

# **Revue de la politique de crédit et Cadre de reclassement du Groupe de la Banque**

## **Note d'information**

---

Revue à mi-parcours du FAD-13  
11-13 novembre  
Abidjan, Côte d'Ivoire



**FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Contexte.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Mise en œuvre de l'amendement de la politique de crédit.....</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Cadre de reclassement : Tendances récentes et projections à mi-parcours .....</b>	<b>2</b>
<b>4.</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>4</b>
	Annexe I : Critères d'éligibilité des pays FAD aux prêts du guichet souverain de la BAD.....	1
	Annexe II : Principaux aspects de l'amendement de la Politique de crédit .....	2

### Tableaux

Tableau 1 : Pays FAD en voie de reclassement et tendance des perspectives de reclassement .....	4
---	---

## Sigles et abréviations

FAD	Fonds africain de développement
BAD	Banque africaine de développement
CRC	Comité du risque de crédit
ESD	Évaluation de la soutenabilité de la dette
CSD	Cadre de soutenabilité de la dette
PIB	Produit intérieur brut
PPTTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
FMI	Fonds monétaire international
PAFR	Pays africains à faible revenu
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
NCDA	Politique relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RAC	Ratio des fonds propres corrigés du risque
REP	Rapport d'évaluation de projet
RNB	Revenu national brut
PMR	Pays membre régional
UC	Unité de compte

## NOTE D'INFORMATION SUR LA REVUE DE LA POLITIQUE DE CRÉDIT ET CADRE DE RECLASSEMENT DU GROUPE DE LA BANQUE

---

### 1. CONTEXTE

- 1.1 Depuis la revue de la Politique de crédit du Groupe de la Banque de 1998, la performance macroéconomique de la plupart des pays africains à faible revenu s'est nettement améliorée. Plus précisément, de nombreux pays africains affichent aujourd'hui une forte croissance économique, un environnement macroéconomique stable et un risque de surendettement faible ou modéré. Cette amélioration est le résultat de plusieurs facteurs, dont l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM), les réformes de la gestion des finances et la dette, des politiques plus judicieuses, et la croissance de l'économie mondiale. Toutefois, ces pays se doivent aujourd'hui d'investir des ressources considérables pour accélérer la transformation structurelle de leurs économies afin de réaliser une croissance soutenue. De tels investissements ne sauraient être satisfaits par des ressources concessionnelles rares.
- 1.2 La présente note d'information présente les raisons qui ont motivé l'amendement de la politique de crédit de la Banque en 2011, et l'évolution de la situation jusqu'à ce jour. L'amendement de la Politique de crédit est intervenu à un moment où une demande accrue de ressources émane des PMR à faible revenu alors qu'un grand nombre de ces pays font état de leur capacité à absorber un financement « moins concessionnel », en particulier s'il est alloué à des projets à haut rendement<sup>1</sup>. Les pays à faible revenu cherchent à accélérer leur croissance en augmentant le niveau de leurs investissements publics, axés en particulier sur les projets visant à combler les graves déficits d'infrastructure. Ces pays font face à un double défi : l'élargissement de l'éventail de possibilités de financement extérieur et les limites du financement concessionnel traditionnel.
- 1.3 En 2011, le Groupe de la Banque a modifié sa politique relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle (NCDA) pour offrir aux pays FAD un mécanisme plus souple et rationalisé, qui leur permettrait de gérer leurs emprunts de façon durable, avec un concours financier non concessionnel. Les amendements apportés mettent en conformité la politique de la Banque avec les pratiques courantes de ses pairs, y compris les changements de la politique de plafonnement de la dette extérieure et du cadre de concessionnalité du FMI. Pour les pays exclusivement FAD présentant un faible risque de surendettement (pays classés « feu vert », dans le Cadre de soutenabilité de la dette), une plus grande souplesse a été introduite pour répondre à leur besoin d'emprunt non concessionnel, compte tenu du renforcement de leur capacité de gestion de la dette. Cette nouvelle orientation de la pratique de la Banque s'est avérée nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins financiers des pays FAD à faible revenu affichant un risque faible ou modéré de surendettement, en vue de les aider à atteindre leurs objectifs de développement, tout en maintenant un niveau d'endettement soutenable.
- 1.4 Cet amendement apporté à la politique permet à quelques pays FAD de réaliser leur potentiel de croissance, et d'accélérer leur reclassement. Le volume limité d'emprunt non concessionnel dégagé fait suite à un processus d'évaluation rigoureuse, au terme duquel ces ressources sont rétrocédées à des conditions très compétitives, au moyen d'instruments innovants comme les garanties. Ce faisant, l'amendement permettra aux pays d'améliorer le profil de leur dette et de ramener leur endettement à un niveau soutenable.
- 1.5 La présente note d'information fait le point sur : i) la mise en œuvre de l'amendement apporté à la Politique de crédit<sup>2</sup>; ii) le processus de reclassement des pays, et iii) les incidences potentielles de ces deux initiatives.

