveau faible' dans une situation où le prêt aurait un niveau de concessionnalité proche de 35% et est petit par rapport à l'allocation du pays FAD ; (ii) 'niveau moyen' quand le niveau de concessionnalité d'un prêt est beaucoup plus faible que 35% et/ou si la taille du prêt est grande par rapport à l'allocation FAD ; (iii) 'niveau élevé' quand le niveau de concessionnalité est significativement moins de 35% et/ou le volume du prêt est un multiple de l'allocation pays FAD.
- 3.23. Les mesures de conformité révisées sont exposées en détail dans les lignes qui suivent (voir Annexe 4 pour la comparaison de ces mesures avec celles qui sont énoncées dans la politique en matière d'emprunts non concessionnels de 2008).
- i. Lorsqu'un pays à « feu rouge » ou « feu jaune » viole la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels,
- les allocations nominales de don FAD en faveur du pays seront réduites de 20 à 40 %, selon l'ampleur de la violation ;
  - Si ce pays emprunte régulièrement auprès de tiers à des conditions non concessionnelles (c'est-à-dire commet une violation à répétition), la réduction des allocations de dons FAD sera portée de plus de 40 % à un niveau pouvant aller jusqu'à 100 %, et le pays se verra suspendre l'accès aux dons FAD. Pour les pays à « feu vert » éligibles aux prêts, des conditions durcies seront appliquées, éventuellement en combinaison avec la réduction des allocations de dons FAD ;
  - Dans des cas extrêmes de violation à répétition et majeures, le pays se verra suspendre l'accès à toutes les nouvelles ressources du FAD sur une longue période fixée par les Conseils d'administration.
- ii. Pour les pays à « feu vert » qui violent la politique en matière d'emprunts non concessionnels, il sera appliqué des conditions et des réductions de volume plus contraignantes, comme suit :
- des conditions durcies (échéance de 20 ans, différé d'amortissement de 10 ans, mêmes commissions), avec un élément de don de moins de 45 % ; ou
  - des conditions durcies de niveau supérieur (conditions durcies, plus taux d'intérêt à 200 points de base en-deçà du taux d'intérêt débiteur fixe de la BAD), avec un élément de don de moins 20 % ;
  - lorsqu'un pays à « feu vert » récidive, on durcira davantage les conditions et appliquera la réduction de volume applicable aux États fragiles ayant bénéficié d'un allègement de dette au titre de l'IADM. De même, s'agissant des pays à « feu rouge » et « feu jaune », dans des situations extrêmes de violation majeure à

répétition, ils se verront suspendre l'accès à toutes les nouvelles ressources FAD sur une longue période fixée par les Conseils d'administration.

- iii. En cas de violation, par un pays éligible au FAD, de l'exigence de notification d'un emprunt non concessionnel envisagé, le FAD réduira son allocation nominale de 10 %, et les ressources ainsi dégagées seront redistribuées à d'autres pays éligibles au FAD, par le système d'allocation basée sur la performance (ABP).
  - iv. Les PPTTE qui violeront la politique en matière d'emprunts non concessionnels pendant la période intermédiaire (c'est-à-dire entre le point de décision et le point d'achèvement) seront tenus de fournir des efforts supplémentaires pour réviser les conditions d'emprunt de manière à accroître le niveau de concessionnalité, car ceci est une exigence essentielle pour prétendre à un allègement irrévocable de dette au point d'achèvement. La politique actuelle de la Banque interdit l'octroi d'allègement de dette à un pays ayant contracté une dette non concessionnelle au cours de la période intermédiaire.
- 3.24. Les mesures de conformité seront appliquées pendant une période de trois ans à compter de la date de violation. Lorsqu'une violation intervient juste avant le démarrage d'un nouveau cycle du FAD, la mesure de conformité est appliquée sur toute la durée du cycle. Si la violation intervient au milieu du cycle, la mesure est appliquée pendant une autre période de trois années consécutives, indépendamment du démarrage d'un nouveau cycle du FAD.
- 3.25. Si le classement CSD par feu de circulation d'un pays au titre du régime de sanctions de la politique en matière d'emprunts non concessionnels change (par exemple, passe de jaune à rouge, ou vice-versa) au cours de la période de trois ans pendant laquelle les mesures de conformité sont appliquées, les conditions durcies et/ou la réduction des dons du FAD seront ajustées pour se conformer au dosage de financement FAD (c'est-à-dire, prêts, dons ou un panachage des deux) applicable au nouveau classement.

***Application de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels aux pays FAD***

- 3.26. La matrice d'application de la politique en matière d'emprunts non concessionnels présentée ci-dessous (Tableau 4) fournit des orientations intégrées sur l'application du nouveau cadre de concessionnalité avec les mesures de conformité révisées et le classement indicatif des pays FAD. Le cadre de concessionnalité révisé assurerait une plus grande flexibilité à près de la moitié des pays FAD pour accéder à un certain niveau de dette extérieure non concessionnelle. Le classement des pays et leurs niveaux de plafonnement de la dette extérieure non concessionnelle sont actualisés régulièrement dans le contexte du programme du pays appuyé par le FMI.

