

Publication No. 8

**CONSIDÉRATIONS ANALYTIQUES CLÉS POUR
LA MOBILISATION DE RESSOURCES EXTÉRIEURES
PAR LES POUVOIRS PUBLICS**

Alison Johnson et Matthew Martin

Debt Relief International Ltd
août 2004

ISBN 1-903971-29-2

Version originale en anglais (1^{ère} édition) : ISBN 1-903971-28-4

© Copyright 2004, Debt Relief International Ltd. La réimpression, la nouvelle publication, la photocopie ou tout autre usage de cet ouvrage est interdit sans autorisation préalable.

Publié par

Debt Relief International Ltd

4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road

Londres EC1R 3AF, Royaume-Uni

Tel : 44 (0)20 – 7278 0022 Fax : 44 (0)20 – 7278 8622 Email : publications@dri.org.uk

Conçu et imprimé au Royaume-Uni par
Andrew Thornhill, Londres

PRÉFACE

La 1^{re} édition de cet ouvrage a été publiée en anglais en mars 2003. Conformément aux nouvelles conclusions obtenues dans la littérature sur l'aide extérieure depuis la finalisation du manuscrit anglais, la version française comporte donc un certain nombre de modifications à savoir : chapitre 4.3, ensemble de la section ; note de bas de page 24 ; annexe 3, modifications concernant l'agence de crédit à l'exportation des Pays-Bas ; annexe 4, ajout de références bibliographiques.

Cette série de publications a été lancée pour répondre au nombre croissant de demandes reçues par Debt Relief International (DRI) concernant des informations sur les activités du Programme de renforcement des capacités (PRC) des Pays pauvres très endettés (PPTE) et sur les aspects techniques de l'analyse de la dette et des négociations nécessaires pour développer et mettre en place des stratégies nationales de la dette. L'objectif du PRC PPTE, fondé par sept gouvernements européens (Autriche, Canada, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Suède et Suisse), est de renforcer et consolider la capacité des pouvoirs publics des PPTE pour développer et mettre en place leur propre stratégie nationale d'allègement de la dette, ainsi qu'une politique de nouveaux emprunts cohérente avec la viabilité de la dette à long terme, sans avoir à dépendre de l'assistance internationale. DRI est le bureau technique à but non lucratif du PRC PPTE et le programme est mis en œuvre avec la collaboration de quatre organisations régionales : Pôle-Dette BEAC/BCEAO pour l'Afrique francophone, CEMLA pour l'Amérique latine, MEFMI pour l'Afrique anglophone Orientale et Australe, et WAIFEM pour l'Afrique Occidentale anglophone.

Cette série est née de notre expérience de travail avec 32 pays parmi les PPTE, en particulier la tenue d'ateliers nationaux, régionaux et internationaux sur la stratégie de la dette, les négociations de la dette, les prévisions macro-économiques et la réduction de la pauvreté. Elle est essentiellement destinée aux hauts fonctionnaires et aux dirigeants des PPTE, mais elle sera également utile aux fonctionnaires des organisations régionales d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, aux ONG, aux universitaires des pays développés et en voie de développement.

L'objectif de la série est de présenter des sujets particuliers d'une manière concise, accessible et pratique pour l'usage et la mise en œuvre par les pouvoirs publics des PPTE. La série devrait permettre aux hauts fonctionnaires de se concentrer sur les questions fondamentales relatives à la viabilité de la dette à long terme, aux prévisions macro-économiques et à la réduction de la pauvreté dans les PPTE. Chaque publication est prévue pour se suffire à elle-même.

Les opinions exprimées dans les publications sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement celles des donateurs du PRC PPTE.

Nous vous remercions des commentaires que vous pourrez faire au sujet de cette publication et de toutes suggestions quant aux sujets à traiter.

Alison Johnson
Rédacteur en chef

Yolande Eyoum
Assistante de rédaction

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	.1
2.	CLASSIFICATION DE L'AIDE EXTÉRIEURE	.4
2.1	Définition de l'aide extérieure, de l'aide et de la concessionnalité	.4
2.1.1	Aide	.4
2.1.2	Concessionnalité des prêts	.4
2.1.3	Analyse de la concessionnalité	.6
2.2	Types d'aide extérieure	.8
2.2.1	Sources et modalités de financement	.8
2.2.2	Types de financement	.18
2.2.3	Bénéficiaires de l'aide extérieure	.21
3.	JUSTIFICATION DE L'AIDE EXTÉRIEURE	.23
3.1	Budget	.23
3.2	Balance des paiements	.23
3.3	Secteur monétaire et réserves	.25
4.	ÉVOLUTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE	.26
4.1	Examen du portefeuille	.26
4.2	Indicateurs de viabilité de l'aide extérieure	.30
4.3	Les indicateurs de référence de la viabilité de l'aide extérieure	.31
5.	ANALYSE DES PROCÉDURES ET PRATIQUES DES DONATEURS/ CRÉANCIERS ET DES POUVOIRS PUBLICS	.32
5.1	Procédures et pratiques des donateurs/créanciers	.32
5.1.1	Conditions préalables	.32
5.1.2	Procédures de décaissement	.33
5.1.3	Procédures de passation de marché	.37
5.2	Procédures et pratiques des pouvoirs publics	.39
6.	ASPECTS POLITIQUES DE L'AIDE EXTÉRIEURE	.41
6.1	Concessionnalité	.42
6.2	Types d'aide	.42
6.3	Canaux d'aide	.43
6.4	Dépenses prioritaires et souplesse	.43
6.5	Prédictibilité	.45
6.6	Conditionnalité politique	.45
6.7	Dialogue politique	.50
6.8	Évaluation des donateurs	.50

7.	IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE DE L'AIDE EXTÉRIEURE	51
7.1	Impact sur le budget	51
7.2	Impact sur la balance des paiements	52
7.3	Impact monétaire	53
7.4	Impact sur l'inflation	54
7.5	Impact sur l'épargne et les investissements	54
7.6	Impact sur la dette	55
8.	CONCLUSION	55

TABLEAUX

Tableau 1 :	Comparaison des flux de financement	3
Tableau 2 :	Concessionnalité des modalités d'emprunt avec différents taux d'escompte . . .	7
Tableau 3 :	Aide extérieure vers les pays en voie de développement, 1970 – 2001 (en milliards de dollars EU)	9
Tableau 4 :	Modalités des prêts des créanciers multilatéraux	12
Tableau 5 :	Concessionnalité et modalités moyennes des APD* bilatérales de l'OCDE, 2000	14
Tableau 6 :	Taux d'intérêt des créanciers de l'OCDE	15
Tableau 7 :	Taux d'intérêt commerciaux, 1995-2002	20
Tableau 8 :	Aide extérieure – sources et bénéficiaires	25
Tableau 9 :	APD* bilatérale liée et non liée, 2000	38

ENCADRÉS

Encadré 1 :	Stratégies des créanciers pour contourner les limites liées à la concessionnalité	17
Encadré 2 :	Différences dans les données de l'aide extérieure	24
Encadré 3 :	Cycle de l'aide et de la dette	26
Encadré 4 :	Contrôle des déficits de l'aide extérieure	29
Encadré 5 :	Qu'est-ce que la fongibilité ?	44

ANNEXES

Annexe 1 :	Glossaire	56
Annexe 2 :	Calcul de la valeur actualisée	61
Annexe 3 :	Agences des donateurs/créanciers de l'OCDE	62
Annexe 4 :	Bibliographie	71

ACRONYMES

AASP	Autres apports du secteur public
AC	Accord de confirmation
ACDI	Agence canadienne de développement international
AECI	Agence espagnole de coopération internationale
AfD	Agence française de développement (anciennement dénommée CFD : Caisse française de développement)
AID	Association internationale de développement
AIPS	Analyse de l'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté et la situation sociale
APD	Aide publique au développement
ASDI	Agence suédoise de développement international
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
BAsD	Banque asiatique de développement
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BCIE	Banque centraméricaine d'intégration économique
BDAE	Banque de développement d'Afrique de l'Est
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque pour la reconstruction et le développement
BIsD	Banque islamique de développement
BND	Banque nordique de développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BP	Balance des paiements
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Centre d'études monétaires latino-américaines)
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (agence espagnole de crédit à l'exportation)
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COFACE	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
CWB	Canadian Western Bank
DANIDA	Agence danoise de développement international
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFID	Ministère pour le développement international (Royaume-Uni)
DRI	Debt Relief International
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSRP-I	Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EBS	Exportations de biens et services
ECGD	Export Credits Guarantee Department (agence britannique de crédit à l'exportation)
ED	Élément don
EDC	Exportation et développement Canada
EKF	Eksport Kredit Fonden (agence danoise de crédit à l'exportation)
EKN	Exportkreditnämnden (agence suédoise de crédit à l'exportation)
FAD	Fonds africain de développement
FADES	Fonds arabe pour le développement économique et social
FAS	Facilité d'ajustement structurel
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FDMC	Fonds de compensation multilatéral CARICOM
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FINNIDA	Département pour la coopération internationale au développement (Finlande)
FINNVERA	Agence finlandaise de crédit à l'exportation

