



HAL
open science

L'OCDE ET L'ÉVOLUTION DE L'AIDE PAR PRÊTS

François Pacquement

► **To cite this version:**

François Pacquement. L'OCDE ET L'ÉVOLUTION DE L'AIDE PAR PRÊTS. Afrique Contemporaine, 1998. halshs-01973193

HAL Id: halshs-01973193

<https://shs.hal.science/halshs-01973193>

Submitted on 8 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'OCDE ET L'ÉVOLUTION DE L'AIDE PAR PRÊTS

L'aide au développement peut s'effectuer en nature, sous forme de prêts ou de subventions. L'aide bilatérale par prêts évolue sous l'effet notamment d'une concertation contraignante menée au sein de l'OCDE entre les pays donateurs. Après avoir rappelé les fondements de cette institution et ses règles de fonctionnement, nous montrerons les orientations qui s'imposent aux prêts d'aide liée par son entremise, puis l'évolution globale qui en découle en matière d'Aide Publique au Développement (APD), notamment dans le cas de la France.

Créée en décembre 1960, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) est l'héritière de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), elle-même instituée après la seconde guerre mondiale pour réunir les Etats-Unis et les pays bénéficiaires du Plan Marshall. Ainsi, au départ, certains membres de l'OCDE – maintenant des pays industriels développés – ont eux-mêmes été des bénéficiaires d'aide. Aujourd'hui, l'Organisation constitue un club, au sein duquel les pays industriels débattent des divers aspects de leur gestion publique, afin d'y définir de "bonnes pratiques". L'Organisation ne consent donc pas de financement, l'emploi du terme "développement" visant à souligner une préoccupation alors naissante de la coopération internationale.

L'OCDE comporte une quinzaine de directions, qui reproduisent à peu près les domaines habituels de n'importe quel gouvernement (hormis toutefois certains secteurs tels que l'armée, la culture, la police ou la justice...). Chacune de ces directions assure le secrétariat de plusieurs Groupes – ou Comités – réunissant les Etats membres selon une périodicité variable (le rythme pouvant être mensuel aussi bien qu'annuel) au siège parisien de l'Organisation. Outre l'échange d'informations et la recherche de démarches communes, les travaux des Groupes aboutissent à des engagements des pays membres, voire à des décisions juridiquement contraignantes. En particulier, la politique économique de chaque Etat membre y est examinée périodiquement sous ses différents aspects par les pairs (sous la conduite de deux autres Etats membres).

Deux directions pour encadrer les prêts

La Direction de la coopération au développement (DCD)

La Direction de la coopération au développement assure le secrétariat du Comité d'aide au développement (connu sous le nom de CAD). Créé en 1961, le CAD visait à promouvoir l'expansion de l'aide consentie par les pays membres en direction des pays en développement et à améliorer l'efficacité des ressources allouées (sous quelle que forme que ce soit en nature, ou par octroi de subvention ou de prêt). Si les membres fondateurs n'étaient qu'au nombre de neuf (Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Portugal¹, Royaume-Uni, et la Commission de la Communauté économique européenne), le CAD compte aujourd'hui vingt-deux membres (Australie,

¹ En 1974, le Portugal s'est retiré du CAD et a demandé à être inscrit sur la liste des pays en développement établie par le CAD ; ensuite, le Portugal a rejoint le CAD en 1991.

Canada, Etats-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse, ainsi que les pays de l'Union Européenne hors la Grèce ², auxquels s'ajoute la représentation de la Commission Européenne).

Le CAD – alimenté par la direction de la coopération au développement – constitue ainsi un élément important d'encadrement administratif et politique de l'Aide publique au développement (cf. encadré). Il procède à un examen régulier entre pairs des systèmes de coopération et de la politique d'aide au développement des pays membres. Il comptabilise les efforts d'aide, formule des recommandations afin d'accroître leur efficacité ("bonnes pratiques" de l'aide, agenda pour la coopération au XXIème siècle, etc.) et il en vérifie l'application à l'occasion des examens entre pairs. C'est ainsi qu'il oriente l'aide sous forme de prêts. Le Président du CAD exerce ses fonctions à temps complet – cas unique parmi les Groupes de l'OCDE. Il publie chaque année un rapport sur l'évolution de l'aide ainsi que sur des thèmes de réflexion et d'actualité. Ce rapport constitue désormais un document de référence. Le CAD poursuit ainsi diverses réflexions sur des problèmes importants en matière d'aide au développement et de sa comptabilisation : règles statistiques, aspects financiers, genre, environnement, évaluation de l'aide, développement participatif et bonne gouvernance, prévention des conflits armés et gestion post-conflits, etc.