**Tableau 4: Matrice d'application de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels**

		Degré de vulnérabilité à l'endettement	
		Plus faible	Plus élevé
Capacité	<b>Plus faible</b> sub-EPIP $\leq$ 3,7 OPEFA $\leq$ 2,6	<b>Plafond de concessionnalité</b>	
		Condition minimale de concessionnalité basée sur le système précédent, mais avec une souplesse accrue en ce qui concerne la dette extérieure non concessionnelle (fixation de plafonds plus élevés, non liés et non nuls, si cela est cohérent avec le maintien d'un faible degré de vulnérabilité à l'endettement).	Maintien d'une condition minimale de concessionnalité basée sur la précédente approche de la dette au cas par cas, probablement supérieure à 35 %, avec possibilité limitée ou nulle d'emprunt non concessionnel
		<b>Application de la Politique en matière d'emprunt non concessionnel</b>	
	Maintien des mesures applicables aux pays « feu vert » : 1) conditions durcies ; 2) conditions durcies de niveau supérieur, ou 3) éventuelle ponction sur le volume pour les États fragiles ayant déjà bénéficié de l'IADM.	Maintien des mesures applicables aux pays « feu rouge » et « feu jaune » : 1) réduire de 20 à 40 % le volume de don FAD ou 2) suspendre l'accès aux dons FAD et durcir les conditions après des emprunts non concessionnels à répétition.	
	<b>Classement indicatif des pays FAD (évaluations existantes du FMI)</b>		
	<i>Bénin, République centrafricaine, République du Congo, Éthiopie, Ghana, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Ouganda, Zambie</i>	<i>Burkina Faso, Burundi, Comores, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Sao Tomé et Príncipe, Togo</i>	
	<b>Plus élevé</b> sub-EPIP $\geq$ 3,7 PEFA $\geq$ 2,6	<b>Plafond de concessionnalité</b>	
		Condition minimale moyenne de concessionnalité appliquée aux emprunts extérieurs ou à l'ensemble des emprunts publics ; pour les pays à faible revenu les plus avancés, aucune condition de concessionnalité et fixation, au besoin, d'un plafond nominal global d'endettement.	Plafond global pour la valeur actuelle de la dette extérieure ou de l'ensemble de la dette publique, ou concessionnalité moyenne à un niveau supérieur ; pour les pays à faible revenu les plus avancés, fixation d'un plafond pour la dette extérieure nominale ou l'ensemble de la dette publique.
		<b>Application de la Politique en matière d'emprunt concessionnel</b>	
		Faire preuve de flexibilité au cas par cas pour tenir compte des emprunts non concessionnels, mais se réserver la possibilité d'appliquer les mesures ciblant les pays « feu vert » si cela se justifie : 1) conditions durcies ; 2) conditions durcies de niveau supérieur ; ou 3) éventuelle ponction sur le volume pour les États fragiles ayant déjà bénéficié de l'IADM. possibilité	Maintien des mesures applicables aux pays « feu rouge » et « feu jaune » : 1) réduire de 20 % à 40 % le volume de don FAD ou 2) suspendre l'accès aux dons FAD et durcir les conditions après des emprunts non concessionnels à répétition.
		<b>Classement indicatif des pays FAD (évaluations existantes du FMI)</b>	
<i>Néant</i>	<i>Néant</i>		

**Source :** Banque africaine de développement ; Fonds monétaire international

**Note :** Classements du FMI au mois d'août 2010 ; FAD = Fonds africain de développement ; EPIP = Évaluation des politiques et des institutions des pays ; CSD = Cadre de soutenabilité de la dette ; FMI = Fonds monétaire international ; PEFA = Dépenses publiques et responsabilité financière

#### 4. PROBLEMES DE MISE EN ŒUVRE EFFICACE ET MESURES D'ATTENUATION

- 4.1. La mise en œuvre de la politique de la dette non concessionnelle du Groupe de la Banque sera soutenue par son travail dans la capacité de gestion de la dette et les domaines connexes. Etant un membre du Comité de Direction de la Facilité de gestion de la dette (FGD), la Banque sera en mesure de renforcer son rôle stratégique et de conseil visant à soutenir les efforts des PMR en matière de réformes de gestion de la dette, particulièrement dans les Etats fragiles qui ont tendance à avoir la capacité de gestion de la dette plus faible e dont la vulnérabilité de la dette est la plus élevée. L'unique rôle de la FGD en tant que plateforme de coopération pour les donateurs, les experts techniques et les autorités des pays clients, faciliterait aussi une plus grande coopération entre la Banque et ses partenaires. En outre, le personnel de la Banque participera activement dans les activités soutenues par la FGD au niveau des pays telles que l'application systématique des outils de diagnostic de gestion de la dette ; la conception des stratégies de réforme de gestion de la dette, et la promotion de l'apprentissage et la production de connaissances.
- 4.2. Ces efforts, malgré plusieurs questions et incidences, doivent être pris en considération pour assurer un certain de niveau de succès dans la mise en œuvre de la politique de la dette non concessionnelle du Groupe de la Banque.
- 4.3. Premièrement, il n'existe aucun forum des donateurs pour discuter et partager des informations sur le comportement en matière d'emprunts non concessionnels des pays éligibles au FAD. Les assemblées annuelles des BMD, les réunions des parties prenantes sur la gestion de la dette, ou d'autres forums ne traitent pas expressément de cette question. **La Banque continuera de participer activement aux efforts collectifs visant à créer un forum des BMD élargi aux institutions bilatérales, pour favoriser le partage d'informations sur les emprunts non concessionnels et la conduite d'actions collectives.**
- 4.4. Deuxièmement, ni les créanciers ni les emprunteurs ne disposent 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, particulièrement en ce qui concerne les conditions financières exactes des conventions de prêt. **En conformité avec l'exigence de déclaration de la politique de la dette non concessionnelle, les emprunteurs seront invités 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 du Conseil d'administration.**
- 4.5. Troisièmement, comme l'illustre le cas de l'expérience de l'IDA avec l'Angola, les sanctions sous forme de mesures de conformité n'ont guère d'effet sur les pays qui violent la politique en matière d'emprunts non concessionnels, lorsque la part de l'appui 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 visée par les mesures de conformité. **Ainsi, les mesures de conformité 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 le plus besoin.**