FMI	Fonds monétaire international
FND	Fonds nordique de développement
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonds de soutien financier pour le développement du bassin du fleuve Plata)
FOS	Fonds des opérations spéciales (BID)
FPD	Financement public pour le développement
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FRS	Facilité de réserve supplémentaire
GIEK	Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (agence norvégienne de crédit à l'exportation)
GRE	Bureau pour les garanties contre le risque à l'exportation (Suisse)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (agence allemande de coopération technique)
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDE	Investissement direct à l'étranger
JIBC	Banque japonaise de coopération internationale
JICA	Agence japonaise pour la coopération internationale
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (banque allemande pour la reconstruction)
LCP	Lignes de crédit de prévention
LGA	Licence générale automatique
LIBOR	Taux interbancaire pratiqué à Londres
MAE	Ministère des affaires étrangères
MEDC	Mécanisme élargi de crédit du FMI
MEFMI	Macroeconomic and Financial Management Institute for Eastern and Southern Africa (Institut de gestion macro-économique et financière d'Afrique Orientale et Australe)
MFC	Mécanisme de financement compensatoire
MITI	Ministère du commerce international et de l'industrie (Japon)
NORAD	Agence norvégienne pour le développement international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (Agence autrichienne de crédit à l'exportation)

ONDD	Office national du Ducroire-Delcredere (Agence belge de crédit à l'exportation)
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PMD	Pays les moins développés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PPTE I	Initiative PPTE initiale
PPTE II	Initiative PPTE renforcée
PSP	Prêts spéciaux aux programmes
RBI	Recettes budgétaires intérieures
ROC	Ressources ordinaires en capital
SACE	Instituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (agence italienne de crédit à l'exportation)
SAD	Société andine de développement
SFI	Société financière internationale
TICR	Taux d'intérêt commercial de référence (OCDE)
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VA	Valeur actualisée
VAN	Valeur actualisée nette
WAIFEM	West African Institute for Financial and Economic Management (Institut ouest-africain de gestion économique et financière)

1. INTRODUCTION

Pour les pays des PPTE et les pays en voie de développement à faibles revenus, l'aide extérieure comprend principalement des dons, des prêts concessionnels et des crédits à l'exportation provenant de sources à la fois bilatérales et multilatérales. En revanche, les pays en voie de développement à revenus moyens ne peuvent accéder à ces types de financement extérieur. À la place, ces pays dépendent de prêts et de crédits non concessionnels de la part d'agences bilatérales et multilatérales. De plus, il se peut que les pays à revenus moyens les plus solvables puissent emprunter des crédits syndiqués auprès de banques commerciales ou émettre des obligations sur les marchés internationaux de capitaux. Le Tableau 1 résume les principaux types de flux financiers à la disposition de tous les emprunteurs souverains de la manière suivante :

- Flux d'aide – constitués de dons et de prêts concessionnels comme étant les principales sources de financement extérieur pour les PPTE et les pays à faibles revenus.
- Dettes non concessionnelles – constituées de crédits à l'exportation et d'autres financements pour le développement (comme les prêts non concessionnels de la part d'agences bilatérales et multilatérales), de prêts syndiqués et d'émissions d'obligations disponibles aux emprunteurs plus solvables.
- Dettes intérieures – constituées d'instruments de la dette nationale émis par les pouvoirs publics, les agences et/ou les sociétés. La question de la dette intérieure ne sera pas abordée dans ce document.

Ce tableau fournit aussi une comparaison des flux financiers en termes de coûts, de conditionnalité, de décaissements, d'utilisation, d'objectifs, de prédictibilité, de risques et de défaillance, aspects discutés en détail dans le document intitulé *Financing Poverty Reduction in the Heavily Indebted Poor Countries: Beyond HIPC II'*.

Afin que les pouvoirs publics des PPTE puissent préparer leur propre stratégie nationale concernant l'aide extérieure, ils devront au préalable tenir compte de ces questions et analyser leur expérience relative à l'aide extérieure et à la manière dont celle-ci a été assurée, et les contraintes liées à cette prestation, ainsi que l'impact de cette aide sur la macroéconomie et sur les dépenses liées à la réduction de la pauvreté. Les pouvoirs publics des PPTE devront également analyser de futures options concernant l'aide extérieure et élaborer une stratégie nationale permettant une viabilité à long terme de l'aide extérieure pour la réduction de la pauvreté.

Ce document s'attache en particulier aux questions clés que les pouvoirs publics des PPTE devront examiner lors de leur analyse des options relatives à une nouvelle aide extérieure et lors de l'élaboration d'une nouvelle stratégie d'aide extérieure. Ce document est divisé en sections, chacune abordant une série particulière de questions clés relatives à l'élaboration d'une stratégie d'aide extérieure. Ces sections sont les suivantes :

- Classification de l'aide extérieure : définir l'aide extérieure, l'aide, la concessionnalité et les différentes manières dont elle peut être classée en termes financiers, par sources de financement, par type de financement et en fonction du bénéficiaire ;

- Justification de l'aide extérieure dans le budget, la balance des paiements et les comptes du secteur monétaire ;
- Évolution de l'aide extérieure : les composants principaux d'un examen du portefeuille de l'aide extérieure et les indicateurs clés pour le contrôle des flux d'aide extérieure ;
- Analyse des procédures et pratiques des donateurs/créanciers et des pouvoirs publics et des implications pour l'aide extérieure ;
- Aspects politiques de l'aide extérieure et coordination avec la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté et pour le développement ;
- Impact macroéconomique de l'aide extérieure sur la balance des paiements, le budget, le secteur monétaire, l'inflation, l'épargne et les niveaux des investissements et de la dette.

Ce document s'inspire énormément de l'expérience de Debt Relief International en matière de conseil et de formation de 32 PPTE durant les six années passées, parfois en collaboration avec nos partenaires régionaux : le Centre d'études monétaires latino-américaines (CEMLA), l'Institut de gestion macro-économique et financière d'Afrique Orientale et Australe (MEFMI), le Pôle-Dette BCEAO/BEAC et l'Institut ouest-africain de gestion économique et financière (WAIFEM) ; et d'autres institutions internationales telles que le Secrétariat du Commonwealth, le FMI, la CNUCED, le PNUD et la Banque mondiale. Nous sommes reconnaissants à ces institutions et remercions en particulier les pouvoirs publics des 32 pays des PPTE avec lesquels DRI travaille actuellement et dont les dirigeants et le personnel sont grandement responsables de l'expertise que nous avons acquise. Nous tenons également à remercier Magdalene Ewuraesi Apenteng pour sa précieuse contribution à ce rapport.

TABLEAU 1 : COMPARAISON DES FLUX DE FINANCEMENT

		FLUX D'AIDE			DETTE NON CONCESSIONNELLE			
	Dons	Prêts concessionnels	Crédits à l'exportation/ autre financement pour le développement	Prêts syndiqués	Obligations	Dettes intérieures		
Coût	aucun remboursement ou intérêt	Taux concessionnels, élément don > 35 %	Légère prime, surfacturé, coûts cachés	Taux commerciaux, frais supplémentaires	Taux commerciaux, frais supplémentaires	Taux commerciaux		
Conditionnalité	Lien à l'ajustement structurel ?	Lien à l'ajustement structurel ?	Quelques-unes – à titre de garantie	Aucune, mais diffusion plus grande	Aucune, mais diffusion plus grande	Aucune mais prime de risque		
Décaissement	Manies des donateurs ?	Manies des donateurs ?	Raisonnable	Rapide	Rapide	Rapide		
Utilisation	Programme – rapide projet – lent	Programme – rapide projet – lent	Liée ?	Non liée	Non liée	Non liée		
Objectif	Liée ? Conditions de fonds proportionnels ?	Liée ? Conditions de fonds proportionnels ?	Financement commercial	Financement budgétaire, solvabilité	Financement budgétaire, solvabilité	Financement budgétaire, développement du marché financier		
Prédictibilité	Développement et financement budgétaire	Développement et financement budgétaire	Faible – dépend de la couverture ?	Instable	Instable	Fortes jusqu'à saturation		
Risques	Raisonnable	Raisonnable	Fort taux de change (compensé par des instruments de gestion de risques ?), fort risque d'intérêt, concentration des échéances	Fort taux de change (compensé par des instruments de gestion de risques ?), fort risque d'intérêt, concentration des échéances	Fort taux de change (compensé par des instruments de gestion de risques ?), fort risque d'intérêt, concentration des échéances	Aucun risque de taux de change (sauf si indexé) intérêt fixe ou variable ? Concentration des échéances ?		
Défaillance	Léger risque lié au change	Léger risque lié au change, Intérêt fixe, longue échéance	Club de Paris – bilatéral	Club de Paris – bilatéral	Club de Paris – bilatéral	?		
	Aucune	Club de Paris – bilatéral	Club de Paris – bilatéral	Club de Londres	Comparable au Club de Paris ?			

2. CLASSIFICATION DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Cette section examine les trois manières principales de classer le financement extérieur : d'après ses modalités financières, d'après ses sources et d'après le type de fonds.

2.1 DÉFINITION DE L'AIDE EXTÉRIEURE, DE L'AIDE ET DE LA CONCESSIONNALITÉ

L'aide extérieure comprend une aide ou un financement concessionnel plus connu sous l'expression « Aide publique au développement » (APD), et un financement lié au marché ou non concessionnel. La distinction entre l'aide et le financement lié au marché reflète le coût réel des financements pour le bénéficiaire, ce qui est caractérisé à l'aide du concept de concessionnalité. Pour les PPTTE, les flux d'aide justifient la majorité de l'aide extérieure pour des objectifs liés au développement. Cependant, de nombreux pays en voie de développement utilisent aussi des crédits à l'exportation et d'autres types de financement non concessionnel.

Cette section définit l'aide et le concept de concessionnalité utilisé pour distinguer l'aide des flux non concessionnels. Pour plus d'informations sur les modalités et les définitions de l'aide extérieure, voir le Glossaire de l'Annexe 1.

