

Questions relatives au régime des pays mixtes et à l'adoption d'une politique de reclassement des pays FAD

Document d'information

Revue à mi-parcours du FAD-11
Octobre 2009
Helsinki, Finlande



FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Résumé analytique

La Politique de crédit de la BAD, qui est alignée sur la Politique de crédit de la BIRD, détermine les pays éligibles exclusivement aux financements FAD, les pays éligibles exclusivement aux financements BAD, et les pays éligibles aux financements mixtes BAD et FAD (ci-après désignés les «pays mixtes»). Depuis l'adoption par la Banque de sa Politique de crédit actuelle en 1995, trois pays membres régionaux ont été classés dans la catégorie des pays mixtes : l'Égypte, qui a accédé au statut de pays exclusivement BAD en 1999, et le Nigeria et le Zimbabwe, qui demeurent tous les deux des pays mixtes. Les pays mixtes bénéficient de financements aux mêmes conditions que les pays exclusivement FAD, mais un plafond de 5 % est appliqué sur le montant total des ressources du FAD qui leur sont disponibles au titre du système d'allocation basée sur la performance. Cette mesure tient compte du fait que les pays mixtes ont accès à des ressources non concessionnelles (de la BAD ou d'autres sources) et permet de s'assurer que la majorité des ressources concessionnelles (95 %) sont allouées aux pays exclusivement FAD.

Le Cap-Vert devrait devenir éligible aux financements BAD en 2009 et sera le premier pays à accéder au statut de pays mixte depuis l'approbation de la Politique de crédit actuelle de la Banque. L'Angola pourrait également être reclassé prochainement. Or, le Groupe de la Banque ne dispose pas d'une politique de reclassement permettant de définir le panachage approprié de financements FAD et BAD auxquels seraient éligibles les pays mixtes pendant leur transition vers la pleine solvabilité. L'objectif du présent document est donc de passer en revue le régime des pays mixtes en vigueur au Groupe de la Banque et d'identifier les questions pour lesquelles les orientations préliminaires des Plénipotentiaires sont sollicitées, en tant que contribution à la formulation d'une politique de reclassement.

La première question a trait au fait que l'application d'un plafond de 5 % sur le montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes signifie que les ressources auxquelles un pays mixte donné peut prétendre au cours d'une année ne dépendent pas des besoins d'un tel pays, ni de son accès à des financements non concessionnels, mais plutôt du nombre de pays mixtes en concurrence pour ces ressources. Le Cap-Vert enregistrerait ainsi une baisse d'environ 50 % de son allocation FAD, dès son accession au statut de pays mixte en 2009, parce que le Nigeria est également un pays mixte. Le présent document envisage la suppression du plafond sur le montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes et son remplacement par un système de plafonds par pays, afin de permettre un traitement plus adapté des pays mixtes, tout en s'assurant que les ressources concessionnelles continuent d'être allouées majoritairement aux pays exclusivement FAD.

La deuxième question est celle de savoir si des conditions moins concessionnelles (en termes d'échéances), par rapport à celles qui sont appliquées aux pays exclusivement FAD, doivent être appliquées aux pays mixtes et aux pays qui ne sont pas solvables, mais dont le revenu par habitant est supérieur au seuil fixé pour l'éligibilité aux ressources BAD, afin de tenir compte des niveaux particuliers du revenu et des différents degrés de solvabilité de ces pays. Une telle approche permettrait d'augmenter, au fil du temps, le montant des ressources provenant des remboursements, disponibles pour les pays exclusivement FAD.

Enfin, le présent document discute des questions générales relatives à l'élaboration d'une politique de reclassement : ancrage des stratégies de reclassement des différents pays dans leurs contextes respectifs ; adaptation des études économiques et sectorielles, des phases de transition et des stratégies de développement du secteur privé aux contextes particuliers des pays ; et harmonisation des politiques avec celles de la BIRD, chaque fois que cela est pertinent. Les orientations des Plénipotentiaires sont également sollicitées sur la question de savoir si certains États de taille petite et/ou vulnérables doivent continuer à bénéficier pleinement de leurs allocations FAD après leur reclassement en tant que pays mixtes, compte tenu de leurs besoins spéciaux.

Des propositions détaillées seront soumises à l'approbation des Plénipotentiaires, dans le cadre des consultations relatives à la douzième reconstitution générale des ressources du FAD.