- 4.6. La capacité du Groupe de la Banque de mettre en œuvre des initiatives substantielles de gestion de la dette est à l'heure actuelle assez limitée. Le portefeuille de gouvernance du Groupe de la Banque appuie certes les réformes des finances publiques en aval dans les PMR bénéficiaires, mais le nombre de membres du personnel de la Banque possédant une expertise en matière de gestion de la dette est modeste. Pour cette raison, la participation du Groupe de la Banque aux missions conjointes FMI-Banque mondiale d'analyse de soutenabilité de la dette ces dernières années a été le plus souvent ponctuelle. Au niveau stratégique, un rôle accru dans le renforcement de la capacité de gestion de la dette est entièrement cohérent avec les niveaux 1 et 3 des *Orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance 2008-2012* du Groupe de la Banque. Ces niveaux visent à aider les PMR à renforcer les systèmes des pays et leur capacité de gestion des ressources publiques, ainsi qu'à appuyer les initiatives régionales destinées à améliorer la gouvernance économique et financière. **Le Groupe de la Banque renforcera donc son rôle dans l'appui aux efforts de renforcement de la capacité de gestion de la dette et de mobilisation de ressources de développement des PMR, en intensifiant ses initiatives et autres volets de travail existants, comme expliqué au paragraphe 2.10 et 4.1.**

#### *Plan d'action pour la mise en œuvre*

- 4.7. 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, 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 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 l'Annexe 5.
- 4.8. Compte tenu du fait que dans un contexte économique mondial à mutation rapide, il existe des incidences réelles sur les flux de financement du développement en faveur des pays africains à faible revenu et leur capacité à gérer les besoins d'emprunts non concessionnels et les stratégies d'endettement, la politique du Groupe de la Banque devra être suivie de près afin de procéder à des ajustements en cas de besoin. Cette politique fera également l'objet d'une revue périodique, de façon à assurer sa cohérence avec toutes les stratégies et politiques pertinentes du Groupe de la Banque, notamment celles qui guident les opérations dans les pays FAD financées sur les ressources du guichet du Secteur privé.

## **5. CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

- 5.1. Le présent document a examiné la politique du Groupe de la Banque visant à s'attaquer à la problématique des emprunts non concessionnels contractés par les pays éligibles au FAD, et l'expérience en matière de mise en œuvre depuis l'adoption de la *Politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette* en 2008. Il a passé en revue les récentes modifications apportées par le FMI et la Banque mondiale au Cadre de soutenabilité de la dette et au plafonnement de la dette extérieure, et les implications pour la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels. Des enseignements ont été tirés de l'expérience du Groupe de la Banque et de l'IDA en ce qui concerne la mise en œuvre de cette politique.

- 5.2. Sur la base de cette revue, la Direction propose que la politique révisée du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels continue de s'articuler autour des quatre piliers généraux suivants : i) coordination et partenariat ; ii) établissement de rapports et suivi ; iii) renforcement des capacités, et iv) application de mesures dissuasives. Dans ce cadre, et tenant compte de la diversité des besoins et des réalités des PMR, et en conformité avec l'engagement du Groupe de la Banque par rapport à l'harmonisation et à la coordination des interventions des donateurs, la Direction propose les modifications suivantes à la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels de 2008 :
- i. donner à certains PMR exclusivement FAD la flexibilité requise pour contracter prudemment des emprunts non concessionnels, en alignant la politique du Groupe de la Banque en la matière sur le cadre de concessionnalité révisé du FMI, qui prévoit une approche différenciée par pays, reposant sur l'évaluation de la vulnérabilité à la dette de chaque pays-client et de sa capacité de gestion de la dette (comme expliqué aux paragraphes 3.7 à 3.18) ; et
  - ii. appliquer les mesures de conformité révisées, telles qu'énoncées aux paragraphes 3.19 à 3.25, aux cas de violation de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels.
- 5.3. Les Conseils d'administration sont invités à examiner et approuver les amendements proposés à la *Politique Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle*.

## **Annexe 1 : Réformes récentes du Cadre de soutenabilité de la dette et implications opérationnelles pour le Groupe de la Banque**

### **Aperçu de la révision du CSD par le FMI et la Banque mondiale en 2009**

1. Suite à l'introduction du Cadre de soutenabilité de la dette (CSD) en 2005, le Groupe de la Banque, les BMD et les institutions financières sœurs, et bien des donateurs bilatéraux ont de plus en plus recours au CSD pour déterminer les conditions de financement devant être consenties aux pays à faible revenu (c'est-à-dire le dosage de leurs dons et prêts). Ces institutions ont en outre pris des mesures complémentaires pour améliorer la coordination et la mise en œuvre du cadre : i) le CSD recourt davantage à des analyses prospectives de la soutenabilité de la dette depuis 2007 ; ii) le Groupe de la Banque et la Banque mondiale ont adopté des politiques en matière d'emprunts non concessionnels, et iii) le personnel de la BAD a accru sa participation aux missions d'analyse de soutenabilité de la dette organisées par la Banque mondiale et le FMI. Parallèlement, dans les PMR, les donateurs non traditionnels ont considérablement accru leur rôle et intensifié leurs activités, donnant ainsi aux pays africains à faible revenu la possibilité d'augmenter et de diversifier leurs sources de financement du développement, tout en accentuant les risques et les défis liés à la soutenabilité de la dette.