2.1.1 Aide

L'**aide** (ou APD) comprend des dons, qui sont des transferts ne devant pas être remboursés, et des prêts considérés comme de « l'aide publique au développement » pour les pays en voie de développement. L'**aide publique au développement** consiste en dons ou prêts qui :

- Sont fournis par le secteur public officiel – c'est-à-dire par les pouvoirs publics ou par un organisme lié aux pouvoirs publics, ou garantis par un organisme gouvernemental créancier tel qu'une agence de crédit à l'exportation ;
- Visent à promouvoir le développement économique et le bien-être général, ce qui a pour conséquence l'exclusion de l'APD des dons et des prêts pour des buts militaires ; et
- Reposent sur des modalités financières concessionnelles. Pour l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la concessionnalité de l'APD est définie comme les prêts ayant un élément don d'au moins 25 %.

Les prêts octroyés par le secteur public, mais n'étant pas qualifiés d'APD parce que n'ayant pas pour objectif initial le développement, ou parce que n'étant pas concessionnels, sont qualifiés d'**autres apports du service public** (AASP). Ceux-ci comprennent les crédits à l'exportation offerts ou garantis par les pouvoirs publics donateurs. Les dons et les prêts militaires sont également classés comme AASP.

2.1.2 Concessionnalité des prêts

Comment la concessionnalité d'un prêt est-elle calculée ? La concessionnalité d'un prêt est déterminée par le calcul de l'**élément don** (ED) défini de la manière qui suit :

$$ED (\%) = \frac{(\text{montant nominal du prêt} - \text{valeur actualisée}) \times 100}{\text{montant nominal du prêt}}$$

Le calcul reflète les modalités du prêt au moment de l'engagement, lorsque le prêt a été convenu. La **valeur actualisée** est le flux escompté des paiements futurs du service de la dette, en supposant que le prêt est entièrement décaissé à la date du contrat. En d'autres termes, le calcul de futurs paiements d'intérêts est effectué sur le montant total du prêt et ne prend pas en compte le fait que les décaissements puissent avoir lieu sur un certain nombre d'années. Le calcul de la valeur actualisée est présenté de façon plus détaillée dans l'Annexe 2.

Un don n'étant pas remboursé, il n'y a donc aucune charge d'intérêt, et la valeur actualisée des paiements futurs est de zéro, ce qui implique un élément don de 100 %. Les choses sont en revanche différentes pour les prêts, et la durée des périodes d'amortissement et des délais de grâce, ainsi que le taux d'intérêt, détermineront la valeur actualisée des futurs paiements du service de la dette et donc de l'élément don. En général, les prêts dont le délai de grâce et la période d'amortissement sont plus longs et dont le taux d'intérêt est plus faible, ont une valeur actualisée plus faible et par conséquent un élément don plus important. Un prêt AID par exemple, ayant un délai de grâce de 10 ans, une période d'amortissement de 40 ans et une commission de _ %, a un élément don d'environ 70 %. Cela signifie que sur l'ensemble de l'existence du prêt, l'emprunteur ne remboursera, en termes de valeur actualisée, qu'environ 30 % du montant nominal du prêt, les 70 % restants équivalent à un don. Les prêts à délai de grâce et période d'amortissement plus courts et/ou à taux d'intérêt plus élevé, auront un élément don plus faible et seront par conséquent moins concessionnels ou moins coûteux à rembourser.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE fixe l'élément don des prêts concessionnels (calculé sur la base d'un taux d'escompte uniforme de 10 % pour tous les prêts) à 25 % au moins. Ceci est la base actuelle utilisée pour définir l'APD. La difficulté de cette définition est que lorsque les taux d'intérêt sont bas, il est possible pour un prêt évalué commercialement dans une devise à taux d'intérêt peu élevé, d'être concessionnel.

En 1996, l'OCDE a modifié la manière dont elle déterminait la concessionnalité pour les crédits à l'exportation mais pas pour l'APD. Au lieu d'un taux uniforme de 10 %, le taux d'escompte pour le calcul de l'élément don d'un crédit à l'exportation est constitué par les Taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR)² liés au marché. À l'aide des taux d'escompte TICR, un crédit à l'exportation est considéré comme concessionnel s'il dispose d'un élément don d'au moins 35 %.

Cependant, pour les 49 pays à faibles revenus entrant dans la classification de Pays les moins développés (PMD) des Nations Unies, le seuil de concessionnalité pour les crédits à l'exportation est un élément don de 50 % ou plus. Cela signifie que les PMD devraient uniquement emprunter des crédits à l'exportation ayant un élément don de 50 % ou plus. Les PMD sont une sous-catégorie des pays à faibles revenus, considérée par les Nations unies comme tombant au-dessous des seuils pour les revenus, la diversification économique et le développement social³. La plupart des PPTE, mais pas tous, sont un sous-groupe des PMD⁴.

² Pour les derniers TICR émis par l'OCDE, voir le site « www.oecd.org ».

³ Pour plus d'informations sur les PMD, voir CNUCED (2000) ou le site « www.unctad.org ».

⁴ Les exceptions sont le Cameroun, la République du Congo, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Honduras, le Kenya, le Nicaragua, le Nigeria et le Vietnam.

Le Fonds monétaire international (FMI) a adopté l'élément don de 35 % comme seuil pour la concessionnalité des prêts devant être exclus des limites d'emprunts dans les programmes du Fonds⁵. Le Fonds n'applique pas la limite de 50 % bien que cela ait été largement suggéré. Le FMI calcule l'élément don basé sur des TICR moyens pour les six mois précédents.

Pour l'Initiative PPTE, le FMI et la Banque mondiale utilisent les TICR spécifiques à chaque devise nationale comme taux d'escompte pour le calcul de la valeur actualisée de la dette⁶.

2.1.3 Analyse de la concessionnalité

L'élément don de chaque prêt peut être utilisé pour évaluer la concessionnalité. Le Tableau 2 ci-dessous, fournit des exemples des modalités de prêt de certains créanciers multilatéraux et bilatéraux, et analyse la concessionnalité liée au prêt avec des taux d'escompte différents. Ce tableau illustre la différence pour la concessionnalité du prêt entre l'utilisation d'un taux standard de 10 % et celle des TICR spécifiques à chaque devise nationale comme taux d'escompte. Les prêts APD japonais par exemple, avec un élément don de 7,5 %, sont non concessionnels lorsque le TICR actuel est utilisé car le taux d'intérêt de 1 % lié au prêt ne représente pas de grandes différences avec le taux d'escompte. Cela ne signifie pas que les prêts japonais sont plus chers que ceux d'autres créanciers. Avec un taux d'escompte de 10 %, les prêts japonais sont fortement concessionnels. Il est par conséquent important, lors de l'évaluation de la concessionnalité, de savoir quel taux d'escompte est utilisé et d'évaluer l'élément don d'un créancier individuel par rapport à ceux d'autres créanciers.

En plus de la concessionnalité individuelle des prêts, il est courant de calculer la concessionnalité totale du portefeuille des prêts. Si le portefeuille est dominé par des emprunts fortement concessionnels, alors la concessionnalité totale sera-elle aussi élevée. Cependant, si le pays en question a emprunté des montants relativement importants de crédits à l'exportation ou d'autres financements non concessionnels, alors la concessionnalité totale sera beaucoup plus faible. La concessionnalité du portefeuille de la dette est parfois utilisée comme référence pour comparer la concessionnalité de nouveaux emprunts. Mais l'efficacité de cette méthode dépend des emprunts antérieurs.

⁵ FMI (1995) et FMI (1996).

⁶ Pour plus d'informations sur l'Initiative PPTE et sa mise en œuvre, voir Martin et Johnson (2001).

TABLEAU 2 : CONCESSIONALITÉ DES MODALITÉS D'EMPRUNT AVEC DIFFÉRENTS TAUX D'ESCOMPTE

Créancier	Modalités du prêt			Élément don (%)	
	Amortissement (années)	Délai de grâce (années)	Taux d'intérêt (%)	Avec le taux TICR	Taux d'escompte de 10 %
Créanciers multilatéraux					
AID (Pays AID seulement)	40	10	0,75	60,6	82,5
FMI (FRPC)	10	5,5	0,5	27,2	46,9
FAD	50	10	0,75	66,4	85,8
FIDA	40	10	0,75	60,6	82,5
BADEA	22	5	2,0-3,0	23,7-32,4	47,4-54,2
BID	40	10	1,0-2,0	41,2-54,5	69,3-78,0
Fonds OPEP	20	5	2,0	30,8	52,3
Créanciers bilatéraux					
Créanciers du Club de Paris					
Japon (PMD)	30	10	1,0	7,5	73,8
(à faibles revenus)	30	10	1,8	-5,9	67,2
(à revenus moyens)	25	7	2,2	-10,2	57,9
Allemagne (IDA only countries)	40	10	0,75	61,7	80,7
(autres pays en voie de développement)	30	10	2,0	32,3	59,2
France APD	25	10	2,0	38,7	62,8
États-Unis APD	40	10	2,0-3,0	34,0-46,5	60,7-69,3
Créanciers non membres du Club de Paris					
Fonds koweïtien	20	5	4,0	9,5	39,2
Fonds saoudien	20	5	2,0	26,6	52,3

Les projections sont effectuées sur une base égale de paiements, sauf pour l'AID, la BAD, et le FIDA qui adoptent le profil de remboursement de l'AID

Les TICR sont les taux moyens pour juillet-décembre 2001

Sources : sites et documents des divers créanciers

Tandis que l'approche conventionnelle a consisté à mesurer la concessionnalité du portefeuille de la dette d'un pays donné, elle ignore les dons qui, pour de nombreux pays, ont représenté une large part de l'aide extérieure. C'est pourquoi, afin d'identifier la concessionnalité totale de l'aide extérieure, les dons ainsi que les prêts doivent être inclus dans le calcul comme ci-dessous :

$$\text{Élément don de l'aide extérieure} = \frac{\text{montants nominaux des dons} + (\text{montants nominaux des prêts} - \text{valeur actualisée})}{(\text{montants nominaux des dons} + \text{montants nominaux des prêts})} \times 100$$

Cette mesure fournit un meilleur indicateur de la concessionnalité des flux extérieurs et peut être utilisée comme référence pour l'évaluation de nouveaux emprunts.