Table des matières

Abréviations et sigles	iii
1. Introduction.....	1
2. Revue du régime des pays mixtes.....	1
<i>Classification des pays en tant que pays mixtes</i>	<i>1</i>
<i>Volume, modalités et conditions</i>	<i>4</i>
<i>Principales questions à prendre en considération dans l'ajustement du régime des pays mixtes</i>	<i>5</i>
3. Conception d'une politique de reclassement.....	6
<i>Politique de l'IDA en matière de reclassement</i>	<i>6</i>
<i>Conception d'une politique de reclassement qui tienne compte des contextes particuliers des pays.....</i>	<i>6</i>
4. Conclusion	8

Tableaux

Tableau 1 : Aperçu de la classification des pays par l'IDA	3
Tableau 2: Nombre de petit États FAD, par population	8

Abréviations et sigles

ABP	Allocation basée sur la performance
BAD	Banque africaine de développement
FAD	Fonds africain de développement
FAD-11	Onzième reconstitution générale des ressources du FAD
FAD-12	Douzième reconstitution générale des ressources du FAD
IDA	Association internationale de développement
UC	Unité de compte

QUESTIONS RELATIVES AU REGIME DES PAYS MIXTES ET A L'ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE RECLASSEMENT DES PAYS

1. Introduction

- 1.1 La Politique de crédit de la Banque africaine de développement (ci-après désignée la «BAD» ou la «Banque») détermine les pays éligibles exclusivement aux financements du Fonds africain de développement (ci-après désigné le «FAD» ou le «Fonds»), les pays éligibles exclusivement aux financements BAD, et les pays éligibles aux financements mixtes BAD et FAD (ci-après désignés les «pays mixtes»). Depuis l'adoption par la BAD de sa Politique de crédit actuelle en 1995, trois pays membres régionaux ont été classés dans la catégorie des pays mixtes : l'Égypte, qui a accédé au statut de pays exclusivement BAD en 1999 ; et le Nigeria et le Zimbabwe, qui demeurent tous les deux des pays mixtes. Le système d'allocation basée sur la performance (ABP) applique un plafond de 5 % sur le montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes.
- 1.2 Le Cap-Vert devrait devenir éligible aux financements BAD en 2009¹ et sera le premier pays à accéder au statut de pays mixte depuis l'approbation de la Politique de crédit actuelle en 1995. L'Angola pourrait également accéder à ce statut prochainement. Or, le Groupe de la Banque ne dispose pas actuellement d'une politique formelle de reclassement définissant le panachage approprié de financements FAD et BAD auxquels seraient éligibles les pays mixtes pendant leur transition vers la pleine solvabilité. Ces futurs reclassements nécessitent donc une révision du régime actuel des pays mixtes et l'adoption d'une politique de reclassement.
- 1.3 L'objectif du présent document est de passer en revue le régime en vigueur au Groupe de la Banque pour les pays mixtes (tant sa définition que sa mise en œuvre) et de discuter des questions pour lesquelles les orientations préliminaires des Plénipotentiaires sont sollicitées, en vue de proposer une politique de reclassement et d'apporter des amendements au régime des pays mixtes, au titre de la douzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-12). Après la présente introduction qui constitue la première section, la deuxième section du document passe en revue le régime en vigueur au Groupe de la Banque pour les pays mixtes, en le plaçant dans la perspective du régime pertinent en vigueur à la Banque mondiale, avant de discuter des propositions relatives aux ajustements à apporter au régime des pays mixtes. La troisième section est consacrée à l'analyse des principales questions relatives à la conception d'une politique de reclassement. La quatrième section dresse la liste des questions pour lesquelles les orientations des Plénipotentiaires sont sollicitées.

2. Revue du régime des pays mixtes

Classification des pays en tant que pays mixtes

- 2.1 Aux termes de la Politique de crédit approuvée par le Conseil d'administration de la BAD², le Groupe de la Banque utilise les critères de classification des pays appliqués à la Banque mondiale, pour classer les pays dans trois catégories : les pays éligibles exclusivement aux financements FAD, les pays éligibles exclusivement aux financements BAD, et les pays éligibles aux financements FAD et BAD. Cette classification est basée sur les deux critères suivants : i) le revenu par habitant, d'un niveau supérieur au seuil opérationnel fixé par

¹ Le Cap-Vert est devenu éligible aux financements de la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement en 2009

² Cette Politique de crédit a été adoptée le 16 mai 1995, aux termes de la résolution du Conseil d'administration B/BD/94/07/Rev1, en tant que politique provisoire, et a continué à être appliquée par la suite (voir document ADB/BD/WP/98/40, adopté par le Conseil d'administration en 1998).

l'Association de développement international (IDA)³ pendant deux années consécutives ; et ii) le degré de solvabilité permettant de soutenir les financements de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)⁴. La Banque mondiale utilise ces critères pour classer les pays dans l'une des quatre catégories décrites dans ce paragraphe et présentées succinctement au tableau 1⁵.

