

**Soutenabilité de la dette :  
Propositions de modification du Cadre de soutenabilité  
de la dette et de la politique d'emprunts non  
concessionnels**

**Document de travail**

Troisième réunion relative à la 12<sup>ème</sup> reconstitution  
des ressources du FAD  
Mai 2010  
Abidjan, Côte d'Ivoire



**FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**

## Résumé analytique

Le présent document se veut une réponse à la demande des plénipotentiaires qui ont invité la direction à examiner les récentes révisions apportées au Cadre de soutenabilité de la dette (CSD) des pays à faible revenu et les directives de la politique d'emprunts non concessionnels du Fonds monétaire international (FMI), en vue de recommander les modifications nécessaires à la politique opérationnelle du Fonds africain de développement (FAD). En janvier 2010, le Conseil d'administration du FMI et le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale ont approuvé une version révisée de la note d'orientation à l'intention du personnel sur l'application du CSD. Les nouvelles directives tiennent compte de facteurs comme les transferts provenant de l'étranger, la dette intérieure, les entreprises étatiques, les titres de la dette détenus par des créanciers privés étrangers et l'impact des investissements publics sur la croissance. Les directives proposent par ailleurs des mesures pour réduire au minimum l'incidence, sur les seuils indicatifs de surendettement, de légères fluctuations des notes de performance des politiques et des institutions nationales. En outre, le FMI a modifié sa politique sur les plafonds d'endettement extérieur et son cadre de concessionnalité, pour rendre compte avec plus d'exactitude de la diversité de la situation des pays en ce qui concerne leur vulnérabilité à l'endettement et leur capacité de gestion de la dette.

Ces révisions auront un impact sur les opérations et les politiques du Groupe de la Banque dans trois secteurs. Premièrement, les conditions de financement du FAD, notamment l'éligibilité aux dons, reposent sur une analyse pays par pays du risque de surendettement, laquelle s'inspire des analyses de soutenabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale. Deuxièmement, la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque est basée sur la définition de la concessionnalité telle que formulée par le FMI, et sa conception ainsi que sa mise en œuvre sont étroitement coordonnées avec celles des politiques de l'Association internationale de développement (IDA) et du FMI. Troisièmement, les initiatives du Groupe de la Banque en faveur du renforcement de la capacité de gestion de la dette sont étroitement liées aux activités de la Banque mondiale et du FMI et elles sont coordonnées avec ces dernières.

Pour tenir compte des implications opérationnelles des révisions apportées au CSD et à la politique du FMI sur les plafonds d'endettement, la direction propose de légères modifications aux modalités de mise en œuvre du CSD du FAD et à la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque. Plus précisément, la direction propose :

- d'intégrer la mesure seuil conçue pour atténuer l'impact de légères fluctuations survenant d'une année à l'autre sur les notes d'évaluation des politiques et des institutions des pays (EPIP), les classements selon la performance du CSD et les conditions de financement ;
- d'accroître la participation du Groupe de la Banque aux missions d'analyse de soutenabilité de la dette et à d'autres opérations ayant trait à la soutenabilité de la dette ;
- de rendre flexibles les plafonds de concessionnalité du Groupe de la Banque, en conformité avec le nouveau cadre de concessionnalité du FMI, pour permettre aux pays bénéficiaires éligibles de contracter des emprunts non concessionnels à des niveaux acceptables ; et
- dans la logique de cette flexibilité, de rationaliser les mesures dissuasives de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque et d'encourager davantage la conformité, eu égard en particulier à l'établissement de rapports sur les emprunts non concessionnels prévus.

Une solide capacité de gestion de la dette est essentielle pour la flexibilité apportée au cadre révisé de non-concessionnalité. Plusieurs pays africains à faible revenu ont certes amélioré leur situation financière et macroéconomique à la suite des réformes de leurs politiques ainsi que de l'allègement de leurs dettes au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), mais beaucoup n'en continuent pas moins de connaître une vulnérabilité à l'endettement qui tient essentiellement à des facteurs économiques structurels et à une faible capacité de gestion de la dette. Cette vulnérabilité a été exacerbée par la crise financière et économique mondiale ainsi que par l'étroitesse et le rétrécissement probable de la marge de financement concessionnel. Le déploiement d'un effort collectif par toutes les parties prenantes pour renforcer la capacité de gestion de la dette des pays à faible revenu est ainsi devenu un domaine d'intervention prioritaire, qui va au-delà de l'allègement de la dette. Dans le cadre des efforts du Groupe de la Banque visant à promouvoir la capacité de gestion de la dette des pays membres régionaux (PMR), la direction recommande plusieurs améliorations ciblées à apporter aux processus

internes de la Banque, des mesures de renforcement des capacités, et des initiatives de collaboration externe entre la Banque et ses partenaires au développement.

Dans l'ensemble, l'approche adoptée par le Groupe de la Banque pour aborder ces questions reste ancrée dans les engagements qu'il a pris, dans les Déclarations de Paris et d'Accra, d'assurer l'harmonisation et la coordination des bailleurs de fonds. À ce titre, les modifications proposées dans le présent document ne se traduisent pas par la mise en place de cadres techniques ou de politique parallèles. Au contraire, elles portent principalement sur les modalités opérationnelles de base qui ont trait aux réalités diversifiées des PMR. Elles tiennent par ailleurs compte de la capacité et de l'aspiration du Groupe de la Banque à contribuer de façon plus substantielle à la promotion de la soutenabilité de la dette à long terme dans les pays bénéficiaires, tout en maintenant une division du travail claire avec le Groupe de la Banque mondiale et le FMI.

## Table des matières

<b>Abréviations et sigles .....</b>	<b>iv</b>
<b>1. Contexte .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Récentes réformes du Cadre de soutenabilité de la dette et implications opérationnelles pour le Groupe de la Banque .....</b>	<b>2</b>
<i>Implications opérationnelles pour le Groupe de la Banque et propositions de la direction .....</i>	<i>4</i>
<b>3. Politique d'emprunts non concessionnels.....</b>	<b>5</b>
<i>Nouvelle politique sur les plafonds d'endettement extérieur et nouveau cadre de concessionnalité du FMI .....</i>	<i>5</i>
<i>Implications pour les opérations du FAD et la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque .....</i>	<i>8</i>
<b>4. Contribution du Groupe de la Banque à la promotion de la capacité de gestion de la dette.....</b>	<b>12</b>
<b>5. Conclusion et questions à examiner .....</b>	<b>15</b>
<b>Annexe I : Impact de l'application des mesures seuils de performance de la politique proposées sur les pays FAD .....</b>	<b>17</b>
<b>Annexe II : Classement des pays par niveau de capacité : impact des données sub-EPIP du Groupe de la Banque .....</b>	<b>18</b>
<b>Annexe III : Récapitulatif de la politique d'emprunts non concessionnels en vigueur du Groupe de la Banque .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe IV : Matrice proposée de mise en œuvre de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque.....</b>	<b>21</b>
 <b>Tableaux</b>	
Tableau 1 : Matrice de concessionnalité du Fonds monétaire international et classement des pays FAD.....	7
Tableau 2 : Seuils de capacité en matière de politique.....	9
Tableau 3 : Mesures dissuasives actuelles de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque et modifications proposées .....	11
 <b>Graphiques</b>	
Graphique 1: Évolution du risque dans le classement par risque de surendettement des pays FAD, 2005-2010 .....	13

## Abréviations et sigles

BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banques multilatérales de développement
CSD	Cadre de soutenabilité de la dette
EPIP	Évaluation des politiques et des institutions des pays
FAD	Fonds africain de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FAD-12	Douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement
FMI	Fonds monétaire international
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IDA	Association internationale de développement
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PMR	Pays membres régionaux
PPTE	(Initiative en faveur des) pays pauvres très endettés

# **SOUTENABILITÉ DE LA DETTE : PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU CADRE DE SOUTENABILITÉ DE LA DETTE ET DE LA POLITIQUE D'EMPRUNTS NON CONCESSIONNELS**