Dans les années 1960-1961, les Etats-Unis étaient à l'origine de plus de 40 % de l'aide publique totale accordée aux pays en développement ; un autre tiers venait de la France et du Royaume-Uni, les deux grandes anciennes puissances coloniales. Une des principales préoccupations de ces pays a consisté à faire partager plus largement l'effort d'aide.

L'aide publique au développement (APD)

L'APD désigne toute dépense publique assortie des trois caractéristiques suivantes :

- elle s'adresse à un pays en développement (PED) éligible, selon une liste préétablie ;
- elle favorise le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans le pays concerné ;
- elle comporte un *élément de libéralité* minimum.

L'aide peut être consentie directement par un Etat (aide bilatérale) ou par l'intermédiaire d'un organisme international (aide multilatérale). Les dépenses comptabilisées en termes d'APD sont, outre l'aide au développement, l'aide alimentaire et l'aide d'urgence, l'aide aux réfugiés, les remises de dettes, certaines opérations bien précises de maintien de la paix (remise en état d'infrastructures, acheminement des secours d'urgence, déminage, démobilisation, organisation d'élections, etc.).

L'aide bilatérale peut être assortie de conditions restrictives relatives à l'origine des biens et des services : c'est l'aide liée.

Dans le cas contraire, elle est dite déliée ; en toute rigueur, pour qu'une aide puisse être considérée comme déliée, il convient que ce statut soit prévisible (et non décidé au cas par cas) et que les biens et services qu'elle finance fassent l'objet de procédures d'appel à la concurrence internationale (appels d'offres internationaux, si possible dès les études de faisabilité).

L'élément de libéralité d'un prêt désigne l'écart entre le montant du prêt (le principal) et les remboursements prévisionnels actualisés (écart exprimé en pourcentage du principal). Un élément de libéralité de 40 % indique donc que le remboursement du prêt équivaut à une valeur actuelle de 60 % du principal. Selon ce principe, une subvention est assortie d'une libéralité de

² Soit 14 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

100 %. Pour les prêts, plus la durée est longue, plus l'échéance du premier remboursement est éloignée, plus le taux d'intérêt est bas, plus la libéralité augmente.

La Direction des échanges

La Direction des échanges anime la réflexion des membres de l'OCDE sur divers thèmes tels que :

- le suivi des faits significatifs au regard de la politique commerciale (par exemple, à la suite de la récente instabilité financière) ;
- les effets de la libéralisation des échanges et de l'investissement ;
- l'accès au marché des biens et services après la mise en vigueur des accords de Marrakech (concluant les négociations du GATT, dites du *Cycle d'Uruguay*) ;
- la réforme de la réglementation, ainsi que les difficultés d'accès au marché qu'elle induit.

D'une manière générale, l'OCDE réaffirme régulièrement l'attachement de ses membres à la liberté des échanges, inscrite dans sa Convention constitutive. Elle examine ainsi fréquemment en son sein les questions commerciales prévues dans les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC, qui a succédé au GATT) telles que, récemment, celle concernant l'accord multilatéral sur l'investissement. Comme les autres directions dans les autres domaines, la direction des échanges prépare les examens périodiques des politiques commerciales des membres. Elle tisse enfin un réseau actif de relations avec les pays non membres.

Les différentes directions de l'OCDE ainsi que leurs Groupes de travail coopèrent (ainsi en est-il entre les directions des échanges, de la coopération au développement, de l'environnement, de la gestion publique, de l'agriculture, etc.). Si la direction des échanges ne s'intéresse pas *a priori* à l'efficacité de l'aide au développement, elle exerce toutefois une vigilance dans ce domaine, dans la mesure où l'aide peut parfois apparaître comme couvrant des opérations dont la finalité est la promotion des exportations.

C'est ainsi que, pour empêcher un tel dévoiement de l'aide, un accord a été conclu entre divers pays inscrits au "Groupe des participants", constituant l'"arrangement relatif à des lignes directrices, pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public", plus connu sous le nom d'"Arrangement" (ou encore d'"Arrangement d'Helsinki").

Le mécanisme de l'Arrangement

Le résultat d'une évolution historique

L'Arrangement constitue donc un cadre général d'entente sur les crédits à l'exportation, administré par l'OCDE. Les pays participants sont l'Australie, le Canada, l'Union européenne, la Corée, les Etats-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suisse (soit, les pays membres de l'OCDE, hors la Hongrie, l'Islande, le Mexique, la Pologne, la République Tchèque et la Turquie).