2. C'est dans ce contexte qu'en 2009, le FMI et la Banque mondiale ont évalué la mesure dans laquelle le CSD a été efficace pour rendre compte de la vulnérabilité des pays à l'endettement et pour effectuer des prévisions à ce sujet. Cette opération a été suivie en janvier 2010 d'une note révisée d'orientation<sup>19</sup> à l'intention du personnel du FMI et de la Banque mondiale, qui présentait un certain nombre de changements apportés à la méthodologie d'analyse et aux modalités de mise en œuvre du CSD, afin de tenir compte plus adéquatement i) des incidences des seuils de performance des pays ; ii) de l'impact des investissements financés au moyen des emprunts sur la croissance ; iii) de l'effet des envois de fonds des migrants sur la soutenabilité de la dette ; iv) de la dette des entreprises d'État ; v) de la dette intérieure et des titres de la dette détenus par des créanciers privés étrangers ; et vi) des points de vue des autorités nationales. Ces modifications et leurs implications pour les opérations du Groupe de la Banque sont résumées ci-après.

3. Incidences des seuils de performance des pays. Les pays clients et les actionnaires des BMD participantes avaient exprimé leur inquiétude quant à l'incidence, sur les classements par risque de surendettement, de légères fluctuations d'une année à l'autre des notes d'EPIP et, par extension, à l'adéquation des conditions de financement consenties par les organismes donateurs. Selon la méthodologie existante, de légères fluctuations d'une note EPIP proche d'un seuil indicatif de performance de la politique du CSD (c'est-à-dire une note à peine inférieure ou supérieure aux seuils de performance de 3,25 et 3,75)<sup>20</sup> pourraient occasionner une modification importante et abrupte des conditions de financement, car le pays concerné changerait de catégorie dans le classement du CSD. Combinée avec la contraction du volume des dons du FAD et de l'IDA, cette modification peut susciter une volatilité financière importante et compliquer la planification et la mise en œuvre du développement.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Association internationale de développement et Fonds monétaire international. Janvier 2010. *Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries [Note d'orientation à l'intention du personnel sur le Cadre de soutenabilité de la dette des pays à faible revenu]*.

<sup>20</sup> Les trois catégories de performance du CSD sont « forte » (note EPIP égale ou supérieure à 3,75), « moyenne » (note EPIP située entre 3,25 et 3,75) et « faible » (note EPIP égale ou inférieure à 3,25).

<sup>21</sup> Soit par exemple un pays affichant une performance « moyenne » et un ratio dette-exportation dont la valeur actuelle nette s'établit à 130 %. Une détérioration négligeable de 3,26 à 3,24 de la moyenne triennale de sa note EPIP se traduirait par un reclassement qui le verrait passer du statut de pays à performance « moyenne » à celui de pays à « faible » performance. Son seuil de surendettement s'en trouverait modifié (la valeur actuelle nette du ratio dette-exportation passerait de 150 % à 100 % par exemple) et il serait reclassé comme pays de catégorie « feu rouge ». Le FAD et l'IDA réagiraient en réduisant de 20 % le volume des dons de l'enveloppe globale d'aide fournie au pays. Par conséquent, le pays bénéficierait de volumes bruts d'aide nettement plus faibles, à cause d'un changement infime de sa note EPIP.

4. Pour répondre à ces occupations, la note révisée d'orientation à l'intention du personnel a prévu un déclencheur destiné à limiter l'incidence de légères fluctuations des notes EPIP sur le classement annuel des pays par « feu de circulation » du CSD et sur les conditions de financement. Plus précisément, le classement de la performance des pays bénéficiaires ne sera modifié immédiatement que si la moyenne mobile triennale de la note EPIP s'écarte de plus de 0,05 du seuil applicable de performance de la politique. En cas d'écart égal ou inférieur à 0,05, le classement de la performance des politiques du pays ne change que si une telle variation se maintient pendant deux années consécutives. La présente modification s'applique aux cas tant d'amélioration que de détérioration des notes EPIP.

5. Impact des investissements financés au moyen des emprunts sur la croissance. D'après la note révisée d'orientation à l'intention des services de la Banque, les analyses de soutenabilité de la dette examineront dorénavant plus minutieusement les efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir un environnement réglementaire favorable, et l'aptitude des autorités à rendre compte des rendements de l'investissement public.<sup>22</sup> Il s'agit d'un domaine dans lequel le Groupe de la Banque pourrait jouer un rôle plus actif. Le Département de la recherche sur le développement économique effectue des travaux d'analyse sur le diagnostic de la croissance depuis 2009. Certes, le programme de travail se concentre actuellement sur quelques pays d'Afrique de l'Ouest, mais ces efforts pourraient être intensifiés du point de vue de leur portée thématique et de leur couverture géographique, de façon à satisfaire des demandes de données ciblées concernant les analyses de soutenabilité de la dette des pays africains à faible revenu. Ces efforts seront étroitement coordonnés avec la Banque mondiale et le FMI.

6. Envois de fonds des migrants. La directive révisée prévoit la flexibilité d'inclure les envois de fonds des migrants au cas par cas dans les analyses de soutenabilité de la dette, si certaines conditions clairement définies sont réunies : i) les envois de fonds des travailleurs expatriés constituent une source fiable de devises ; et ii) les écarts par rapport aux seuils tels qu'observés lors des tests de référence ou de tension effectués dans le cadre l'analyse de soutenabilité de la dette, hormis l'incidence des envois de fonds, ne sont pas chroniques (c'est-à-dire qu'ils ne vont pas au-delà de la durée maximale actuellement autorisée de dix ans). Dans ce cas, les envois de fonds des migrants peuvent servir à modifier le classement par risque de surendettement du pays bénéficiaire. Le Département de la recherche sur le développement économique, en collaboration avec la Banque mondiale, a initié une étude exhaustive sur les envois de fonds des travailleurs expatriés et la migration dans dix pays africains.<sup>23</sup> Les résultats de cette recherche contribueront à l'analyse de soutenabilité de la dette de chaque pays. Compte tenu de l'importance des envois de fonds des migrants pour beaucoup de pays bénéficiaires, la Direction se propose d'intensifier ces efforts pendant la période du FAD-12 et au-delà.