---

## **1. Contexte**

- 1.1 En janvier 2010, le Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale ont approuvé une version révisée de la note d'orientation à l'intention du personnel sur l'application du CSD des pays à faible revenu<sup>1</sup>. Cette approbation faisait suite à un examen approfondi, effectué en étroite consultation avec le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD ou Banque) et d'autres banques multilatérales de développement (BMD), en vue d'accroître la flexibilité du CSD sans pour autant compromettre la soutenabilité de la dette à long terme des pays à faible revenu. Le FMI a par ailleurs revu sa politique relative aux plafonds d'endettement extérieur en 2009 et adopté un cadre de concessionnalité plus souple, lequel tient compte de la diversité de la situation des pays en ce qui concerne la vulnérabilité à l'endettement de ces derniers ainsi que leur capacité de gestion des ressources publiques. Ce recentrage permettra aux pays à faible revenu disposant d'une marge d'emprunt et d'une capacité adéquates de contracter d'autres emprunts non concessionnels à l'avenir.
- 1.2 Les révisions apportées au CSD et à la politique du FMI sur les plafonds d'endettement ont des incidences directes sur les opérations et la politique du Groupe de la Banque dans trois secteurs clés :
- les conditions de financement du Fonds africain de développement (FAD ou Fonds) reposent sur une analyse pays par pays du risque de surendettement, laquelle s'inspire des analyses de soutenabilité<sup>2</sup> de la dette du FMI et de la Banque mondiale ;
  - la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque est basée sur la définition de la concessionnalité telle que formulée par le FMI, et sa conception ainsi que sa mise en œuvre sont étroitement coordonnées avec l'approche<sup>3 4</sup> de l'IDA ; et
  - les initiatives du Groupe de la Banque en faveur du renforcement de la capacité de gestion de la dette sont étroitement liées aux activités de la Banque mondiale et du FMI et elles sont coordonnées avec ces dernières.
- 1.3 L'approche adoptée par le Groupe de la Banque pour intégrer les cadres de concessionnalité et le CSD révisés est inscrite dans les engagements qu'il a pris, dans les Déclarations de Paris et d'Accra, d'assurer l'harmonisation et la coordination des actions des bailleurs de fonds. À ce titre, les modifications proposées dans le présent document ne se traduisent pas par la mise en place de cadres techniques ou de politique parallèles, mais elles concernent plutôt une application du cadre FMI-Banque mondiale qui s'appuie sur des décisions prises en connaissance de cause et qui tient compte de la spécificité des pays africains. Ces modifications prennent par ailleurs en considération la capacité du Groupe de la Banque de jouer un rôle plus marqué, tout en respectant son avantage comparatif et une division du travail claire avec les banques de développement sœurs<sup>5</sup>.

---

<sup>1</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>2</sup> Fonds africain de développement. Janvier 2005. *Rapport des réunions consultatives relatives à la Dixième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement*. Document ADF/BD/WP/2005/06.

<sup>3</sup> Association internationale de développement. 19 Juin 2006. *IDA Countries and Non-Concessional Debt: Dealing With the 'Free Rider' Problem in IDA14 Grant-Recipient and Post-MDRI Countries*. [Pays IDA et dette non concessionnelle : faire face au phénomène des « resquilleurs » dans les pays bénéficiaires des dons de l'IDA et ayant déjà bénéficié de l'IADM].

<sup>4</sup> Fonds monétaire international. Août 2009. *Debt Limits in Fund-Supported Programs — Proposed New Guidelines*. [Plafonds d'endettement dans les programmes financés par le Fonds — Propositions de nouvelles directives].

<sup>5</sup> L'un des principaux avantages comparatifs de la Banque réside dans les solides relations de travail qu'elle entretient avec ses PMR, ce qui permet aux services de la Banque de se prononcer en connaissance de cause dans le cadre de décisions prises au cas par cas.

- 1.4 Le présent document, qui s'inspire du document de revue à mi-parcours de la Onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-11) intitulé *Point des activités d'appui du FAD à la soutenabilité de la dette*<sup>6</sup>, commence par un bref compte rendu, à l'intention des plénipotentiaires, des récents changements apportés aux modalités opérationnelles du CSD et à la politique du FMI sur les plafonds d'endettement extérieur. Il propose ensuite un nombre de modifications connexes destinées à harmoniser la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque. Enfin, il propose des améliorations ciblées à opérer au niveau des processus internes de la Banque, des initiatives du renforcement des capacités et de la collaboration externe entre la Banque et ses partenaires au développement sur les questions de gestion de la dette.

## **2. Récentes réformes du Cadre de soutenabilité de la dette et implications opérationnelles pour le Groupe de la Banque**

- 2.1 Le Groupe de la Banque, les BMD sœurs, les institutions financières et bien des donateurs bilatéraux ont de plus en plus recours au CSD depuis son adoption en 2005, 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 d'emprunt non concessionnel ; 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, offrant 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.
- 2.2 Sur cette toile de fond, 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 à l'intention du personnel du FMI et de la Banque mondiale, laquelle présentait un 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 transferts provenant de l'étranger sur la soutenabilité de la dette ; iv) de la dette des entreprises étatiques ; 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.
- 2.3 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 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>7</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 grande volatilité

<sup>6</sup> Fonds africain de développement. Octobre 2009. *Mise à jour sur les activités du FAD en appui à la soutenabilité de la dette*. Helsinki, Finlande

<sup>7</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). Voir l'annexe I pour les seuils de surendettement.

financière et compliquer la planification et la mise en œuvre du développement<sup>8</sup>.

- 2.4 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 de la politique 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. Se reporter à l'annexe I pour une illustration de l'incidence de ce déclencheur sur les pays FAD.
- 2.5 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 de politique favorable, et l'aptitude des autorités à rendre compte des rendements de l'investissement public<sup>9</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 entreprend 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 seraient étroitement coordonnés avec la Banque mondiale et le FMI.
- 2.6 Transferts provenant de l'étranger. La directive révisée prévoit la flexibilité d'inclure les transferts provenant de l'étranger 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 transferts provenant de l'étranger 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 amorcé une étude exhaustive des envois de fonds des travailleurs expatriés et de la migration dans dix pays africains<sup>10</sup>. Les résultats de cette recherche contribueront à l'analyse de soutenabilité de la dette de chaque pays. Compte tenu de l'importance des transferts provenant de l'étranger pour beaucoup de pays bénéficiaires, la direction se propose d'intensifier ces efforts pendant la période et au-delà de la Douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-12).

<sup>8</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 amputant 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.

<sup>9</sup> Pour ce faire, les services de la Banque mondiale et du FMI procèderont 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>10</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.



- 2.7 Dettes des entreprises étatiques. Les directives révisées permettent aux analystes de ne pas tenir compte de la dette extérieure d'une entreprise étatique dans l'analyse de soutenabilité de la dette, sous certaines conditions, si la société en question peut contracter des emprunts sans garantie de l'Etat et si ses opérations posent un risque financier limité<sup>11</sup>. Les services du Groupe de la Banque possédant une expérience du travail avec les entreprises étatiques — comme les économistes-pays — contribueront à ces aspects des analyses de soutenabilité de la dette.
- 2.8 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, du gouvernement central, des administrations locales et régionales, et des entreprises étatiques. À l'avenir, les analyses de soutenabilité de la dette examineront minutieusement le risque de la dette intérieure lorsque le stock de la dette intérieure est de 15 à 20 % supérieur au produit intérieur brut et/ou en cas d'accumulation rapide et récente la dette intérieure<sup>12</sup>.
- 2.9 Points de vue des autorités nationales. La note d'orientation révisée recommande une représentation 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 et propositions de la direction***

- 2.10 La direction 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. La direction ne recommande donc pas de changements à la lumière de ces réformes méthodologiques.
- 2.11 S'agissant de la mise en œuvre, en rendant le CSD flexible et en intégrant des éléments comme les envois de fonds des travailleurs expatriés et l'analyse de la croissance dans les analyses de soutenabilité de la dette, un engagement plus important et plus profond devient possible de la part du Groupe de la Banque. Aussi la direction prévoit-elle d'accroître davantage la participation active du Groupe de la Banque aux missions<sup>13</sup> d'analyse de soutenabilité de la dette et à d'autres activités consultatives et de diagnostic de la dette. Le Groupe de la Banque élargira son équipe d'experts de la dette au fil du temps<sup>14</sup>, intensifiera la formation liée à la dette à l'intention des économistes-pays et établira un processus plus

<sup>11</sup> 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 en recueillant toutes les informations susceptibles de l'aider à déterminer le profil de risque financier de la société. 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 soutenabilité ; et vi) à d'autres facteurs de risques déterminés au cas par cas. À titre illustratif, une entreprise étatique ayant mené des activités quasi financières non compensées ou qui a eu un solde d'exploitation négatif serait considérée comme courant un risque financier élevé.