Les origines de l'accord remontent à la fin des années 1960 avec l'instauration d'un premier texte concernant les crédits sur les ventes de navires (dénommés alors "texte du consensus"). En 1976, des négociations ont été ouvertes avec l'objectif d'en élargir la pratique à d'autres catégories de biens et services, pour déboucher le 1er avril 1978 sur le texte de l'"Arrangement". Cet accord a fait ensuite l'objet de plusieurs remaniements (principalement en 1983, puis en 1991) pour aboutir au document de l'"Arrangement d'Helsinki" (ou "paquet d'Helsinki"), complété depuis par quelques modifications marginales, notamment en matière d'assurance crédit (1998).

Les discussions ont alors largement porté, notamment sous l'insistance des Etats-Unis, sur la nécessité d'empêcher que l'aide soit utilisée à des fins commerciales, en particulier dans des secteurs fortement concurrentiels comme les télécommunications, les transports ou l'énergie. En contrepoint, au début

des années 1990, alors que le texte était en cours de négociation, le CAD a fait réaliser une étude par un universitaire néerlandais – le Dr Jepma – sur les surcoûts observables dans les opérations d'aide liée. Certains écarts observés pouvaient atteindre 20 %, mettant ainsi en lumière un détournement de l'aide à des fins de protection contre la concurrence internationale.

L'accord d'Helsinki, entré en vigueur en 1992, a pour objectif de dissuader les Etats d'apporter un *soutien public* aux crédits d'exportation³. Il porte sur les financements de biens et de services (en y incluant les contrats de ventes comportant un effet équivalent à du crédit-bail) bénéficiant d'un apport public et assortis d'un délai de remboursement d'au moins deux ans. Sont notamment visés par l'Arrangement les crédits d'aide liée (ou partiellement déliée), considérés comme un véritable facteur de distorsion de la concurrence.

Le contenu de l'Arrangement

L'Arrangement se présente comme un *gentlemen's agreement*. Il comporte la double exigence d'une *discipline*, limitant les opérations pouvant recevoir un soutien public – par calibrage de la durée, du différé, du taux d'intérêt, de la prime de garantie – et d'une *transparence*, comportant l'obligation de notification aux pays participants, avant tout engagement formel d'un crédit, afin de contrôler l'application de la *discipline* et de permettre à la concurrence de s'exercer. Ce calibrage vise donc à la fois les prêts à conditions commerciales octroyés ou garantis par des dispositifs publics (bénéficiant d'un soutien) et les prêts assortis d'une libéralité (concours relevant de l'APD non déliée).

En matière de *discipline*, les dispositions de 1991 prévoient deux grands types de contraintes selon les pays bénéficiaires⁴ - les pays les moins avancés (PMA) ne faisant l'objet d'aucune restriction :

- l'interdiction complète des crédits d'aide liée, pour les pays dits à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) ;
- pour les autres pays, l'interdiction des crédits d'aide liée pour des projets “ commercialement viables ” sur la base de prix obtenus par le mécanisme du marché et qui peuvent être financés par des crédits commerciaux ; cette disposition concerne donc les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et les pays à faible revenu (PFR).

La *transparence* est organisée par une procédure de déclaration systématique des opérations, afin de rendre possible leur contestation par un participant. Les dispositions concernant l'aide liée définissent les modalités de notification, de transparence, de consultation et d'examen préalable des projets ainsi que des pratiques des pays Membres. Tout concours doit faire l'objet d'une déclaration préalable, assortie d'un délai, au cours duquel tout participant peut poser des questions, demander de la documentation (telle que l'étude de faisabilité), voire requérir le passage devant le “ Groupe de consultation ”. Ce groupe procède alors, sur la demande d'un Etat-membre, à l'examen du projet.

L'arrangement comporte notamment en annexe des critères de référence pour juger de l'utilité des projets et des programmes de développement. Lors de la notification d'un concours, cette liste doit être dûment renseignée, sous la forme d'un “ état d'appréciation de la qualité de l'aide ” (appelé *équa*).

³ Les notions utilisées par l'accord font elle-même l'objet de redéfinitions successives. Ainsi l'idée de *soutien public*, régulièrement rediscutée, correspond actuellement à l'usage de “ crédits directs, de refinancements, de bonifications d'intérêt, de financement d'aide (en crédit ou en don), d'assurance ou de garantie de crédits à l'exportation. ”

⁴ Chaque année, la direction des échanges publie une liste actualisée des pays, en se fondant sur les données publiées par l'Atlas de la Banque Mondiale (qui sort en septembre) et sur les classements en vigueur dans diverses institutions.