- Pays qui se situent en-deçà du seuil opérationnel et qui ne sont pas solvables: Ces pays sont éligibles exclusivement aux financements IDA.
- Pays qui se situent au-delà du seuil opérationnel, mais qui ne sont pas solvables: Ces pays sont également éligibles exclusivement aux financements IDA, mais sont appelés pays « gap ». Ils ne sont pas éligibles aux financements de la BIRD, mais peuvent prétendre aux ressources de l'IDA, à des conditions moins concessionnelles (échéances de 20 ans, au lieu de 40 ans). Ces conditions tiennent compte du fait que le revenu par habitant des pays « gap » est supérieur au seuil opérationnel. Le seul pays africain classé actuellement dans cette catégorie est l'Angola.
- Pays qui sont en-deçà du seuil opérationnel, mais qui sont solvables: Ces pays sont des pays mixtes. Les pays mixtes sont éligibles aussi bien aux ressources de l'IDA (sous réserve d'un plafond pour chaque pays), aux conditions des pays mixtes (échéances de 35 ans), qu'aux ressources de la BIRD. Aucun pays africain ne figure pour le moment dans cette catégorie.

Il y a dans la présente catégorie un sous-groupe qui est constitué de pays « théoriquement » mixtes. Les pays « théoriquement » mixtes ont la capacité d'emprunter, ou ont dans le passé emprunté, sur le marché ; un revenu par habitant inférieur au seuil d'éligibilité aux ressources de l'IDA, mais ne sont pas actuellement à même de contracter des emprunts auprès de la BIRD en raison de leur solvabilité marginale ou décroissante. Lorsqu'un pays mixte ne contracte pas d'emprunts auprès de la BIRD sur une longue période, la Direction de la Banque mondiale peut décider, à l'issue d'une revue, de maintenir le statut de pays mixte pour ce pays ou de le changer en celui de pays exclusivement IDA. À titre d'exemple, au début des années 90, le Cameroun, la République du Congo et la Côte d'Ivoire, qui étaient des pays « théoriquement » mixtes, ont été reclassés dans la catégorie des pays exclusivement IDA. Le Nigeria était un pays « théoriquement » mixte jusqu'en 2006, année au cours de laquelle ce pays a été reclassé dans la catégorie des pays exclusivement IDA. Le Zimbabwe est encore un pays « théoriquement » mixte, mais le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la BAD envisagent actuellement leur réengagement dans ce pays. Dans le cadre de ce réengagement, le classement du Zimbabwe, en tant que pays mixte, sera réexaminé pour tenir compte de son degré de solvabilité actuel et de son revenu par habitant.

- Pays qui se situent au-delà du seuil opérationnel et qui sont solvables: Ces pays sont éligibles exclusivement aux ressources de la BIRD, à moins qu'ils ne figurent dans l'une ou l'autre des catégories suivantes:

³ Le seuil opérationnel pour l'éligibilité aux financements de l'IDA, au titre de l'exercice financier 2010 (juillet 2009-juin 2010), est un revenu national brut par habitant de 1 135 USD en 2008, en utilisant la méthodologie Atlas.

⁴ Les notes attribuées aux pays au titre de leur solvabilité (risques) sont basées sur une analyse aussi bien quantitative que qualitative. Les composantes prises en compte dans l'analyse effectuée par la Banque mondiale sont regroupées en huit grandes catégories : i) le risque politique ; ii) la dette extérieure et la liquidité ; iii) la politique budgétaire et le fardeau de la dette publique ; iv) les risques liés à la balance des paiements ; v) la structure économique et les perspectives de croissance ; vi) la politique monétaire et de change ; vii) les risques pour le secteur financier ; et viii) la dette et la vulnérabilité du secteur des entreprises. Chaque catégorie est analysée séparément, et les différentes analyses permettent de déterminer la note globale attribuée à chaque pays. Toutefois, aucune pondération particulière n'est assignée à une catégorie donnée, et l'on recourt à une appréciation qualitative pour intégrer les appréciations au titre des huit catégories en une note unique. L'évaluation conjointe des différentes catégories, pour chaque pays, se fait dans le contexte de perspectives mondiales particulières. L'évaluation des pays est sous-tendue par un ensemble de projections macroéconomiques, sur une période de deux ans.

⁵ Voir: International Development Association, September 1997, IDA's Performance-Based Allocation System: Simplification of the Formula and Other Outstanding Issues.

- Les pays qui viennent juste de remplir les deux critères (pays remplissant les critères de reclassement) maintiennent habituellement leur éligibilité aux ressources de l'IDA, aux conditions des pays mixtes pendant une phase de transition qui est d'une durée de deux à cinq ans;
- Depuis 1985, les petits États insulaires dont le revenu par habitant est supérieur au seuil et qui sont solvables, maintiennent leur éligibilité aux crédits de l'IDA, aux conditions des pays mixtes. Cette exception reconnaît que ces économies sont habituellement caractérisées par des coûts de transport élevés et par un nombre plus limité de possibilités d'économies d'échelle, en raison de la taille restreinte de leur population. Ces pays sont également confrontés à de sérieuses contraintes, en termes de capital humain. Le Cap-Vert est le seul pays africain figurant dans cette catégorie.