<sup>12</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>13</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 Liberia et au Togo.

<sup>14</sup> Ces membres du personnel travailleront en étroite coordination avec les économistes-pays et d'autres cadres de la Banque, pour fournir des informations et des orientations en vue des missions d'analyse de soutenabilité de la dette.

structuré de coordination interne et externe. Les besoins en ressources requises pour ces changements seront probablement modestes, car les opérations d'analyse intégrale de la soutenabilité de la dette sont menées à bien tous les trois ans, avec compilation de moins de mises à jour chaque année. 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 substantiel à l'avenir. 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.

### 3. Politique d'emprunts non concessionnels

#### ***Nouvelle politique sur les plafonds d'endettement extérieur et nouveau cadre de concessionnalité du FMI***

- 3.1 La situation financière et relative à l'endettement extérieur de plusieurs pays africains à faible revenu s'est considérablement améliorée au cours des dernières années, cet état de choses tenant à l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM, à une meilleure efficacité de la mobilisation des ressources, et à une solide croissance économique. Néanmoins, dans le contexte d'une importante demande non satisfaite de financements concessionnels, les PMR sont confrontés à des arbitrages de plus en plus difficiles entre les besoins de développement à court terme et les questions de gestion de la dette à long terme, compte tenu en particulier de la crise financière mondiale et de l'échéance des Objectifs du Millénaire pour le Développement qui approche rapidement. Quelques-uns de ces pays étudient les avantages et les inconvénients des prêts non concessionnels. Plusieurs pays africains à faible revenu ayant bénéficié d'un allègement de dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM continuent toutefois de connaître une détérioration des perspectives de soutenabilité de leurs dettes, en raison de l'existence de vulnérabilités et de chocs exogènes.
- 3.2 Cette situation a amené le FMI à évaluer les changements subis par les modèles de financement des pays à faible revenu et à se pencher sur les implications de ces modifications sur ses politiques<sup>15</sup>. Les principales conclusions 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 tient compte de la diversité des réalités des pays. Par conséquent, en août 2009, le Conseil d'administration du FMI a adopté de nouvelles directives relatives aux plafonds d'endettement des pays bénéficiant du concours du Fonds.
- 3.3 Les directives révisées concernant les plafonds d'endettement du FMI 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 continue de s'appliquer aux pays dont la capacité est plus faible et la vulnérabilité plus élevée. Cela empêchera ces pays d'accumuler des dettes non concessionnelles. Dans des cas spéciaux, de très modestes prêts non concessionnels seront autorisés.
- 3.4 En outre, les analyses de soutenabilité de la dette des pays serviront à déterminer la vulnérabilité de ces derniers à l'endettement et une évaluation en deux étapes sera utilisée pour établir la capacité des pays en matière de gestion des ressources publiques. Les pays qui, d'après l'analyse de soutenabilité de la dette, courent un risque modéré ou faible (pays « feu jaune » et « feu vert ») sont automatiquement classés comme ayant une « plus faible

<sup>15</sup> Cf. Fonds monétaire international. 2009. *Changing Patterns in Low-Income Country Financing and Implications for Fund Policies on External Financing and Debt*. [Évolution de la structure du financement des pays à faible revenu et conséquences à tirer pour les politiques du Fonds sur le financement et la dette extérieures].

vulnérabilité », tandis que ceux dont le risque est élevé selon la même analyse (pays « feu rouge ») sont classés comme présentant une « vulnérabilité élevée ». Dans l'évaluation à deux étapes de la capacité, 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>16</sup> et les indicateurs des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)<sup>17</sup>.

- 3.5 Le cadre du FMI utilise la moyenne des notes sub-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 sub-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.
- 3.6 La matrice de concessionnalité (tableau 1) et le cadre du plafond d'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) opérationnaliser une approche plus nuancée (conditions moyennes de concessionnalité ou cibles en valeur actuelle) dans les pays possédant une plus grande capacité.

---

<sup>16</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>17</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.

**Tableau 1: Matrice de concessionnalité du Fonds monétaire international et classement des pays FAD<sup>18</sup>**

		Degré de vulnérabilité à l'endettement extérieur	
		Plus faible («feu vert» et «feu jaune» du CSD)	Plus élevé («feu rouge» du CSD)
Capacité	Plus faible Note sub-EPIP<3,7 PEFA<2,6	Condition minimale de concessionnalité (prêt au cas par cas) basée sur le précédent système, mais flexibilité accrue pour la dette extérieure non concessionnelle (c'est-à-dire des plafonds non nuls, plus élevés et non liés, si cela est cohérent avec le maintien d'une faible vulnérabilité à l'endettement)	Condition minimale de concessionnalité (prêt au cas par cas) basée sur le précédent système, probablement supérieure à 35 %, avec possibilité limitée ou nulle d'emprunt non concessionnel
		Classement indicatif des pays FAD (évaluations existantes du FMI)	
		Angola, République Centrafricaine, Éthiopie, Ghana, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Ouganda, Zambie	Burkina Faso, Burundi, Comores, République démocratique du Congo., République du Congo., Côte d'Ivoire, Djibouti, Gambie, Guinée, Liberia, São Tomé-et-Principe, Togo
	Plus grande Note sub-EPIP>3,7 PEFA>2,6	Condition minimale de concessionnalité (prêt total) 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 d'un plafond nominal global d'endettement au besoin	Plafond global sur 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 de plafonds sur la dette extérieure nominale ou l'ensemble de la dette publique
		Classement indicatif des pays FAD (évaluations existantes du FMI)	
	Cap-Vert	Néant	

**Source :** Banque africaine de développement

**Note :** A partir de Mars 2010, le FMI n'a pas publié de classement de la concessionnalité pour les pays FAD ci-après : Bénin, Cameroun, Tchad, Érythrée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Nigeria, Rwanda, Somalie, Soudan et Zimbabwe. 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

- 3.7 **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 l'emprunt non concessionnel sur l'ensemble de la période de prévision de 20 ans<sup>19</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

<sup>18</sup> En Mars 2010.

<sup>19</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.

existants continueront de s'appliquer, avec peu de changement.

- 3.8 *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 minimales de concessionnalité aux niveaux des emprunts extérieurs 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, de solides résultats macroéconomiques, 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.

***Implications pour les opérations du FAD et la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque***

- 3.9 Concrètement, la nouvelle politique du FMI sur les plafonds d'endettement a un impact modeste sur les opérations du FAD et la politique d'emprunts non concessionnels à court terme du Groupe de la Banque. Néanmoins, étant donné ses éventuelles implications au fil du temps pour la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque, le présent document propose un nombre de modifications et de nouvelles mesures à adopter pour intégrer les nouvelles directives du FMI et assurer l'harmonisation à l'échelle des BMD sœurs. Les deux principaux domaines à prendre en considération sont i) le choix de paramètres pour déterminer les seuils de capacité ; et ii) le fait de veiller à un dosage approprié de mesures dissuasives pour promouvoir la conformité, compte tenu en particulier de la flexibilité accrue des plafonds de concessionnalité applicables à certains PMR.