---

<sup>1</sup> Banque africaine de développement : Le partenaire préféré ? Une évaluation de la Banque africaine de développement par ses clients, 2013

<sup>2</sup> Les principaux aspects de l'Amendement à la politique de crédit ainsi que les modalités de sa mise en œuvre sont présentés à l'annexe 2.

## **2. Mise en œuvre de l'amendement de la politique de crédit**

- 2.1 Suite à l'amendement de la politique de crédit de la Banque en 2014, deux prêts du guichet BAD en faveur de projets du secteur public dans des pays FAD ont été approuvés par le Conseil d'administration au cours de la même année. Le « Programme d'amélioration des marchés et du commerce des produits agricoles en Ouganda (MATIP II) » et le « Projet d'appui au secteur des transports du Rwanda - Aménagement de la route Base Gicumbi-Rukomo-Nyagatare, Lot I » ont été jugés viables et susceptibles d'apporter une contribution majeure à une croissance durable et inclusive, sans mettre en péril la soutenabilité de la dette. D'autres projets, dont le financement sera soumis à l'examen de la Banque en vertu de l'amendement, devraient également faire montre d'une forte viabilité économique.
- 2.2 Les prêts d'un montant de 57 504 234 UC à l'Ouganda et de 50 374 409 UC au Rwanda, représentaient ensemble 1,1 % de l'encours du portefeuille du guichet du secteur public de la BAD au 31 décembre 2014. L'impact de ces deux prêts sur le ratio des fonds propres corrigés du risque (RAC) calculé par Standard & Poors pour la Banque est jugé positif, en passant de 17,8 % à 17,9 % sous l'effet de la diversification. Quant au taux d'utilisation des fonds propres de la Banque, il devrait enregistrer une légère hausse, de 60,1% à 60,4 %, au 31 mars 2015, du fait de l'engagement supplémentaire.
- 2.3 Cet engagement additionnel relativement minime du secteur public en 2014 se traduit donc, en termes d'impact, par une légère amélioration du profil de risque de la Banque. L'effet positif de la diversification résultant de l'octroi de financement non concessionnel aux pays membres régionaux FAD solvables devrait être beaucoup plus significatif au fur et à mesure que d'autres projets du secteur public à haut rendement sont financés.
- 2.4 Une coordination plus étroite au sein de l'institution sera requise pour faire en sorte que la sélectivité et la viabilité des projets continuent d'être les principaux critères d'élaboration de la réserve de projets remplissant les conditions pour être financés par le guichet souverain BAD.
- 2.5 En outre, la récente réforme de la politique du FMI relative à l'application de conditionnalités en ce qui concerne la dette extérieure publique des pays sous programmes du Fonds (la « politique de plafonnement de la dette ») aura une incidence sur la politique de crédit révisée de la Banque. Les pays à faible risque de surendettement ne seront plus assujettis à des plafonds d'emprunts extérieurs suite à la récente réforme de la politique du FMI. Cela implique que ces pays ne seront plus soumis à un plafonnement négocié avec le FMI en ce qui concerne leurs emprunts non concessionnels, ce qui constitue actuellement l'un des critères en vertu de la politique de crédit révisée de la Banque. La Direction réfléchit à présent à l'incidence éventuelle de cette réforme du FMI sur les politiques actuelles de la Banque.
- 2.6 En outre, la Direction continuera d'améliorer les connaissances et les compétences du personnel en ce qui concerne les pratiques de gestion de la dette et les besoins des PMR. Ainsi, les services de conseil de la Banque seront renforcés, tout comme l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes d'investissement et de stratégies de la dette à moyen terme solides. Par ailleurs, la Banque va renforcer ses capacités internes de gestion du Cadre de soutenabilité de la dette (CSD).