Tableau 1 : Aperçu de la classification des pays par l'IDA

	Solvabilité permettant de soutenir les financements BIRD		
		Non	Oui (pays mixtes)
	Non	<i>Pays en-deçà du seuil et pas solvables:</i> pays éligibles exclusivement aux ressources de l'IDA, aux conditions de l'IDA.	<i>Pays en-deçà du seuil, mais solvables:</i> pays éligibles aux ressources de la BIRD et à ceux l'IDA, sous réserve d'un plafond et aux conditions des pays mixtes (Inde et Pakistan) <i>Et pays « théoriquement » mixtes⁶</i>
Revenu par habitant supérieur au seuil opérationnel de l'IDA pendant plus de deux années consécutives	Oui	<i>Pays au-delà du seuil, mais pas solvables</i> (par exemple l'Angola): pays « gap » non éligibles aux ressources de la BIRD, mais éligibles à celles de l'IDA, à des conditions moins concessionnelles.	<i>Pays au-delà du seuil et solvables:</i> pays éligibles aux ressources de la BIRD, avec les exceptions suivantes: <ul style="list-style-type: none"> • Les pays remplissant les critères de reclassement maintiennent leur éligibilité aux ressources de l'IDA pendant une phase de transition (deux à cinq ans), aux conditions des pays mixtes ; • Les petites économies insulaires sont éligibles aux ressources de l'IDA, aux conditions des pays mixtes, bien qu'elles se situent au-delà du seuil et qu'elles soient solvables.

- 2.2 Les pays mixtes, à la Banque mondiale, sont donc soit : i) les pays à revenu intermédiaire qui viennent juste d'être reclassés du statut de pays exclusivement IDA à celui de pays mixtes pendant la phase de transition ; soit ii) les pays à revenu intermédiaire qui peuvent prétendre à l'exception dont bénéficient les petites économies insulaires ; soit iii) les pays à faible revenu qui sont solvables (y compris les pays « théoriquement » mixtes, mais qui, dans la pratique, n'empruntent pas auprès de la BIRD).
- 2.3 Depuis l'adoption de sa Politique de crédit en 1995, le Groupe de la Banque suit strictement la classification des pays effectuée par la Banque mondiale pour les pays africains. La seule exception à cet égard a été le Nigeria que la Banque mondiale a reclassé en 2006 dans la catégorie des pays exclusivement IDA (principalement afin de remplir une condition préalable essentielle pour bénéficier de l'allègement de dette consenti par le Club de Paris, et parce que le Nigeria n'empruntait pas auprès de la BIRD). Par contre, le Groupe de la Banque a maintenu le statut du Nigeria en tant que pays mixte, en grande partie pour éviter l'épuisement des ressources disponibles autrement pour les pays exclusivement FAD de taille plus restreinte et moins nantis. La Banque ne fait pas non plus d'exception pour les petites économies insulaires remplissant les critères pour avoir accès aux ressources du guichet BAD.

⁶ Voir la définition des pays « théoriquement » mixtes à la section 2.1.