2.2 Types d'aide extérieure

Il existe quatre manières différentes de classer l'aide extérieure :

- en termes financiers, y compris la concessionnalité, question discutée dans la Section 2.1 ci-dessus,
- par source de fonds de la part de donateurs/créanciers multilatéraux et bilatéraux, de créanciers commerciaux, du secteur privé et d'organisations non-gouvernementales (ONG),
- par type de financement, comme les dons et prêts aux programmes, aux projets et à l'assistance technique, et
- par bénéficiaires de l'aide extérieure, y compris les pouvoirs publics et leurs agences, le secteur privé et les ONG.

Cette section traite de ces diverses classifications et fournit de plus amples détails sur les types d'aide.

2.2.1 Sources et modalités de financement

Les principales sources de l'aide extérieure pour la plupart des pays en voie de développement sont officielles, c'est-à-dire que cette aide provient de donateurs et créanciers multilatéraux et bilatéraux. De nombreux institutions multilatérales et gouvernements bilatéraux ont deux créneaux de financement : un créneau concessionnel pour le financement d'aide et un créneau non concessionnel pour les crédits à l'exportation ou les prêts liés au marché. Les flux d'aide sont aussi fournis par les organisations non-gouvernementales (ONG), les œuvres caritatives et les organisations religieuses, scientifiques, éducatives et culturelles⁷. De nombreux pays en voie de développement peuvent aussi accéder à un financement commercial non concessionnel de la part de sources privées telles que des banques ou des exportateurs, bien que dans la plupart des cas, ce financement soit garanti par le gouvernement d'un pays développé. De plus, les pays en voie de développement les plus solvables, peuvent emprunter directement auprès des banques commerciales ou émettre des obligations sur les marchés internationaux de capitaux.

Le Tableau 3 fournit une vue d'ensemble des principaux flux d'aide extérieure pour les pays en voie de développement entre 1970 et 2001. Tandis que les flux nets de la dette à long terme ont considérablement crû pour tous les pays en voie de développement pendant les années 1970 et 1980, il y eut un déclin important de la nouvelle dette durant les années 1990 et, en 2001, les pays en voie de développement ont remboursé davantage de dette à

long terme qu'ils n'en ont reçu en termes de nouveaux prêts. Les flux de dons ont aussi augmenté de façon considérable dans les années 1980, mais ont stagné par la suite. Pour les pays à faibles revenus très lourdement endettés, les flux nets de dette ont été négatifs, ce qui signifie que les pays ont remboursé plus qu'ils n'ont emprunté en 2000, et les rentrées de dons ont baissé dans les années 1990.

L'autre changement significatif durant la dernière décennie a été la croissance des flux de capitaux privés, en particulier vers les pays à revenus moyens⁸ mais aussi vers certains pays à faibles revenus. Pour les pays à faibles revenus très lourdement endettés, les flux du secteur privé ont été moins importants en 2000 que lors de la décennie passée. Pour tous les pays en voie de développement, il y eut un déclin des flux de capitaux privés en 2001 suite au ralentissement de l'économie mondiale.

TABLEAU 3 : AIDE EXTÉRIEURE VERS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT, 1970 – 2001 (EN MILLIARDS DE DOLLARS EU)

	1970	1980	1990	2000	2001
Ensemble des pays en voie de développement					
Flux nets de dette à long terme	7,0	65,3	43,1	13,6	-19,5
Dons (hors AT)	1,9	13,1	28,2	29,9	29,2
Flux nets privés (IDE + portefeuille)	2,2	4,4	27,8	217,6	186,7
Total des flux nets	11,2	82,8	99,1	261,1	196,5
Pays à faibles revenus					
Flux nets de dette à long terme	2,4	13,6	15,9	0,9	n.d.
Dons (hors AT)	1,0	7,1	14,9	15,2	n.d.
Flux nets privés (IDE + portefeuille)	0,3	0,2	2,6	9,1	n.d.
Total des flux nets	3,7	21,0	33,5	25,2	n.d.
Pays à revenus moyens					
Flux nets de dette à long terme	4,6	51,7	27,2	12,7	n.d.
Dons (hors AT)	0,9	6,0	13,2	14,7	n.d.
Flux nets privés (IDE + portefeuille)	1,9	4,2	24,2	208,4	n.d.
Total des flux nets	7,5	61,9	64,7	236,0	n.d.
Pays à faibles revenus et très fortement endettés					
Flux nets de dette à long terme	1,7	9,5	9,2	-5,2	n.d.
Dons (hors AT)	0,5	3,4	8,2	7,3	n.d.
Flux nets privés (IDE + portefeuille)	0,1	0,0	2,3	0,8	n.d.
Total des flux nets	2,3	12,8	19,7	2,9	n.d.

Flux nets de dette à long terme hors AT (Assistance technique) du FMI IDE : Investissement direct à l'étranger n.d. : non disponible

IDE : Investissement direct à l'étranger

n.d. : non disponible

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance 2002*

Donateurs/créanciers multilatéraux

Les principales institutions internationales fournissant de l'aide extérieure sont :

- l'Union européenne, qui fournit à la fois des dons et des prêts concessionnels aux pays

⁸ Voir Bhinda et autres (1999) pour plus d'informations.

en voie de développement. La Banque européenne d'investissement (BEI) constitue sa banque de développement, fournissant des prêts à long terme à la fois au secteur public et au secteur privé. Le Fonds européen de développement (FED) fournit des ressources, principalement sous forme de dons, pour couvrir le soutien macroéconomique, les programmes et projets planifiés. De plus, ces ressources peuvent être utilisées pour l'allègement de la dette ou pour parer aux chocs imprévus.

- Le Fonds international de développement agricole (FIDA), qui fournit des prêts concessionnels et des dons pour soutenir la réduction de la pauvreté rurale dans les pays en voie de développement.
- Le Fonds monétaire international (FMI), qui fournit des prêts concessionnels aux pays à faibles revenus par le biais de sa Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)⁹. Les prêts non concessionnels sont fournis à travers cinq services : les Accords de confirmation (AC), le Mécanisme élargi de crédit (MEDC), la Facilité de réserve supplémentaire (FRS), les Lignes de crédit de prévention (LCP) et le Mécanisme de financement compensatoire (MFC)
- La Banque islamique de développement, qui fournit des financements à long terme pour les projets de développement, principalement dans l'agriculture et l'infrastructure dans les pays les moins développés.
- Les Nations Unies et ses agences principales, telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM), fournissent la majeure partie de leur aide sous forme de dons.
- La Banque mondiale avec ses trois services de prêts. L'Association internationale de développement (AID) fournit des prêts fortement concessionnels et des dons aux pays à faibles revenus et ayant un revenu par habitant de moins de 885 \$EU en 2000. La Banque pour la reconstruction et le développement (BIRD), fournit des prêts non concessionnels aux pays solvables plus pauvres à revenus moyens¹⁰. La Société financière internationale (SFI), fournit un financement par prêts et par fonds propres aux projets du secteur privé dans les pays en voie de développement.

Il existe également des banques et des institutions de développement régionales se spécialisant dans l'apport d'aide extérieure à des régions géographiques particulières. Les principaux fournisseurs régionaux sont :

- la Banque africaine de développement, qui fournit de l'aide extérieure par le biais du Fonds africain de développement (FAD) qui constitue son créneau concessionnel, et des prêts non concessionnels par la Banque africaine de développement (BAD).
- La Banque arabe pour le développement en Afrique (BADEA), qui fournit des prêts concessionnels pour financer des projets et des dons pour l'assistance technique.

⁹ Auparavant dénommée Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR).

¹⁰ Pour plus d'informations sur les questions relatives aux pays passant de AID aux prêts de la BIRD, voir l'Association internationale de développement (2001).

- La Banque asiatique de développement (BAsD), qui fournit à la fois des prêts concessionnels (par ses ROC), et des prêts non concessionnels ainsi qu'une aide exceptionnelle par le biais de ses prêts spéciaux aux programmes (PSP).
- La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui fournit des prêts liés au marché aux pouvoirs publics et aux entreprises privées dans les pays d'Europe Centrale et d'Europe de l'Est, ainsi que dans la Communauté des États Indépendants.
- La Banque interaméricaine de développement (BID), qui fournit à la fois un financement concessionnel par le biais de son FOS, et des prêts non concessionnels (capital ordinaire) à ses états membres.

Il existe de plus des institutions sous-régionales fournissant de l'aide extérieure. Celles-ci comprennent :

- le Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES) ;
- la Banque de développement des Caraïbes (BDC) et le Fonds de compensation multilatéral CARICOM (FDMC) ;
- la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), le Fonds CEDEAO ;
- la Banque de développement d'Afrique de l'Est (BDAE) ;
- la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE), la Société andine de développement (SAD) et le Fonds de soutien financier pour le développement du bassin du fleuve Plata (FONPLATA) ;
- la Banque nordique de développement (BND) et le Fonds nordique de développement (FND) ;
- l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

Les détails des principales modalités des prêts octroyés par les institutions internationales et les principales banques régionales de développement sont exposés dans le Tableau 4.