La *viabilité commerciale* d'une opération est le concept clé pour l'appréciation des financements. Elle s'évalue généralement à partir de l'équilibre d'exploitation du projet et de la possibilité de rémunération des capitaux utilisés.

La mise en pratique.

Notons pour l'histoire que le texte de 1991 – résultat d'un compromis difficile – comportait bon nombre de points obscurs. Il a fait depuis l'objet de toilettages et de redéfinitions diverses, sur la base de la “jurisprudence” résultant de l'analyse de certains projets ou à la suite de travaux *ad hoc*. En particulier, les critères d'analyse de la *viabilité commerciale* ont donné lieu à de nombreux travaux complémentaires, pour préciser la notion de projet et ses contours, les prix retenus pour les calculs, les éventuels redressements liés à la fiscalité du pays d'accueil, etc.

En cas de passage au Groupe de consultation, celui-ci passe le projet au crible de deux *tests clés* (selon le vocabulaire en vigueur). Cet examen est complété par l'analyse des états d'appréciation de la qualité de l'aide (*équas*), celle-ci n'ayant cependant aucun effet de rattrapage. Les tests clés visent à établir la viabilité commerciale selon deux démarches complémentaires : d'une part, sous l'angle de l'analyse financière sur dix ans de l'investissement, et d'autre part, par simple interrogation des participants sur une offre alternative de financement aux conditions du marché (une déclaration suffit à attester de l'existence d'une offre concurrente et donc de la viabilité commerciale). D'une manière générale, les décisions doivent refléter un consensus (les Etats-membres de l'Union européenne assistent aux réunions, puis se réunissent avec la Commission, pour exprimer d'une seule voix la position de l'Union).

Un rapport récent soumis au Groupe de consultation montre que, après six années de mise en oeuvre de l'Arrangement d'Helsinki, plus d'une centaine de projets ont été examinés par le Groupe de consultation. En pratique, un peu plus de la moitié des projets examinés a été jugée commercialement viable (58 opérations). Concernant les autres, dans 17 cas, le gouvernement du pays notifiant a invoqué la clause de l'intérêt national supérieur pour passer outre à l'avis négatif. Dans 4 cas, le financement a pu être accordé selon des termes convenables au regard de l'Arrangement et dans un seul cas, l'aide a été déliée. Les 36 autres projets jugés “commerciablement viables” semblent abandonnés par le bailleur de fonds (à moins qu'ils ne soient en cours de reformulation, ce dont il est difficile de s'assurer). Cependant, de leur côté, les gouvernements des pays bénéficiaires en poursuivent l'exécution malgré ce verdict (et donc le retrait du bailleur de fonds), ce qui semble attester de leur volonté de financer ces opérations. On constate toutefois que, malgré la viabilité déclarée, aucun financement non concessionnel n'a pris le relais du concours d'aide initialement projeté.

Ainsi, l'une des hypothèses du mécanisme de l'Arrangement ne semble pas fonctionner efficacement. En cas de rejet devant le Groupe de consultation, le projet est supposé se réaliser sur un financement non concessionnel (les règles d'Helsinki ne devant pas constituer un frein à l'aide à l'investissement dans les pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu). Or la plupart des projets rejetés n'ont pas trouvé de financement et n'ont donc pas été réalisés. A l'usage, le rejet sur simple déclaration d'un pays proposant un concours commercial s'avère bien théorique. Il semble donc que les financements d'aide ne se substituent pas indûment à des financements commerciaux.

Cependant, ce rapport souligne globalement que les disciplines d'Helsinki ont réellement incité les donateurs à orienter l'aide liée vers des projets non viables commercialement. Ils ont notamment débouché sur une “jurisprudence” et un ensemble de recommandations applicables aux secteurs de l'énergie, des télécommunications, des transports et l'industrie (*cf.* encadré). Plus avant, les bailleurs de fonds semblent pratiquer une forte auto censure, puisque même les fournisseurs d'aide déliée suivent ces jurisprudences et retirent leur concours aux secteurs jugés rentables.

Ce faisant, en quelques années, le mécanisme de l'Arrangement a contribué à modifier considérablement la forme et le contenu de l'aide publique par prêts, et c'est le cas en particulier de l'aide française, qui s'est toujours exprimée de façon substantielle sous cette modalité des prêts

bonifiés.