Volume, modalités et conditions

a. Aspects relatifs au volume: plafond applicable aux pays mixtes

- 2.4 Le montant total des ressources du FAD disponibles pour les pays mixtes est soumis à un plafond, au titre de chaque cycle de reconstitution des ressources, pour tenir compte du fait que les pays mixtes ont accès aux ressources non concessionnelles de la BAD ou d'autres institutions. En plafonnant les ressources du FAD auxquelles peuvent prétendre les pays mixtes, le Fonds met davantage de ressources à la disposition des pays exclusivement FAD. Depuis l'adoption de la Politique de crédit actuelle en 1995, le montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes est soumis à un plafond de 5 % du montant total des allocations au titre du système ABP, ce qui garantit l'allocation d'au moins 95 % des ressources concessionnelles aux pays exclusivement FAD⁷. Ce plafond a été maintenu pour la onzième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-11), le Nigeria et le Zimbabwe étant à l'époque les seuls pays classés dans la catégorie des pays mixtes⁸. Au cas où le montant total des allocations reçues par les pays mixtes, au titre du système ABP, est supérieur au plafond de 5 %, ce montant est réduit sur une base proportionnelle.
- 2.5 Le fait que le plafond s'applique au montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes soulève plusieurs questions. En premier lieu, le plafond a le même effet de réduction proportionnelle sur les allocations destinées à tous les pays mixtes, quels que soient leurs besoins et/ou leur degré d'accès à des financements non concessionnels. En deuxième lieu, le montant des ressources reçues par les pays mixtes varie en fonction du nombre de ces pays en concurrence pour les ressources soumises à un plafond, d'une année à l'autre. À titre d'exemple, le Cap-Vert connaîtra une réduction d'environ 50 % de son allocation FAD lors de son accession au statut de pays mixte, parce que le Nigeria est également un pays mixte et que l'allocation du Nigeria, au titre du système ABP, est supérieure au montant total des ressources disponibles pour l'ensemble des pays mixtes⁹. Si le Nigeria n'était pas un pays mixte, l'allocation FAD revenant au Cap-Vert ne serait pas affectée par le plafond et se maintiendrait à son plein niveau.
- 2.6 À titre de comparaison, l'IDA ne soumet pas à un plafond le montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes. Pour tenir compte du contexte particulier de chaque pays, et notamment de sa capacité à emprunter à des conditions non concessionnelles, l'IDA applique plutôt un plafond pour chaque pays et des phases de transition pour les pays remplissant les critères de reclassement. L'accès aux ressources concessionnelles est ainsi réduit progressivement pour les pays remplissant les critères de reclassement, alors que les pays de grande taille, qui se situent en-deçà du seuil, mais qui sont solvables (Inde et Pakistan), sont soumis à des plafonds, mais ceux-ci sont relevés lorsque d'autres ressources sont temporairement indisponibles, ce qui en fait des pays «théoriquement» mixtes pendant un certain temps¹⁰. Tel qu'indiqué à la section 2.1, les petites économies insulaires telles que le Cap-Vert ne sont pas soumises à des plafonds, ni à des phases de transition. Dans la classification de l'IDA, aucun pays mixte africain n'est actuellement soumis à un plafond¹¹.

⁷ Le plafond était de 15 % pour le cycle du FAD-3 (1982-1984) et de 10 % pour les cycles du FAD-4 au FAD-6 (1985-1993), mais ce plafond ne s'appliquait pas aux opérations à l'appui de réformes. Le nombre de pays mixtes a varié entre neuf et 13 pendant ces cycles.

⁸ L'Égypte est passée du statut de pays mixte à celui de pays éligible exclusivement aux financements BAD pour le cycle du FAD-8.

⁹ Selon la répartition des allocations FAD en 2009, en fonction du système ABP, l'allocation revenant au Cap-Vert serait ramenée d'un niveau d'environ 10,9 millions d'UC à 5,9 millions d'UC. Toutefois, le Cap-Vert deviendrait également éligible à des emprunts d'environ 30 à 40 millions d'UC par an auprès du guichet BAD, dès son reclassement.

¹⁰ Voir International Development Association, November 2001, *IDA Allocation to Blend Countries*.

¹¹ Le Nigeria a été soumis à un plafond jusqu'à son reclassement en tant que pays exclusivement IDA.

b. Modalités et conditions applicables aux pays mixtes

- 2.7 Pour ses prêts, le FAD applique des modalités et conditions identiques aux pays exclusivement FAD et aux pays mixtes, à savoir : une échéance de 50 ans ; un différé d'amortissement de 10 ans ; une commission de service de 0,75 % par an ; et une commission d'engagement de 0,5 % par an sur la portion non décaissée.
- 2.8 À titre de comparaison, l'IDA applique différentes conditions aux pays exclusivement IDA, aux pays mixtes et aux pays « gap », pour tenir compte de leurs différents degrés de solvabilité et de leurs différents niveaux de revenu par habitant : échéance de 40 ans pour les pays exclusivement IDA ; échéance de 35 ans pour les pays mixtes ; et échéance de 20 ans pour les pays « gap ». L'échéance pour tous les crédits IDA est assortie d'un différé d'amortissement de 10 ans, avec une commission de service de 0,75 %. Les crédits IDA ne sont pas soumis à une commission d'engagement.

Principales questions à prendre en considération dans l'ajustement du régime des pays mixtes

- 2.9 Les discussions ci-dessus soulèvent deux principales questions en ce qui concerne le régime des pays mixtes:
- Application aux pays mixtes d'un plafond par pays plutôt qu'un plafond sur le montant total des ressources destiné à ces pays?
 - Application de conditions de prêts (échéances) différentes aux différentes catégories de pays?