TABLEAU 4 : MODALITÉS DES PRÊTS DES CRÉANCIERS MULTILATÉRAUX

	Délai de grâce (années)	Amortissement (années)	Taux d'intérêt (%)	Engagement (%)	Commissions d'ouverture (%)
FMI					
Accords de confirmation	3,25	5	variable	0	0
FRPC	5,5	10	0,5	0	0
BIRD¹					
<1 445 \$EU RNB ² par habitant	5 ou 8	20	LIBOR + marge	0,85 ³	1,0
1 446 \$EU-2 995 \$EU RNB par habitant	4 ou 5	17	LIBOR + marge	0,85 ³	1,0
>2 996 \$EU RNB par habitant	3 ou 5	15	LIBOR + marge	0,85 ³	1,0
AID					
Pays AID	10	40	0,75 ⁴	0 - 0,5	0
Pays à financement mixte	10	35	0,75 ⁴	0 - 0,5	0
BAD					
	9	12 - 20	variable	1 %	-
EAD					
	10	50	0,75 ⁴	0,5	
BID					
FOS	10	40	1,0 - 2,0 ⁵	0,5	1,0
Non concessionnelle : une seule devise	?	12 - 25	variable selon la devise	0,75	1 % sur 4 ans
BIsD					
	3 - 7	15 - 25	0 ⁶	0	0
FIDA					
Prêts spéciaux	10	40	0,75	0	0
Modalités intermédiaires	5	20	50 % du taux de référence ⁷	0	0
Modalités ordinaires	3	15 - 18	taux de référence	0	0
BEI					
	2 - 8	20	taux fixe lié au marché ⁸	0	0

¹ Modalités standard des pays relatives au paiement de principal sur les prêts à taux fixe
² RNB = Revenu national brut
³ 0,85 % sur les montants non décaissés pendant les 4 premières années, 0,75 % ensuite
⁴ Commissions de remboursement au lieu d'intérêts
⁵ 1 % pendant le délai de remboursement, 2 % ensuite
⁶ Sans intérêt, avec une commission de remboursement pour couvrir les dépenses administratives
⁷ Le taux de référence est fixé chaque année
⁸ Prime appliquée à certains prêts

SOURCES : sources et documents des créanciers

Donateurs et créanciers bilatéraux

Les donateurs et créanciers bilatéraux sont des pouvoirs publics souverains ou leurs agences qui fournissent de l'aide extérieure. Ces donateurs/créanciers comprennent les pouvoirs publics et agences de pays développés et en voie de développement. Les pouvoirs publics des pays développés membres de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) sont parfois cités comme donateurs/créanciers OCDE, les autres pays étant qualifiés de donateurs/créanciers non-OCDE. Font partie d'une autre classification les donateurs/créanciers d'un pays donné, les pouvoirs publics remplissant le rôle de créanciers dans le Club de Paris¹¹ et qualifiés de donateurs/créanciers Club de Paris, et ceux ne remplissant pas ce rôle et qualifiés de donateurs/créanciers non-membres du Club de Paris.

¹¹ Les pays créanciers participant au Club de Paris varient selon le pays après duquel la nation débitrice a emprunté. Voir Vilanova et Martin (2001).

La plupart des pouvoirs publics des pays développés octroient des dons et des prêts concessionnels directement par le biais du ministère, du département ou de l'agence responsable de la mise en œuvre de leur aide et de leur politique de développement, tels que le ministère britannique pour le Développement international (DFID), l'Agence suédoise de développement international (Asdi) et la Banque allemande pour la reconstruction (KfW)¹². Une liste des principales agences des pays développés est disponible en Annexe 3.

Certains donateurs/créanciers bilatéraux ont une politique bien déterminée et des directives claires concernant l'octroi de dons et de prêts. Les pouvoirs publics canadiens, danois, irlandais, hollandais et britanniques par exemple, ont publiquement indiqué que toutes les APD seraient octroyées sous forme de dons. Le Tableau 5 ci-dessous, illustre pour le cas des pays de l'OCDE, le pourcentage des APD de la part des donateurs/créanciers bilatéraux fourni sous forme de dons en 2000 ainsi que les modalités moyennes de prêts APD engagés par les donateurs/créanciers, qui ne fournissent pas toutes les APD sous forme de dons. Sept pays de l'OCDE (l'Australie, le Canada, le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande) ont fourni toutes leurs APD sous forme de dons en 2000¹³. D'un autre côté, le Japon (50 %), l'Espagne (77 %) et l'Italie (87 %) ont eu la part la plus faible de dons APD. En moyenne, l'élément don des prêts concessionnels était d'environ 72 %, avec une période d'amortissement d'environ 33 ans, un délai de grâce de 11 ans et un taux d'intérêt de 1,4 %. Les pays ayant l'élément don le plus élevé sont l'Italie, le Portugal et la Belgique, et ceux ayant l'élément don le plus faible sont la Norvège, la France et les États-Unis.

¹² Pour plus d'informations sur la structure organisationnelle des créanciers et des donateurs bilatéraux de l'OCDE, voir Chang et autres (1999), chapitre 5.

¹³ En 1999, la Suède et la Suisse ont également fourni 100 % de l'aide don.

**TABLEAU 5 : CONCESSIONNALITÉ ET MODALITÉS MOYENNES DES APD*
BILATÉRALES DE L'OCDE, 2000**

Donateur bilatéral	Prêts APD – Termes moyens				
	Dons en % du total APD	Élément don** (%)	Amortissement (années)	Délai de grâce (années)	Taux d'intérêt (%)
Allemagne	94,0	65,2	35,5	7,5	2,0
Australie	100,0	-	-	-	-
Autriche	89,3	61,3	23,6	8,7	1,9
Belgique	97,4	78,1	30,0	10,0	0,5
Canada	100,0	-	-	-	-
Danemark	100,0	-	-	-	-
Espagne	76,6	69,4	26,5	9,2	1,1
États-Unis	99,2	56,2	24,3	4,6	2,0
Finlande	95,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
France	94,2	54,0	22,1	6,9	2,2
Grèce	99,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Irlande	100,0	-	-	-	-
Italie	87,4	88,4	36,9	23,4	0,5
Japon	50,3	73,1	34,8	11,0	1,3
Luxembourg	100,0	-	-	-	-
Norvège	97,7	33,0	7,8	4,1	2,3
Nouvelle-Zélande	100,0	-	-	-	-
Pays-Bas	100,0	-	-	-	-
Portugal	98,4	80,3	30,7	8,9	0,1
Royaume-Uni	95,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Suède	98,4	69,9	15,0	9,8	0,1
Suisse	97,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tous les pays du CAD	83,6	71,9	33,7	10,8	1,4

* hors réorganisation de la dette

** calculé à l'aide d'un taux d'escompte de 10 %

n.d. = non disponible

Source : OCDE, Coopération pour le développement – Rapport 2002

Tandis que le Tableau 5 illustre les modalités moyennes des prêts concessionnels réellement octroyés par les créanciers bilatéraux de l'OCDE en 1999, le Tableau 6 ci-dessous fournit des détails sur les taux d'intérêt fixés pour les prêts concessionnels et les crédits à l'exportation des créanciers bilatéraux de l'OCDE.

Agences bilatérales de crédits à l'exportation

En plus des prêts selon les modalités des APD, la plupart des pouvoirs publics des pays développés disposent d'agences, qui fournissent un financement par crédit à l'exportation non concessionnel directement à l'emprunteur ou qui garantissent le financement par crédit à l'exportation fourni par les exportateurs ou les banques et les institutions financières¹⁴. Les principales agences de crédit à l'exportation de l'OCDE sont exposées dans le Tableau 6.

Les prêts fournis directement par une agence de crédit à l'exportation sont clairement des crédits bilatéraux. Néanmoins, les prêts et crédits fournis par les exportateurs, les banques ou les institutions financières et garantis par une agence de crédit à l'exportation, ne deviennent des crédits bilatéraux que lorsque le débiteur ne rembourse pas le prêt et que la garantie est invoquée. Lorsque cela se produit, l'agence de crédit à l'exportation devient de fait le créancier à la place de l'exportateur ou de la banque, et la dette est par conséquent classifiée comme bilatérale. La difficulté pour les pays bénéficiaires est que ceux-ci ne savent pas toujours si un crédit à l'exportation a été garanti par une agence de crédit à l'exportation, et il leur est par conséquent difficile de classifier ce crédit comme financement public ou privé.

TABLEAU 6 : TAUX D'INTÉRÊT DES CRÉANCIERS DE L'OCDE

	APD		CRÉDITS À L'EXPORTATION			
	Agence	Taux (%)	Agence	Devise	TICR*	
Allemagne	KfW	0,75 - 2,0	Hermes	Euro	5,22	(> 8,5 années)
Autriche	MAE	4	OeKB	Euro	5,22	(> 8,5 années)
Belgique	MAE	2	ONDD	Euro	5,22	(> 8,5 années)
Canada	ACDI	0,5 - 2	CWB/EDC	Dollar	5,77	(> 8,5 années)
Danemark	DANIDA	2,5	EKF	Couronne	5,50	(> 8,5 années)
Espagne	AECI	4,5	CESCE	Euro	5,22	(> 8,5 années)
États-Unis	USAID	2 - 3	Ex-Im Bank	Dollar	4,54	(> 8,5 années)
Finlande	FINNIDA	0,5 - 0,75	FINNVERA	Euro	5,22	(> 8,5 années)
France	AfD	2	COFACE/ Banque de France	Euro	5,22	(> 8,5 années)
Italie	MAE	4	SACE	Euro	5,22	(> 8,5 années)
Japon	JIBC/JICA	1 - 3	JIBC/MITI	Yen	1,59	(> 8,5 années)
Norvège	NORAD	2,5	GIEK	Couronne	7,04	
Pays-Bas	MAE	2,5	Gerling NCM	Euro	5,22	(> 8,5 années)
Royaume-Uni	DFID	**	ECGD	Livre sterling	5,52	(> 8,5 années)
Suède	ASDI	**	EKN	Couronne	5,80	
Suisse	DDC	2,5	ERG	Franc	2,99	

* Taux du 12 novembre 2002, pour la période du 15/11/2002 au 14/12/2002
 ** APD fournie sous forme de dons
 MAE = Ministère des Affaires étrangères
 Sources : OCDE, DRI et les sites Internet et documents des pays en question.

