

# GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



## POLITIQUE DE L'ENDETTEMENT SOUTENABLE DU GROUPE DE LA BANQUE

<b>Responsables de la supervision et de l'orientation</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Victoria CHISALA, Directrice p. i., SNSP (Chef de file)</li><li>Désiré VENCATACHELLUM, Directeur, FIRM</li><li>Nourredine LAFHEL, Chef de la gestion des risques du Groupe p. i., PGRF</li><li>Souley AMADOU, Conseiller juridique général p. i., PGCL</li><li>Gauthier BOURLARD, Chef de division, FIRM1</li><li>Anne-Marie MECCA, Chef de division, PGCL1</li><li>Chuku CHUKU, Responsable, Politiques macro-économiques, viabilité de la dette et prévisions, ECMR1</li><li>Alain NIYUBAHWE, Chargé en chef de la stratégie, SNSP</li></ul>
<b>Chef de projet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Dominique PUTHOD, Chargé principal de stratégie, SNSP</li></ul>
<b>Membres de l'équipe du projet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Namawu Alhassan ALOLO, Chargé en chef de la stratégie, SNSP</li><li>Daouda KONIPO, Consultant, SNSP</li><li>Toussaint HOUENINVO, Économiste pays en chef, ECCE</li><li>Benjamin ACCAM, Chargé principal, Risque de crédit, PGRF3</li><li>Kevin LUMBILA, Expert en chef, Gouvernance économique, ECGF</li><li>Yannis ARVANITIS, Chargé principal de gouvernance, ECGF</li><li>Malek SEFI, Chargé supérieur, Mobilisation de ressources et partenariat, FIRM1</li><li>O'Neil RANE, Chargé supérieur, Mobilisation de ressources et partenariat, FIRM1</li><li>Lacina BALMA, Économiste supérieur, Recherche, ECMR1</li><li>Vladimir FAGBOHOUN, Conseiller juridique régional en chef, PGCL1</li></ul>

### DEPARTEMENTS SNSP/FIRM/ECMR/PGRF/PGCL

Février 2022

Document traduit

**DECLARATION DE REDACTION** : Conformément à la Politique de diffusion et accès à l'information du Groupe de la Banque validée en 2012, les informations de tiers (Annexe 9) ont été supprimées de la Politique avant publication

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	ii
I. INTRODUCTION.....	1
II. EXPÉRIENCE EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE .....	2
2.1 <i>Enseignements tirés de l'expérience de la Banque .....</i>	2
2.2 <i>Expérience des banques multilatérales de développement .....</i>	4
III. JUSTIFICATION DE LA RÉVISION DE LA POLITIQUE RELATIVE À L'ACCUMULATION DE DETTES À TAUX NON CONCESSIONNELS.....	5
IV. NOUVELLE POLITIQUE D'ENDETTEMENT VISIBLE .....	6
4.1 <i>Vision et objectifs .....</i>	6
4.2 <i>Principes directeurs .....</i>	6
4.3 <i>Piliers de la politique .....</i>	7
V. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE .....	9
5.1 <i>Dispositions opérationnelles .....</i>	9
5.2 <i>Dispositions institutionnelles .....</i>	10
VI. CONCLUSION.....	11

ANNEXE 1 : VULNÉRABILITÉS CROISSANTES À LA DETTE EN AFRIQUE

ANNEXE 2 : ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET RECOMMANDATIONS DE BDEV

ANNEXE 3 : DIFFÉRENCES ENTRE LA PGBADNC ET LA SBP

ANNEXE 4 : PRINCIPES FONDAMENTAUX DES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT EN MATIÈRE DE FINANCEMENT SOUTENABLE

ANNEXE 5. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES APC

ANNEXE 6 : INCLUSION DE LA PERFORMANCE DE LA BANQUE MONDIALE ET DES ACTIONS DE POLITIQUE D'AUTRES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT

ANNEXE 7 : POLITIQUES ACTUELLES DE LA BANQUE EN FAVEUR DE LA VIABILITÉ DE LA DETTE

ANNEXE 8 : LIEN ENTRE LA POLITIQUE ET CERTAINES STRATÉGIES ET PLANS D'ACTION DE LA BANQUE

ANNEXE 10 : CADRE COMMUN DU G20 POUR LE TRAITEMENT DE LA DETTE AU-DELÀ DE LA DSSI

ANNEXE 11. RÉFÉRENCES

## **Liste des tableaux**

- Tableau 1 : Risques et mesures d'atténuation.....11  
Tableau A3.1 : Différence entre la politique relative à l'accumulation de dettes à taux non concessionnels et la politique d'endettement viable proposée  
Tableau A5.1 : Notes AVD de tous les pays FAD (octobre 2021)  
Tableau A5.2 : Carte thermique de la dette de certains pays FAD  
Tableau A5.3 : Modalités de mise en œuvre des Actions politiques convenues (APC) dans les instruments existants de la Banque  
Tableau A8.1 : Lien entre la PES et quelques politiques et plans d'actions de la Banque  
Tableau A9.1 : Politiques de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de la Banque africaine de développement relatives à la viabilité de la dette

## **Liste des graphiques**

- Graphique A1.1 : Dette publique brute (% PIB), 2010-2021  
Graphique A1.2 : Évolution du risque de surendettement extérieur, 2010 à novembre 2021  
Graphique A1.3 : Dette décaissée en Afrique, par type de créancier, 2000-20

## **Liste des encadrés**

- Encadré A4.3 : Principes fondamentaux des banques multilatérales de développement en matière de financement soutenable  
Encadré A7.1 : Impact de l'accroissement de la vulnérabilité à la dette sur la viabilité financière du FAD

## SIGLES ET ACRONYMES

ABP	Allocation basée sur la performance
ADNC	Accumulation de dettes à taux non concessionnels
AVM	Approche du volume modifiée
APC	Actions politiques convenues
APP	Actions en matière de politique et de performance
AVD	Analyse de la viabilité de la dette
BAD	Groupe de la Banque africaine de développement
BDEV	Évaluation indépendante du développement
BMD	Banque multilatérale de développement
CODE	Comité des opérations et de l'efficacité du développement
DEMPA	Évaluation de la performance en matière de gestion de la dette
DLP	Politique relative aux limites d'endettement
DSF	Cadre de viabilité de la dette
DSSI	Initiative de suspension du service de la dette
FAD	Fonds africain de développement
FMI	Fonds monétaire international
GIP	Gestion des investissements publics
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IDA	Association Internationale de Développement
ISP	Projet d'appui institutionnel
OAP	Opération à l'appui des programmes /opération d'appui programmatique
OAR	Opération à l'appui des réformes
ORPC	Département des ressources et politiques opérationnelles
PGBADNC	Politique relative à l'accumulation de dettes à taux non concessionnels
PCO	Programme de sensibilisation des créanciers
PES	Politique d'Endettement Soutenable
PFR	Pays à Faibles Revenus
PMR	Pays membre régional
PGBADNC	Politique du Groupe de la Banque relative à l'Accumulation de Dette Non Concessionnelle
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
SDFP	Politique de financement soutenable du développement

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

- I. **Ces dernières années, de nombreux pays africains, et les pays à faible revenu (PFR) en particulier, ont eu accès à des sources de financement supplémentaires, notamment auprès de prestataires privés et de créanciers extérieurs au Club de Paris.** Si cela a permis à ces pays de financer d'importants besoins de développement, elle a également entraîné une hausse de la dette publique. La part croissante de la dette selon les conditions du marché expose de nombreux PFR aux risques liés aux taux d'intérêt et de refinancement. Ces tendances interviennent à un moment où l'environnement extérieur devient plus difficile et où l'on s'attend à une hausse des coûts d'emprunt dans le monde entier. Cette situation d'endettement déjà précaire a été exacerbée par l'assouplissement sans précédent des politiques fiscales et monétaires adoptées par les pays pour atténuer les impacts socioéconomiques de la pandémie de COVID-19.
- II. **La Banque essaie de définir un ensemble de politiques et de plans visant à soutenir les efforts des pays membres régionaux (PMR)** afin de prendre des décisions en matière d'emprunt qui devraient aider les PMR à déterminer une trajectoire d'endettement viable. Pour répondre aux préoccupations croissantes en la matière, la Banque s'est engagée, dans le cadre de la 7<sup>e</sup> augmentation générale du capital (AGC-VII) et de la 15<sup>e</sup> reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD-15), à réviser la Politique du Groupe de la Banque relative à l'Accumulation de Dette Non Concessionnelle (PGBADNC), approuvée en 2008 et amendée en 2011.
- III. **L'analyse de la PGBADNC s'imposait.** En effet, l'évaluation de la PGBADNC a révélé que les mesures stratégiques définies, y compris les mesures incitatives et dissuasives, n'ont pas affecté sensiblement les politiques publiques liées à la dette dans les pays FAD. En outre, le manque d'action coordonnée efficace de la part des créanciers a également réduit l'impact de la politique.
- IV. **Cette révision vise à assurer la complémentarité, l'harmonisation et la coordination avec des institutions clés, comme la Banque mondiale et le FMI.** En effet, en juin 2020, la Banque mondiale a remplacé sa politique d'emprunt non concessionnelle par une Politique de financement soutenable du développement (SDFP) plus élargie. En octobre 2020, le FMI a révisé sa politique des plafonds d'endettement. L'harmonisation et la cohérence des politiques accroissent l'impact des mesures stratégiques collectives. La Banque s'étant engagée à harmoniser ses politiques d'endettement avec ces institutions. La révision de la politique intègre ces changements.
- V. **Le champ d'application de la politique proposée est plus large que celui de la PGBADNC.** Il englobe non seulement la question de subvention de la dette non concessionnelle par la dette concessionnelle, mais encore des volets fondamentaux de la viabilité de la dette, notamment sa gestion et sa transparence. Ces aspects constitueront un élément clé de la politique. Le premier pilier mettra donc l'accent sur « la gestion et la transparence de la dette » à travers notamment : 1) l'adoption d'actions politiques convenues (APC), 2) l'alignement/la mise en œuvre des directives opérationnelles du cadre d'allocation des ressources du FAD-15 et 3) le renforcement des capacités et l'assistance technique. Le deuxième pilier, « coordination et partenariat », s'appuiera sur : 4) la coordination des actions avec d'autres BMD, partenaires de développement et bailleurs de fonds, et 5) l'établissement de partenariats stratégiques.
- VI. **La politique est alignée sur les politiques en vigueur et est cohérente avec les cadres du Groupe de la Banque africaine de développement,** notamment les directives opérationnelles du Cadre

d’allocation des ressources du FAD, la politique du Groupe de la Banque en matière d’opérations d’appui programmatique (OAP), la politique visant à « Diversifier les produits de la Banque pour fournir aux pays exclusivement FAD un accès au guichet souverain de la BAD » (2014), telle qu’amendée en 2021 (la « Politique de crédit »)<sup>1</sup> et le Cadre de transition pour les pays dont la classification de solvabilité change (2011), tel qu’amendé en 2021<sup>2</sup>. Elle est adaptée à la situation des pays et aux inducteurs spécifiques des vulnérabilités à l’endettement.

- VII. **Le dialogue avec les PMR sur la dette, la Banque portera sur les actions politiques convenues (APC), à définir de commun accord, entre le pays et la Banque**, qui ciblent des mesures spécifiques liées à la gestion et à la transparence de la dette. Ces APC seraient des objectifs mesurables, assortis de délais et réalistes, fixés pour le pays. L’on devrait véritablement rechercher une bonne complémentarité ou un alignement solide des APC et des actions en matière de politique et de performance (APP) de la Banque mondiale. Les bénéficiaires du FAD présentant un risque modéré ou élevé de surendettement devraient définir des APC avec la Banque. L’annexe 5 donne plus de détails.
- VIII. **La définition des APC et leur mise en œuvre seront étroitement liées au soutien global de la Banque en matière de dette.** La Banque poursuit ses appuis de renforcement des capacités institutionnelles en matière de gestion de la dette de ses PMR, grâce à une assistance technique à la gouvernance et à la transparence de la dette globale, des produits du savoir et des opérations connexes. Cet appui de la Banque sera davantage adapté pour s’assurer qu’il complète les APC discutés avec les PMR.
- IX. **La Banque s’adressera également aux BMD, aux créanciers bilatéraux et commerciaux pour promouvoir des pratiques de prêt saines parmi les bénéficiaires du FAD, conformément aux dispositions convenues dans le Cadre commun**<sup>3</sup>. Les principes fondamentaux du financement soutenable convenus avec d’autres BMD serviront également de boussole pour orienter la coordination externe des actions et les partenariats. La coordination des actions des créanciers, l’échange d’informations, la transparence et l’innovation financière seront au cœur de cette initiative.
- X. **Des dispositions opérationnelles et institutionnelles solides orienteront la mise en œuvre de cette politique et sa présentation à la Direction et au Conseil d’administration.** La mise en œuvre de la politique se fera par le biais de stratégies et de plans d’action glissants, notamment le Plan d’action multidimensionnel pour la gestion et l’atténuation des risques de surendettement en Afrique (plan d’action sur la dette), et la Stratégie de la gouvernance économique en Afrique (2021-2025). Une solide théorie du changement sera intégrée dans ces mécanismes de mise en œuvre. Les principaux éléments constitutifs de la mise en œuvre de la politique reposeront sur : i) une coordination efficace au sein de la Banque, ii) l’approche dite « Une seule Banque », iii) et un suivi et une présentation cohérents. À cette fin, la Banque mettra en place un comité interdépartemental sur la dette qui servira de mécanisme de coordination interne de la Direction.

<sup>1</sup> ADF/BD/WP/2014/31/Rev.2 et l’amendement de 2021 dans le document ADF/BD/WP/2021/3/Rev.1/Approved

<sup>2</sup> ADF/BD/WP/2011/14/Rev.2 et l’amendement de 2021 dans le document ADF/BD/WP/2021/2/Rev.1/Approved

<sup>3</sup> Le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l’Initiative de suspension du service de la dette (DSSI) est un accord de coordination et de coopération des pays du G20 et du Club de Paris sur le traitement de la dette d’un maximum de 73 pays à faible revenu qui sont éligibles à la DSSI.