a. Passage d'un plafond sur le montant total à un plafond par pays

- 2.10 Tel qu'indiqué à la section 2.6 ci-dessus, le fait que les ressources disponibles pour les pays mixtes ne soient pas soumises à un plafond par pays, soulève plusieurs questions. Le passage à une approche par pays, sur la base de critères objectifs, permettrait de déterminer le volume des ressources disponibles pour chaque pays mixte et son éligibilité aux ressources concessionnelles, à réduire progressivement au cours de la phase de transition, au regard du contexte particulier d'un tel pays, tout en veillant à ce que les ressources concessionnelles continuent d'être allouées majoritairement aux pays exclusivement FAD. Les pays dont la solvabilité est limitée ou décroissante pourraient ainsi prétendre à une plus grande part des ressources du FAD, par rapport aux pays ayant un accès réel aux marchés financiers ou à d'autres sources d'emprunt à des conditions non concessionnelles. Dans l'intervalle, les pays en période de reclassement perdraient progressivement leur éligibilité aux ressources concessionnelles, en fonction de leur degré de solvabilité et de l'amélioration de leur accès aux ressources de la BAD. Une proposition détaillée, discutant d'un ensemble de critères pour déterminer le plafond à appliquer à chaque pays, sera élaborée, pour examen au cours des consultations relatives à la douzième reconstitution générale des ressources du FAD.

b. Application de différentes conditions de prêt aux différentes catégories de pays

- 2.11 Différentes conditions de prêt (échéances) pourraient être appliquées aux différentes catégories de pays pour mieux prendre en considération les besoins et les degrés de solvabilité très variés des pays dans chaque catégorie. Ces conditions seraient adaptées à la solvabilité des pays et à leur accès à d'autres sources de financement. Il pourrait ainsi être appliqué aux pays mixtes des échéances plus brèves (par exemple 40 à 45 ans), par rapport aux pays exclusivement FAD (échéance de 50 ans), tandis qu'il pourrait être accordé aux pays « gap », tels que l'Angola, des échéances plus brèves encore (25 à 30 ans).
- 2.12 En plus de contribuer à l'amélioration de l'adéquation entre les conditions des financements FAD et le revenu par habitant et la solvabilité des pays, l'application d'échéances plus brèves (concessionnalité moindre) aux pays mixtes et aux pays « gap » aboutirait, à terme, à une augmentation des ressources du FAD provenant des remboursements. Compte tenu du fait que la Capacité d'engagement anticipé est principalement basée sur les ressources provenant des remboursements, cela signifierait que des ressources internes accrues seraient disponibles pour être allouées pendant chaque cycle du FAD. Une proposition

détaillée, discutant des conditions différenciées des financements, avec des simulations de leur impact, sera élaborée, pour examen au cours des consultations relatives au FAD-12.

3. Conception d'une politique de reclassement

- 3.1 Le Groupe de la Banque ne dispose pas d'une politique de reclassement détaillée, en partie parce qu'aucun pays exclusivement FAD n'a accédé au statut de pays mixte depuis l'adoption, par la Banque, de sa Politique de crédit en 1995¹². Avec le prochain reclassement du Cap-Vert, il est devenu impérieux que la Banque prenne une décision sur le principe et le processus de réduction progressive de l'éligibilité aux ressources du FAD des pays remplissant les critères de reclassement.

Politique de l'IDA en matière de reclassement

- 3.2 À titre de comparaison, la politique de l'IDA/BIRD en matière de reclassement prescrit une réduction progressive de l'accès des pays aux crédits IDA, à mesure que s'améliore la solvabilité de ces pays et que ceux-ci sont à même de bénéficier de plus en plus de financements BIRD. Au fil du temps, le panachage devient progressivement moins concessionnel, préparant ainsi les pays précédemment exclusivement IDA à leur plein reclassement¹³.
- 3.3 Lorsque l'IDA détermine qu'un pays doit être reclassé, un programme de reclassement est habituellement formulé dans la stratégie d'assistance au pays. Un tel programme couvre les éléments suivants¹⁴ :
- i) La réduction progressive de l'éligibilité aux crédits IDA (habituellement sur une période de deux à cinq ans);
 - ii) L'accès progressif aux ressources de la BIRD (sur la même période);
 - iii) La conduite d'études économiques et sectorielles (EES) spéciales et la fourniture d'une assistance technique pour aider à résoudre les problèmes liés à la transition, tels que l'amélioration de l'accès aux sources commerciales de prêts; et
 - iv) Le renforcement du rôle de l'Agence multilatérale de garantie des investissements et de la Société financière internationale pour améliorer les apports de capitaux du secteur privé.

Chacune de ces mesures est adaptée au contexte particulier du pays.

Conception d'une politique de reclassement qui tienne compte des contextes particuliers des pays

- 3.4 La politique de la Banque en matière de reclassement doit fonder ses orientations sur les contextes particuliers des pays et leurs situations particulières. Les reclassements induits par des politiques soutenues (cas du Cap-Vert) doivent être traités différemment de ceux qui font suite à la découverte et à la mise en valeur d'une grande quantité de ressources naturelles

¹² Les seuls pays à avoir été reclassés étaient l'Égypte, qui est passée du statut de pays mixte à celui de pays exclusivement BAD, et la Guinée équatoriale, qui est passée directement du statut de pays exclusivement FAD à celui de pays exclusivement BAD (sans transiter par le statut de pays mixte), à la suite du processus de reclassement accéléré de ces pays par la Banque mondiale en 1999.