Les gouvernements membres de l'OCDE ont établi une série de directives relatives au financement par crédit à l'exportation, plus connues sous le nom de « Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public »¹⁵. Ces directives établissent des limites quant aux dépenses au comptant à effectuer lors du point de départ du crédit ou auparavant, au remboursement et aux modalités et restrictions de l'intérêt sur l'octroi de l'aide liée. Les éléments clés pour que des crédits soient soutenus officiellement sont :

- Au moins 15 % du contrat doit être couvert par des paiements au comptant. Cela signifie que le crédit à l'exportation peut constituer un maximum de 85 % de la valeur du contrat et cela peut varier si les biens sont achetés ou non. Dans certains cas, le crédit sera limité à 100 % des marchandises fournies au niveau national (c'est-à-dire qu'il est lié).

- La période d'amortissement maximale pour le remboursement est de 5 ans (ou 8,5 ans si une notification a été fournie au préalable). Celle-ci peut être étendue à 10 ans pour les pays en voie de développement les plus pauvres.
- Les taux d'intérêt minimaux sont les Taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR) auxquels les créanciers peuvent ajouter une majoration basée sur leur estimation de la solvabilité, de l'importance du prêt et/ou de sa période d'amortissement. Des commissions d'engagement et autres commissions peuvent également être perçues par l'agence de crédit à l'exportation.
- Les crédits ayant une concessionnalité de moins de 35 % (ou 50 % pour les PMD) ne peuvent être liés. (voir la Section 5.2.2 pour plus d'informations sur le financement lié.)

De nombreux donateurs/créanciers bilatéraux de l'OCDE offrent également des financements groupés combinant les dons ou les prêts concessionnels avec des fonds non concessionnels tels que les crédits à l'exportation. Ceux-ci sont désignés par diverses appellations, telles que crédits mixtes, financement conjoint ou financement parallèle, dont une certaine partie peut être liée à la fourniture de biens et de services de la part du pays donateur.

Depuis, de nombreux pays en voie de développement ont établi de nouveaux critères d'emprunt fondés sur le principe que les prêts doivent avoir un élément don de 35 % ou plus. Néanmoins, de nombreux créanciers élaborent leurs financements groupés de telle sorte que ceux-ci semblent remplir les critères de concessionnalité alors que ce n'est pas le cas. L'Encadré 1 ci-après fournit quelques exemples de la manière dont cela est effectué.

ENCADRÉ 1 : STRATÉGIES DES CRÉANCIERS POUR CONTOURNER LES LIMITES LIÉES À LA CONCESSIONNALITÉ

Certains créanciers, dans leur empressement à vouloir prêter des fonds aux pays en voie de développement, essaient de contourner les nouvelles directives liées aux prêts par toute une série de méthodes, ce qui peut cacher les coûts réels du montant du prêt et/ou le projet ou le programme que ces fonds financent. Les stratégies utilisées peuvent être l'une de celles exposées ci-dessous ou une combinaison de plusieurs d'entre elles :

1. Grossir le prix du contrat

Le prix du contrat d'un projet est grossi pour inclure le coût réel lié au remboursement du prêt qui est plus élevé que les termes concessionnels apparaissant dans la documentation du prêt. Cela est rendu possible en augmentant le prix de l'équipement, des machines et/ou des services afin de refléter une différence entre les charges d'intérêt réelles des fonds aux conditions de marché et les charges d'intérêt concessionnelles aux termes de l'accord financier. Puisque le taux d'intérêt a un fort impact sur la détermination de la concessionnalité, une réduction du taux d'intérêt du prêt peut en elle-même augmenter la concessionnalité de façon suffisante pour remplir les critères d'emprunt du gouvernement.

Cela peut également être effectué en convenant formellement avec l'emprunteur qu'il n'y aura pas d'appels d'offres publics pour les contrats et/ou la fourniture de biens et services, et qu'au lieu de cela, ceux-ci seront fournis par le créancier, son agent ou ses représentants.

2. Capitalisation de l'intérêt dans le prix du contrat

Cela peut se produire lorsque les deux parties intéressées conviennent de la capitalisation de l'intérêt, ou de la seule initiative du créancier. Dans la pratique, le prix du contrat sera augmenté de façon à refléter les charges d'intérêt aux conditions de marché, tandis que le prêt est présenté comme étant sans intérêt. L'accord financier (détaillant les modalités du prêt) comprend un programme de remboursement qui ne montre que les principaux paiements dus. Il peut y avoir des variations lorsque le prêt est constitué de différentes tranches à différents taux d'intérêt. Dans ce cas, les charges d'intérêt de la tranche la plus chère (ou des tranches les plus chères) seront capitalisées et les autres tranches seront maintenues avec les taux d'intérêt les plus bas, faisant ainsi apparaître le prêt total comme étant concessionnel. Alternativement, la concessionnalité peut être calculée de façon indépendante sur chaque tranche et puisque les charges d'intérêt des tranches les plus chères ont été capitalisées, la concessionnalité de chaque tranche retombera dans le champ des directives données.

3. Délai de grâce

Le délai de grâce étant un déterminant important de la concessionnalité d'un financement groupé, certains créanciers proposent de l'allonger. Les modalités du prêt avec le délai de grâce le plus long sont présentées dans le contrat financier. Pour les projets, il y aura également un contrat de travaux, qui définit le programme de mise en œuvre du projet, et celui-ci est généralement indépendant du contrat financier. Cependant, dans ce cas, le contrat financier et le contrat de travaux sont liés et le début des paiements principaux est déclenché (c'est-à-dire la fin du délai de grâce) lorsque le contrat de travaux a été finalisé. Lors de l'étape d'évaluation du prêt, le programme prévu à l'origine pour l'achèvement du contrat de travaux coïncide avec le délai de grâce le plus long, mais dans la pratique, le contrat de travaux peut être finalisé avant cela, ce qui déclenche par conséquent les paiements de remboursement de la dette avant la fin du délai de grâce. Le créancier peut par conséquent remplir les critères liés à la concessionnalité lors de l'étape d'évaluation, alors que dans la pratique le délai de grâce sera plus court du fait de l'achèvement « plus rapide » du contrat de travaux.

4. Acompte

Les créanciers peuvent contourner la question de montant plus important de prêt et de paiements d'intérêt en exigeant un acompte initial plus élevé que les 15 % normaux des crédits fournisseurs. Dans de tels cas, les créanciers rechercheront des acomptes pouvant aller de 20 % à 30 %. Puisque les modalités du prêt s'appliquent au montant total du prêt (y compris l'acompte), mais que le débiteur ne reçoit qu'un montant plus faible, le créancier peut, grâce à cette méthode, remplir les critères de concessionnalité.

5. Commissions et autres paiements

Les créanciers essaient de réduire les commissions d'engagement et autres (comme les commissions d'ouverture et les frais juridiques) afin d'augmenter la concessionnalité du mécanisme. Les commissions ne sont pas forcément exagérées mais le créancier sait que, pour obtenir la concessionnalité requise, ces commissions devront être exclues des modalités du prêt et qu'à la place, le créancier les aura incluses dans la somme ou le montant du contrat en tant que partie du prêt.

6. Intérêt moratoire

Dans certains accords de prêts, il n'existe aucun intérêt durant le délai de grâce ou durant la phase de construction du projet. Dans de tels cas, l'intérêt courant pendant le délai de grâce n'est en réalité ni calculé ni capitalisé. Néanmoins, dans ces cas de figure, le délai de grâce est relativement court. Il est également important de vérifier la manière dont l'intérêt est calculé et tarifé après un tel moratoire.

7. Prime d'assurance

Pour la plupart des crédits à l'exportation, il existe une assurance couvrant les défaillances de paiement de la part de l'emprunteur et la prime d'assurance est comprise en tant que partie des modalités de l'accord de prêt ou en tant que partie du montant du prêt. En réalité, cette prime est une sorte de commission et elle devrait être comprise lors du calcul de la concessionnalité. Afin d'éviter ce problème, les créanciers peuvent insister pour que les paiements de l'assurance sortent du cadre de l'accord financier. Le coût de l'assurance reflétant les risques liés au fait de prêter, celle-ci peut s'avérer être très coûteuse pour certains pays en voie de développement et, si elle est incluse dans l'évaluation de la concessionnalité, les prêts ne pourront pas remplir les critères déterminés par les autorités officielles.

De nombreux pays en voie de développement empruntent non seulement auprès de pays de l'OCDE, mais aussi auprès d'autres pays en voie de développement. Par le passé, les pays non membres de l'OCDE, tels que les pays producteurs de pétrole, ont prêté des fonds afin de financer les importations de pétrole. Dans d'autres cas, les prêts ont été octroyés pour des projets bien spécifiques, tels que le développement du tourisme, les usines de fabrication et l'équipement, et afin de financer les importations de véhicules par exemple. Les modalités de nombreux créanciers principaux non-OCDE sont exposées dans le Tableau 2 ci-dessus.