## I. INTRODUCTION

1. **L’élaboration de la nouvelle politique d’endettement viable s’inscrit dans une dynamique en mutation** dans le paysage de financement du développement et constitue une réponse à une situation caractérisée par de profonds changements liés à la vulnérabilité croissante de l’Afrique à la dette.
2. **Les vulnérabilités liées à la dette des pays africains se sont accentuées au cours des années antérieures à 2020, sous l’effet de conditions économiques, financières et institutionnelles difficiles.** L’augmentation des niveaux d’endettement a suivi une période d’allègement de la dette dans les années 1990 et 2000, notamment les initiatives en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l’allègement de la dette multilatérale (IADM)<sup>4</sup>. Entre 2010 et novembre 2021, le nombre de pays africains considérés comme présentant un risque élevé de surendettement ou en situation de surendettement a quasiment doublé selon l’évaluation de la viabilité de la dette réalisée par la Banque mondiale et le FMI. Les chiffres indiquent une augmentation des pays en situation de surendettement de 5 à 6 entre 2010 et novembre 2021<sup>5</sup> et une hausse du nombre de pays à haut risque de surendettement de 6 à 15 sur la même période. Quinze pays FAD présentent un risque modéré de surendettement et aucun pays n’affiche un faible risque de surendettement.
3. **En outre, les dernières décennies ont été témoins de changements notables dans le paysage du financement du développement, avec le poids croissant des nouveaux prêteurs.** Selon les Perspectives économiques en Afrique 2021 de la Banque, la part de la dette multilatérale dans le total des obligations au titre de la dette extérieure de l’Afrique est restée relativement stable ces deux dernières décennies (dans l’ordre de 30 %). Le niveau de la dette bilatérale classique dans la dette extérieure totale a diminué de près de la moitié, passant de 50 % en 2000 à 27 % en 2019. Dans le même temps, la part des créanciers commerciaux (détenteurs d’obligations et banques commerciales) a plus que doublé. En fin 2019, les créanciers commerciaux représentaient 40 % de la dette extérieure totale de l’Afrique contre 17 % en 2000.
4. **La dépendance accrue à l’égard des financements extérieurs non concessionnels, aux conditions du marché, a exposé les pays à des risques de change et de refinancement plus élevés.** Le basculement de la composition de la dette de l’Afrique au profit de la dette extérieure non concessionnelle, financée aux conditions du marché - libellée principalement en devises (USD et Euro) - implique que les pays sont de plus en plus exposés à des risques de taux d’intérêt réels plus élevés et, plus important encore, à des risques de dépréciation du taux de change. La dépréciation de la monnaie locale entraîne une réévaluation à la hausse de la dette d’un pays et rend le service de la dette en devises plus onéreux. Cette exposition au risque d’asymétrie de devises explique en grande partie la détérioration de la dynamique de la dette.
5. **Compte tenu de ce qui précède, les actionnaires ont demandé à la Direction d’élaborer une nouvelle politique d’endettement viable, susceptible de permettre à la Banque de traiter plus efficacement les problèmes d’endettement croissant des PMR.** En effet, la politique en vigueur a montré ses limites, non seulement dans sa portée globale, mais également dans sa mise en œuvre limitée. La nouvelle politique renforcera également le partenariat et la collaboration de la Banque avec la Banque mondiale, le FMI et d’autres BMD qui ont entrepris récemment une action analogue.
6. **Le reste du document est structuré comme suit.** Après cette introduction, la section II passe en revue l’expérience de la Banque dans la mise en œuvre de la politique relative à l’accumulation de dettes à taux non concessionnel. La section III expose en détail les raisons justifiant la révision de la

<sup>4</sup> L’initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale. En 2005, pour contribuer à l’accélération des progrès vers les Objectifs de développement soutenable (ODD) des Nations Unies (ODD), l’Initiative PPTE a été complétée par l’Initiative d’allègement de la dette multilatérale (IADM).

<sup>5</sup> L’annexe 1 fournit de plus amples informations sur les données économiques et financières relatives à la dette souveraine africaine.

PGBADNC. La section IV présente la nouvelle politique. La section V revient en détail sur les mécanismes de mise en œuvre et la section VI présente les conclusions.

## II. EXPÉRIENCE EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

### 2.1 *Enseignements tirés de l'expérience de la Banque*

**7. La PGBADNC, approuvée par le Conseil d'administration en 2008, a été adoptée pour traiter de la question des emprunts non concessionnels.** Cette politique a été conçue pour prendre en compte la viabilité de la dette dans la détermination de l'utilisation et de l'allocation des ressources non concessionnelles et autres ressources aux PMR. La politique, qui était étroitement alignée sur celle de l'IDA en matière d'emprunts non concessionnels et sur la Politique relative aux plafonds d'endettement du FMI, était fondée sur une approche à deux volets consistant à : i) renforcer la coordination des actions des créanciers autour du Cadre commun de viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale, et ii) dissuader l'accumulation incontrôlée des dettes non concessionnelles en appliquant des mesures de conformité. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique n'a pas été uniforme<sup>6</sup>, comme l'explique en détail l'analyse du Bureau d'évaluation indépendante du développement (BDEV).

#### *Coordination des actions des créanciers*

**8. La PGBADNC a produit des résultats positifs dans les interventions liées aux partenariats, à la coordination des actions et au renforcement des capacités.** Il s'agit notamment d'une participation de la Banque aux exercices prospectifs d'analyse de la viabilité de la dette (AVD) du FMI/IDA, y compris le partage d'informations sur les emprunts non concessionnels. La Banque a également pris part à des opérations conjointes de sensibilisation avec d'autres banques multilatérales de développement et des donateurs bilatéraux, par le biais de séminaires et d'ateliers de sensibilisation, pour amener tous les acteurs à adopter le Cadre de viabilité de la dette comme approche commune des créanciers en matière de concessionnalité. Depuis l'adoption de la PGBADNC, la Banque a aussi renforcé sa collaboration avec d'autres partenaires, notamment l'Association internationale de développement<sup>7</sup>, afin d'améliorer la qualité des données, de l'enregistrement et des rapports sur la dette, et de renforcer les capacités des PMR en matière de gestion de la dette, de la macroéconomie et du budget<sup>8</sup>.

#### *Mesures de conformité*

**9. Les mécanismes internes nécessaires à l'application des mesures de conformité n'ont pas été mis en place.** Deux éléments clés prévus dans la PGBADNC, à savoir i) un comité interdépartemental chargé de suivre l'état des emprunts non concessionnels et ii) des clauses exigeant l'établissement de rapports sur les nouveaux emprunts non concessionnels dans tous les accords de don et de prêt du FAD, n'ont pas été institués. Par conséquent, la Banque n'a pas été en mesure de contrôler le respect de la politique en matière d'ADNC.

**10. La notification préalable par les emprunteurs de leurs projets d'emprunts non concessionnels était censée améliorer la planification et la gestion de la dette des gouvernements et la capacité de décision des créanciers, contribuant ainsi à une gestion efficace de la dette.** Ce mécanisme était destiné à décourager les pays de dépasser les limites de leur dette non concessionnelle. Les sanctions pour non-respect des politiques étaient prévues au titre de la politique. Cependant, elles seraient levées à titre exceptionnel, sur la base de considérations propres au pays et au projet. Les exceptions devaient être accordées principalement pour les prêts non concessionnels destinés au financement de projets présentant des taux de rentabilité financière et économique élevés. En l'absence

<sup>6</sup> Dans cette section, la politique fait référence à la fois à la « Politique de la Banque relative à l'accumulation de dettes à taux non concessionnels », datée du 22 mai 2008, et aux « Amendements à la politique de la Banque relative à l'accumulation de dettes à taux non concessionnels », datés du 26 avril 2011.

<sup>7</sup> La Banque participe à la Facilité de gestion de la dette (DMF) de la Banque mondiale et du FMI. La DMF-III est en cours de préparation en vue de sa mise en œuvre. La BAD prévoit de jouer un rôle plus important, en tant que partie prenante et en tant que pourvoyeur et coordinateur de l'assistance technique en matière de gestion de la dette sur le continent. Elle fera partie du Conseil des partenaires chargé de la mise en œuvre proposée, et discute de la possibilité d'être retenue comme partenaire dans la mise en œuvre de la facilité.

<sup>8</sup> Le Département de la gouvernance de la Banque a contribué au renforcement des capacités de 31 PMR en matière de gestion de la dette et d'établissement de rapports depuis 2010, à travers une assistance technique, un appui institutionnel aux projets, et des opérations d'appui programmatique.

de la clause juridique exigeant la déclaration de la dette mentionnée ci-dessus, la politique n'a pas eu d'impact sur l'obligation de notification préalable.

**11. La PGBADNC était censée être mise en œuvre au moyen des directives opérationnelles approuvées par le Comité des opérations, en novembre 2011.** Cependant, des dispositions essentielles - notamment la réduction du volume des prêts et l'ajustement des conditions de prêt du FAD en cas de manquement - n'ont pas été appliquées faute de dispositions juridiques appropriées dans les accords de prêt.

**12. Les dispositions relatives aux mesures d'incitation et de dissuasion n'ont pas affecté les politiques publiques liées à la dette dans les pays bénéficiaires des ressources du FAD.** En fait, ces mesures, qui prévoyaient des réductions de volume et des modifications des échéances et/ou des taux d'intérêt, n'ont pas été mises en application. Cela s'est produit dans un contexte où le nouveau paysage de financement remettait en question l'approche dissuasive face aux ressources limitées à disposition des pays FAD. Le financement concessionnel était en recul relatif et ne correspondait pas aux besoins de financement croissants des pays à faible revenu. En effet, de nombreux pays à faible revenu avaient accès à d'importants volumes de financement non concessionnel, qui dépassaient largement ce qui leur était alloué par les canaux concessionnels des partenaires classiques comme la BAD et la Banque mondiale.

**13. Le manque d'action conjointe de la part des créanciers a également réduit l'impact de la politique.** Les mesures de dissuasion financière, à appliquer en cas de violation de la politique, n'étaient pas cohérentes entre les BMD et entre les autres partenaires de développement. L'application des mesures de la PGBADNC en Afrique a été déclenchée simultanément par la BAD et la Banque mondiale dans un seul pays (Éthiopie), après que l'évaluation de la soutenabilité de sa dette a fait état d'une détérioration, passant d'un risque modéré à un risque élevé de surendettement en décembre 2018. Toutefois, il y a eu dissension quant à l'application de ces mesures<sup>9</sup>.

**14. Les pays FAD sont désormais confrontés à des défis plus importants en matière de viabilité de la dette, au-delà de la question spécifique des subventions croisées.** La plus grande disponibilité des ressources financières dans les années 2010 a facilité des emprunts importants par les pays FAD, sans impact soutenable sur la croissance et le progrès social<sup>10</sup>. Les stratégies d'investissement et la gouvernance ont également été sous-optimales, dans certains pays, pour stimuler une croissance qualitative par une utilisation efficace de la dette. En outre, l'émergence de nouveaux créanciers a entraîné un certain manque de transparence qui a notamment pris la forme de dettes cachées.

**15. Une évaluation indépendante de la PGBADNC par BDEV a été finalisée en août 2021.** Ses principales conclusions et les enseignements tirés ont été intégrés dans le document de la politique. Les recommandations du rapport d'évaluation indiquent que la nouvelle politique doit avoir des objectifs stratégiques clairs et tenir compte du niveau de volonté politique et de la faisabilité juridique. Les recommandations soulignent également la nécessité de mettre davantage l'accent sur les données et la transparence et de veiller à une forte appropriation de la politique et à sa cohérence avec la SDFP de l'IDA. L'annexe 2 donne plus de détails sur les enseignements tirés et les recommandations de BDEV.

---

<sup>9</sup> En ce qui concerne la Banque mondiale, l'Éthiopie a reçu des ressources de l'IDA, à des conditions durcies (50 % de crédit et 50 % de don), bien que le risque d'endettement se soit accru au point de devenir un risque élevé de surendettement, conformément à l'examen de la PGBADNC. Pour la Banque africaine de développement, tous les prêts du FAD ont été convertis en dons, conformément aux directives du FAD.

<sup>10</sup> Le FMI (date, référence) estime que la réalisation du programme des objectifs de développement soutenable (ODD) nécessiterait des dépenses supplémentaires représentant 15,4 % du PIB des pays à faible revenu en 2020. Un investissement de ce niveau impliquerait des emprunts cumulés d'environ 2 000 milliards d'USD à lever à des conditions commerciales (à partir d'un encours de 93 milliards d'USD). Un emprunt d'une telle ampleur nécessiterait une augmentation massive des intérêts et des vulnérabilités globales (à moins d'une très forte amélioration de l'efficacité des investissements).

## 2.2 *Expérience des banques multilatérales de développement*

### **Banque mondiale**

16. **Il ressort d'une revue de la politique de la Banque mondiale en matière d'emprunts non concessionnels en 2019 que** celle-ci a globalement eu un impact positif, mais limité. En effet, elle a permis aux pays de prendre des mesures pour réduire la vulnérabilité liée à leur dette, mais certains aspects de la mise en œuvre de la politique doivent être améliorés, notamment la couverture des pays et de la dette, la rationalisation du processus décisionnel interne, ainsi que la transparence et la communication des décisions au titre de la Politique en matière d'emprunt non concessionnel (NCBP). En raison de son impact limité, une autre politique plus exhaustive et plus ambitieuse a été proposée.

17. **En effet, en juillet 2020, la Banque mondiale a remplacé sa politique d'emprunt non concessionnelle par une Politique plus élargie de financement soutenable du développement (SDFP)**<sup>11</sup>. La nouvelle politique se propose d'« aider tous les pays membres de l'IDA à définir une trajectoire de financement du développement soutenable qui renforce les progrès vers la réalisation du programme de développement 2030 », en s'appuyant sur deux piliers : i) un programme d'amélioration de la soutenabilité de la dette qui incite les pays épingleés en jaune et rouge, selon l'AVD, à contenir leur dette et ii) un programme de sensibilisation des créanciers pour favoriser l'échange d'informations et le dialogue, y compris la coordination des actions entre les BMD, pour contribuer à l'atténuation des risques liés à la dette.