¹³ Toutefois, par le passé, le reclassement de certains pays a été accéléré, à la faveur soit de l'amélioration de la disponibilité de données sur ces pays, témoignant d'un accroissement plus substantiel de leur revenu, par rapport aux projections antérieures (cas de l'Égypte en 1999), soit de la mise en valeur d'une grande quantité de ressources naturelles dans le pays (cas de la Guinée équatoriale en 1999).

¹⁴ Voir International Development Association, January 2001, *IDA eligibility terms and graduation policies*. La politique de l'IDA en matière de reclassement prévoit également l'accélération (doublement) du remboursement des crédits IDA lorsqu'un pays est jugé suffisamment solvable pour emprunter auprès de la Banque mondiale et que son produit national brut par habitant atteint ou excède le seuil opérationnel pour l'éligibilité aux crédits IDA, pendant trois années consécutives. Tous les crédits IDA sont assortis d'une clause d'accélération à cet effet. Toutefois, une telle accélération n'a pas été appliquée dans la pratique, et la politique de l'IDA a plutôt consisté à proposer à ces pays de devenir des bailleurs.

(cas de la Guinée équatoriale en 1999)¹⁵. La stratégie de la Banque visant à fournir un appui à ces pays, dans leur transition vers le statut de pays à revenu intermédiaire, diffèrera dans chaque cas. Le dialogue sur les politiques, les études économiques et sectorielles, la réduction progressive des ressources du FAD et la stratégie de développement du secteur privé devront être adaptés au contexte de chaque pays. Le Groupe de la Banque explore également la possibilité d'offrir à ces pays des produits combinant financements concessionnels et non concessionnels. Autant que possible, la politique de la Banque en matière de reclassement doit également être harmonisée avec la politique de reclassement de la Banque mondiale.

3.5 Une des principales questions liées à une éventuelle politique de reclassement consiste à déterminer s'il faut donner ou non à certains États la possibilité de continuer à bénéficier de l'intégralité de leurs allocations FAD (en plus de leur accès aux ressources de la BAD) après leur reclassement, pour tenir compte de leur vulnérabilité et de leurs besoins spéciaux, comme dans le cas de l'exception faite par la Banque mondiale pour les petites économies insulaires. Toutefois, compte tenu du grand nombre d'États de taille restreinte et/ou vulnérables sur le continent africain et de leurs diverses situations, il est particulièrement difficile de déterminer un sous-groupe de pays africains dont les besoins spéciaux méritent davantage une exception, au titre de la politique de reclassement, par rapport aux besoins spéciaux des autres États.

3.6 Les différentes catégories qu'utilisent les politiques actuelles du Groupe de la Banque ou de l'IDA, pour déterminer le degré de vulnérabilité des pays, sont brièvement discutées ci-après:

- Les critères de «fragilité» actuels, utilisés dans la stratégie de la Banque pour l'engagement accru dans les États fragiles (pays sortant de conflit ou en transition, dont le produit intérieur brut a connu une baisse de plus de 10 % depuis 1990 et qui sont classés au dernier quintile, sur la base de l'indice de développement humain des Nations Unies), ne sont pas particulièrement pertinents, parce qu'ils ont été sélectionnés pour identifier les pays ayant besoin d'une aide supplémentaire au moment où ils sortaient de conflit et amorçaient leur transition. Lorsque ces pays atteindront le seuil applicable en termes de revenu par habitant et/ou deviendront solvables, il est peu probable qu'ils continuent de remplir ces critères. En conséquence, l'on ne voit pas clairement pourquoi ces pays (initialement au nombre de neuf au titre du FAD-11), qui auront eu à enregistrer des performances significatives en matière de redressement et de croissance économiques pour mériter un reclassement, devraient continuer à bénéficier d'une préférence, par rapport aux autres pays remplissant les critères de reclassement ou par rapport aux pays exclusivement FAD qui ont davantage besoin de financements.
- Il est également difficile de faire une exception à la politique de reclassement en Afrique, en fonction de la taille du pays, en raison de la difficulté de définir une limite, et de la diversité de la situation économique des petits États, quelle que soit la limite. Selon la classification des petits États en vigueur à la Banque mondiale (c'est-à-dire essentiellement les États peuplés de moins de 1,5 million d'habitants), il y a quatre petits États parmi les pays FAD¹⁶. Si la limite est portée à 4,5 million, ce nombre augmente à 11 (Tableau 2). Quelle que soit la limite envisagée dans le Tableau 2, le Cap-Vert serait le seul pays à être concerné par l'exception puisque ce serait le seul de ces pays à figurer dans la catégorie des pays mixtes.