## **3. Cadre de reclassement des pays : tendances récentes et projections à mi-parcours**

- 3.1 Le Groupe de la Banque a mis au point une nouvelle approche pour accompagner les PMR en voie de reclassement. L'objectif du Cadre de transition est d'assurer une transition harmonieuse, prévisible et soutenable, grâce à une approche souple, adaptée à la situation propre à chaque pays.
- 3.2 Conformément au Cadre de transition, pour chaque pays changeant de classification de crédit, un programme de transition doit être élaboré ; il définira les modalités de soutien du Groupe de la Banque (comme les travaux d'analyse spécifique, les conseils et le dialogue sur les politiques ainsi que l'assistance technique) et le rôle du Groupe de la Banque dans des domaines spécifiques (par exemple, concernant le développement du secteur privé). Le programme de transition détermine également la durée de la période de transition et le panache approprié de financement au cours de cette période.

- 3.3 Afin d'assurer une transition harmonieuse aux pays en voie de reclassement, le programme de transition inclura la suppression graduelle des ressources FAD parallèlement à l'introduction progressive des ressources du guichet BAD. La durée de la période de transition est déterminée sur la base de critères socioéconomiques objectifs, en accordant une attention particulière aux besoins de fonds concessionnels des pays. Les critères socioéconomiques comprendront probablement la prévalence de la pauvreté, le niveau relatif de développement humain, le taux de croissance économique ainsi que le niveau des besoins de financement et d'utilisation des ressources. Pour les pays déclassés, une période de transition n'est pas nécessaire car il est important que le financement concessionnel FAD soit disponible immédiatement.
- 3.4 Le reclassement permet aux pays d'accéder à un volume de ressources du Groupe de la BAD plus substantiel que celui qu'ils recevraient au titre du FAD seul. Le Cadre de transition offre des mesures incitatives pour l'accélération volontaire du reclassement. Les pays en phase de reclassement qui préfèrent un accès plus rapide et plus conséquent aux ressources de la BAD, ont la latitude de renoncer aux ressources du FAD, en échange de ressources de la BAD, suite à un dialogue éclairé avec la Banque. Cependant, toute accélération du reclassement doit respecter l'objectif visant à assurer une transition harmonieuse et soutenable pour le pays.
- 3.5 En 2014, sur la base de ce Cadre de transition et à l'issue d'une évaluation rigoureuse de la solvabilité des pays, le Cameroun, la Zambie, et la République du Congo ont été reclassés. Le Cameroun est devenu pays à financement mixte et une période de transition vers la catégorie pays BAD sera définie lorsque le RNB par habitant du pays restera supérieur au seuil opérationnel de l'IDA/du FAD pendant plus de deux années consécutives. Pour la Zambie, une période de transition de deux ans avec suppression graduelle/introduction progressive a été définie, à l'issue de laquelle le pays sera reclassé pays BAD. Par ailleurs, la Direction a récemment réalisé l'évaluation de la solvabilité du Kenya et du Sénégal pour déterminer si ces deux pays remplissent les conditions pour être reclassés pays à financement mixte. Le reclassement du Kenya à la catégorie de pays à financement mixte a été approuvé avec prise d'effet à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015. Le résultat de l'évaluation du Sénégal sera communiqué sous peu à la Haute direction en vue d'une prise de décision.
- 3.6 La Direction prévoit qu'à la fin du cycle du FAD-15, 24 pays resteraient exclusivement FAD, 3 pays seraient en voie de reclassement à la catégorie BAD, 3 pays pourraient passer du statut exclusivement FAD à celui de pays à financement mixte, et 7 pays pourraient être classés pays dits GAP ou atypiques (pays exclusivement FAD dont le niveau de revenu est supérieur à la limite d'engagement opérationnel par pays, mais qui ne peuvent bénéficier de financements non concessionnels). À titre de comparaison, au mois de février 2015, 31 pays étaient exclusivement FAD, 3 étaient en voie de reclassement à la catégorie BAD, 2 étaient à financement mixte et 4 classés pays FAD dits GAP. Si ce scénario de reclassement venait à se concrétiser, il représenterait une évolution significative par rapport au début du cycle du FAD-12 où 37 des 41 pays éligibles aux ressources du Fonds étaient exclusivement FAD.