**I. Détermination des seuils de capacité en matière de gestion financière**

- 3.10 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>20</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 classé pays à financement mixte à la fois par le Groupe de la Banque mondiale et la BAD.
- 3.11 La direction a examiné plusieurs scénarios pour les pays FAD à financement mixte. Premièrement, l'utilisation d'un seuil moyen pour les pays FAD à financement mixte basé sur le Nigeria et/ou le Cap-Vert donnerait un seuil de performance nettement plus élevé pour l'indice sub-EPIP (tableau 2)<sup>21</sup>. Si le Zimbabwe était pris en compte (contrairement à la pratique du FMI), les seuils de l'indice sub-EPIP pour les FAD à financement mixte seraient substantiellement *inférieurs* à ceux obtenus en appliquant les directives du FMI.

<sup>20</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>21</sup> Plus précisément, le seuil de la note sub-EPIP dépasserait 4,0, contre 3,7 pour les pays IDA à financement mixte.

**Tableau 2. Seuils de capacité en matière de politique de gestion financière<sup>22</sup>**

Catégorie des pays	Indice sub-EPIP	
	Données de la Banque mondiale	Données de la BAD
Éligibles 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		
Cap-Vert, Nigeria, Zimbabwe	3,0	3,2
Cap-Vert, Nigeria	4,0	4,1
Cap-Vert	4,3	4,5

**Source :** Calcul 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 pour la croissance

- 3.12 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 se serve des données EPIP de la Banque mondiale pour déterminer les notes des pays sur l'indice sub-EPIP. Cela est d'autant plus important que les évaluations EPIP annuelles effectuées par le Groupe de la Banque et la Banque mondiale aboutissent rarement à des notes identiques<sup>23</sup>. L'utilisation des données EPIP de la BAD conduirait à des classements différents des pays du Groupe de la Banque et de la Banque mondiale. À titre illustratif, les données sub-EPIP de 2008 de la Banque mondiale entraîneraient une modification du classement de dix pays FAD (annexe II)<sup>24</sup>. Ces deux propositions visent à assurer l'harmonisation avec le FMI et les BMD sœurs ainsi qu'une application cohérente des plafonds de concessionnalité à l'échelle des pays. Le Groupe de la Banque continuerait d'utiliser ses notes EPIP des pays pour ses allocations basées sur la performance.

## II. Modification des mesures de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque

- 3.13 Les mesures contenues dans la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque s'articulent autour de quatre composantes complémentaires (annexe III) : i) renforcement des partenariats et de la coordination ; ii) consolidation de l'établissement des rapports et du suivi ; iii) renforcement des capacités ; et iv) application de mesures dissuasives. Les nouvelles directives du FMI n'ont pas d'impact direct sur les trois premières mesures, lesquelles restent valables. Les modifications examinées dans la présente section ont donc trait, en particulier, aux mesures dissuasives de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque.
- 3.14 Dans l'ensemble, la direction propose d'adopter le cadre de concessionnalité du FMI, tel qu'analysé aux paragraphes 3.4 à 3.7, pour guider les décisions du Groupe de la Banque concernant les emprunts non concessionnels des PMR. La direction propose par ailleurs de se servir d'une matrice intégrée de la politique d'emprunts non concessionnels (annexe IV) qui combine le nouveau cadre de concessionnalité avec les mesures dissuasives précises présentées ci-après. Ces mesures continueraient d'être appliquées en étroite coordination avec le FMI et l'IDA.

<sup>22</sup> Ces chiffres sont basés sur les données 2008 de l'EPIP de la Banque mondiale et de la BAD.

<sup>23</sup> Pour les pays FAD, la corrélation entre les notes de l'indice sub-EPIP de la Banque mondiale et de la BAD est de 0,77. La corrélation entre les notes EPIP globales est de 0,78.

<sup>24</sup> Les dix pays sont le Bénin, le Kenya, le Libéria, Madagascar, le Mali, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie. Les données l'EPIP 2008 de la Banque mondiale ne sont pas disponibles pour le Libéria.

- 3.15 Le tableau 3 récapitule les mesures dissuasives actuelles de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque et les domaines où des modifications sont justifiées compte tenu du nouveau cadre de concessionnalité. En résumé, les mesures dissuasives existantes seraient maintenues pour les pays « feu rouge » et « feu jaune », sans tenir compte de leur capacité de gestion des ressources publiques<sup>25</sup>. Toutefois, de telles mesures subiraient quelques changements en ce qui concerne les pays « feu vert ». Cette approche s'appuie sur la raison d'être de la politique existante d'emprunt non concessionnel du Groupe de la Banque, laquelle est de promouvoir la soutenabilité de la dette à long terme et de s'attaquer au phénomène du « passager clandestin » ainsi qu'au problème des subventions croisées.

---

<sup>25</sup> D'après les nouvelles directives du FMI concernant les plafonds de concessionnalité, les pays « feu jaune » sont classés comme ayant une plus faible vulnérabilité à la dette extérieure. Le Groupe de la Banque recommande cependant que soient maintenues les mesures dissuasives de la politique existante d'emprunt non concessionnel pour ces pays, afin de s'attaquer au phénomène du « resquilleur » et de promouvoir un niveau acceptable de soutenabilité de la dette à long terme.

**Tableau 3 : Mesures dissuasives actuelles de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque et modifications proposées**

Catégorie de « feu de circulation » du CSD	Mesures dissuasives actuelles	Modifications proposées
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	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	
	<i>Étape 3, violation moyenne</i> : appliquer l'étape 2 et ramener l'échéance de 50 à 20 ans	
	<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	
	<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 et durcir les conditions
PMR « feu jaune »	<i>Étapes 1 et 2</i> : mesures similaires à celles applicables aux PMR « feu rouge », en ce qui concerne la composante don <i>Étape 3 et 4</i> : mesures similaires à celles applicables aux PMR « feu rouge »	Maintenir les mesures actuelles
	<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 nominale

**Source :** Banque africaine de développement

**Note :** BAD = Banque africaine de développement ; FAD = Fonds africain de développement ; IADM = Initiative d'allégement de la dette multilatérale ; CSD = Cadre de soutenabilité de la dette ; PMR = pays membres régionaux



- 3.16 À l'heure actuelle, les mesures dissuasives de la politique d'emprunts non concessionnels tiennent compte de deux facteurs, à savoir l'ampleur de l'écart par rapport au précédent plafond normalisé de concessionnalité de 35 %<sup>26</sup> et l'allocation FAD du pays. Le Groupe de la Banque continuera d'appliquer cette approche générale à l'avenir. Le précédent plafond uniforme de concessionnalité sera toutefois remplacé par des plafonds propres aux pays, basés sur la capacité de chaque pays en matière de gestion des finances publiques, sur sa vulnérabilité à l'endettement et sur son profil tel qu'établi dans l'analyse de soutenabilité de la dette<sup>27</sup>.
- 3.17 Pour les pays « feu vert » ayant une *plus faible* capacité de gestion des ressources publiques<sup>28</sup>, la direction propose d'éliminer les mesures dissuasives modérées et de maintenir celles qui sont plus contraignantes. Le besoin de mesures dissuasives modérées sera neutralisé par la flexibilité ajoutée au plafond de concessionnalité révisé ; en outre, les mesures dissuasives modérées ont eu un effet limité<sup>29</sup>. En ce qui concerne les pays « feu vert » ayant une *plus grande* capacité, la direction propose d'éliminer les mesures dissuasives modérées et d'appliquer celles qui sont plus contraignantes, compte tenu des écarts enregistrés au niveau des plafonds de concessionnalité du FMI et du Groupe de la Banque l'année précédente. Dans l'ensemble, cette approche donnera aux PMR la flexibilité requise pour accéder à des niveaux acceptables de financements non concessionnels, tout en faisant preuve de rigueur eu égard à la soutenabilité de leur dette à long terme.
- 3.18 Par ailleurs, pour améliorer progressivement la transparence et les communications avec les autorités nationales, la direction propose de légères modifications aux conditions d'établissement de rapports relatifs aux emprunts non concessionnels. La politique initiale d'emprunts non concessionnels n'a pas énoncé les procédures applicables en cas de non-présentation de rapports. La direction propose à présent deux mesures pour maintenir les incitations encourageant l'établissement de rapports intégraux et pour veiller au respect de l'inviolabilité des contrats du Groupe de la Banque, tout en évitant de réduire par trop les volumes d'aide des pays bénéficiaires.
- En cas de non-respect par un pays « feu rouge » ou « feu jaune » des conditions d'établissement de rapports relatifs à un emprunt non concessionnel prévu, le FAD réduira de 10 % son allocation nominale sous forme de don FAD<sup>30</sup>.
  - En cas de non-respect, par un pays « feu vert », de la politique d'établissement de rapports, le FAD réduira de 10 % son allocation nominale sous forme de prêt.