¹⁵ Il pourrait également y avoir des reclassements inversés, pour les pays BAD ou mixtes qui seraient reclassés en pays mixte ou FAD.

¹⁶ La Banque mondiale n'a pas prévu de catégorie formelle pour les «petits États», aux fins d'allocation des ressources, et fait essentiellement référence aux États ayant une population de 1,5 million d'habitants ou moins comme des petits États. Le Botswana, la Jamaïque, le Lesotho et la Namibie ont participé aux activités du Groupe de travail sur les petits États entre 1998 et 2000, bien que la population de chacun de ces pays soit supérieure à 1,5 million d'habitants. (Voir International Development Association, September 2007, *IDA's Performance Based Allocation System: simplification of the formula and other outstanding issues*; et International Development Association, 2004, *Supporting small and vulnerable States*).

Tableau 2: Nombre de petit États FAD, par population

Population (million) ¹⁷	Pays
1,5	Cap-Vert, Comores, Djibouti et Sao Tomé et Príncipe
2,5	Pays ci-dessus + Gambie, Guinée Bissau et Lesotho
3.5	Pays ci-dessus + Mauritanie
4.5	Pays ci-dessus + Liberia, République Centrafricaine et République du Congo

- La catégorie des petites économies insulaires, qu'utilise la Banque mondiale pour déterminer le maintien de l'éligibilité aux crédits IDA, est basée sur le fait que les petites économies insulaires ont habituellement des coûts de transport élevés et qu'en raison de la taille restreinte de leur population, le nombre de possibilités d'économies d'échelle y est plus limité, en plus de sérieuses contraintes en termes de capital humain. Le Cap-Vert est le seul pays africain figurant dans cette catégorie¹⁸.
- 3.7 Si l'on écarte les critères de fragilité appliqués pour le Mécanisme en faveur des États fragiles, l'utilisation de l'une quelconque des deux autres catégories décrites ci-dessus (la catégorie des petits États et la catégorie des petites économies insulaires) conduirait au maintien de l'éligibilité du Cap-Vert à l'intégralité de son allocation FAD, après le reclassement de ce pays. L'adoption de la catégorie des petites économies insulaires, en vigueur à la Banque mondiale, conduirait à l'harmonisation du traitement de cette question avec la Banque mondiale, mais cette catégorie serait de fait limitée à un seul pays.
- 3.8 Il ne s'agit ici que d'une analyse préliminaire, et un examen plus approfondi des critères de vulnérabilité est nécessaire, avant de décider si un groupe particulier de pays méritent une exception aux règles de reclassement du FAD. Des analyses supplémentaires seront conduites pour déterminer un panachage adéquat de critères appropriés et applicables pour la Banque et ses clients, et des propositions détaillées seront élaborées, pour examen au cours des consultations relatives à la douzième reconstitution générale des ressources du FAD.

4. Conclusion

- 4.1 Les Plénipotentiaires sont invités à prendre note du présent document et à faire part de leurs vues préliminaires sur les questions ci-après, afin de guider la Direction dans la préparation des changements à apporter au régime des pays mixtes et dans la formulation d'une politique de reclassement pour le FAD-12:
- La suppression du plafond de 5 % sur le montant total des ressources disponibles pour les pays mixtes et son remplacement par des plafonds par pays;
 - L'application d'échéances plus brèves aux pays mixtes et « gap », afin de mieux adapter les conditions des financements FAD aux différentes situations des pays FAD, ce qui accroîtrait le montant des ressources du FAD provenant des remboursements à long terme; et
 - Le maintien de la pleine éligibilité aux ressources du FAD après le reclassement, pour un sous-groupe limité de pays particulièrement vulnérables.
- 4.2 Enfin, la Direction envisage de proposer au Conseil d'administration du FAD qu'en attendant l'adoption d'une politique de reclassement pour le FAD-12, le Cap-Vert maintienne, à titre exceptionnel, son éligibilité à l'intégralité de son allocation FAD, au lieu de connaître une réduction de cette allocation en cas d'application du plafond (c'est-à-dire 10,93 millions d'UC,

¹⁷ En utilisant les données des Nations Unies sur la population (2007)

¹⁸ Les autres pays sont les suivants: Kiribati, Maldives, République dominicaine, Samoa, Sainte Lucie, Saint Vincent et Grenadine, Tonga et Vanuatu.

au lieu de 5,9 millions d'UC¹⁹). Cette exception porterait le montant total des ressources allouées aux pays mixtes, au titre du FAD-11, à un niveau d'environ 5,13 %, pourcentage légèrement supérieur au plafond de 5 %. Les Plénipotentiaires appuient-ils une telle approche jusqu'à ce que la Banque adopte une politique de reclassement ?

¹⁹ En utilisant les chiffres de 2009 au titre du système ABP.