Créanciers commerciaux

Les emprunteurs solvables peuvent accéder à deux types de financement aux conditions de marché :

- Les prêts de banques commerciales fournis par une seule banque ou par un syndicat de banques (chacune fournissant un pourcentage convenu du montant total du prêt, et partageant ainsi le risque lié au prêt). Les coûts de l'intérêt de ces prêts seront liés aux conditions de marché avec une marge au-delà du taux de base (à savoir, LIBOR) reflétant la solvabilité perçue de l'emprunteur.
- Les obligations sont des titres de créance émis par l'emprunteur sur les marchés de capitaux internationaux, généralement avec de multiples porteurs, incluant les banques, les institutions financières et d'autres organismes d'investissement. Les obligations sont des instruments négociables et leurs prix varient par conséquent à la hausse ou la baisse en fonction de la demande et de la tendance du marché. Les obligations peuvent être émises au-dessous du pair, permettant ainsi aux investisseurs d'obtenir des gains potentiels de capital en plus des intérêts créditeurs.

Le Tableau 7 fournit des informations relatives aux taux d'intérêt commerciaux les plus courants.

Aide indirecte

L'aide indirecte est un financement de la part de gouvernements de pays développés, qui est canalisée à travers des organisations non-gouvernementales, des institutions universitaires, des groupes religieux, des syndicats ouvriers et d'autres organisations en-dehors de l'agence officielle du donateur.

Les gouvernements bilatéraux fournissent également des fonds sous forme de paiements de cotisation, de commissions ou de dons à des institutions multilatérales et régionales telles que les Nations unies, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

2.2.2 Types de financement

En plus de classer l'aide extérieure par source et par coût des fonds, il est important également de considérer le type de financement octroyé par les donateurs et les créanciers en terme de ses objectifs principaux. L'aide extérieure, sous forme de dons et de prêts, peut contribuer à financer des projets tels que la construction d'un nouvel hôpital, ou de programmes tels que le soutien budgétaire ou celui à la balance des paiements. Cette aide peut également prendre la forme d'assistance technique (aussi appelée coopération technique) ou d'aide alimentaire ou d'urgence. Certains types de financement se prêtent plus à l'aide que des prêts non concessionnels ou réciproquement, mais cela n'est pas toujours le cas. On pense souvent que l'aide alimentaire par exemple, prend la forme de

dons ou de prêts fortement concessionnels de la part de sources multilatérales ou bilatérales, mais il est possible pour les pouvoirs publics de faire des emprunts commerciaux afin de financer leurs importations alimentaires de première nécessité.

Cette section se concentrant en particulier sur les types principaux de financement, il faut remarquer que ceux-ci peuvent également être utilisés sous forme de combinaisons de plusieurs types, comme des prêts aux projets et des dons pour l'assistance technique.

Aide et prêts aux projets

L'aide aux projets finance des activités particulières telles que des projets essentiels pour des développements d'infrastructure. La documentation des projets établira la manière dont l'aide ou les fonds fournis par les prêts devront être dépensés. Parfois, ce financement comprend des sommes pour payer les coûts récurrents locaux du projet en question. Néanmoins, cela n'est pas toujours le cas et le financement pour ces éléments de projet peut devoir provenir de sources locales.

Aide et prêts aux programmes

L'aide aux programmes est un financement rendu accessible à des pouvoirs publics bénéficiaires pour des buts de développement généraux. Les principaux types d'aide aux programmes sont exposés ci-dessous.

- *Le soutien budgétaire* est une aide fournie directement au budget public pour combler son insuffisance de financement. Il peut être un soutien budgétaire général, ce qui signifie que les pouvoirs publics peuvent l'utiliser pour financer des dépenses générales, y compris les salaires et traitements, l'équipement et les livraisons, les coûts récurrents des hôpitaux ou des écoles, etc. Le soutien budgétaire sectoriel peut être utilisé pour financer les coûts budgétaires publics généraux des salaires et traitements, l'équipement et d'autres dépenses relatives à un secteur particulier comme la santé ou l'éducation. Ce type d'aide a fortement crû ces dernières années.
- *Le soutien à la balance des paiements* est une aide finançant le déficit de la balance des paiements, généralement en fournissant des fonds pour financer les importations. Les deux principaux types de soutien à la balance des paiements sont (1) le soutien à l'importation de produits de base pour l'achat de produits spécifiques ou de liste de produits, souvent pour des biens intermédiaires, et (2) la licence générale automatique (LGA), par le biais de laquelle les donateurs/créanciers fournissent la devise étrangère vendue par les pouvoirs publics aux banques commerciales et ensuite aux importateurs afin de pouvoir effectuer les achats nécessaires. La LGA fonctionnait à l'origine dans les régimes à taux de change fixe, et a par conséquent été progressivement éliminée au fur et à mesure que les pays libéralisaient leurs taux de change. Le soutien à la balance des paiements est en déclin depuis plusieurs années, de nombreux donateurs/créanciers passant au soutien budgétaire.
- *L'aide alimentaire et l'aide d'urgence ou en cas de catastrophe naturelle* sont des types d'aide spécialisés. L'aide alimentaire est souvent, mais pas toujours, associée à des catastrophes et peut être une forme de soutien à la balance des paiements. L'aide d'urgence ou en cas de catastrophe naturelle est un financement à court terme permettant de répondre à des besoins humanitaires immédiats dus à des catastrophes naturelles, des guerres civiles, etc.

- *L'allègement de la dette* consiste en l'annulation et/ou la restructuration de prêts, sous l'égide du Club de Paris, de l'Initiative PPTE, ou sur une base de créancier à créancier. Il peut être classifié séparément ou comme une forme de soutien à la balance des paiements puisque les paiements de service de la dette à l'étranger sont réduits, ou comme une forme de soutien budgétaire s'il entraîne des paiements de service de la dette plus bas de la part des pouvoirs publics. Dans certains cas, la restructuration de la dette peut inclure un élément de nouveau financement mais la plupart des annulations de la dette ont trait à la renonciation de demandes dues. Il faut noter que l'annulation de la dette ne donne pas lieu à de nouveaux décaissements et qu'il n'y a par conséquent pas d'effet sur les décaissements APD bruts. Au lieu de cela, le bénéfice augmente car les remboursements de capital communiqués à l'origine comme APD, ne sont pas effectués et cela est reflété dans les chiffres APD nets. L'annulation de la dette militaire est enregistrée comme autres apports du service public (AASP).

TABLEAU 7 : TAUX D'INTÉRÊT COMMERCIAUX, 1995-2002

TAUX DE FIN D'ANNEE								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LIBOR (6 months)								
Dollar australien	7,34	5,94	5,03	4,75	5,82	5,94	4,21	4,70
Dollar canadien	5,63	3,31	5,00	4,94	5,35	5,60	2,06	2,86
Dollar EU	5,5	5,6	5,84	5,06	6,13	6,2	1,98	1,38
Euro ^{1/}	5,12	4,18	4,45	3,22	3,51	4,83	3,25	2,80
Franc suisse	1,81	1,88	1,62	1,56	1,94	3,37	1,84	0,63
Livre sterling	6,43	6,75	7,68	5,95	6,29	5,86	4,13	3,99
Yen japonais	0,52	0,51	0,76	0,54	0,23	0,53	0,09	0,07
Taux de base SEU	8,65	8,25	8,5	7,75	8,5	9,5	4,84	4,25
DTS ^{2/}	4,58	3,9	4,07	3,64	3,9	4,34	2,23	1,91
1/ ECU avant 1998. Le dernier taux de l'ECU en 1998 était de 3,26 2/ Moyenne pour 1995, 1996 et 1997								
Sources LIBOR : British Bankers Association (www.bba.org.uk) Taux de base SEU : Banque fédérale de Réserve des États-Unis (www.federalreserve.gov/releases) DTS : Fonds monétaire international (www.imf.org/external/fin.htm)								

Assistance technique

L'assistance technique (AT) est une aide liée à des activités de formation et d'éducation, y compris le développement de ressources humaines. Elle comprend également des paiements à des consultants étrangers et nationaux, des conseillers, des enseignants, des administrateurs et ceux travaillant dans des emplois similaires dans le pays bénéficiaire. Une des manières principales de fournir une assistance technique est par le mode experts de contrepartie, qui comprend des conseillers à long terme expatriés, des consultants à court terme, des programmes d'études universitaires à l'étranger, des voyages d'étude, des séminaires internationaux et dans le pays bénéficiaire. L'AT fait souvent partie d'un accord de projet pour fournir des services tels que l'équipement et les installations de logiciels et la formation du personnel national.

La formation et l'éducation fournies par l'assistance technique ne sont pas nécessairement la même chose que le renforcement des capacités. Tandis que les premières se sont traditionnellement concentrées sur la prestation de gestion spécifique et de formation technique pour combler des déficits immédiats de compétences, le renforcement des capacités va plus loin et se concentre sur les structures institutionnelles et le renforcement des systèmes et procédures aussi bien que sur le développement des compétences. Dans certains pays, l'assistance technique a affaibli la capacité locale car les experts nationaux sont détournés ou « chassés » de leurs emplois pour administrer les programmes d'aide et les projets. On estime que cela représente jusqu'à 40 % de l'aide dans certains pays d'Afrique et que cela est « excessif » dans 20 d'entre eux¹⁶.

Aides hybrides

Ce sont les formes pures des instruments de l'aide extérieure. Bien entendu, il peut y avoir des formes hybrides telles que l'approche sectorielle élargie¹⁷, qui peut combiner l'aide aux programmes et aux projets et/ou l'assistance technique. D'autres exemples peuvent inclure l'assistance technique ou l'allègement de la dette conjointement avec l'aide aux programmes et aux projets.