L'évolution de l'aide bilatérale

Une APD en diminution régulière

Les déclarations des membres du CAD montraient que, en 1997, l'APD avait diminué pour la cinquième année consécutive. Pour ce dernier exercice, l'apport net total d'APD aux pays en développement est passé de 55,4 Mds dollars à 47,6 Mds dollars, soit une baisse en valeur courante de 14,2 %. L'aide qui valait 0,33 % du PIB des donateurs en 1992, année d'entrée en vigueur de l'accord d'Helsinki, ne représente plus que 0,22 % en 1997, ce qui est le plus bas niveau jamais atteint auparavant.

Des recommandations faisant “ jurisprudence ”

Secteur de l'énergie

Les projets doivent être examinés sous l'angle des performances globales du réseau dans lequel ils s'insèrent, sauf dans le cas où l'aire géographique du projet peut être dissociée techniquement et financièrement. Le caractère dissociable d'un équipement par rapport au réseau induit une présomption forte de non rentabilité financière (due le plus souvent à la nécessité d'un investissement lourd, faiblement contrebalancé par une lente montée en puissance des consommations, en raison notamment d'une faible capacité de paiement des bénéficiaires). Par hypothèse, tout réseau électrique national est rentable, sauf à subir une tarification inadéquate ou un excès structurel des charges par rapport aux capacités de paiement des consommateurs. Dans ces cas, des recommandations pourront être formulées par le Groupe de consultation.

Concernant les équipements de distribution (les lignes et les postes), les critères de dissociation par rapport au réseau national découlent du recours local à des liaisons de faible voltage destinées à des bénéficiaires bien identifiés, telles que des zones de faible peuplement. En matière de production d'électricité, le caractère dissociable est reconnu plus volontiers pour des centrales électriques assurant une production de base, que pour celles qui servent à assurer la puissance de pointe. Les premières peuvent faire l'objet d'une analyse marginale. Pour ce qui est des projets hydroélectriques, on doit prendre en compte, outre les caractéristiques générales de la production d'électricité, tous les effets favorables qui lui sont directement attribuables. Enfin, les équipements de type “ énergie renouvelable ” sont généralement considérés comme non viables commercialement.

Secteur des télécommunications.

Comme dans le cas de l'énergie, l'autonomie du projet par rapport au réseau national doit pouvoir être justifiée si l'on veut pouvoir montrer sa non viabilité commerciale. L'expérience acquise jusqu'à ce jour limite cette possibilité aux projets desservant des zones pour lesquelles le ratio “ coût d'investissement par habitant ” est particulièrement élevé (régions rurales, assez inhospitalières ou faiblement peuplées).

Secteur des transports

L'aéronautique est globalement considérée comme un secteur viable (y compris pour le financement des aides à la navigation). Au départ, l'Arrangement comportait déjà des règles spécifiques contraignantes concernant le financement des aéronefs neufs ou d'occasion. Seules des créations d'infrastructures aéroportuaires semblent pouvoir être considérées comme non viables commercialement.

Concernant les chemins de fer (au niveau des infrastructures), les métros, les ponts et les chaussées, les subventions généralement requises attestent de leur non viabilité commerciale.

Secteur des industries manufacturières

Tous les projets industriels sont considérés commercialement viables, à moins de justifier qu'ils s'adressent spécifiquement à des populations non solvables.

Cette baisse de l'aide est principalement due aux pays du G7. Parmi eux, seuls le Canada et le Japon ont vu leurs apports réels augmenter en 1997. Toutefois, cette augmentation est due fondamentalement à un effet de remise à niveau de leurs contributions aux agences multilatérales (qu'ils avaient diminué en 1996) ; en fait, ces deux pays ont réduit aussi la part de leur aide bilatérale. Concernant les Etats-Unis, les montants versés font l'objet d'une controverse, du fait que la déclaration américaine inclut un soutien substantiel à Israël (qui n'est pas un pays de la liste du CAD). Pour la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, l'aide mesurée en termes d'apports nets réels a diminué entre 2 et 11 %.

L'aide apportée par les autres pays du CAD représente désormais 28 % des montants totaux en APD des pays membres (soit, en PIB, deux fois leur part dans le total des participants au CAD). Leurs apports sont restés pratiquement stables depuis 1992.

Une substitution partielle par des capitaux privés

Un changement de stratégie est intervenu de la part des donateurs d'aide, à la faveur d'un accroissement des flux de capitaux privés.