18. **Le programme d'amélioration de la viabilité de la dette prévoit de constituer des réserves sur l'allocation concessionnelle des pays.** La Banque mondiale retiendra 10 % de l'allocation IDA pour les pays à risque modéré et 20 % pour les pays à risque élevé pour chaque exercice budgétaire en cas de non-respect des actions de politique et de performance<sup>12</sup> (APP).

19. **L'expérience préliminaire de l'IDA au titre de la SDFP, après un an de mise en œuvre, montre que 55 pays IDA avaient approuvé des APP au cours de l'exercice 2021.** Ces APP sont réparties entre trois objectifs politiques principaux : la transparence de la dette, la viabilité budgétaire et la gestion de la dette. Environ 60 % de ces mesures ont été appliquées en tant que déclencheurs de décaissements dans le cadre d'opérations d'appui budgétaire. La Banque mondiale indique que 93 % des pays IDA qui ont accepté de préparer des APP les ont mis en œuvre de manière satisfaisante, ce qui a permis d'améliorer la transparence et la gestion de la dette. Selon la Banque mondiale, les premiers enseignements tirés de la première année de mise en œuvre de la SDFP montrent que les APP ont été déterminants dans les efforts de l'IDA pour soutenir le développement institutionnel des pays en vue d'une meilleure gestion de la dette, de sa transparence et de la viabilité budgétaire. La Banque mondiale considère que « *les discussions stratégiques sur les vulnérabilités liées à la dette, contrairement au passé, constituent désormais une composante essentielle du dialogue avec les pays et de la programmation annuelle avec ces derniers* ». La Banque mondiale mentionne également que les activités du PCO au cours de l'exercice 2021 étaient essentiellement axées sur le point de la mise en œuvre de la SDFP, la sensibilisation ciblée des partenaires de développement et l'exploration des possibilités de collaboration avec les banques multilatérales de développement (BMD) et les partenaires bilatéraux<sup>13</sup>.

### **Fonds monétaire international**

20. **Une analyse de la DLP du FMI a révélé des défis majeurs dans la mise en œuvre**, notamment la migration hors bilan des risques liés à la dette et des problèmes de transparence de la dette de manière plus générale (dont les conditions et modalités des prêts). On a également constaté une tendance à une

<sup>11</sup> L'annexe 3 propose une comparaison des nouvelles politiques.

<sup>12</sup> Les APP sont les fondements de la politique de financement soutenable de la Banque mondiale (présentée en détail à l'Annexe 4). Le respect des APP affecte l'allocation financière de l'IDA. Même si la BAD n'utilisait pas les APP dans le calcul de ses allocations des ressources FAD, cela permettrait aux pays d'atteindre ces objectifs grâce à l'assistance technique et à d'autres opérations. La Banque alignerait étroitement ses conseils en matière de politique et son soutien connexe sur les APP, le cas échéant.

<sup>13</sup> La mise en œuvre des APP de 2021 a été évaluée entre mai et juillet 2021. Pour les pays affichant une performance insatisfaisante, des ressources ont été mises de côté pour leurs allocations pays IDA au titre de l'exercice 2022.

mise en œuvre plus stricte que prévu de la politique dans les pays tributaires de financements concessionnels et présentant un risque modéré de surendettement. La politique n'était pas adaptée aux pays qui dépendent normalement de financements concessionnels, mais qui ont récemment commencé à accéder aux marchés financiers internationaux à une grande échelle, où les conditionnalités de la dette n'étaient pas bien alignées sur leur nouveau paysage de crédit.

21. **En octobre 2020, le FMI a révisé sa politique des plafonds d'endettement. Ces révisions ont été étroitement coordonnées avec les réformes qui sous-tendent la nouvelle SDFP de la Banque mondiale.** La nouvelle DLP offre aux pays plus de souplesse dans la gestion de leur dette, le cas échéant, tout en prévoyant des garanties pour préserver ou rétablir la viabilité de la dette, notamment en :

- encourageant davantage les divulgations de la dette au FMI ;
- permettant une meilleure adaptation des conditionnalités de la dette pour les pays qui ont normalement recours à des financements concessionnels et qui ont également accès aux marchés financiers internationaux ;
- offrant une plus grande marge d'emprunt aux pays qui ont normalement recours à des financements concessionnels (sous réserve de garanties) ;
- précisant la définition et la mesure de la dette concessionnelle.

### **III. JUSTIFICATION DE LA RÉVISION DE LA POLITIQUE RELATIVE À L'ACCUMULATION DE DETTES À TAUX NON CONCESSIONNELS**

22. **La PGBADNC a perdu de sa pertinence et doit être révisée pour soutenir les besoins opérationnels de la Banquet des Pays Membres Régionaux dans le contexte de la vulnérabilité croissante à la dette.** La PGBADNC a initialement été conçue pour traiter le problème de la subvention croisée des financements concessionnel et non concessionnel. Les questions qui devraient être au cœur de la politique qui lui a succédé sont beaucoup plus vastes. Il s'agit essentiellement de la viabilité globale de la dette par une transparence et une gestion judicieuses de la dette afin de renforcer la viabilité budgétaire et la coordination des actions entre tous les créanciers, dans un contexte où le paysage du financement du développement a radicalement évolué. Le rôle croissant des nouveaux créanciers et l'importance relativement moindre des financements concessionnels doivent être reconnus grâce à une coordination renforcée avec les créanciers, tant en termes de transparence que de dialogue global avec les pays.

23. Compte tenu de la nécessité d'assurer une bonne cohérence entre la nouvelle politique du Groupe de la Banque et les politiques de la Banque mondiale et du FMI, et de renforcer la coordination existante, des changements pertinents et appropriés s'imposent pour refléter les récents changements intervenus dans les politiques des BMD en matière de dette. Pour garantir que son cadre de politique reste pertinent, la Banque doit adapter et prendre en compte les dynamiques politiques dans son environnement. En effet, les politiques, le dialogue et l'assistance technique de la Banque s'inscrivent dans un environnement plus large où les partenaires bilatéraux et internationaux participent aux prêts et à la définition des meilleures pratiques. En outre, l'alignement permet aux BMD d'avoir collectivement plus d'impact sur les questions de politiques identifiées conjointement.

24. **Au regard de ce qui précède et pour répondre aux préoccupations croissantes concernant la dette,** la Direction propose, **dans le cadre de la 7<sup>e</sup> augmentation générale du capital (AGC-VII) et des engagements au titre de la 15<sup>e</sup> reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD-15),** de réviser la politique en vigueur en matière d'accumulation de dettes à taux non concessionnels. L'objectif est d'aider tous les bénéficiaires des ressources du FAD à prendre des mesures stratégiques en matière d'emprunt, qui les placent sur une trajectoire d'endettement soutenable et renforcent leur viabilité budgétaire

## IV. NOUVELLE POLITIQUE D'ENDETTEMENT VIABLE

### 4.1 *Vision et objectifs*

25. **La vision de la Banque concernant la politique est de soutenir des pratiques d'endettement viable par les bénéficiaires des ressources du FAD (pays exclusivement FAD et pays à financement mixte).** Conformément à cette vision, l'objectif primordial de cette politique est d'aider les bénéficiaires des ressources du FAD à suivre des pratiques d'endettement viable en vue d'une croissance inclusive et soutenable. Pour ce faire, la Banque utilisera ses ressources financières, son appui opérationnel et son pouvoir de mobilisation.

26. **La présente politique a une portée plus large que celle de la politique relative à l'ADNC.** Il couvre non seulement la question de la subvention de la dette non concessionnelle par la dette concessionnelle, mais encore des volets clés de la viabilité de la dette, notamment la gestion et la transparence de la dette. Ces aspects constitueront un élément clé de la politique.

### 4.2 *Principes directeurs*

27. **Les principes ci-après régiront la mise en œuvre de la Politique d'endettement soutenable du Groupe de la Banque :**

- **Appropriation :** la mise en œuvre de la politique<sup>14</sup> sera arrimée aux stratégies de gestion de la dette et aux autres documents stratégiques pertinents des pays afin d'assurer la pleine appropriation par toutes les parties prenantes de l'écosystème de gestion de la dette au niveau national.
- **Sélectivité :** la mise en œuvre sera sélective. La priorité sera accordée aux interventions efficaces et porteuses d'impact en tenant compte du pouvoir fédérateur de la Banque et de son additionnalité.
- **Flexibilité et adaptation :** la politique prévoit une certaine flexibilité pour s'adapter aux contraintes des économies politiques et des structures économiques de certains pays, ainsi qu'aux dynamiques induites par les chocs externes. Les interventions seront adaptées au contexte spécifique des pays FAD, pour refléter les différents niveaux de leurs vulnérabilités structurelles.
- **Partenariats et coordination :** le Groupe de la Banque continuera de renforcer ses partenariats et ses mécanismes de coordination des actions avec les principales parties prenantes concernées par la gestion de la dette. Conformément aux principes fondamentaux du financement soutenable de la dette (présentés en détail à l'annexe 4) et aux recommandations du G20 concernant l'utilisation des appuis budgétaires (2021), le Groupe de la Banque continuera de forger de nouveaux partenariats avec des créanciers non classiques dans l'esprit du Cadre commun pour le traitement de la dette, au-delà de l'initiative de suspension du service de la dette de 2020<sup>15</sup>, l'objectif étant de promouvoir la transparence des indicateurs macroéconomiques et des évaluations de la viabilité de la dette. En outre, une plus grande priorité sera accordée à l'exploitation des ressources techniques et des compétences des partenaires de développement, grâce à la collaboration, à l'assistance technique, au partage des coûts et à la mise en commun de l'expertise pour atteindre des objectifs communs.

<sup>14</sup> Grâce à des plans d'action glissants visant à atténuer la vulnérabilité liée à la dette.

<sup>15</sup> Le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de la DSSI (Cadre commun) est une initiative approuvée par le G20 et le Club de Paris, en novembre 2020 pour soutenir, de manière structurelle, les pays à faible revenu dont les niveaux d'endettement sont insoutenables.

#### 4.3 *Piliers de la politique*

28. **L'évaluation de la politique relative à l'ADNC, les enseignements tirés de la mise en œuvre de la politique, les consultations internes approfondies des parties prenantes ainsi que les discussions intenses avec les institutions sœurs et le travail de connaissance de la Banque sur les vulnérabilités liées à la dette donnent à penser que deux piliers clés sont pertinents et efficaces, en tant que priorités fondamentales, pour permettre de remédier aux vulnérabilités croissantes liées à la dette de l'Afrique : i) la gestion et la transparence de la dette et ii) les partenariats et la coordination des actions. Le choix des interventions qui seront effectivement intégrées dans le programme opérationnel du Groupe de la Banque se fera sur une base sélective, en tenant compte des priorités et des contraintes des PMR, des ressources dont dispose le Groupe de la Banque, de ses capacités et de son additionnalité par rapport aux autres pourvoyeurs d'aide au développement.**

##### **Pilier 1 : Gestion et transparence de la dette**

###### **# 1 Mise en œuvre des actions de politique convenues pour soutenir la gestion et la transparence de la dette**

29. **La Banque instituera des actions politiques convenues (APC) dans son dialogue et ses opérations avec les autorités, comme cadre pour des mesures stratégiques spécifiques liées à la dette.** Ces APC, à définir conjointement par le PMR et la Banque, viseront des mesures spécifiques liées à la gestion et à la transparence de la dette. Ces APC seront des objectifs mesurables, assortis de délais et réalistes, fixés pour le pays. Ils viendront en complément ou seront fortement alignés sur les actions de politique et de performance (APP) de la Banque mondiale qui sont pertinentes pour les objectifs opérationnels de la Banque. Les mesures d'incitation se renforcement mutuellement avec l'assistance technique du Fonds Monétaire International et les APP de la Banque Mondiale pour soutenir nos objectifs conjoints d'améliorer la gestion de la dette et sa transparence. Tous les bénéficiaires du FAD présentant un risque modéré ou élevé de surendettement devraient définir des APC avec la Banque. Cependant, les APC n'auront pas d'impact sur les allocations du FAD en amont. Aux fins d'allocation, le cadre opérationnel du FAD continuera d'être le document d'orientation.

30. **Pour les pays bénéficiaires des ressources du FAD à risque modéré ou fort de surendettement, les OAP prévoiront des APC spécifiques liés à la gestion et à la transparence de la dette,** car ils constituent une mesure d'incitation majeure à la mise en œuvre des réformes stratégiques. Cette approche sera conforme aux critères d'éligibilité spécifiques de la politique relative aux OAP<sup>16</sup>. En concertation avec le pays bénéficiaire, l'accent sera particulièrement mis sur l'harmonisation avec les actions de politique et de performance (APP) et le respect des limites d'endettement de la Banque mondiale, dans le cadre de la SDFP et/ou de la politique des plafonds de la dette du FMI tout en mettant également à profit les études analytiques telles que l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DEMPA) et la consultation de l'Article IV. La Banque veillera à ce que les APC comportent des mesures permettant d'anticiper les problèmes d'endettement ou de répondre aux principales préoccupations liées à la transparence et à la gestion de la dette avant qu'ils ne surviennent. La Banque s'appuiera également sur son dialogue sur les politiques concernant les questions liées à la transparence, à la viabilité et à la gestion de la dette, lors de la réalisation d'évaluations spéciales du risque et de la solvabilité, de manière à inciter au respect des APC. Veuillez-vous référer à l'annexe 5 pour plus de détails sur les APC.

*Alignement/mise en œuvre des directives opérationnelles du cadre d'allocation des ressources du FAD en vue de la viabilité de la dette.*

<sup>16</sup> La Banque prend en compte les critères ci-après pour l'éligibilité de l'OAP: i) engagement en faveur de la réduction de la pauvreté, de la croissance inclusive et des réformes ; ii) capacité institutionnelle (système de GFP) ; iii) stabilité du cadre macroéconomique ; iv) stabilité politique ; et v) harmonisation et alignement du soutien de la Banque sur celui d'autres partenaires.:

31. **Les directives prévoient des dispositions (dont les détails figurent à l'annexe 7) à l'appui des deux objectifs de la politique en vigueur.** Les ajustements au cadre d'allocation des ressources du FAD-15 fournissent de solides incitations aux pays qui sont sur une bonne trajectoire macroéconomique, notamment en matière de politique budgétaire et de dette. Les éléments clés sont les suivants :

- L'approche du volume modifiée applique une décote à l'allocation basée sur la performance (ABP) de 20% sur la partie don de chaque pays<sup>17</sup>. La gestion et la transparence de la dette influencent fortement la notation de l'évaluation des politiques et des institutions du pays.
- Les dons et les prêts sont ajustés pour tenir compte de la détérioration de l'AVD d'un pays au cours de l'année, dans le cadre du système de signalisation (feux tricolores)<sup>18</sup>.
- La flexibilité est utilisée pour réaffecter les ressources découlant des annulations.