#### **4. Contribution du Groupe de la Banque à la promotion de la capacité de gestion de la dette**

- 4.1 Il existe un besoin manifeste pour le Groupe de la Banque d'accroître son rôle dans le renforcement de la capacité de gestion de la dette des PMR. D'après les notes EPIP de 2009, la performance de plus de la moitié des pays FAD a été jugée « faible » ou « moyenne » en ce qui concerne la politique de la dette. En outre, beaucoup de pays continuent de connaître une importante vulnérabilité à l'endettement et de courir un risque de surendettement, même après avoir bénéficié d'une aide substantielle au titre de l'Initiative

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Le FMI établira ces plafonds de concessionnalité propres aux pays sur une base annuelle.

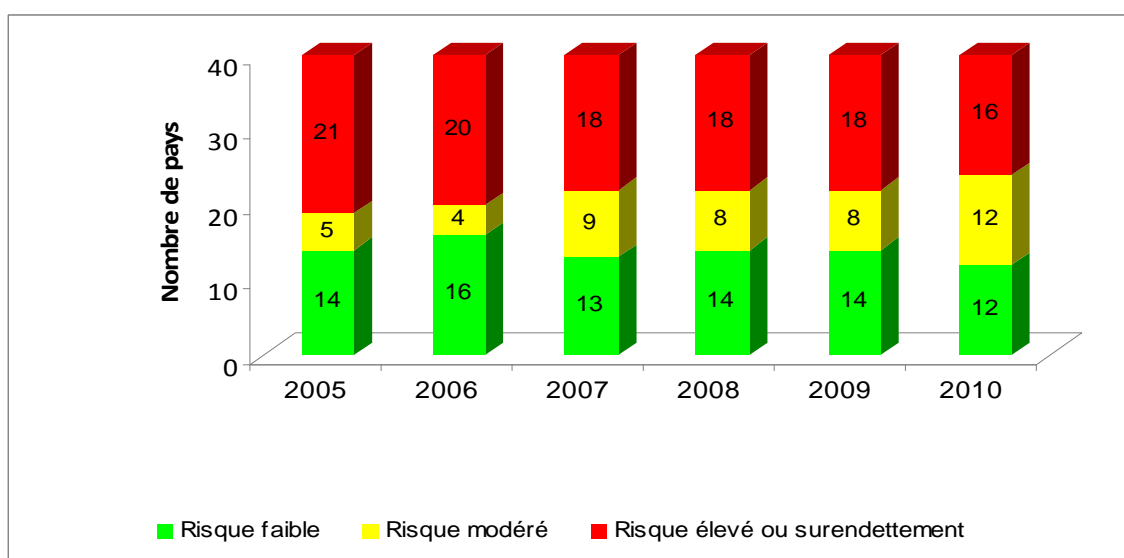
<sup>28</sup> Parmi les pays classés dans cette catégorie, le Groupe de la Banque et la Banque mondiale ont déjà appliqué les conditions modérées au Ghana. Outre le Ghana, la Banque mondiale a appliqué des conditions durcies à l'Angola en 2007, avant l'adoption par le Groupe de la Banque de sa politique d'emprunts non concessionnels.

<sup>29</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.

<sup>30</sup> En cas de transactions effectives portant sur des prêts non concessionnels, cette mesure de dissuasion du non-établissement de rapports serait appliquée parallèlement à la réduction de 20 à 40 % du volume de don prescrite par la politique originale d'emprunts non concessionnels.

PPTE et de l'IADM au cours des dernières années. Dans bien des pays, cette vulnérabilité a été exacerbée par la crise financière et économique mondiale. À la fin de 2009, 13 des 22 PPTE ayant déjà franchi le point d'achèvement étaient jugés comme présentant un risque « élevé » ou « modéré » de surendettement. Par ailleurs, il ressort d'un examen des classements par degré de risque du CSD effectués dans le cadre d'analyses de soutenabilité de la dette de la Banque portant sur 40 pays FAD entre 2005 et 2010 que le nombre de pays « feu vert » et « feu rouge » est resté relativement constant, en dépit du fait que 12 pays ont atteint le point d'achèvement ou le point de décision pendant cette période (Graphique 1). Dans la mise à jour des classements CSD de 2010, les notes de risque de trois pays dans l'analyse de soutenabilité de la dette se sont améliorées, passant de « feu rouge » à « feu jaune » (République centrafricaine, Tchad et Rwanda), tandis que celles de trois autres se sont détériorées (les notes de l'Angola et du Ghana sont passées de « feu vert » à « feu jaune », et celle du Burkina de « feu jaune » à « feu rouge »).

**Graphique 1: Évolution du risque dans le classement par risque de surendettement des pays FAD, 2005-2010**



**Source :** Banque africaine de développement

**Note :** Six pays ont changé de catégorie « feu de circulation » en 2010 par rapport à leur classement de 2009. Le Ghana et l'Angola sont passés de « feu vert » à « feu jaune » ; le Burkina Faso de « feu jaune » à « feu rouge » ; et la République centrafricaine, le Tchad et le Rwanda de « feu rouge » à « feu jaune ». FAD = Fonds africain de développement

- 4.2 La capacité du Groupe de la Banque de mettre en œuvre des initiatives substantielles de la 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 peu de membres du personnel de la Banque possèdent une expérience en gestion de la dette. 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 pour l'essentiel peu systématique. 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<sup>31</sup> 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.

<sup>31</sup> Banque africaine de développement. 2008. *Orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance : GAP 2008-2012*. ADF/BD/WP/2008/40.