En 1996, le CAD a adopté un rapport portant sur " le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle ". Ce document mettait en avant divers objectifs globaux de stratégie, visant notamment la réduction de la pauvreté, l'amélioration de l'éducation et de la santé, l'accroissement de l'égalité homme/femme, la nécessité environnementale d'un développement durable, le respect des droits de l'homme et l'importance de la bonne gouvernance. Naturellement, aucune de ces idées n'apparaissait plus alors comme véritablement neuve. Toutefois, leur reprise dans un même document, fixant le cadre général à l'intérieur duquel les coopérations bilatérales seraient jugées à l'avenir par leurs pairs, témoignait du consensus pour que l'aide se retire globalement des secteurs économiques et qu'elle mette l'accent sur les activités commercialement non viables.

Il est vrai que, au cours de cette même année 1996, les apports nets de capitaux privés représentaient le plus haut montant jamais atteint - 286 Mds dollars. Malheureusement, ce niveau devrait rester celui d'une année exceptionnelle : en 1997, les flux marquaient un recul (avec 206 Mds dollars en montant estimé) du fait principalement de la crise asiatique ; 1998, cette tendance ne devrait guère se modifier, en raison de l'effet de propagation de la crise en direction de l'Amérique latine, des pays PECO-NEI, voire de l'ensemble des pays industrialisés. En effet, les capitaux privés concernés vont principalement vers les économies les plus dynamiques d'Asie, d'Europe, d'Amérique du sud et centrale. En 1996, les pays à faible revenu en ont reçu 22 Mds dollars, dont l'essentiel était concentré en direction de la Chine et de l'Inde, les pays d'Afrique subsaharienne – y compris l'Afrique du Sud – en recevant cinq fois moins (environ 4 Mds dollars).

A l'avenir, le consensus actuel pour réserver l'aide à des projets à caractère social – " non viables commercialement " – pourrait donc se trouver remis en cause, si les financements privés continuent à se concentrer géographiquement sur certains pays et si la récente crise des marchés financiers les affecte durablement.

Les deux comparaisons entre le prêt et le don

Cette double surveillance portée par l'OCDE aux financements par prêts se transpose dans le domaine de l'évaluation de *l'élément de libéralité*, qui fait l'objet de deux mécanismes, le premier valant dans les critères d'éligibilité au titre de l'Arrangement, le second étant destiné à la mesure de l'APD pour le compte du CAD. Ces deux mécanismes se distinguent essentiellement par les *taux d'actualisation* retenus dans les calculs.

Au titre de l'Arrangement, on mesure en effet *l'élément de concessionnalité* d'un prêt. Celui-ci s'évalue comme étant *l'élément de libéralité* (gain entre le principal du prêt et les flux de remboursement), obtenu après calcul d'actualisation au taux du marché pour la devise concernée. Le taux d'actualisation effectivement utilisé est déterminé pour chaque monnaie à partir des taux moyens constatés au cours du second semestre (en y ajoutant un facteur correctif selon la durée des prêts consentis : plus la durée du concours est longue, plus l'actualisation intègre un risque complémentaire).

De son côté, le Comité d'Aide au Développement utilise la notion *d'élément-don* contenu dans un prêt. Il se calcule comme étant *l'élément de libéralité*, obtenu après calcul d'actualisation au taux de 10 % – valeur inchangée depuis l'origine, étant considérée comme le coût d'opportunité universel de la dépense publique. Un prêt pourra être reconnu dans le cadre de l'APD, dès lors qu'il contient au moins 25 % d'élément-don. Toutefois, concernant les statistiques de l'APD, les prêts sont comptabilisés – comme les autres aides – au fur et à mesure des décaissements (en valeur totale du flux et non pour la seule part d'équivalent don), les remboursements venant s'inscrire de leur côté en diminution de ces mêmes flux.

La coexistence de ce double calcul de libéralité conduit parfois à des contradictions : lorsque les taux d'intérêt du marché sont inférieurs à 10 %, un prêt de type commercial peut rapidement devenir éligible au titre de l'élément-don. Ainsi, le faible niveau des taux sur le Yen ont fait que certains prêts aux conditions du marché, consentis sur 10 ans, avec une ou deux années de différé, ont pu se qualifier au titre de l'APD, contribuant à relever la place du Japon parmi les grands donateurs (au titre d'ailleurs des montants qu'il alloue, plutôt que de la part de PIB qu'il affecte).

L'avenir de l'aide par prêts

La logique des prêts

Côté bailleur de fonds, les prêts permettent évidemment de bénéficier d'un effet de levier important par rapport aux ressources budgétaires disponibles, et ainsi, d'augmenter significativement le nombre de projets aidés, et la participation propre à chaque projet. Cependant, l'approche du banquier (même lorsque celui-ci consent une subvention) inscrit aussi la relation entre bailleur de fonds et bénéficiaire dans un cadre contractuel fort, de long terme, imposant un suivi rapproché, obligeant enfin les parties, conformément à la pratique bancaire, à se préoccuper de la pérennisation du projet, qui est liée mécaniquement à la nécessité d'assurer le remboursement.