#### *Renforcement des capacités, assistance technique et instruments de financement appropriés*

32. **La réalisation des APC par les PMR nécessitera un soutien opérationnel de la Banque.** Les actions spécifiques relatives à la transparence de la dette et à la gestion des investissements publics bénéficieront d'un soutien adapté de la Banque, en étroite collaboration avec d'autres partenaires de développement. Un plan d'action glissant définira les modalités d'intervention de la Banque, les instruments et les étapes spécifiques dans le domaine de la gestion de la dette. Il s'appuiera sur les principes directeurs de la politique. Le plan d'action multidimensionnel pour l'atténuation des vulnérabilités à la dette en Afrique (2021-2023) (Plan d'action sur la dette ou DAP) et ses versions ultérieures offrent une feuille de route pour le renforcement des capacités et l'assistance technique de la Banque. Les vulnérabilités des pays BAD à la dette continueront d'être abordées dans le cadre de la mise en œuvre des instruments actuels au sein de la Banque, notamment les opérations à l'appui des réformes, l'assistance technique aux pays à revenu intermédiaire et le DAP.

33. **La Banque restera activement engagée dans la coordination de la réponse au renforcement des capacités de gestion de la dette** sur le continent par son adhésion au Conseil des partenaires de mise en œuvre du Cadre de gestion de la dette (CGD). Elle continuera à fournir des conseils personnalisés sur la gestion de la dette souveraine par la conception et l'application d'outils analytiques, la fourniture de services consultatifs sur mesure et le soutien à la mise en œuvre, la formation et l'apprentissage entre pairs.

### **Pilier 2 - Coordination des actions et partenariats**

#### *Coordination des actions avec d'autres BMD, partenaires de développement et bailleurs de fonds*

34. **Le succès de la mise en œuvre de cette politique nécessitera une forte coordination des actions avec les PMR, les BMD, les créanciers bilatéraux, les créanciers privés et autres parties prenantes concernées.** Le Cadre commun peut être utilisé pour relever un large éventail de défis liés à la dette souveraine dans les pays pouvant prétendre à la DSSI. Pour les pays où la dette publique n'est pas soutenable, le Cadre Commun peut offrir une restructuration de fond de la dette avec une réduction de la valeur actualisée nette de la dette à un niveau suffisant pour rétablir la viabilité (annexe 10). La Banque renforcera sa collaboration avec d'autres banques multilatérales de développement et institutions financières internationales en ce qui concerne la mise en œuvre des cadres d'allocation de ressources et des politiques d'endettement/financement. Une bonne complémentarité et cohérence entre les APC de la Banque et les APP de la Banque mondiale contribuera à bâtir un partenariat plus solide sur lequel les autres créanciers pourront s'appuyer pour soutenir la viabilité de la dette des PMR. Guidé par les principes fondamentaux du financement soutenable (détailé en annexe 4), le Groupe de la Banque incitera tous les créanciers à mettre un accent particulier sur le partage de l'information et la transparence.

<sup>17</sup> Pour la période du FAD-15, la répartition est la suivante : 12,6 % vont aux frais administratifs et 7,4 % sont réaffectés aux pays en trajectoire de réformes positives, telles que mesurées par leurs politiques de gestion macroéconomique (groupe A, EPIP).

<sup>18</sup> Le système de signalisation est un cadre d'allocation des dons qui fait varier le niveau de concessionnalité en fonction du risque de surendettement tel que défini dans l'évaluation de la viabilité de la dette (faible risque de surendettement = vert, risque moyen de surendettement = orange, risque élevé de surendettement = rouge)

## *Établissement de partenariats stratégiques*

35. **La Banque instaurera des partenariats stratégiques avec d'autres partenaires de développement**, notamment la Banque mondiale, le FMI et les principaux partenaires bilatéraux en vue de la mise en œuvre de sa politique. Une double approche sera suivie : au niveau mondial, dans le cadre du G20 et de l'Institut de la Finance Internationale, nous intensifierons le dialogue avec les créanciers non traditionnels et les créanciers privés pour que la question de la transparence devienne centrale dans l'architecture du développement. Sur ce point, nous travaillerons en étroite collaboration avec la Banque mondiale, le FMI et d'autres BMD. Pour éviter que les pays emprunteurs n'aient à supporter des coûts de transaction pour se conformer aux diverses politiques des BMD, la Banque s'attachera à collaborer étroitement avec la Banque mondiale sur les APP, à travers des plateformes nationales (ou tout autre cadre de collaboration pertinent) en tirant parti de sa forte présence sur le terrain.

36. **La Banque continuera de renforcer la coopération avec les organisations internationales et les principaux groupes de réflexion régionaux engagés dans le dialogue sur la gestion de la dette.** Cette approche permettra de sensibiliser le public et de renforcer le rôle des organes de contrôle sur les questions liées à la gestion de la dette. Un accent particulier sera mis sur le soutien à la mise en place de processus soutenables, axés sur la transparence, la responsabilité et le rôle précis des institutions clés, comme les parlements dans le suivi de l'ensemble des activités d'emprunt.

## **V. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE**

### **5.1 Dispositions opérationnelles**

37. **La politique énonce les principes généraux de l'approche de la Banque dans la gestion des vulnérabilités à la dette.** La mise en œuvre de la politique sera essentiellement assurée par le plan d'action sur la dette (2021-2023) et ses versions ultérieures. Le plan d'action définit les fonctions et les responsabilités, une théorie du changement et un cadre de mesure des résultats. La mise en œuvre sera également étayée par les modalités opérationnelles de la stratégie de la gouvernance économique en Afrique et ses itérations futures<sup>19</sup>. Elle s'appuiera sur l'approche « Une seule Banque », qui garantit une coordination adéquate des actions au sein de la Banque, et des mécanismes de suivi cohérents.

---

<sup>19</sup> La stratégie de gouvernance économique en Afrique du groupe de la Banque africaine de développement (2021 -2025), SEGA, ADF/BD/WP/2020/213/Rev.1, février 2021

## 5.2 *Dispositions institutionnelles*

### Coordination interne

38. **Dans la structure de la Banque, les questions liées à la dette concernent différents départements, notamment ceux en charge des politiques, de la mobilisation des ressources, de la trésorerie, de la gestion des risques et le complexe de l'économiste en chef.** La mise en œuvre de la politique d'endettement viable requiert une approche coordonnée et bien ciblée qui rassemble toutes les parties prenantes clés de la Banque. La Banque mettra en place un mécanisme de coordination interne des actions, à travers un comité interdépartemental sur la dette qui sera présidé par l'économiste en chef. La mise en place d'un comité interdépartemental sur la dette permettra de renforcer les synergies au sein de la Banque sur les questions de dette et d'assurer un suivi et une supervision adéquats de la politique et du plan d'action. Le comité se réunira régulièrement pour coordonner et suivre la mise en œuvre du DAP, ce qui favorisera la création de synergies entre les départements chargés des questions relatives à la dette. Le comité sera notamment chargé des actions suivantes :

- s'assurer que toutes les initiatives des pays bénéficiaires des ressources du FAD, liées à la dette, sont alignées sur la politique d'endettement viable du Groupe de la Banque ;
- Suivre les développements de la dette souveraine dans les Pays Membres Régionaux et s'assurer de l'exécution des obligations de la Banque au regard des initiatives de gestion de la dette
- Assurer des synergies en recensant, en consolidant et en coordonnant les engagements de la Banque en regard du travail sur la dette préparer des rapports de suivi annuels sur la mise en œuvre de la politique d'endettement viable du Groupe de la Banque.
- Suivre la mise en œuvre du plan d'action sur la dette (2021-2023) et ses versions ultérieures.

### Suivi, établissement de rapports, évaluation et revue de la politique

39. **La Banque présentera régulièrement des rapports au Conseil d'administration sur la mise en œuvre de la politique.** Le comité interdépartemental sur la dette soumettra un rapport annuel au Conseil. Une première évaluation par la Direction de la mise en œuvre de cette proposition se fera trois ans après son approbation par le Conseil. La Banque poursuivra également l'évaluation de la nécessité d'aligner et de réviser d'autres politiques et processus pertinents, en tenant compte de l'évolution de ses besoins ainsi que des ajustements et réformes introduits par d'autres institutions financières internationales, susceptibles d'affecter le financement des programmes de développement des PMR. Cinq ans après l'approbation de cette politique par le Conseil, il sera procédé à une évaluation indépendante.

### Risques liés à la mise en œuvre

40. **De nombreux facteurs pourraient remettre en cause la mise en œuvre de la politique.** Ces risques peuvent également évoluer dans le temps. Une atténuation proactive des risques est nécessaire pour réduire au minimum ces facteurs. Les risques ci-dessous sont identifiés avec les mesures d'atténuation connexes.

**Tableau 1 : Risques et mesures d'atténuation**

<b>Risques</b>	<b>Mesures d'atténuation</b>
Les pays bénéficiaires du FAD n'ont aucun intérêt à s'engager dans des actions convenues (APC) avec la Banque.	Les APC constitueront la base du dialogue avec les PMR ciblés. Ils feront partie intégrante des conditions d'accès : i) aux ressources de la BAD pour les pays FAD, ii) au reclassement des pays et iii) à la conception des OAP. En outre, les APC seront définies de commun accord, de sorte qu'elles soient réalistes et contribuent à la viabilité de la dette du pays. La Banque aidera le pays à réaliser les APC par le biais d'une assistance technique, d'activités liées au savoir et d'autres interventions spécifiques. Par ailleurs, dans la mesure où les questions liées à la dette sont clés dans l'exécution de la Politique de Crédit de 2014 et du Cadre de Transition, le respect des APC est implicitement nécessaire dans ces politiques plus haut comme mesures d'incitation.
Redondance entre les APC de la Banque et les APP de la Banque mondiale.	La synergie et la cohérence entre les APC de la Banque et les APP de la Banque mondiale sera recherché afin de garantir que nos actions collectives ont un impact plus marqué. La coordination des actions au niveau national sera assurée grâce à des plateformes nationales, avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers. Pour ce faire, la Banque soutiendra un dialogue engagé par le gouvernement autour de ces mesures, et apportera un appui cohérent au pays, à la fois au moyen d'un financement et d'une assistance technique, pour lui permettre de mettre en œuvre ces mesures.
Les risques de gouvernance liés à l'incapacité de certains PMR à mener des politiques économiques saines et transparentes.	Grâce à la mise en œuvre de la stratégie de la gouvernance économique en Afrique et du Plan d'action multidimensionnel sur la dette, la Banque poursuivra son assistance technique pour promouvoir, auprès des PMR, des politiques efficaces en faveur de la viabilité de la dette.
Manque de compréhension de la politique entraînant des difficultés dans la mise en œuvre	La Banque s'adressera aux acteurs internes, aux PMR et aux BMD pour s'assurer de la bonne compréhension de l'objectif de la politique et de ses modalités de mise en œuvre.

## **VI. CONCLUSION**

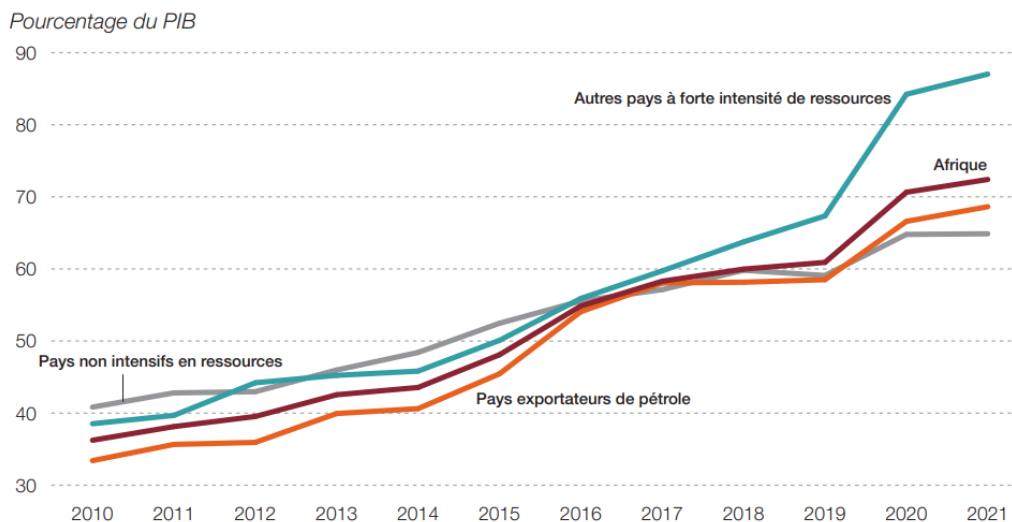
41. **Conformément à sa mission institutionnelle et à son engagement envers ses actionnaires, la Banque a conçu sa politique d'endettement viable pour soutenir les pratiques soutenables en matière d'emprunt des pays bénéficiaires des ressources du FAD.** La politique s'inspire des changements intervenus dans le paysage du financement du développement, et qui déterminent le rapport entre les dépenses publiques et la viabilité de la dette, ainsi que son impact global sur le développement des PMR. La BAD tire également des enseignements de la mise en œuvre de la politique relative à l'ADNC. La nouvelle politique s'articule autour de piliers fondamentaux qui devraient appuyer solidement la trajectoire d'endettement viable des économies des PMR.
42. **La mise en œuvre de la nouvelle politique se fera avec la souplesse nécessaire** pour hiérarchiser les actions à envisager, de manière à tenir compte de l'évolution de l'environnement opérationnel et à orienter toutes les activités de la Banque liées à la dette.
43. **Les conclusions et recommandations de BDEV ont été prises en compte pour la pleine opérationnalisation de la nouvelle politique.** Cela implique, de la part de la Direction, l'engagement de réorganiser ses mécanismes institutionnels pour assurer de manière plus efficace et efficiente la mise en œuvre de son programme d'atténuation des risques liés à la dette.
44. **La politique est soumise** à l'examen et à l'approbation des Conseils d'Administration de la Banque.