FAD-13			FAD-14			FAD-15		
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cameroun								
Cap Vert								
						Tchad		
Congo								
		Côte d'Ivoire						
Djibouti								
Ghana				Ghana				Ghana
		Kenya				Kenya		
	Lesotho							
						Mauritanie		
Nigeria								
São Tomé et Príncipe								
		Sénégal						
					Soudan			
						Tanzanie		
Zambie					Zambie			

## 4. Conclusion

**4.1.** L'amendement de la Politique de crédit du Groupe de la Banque en 2014 a ouvert aux pays FAD à faible revenu admissibles, l'accès au guichet souverain (BAD) de ressources non concessionnelles de la Banque. Cet amendement permet désormais aux pays à faible revenu d'accéder à des ressources financières indispensables pour financer des investissements en faveur d'infrastructures essentielles, à des conditions sensiblement meilleures à celles du marché, ce qui leur donne les moyens de répondre à leurs besoins de développement, tout en maintenant un profil de dette soutenable.

**4.2.** Avec l'amélioration continue de la gestion macroéconomique, des perspectives de croissance et du profil de la dette de la plupart des pays FAD, la Direction continuera à suivre de près, de façon proactive, la situation et elle déclenchera à temps l'évaluation de la solvabilité des pays, afin de déterminer s'ils doivent être reclassés.

## Composition de l'équipe chargée de la rédaction et de la revue du document

<b>Members</b>	<b>Unit/Department</b>
Benjamin ACCAM	GCRD
Massamba DIENNE (chef)	COSP
Caroline MANLAN	FRMB
Carlos MOLLINEDO	COSP
Alain NIYUBAHWE	COSP
Jacob ODUOR	EDRE
Oscar PITTI RIVERA	FRMB

## **Annexe I : Critères d'admissibilité des pays FAD aux prêts du guichet souverain BAD**

Tous les pays FAD sont potentiellement admissibles aux prêts du guichet souverain BAD. Toutefois, l'admissibilité ne garantit pas l'accès. L'accès des pays FAD aux ressources du guichet souverain BAD, aux fins de financer des projets viables, sera au cas par cas, et sous réserve de la satisfaction des critères suivants :

- i. Le pays doit être à un niveau de risque de surendettement faible ou modéré, tel que déterminé par une évaluation de la soutenabilité de la dette (ESD) réalisée par le FMI. Si une telle évaluation n'est pas disponible pour un pays donné, la Banque entreprendra une ESD en utilisant la méthodologie agréée du FMI et en discutera les résultats avec le gouvernement, le FMI et d'autres organismes pertinents.
- ii. Le pays doit avoir une marge pour les emprunts non concessionnels, telle que déterminée par une évaluation de la soutenabilité de la dette réalisée par le FMI et/ou la Banque mondiale, et en conformité avec la politique du FMI sur les limites de la dette extérieure pour les pays sous programmes du Fonds et celle du Groupe de la Banque sur l'accumulation de la dette non-concessionnelle. Pour les pays éligibles, le niveau de financement sera déterminé sur la base de cette analyse de la marge d'emprunt ainsi que de l'enveloppe du pays pour les emprunts non concessionnels, telle que déterminée par la limite d'engagement opérationnel par pays de la Banque. En aucun cas, le financement ne pourra dépasser le montant le moins élevé entre la limite d'engagement du pays et sa marge pour les emprunts non concessionnels.
- iii. Le pays doit avoir une situation macroéconomique durable. Seuls les pays FAD qui ont atteint et maintenu une situation macroéconomique stable et durable, compatible avec des perspectives positives de croissance, seront éligibles à un financement. Cela sera déterminé sur la base d'une évaluation spéciale des risques.
- iv. La requête de financement du pays doit être approuvée par le Comité du risque de crédit (CRC) de la Banque, à la lumière de l'évaluation du risque pays.