Côté bénéficiaire, les prêts constituent une marque de confiance authentique dont on peut faire état pour obtenir des financements complémentaires. Simultanément, la présence du prêteur dans le montage de l'opération lui confère un poids accru par rapport aux autres acteurs administratifs et politiques entourant le projet (par exemple, pour discuter des aspects institutionnels, de la formation des prix, des contraintes juridiques). L'usage des prêts confère donc au projet une dimension institutionnelle plus forte, significative dans le contexte des pays en développement.

Les financements d'aide s'inscrivent par définition dans une perspective spécifique. Mais il ne faut pas que la logique propre à l'instrument (notamment, celle qui impose que l'opération soit remboursable, donc en fait souvent viable financièrement au sens de l'Arrangement) l'emporte sur l'impératif politique (offrir une aide au développement efficace). Or, dans le cas des prêts, sous l'effet de l'Arrangement, les contraintes sont devenues si fortes que l'objet pour lequel on prête peut paraître

parfois passer au second plan, malgré ses avantages spécifiques en terme de développement. La contrainte de l'Arrangement sur les prêts d'aide pèse notamment pour la France qui en a fait un de ses moyens d'intervention.

Les effets des crises de la dette.

La France occupe le quatrième rang – derrière le Japon, les États-Unis et l'Allemagne – parmi les créanciers ayant recours à l'aide par prêts. Ensemble, ces quatre pays ont consenti plus de 90 % de la dette aux conditions de l'APD des pays en développement.

En 1989, au *sommet de Dakar*, la France s'est engagée pour 35 pays d'Afrique à annuler la totalité de leur encours, pour les dettes assorties de conditions libérales. Au cours des trois années suivantes, elle a donc passé par pertes et profits 30,5 Mds FF dus au titre de la dette issue de l'APD. Cette annulation a été suivie, en 1994, d'une nouvelle opération globale de remise de dettes, décidée au titre des mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA (*Dakar II*) : 25,3 Mds FF dus par des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont ainsi été effacés. Au total, depuis 1972, les remises de dettes accordées par la France aux pays en développement représentent approximativement 58 Mds FF (10,7 Mds de dollars).

En outre, en 1990, lors du *sommet de La Baule*, la France a décidé de n'accorder désormais que des dons aux Etats des pays les moins avancés (PMA). Toutefois, l'Agence Française de Développement (AFD) a la possibilité d'accorder, sans aval de l'Etat, des prêts justifiables de l'APD aux entreprises de ces pays, sur la base de la rentabilité intrinsèque des projets permettant d'assurer le remboursement de cette dette - l'Arrangement ne s'opposant pas au financement de ces projets dans ces pays.

Pour les pays à revenu intermédiaire d'Afrique subsaharienne de la zone franc (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon), les taux d'intérêt des prêts français ont été limités à 5 % (la portée de cette mesure s'est trouvée réduite par l'évolution ultérieure des taux). Ces efforts de la France, notamment en matière de réaménagement de la dette, n'excluent pas l'octroi de nouveaux prêts à des pays à revenu intermédiaire (PRI) dont les perspectives de croissance et la solvabilité à moyen terme augurent d'une capacité à assurer le service de leur dette.

Selon le CAD, après les conversions de prêts en dons dans le cadre des mesures d'allègement de la dette, puis après la décision française de 1990 de ne plus contribuer à l'endettement souverain des PMA africains, la part des dons (dans les versements nets bilatéraux) est passée d'environ 33 % (au début de la décennie) à plus de 90 % (en 1994 et 1995, année pour laquelle l'allègement de la dette a pesé pour un quart des dons). Parallèlement, le montant des prêts d'APD (en valeur brute, *i.e.* avant comptabilisation des remboursements) a été réduit, passant de 2,4 Mds dollars (1990) à 1,5 Mds dollars (1995), entraînant une chute de 48 % (en termes réels).

Ce maintien relatif du financement par prêts témoigne tout de même de ce que leur utilité repose sur une logique contractuelle forte, plus déterminante que le seul effet de levier budgétaire.