- 4.3 Le Groupe de la Banque a donc l'intention de poursuivre plusieurs axes d'intervention pour accroître son rôle dans le renforcement de la capacité de gestion de la dette des PMR :
- il intensifiera les activités de renforcement de la capacité de gestion de la dette dans son portefeuille général de gouvernance ;
  - il finalisera les formalités d'adhésion au Mécanisme de gestion de la dette et assumera éventuellement un rôle de coordination des bailleurs de fonds dans quelques PMR ;
  - il améliorera les partenariats et les synergies avec les autres BMD, notamment le Fonds de désendettement des pays exclusivement IDA, pour s'attaquer aux problèmes de la dette commerciale des PPTE ;
  - il approfondira les partenariats avec les donateurs non traditionnels en vue de promouvoir le renforcement de la capacité de gestion de la dette et la diffusion des informations.
- 4.4 Élargir le champ d'action des programmes de renforcement de la capacité de gestion de la dette au sein du portefeuille de gouvernance du Groupe de la Banque. Le Groupe de la Banque intensifiera davantage ses activités de gouvernance financière, pour mieux s'attaquer au problème de gestion de la dette des PMR. À l'heure actuelle, les programmes de gouvernance se concentrent essentiellement sur la gouvernance économique et la gestion des finances publiques, en particulier la gestion des recettes et des dépenses, et de plus en plus sur l'environnement des affaires. Conformément aux Orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance 2008-2012, des efforts sont déployés pour élargir le champ d'action des programmes de gouvernance, afin d'y inclure les questions de gestion de la dette extérieure et intérieure. Les interventions du portefeuille de gouvernance du Groupe de la Banque viseront à promouvoir la soutenabilité de la dette, en élaborant des politiques et des stratégies appropriées de gestion de la dette, grâce à des programmes basés sur la politique et à des activités de concertation ; en restructurant et en renforçant la capacité des services de gestion de la dette des PMR ; et en élaborant des cadres juridiques et réglementaires de gestion de la dette efficaces grâce à des projets de renforcement des capacités. La Banque travaille par ailleurs avec et à travers les Centres régionaux d'assistance technique en Afrique pour mobiliser des ressources supplémentaires, en particulier celles d'assistance technique relative à une saine gestion de la dette.
- 4.5 *Participation au Mécanisme de gestion de la dette.* Comme l'indique la revue à mi-parcours du FAD-11, le Groupe de la Banque est en voie de devenir un bailleur de fonds et un partenaire clé du Mécanisme de gestion de la dette. De par ce statut, il disposera d'un moyen coordonné et efficace au plan du coût de répondre aux besoins des PMR, tout en améliorant son expertise. Le rôle et la participation du Groupe de la Banque se concentreront sur deux secteurs : i) la réalisation de travaux en amont dans le domaine du diagnostic de la dette, de l'assistance technique et du renforcement des capacités ; et ii) la création et la diffusion du savoir. La participation de la Banque lui permettra d'apporter un appui stratégique aux efforts de réforme de la gestion de la dette et de renforcement des capacités au niveau des pays. Au fil du temps, le Groupe de la Banque pourrait assumer un rôle de coordination des donateurs pour les activités du Mécanisme de gestion de la dette dans les PMR ciblés, et aider les pays à partager les enseignements tirés<sup>32</sup>.
- 4.6 Renforcement des partenariats et des synergies avec les autres BMD, notamment le Fonds de désendettement des pays exclusivement IDA, pour s'attaquer aux problèmes de la dette commerciale des PPTE. Le Groupe de la Banque travaille avec la Banque mondiale et le FMI en vue de jouer un rôle moteur dans la coordination de l'appui aux efforts déployés par les gouvernements africains pour mieux s'attaquer au problème de gestion de la dette et, partant, renforcer leur capacité de prévoir l'évolution de la dette et maintenir l'endettement dans des limites supportables. En particulier, le Groupe de la Banque a pris une part active dans la création de la Facilité africaine de soutien juridique, laquelle élargit l'accès des PMR à de judicieux conseils technico-juridiques lorsqu'ils font face à des plaintes liées au recouvrement

<sup>32</sup> Outre les programmes du Mécanisme de gestion de la dette, nombre de bailleurs de fonds bilatéraux disposent de programmes actifs de gestion de la dette dans la région. À titre illustratif, la France, les États-Unis et le Royaume-Uni ont des programmes d'assistance technique dans les domaines de l'imposition, de la dette et des marchés financiers.

de la dette. Il arrive fréquemment que des fonds vautours acquièrent à des prix fortement réduits les créances de pays débiteurs faibles, puis assignent ces derniers en justice pour recouvrer la dette à sa valeur nominale totale majorée d'intérêts et de pénalités. La Facilité est structurée comme une entité autonome et juridiquement distincte de la Banque. Elle servira de bureau central d'assistance juridique qualifiée pour la défense contre les poursuites intentées par les fonds vautours, en renforçant la capacité des pays africains d'assurer, à armes égales, leur défense dans le cadre des plaintes et la négociation de contrats commerciaux et de conventions de concessions complexes. Elle établira par ailleurs une base de données de connaissances qui améliorera et pérennisera les activités de renforcement des capacités.

- 4.7 *Accroissement des partenariats et de la coordination avec les donateurs non traditionnels.* Les bailleurs de fonds non traditionnels offrent aux pays africains des avantages considérables au-delà des financements discrets en faveur du développement. Parmi ces avantages figure l'intensification des flux commerciaux et des apports d'investissements<sup>33</sup>, des transferts de technologie et des activités de concertation Sud-Sud. Le Programme d'action d'Accra a souligné la nécessité de plus solides partenariats avec les donateurs émergents. Le Groupe de la Banque est bien placé pour assumer un plus grand rôle stratégique et de catalyseur dans la collaboration avec les donateurs non traditionnels en Afrique. Il a déjà établi de solides partenariats avec un nombre d'organismes donateurs émergents, entre autres dans le cadre de la mise en œuvre conjointe de projets et programmes de développement. À l'avenir, la direction envisage d'élargir ces partenariats pour inclure les activités de renforcement de la capacité de gestion de la dette et des échanges plus globaux d'information. Concrètement, le Groupe de la Banque établira des forums de discussions bilatérales et éventuellement multilatérales avec les principaux donateurs non traditionnels et mettra en œuvre des plans d'action conjoints pour renforcer davantage la capacité de gestion de la dette des pays FAD bénéficiaires. Ces initiatives serviront à informer les PMR des pratiques optimales et des expériences des gouvernements donateurs émergents en ce qui concerne la mise en place de bonnes politiques et institutions de gestion de la dette.

## 5. Conclusion et questions à examiner

- 5.1 La direction a examiné les implications, pour les opérations et les politiques, des récentes révisions apportées au CSD de la Banque mondiale/du FMI et aux nouvelles directives du FMI concernant la politique sur les plafonds d'endettement extérieur. Compte tenu des besoins et réalités particuliers des PMR et conformément aux engagements pris dans les Déclarations de Paris et d'Accra en faveur de l'harmonisation et de la coordination des bailleurs de fonds, la direction propose de :
- intégrer la mesure de l'effet des seuils EPIP dans le système de classement du CSD pour harmoniser les classements de la Banque et ceux de l'IDA et des autres BMD ;
  - donner à certains pays bénéficiaires la flexibilité requise pour contracter des emprunts non concessionnels à des niveaux acceptables, en alignant les mesures et les objectifs de la politique du Groupe de la Banque en matière d'emprunt non concessionnel sur le nouveau cadre de concessionnalité du FMI ;
  - se servir des notes moyennes des pays IDA à financement mixte et des données EPIP de la Banque mondiale pour déterminer les seuils de performance en matière de gestion des finances publiques à utiliser dans les mesures du cadre de concessionnalité et de la politique d'emprunts non concessionnels ; et

---

<sup>33</sup> Par exemple, les échanges sino-africains ont connu une croissance exponentielle ces dernières années. Les importations de l'Afrique en provenance de la Chine ont augmenté, passant de 7,8 milliards de dollars en 2003 à 48,6 milliards de dollars en 2008, tandis que ses exportations vers la Chine se sont accrues, allant de 7,1 milliards de dollars en 2003 à 43,4 milliards de dollars en 2008. Dans l'ensemble, les investissements directs étrangers chinois en Afrique ont atteint 5,5 milliards de dollars en 2008.

- éliminer les mesures dissuasives modérées pour les pays « feu vert », maintenir les autres mesures de la politique d'emprunts non concessionnels et appliquer des mesures dissuasives en cas de non-respect des conditions du Groupe de la Banque relatives à l'établissement de rapports sur les emprunts non concessionnels.

5.2 Les plénipotentiaires sont priés de prendre note du présent rapport et d'entériner les améliorations opérationnelles et modifications de la politique proposées par la direction.