7. Dettes des entreprises d'État. Les directives révisées permettent aux analystes de ne pas tenir compte de la dette extérieure d'une entreprise d'État dans l'analyse de soutenabilité de la dette, sous certaines conditions, si l'entreprise en question peut contracter des emprunts sans garantie publique et si ses opérations posent un risque financier limité. Les services du Groupe de la Banque possédant une expérience du travail avec les entreprises d'État — comme les économistes-pays — contribueront à ces aspects des analyses de soutenabilité de la dette. Plus précisément, pour chaque entreprise dont la dette pourrait être éligible à l'exclusion de l'analyse externe de soutenabilité de la dette, l'équipe d'évaluation commencerait par recueillir toutes les informations susceptibles de l'aider à déterminer son profil de risque financier. Ces informations pourraient se rapporter i) à l'autonomie en matière de gestion ; ii) aux relations avec les pouvoirs publics ; iii) à la fréquence des audits ; iv) à la publication de rapports annuels globaux et à la protection des droits des actionnaires ; v) aux indices financiers et aux données sur la

---

<sup>22</sup> Pour ce faire, il est procédé à une évaluation systématique et réaliste qui intègre l'analyse empirique et se fonde sur des techniques allant de la simple analyse causale de la croissance à des méthodes plus complexes, mieux ciblées et à plus forte intensité de main-d'œuvre, comme les études de diagnostic de la croissance et les modèles d'équilibre général.

<sup>23</sup> Les dix pays africains sont : Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Ghana, Kenya, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Afrique du Sud et Ouganda. Au Burundi, en Éthiopie, au Ghana et au Rwanda, les données proviendront des enquêtes existantes auprès des ménages. Au Burkina Faso, au Kenya, au Nigeria, au Sénégal, en Afrique du Sud et en Ouganda, des enquêtes sur mesure ont été menées.

soutenabilité ; et vi) à d'autres facteurs de risques déterminés au cas par cas. À titre illustratif, une entreprise d'État ayant mené des activités quasi financières non compensées ou qui a eu un solde d'exploitation négatif serait considérée comme présentant un risque financier élevé.<sup>24</sup>

8. Dettes intérieures et titres de la dette détenus par des créanciers privés étrangers. La note d'orientation réitère la condition selon laquelle toutes les analyses de soutenabilité de la dette des pays à faible revenu doivent prendre en considération la dette publique tant intérieure qu'extérieure. Dans le premier cas, les analyses de soutenabilité de la dette couvriront les obligations plus générales du secteur public, notamment celles de la banque centrale, de l'administration publique centrale, des administrations locales et régionales, et des entreprises d'État. À l'avenir, les analyses de soutenabilité de la dette examineront minutieusement le risque de la dette intérieure lorsque son stock est de 15 à 20 % supérieur au produit intérieur brut et/ou en cas d'accumulation rapide et récente de ladite dette.<sup>25</sup>

9. Points de vue des autorités nationales. La note d'orientation révisée recommande une présentation autonome et systématique des points de vue des autorités nationales dans les futures analyses de soutenabilité de la dette. Dans les situations où les points de vue des autorités diffèrent considérablement de ceux du personnel, d'autres scénarios d'analyse de soutenabilité de la dette peuvent être élaborés sur la base des hypothèses de ces autorités.

### **Implications opérationnelles pour le Groupe de la Banque**

10 À compter du FAD-12, la Direction se propose d'intégrer la mesure de l'incidence des seuils de performance des pays dans le système de classement des pays du CSD, en vue d'assurer l'harmonisation avec l'IDA et les autres BMD. Les autres réformes du CSD n'ont pas d'impact direct sur les modalités de mise en œuvre du Groupe de la Banque. Au contraire, elles contribuent à des évaluations plus générales du risque de surendettement des pays bénéficiaires et se répercutent indirectement sur le système de classement par « feu de circulation » du CSD.

11 En ce qui concerne la mise en œuvre, l'intégration de la flexibilité dans le CSD ainsi que des éléments comme les envois de fonds des migrants et l'analyse de la croissance dans les analyses de soutenabilité de la dette, donne au Groupe de la Banque la possibilité d'un engagement plus important et plus profond. Aussi la Direction prévoit-elle d'approfondir la participation active du Groupe de la Banque aux missions d'analyse de soutenabilité de la dette et à d'autres activités consultatives et de diagnostic de la dette<sup>26</sup>. Le Groupe de la Banque renforcera le niveau d'expertise dans les départements concernés, intensifiera la formation liée à la dette à l'intention des économistes-pays et établira un processus plus structuré de coordination interne et externe. À court terme, le Groupe de la Banque continuera de participer aux missions d'analyse de soutenabilité de la dette et aux activités relatives à la dette dans quelques pays bénéficiaires, tout en renforçant sa capacité institutionnelle en vue de jouer un rôle plus décisif, spécialement dans la dette intérieure et les initiatives régionales qui visent à améliorer le flux de développement de financement aux pays à faible revenu. L'importance stratégique de la soutenabilité de la dette fera par ailleurs l'objet d'un examen plus approfondi dans les sections pertinentes des Documents de stratégie-pays.

---

<sup>24</sup> Le personnel du Groupe de la Banque chargé de l'ASD ou de l'analyse des emprunts non concessionnels devra se référer à la politique révisée du FMI en matière de limite de la dette, qui fournit une orientation plus détaillée : The International Monetary Fund. August 2009. *Debt Limits in Fund-Supported Programs – Proposed New Guidelines*.