## ANNEXE 1 : VULNÉRABILITÉS CROISSANTES À LA DETTE EN AFRIQUE

1. **La vulnérabilité des pays africains à la dette publique, qui était déjà forte avant le début de la crise de la COVID-19, s'est accrue ces dernières années.** De nombreux pays africains étaient déjà au bord d'une crise de la dette en raison de l'accumulation de niveaux élevés d'emprunts au niveau national et international. En effet, le niveau d'endettement des pays africains est monté en flèche, passant de 38 % du PIB en 2011 à 61 % du PIB en 2019. Selon l'édition 2021 des Perspectives économiques en Afrique, on estime que les dépenses liées à la pandémie ont entraîné une augmentation moyenne du ratio dette/PIB de 10 points de pourcentage à la fin de 2020. Les pays qui devraient représenter l'augmentation la plus significative des niveaux d'endettement moyens globaux du continent sont ceux dont l'économie n'est pas basée sur le pétrole (voir graphique A1.1). À mesure que les niveaux d'endettement augmentent, les coûts du service de la dette, y compris les remboursements du principal et les coûts d'intérêt, exercent une pression énorme sur les pays africains dont les finances publiques sont déjà bien éprouvées par les coûts imprévus de santé et de recouvrement ainsi que des manques à gagner liés aux chocs économiques.

2. **L'accumulation récente de la dette tient essentiellement à la dépréciation du taux de change, aux charges d'intérêt croissantes, aux déficits primaires élevés, à la mauvaise gouvernance, à la faiblesse des institutions, aux programmes d'investissement public sous-optimaux et inefficaces, aux politiques inappropriées et aux chocs exogènes (par exemple, la crise des matières premières).** L'augmentation des dépenses liées à la défense pour contenir la montée des conflits et du terrorisme au Sahel et dans certains États en transition a également favorisé la hausse des niveaux d'endettement. Avant la pandémie de COVID-19, l'insécurité gagnait du terrain dans de nombreuses régions du continent. La pandémie a contribué à exacerber la situation dans de nombreux pays. Le nombre d'événements liés aux conflits - y compris la violence politique, les protestations et les émeutes - est plus élevé dans 43 pays qu'avant la pandémie.

**Graphique A1.1 : Dette publique brute (% de PIB), 2010-2021**



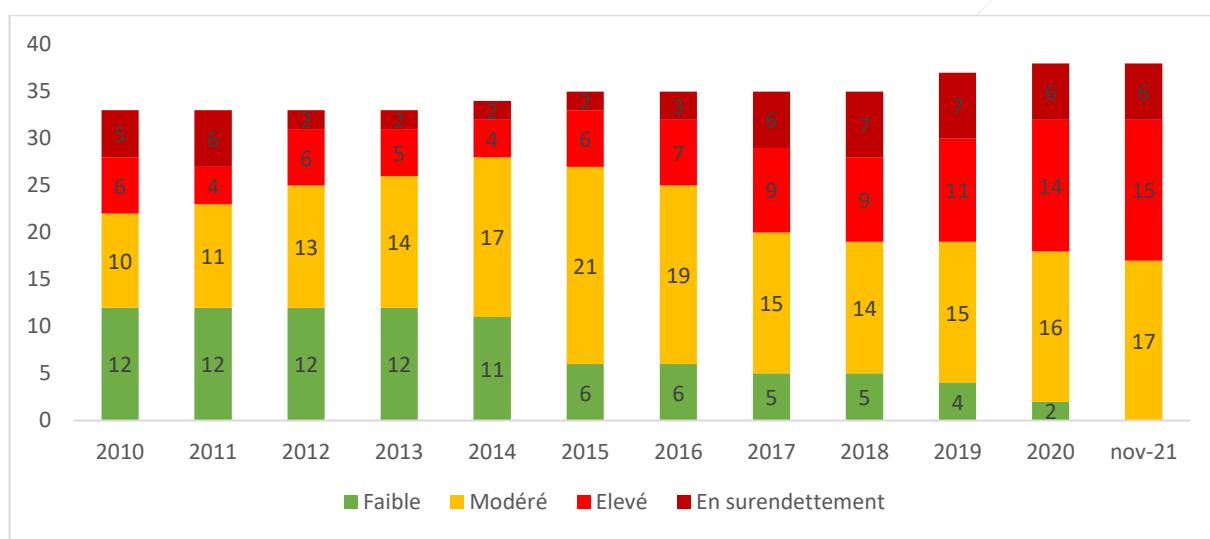
Source : BAD, Perspectives économiques en Afrique (AEO) 2021

3. **La forte croissance économique de ces dernières années a permis de baisser le taux de croissance du ratio dette/PIB**, mais n'a pas suffi pour réduire la dette en raison de l'augmentation des charges d'intérêts. Pour les exportateurs de pétrole et les autres économies à forte intensité de ressources, la décomposition montre que la dynamique de la dette a été principalement alimentée par la dépréciation du taux de change et les déficits primaires, largement dus à la volatilité des prix des matières premières. Alors que pour les économies sans ressources et dépendantes du tourisme, les dépenses d'intérêt et d'autres facteurs (engagements conditionnels, prélèvements sur les réserves) ont été les principaux moteurs.

4. **L'augmentation des niveaux d'endettement au cours de la dernière décennie a eu un impact négatif sur les notes de viabilité de la dette des pays africains en général et ceux des pays à faible revenu de la région en particulier.** De plus, les notations de crédit souverain sont en train d'être revues à la baisse pour la plupart des pays depuis qu'ils ont fait leur entrée sur les marchés financiers internationaux. Parmi les 38 pays ayant eu une note de viabilité de la dette en novembre 2021, plus de la moitié étaient confrontés à d'importants problèmes d'endettement, 6 étaient en situation de surendettement, 15 présentaient un risque élevé de surendettement et aucun pays n'affichait un faible risque (voir graphique A1.2).

5. **La récession induite par la COVID-19 en 2020 a exacerbé la fragilité de la dette, le ratio dette/PIB devant augmenter de 10 à 15 points de pourcentage pour atteindre 75 % à la fin de 2021.** La pandémie devrait également affecter le financement du développement en Afrique en perturbant les principales sources d'entrées financières : envois de fonds, tourisme, investissements directs étrangers (IDE), aide publique au développement (APD) et investissements de portefeuille. Juste avant la pandémie, le total des flux financiers vers l'Afrique représentait 10 % du PIB (210 milliards d'USD en 2019), et le continent a enregistré la croissance la plus rapide (11 %) des flux d'IDE dans le monde, selon la CNUCED (2020).

**Graphique A1.2 : Évolution du risque de surendettement extérieur, 2010- Nov. 2021**



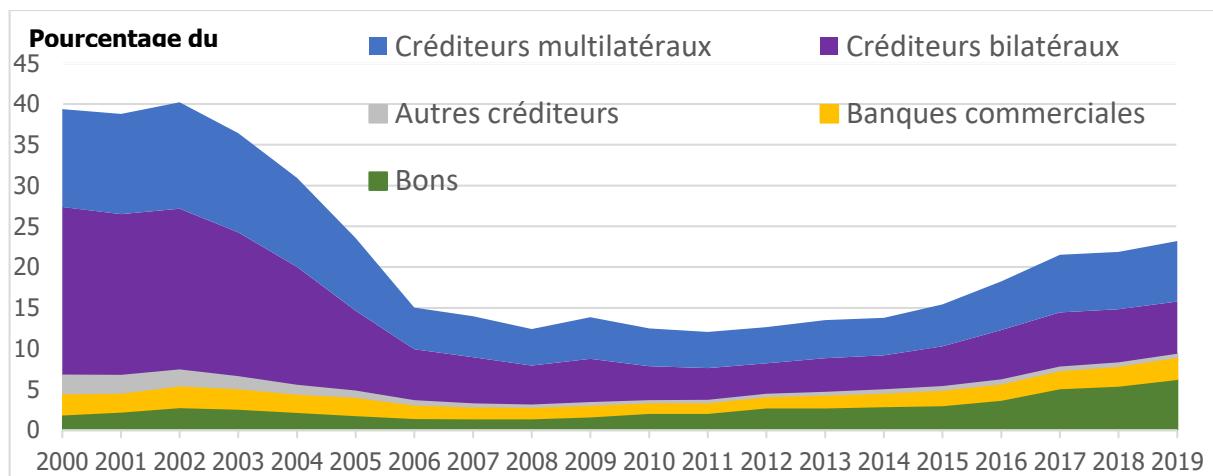
6. **Le paysage du financement du développement a connu d'importants changements ces dernières années, avec l'importance croissante de nouveaux prêteurs.** La part de la dette multilatérale dans le total des obligations au titre de la dette extérieure de l'Afrique est restée relativement stable au cours des deux dernières décennies. Le niveau de la dette bilatérale dans la dette extérieure totale a diminué de près de la moitié. Dans le même temps, cependant, la part des créanciers commerciaux (détenteurs d'obligations et banques commerciales) a plus que doublé. En mars 2021, 20 pays africains avaient émis des instruments d'euro-obligations contre seulement trois en 2001<sup>20</sup>. La contribution des créanciers commerciaux à la dette extérieure totale de l'Afrique est passée de 17 % en 2000 à 40 % à la fin de 2019 (graphique A1.2). Le service de la dette souveraine totale de l'Afrique a quasiment triplé, entre 2010 et 2019, passant de 3 339 millions d'USD à 12 443 millions d'USD.

7. **Pour une majorité d'économies de marché frontaliers, l'accès aux financements concessionnels a diminué de manière constante et persistante au cours des trois années précédant l'émission d'obligations internationales.** Ainsi, les pays ont été amenés à considérer les émissions d'obligations internationales comme une source alternative de financement pour répondre à leurs

<sup>20</sup> Au 30 septembre 2020, 43,6 milliards d'USD (équivalents) d'euro-obligations étaient en circulation dans 10 pays pouvant emprunter auprès du FAD : Angola : 8 milliards d'USD; Benin 588 millions d'USD (équivalent); Cameroun: 750 millions d'USD ; Côte d'Ivoire : 7,737 milliards d'USD (équivalent); Éthiopie: 1 milliard d'USD; Ghana: 11,75 milliards d'USD; Kenya: 6,1 milliards d'USD; Rwanda: 400 millions d'USD; Sénégal: 4,277 milliards (équivalent); et Zambie: 3 milliards d'USD.

importants besoins de développement. En outre, de nombreuses économies de marché frontalières en Afrique étaient en voie de reclassement ou devaient passer dans un avenir proche du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire et devaient donc être progressivement retirées du guichet concessionnel des institutions multilatérales.

**Graphique A1.3 : Dette décaissée en Afrique, par type de créancier, 2000-19**



Source : Banque mondiale, Statistiques de la dette internationale, 2020.

8. **La dépendance accrue à l'égard des financements extérieurs non concessionnels, aux conditions du marché, expose les pays à des risques de change et de refinancement plus élevés.** Le basculement de la composition de la dette de l'Afrique au profit de la dette extérieure non concessionnelle, financée aux conditions du marché - libellée principalement en devises (USD et Euro) - implique que les pays sont de plus en plus exposés à des risques de taux d'intérêt réels plus élevés et, plus important encore, à des risques de dépréciation du taux de change. La dépréciation de la monnaie locale entraîne une réévaluation à la hausse de la dette d'un pays et rend le service de la dette en devises plus onéreux. Cette exposition au risque d'asymétrie de devises explique en grande partie la détérioration de la dynamique de la dette.

9. **La Banque est l'un des nombreux créanciers de la dette souveraine africaine, et le service de la dette envers la Banque ne représente qu'une fraction du service total de la dette des pays membres régionaux (PMR).** Le service de la dette souveraine des pays africains envers la Banque est passé de 8 % du service de la dette globale en 2010 à 3 % en 2019 (graphique A1.3). Selon les statistiques de la Banque, le service de la dette totale envers la Banque a légèrement augmenté, passant de 260 millions d'USD en 2010 à 322 millions d'USD en 2019. Le service de la dette souveraine totale de l'Afrique sur cette période a presque triplé, passant de 3 339 millions d'USD en 2010 à 12 443 millions d'USD en 2019. L'importance relative de la Banque en tant que créancier en Afrique signifie que le traitement de la viabilité de la dette doit reposer sur des mécanismes de partenariat et de coordination solides entre tous les créanciers classiques et émergents.

10. **Si les réponses mondiales et régionales au fardeau de la dette de l'Afrique**, qui est devenu beaucoup plus insoutenable à la suite de la COVID-19, ont été opportunes et bienvenues, elles sont clairement insuffisantes. Il faut s'attaquer à la racine du problème de la viabilité de la dette africaine par des réformes de gouvernance audacieuses visant à renforcer la capacité des pays à gérer leurs finances publiques et leur dette de manière productive et transparente. Des politiques en faveur de la croissance, axées sur la diversification de l'économie, l'accélération de la numérisation et la promotion d'une concurrence libre et équitable, la transparence de la dette et les systèmes de responsabilité publique aideraient également les pays africains à remédier à leur détresse budgétaire/endettement et à reconstruire leurs économies. Le lien entre la dette, la gouvernance et la croissance doit être renforcé.