## Annexe I : Impact de l'application des mesures seuils de performance de la politique proposées sur les pays FAD

La présente annexe illustre la façon dont les mesures seuils EPIP proposées par la direction auraient influé sur quatre pays FAD, à savoir la République démocratique du Congo, la Gambie, Madagascar et la Zambie (tableau I-1). Les notes EPIP reçues par ces pays pendant la période 2006-2009 les plaçaient à moins de 0,05 des seuils des catégories de performance du CSD, soit 3,25 et 3,75. Seule la Zambie a maintenu une note EPIP mobile moyenne supérieure au seuil durant deux périodes consécutives : avec les modifications proposées, elle se serait classée parmi les pays ayant une « solide » performance. La République démocratique du Congo et la Gambie auraient continué à être classées dans la catégorie des pays à la performance « médiocre ». Enfin, Madagascar aurait maintenu une note de performance « solide » en dépit d'une baisse de sa moyenne mobile triennale, qui est a été réduite à 3,73 pendant cette période.

**Tableau I-1. Impact indicatif des seuils de performance de la politique**

No	Pays	Moy. mobile (2006-2008)	Moy. mobile (2007-2009)	Écart par rapport au plus proche seuil indicatif du CSD	Mesure seuil proposée - incidence éventuelle	Écart pendant 2 années consécutives
1	Angola	3,02	3,15	-0,10	Non	-
2	Bénin	3,94	4,04	0,29	Non	-
3	Burkina Faso	4,03	4,13	0,38	Non	-
4	Burundi	3,11	3,07	-0,18	Non	-
5	Cameroun	3,54	3,66	-0,09	Non	-
6	Cap-Vert	4,30	4,38	0,63	Non	-
7	République centrafricaine	2,74	2,86	-0,39	Non	-
8	Tchad	3,02	3,09	-0,16	Non	-
9	Comores	2,41	2,44	-0,81	Non	-
10	Congo, République dém.	3,24	3,30	0,05	Oui	Non
11	Congo, République du	2,76	2,81	-0,44	Non	-
12	Côte d'Ivoire	3,04	3,14	-0,11	Non	-
13	Djibouti	2,70	2,82	-0,43	Non	-
14	Érythrée	2,41	2,40	-0,85	Non	-
15	Éthiopie	3,49	3,53	-0,23	Non	-
16	Gambie	3,23	3,26	0,01	Oui	Non
17	Ghana	4,12	4,17	0,42	Non	-
18	Guinée	3,12	3,16	-0,09	Non	-
19	Guinée-Bissau	2,89	3,03	-0,23	Non	-
20	Kenya	3,94	4,00	0,25	Non	-
21	Lesotho	3,73	3,74	-0,01	Non	-
22	Liberia	3,48	3,60	-0,15	Non	-
23	Madagascar	3,78	3,73	-0,02	Oui	Non
24	Malawi	3,55	3,60	-0,15	Non	-
25	Mali	4,05	4,15	0,40	Non	-
26	Mauritanie	3,59	3,59	-0,16	Non	-
27	Mozambique	3,60	3,61	-0,14	Non	-
28	Niger	3,53	3,60	-0,15	Non	-
29	Nigéria	3,59	3,65	-0,10	Non	-
30	Rwanda	3,94	4,07	0,32	Non	-
31	São Tomé-et-Principe	3,27	3,33	0,08	Non	-
32	Sénégal	3,97	4,02	0,27	Non	-
33	Sierra Leone	3,28	3,33	0,08	Non	-
34	Somalie	1,00	1,07	-2,18	Non	-
35	Soudan	2,68	2,66	-0,59	Non	-
36	Tanzanie	3,71	3,97	0,22	Non	-
37	Togo	3,23	2,93	-0,33	Non	-
38	Ouganda	3,63	4,10	0,35	Non	-
39	Zambie	3,81	3,80	0,05	Oui	Oui
40	Zimbabwe	2,35	1,79	-1,46	Non	-

**Tableau I-2. 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/exportation (%)	100	150	200
Service de la dette/Exportation (%)	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

**Annexe II : Classement des pays par niveau de capacité : impact des données sub-EPIP du Groupe de la Banque**

	Indice sub-EPIP		Implication du classement		Différence
	Données de la BAD	Données de la Banque mondiale	Données de la BAD	Données de la Banque mondiale	
Angola	2,9	2,7	Plus faible	Plus faible	-
Bénin	4,3	3,5	Plus élevé	Plus faible	Oui
Burkina Faso	4,2	3,8	Plus élevé	Plus élevé	
Burundi	3,1	2,8	Plus faible	Plus faible	
Cameroun	3,6	3,1	Plus faible	Plus faible	
Cap-Vert	4,5	4,3	Plus élevé	Plus élevé	
République centrafricaine	2,8	2,4	Plus faible	Plus faible	
Tchad	2,8	2,4	Plus faible	Plus faible	
Comores	2,0	1,9	Plus faible	Plus faible	
Congo, République dém.	2,7	2,5	Plus faible	Plus faible	
Congo, République du	3,2	2,5	Plus faible	Plus faible	
Côte d'Ivoire	2,6	2,2	Plus faible	Plus faible	
Djibouti	3,1	2,7	Plus faible	Plus faible	
Érythrée	2,1	2,4	Plus faible	Plus faible	
Éthiopie	3,7	3,4	Plus faible	Plus faible	
Gambie	2,8	2,9	Plus faible	Plus faible	
Ghana	4,0	3,8	Plus élevé	Plus élevé	
Guinée	3,1	2,8	Plus faible	Plus faible	
Guinée-Bissau	2,8	2,2	Plus faible	Plus faible	
Kenya	3,8	3,6	Plus élevé	Plus faible	Oui
Lesotho	3,7	3,5	Plus faible	Plus faible	
Libéria	3,8	-	Plus élevé	Plus faible	Oui
Madagascar	3,9	3,6	Plus élevé	Plus faible	Oui
Malawi	3,5	3,2	Plus faible	Plus faible	
Mali	4,0	3,7	Plus élevé	Plus faible	Oui
Mauritanie	3,2	3,1	Plus faible	Plus faible	
Mozambique	3,5	3,6	Plus faible	Plus faible	
Niger	3,6	3,3	Plus faible	Plus faible	
Nigéria	3,7	3,6	Plus faible	Plus faible	
Rwanda	4,0	3,7	Plus élevé	Plus faible	Oui
São Tomé-et-Principe	3,3	3,0	Plus faible	Plus faible	
Sénégal	3,8	3,4	Plus élevé	Plus faible	Oui
Sierra Leone	3,5	3,1	Plus faible	Plus faible	
Somalie	1,0	-	Plus faible	Plus faible	
Soudan	2,7	2,2	Plus faible	Plus faible	
Tanzanie	4,0	3,7	Plus élevé	Plus faible	Oui
Togo	2,9	2,2	Plus faible	Plus faible	
Ouganda	3,7	3,8	Plus faible	Plus élevé	Oui
Zambie	3,8	3,3	Plus élevé	Plus faible	Oui
Zimbabwe	1,4	1,1	Plus faible	Plus faible	

**Source :** Banque africaine de développement

**Note :** BAD = Banque africaine de développement ; EPIP = Évaluation des politiques et des institutions des pays

### **Annexe III : Récapitulatif de la politique d'emprunts non concessionnels en vigueur du Groupe de la Banque**

En mai 2008, les Conseils d'administration du Fonds africain de développement (FAD ou Fonds) et de la Banque africaine de développement (BAD ou Banque) ont approuvé une nouvelle politique d'emprunts non concessionnels destinée à s'attaquer au risque du « resquilleur » qui bénéficierait indûment des dons FAD et de l'allègement de dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM. Cette politique vise à établir un équilibre prudent entre la nécessité d'assurer la soutenabilité de la dette à long terme des pays bénéficiaires et celle de financer les dépenses du développement en vue d'appuyer les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Le FAD et d'autres BMD visent à réduire le risque de surendettement des pays à faible revenu, en leur apportant un nouveau concours financier à des conditions adéquatement concessionnelles. Le Cadre de soutenabilité de la dette (CSD) suggère un dosage approprié de prêts et de dons concessionnels basé sur le profil de la dette et la performance en matière d'endettement du pays bénéficiaire.