<sup>25</sup> La note d'orientation a recommandé spécifiquement que les évaluations de la dette intérieure n'influent pas sur le classement du risque lié à la dette extérieure d'un pays et, par extension, sur la détermination du dosage approprié des dons/prêts.

<sup>26</sup> Le personnel du Groupe de la Banque peut contribuer à diverses composantes du processus d'analyse de soutenabilité de la dette, comme la conception de la situation de référence macroéconomique et des scénarios de rechange, l'analyse de la notation du surendettement et l'élaboration du dossier-programme. À ce jour, le personnel de la Banque a participé aux missions d'analyse de soutenabilité de la dette en République centrafricaine, en République du Congo, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Libéria et au Togo.

**Annexe 2 : Application de la politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle aux pays FAD**

**Tableau 2-I : Pays assujettis à la Politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels**

(À fin 2010)\*

Pays « feu rouge »	Pays « feu jaune »	Pays « feu vert »
Burundi**	Bénin**	Cameroun**
Burkina Faso**	Tchad	Éthiopie**
Comores	République centrafricaine**	Kenya
Congo, RDC	Congo, République du**	Liberia**
Côte d'Ivoire	Ghana**	Madagascar**
Djibouti	Lesotho	Mali**
Érythrée	Malawi**	Niger**
Gambie**	Mauritanie**	Mozambique**
Guinée	Rwanda**	Sénégal**
Guinée Bissau	Sierra Leone**	Tanzanie**
Sao Tomé et Príncipe**		Ouganda**
Somalie		Zambie**
Soudan		
Togo**		

*Notes : \* 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 au titre de l'IADM. Elle inclut tous les PMR actuellement éligibles aux dons du FAD au titre du CSD et les bénéficiaires de l'allègement de dette au titre de l'IADM.*

*\*\* Les 25 PMR qui ont déjà atteint le point d'achèvement PPTTE et sont bénéficiaires de l'allègement de la dette au titre de l'IADM.*

### **Annexe 3 : Expérience des BMD dans la mise en œuvre de la politique en matière d'emprunts non concessionnels : études de cas choisis**

1. Emprunts par les PMR riches en ressources naturelles : L'Angola a été le premier pays auquel se sont appliquées des mesures de conformité à la politique en matière d'emprunts non concessionnels, qui se sont traduites par le durcissement des conditions de prêt de l'IDA en 2008. Bien que il ait été classé pays à risque d'endettement modéré au regard de la politique en matière d'emprunts non concessionnels de l'IDA, il a régulièrement contracté des emprunts non concessionnels, ce qui lui a valu ce traitement en 2008. Cette décision a eu des résultats mitigés. D'une part, la réduction du financement de l'IDA étant dérisoire par comparaison aux énormes sources de financement non concessionnel auxquelles le pays avait accès, l'effet global du durcissement des conditions a été faible et n'a pas amené 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 prêts.<sup>27</sup>

2. Emprunts par les PMR émergents à faible risque : Le Groupe de la Banque a appliqué des mesures dissuasives une seule fois depuis l'adoption de sa politique en matière d'emprunts non concessionnels en 2008. C'était dans le cas d'emprunts non concessionnels du Ghana.<sup>28</sup> En octobre 2007, le Ghana a lancé avec succès une émission euro-obligataire souveraine de 750 millions de dollars EU, en vue de financer le 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. Les emprunts non concessionnels du Ghana ont été évalués sous l'éclairage des réalités propres aux secteurs bénéficiaires et au pays, telles qu'exposées dans sa Stratégie pour la réduction de la pauvreté et la croissance de 2005, qui avait souligné l'insuffisance des ressources intérieures et concessionnelles pour financer son plan de développement. C'était en particulier le cas dans les secteurs de l'énergie et du transport.

3. Si le Groupe de la Banque, à l'instar de la communauté internationale des bailleurs de fond plus largement, avait dans un premier temps soutenu la démarche du Ghana en reconnaissant son besoin et sa capacité de contracter des emprunts non concessionnels pour compléter ses ressources concessionnelles limitées, le montant contracté a fini par dépasser le niveau qui avait été estimé dans le cadre de l'ASD conjointe réalisée par le FMI et la Banque mondiale en 2007. Cela a entraîné la détérioration des indicateurs d'endettement du pays et son déclassement au titre du CSD, de pays à risque faible « feu vert » à pays à risque modéré « feu jaune »<sup>29</sup>. Dans ces conditions, bien que les bailleurs de fonds aient, au début, fait preuve de souplesse face aux emprunts non concessionnels du Ghana, l'ampleur et l'étendue de ces derniers, la note EPIP du pays, son déclassement en matière de risque et son recours accru aux financements du marché de capitaux ont décidé la Direction du Groupe de la Banque et de l'IDA à lui appliquer une mesure dissuasive modérée, qui s'est traduite par la réduction de l'échéance des prêts du FAD, ramenée de 50 à 40 ans. Toutes les autres conditions de prêt du Fonds sont restées inchangées.

4. Emprunts par les PMR en période intermédiaire au titre de l'initiative PPTE : La République démocratique du Congo (RDC) constitue une illustration des emprunts contractés par un PPTE en période intermédiaire. Lorsque le pays est parvenu au point de décision au titre de l'initiative PPTE en juillet

<sup>27</sup> Voir IDA : Angola – Interim Strategy Note (ISN), Rapport n°.: 39394-AO, mai 2007.

<sup>28</sup> Banque africaine de développement, 3 septembre 2008. *Note d'information sur l'application de la politique d'accumulation de la dette non concessionnelle au Ghana*, ADB/BD/IF/2008/186 – ADF/BD/IF/2008/169.