## ANNEXE 2 : ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET RECOMMANDATIONS DE BDEV

### A. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

1. **L'accumulation de la dette non concessionnelle est un facteur important du surendettement du continent. La question de la dette a dépassé le cadre de la politique initiale et devrait être considérée comme un sujet important dans un avenir prévisible.** Il y a eu une forte accentuation de la vulnérabilité liée à la dette de tous des pays bénéficiaires du FAD, et cela ne se limite pas aux pays exclusivement FAD. La vulnérabilité accrue des pays FAD à la dette se reflète dans l'augmentation, ces dernières années, du nombre de PFR africains considérés comme présentant un risque élevé de surendettement, ou déjà en situation de surendettement, sur la base des analyses de viabilité de la dette (AVD) du cadre conjoint de viabilité de la dette (CVD) Banque mondiale-FMI. Cela concerne non seulement les pays exclusivement FAD, mais aussi les pays mixtes et atypiques, qui ont été plus durement touchés.
2. **L'absence d'objectifs clairs affaiblit la base de la collaboration et de la coordination.** Lorsque l'objectif global d'une politique n'est pas clairement défini, il peut en résulter un manque de compréhension commune parmi les parties prenantes de la Banque. Il est également important de veiller à ce qu'une politique soit largement diffusée en interne et en externe, afin de garantir la sensibilisation et l'appropriation pendant la période de mise en œuvre.
3. **Une volonté politique claire et un consensus sur l'application d'une politique sont des facteurs clés de succès.** La volonté politique pour des l'exécution des politiques telles que la PGBADNC est indispensable. Leur mise en œuvre devrait être soutenue par une adhésion interne et externe suffisante et une base juridique solide, pour les mesures qui pourraient s'avérer difficiles à appliquer. L'absence de volonté politique au sein de la Banque pour mettre en œuvre la PGBADNC peut s'expliquer, en partie, par le fait que les pays FAD avaient des niveaux et des ratios d'endettement relativement faibles au début de la période de revue. Le fait que des mesures politiques essentielles contenues dans la PGBADNC n'aient pas été mises en œuvre reste toutefois problématique avec le recul, puisque la pertinence de cette politique est restée forte pendant le reste de la période d'évaluation.
4. **L'absence d'une appropriation forte d'une politique par un « défenseur » du sujet et d'un mécanisme de coordination solide peut nuire à la coordination et à la mise en œuvre efficaces de ladite politique.** Dans le cas de la PGBADNC, par exemple, plusieurs mesures n'ont pas été mises en œuvre parce qu'aucune entité n'était véritablement « responsable » de la politique et ne pouvait piloter les efforts de la Banque pour la mise en œuvre des mesures prévues.
5. **Une composante de renforcement des capacités solide peut contribuer à la réussite d'une politique.** Au moment de la conception d'une politique, les activités de renforcement des capacités devraient être clairement définies. Elles devraient être renforcées par un mécanisme de coordination et avoir des liens étroits avec les objectifs de la politique pour en garantir l'efficacité globale.
6. **Un suivi et des rapports réguliers sont essentiels pour veiller à ce qu'une politique reste pertinente et adaptée.** Des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la politique pourraient contribuer à sensibiliser, à communiquer avec les parties prenantes et à améliorer la pertinence et l'efficacité au fil du temps.

## B. RECOMMANDATIONS

### 1. Veiller à une conception rigoureuse de la nouvelle politique relative à la viabilité de la dette.

- **Il convient d'accorder une attention particulière à la définition d'objectifs politiques clairs** pour faire en sorte que toutes les parties prenantes internes et externes aient une compréhension commune et partagée des principales finalités de la politique, par exemple en élaborant des indicateurs vérifiables et mesurables pour chaque objectif.
- **Tenir compte du niveau actuel de la volonté politique et de la faisabilité juridique.** Le processus de consultation devrait permettre de s'assurer que toute mesure contenue dans la nouvelle politique est acceptée et sera appliquée, y compris la base juridique nécessaire à la mise en œuvre.
- **Assurer la cohérence de la nouvelle politique avec la SDFP de l'IDA.** Même si l'on recommande que la nouvelle politique tienne compte du contexte africain spécifique, les principales caractéristiques de la politique de l'IDA devraient également être transposées dans la nouvelle politique de la Banque en termes d'objectif global et de portée.
- **Élargir la couverture à d'autres pays.** La Banque devrait envisager la possibilité d'étendre la couverture de la future politique aux pays atypiques et mixtes face à vulnérabilité accrue de tous les pays admissibles au FAD à la dette.

### 2. Mettre davantage l'accent sur les données et la transparence.

La nouvelle politique gagnerait à mettre davantage l'accent sur les données et la transparence, mieux que la Politique de financement soutenable du développement de l'IDA, étant donné que l'accumulation de la dette non concessionnelle est un facteur important du surendettement du continent, alors qu'il y a peu de données disponibles sur la question.

### 3. Assurer une forte appropriation de la politique et renforcer la coordination au sein de la Banque.

La Banque devrait définir et établir une responsabilité claire en matière de supervision, de mise en œuvre et de suivi de la nouvelle politique, conformément à l'approche d'une seule Banque. Les rôles doivent être clarifiés aux niveaux stratégique, central et national, y compris la coordination avec les autres partenaires. Des dispositions doivent être prises pour rendre la politique opérationnelle par des activités spécifiques et pour sensibiliser la Banque et les PMR à ladite politique.

Il est recommandé de mettre en place un mécanisme de coordination fonctionnel pour assurer : i) une compréhension commune de la nouvelle politique dans tous les départements impliqués dans sa mise en œuvre, ii) un travail en synergie de ces départements, et iii) un suivi et des rapports adéquats concernant la politique.

### 4. Clarifier l'approche du renforcement des capacités en matière de gestion de la dette.

Il est conseillé à la Banque de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités de gestion de la dette pour les PMR et un programme de renforcement des capacités de surveillance interne de la dette au profit de son personnel. La Banque a besoin d'une approche plus ciblée, pour s'assurer que les actions de renforcement des capacités liées à la nouvelle politique relative à la viabilité de la dette sont explicitement articulées et mises en œuvre de manière coordonnée, y compris avec les institutions homologues, afin d'éviter les lacunes et les doublons.

### ANNEXE 3 : DIFFÉRENCES ENTRE LA PGBADNC ET LA SBP

Tableau A3.1 : Différences entre la PGBADNC et la politique

Caractéristique	Politique relative à l'accumulation de la dette non concessionnelle	Politique d'endettement viable du Groupe de la Banque
<b>Priorité</b>	Subventionner la dette concessionnelle par la dette non concessionnelle pour les pays FAD.	Viabilité globale de la dette pour les pays FAD et les pays à financement mixte.
<b>Transparence</b>	Encourager la transparence comme base d'une politique saine sans incitations liées.	La transparence est un pilier essentiel de la politique.
<b>Gestion de la dette</b>	promouvoir la bonne gestion de la dette par des mécanismes d'incitation.	L'assistance technique est orientée vers la gestion de la dette, y compris la viabilité budgétaire, et la transparence de la dette.
<b>Éléments de la politique</b>	Les mesures dissuasives sont basées sur l'AVD et la violation des DLP du FMI.	Les mesures incitatives sont plus importantes. Elles comprennent le statut au titre de l'AVD, le respect des DLP du FMI ainsi que le respect des actions de performance convenues. L'AVD et la DLP du FMI influencent directement l'allocation des ressources du FAD aux pays éligibles dans le cadre de l'approche du volume modifié du FAD. La transparence et la bonne gestion de la dette influencent directement : i) l'éligibilité aux OAP, ii) l'accès au guichet BAD pour les pays FAD, iii) l'allocation FAD pour les pays mixtes et iv) le passage à la catégorie mixte pour les pays exclusivement FAD et le passage au guichet BAD pour les pays à financement mixte.
<b>Implications financières</b>	Les conditions sont durcies et/ou les volumes réduits en cas de violation.	Statut AVD et performance en matière de gestion de la dette et impact sur la transparence : <ul style="list-style-type: none"> <li>Volume et conditions, conformément aux directives du FAD</li> <li>Éligibilité aux OAP et accès aux ressources de la BAD selon la politique de 2014.</li> <li>Ressources globales liées au changement de catégorie</li> </ul>
<b>Mesures au cas par cas versus mesures systémiques</b>	Les mesures sont appliquées au cas par cas par un comité interdépartemental. Des dérogations peuvent être accordées.	Les mesures de politique générale sont appliquées après une analyse au cas par cas par le biais d'APP nationales spécifiques.
<b>Coordination des donateurs</b>	La politique est similaire à celle de la Banque mondiale de 2006 sur les emprunts non concessionnels par les pays IDA uniquement éligibles aux subventions et les bénéficiaires de l'IADM, afin de décourager les subventions croisées. La DLP du FMI est utilisée comme référence.	La coordination avec la Banque mondiale et d'autres partenaires sur les actions politiques se fait par le biais de plateformes nationales utilisant des APP. La DLP du FMI est utilisée comme référence.

## **ANNEXE 4 : PRINCIPES FONDAMENTAUX DES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT EN MATIÈRE DE FINANCEMENT SOUTENABLE**

En octobre 2018, le Groupe de personnalités éminentes (GPE) a recommandé au G20 des réformes pratiques pour exploiter le potentiel largement inexploité de collaboration des institutions financières internationales et des autres partenaires de développement, afin de maximiser leurs contributions à l'architecture financière et à la gouvernance mondiales (G20, 2018). Parmi ces réformes figurent l'élaboration d'un ensemble de principes fondamentaux pour coordonner toutes les opérations des BMD, la mise en place de plateformes appartenant aux pays, ainsi que la création de structures de gouvernance et de dispositifs d'incitation internes qui réorientent les BMD vers l'obtention d'un plus grand impact en matière de développement. Le GPE a reconnu que les aspirations du programme de développement 2030 ne peuvent être réalisées qu'avec le maintien de la stabilité financière. L'on note également que les stratégies visant à accroître le financement du développement doivent tenir compte du fait que la dette du secteur public atteint des niveaux insoutenables dans plusieurs pays en développement. Les capacités et les ressources de développement multilatéral du monde doivent être réorganisées pour relever ces défis et obtenir un impact plus important et plus soutenable sur le développement.

### **Encadré A4.3 : Principes fondamentaux du financement soutenable de la dette**

#### **Objectif**

L'objectif des principes fondamentaux est de promouvoir le partage d'informations et la coordination par les BMD et d'autres institutions financières internationales dans la mise en œuvre des cadres d'allocation des ressources et de certaines politiques en matière de dette/financement. Ces principes ciblent toutes les BMD et autres institutions financières internationales.

#### **Politiques de financement**

- Pour les pays très vulnérables à la dette, limiter les prêts non concessionnels, le cas échéant.
- Prendre en compte la vulnérabilité liée à la dette dans les décisions d'allocation des ressources (volumes, termes, conditions de financement) :
  - Privilégier les financements plus concessionnels, notamment les dons, pour les pays plus vulnérables à la dette en s'inspirant du cadre conjoint Banque mondiale-FMI de viabilité de la dette.
  - Veiller à ce que les politiques d'allocation et les conditions de financement créent des incitations à lutter contre les vulnérabilités – pour refléter les actions de politique et de performance définies dans le cadre de la politique de financement soutenable du développement (SDFP) de la Banque mondiale ou d'une politique similaire dans d'autres institutions et de la politique relative aux limites d'endettement (DLP) du FMI pour les financements concessionnels et non concessionnels, par exemple.
  - Utiliser la méthodologie et les principes convenus dans le Cadre de viabilité de la dette (CVD) pour le calcul de l'élément don du financement.

#### **Coordination des actions des créanciers**

- Cordonner les efforts pour aider les pays emprunteurs à prendre des mesures politiques visant à améliorer la transparence et la gestion de la dette.
- Renforcer la coordination des parties prenantes et instaurer un dialogue sur les politiques visant à réduire la vulnérabilité liée à la dette, éventuellement sous la forme d'un dialogue au niveau des pays.
- Promouvoir un dialogue régulier entre les BMD et autres institutions financières internationales et les pays clients sur les politiques de financement et d'endettement,

y compris, le cas échéant, pour harmoniser les positions dans les forums internationaux.

- Promouvoir la participation de toutes les BMD et autres institutions financières internationales.

#### **Échange d'informations et transparence**

- Échanger des informations sur les éléments pertinents pour la mise en œuvre des politiques couvertes par ces principes, conformément aux exigences de la politique d'accès à l'information ou de la politique de divulgation des institutions. Ces éléments comprennent les politiques applicables et les paramètres/réponses connexes (tels que les plafonds) ; l'octroi de financements non concessionnels ; et l'octroi de financements dans le cadre de dispositifs spéciaux ou avec des clauses spéciales (par exemple, garantie, arriérés).
- Renforcer la transparence des décisions politiques en créant un site web, conformément à la politique d'accès à l'information ou aux exigences de divulgation des institutions concernées. Les informations publiées sur le site web pourraient inclure les politiques relatives à la dette, des informations spécifiques à chaque pays et des liens vers d'autres sites web.

#### **Innovation financière**

- Soutenir les efforts internationaux visant à renforcer la résilience des pays emprunteurs ; lorsque cela est compatible avec le cadre de gouvernance de l'institution concernée et bénéfique pour les pays clients, envisager de fournir aux pays des instruments appropriés.

## ANNEXE 5. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES APC

Cette annexe fournit des détails sur les actions politiques convenues (APC), qui constituent un élément clé du premier pilier de la politique.

### 1. **Définition des actions politiques convenues**

- a) Les actions politiques convenues seront définies mutuellement par le PMR et la Banque. Les APC comprennent des mesures spécifiques liées à la gestion de la dette et à la transparence. Il s'agit d'actions et de mesures politiques mesurables, assorties de délais et réalistes, définies pour le pays.
- b) Les APC n'ont pas d'impact direct sur l'allocation du FAD. L'impact des APC sur le FAD se fera par le biais du cadre opérationnel du FAD. La gestion saine de la dette et la transparence ont un impact direct sur la notation de l'évaluation des politiques et institutions des pays (EPIP). L'EPIP est prise en compte dans l'allocation basée sur la performance du FAD.
- c) Les APC seront spécifiques aux besoins du pays pour soutenir la gestion viable de la dette et la transparence. Lors de la définition de l'APC, la Banque tiendra compte des contraintes de capacité qui se posent à chaque pays ainsi que de la vulnérabilité des pays aux chocs extérieurs et veillera à l'appropriation par le pays. Les actions et les priorités définies dans les APC seront celles convenues d'un commun accord entre la Banque et le pays. Les APC seront des mesures que la Banque peut soutenir avec ses capacités et ses ressources.
- d) Lors de la définition d'un APC, l'équipe tiendra compte : i) des fondements analytiques et des résultats du dialogue sur les politiques, ii) des contraintes liées à la capacité de mise en œuvre, iii) de la vulnérabilité à des chocs spécifiques, comme en témoignent la carte thermique des rapports sur la dette publique de la Banque mondiale et d'autres données, iv) du soutien apporté au pays par d'autres partenaires dans le cadre d'une division du travail mutuellement définie et v) de la valeur ajoutée et des capacités propres de la Banque.