## **Annexe II : Principaux aspects de l'amendement apporté à la Politique de crédit**

### ***Justification de la révision de la politique***

Au cours de la dernière décennie, le PIB de l'Afrique a augmenté en moyenne de 4,7 pour cent par an. Hormis l'Afrique du Nord, dont une partie est en transition à la suite des révolutions de 2011, l'Afrique du Sud et d'autres pays à revenu intermédiaire d'Afrique subsaharienne, le taux de croissance moyen des PFR a augmenté à hauteur de 7 pour cent au cours de cette période. Cette forte croissance exceptionnelle a été soutenue par plusieurs facteurs, notamment les prix des produits de base favorables dont ont bénéficié les pays africains dotés d'abondantes ressources, les initiatives d'allègement de la dette proposées à la plupart des pays pauvres très endettés et, surtout, l'adoption par les gouvernements africains de politiques judicieuses – politiques macroéconomiques et réformes structurelles prises ensemble.

L'effet conjugué d'une forte croissance, d'une bonne gestion macroéconomique et de l'allègement de la dette a produit une forte baisse du fardeau de la dette pour la plupart des économies d'Afrique subsaharienne au cours de la dernière décennie. C'est pourquoi, le profil de la dette des pays FAD a profondément changé. La dette extérieure des pays FAD, qui représentait en moyenne 90 % du PIB en 1995 et 45 % en 2005, est tombée à environ 19 % en 2012 à la faveur de l'allègement au titre des initiatives PPTE et IADM. Les projections de soutenabilité de la dette indiquent que les perspectives à moyen terme pour l'Afrique subsaharienne sont généralement favorables. Ces projections laissent entrevoir que les ratios moyens dette-PNB ne devraient augmenter que faiblement au cours des cinq prochaines années par rapport aux niveaux de fin 2012.

Toutefois, afin de renforcer la transformation structurelle de ses économies, le continent doit impérativement lever un certain nombre d'obstacles, notamment l'insuffisance d'infrastructures dans les pays africains à faible revenu. En s'attaquant seulement au déficit de l'infrastructure, on estime que la croissance de l'Afrique peut augmenter de 2 points de pourcentage par an. Toutefois, ces gros besoins de financement ne peuvent être satisfaits uniquement par des ressources concessionnelles rares. Par conséquent, l'Afrique doit se mobiliser et tirer parti de financements additionnels.

Un grand nombre de PMR ont déjà pris des mesures pour accéder à un éventail d'options de financement. Certains pays recherchent activement des notations de leur solvabilité par des organismes indépendants, montrant ainsi leur force économique. Par conséquent, à un moment d'assouplissement quantitatif par certains pays de l'OCDE, cette notation a facilité leur accès aux marchés internationaux pour un financement à long terme. Ces ressources non concessionnelles complètent le financement concessionnel en appui au programme de transformation de l'Afrique.

Il était donc opportun d'assouplir suffisamment la politique de crédit, pour aider ces pays FAD affichant un risque de surendettement faible ou modéré à atteindre leurs objectifs de développement, tout en maintenant un niveau d'endettement soutenable. Les emprunts non concessionnels, qui sont contractés de façon transparente par les PMR caractérisés par un risque de surendettement faible ou modéré et dotés de politiques et d'institutions solides, peuvent compléter – mais sans s'y substituer – les ressources concessionnelles limitées pour financer des projets censés avoir un impact significatif sur le développement, en particulier ceux qui contribuent à la transformation structurelle de leurs économies.