<sup>29</sup> Ces emprunts étaient constitués des éléments suivants : i) une émission d'euro-obligations de 750 millions d'USD effectuée sur le marché à un coupon fixe de 8,5 % avec 10 ans de remboursement du principal ; ii) un prêt de 292 millions d'USD à un taux d'intérêt de 6,1 %, avec une période de remboursement de 17 ans et un différé d'amortissement de 5 ans, contracté auprès de l'Export-Import Bank de Chine pour la centrale hydroélectrique de Bui ; et iii) un prêt de 23,5 millions d'USD contracté auprès de la BMH Bank des Pays-Bas, pour le projet d'adduction d'eau de Barekese.

2003, le Groupe de la Banque a approuvé en sa faveur un dispositif d'allégement de dette (estimé à 905 millions d'USD en valeur actualisée nette), afin de lui permettre d'atteindre le point d'achèvement en décembre 2007 au plus tard. Mais le pays a connu des dérapages qui l'ont empêché de remplir toutes les conditions requises pour atteindre le point d'achèvement dans les délais prévus. Après une évaluation satisfaisante des chances pour la RDC de satisfaire aux principaux déclencheurs du point d'achèvement et à quatre critères additionnels d'éligibilité à l'octroi de l'allégement 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 allégement de dette intérimaire exceptionnel à concurrence de 50 %, sur la période allant de fin juillet 2007 à fin décembre 2010.

5. Toutefois, la dette de la RDC demeurerait insoutenable. Le pays avait accumulé des arriérés envers le Club de Paris, et la soutenabilité de sa dette et le non-respect de la clause de sûreté négative constituaient un sujet majeur de préoccupation pour la communauté des bailleurs de fonds. Dans ce contexte, une transaction financière de 6,5 à 15 milliards de dollars EU entre la RDC et un consortium chinois a suscité de vives appréhensions. Lors d'une réunion du Groupe consultatif (GC) tenue à Paris en novembre 2007), le gouvernement de la RDC et les partenaires internationaux se sont engagés à poursuivre la recherche d'une solution à ce problème. 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 ne vienne compliquer encore davantage la soutenabilité de sa dette. L'effort et l'engagement collectifs de la communauté internationale et des autorités de la RDC ont donc été essentiels pour permettre à la RDC de renégocier les conditions du prêt chinois et de remplir les conditions requises pour prétendre à l'allégement de la dette au point d'achèvement de la part de la Banque mondiale et du FMI en juillet 2010. Les Conseils du Groupe de la Banque ont approuvé l'allégement de la dette de la RDC au point d'achèvement en Avril 2011.

6. Emprunts par les entreprises d'État : En 2010, la Direction du Groupe de la Banque a examiné deux cas de prêts accordés par le guichet du secteur privé du Groupe à des entreprises financières à gestion commerciale au Rwanda et en Ouganda, dans lesquels les deux États respectifs détiennent des parts majoritaires. Dans le cas du Rwanda, l'évaluation montrait que les transactions proposées relevaient de la flexibilité prévue par la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels de 2008, et la résolution du Conseil approuvant le projet comportait une clause faisant obligation au gouvernement rwandais d'obtenir la confirmation quant à la conformité de l'emprunt à la politique de plafonnement de la dette du FMI afin de permettre la coordination des politiques et l'information entre les principaux bailleurs de fonds. Le FMI a par la suite confirmé la conformité d'une des entreprises financières, qui a été exclue de la dette de l'État. Sur le cas de l'Ouganda, les services du Groupe de la Banque travaillent actuellement en étroite collaboration avec le gouvernement ougandais en coordination avec le FMI, et une évaluation préliminaire laisse entrevoir la probabilité d'une issue analogue à celui du cas du Rwanda.

## Annexe 4 : Mesures de conformité de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels

Tableau 4-I : Comparaison des mesures de conformité de 2008 et des révisions proposées

Catégorie de « feu de circulation » du CSD	Mesures dissuasives actuelles	Mesures dissuasives révisées
PMR « feu rouge »	<i>Étape 1, violation mineure</i> : augmenter de 20 % à 40 % la ponction sur le volume de l'ensemble de l'allocation	Etape 1: Maintenir les mesures en vigueur
	<i>Étape 2, violation moyenne</i> : porter à plus de 40 % la ponction sur le volume de l'ensemble de l'allocation	Etape 2: Maintenir les mesures en vigueur
	<i>Étape 3, violation moyenne</i> : appliquer l'étape 2 et ramener l'échéance de 50 à 20 ans	Etape 3: appliquer l'étape 2 et suspendre l'accès aux dons
	<i>Étape 4, violation majeure</i> : appliquer l'étape 3 et augmenter le taux d'intérêt à 200 points de base en deçà du taux fixe de la BAD	Etape 4: appliquer étape 3 et étendre la période de suspension
	<i>Violation répétitive</i> : poursuivre/accroître la ponction sur le volume ou durcir les conditions	<i>Violation à répétition</i> : suspendre l'accès aux dons FAD (les pays n'ont pas accès aux prêts)
PMR « feu jaune »	<i>Étapes 1 et 2</i> : mesures similaires à celles des PMR « feu rouge », en ce qui concerne la composante don	Etape 1 et 2: Maintenir les mesures en vigueur
	<i>Étape 3</i> : étape 2 et réduire la maturité de 50 à 20 ans	Etape 3 et 4: appliquer l'étape 2 et suspendre l'accès aux dons
	<i>Étape 4</i> : étape 3 et augmenter le taux d'intérêt au taux applicables aux prêts BAD moins 200 bps	
	<i>Violation à répétition</i> : poursuivre/accroître la ponction sur le volume ou durcir les conditions	<i>Violation à répétition</i> : suspendre l'accès aux dons FAD et durcir les conditions
PMR « feu vert »	<i>Étape 1, violation mineure</i> : appliquer les conditions modérées (ramener l'échéance de 50 à 40 ans, fixer un différé d'amortissement de 10 ans, facturer des frais de gestion de 0,75 % et une commission d'engagement de 0,5 %) avec une composante don de moins de 60 %	Éliminer l'étape 1
	<i>Étape 2, violation moyenne</i> : appliquer des conditions durcies (appliquer les conditions modérées (ramener l'échéance de 50 à 40 ans, fixer un différé d'amortissement de 10 ans, facturer des frais et une commission similaires) avec une composante don de moins de 45 %	Maintenir les étapes 2 et 3
	<i>Étape 3, violation majeure</i> : durcir davantage les conditions (appliquer l'étape 2 et augmenter le taux d'intérêt à 200 points de base en deçà du taux fixe de la BAD) avec une composante don de moins de 20 % ; ou éventuellement, appliquer une ponction sur le volume pour les États fragiles ayant déjà bénéficié de l'IADM	
	<i>Violation à répétition</i> : poursuivre/accroître la ponction sur le volume ou durcir les conditions	<i>Violation à répétition</i> : poursuivre/renforcer les conditions durcies ; appliquer une ponction sur le volume pour les États fragiles ayant déjà bénéficié de l'IADM
Ensemble des PMR exclusivement FAD	<i>Non-présentation de rapports</i> : pas de mesures dissuasives	<i>Non-présentation de rapports</i> : réduire de 10 % l'allocation FAD