### 2. **Pays d'intervention, périodicité, nombre d'APC et durée**

2.1 Les APC concerteront tous les pays FAD, y compris les pays à financement mixte présentant un risque modéré ou élevé de surendettement, ainsi que ceux déjà en situation de surendettement selon l'évaluation de la viabilité de la dette réalisée par le FMI/la Banque mondiale. Le tableau ci-dessous présente la dernière notation de l'AVD pour tous les pays FAD.

Tableau A5.1 : Notation AVD pour tous les pays FAD (octobre 2021)

Risque faible de surendettement	Risque modéré de surendettement	Risque élevé de surendettement	
Bénin	2021	Burundi	2015
Burkina Faso	2020	République centrafricaine	2020
Comores	2020	Tchad	2021
RDC	2020	Éthiopie	2020
Érythrée		Gambie	2021
Guinée	2020	Malawi	2020
Liberia	2021	Mauritanie	2020
Madagascar	2021	Mozambique	2020
Mali	2021	Sierra Leone	2021
Niger	2020	Somalie	2020
Rwanda	2021	Sud Soudan	2021
Tanzanie	2021	Togo	2020
Ouganda	2021	Zimbabwe	2020
		Guinée-Bissau	2021

2.2 Les APC seront déterminés à l'issue d'un dialogue stratégique lié au diagnostic du pays, au document de stratégie pays (DSP), à la revue à mi-parcours du DSP, à la préparation des notes de pays sur la gouvernance ou à l'identification des opérations de gouvernance, qu'il s'agisse d'opérations à l'appui des réformes ou de projets d'appui institutionnel.

2.3 Au moins un APC sera défini dans un cycle de trois ans, par pays éligible. Les équipes peuvent définir d'autres APC sur une période plus courte ou plus longue, en fonction des spécificités du pays.

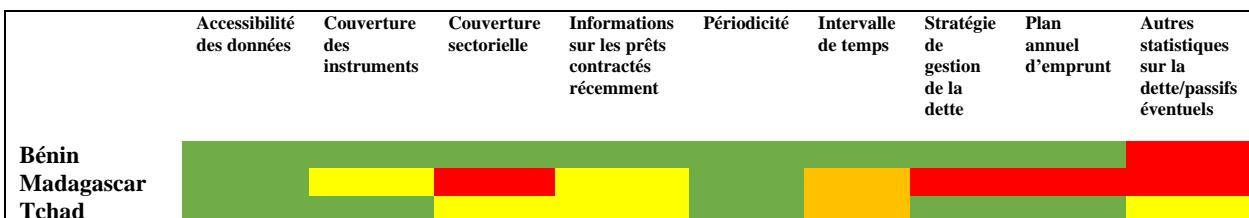
### **3. Coopération avec la Banque mondiale sur les actions de politique et de performance**

3.1 La politique de financement soutenable du développement (SDFP) de la Banque mondiale a introduit des actions de politique et de performance (APP) dans le cadre de son programme de renforcement de la viabilité de la dette. Les APP seront mises à jour au cours de chaque exercice. Dans la mesure du possible, les APP décriront un engagement programmatique sur un horizon à moyen terme, avec des actions et des jalons ventilés pour chaque année. Les APP seront approuvés avant l'année budgétaire au cours de laquelle ils devront être achevés et évalués.

3.2 Les APC de la Banque seront fortement alignés sur les APP qui sont pertinents pour les objectifs opérationnels de la Banque. Ils compléteront également les APP de la Banque mondiale déjà existants, afin de réduire les redondances et d'apporter plus d'additionnalité.

3.3 Les équipes utilisent également la carte thermique sur la dette publique de la Banque mondiale, qui évalue les pratiques de diffusion de la dette publique dans les pays IDA, afin de relever les insuffisances des pays en matière de gestion de la dette. Le tableau ci-dessous présente la carte thermique pour certains pays FAD.

**Tableau A5.2 : Carte thermique de la dette de certains pays FAD : cas de trois pays FAD - octobre 2021**



La performance du pays pour chaque indicateur est évaluée sur une échelle à quatre niveaux allant des normes faibles (rouge) aux normes élevées (vert).

#### **4. Modalités de mise en œuvre**

Les APC seront mis en œuvre au moyen de divers instruments existants de la Banque, en tenant compte des spécificités du pays. Le tableau ci-dessous cible les pays présentant un risque modéré ou élevé de surendettement.

**Tableau A5.3 : Modalités de mise en œuvre des APC dans les instruments existants de la Banque**

<b>Opérations de la Banque</b>	
<b>Opérations à l'appui des programmes</b>	Les opérations à l'appui des programmes dans les pays FAD présentant un risque modéré ou élevé de surendettement comporteront au moins une APC liée à la dette.
<b>Dialogue sur les politiques</b>	Dans les pays sans OAP, la Banque saisira l'opportunité du dialogue sur les politiques pour définir des APC avec les autorités et étudiera la possibilité d'utiliser d'autres instruments, tels que l'appui institutionnel ou l'assistance technique pour accompagner leur mise en œuvre.
<b>Programmation des opérations</b>	
<b>Programme opérationnel indicatif (POI)</b>	Le programme opérationnel indicatif comprendra, le cas échéant, une opération de prêt et hors prêt à l'appui de la viabilité et/ou de la transparence de la dette.

#### **5. Fondements analytiques des APC et de l'assistance technique**

5.1 Les APC étant basées sur les spécificités des pays, leur identification reposera essentiellement sur le dialogue et les analyses des pays. Les analyses s'appuient sur divers documents, notamment :

- la stratégie générale du pays et les stratégies sectorielles, y compris la stratégie du pays en matière de dette
- l'évaluation de la gestion et de la performance de la dette (DEMPA) par la Banque mondiale
- l'évaluation des politiques et des institutions pays (EPIP) de la BAD
- l'évaluation de la viabilité de la dette
- la note de diagnostic pays de la BAD, rédigée en prélude au document de stratégie pays

- d'autres études économiques et sectorielles portant sur les questions de la dette.

5.2 En aval, lorsqu'une APC est identifiée, la Banque accompagne sa mise en œuvre au moyen des outils suivants :

- mesures des étapes dans le cadre d'opérations à l'appui des programmes
- projets spécifiques d'appui institutionnel ou d'assistance technique
- appui des unités spécialisées de la Banque chargées notamment de la gouvernance (ECGF), de l'économie des pays (ECCE), de l'Institut africain de développement (ECAD) ainsi que le département des statistiques (ECST) et la Facilité juridique africaine
- dialogue sur les politiques piloté par les bureaux pays et les régions.

## 6. **Rapports et suivi**

6.1 Le comité interdépartemental sur la dette assurera le suivi de la mise en œuvre des APC et utilisera ces données pour évaluer, avec d'autres facteurs, le succès de la mise en œuvre de la politique. Le rapport fera également le point de la mise en œuvre du plan d'action sur la dette.

6.2 Le Département Stratégie et politique informera chaque année le Conseil d'administration et OPSCOM de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique. Le rapport sera accessible au public conformément à la politique de diffusion et d'accès à l'information.

6.3 Les APC seront également repris dans la matrice de dialogue sur la réforme des politiques (PRDM) élaborée au niveau de chaque pays, ce qui facilitera leur suivi, l'affectation de ressources et l'établissement de rapports d'avancement.

## 7. **Exemples d'APC**

Bien que chaque action convenue soit adaptée aux spécificités de chaque pays, la liste ci-dessous résume les mesures les plus courantes.

- approuver et mettre en œuvre au niveau ministériel la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SGMT) ;
- contrôler et publier régulièrement une liste actualisée des engagements de passif éventuel ;
- mettre en place des mécanismes de rétrocession et de séquestre pour les entreprises d'État ;
- mettre en œuvre une nouvelle politique d'emprunt pour les États et les collectivités locales ;
- soumettre au Parlement le projet de budget accompagné d'un MTDMS, d'une politique de la dette et d'un plan d'emprunt annuel (mettant en évidence les dettes concessionnelles et non concessionnelles à contracter et leurs conditions) ;
- publier régulièrement des données sur la dette et les contrats.

## ANNEXE 6 : INCLUSION DE LA PERFORMANCE DE LA BANQUE MONDIALE ET DES ACTIONS DE POLITIQUE D'AUTRES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT

1. **L'Association internationale de développement** a adopté une politique qui fait suite à la politique relative à l'accumulation de dettes à taux non concessionnels (PGBADNC) en mai 2020. La Politique de financement soutenable du développement (SDFP), qui a été approuvée en mai 2020, comporte un programme d'amélioration de la viabilité de la dette, axé sur des indicateurs de performance et de politique pour les pays éligibles à un financement concessionnel. Chaque année, le programme définit un ensemble d'actions de performance et de politique (APP) destinées à renforcer la viabilité de la dette et évalue les progrès réalisés dans leur mise en œuvre.

2. La performance par rapport aux APP a des répercussions sur les allocations de l'IDA, car les pays qui ne mettent pas en œuvre leur APP de manière satisfaisante ne peuvent pas accéder à 10 à 20 % de leurs allocations nationales annuelles. En cas de manquements graves ou répétés aux APP, les conditions de financement de l'IDA peuvent également être durcies.

3. **Pour la Banque africaine de développement**, la présente politique ne comporte pas de disposition analogue, pour les raisons suivantes :

- l'allocation du FAD est beaucoup plus faible que celle de l'IDA ; dans certains cas, elle ne dépasse pas 15 millions d'UC pour trois ans ;
- l'allocation du FAD est basée sur un cycle de trois ans et l'application des APP annuellement s'avère donc peu pratique ;
- les directives du FAD comprennent déjà une approche du volume modifié, qui applique une décote à chaque allocation basée sur la performance (ABP). L'un des principaux objectifs de cette approche est de renforcer la structure incitative du système d'allocation basée sur la performance afin de promouvoir la bonne gouvernance et les pratiques optimales de gestion des finances publiques et de la dette dans les pays FAD.

4. **La Banque asiatique de développement (BAsD)** s'est alignée sur la SDFP. Cette décision a été entérinée dans le rapport des donateurs d'octobre 2020. Le Fonds asiatique de développement a les caractéristiques suivantes :

- alignement sur l'IDA en ce qui concerne la SDFP, en remplaçant la remise fixe de 20 % sur les subventions du Fonds asiatique de développement par un système d'incitation interactif ;
- soutien au mécanisme de coordination des créanciers de la SDFP ;
- création d'un fonds spécial d'assistance technique (FSAT) destiné à soutenir la viabilité de la dette ;
- accès préférentiel à un fonds réservé aux pays ayant obtenu des résultats prudents ou améliorés en matière de gestion des finances publiques, de la dette et du budget, afin de renforcer le système d'incitation fondé sur les résultats.

5. **Banque interaméricaine de développement (BID)** : seuls trois membres (Honduras, Nicaragua et Haïti) peuvent bénéficier de ressources concessionnelles. Depuis 2007, la BID a ajusté la composition du financement de ses allocations ABP par pays en fonction du risque de

surendettement selon le Cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu (CVD-PFR) de la Banque mondiale et du FMI. En 2021, la BID a ajouté le revenu par habitant et la vulnérabilité comme variables en complément du CVD-PFR pour déterminer la concessionnalité de ses ABP. Aucune pénalité n'est appliquée si la gestion et la transparence de la dette sont jugées insatisfaisantes. Toutefois, la BID réduit la concessionnalité de ses allocations proportionnellement à l'ampleur des emprunts non concessionnels d'un pays par rapport à son PIB.

La BID octroie des ressources concessionnelles en fonction du revenu par habitant et de la solvabilité. La BID a mené ses propres AVD (avec une formation technique périodique du FMI et de la Banque mondiale) de ses pays membres bénéficiaires pendant plus de 15 ans.

## ANNEXE 7 : POLITIQUES ACTUELLES DE LA BANQUE EN FAVEUR DE LA VIABILITÉ DE LA DETTE

L'environnement actuel de la politique de la Banque adopte une double approche qui recourt à la fois des mécanismes d'incitation et de dissuasion pour s'assurer que les pays FAD se conforment à la DPL du FMI et aux autres mesures convenues en matière de gestion et de transparence de la dette. Ce cadre de politique est également une plateforme pour assurer la coordination des actions et le partenariat entre créanciers. Il est aligné sur les politiques comparables de la Banque mondiale et du FMI.

### 1. Cadre de transition pour les pays changeant de statut de crédit (2011)<sup>21</sup>

1.1 Cette politique détermine la classification de chaque PMR dans les différentes catégories de pays :

- Catégorie A (ressources du FAD exclusivement),
- Catégorie B (panachage de ressources des guichets FAD et BAD) et
- Catégorie C (ressources BAD exclusivement).

1.2 Les principaux critères déterminant l'éligibilité sont le revenu par habitant et la solvabilité, pour soutenir un financement non concessionnel. Le reclassement désigne le processus par lequel un pays exclusivement FAD accède au statut de pays bénéficiant de financement mixte ou au statut de pays exclusivement BAD, ou un pays bénéficiant de financement mixte accède au statut de pays exclusivement BAD. Le retournement est le processus par lequel un pays exclusivement BAD ou un pays bénéficiant de financement mixte cesse d'être solvable pour un financement non concessionnel et/ou son niveau de revenu par habitant tombe au-dessous du seuil convenu, et doit être réadmis au financement FAD. Cette politique garantit une transition en douceur, prévisible et soutenable. À cette fin, la Banque recourt à une approche flexible, adaptée aux conditions spécifiques de chaque pays.

1.3 À l'appui de la politique, pour les pays FAD, les demandes de reclassement en tant que pays bénéficiaire de financement mixte seraient examinées à la lumière des progrès accomplis dans le cadre des actions de politique convenues, dont la conclusion serait consignée dans le rapport d'évaluation de la solvabilité. La section sur la viabilité de la dette donnerait du poids aux volets liés à la transparence et à la gestion de la dette.

1.4 S'agissant des pays bénéficiant de financements mixtes, qui sont généralement des économies ayant accès au marché, le reclassement dans la catégorie des pays BAD se concentrerait sur les actions politiques convenues, liées à la transparence, la gestion et la divulgation de la dette.

### 2. Politique de crédit 2014 - Diversification des produits de la Banque pour permettre aux pays exclusivement FAD éligibles d'accéder au guichet souverain de la BAD (2014).