La politique d'emprunts non concessionnels du FAD repose sur les principes directeurs ci-après : i) il y a lieu de mettre en place un partenariat et une coordination solides avec les BMD sœurs, le FMI et les organismes bilatéraux ; ii) les mesures doivent être efficaces ; iii) il doit être possible de mettre en œuvre les mesures ; et iv) la diversité des réalités des pays exige une certaine flexibilité et une approche au cas par cas. Dans le cadre de ces principes, la politique du Groupe de la Banque se concentre sur quatre domaines généraux (se reporter à l'annexe III pour un bilan des mesures convenues) :

- i. Améliorer la coordination des bailleurs de fonds et les partenariats
  - adopter une stratégie commune pour faire face au phénomène du « passager clandestin », notamment le recours en amont à la sensibilisation et à la « dissuasion psychologique » ;
  - accroître la participation du Groupe de la Banque à des opérations prospectives d'analyse de soutenabilité de la dette menées conjointement avec le FMI et l'IDA ;
  - élargir la participation aux actions d'information sur le CSD pour y associer les BMD et les organismes bilatéraux, afin de promouvoir son utilisation comme approche commune de la concessionnalité chez les créanciers.
- ii. Renforcer l'établissement de rapports et le suivi
  - créer un Comité interdépartemental chargé de suivre l'établissement régulier de rapports sur la situation en matière d'emprunt non concessionnel dans les PMR éligibles aux dons et bénéficiaires d'un allègement de dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM ;
  - prévoir dans tous les nouveaux accords de prêt et de don une condition selon laquelle les pays bénéficiaires doivent informer la Banque, au moins trois mois à l'avance, de tout nouvel emprunt non concessionnel prévu et/ou des nouvelles transactions externes assorties de garanties ; et
  - ajouter aux accords de don, à l'intention des bénéficiaires de ressources supplémentaires de la Facilité en faveur des États fragiles, une clause particulière indiquant qu'en cas de nouvel emprunt non concessionnel, une réduction de volume s'appliquera ou les ressources supplémentaires ne seront plus disponibles.
- iii. Améliorer la collaboration dans le domaine du renforcement des capacités
  - Collaborer plus étroitement avec les autres partenaires, en particulier l'IDA, pour améliorer la qualité des données sur la dette, en veillant à l'enregistrement et à l'établissement de rapports, ainsi qu'en renforçant la capacité institutionnelle des PMR en matière de gestion de la dette et de gestion macroéconomique et financière.

Le Groupe de la Banque a par ailleurs énoncé une série de mesures dissuasives visant à s'attaquer au problème de l'emprunt non concessionnel dans les pays bénéficiaires. La politique du FAD suit essentiellement les mesures dissuasives de l'IDA ciblant les PMR qui violent la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque, en appliquant des ponctions sur le volume et en durcissant les conditions imposées aux emprunteurs, tout en exerçant un certain degré de flexibilité au cas par cas. Ces mesures sont directement liées à la catégorie du risque de surendettement (« feu rouge », « feu jaune » ou « feu vert ») de chaque pays dans le classement du CSD. Les mesures dissuasives ne doivent pas être considérées comme étant punitives - mais plutôt comme un moyen



de mettre l'accent sur le fait qu'il peut s'avérer nécessaire que les pays pouvant se permettre de recourir à des ressources non concessionnelles laissent les rares ressources à des bénéficiaires FAD plus nécessiteux.

- i. En cas de non-respect, par un pays « feu rouge » ou « feu jaune », de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque, le FAD réduira de 20 à 40 % l'allocation nominale sous forme de don FAD du pays en question.
- ii. Au cas où ce pays contracterait régulièrement des emprunts auprès de tiers à des conditions non concessionnelles, la politique suspendrait son accès aux dons et durcirait les conditions d'emprunt - éventuellement en combinaison avec des réductions supplémentaires de volume.
- iii. En ce qui concerne les pays « feu vert » qui violent la politique d'emprunts non concessionnels, des conditions plus dures s'appliqueront. Il s'agira concrètement :
  - d'imposer des conditions modérées (échéance de 40 ans, période d'amortissement de dix ans, frais de service de 0,75 % et commission d'engagement de 0,5 %), avec une composante « don » de moins de 60 % ;
  - de recourir à des conditions durcies (échéance de 20 ans, période d'amortissement de dix ans, frais et commission identiques), avec une composante don de moins de 45 % ;
  - d'imposer des conditions durcies de niveau supérieur (conditions plus contraignantes, plus taux d'intérêt à 200 points de base en deçà du taux d'intérêt prêteur fixe de la BAD), avec une composante don de moins de 20 % - déjà applicables à l'Angola -, aux pays « feu vert » riches en ressources qui ont déjà bénéficié de l'IADM et qui jouissent de hauts niveaux d'accès au marché ; ou
  - d'envisager des réductions de volume pour les États fragiles « feu vert » bénéficiaires de l'IADM (dont l'économie est non diversifiée et la base d'exportation étroite) qui sont très vulnérables aux chocs exogènes et pourraient facilement replonger dans la catégorie « feu jaune », voire « feu rouge » ; des analyses de soutenabilité de la dette, des études économiques nationales et une analyse approfondie seront utilisées pour identifier, en consultation avec les autres BMD, les pays « feu vert » pour lesquels des réductions de volume plutôt que des conditions durcies seraient recommandées.

En outre, la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque prévoit un nombre d'autres mesures permettant de traiter de façon plus appropriée de la situation particulière des pays éligibles à l'Initiative PPTE et à l'IADM. Les PPTE qui ne respectent pas la politique pendant la période intérimaire, comme la République démocratique du Congo, seront tenus de fournir des efforts concertés pour réviser les emprunts contractés afin d'en rendre les conditions concessionnelles. Cette exigence cadre par ailleurs avec les conditions plus générales d'éligibilité à l'allègement irrévocable de la dette au point d'achèvement. Si le PPTE ne modifie pas les emprunts en question pour les assortir de conditions concessionnelles, le Groupe de la Banque ne lui accordera pas d'extension de l'allègement de la dette intérimaire<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Cette mesure dissuasive n'aura pas d'impact sur l'allègement de dette intérimaire convenu précédemment pour le pays indiqué. Elle empêchera plutôt le pays d'accéder à une extension de l'allègement du service de la dette intérimaire.

**Annexe IV : Matrice proposée de mise en œuvre de la politique d'emprunts non concessionnels du Groupe de la Banque**

		Degré de vulnérabilité à l'endettement	
		Plus faible («feu vert» et «feu jaune» du CSD)	Plus élevé («feu rouge» du CSD)
Capacité	Plus faible sub-EPIP<3,7 PEFA<2,6	<b>Plafond de concessionnalité</b>	
		Condition minimale de concessionnalité basée sur le système précédent, mais avec 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 d'emprunts non concessionnels</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 au don FAD et durcir les conditions après des emprunts non concessionnels à répétition
	Plus grande sub-EPIP>3,7 PEFA>2,6	<b>Classement indicatif des pays FAD (évaluations existantes du FMI)</b>	
		Angola, République Centrafricaine, Éthiopie, Ghana, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Ouganda, Zambie	Burkina Faso, Burundi, Comores, République démocratique du Congo., République du Congo., Côte d'Ivoire, Djibouti, Gambie, Guinée, Libéria, São Tomé-et-Principe, Togo
		<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 sur 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 sur la dette extérieure nominale ou l'ensemble de la dette publique
		<b>Application de la politique d'emprunts non concessionnels</b>	
		Accorder une flexibilité au cas par cas pour tenir compte des emprunts non concessionnels, mais conserver l'aptitude à 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.	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 au don FAD et durcir les conditions après des emprunts non concessionnels à répétition
		<b>Classement indicatif des pays FAD (évaluations existantes du FMI)</b>	
		Cap-Vert	Néant

**Source :** Banque africaine de développement

**Note :** 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