### ***Modalités d'application de la politique***

Suite à l'approbation par le Conseil d'administration de la proposition de diversifier les produits de la Banque pour fournir aux pays exclusivement FAD éligibles, un accès au guichet souverain BAD, la Direction a élaboré une note sur la mise en œuvre de cette proposition pour guider le personnel quant à la procédure à suivre étape par étape pour déterminer l'éligibilité des pays exclusivement FAD à accéder au guichet souverain BAD. Le processus se décline comme suit :

#### **Étape 1: Évaluation du risque de surendettement du pays**

La notation du risque de surendettement du pays est tirée de la dernière Évaluation de la soutenabilité de la dette, telle que publiée par les services du FMI et/ou de la Banque mondiale. Lorsque cette évaluation n'est pas disponible pour un pays donné, la Banque entreprendra, à la demande de son gouvernement, une analyse de la soutenabilité de la dette<sup>3</sup> en utilisant la méthodologie agréée du FMI pour aboutir à une notation du risque de surendettement. Au terme de cette évaluation, pour avoir accès au guichet souverain BAD, le pays doit être à un niveau de risque de surendettement faible ou modéré. Tous les pays entrant dans la catégorie de risque de surendettement faible à modéré commencent déjà à engager cette évaluation, en partenariat avec le Département de la stratégie et des politiques opérationnelles (COSP) et d'autres départements pertinents de la Banque.

---

<sup>3</sup> Pour une analyse et une présentation détaillées du cadre de soutenabilité de la dette, veuillez consulter le document à l'adresse : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/110513.pdf>

## Étape 2 : Marge pour les emprunts non concessionnels

Pour accéder au guichet souverain BAD, tout pays FAD doit avoir une marge pour les emprunts non concessionnels, telle que déterminée par une évaluation de la soutenabilité de la dette (ESD) effectuée par le FMI ou la Banque mondiale. En consultation avec le FMI, la Banque mondiale et les autorités en charge de la gestion de la dette dans le pays concerné, l'équipe pays est alors invitée à communiquer l'information relative à l'existence de la marge pour les emprunts non-concessionnels et à l'utilisation par le pays de cette marge. L'accès au guichet souverain BAD n'est accordé que si cette marge de manœuvre existe, comme convenu par le Conseil d'administration.

## Étape 3 : Évaluation spéciale du risque

Lorsque les deux conditions énoncées plus haut sont remplies, une évaluation spéciale du risque du pays est réalisée par le Département de la stratégie et des politiques opérationnelles (COSP) et le Département en charge de la gestion du risque (GCRD), sur la base de l'information fournie par l'économiste pays, l'objectif étant d'effectuer une évaluation indépendante de la situation macroéconomique globale et du profil de risque du pays concerné. L'évaluation porte sur les facteurs qui pourraient saper la volonté à long terme du gouvernement et sa capacité à assurer le service de sa dette souveraine envers la BAD dans les délais prescrits et en intégralité. Les aspects couverts comprennent l'évaluation : i) de la structure de l'économie et de ses perspectives de croissance ; ii) des perspectives budgétaires et de la balance des paiements, incluant la vulnérabilité aux chocs ; iii) de la soutenabilité de la dette, incluant la capacité institutionnelle et les antécédents dans la gestion de la dette ainsi que la capacité du pays à absorber une dette additionnelle ; iv) du niveau d'engagement de la Banque dans le pays et de l'incidence des prêts additionnels au pays sur l'utilisation des fonds propres de la Banque.

## Étape 4 : Processus d'approbation préalable

En conformité avec la proposition approuvée par le Conseil d'administration et la Directive présidentielle n° 03/2012 qui confère au Comité du risque de crédit (CRC) la responsabilité d'analyser toutes les questions de risque de crédit liées aux opérations souveraines et non-souveraines financées par le guichet BAD, du lancement du projet et tout au long du cycle de vie du projet, la Note spéciale sur le risque pays est soumise au Comité pour examen et approbation. Il est à souligner que le Rapport d'évaluation du projet (REP) devra administrer la preuve que la sélection du projet est conforme à la disposition n°18 de l'Amendement, notamment en établissant sa viabilité. Suite à l'approbation préalable du Comité du risque de crédit, la Note spéciale sur le risque est soumise au Conseil d'administration pour examen, accompagnée du Rapport d'évaluation du projet, faisant partie intégrante du processus d'approbation du projet.