2.1 Cette politique permet aux pays FAD éligibles d'avoir accès au guichet souverain de la BAD, pour le financement de projets viables. Au nombre des critères, qui garantiront que les ressources de la BAD ne contribuent pas à une accentuation du surendettement, figurent les suivants : i) le pays doit avoir un profil d'endettement viable et être considéré comme présentant un risque faible ou modéré de surendettement, comme défini par une analyse de la viabilité de la dette (AVD) du FMI, ii) le pays doit disposer d'une marge de manœuvre pour les emprunts non concessionnels, comme déterminé par l'AVD du FMI, et en conformité avec la politique relative aux limites de la dette extérieure du FMI pour les pays bénéficiant de programmes appuyés par le Fonds, et la politique du Groupe de la Banque relative à l'accumulation de dettes

<sup>21</sup> Le cadre de transition pour les pays changeant de statut en termes de solvabilité, et la politique de diversification des produits de la Banque pour permettre aux pays exclusivement FAD éligibles d'accéder au guichet souverain de la BAD ont été modifiés par le Conseil d'administration le 24 mars 2021

à taux non concessionnels, iii) le pays doit avoir une situation macroéconomique viable, comme déterminée par une évaluation spéciale des risques, menée par la Direction, et iv) le pays doit recevoir une recommandation positive du Comité des risques de crédit de la Banque, sur la base de son cadre de gestion des risques.

2.2 En outre, comme c'est le cas pour tous les projets financés par la Banque, les taux de rendement économique et social sont utilisés, entre autres facteurs, pour assurer que les projets permettent de maximiser l'impact sur le développement.

2.3 *Conformément à la politique de crédit de 2014, une plus grande importance sera accordée à la transparence et à la gestion de la dette pour permettre aux pays éligibles aux ressources du FAD d'emprunter au guichet de la BAD.*

**3. Les directives opérationnelles du cadre d'allocation des ressources du FAD-15 prévoient des dispositions clés dans son mécanisme d'allocation des ressources, qui encouragent les pays à se conformer aux politiques d'endettement viable.**

- *L'approche du volume modifiée applique une décote à la partie don de l'allocation basée sur la performance (ABP) de chaque pays.* L'un des principaux objectifs de cette approche est de renforcer la structure incitative du système ABP afin de promouvoir la bonne gouvernance et les pratiques en matière de gestion des finances publiques et de la dette. La politique réaffecte les dons, par le biais du système d'ABP, aux pays FAD qui améliorent leur gestion macroéconomique, comme le reflète l'évaluation des politiques et des institutions du pays (EPIP), groupe A.<sup>22</sup> Le pourcentage réaffecté est soumis à des règles spécifiques prévues dans le cadre de chaque cycle du FAD.
- *Les dons et les prêts sont ajustés pour tenir compte de la détérioration de l'AVD d'un pays au cours de l'année, dans le cadre du système de signalisation.* Toute détérioration de l'AVD d'un pays est prise en compte dans les conditions de financement avant que les projets ne soient examinés par le Conseil d'administration du FAD. La flexibilité offerte par l'AVD dynamique couvre tous les pays exclusivement FAD (catégorie A de la classification des pays de la Banque). L'approche de l'AVD dynamique offre plus de flexibilité aux pays dont le risque de surendettement s'accentue.
- *La flexibilité intervient dans la réaffectation des ressources résultant des annulations.* Pour mieux refléter la capacité d'absorption d'un pays, tout en tenant compte de la viabilité du moment de sa dette, la réaffectation des ressources est alignée sur l'analyse de viabilité de sa dette lorsqu'il présente un risque élevé de surendettement ou est en situation de surendettement. Dans ce cas, le volume des prêts annulés est soumis à une réduction avant d'être converti en dons.

---

<sup>22</sup> L'EPIP de la Banque est un système de notation conçu pour évaluer le cadre d'évaluation des politiques et des institutions d'un pays en fonction de sa capacité à garantir l'utilisation efficace de ressources rares pour réaliser une croissance soutenable et inclusive. Les critères applicables au groupe A évaluent la gestion économique, y compris la dette.

**Encadré A7.1 : Impact de l'accroissement de la vulnérabilité à la dette sur la viabilité financière du FAD**

Le FAD octroie des ressources concessionnelles aux PMR à faible revenu, dont les conditions de prêt sont tributaires du statut du pays. Les pays exclusivement FAD, qui présentent un risque faible ou moyen de surendettement (tel que déterminé dans leur AVD), bénéficient de 51 % à 61 % de concessionnalité au titre de leur allocation FAD. Les pays bénéficiant de financement mixte, atypiques ou en reclassement bénéficient d'environ 35 % de concessionnalité. Les pays FAD qui se sont vu épinglés au rouge à l'issue d'une analyse de la viabilité de dette (AVD) reçoivent 100 % de dons. Ce modèle financier, associé à la reconstitution des ressources tous les trois ans, contribue à la stabilité financière du FAD. Suite à l'introduction des dons dans le cadre de financement du FAD, les donateurs se sont engagés à compenser le FAD, en fonction des remboursements perdus.

Compte tenu du récent déclassement de la viabilité de la dette de nombreux pays FAD, certains pays qui étaient sur le point de sortir du statut de pays FAD ou de pays bénéficiant de financement mixte pourraient demeurer dans leur catégorie, voire être déclassés dans une catégorie inférieure. Certains pays non bénéficiaires des ressources du FAD, classés dans la catégorie C, pourraient être rétrogradés dans la catégorie B ou A, ce qui entraînerait un appel supplémentaire aux ressources du FAD. Pour remédier à cette situation, le FAD-15 appliquera l'AVD de manière dynamique : les allocations des pays sous forme de dons ou de prêts seront ajustées pour tenir compte de toute détérioration consécutive à l'AVD d'un pays au cours de l'année.

La vulnérabilité accrue liée à la dette suscite donc des inquiétudes quant à la viabilité financière à long terme du FAD. Pour remédier à ce problème, la Banque entend plaider avec ardeur, lors de la revue à mi-parcours du FAD-15, en faveur d'une reconstitution plus massive. Le FAD a également exploré les moyens de tirer parti de son bilan pour fournir des ressources supplémentaires aux bénéficiaires, tout en contribuant à renforcer la viabilité de leur dette.

## ANNEXE 8 : LIEN ENTRE LA POLITIQUE ET CERTAINES STRATÉGIES ET PLANS D'ACTION DE LA BANQUE

Tableau A8.1 : Lien entre la PES et quelques politiques et plans d'actions de la Banque

Pilier SBP	Actions au titre de la politique d'endettement viable	Résultats escomptés	Mise en œuvre par le biais du Plan d'action sur la dette	Mise en œuvre par la Stratégie de la gouvernance économique en Afrique
<b>Gestion et transparence de la dette</b>	<b>Mise en place d'actions de politique convenues pour soutenir la gestion et la transparence de la dette</b>	Fournir une feuille de route pour aborder les actions spécifiques sur la gestion de la dette et la transparence.	Objectif 1 : Engager les PMR dans un dialogue régulier sur la viabilité de la dette à l'échelle continentale et mondiale	Soutenir les PMR en ce qui concerne leur capacité de gestion de la dette et l'analyse de la viabilité de la dette.  Promouvoir l'ouverture et la transparence des processus budgétaires au niveau des administrations centrales et locales.
	<b>Alignement/mise en œuvre des directives opérationnelles du cadre d'allocation des ressources du FAD -15 en vue d'assurer la viabilité de la dette.</b>	Fournir de solides incitations aux pays qui sont sur une bonne trajectoire macroéconomique, notamment en matière de politiques budgétaires et de dette	Objectif 4 : Renforcer le cadre institutionnel de la Banque pour encourager l'accumulation de dette viable par les PMR	
	<b>Renforcement des capacités, assistance technique et instruments de financement appropriés</b>	Accroître les capacités des pays à définir et gérer leurs stratégies de financement de la dette	Objectif 3 : Renforcer la capacité des pays à gérer leur dette publique de manière productive et transparente	Renforcer les capacités des administrations fiscales (impôts et douanes)  Renforcer l'organisation des bureaux de gestion la dette, notamment par la formation du personnel.
<b>Partenariats et coordination</b>	<b>Coordination des actions avec d'autres BMD, partenaires de développement et bailleurs de fonds</b>	Maximiser l'impact des partenaires de financement du développement et harmoniser les approches en matière de viabilité de la dette et de soutien aux pays.	Objectif 2 : Accroître le niveau de financement du développement à faible coût/risque disponible pour les PMR	Promouvoir la collaboration entre les investisseurs nationaux, en mettant l'accent sur l'amélioration de la perception des risques et des stratégies d'investissement  Renforcer l'alignement sur les normes internationales (IPSAS, AFROSAI et INTOSAI) ;
	<b>Établissement de partenariats stratégiques</b>	Promouvoir une action collective plus forte parmi les emprunteurs, les créanciers et les partenaires de développement et	Objectif 5 : Aider les PMR à résoudre les crises liées à la dette	Collaborer avec les agences de notation de crédit sur leurs modalités de projection d'une perspective sur la dette souveraine dans le

		<p>réduire les coûts de transaction</p>		<p>contexte d'une politique budgétaire anticyclique.</p> <p>S'associer à des institutions telles que le Partenariat pour un gouvernement ouvert afin de promouvoir l'ouverture du gouvernement.</p>
--	--	---	--	---

## **ANNEXE 10 : CADRE COMMUN DU G20 POUR LE TRAITEMENT DE LA DETTE AU-DELÀ DE LA DSSI**

1. Le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de la DSSI est une initiative approuvée par le G20 avec le Club de Paris, pour soutenir, de manière structurelle, les pays à faible revenu ayant des niveaux insoutenables de dette. Le Cadre commun envisage un traitement de la dette, au cas par cas, pour aborder les questions d'insolvabilité et les problèmes de liquidité qui perdurent, parallèlement à la mise en œuvre d'un programme de réforme soutenu par le FMI.

2. Les membres du Club de Paris ont souligné l'importance, pour les créanciers privés et les autres créanciers officiels bilatéraux, d'offrir des traitements de la dette au titre du Cadre commun à des conditions au moins aussi favorables, conformément au principe de comparabilité des traitements. Les créanciers officiels du G20, qu'il s'agisse des créanciers classiques du « Club de Paris » ou des nouveaux créanciers, tels que la Chine et l'Inde, ont accepté de coordonner leurs actions de manière à offrir un allègement de la dette compatible avec la capacité du débiteur à payer et à maintenir ses dépenses essentielles. Le Cadre commun exige des créanciers privés une participation à des conditions comparables afin de surmonter les difficultés liées à l'action collective et de garantir un partage équitable de la charge.

3. En décembre 2021, seuls trois pays ont formulé une demande pour le Cadre commun (Tchad, Éthiopie et Zambie) et chacun d'entre eux a accusé des retards, ce qui dénote de défis importants dans le processus, notamment :

- des difficultés de coordination entre le Club de Paris et les autres créanciers, ainsi que les multiples institutions et agences gouvernementales dans les pays créanciers ;
- le manque de confiance dans le processus de restructuration : les nouveaux créanciers, y compris les institutions nationales concernées, doivent se sentir à l'aise avec les processus de restructuration, qui permettraient à tous les créanciers de travailler ensemble pour fournir un allègement et au FMI de prêter aux pays confrontés à des difficultés d'endettement ;
- des défis nationaux : le Tchad, par exemple, doit restructurer une obligation importante, garantie par une société privée, qui est en partie syndiquée auprès d'un grand nombre de banques et de fonds, une situation qui complique le processus de décision.

4. En outre, les pays à revenu intermédiaire vulnérables restent inéligibles au Cadre commun. Par ailleurs, en l'absence de mesures supplémentaires pour inciter ou contraindre les créanciers privés à participer au processus, un traitement comparable des créanciers commerciaux reste difficile dans la pratique. De plus, la récente dégradation de la notation du crédit souverain de l'Éthiopie, qui avait demandé un allègement de sa dette par le biais du Cadre commun, a encore dissuadé les pays de s'adresser à leurs créanciers privés.

5. Pour le succès de ce cadre commun, les actions suivantes ont été proposées :

- Une plus grande clarté sur les différentes étapes et échéances du processus du Cadre commun, parallèlement à un engagement plus précoce des créanciers officiels auprès du débiteur et des créanciers privés, afin d'accélérer la prise de décision ;

- Une suspension complète et soutenable du paiement du service de la dette pendant la durée de la négociation permettrait de soulager le débiteur lorsqu'il est sous pression, et encouragerait l'accélération des procédures pour parvenir à une véritable restructuration de la dette.
- Le Cadre commun devrait également clarifier davantage la manière dont la comparabilité du traitement sera effectivement appliquée, notamment par la mise en œuvre des politiques du FMI relative aux arriérés, afin de rassurer davantage les créanciers et les débiteurs.
- Le Cadre commun devrait être étendu à d'autres pays très endettés qui peuvent bénéficier de la coordination des actions des créanciers.

## ANNEXE 11. RÉFÉRENCES

- Banque africaine de développement, 2019. *Directives opérationnelles pour le financement soutenable : Résultats de l'enquête et recommandation en matière de politique, 31 mai*. Abidjan.
- Banque africaine de développement, 2020. *Perspectives économiques en Afrique 2020 : Supplément - Dans le contexte de la COVID-19*. Abidjan.
- Banque africaine de développement, 2021. *Perspectives économiques en Afrique 2020 : Du règlement de la dette à la croissance : la voie à suivre pour l'Afrique*. Abidjan.
- Banque africaine de développement, 2021. *La stratégie du Groupe africain de développement de gouvernance économique en Afrique (2021-2025)*, Abidjan
- G20, 2018. *Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance*. Octobre
- G20, 2019. *Directives opérationnelles pour le financement soutenable : Résultats de l'enquête et recommandation en matière de politique, 31 mai*.
- FMI (Fonds monétaire international), 2020. *Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower Income Economies*. Février. Washington DC.
- FMI, octobre 2020, Debt Limit Policy
- SIPRI (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm), 2019. *Trends of Military Expenditure in the World*. Stockholm.
- Banque mondiale, 2020a. *IDA's Non-Concessional Borrowing Policy*. Washington DC.
- Banque mondiale, 2020b. *International Debt Statistics*. Washington DC