Source : Banque africaine de développement

Note: BAD = Banque africaine de développement ; FAD = Fonds africain de développement ; IADM = Initiative d'allègement de la dette multilatérale ; CSD = Cadre de soutenabilité de la dette ; PMR = Pays membres régionaux  
1/ La gravité de la violation en matière d'emprunt non concessionnel est déterminée par l'ampleur de la violation de la concessionnalité et/ou de la violation par rapport à l'allocation en faveur d'un pays FAD. Le terme « faible » renvoie à un écart dans lequel un prêt non concessionnel a un niveau de concessionnalité de près de 35 % et est de taille modeste par rapport à l'allocation FAD du pays. Le terme « moyen » s'applique lorsque le niveau de concessionnalité est nettement inférieur à 35 % et/ou le prêt est de taille importante par rapport à l'allocation FAD du pays. Le terme « élevé » renvoie à une situation où le niveau de concessionnalité est nettement inférieur à 35 % et/ou le montant du prêt est un multiple de l'allocation FAD du pays.

## Annexe 5 : Politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunts non concessionnels : Matrice de mise en œuvre de la politique

	Mesures	Éléments clés de la politique	Coordination institutionnelle	Calendrier
1.	Renforcer le partenariat et la coordination des interventions des donateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORMU/ORPC, au nom du Groupe de la Banque, coordonne le processus avec l'IDA, d'autres IFI et donateurs bilatéraux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En cours</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les économistes-pays, ORMU et EDRE participent aux activités conjointes FMI/IDA d'analyse de soutenabilité de la dette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En cours</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Participation du Groupe de la Banque aux activités de sensibilisation 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 des bailleurs de fonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORMU/ORPC coordonne avec l'IDA et les autres IFI les activités de sensibilisation à l'intention des donateurs et institutions des marchés émergents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En cours</li> </ul>
2.	Renforcer l'établissement de rapports par les emprunteurs et le suivi par les donateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Remettre sur pied un Comité interdépartemental permanent chargé de suivre régulièrement les rapports établis sur la situation des emprunts non concessionnels dans les PMR exclusivement FAD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Composition : ORMU, ORPC, FFMA, FTRY, FFCO, GECL, départements régionaux et de la recherche ; Présidence : Vice-président, ORVP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2<sup>ème</sup> trimestre 2011</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduire, dans tous les accords de prêt/don du FAD, 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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GECL, avec le concours d'ORPC et ORMU, devra introduire une nouvelle clause dans les accords de prêt/don</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2<sup>ème</sup> trimestre 2011</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajouter une clause spécifique aux accords de don en faveur de pays qui bénéficient de ressources supplémentaires provenant de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF), 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GECL, avec le concours d'ORPC, ORMU et de FFMA, devra introduire une nouvelle clause dans les accords de prêt/don au titre du pilier I de la FEF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2<sup>ème</sup> trimestre 2011</li> </ul>
3.	Renforcer la collaboration en matière de renforcement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORPC, ORMU, ESTA et EDRE, coordonnent les activités de renforcement des capacités avec l'IDA, les autres IFI et donateurs bilatéraux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En cours</li> </ul>

	Mesures	Éléments clés de la politique	Coordination institutionnelle	Calendrier
4.	Appliquer des mesures de conformité au cas par cas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Application de mesures de conformité aux pays qui violent la Politique en matière d'emprunt non concessionnel du Groupe de la Banque</li> <li>▪ Application de mesures de conformité en cas de non-respect de l'exigence de fourniture d'un rapport préalable sur tout nouvel emprunt non concessionnel envisagé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ OpsCom, sur recommandation d'ORPC (et avec l'appui des Départements régionaux et du Comité sur les ENC), appliquera la mesure de dissuasion pour les violations mineures. L'application de conditions durcies (violations de niveau moyen à supérieur) sera subordonnée à l'approbation préalable de la mesure par les Conseils.</li> <li>▪ OpsCom, sur recommandation d'ORPC (et avec l'appui des Départements régionaux et du Comité ENC), prendra la décision.</li> </ul>	En cours
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Application de la dérogation à la politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les conseils et l'approbation des Conseils seront nécessaires, avant que la décision ne soit prise de faire preuve de flexibilité pour permettre la dérogation à la mesure de conformité en cas de violation de niveau moyen à supérieur.</li> </ul>	En cours