Logique de prêts liés ou de prêts déliés

Dans le même temps, les participants à l'Arrangement d'Helsinki font un suivi périodique de l'effet obtenu sur les crédits visés par l'accord. On observe ainsi une diminution régulière de leurs montants. En 1997, les crédits d'aide visés ne valaient plus que 35,9 % du niveau global de 1991 (85,5 % du niveau de 1996) et cette évolution se poursuivait sur le début de 1998. On pouvait également constater une forte concentration parmi les pays qui notifiaient des crédits :

- 77 % ces crédits visés par l'Arrangement provenaient d'Espagne, de France, d'Autriche et des Pays-Bas ;
- 86 % des autres montants étaient notifiés par le Japon, la France et l'Allemagne.

En fait, la logique de l'Arrangement pousse fortement à un déliement de l'aide, puisque ses contraintes s'appliquent pour l'essentiel aux crédits liés.

Ainsi, si la France reste un important pourvoyeur de prêts, l'ensemble des contraintes s'appliquant à ce type d'opérations a alimenté une réduction significative du montant global des concours financiers consentis par le Ministère de l'économie. Ceux-ci sont passés respectivement de 13,5 Mds FF en 1989, à 7,1 Mds FF en 1993, puis 3,1 Mds en 1997.

En effet, les prêts d'aide liée restent contestés au titre des surcoûts qu'ils autorisent encore parfois par le biais d'appels d'offres restreints aux fournisseurs de quelques pays. Ces surcoûts empêcheraient les bénéficiaires d'en "avoir pour leur argent", tandis que, en voulant faire d'une pierre deux coups, les pays donateurs n'assureraient ni une aide de qualité, ni une promotion vraiment efficace de leur commerce extérieur.

Or une telle mesure pourrait jouer dans un sens inattendu, contraire à l'élargissement de l'aide par prêts. Il faudrait en effet pouvoir vérifier que le déliement induit bien une logique de l'instrument mieux à même de servir sa finalité : une aide efficace.

En réalité, une revue des prêts d'aide déliée montre que leur logique n'est pas foncièrement différente de celle des prêts d'APD liée : les déclarations de prêts déliés émanent pour plus de 90 % de l'aide japonaise, tandis que les bénéficiaires en sont pour la plupart des pays asiatiques - où les entreprises japonaises sont bien implantées et introduites commercialement. Les secteurs bénéficiaires de cette aide déliée sont constitués de manière croissante par les industries extractives et manufacturière - et non par les secteurs sociaux visés par la stratégie du CAD pour le XXIème siècle.

Surtout, un éventuel déliement de l'aide pourrait se traduire par une diminution de la libéralité incluse dans les prêts. En effet, tant que les taux d'intérêt restent bas - inférieurs à 10 % -, le *critère de concessionnalité* apparaît comme plus fortement exigeant (en raison des calculs précédemment décrits). Or le déliement de l'aide éviterait aux donateurs d'avoir à se soumettre à ce calcul, ce qui se traduirait dans les faits par un abandon de la référence aux taux du marché. Il suffirait à l'avenir de vérifier qu'un prêt comporte un élément-don de 25 % (calculé par rapport au taux fixe de 10 %), alors que, aujourd'hui, le calcul de concessionnalité contraint les pays à un réajustement annuel de leurs taux (au vu des variations du taux d'actualisation de référence) et donc au maintien d'un certain niveau de subventionnement.

Une telle diminution risquerait donc d'aller dans un sens contraire à ce que l'on souhaite. Elle demeurerait toutefois tolérable si elle devait s'accompagner d'un renforcement spécifique des exigences sur la qualité. Cette qualité accrue dans l'usage des dépenses publiques compenserait la diminution globale des financements (qui subissent désormais une forte concurrence des autres dépenses publiques, ainsi qu'une pression à la réduction des déficits publics). Mais ce renforcement de l'exigence de qualité nécessiterait une augmentation sensible des moyens mis à la disposition de la Coopération et un accroissement simultané du degré de définition des évaluations *ex post*.

Enfin, côté français, d'autres mécanismes d'évolution sont à l'oeuvre : la décision de la France de ne plus endetter les Etats des PMA n'interdit nullement l'attribution de concours non souverains, destinés à des entités de droit privé (sans garantie de l'Etat). Un nombre croissant de prêts d'aide - dans les PMA comme ailleurs - sont donc consentis à des opérateurs mus par une logique de gestion privée, soumis à des exigences effective de rentabilité. Toutefois, pour ces derniers, le recours à des processus d'achat lourds, impliquant un appel d'offre international, ne paraît pas toujours justifié. Le sommet du G8 de Birmingham, en 1998, a mis à l'ordre du jour la question du déliement en faveur des PMA ; celui-ci impose le recours à des appels d'offres internationaux. Pour qu'il profite vraiment aux intervenants privés en termes de qualité de l'aide, des moyens d'accompagnement devront être imaginés.