L'approche sectorielle élargie est un procédé par lequel les pouvoirs publics et les donateurs/créanciers peuvent soutenir le développement d'un secteur de manière intégrée par un programme politique unique sectoriel et de dépenses. Cette approche vise à intégrer l'aide extérieure dans le système de planification et de gestion des pouvoirs publics, réduisant ainsi les doubles emplois avec les processus de gestion, de reddition de comptes et de comptabilité des donateurs/créanciers. Le soutien sectoriel correspond globalement aux fonctions principales des pouvoirs publics telles que l'éducation, la santé, l'électrification rurale, l'eau et les systèmes d'assainissement, etc.¹⁸.

Aide des ONG et des organisations de la société civile

L'aide des ONG et des organisations de la société civile est constituée par des fonds (indépendants des pouvoirs publics des pays développés) de la part de groupes religieux, de syndicats, d'associations professionnelles et d'autres organisations, fournis aux organisations et autres agences des pays en voie de développement. Une grande partie de cette aide est sous forme de dons.

2.2.3 Bénéficiaires de l'aide extérieure

L'aide extérieure peut être classifiée par bénéficiaire, procédé qui a pour objectif principal de suivre les flux de l'aide extérieure dans la balance des paiements et le budget. Les principales classifications de bénéficiaires sont l'administration centrale, les organismes parapublics et autres agences gouvernementales, le secteur privé et les ONG.

Administration centrale

Le principal emprunteur et bénéficiaire de l'aide des donateurs/créanciers dans les pays en voie de développement est l'administration centrale. Tandis que les procédures gérant la manière dont les dons et les prêts sont contractés, enregistrés, contrôlés et gérés varient selon les pays, le ministère des Finances joue un rôle clé dans ce domaine et est chargé du suivi des flux de l'aide et de la dette dans le budget. Le rôle des ministères sectoriels dépend

¹⁶ Voir Elbadawi et Gelb (2002), pages 9 et 10.

¹⁷ Le financement sectoriel peut également être appelé programmes d'investissement sectoriel (PIS), programmes de dépenses sectorielles (PDS) ou tout simplement programmes sectoriels (PS).

¹⁸ Pour plus d'informations sur les programmes sectoriels, voir Foster et Fozzard (2000).

du degré et de l'étendue de la décentralisation et des responsabilités et procédures de l'administration interne. Dans certains cas, ils peuvent directement contracter des dons et des prêts, auquel cas cette information peut ne pas être disponible au ministère des Finances et il se peut qu'il y ait par conséquent des flux d'aide extérieure extra budgétaires.

Agences ne faisant pas partie de l'administration centrale

Cette classification comprend la banque centrale, les organismes parapublics, les autorités locales ou d'État et les agences. Dans certains pays, ces entités peuvent négocier, contracter et mettre en œuvre des accords de dons et de prêts. Même lorsque l'administration centrale a un contrôle relativement important sur les flux d'aide extérieure, elle peut ne pas toujours avoir suffisamment d'informations sur les flux de dons et de prêts vers ces différentes entités.

Secteur privé

En termes de flux d'aide, les principaux bénéficiaires sont les œuvres caritatives nationales, les institutions religieuses, éducatives et scientifiques ainsi que les syndicats, ces organismes recevant des dons ou des prêts de l'étranger. D'un autre côté, les sociétés et organisations du secteur privé peuvent emprunter de façon non concessionnelle à l'étranger.

3. JUSTIFICATION DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Les modalités, les sources, les types et les bénéficiaires des flux financiers extérieurs ayant été définis, l'étape suivante consiste à examiner où et comment ces flux financiers extérieurs sont enregistrés dans le budget, la balance des paiements et les comptes monétaires.

3.1 BUDGET

Dans les tableaux relatifs au budget, les apports de dons sont généralement enregistrés en tant que partie des recettes budgétaires totales, tandis que les décaissements de prêts concessionnels et non concessionnels sont traités comme un élément de financement.

Les paiements d'intérêt sur la dette sont classés comme dépenses récurrentes. D'un autre côté, les paiements d'amortissement de prêts sont un élément de financement. Dans certaines présentations, seuls les flux nets (décaissements moins amortissements) peuvent être présentés, plus particulièrement pour le financement intérieur. Il est courant de spécifier séparément les apports pour les dons aux programmes et aux projets et les prêts concessionnels, et parfois les autres types de flux d'aide, comme l'assistance technique et l'aide alimentaire. Les émissions d'obligations sont traitées de la même manière que les prêts.

3.2 BALANCE DES PAIEMENTS

La balance des paiements enregistre les flux sur la base du bénéficiaire. Les apports de dons de la part de sources privées multilatérales et bilatérales auprès du secteur public, sont enregistrés dans le compte courant et constituent un composant des transferts courants et de capitaux, parfois exposés séparément comme transferts officiels. Les transferts de capitaux sont liés aux paiements concernant des immobilisations, telles que les routes, les hôpitaux, les barrages, etc. Les données peuvent être présentées sur une base nette, c'est-à-dire les recettes des gouvernements étrangers moins les transferts vers l'étranger. Il est cependant important de mesurer les recettes brutes pour la balance des paiements. Tous les flux de dons ne sont pas reçus par le secteur public et certains peuvent être enregistrés comme transferts privés. Cela peut inclure les flux d'aide vers la société civile telles des organisations religieuses, scientifiques et culturelles. Dans la plupart des cas, ces données sont difficiles à obtenir. Les flux d'aide enregistrés dans la balance des paiements peuvent différer de ceux enregistrés dans le budget, comme cela est expliqué dans l'Encadré 2 ci-dessous.

Les décaissements de prêts et d'obligations sont des éléments du compte capital et financier. Les décaissements de prêts sont enregistrés comme faisant partie d'autres apports d'investissement en capital à long terme, tandis que les décaissements d'obligations font partie de l'investissement de portefeuille. Il est courant d'enregistrer séparément les décaissements publics et ceux vers le secteur privé. Il se peut qu'il soit nécessaire de chercher de plus amples détails pour obtenir des données séparées pour l'aide et les prêts non concessionnels. Les remboursements de prêts et d'obligations sont également enregistrés dans le compte capital et financier et dans certaines présentations, seules les données sur les flux nets sont disponibles. L'annulation de la dette est enregistrée comme élément exceptionnel de financement¹⁹.

¹⁹ Voir le FMI (1993).

ENCADRÉ 2 : DIFFÉRENCES DANS LES DONNÉES DE L'AIDE EXTÉRIÈRE

1. Sources nationales : le budget et la balance des paiements

Les chiffres de la balance des paiements pour les apports d'aide extérieure seront plus élevés que ceux enregistrés dans le budget, parce que la balance des paiements enregistre toutes les entrées/sorties de l'économie, y compris celles des pouvoirs publics et du secteur privé. Les dossiers publics des flux d'aide extérieure sont un sous-ensemble des flux totaux qui ne comprennent pas :

- les flux d'aide des organisations non-gouvernementales (ONG),
- les décaissements hors budget de la part des donateurs/créanciers multilatéraux et bilatéraux directement vers les projets,
- les flux d'aide extérieure vers les organismes parapublics, les autorités locales et d'État et autres agences du gouvernement,
- les décaissements directs auprès des bénéficiaires non publics (c'est-à-dire les organisations religieuses, scientifiques et culturelles), y compris l'assistance technique et l'aide d'urgence.

De plus, il se peut qu'il y ait des différences dues au calendrier des décaissements enregistrés et aux taux de change utilisés pour la conversion de devise. Le budget est sur une base au comptant tandis que la balance des paiements est sur une base d'engagements qui peut également justifier les différences. Les données sur l'aide en nature sont d'habitude difficiles à obtenir, néanmoins elles seront plus souvent incluses dans la balance des paiements que dans les données budgétaires.

Les différences clés sont exposées dans le Tableau 8 ci-dessous.

2. Sources nationales et internationales

Les données de sources nationales proviennent généralement de la balance des paiements ou du budget et comprennent les flux d'aide extérieure qui passent à travers ces deux systèmes de comptabilité. Cependant, elles peuvent différer de façon significative des sources internationales telles que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et la Banque mondiale, sources qui sont basées sur le rapport des donateurs/créanciers des flux d'aide extérieure. Les informations contenues dans les rapports du PNUD sur la coopération au développement, spécifiques à chaque pays, peuvent aussi différer en raison de différences dans leur couverture.

Les différences principales sont dues aux facteurs suivants :

- certaines données, comme les données du CAD, concernent uniquement les flux d'aide et excluent les prêts non concessionnels et l'allègement de la dette.
- Il se peut que les pays donateurs/créanciers n'enregistrent pas l'allègement de la dette en tant que part de l'aide extérieure.
- Les données des donateurs/créanciers sont souvent présentées sur une base nette plutôt que brute.
- Il se peut que les données des donateurs/créanciers incluent les décaissements hors budget effectués directement vers les projets.
- Les flux d'aide extérieure dépensés au sein du pays des donateurs/créanciers ou d'autres pays développés, pour des services de conseil par exemple, seront justifiés par les donateurs mais ne sont généralement pas enregistrés dans les données nationales, puisque ces flux ne passent pas par la balance des paiements ou les comptes budgétaires.
- Très souvent, les dépenses pour l'assistance technique ne passent pas par la balance des paiements ou les comptes budgétaires, et ne sont par conséquent pas enregistrées par les gouvernements bénéficiaires.
- L'aide extérieure décaissée sous forme de biens et de services en nature, peut être estimée différemment par le donateur/créancier et par le bénéficiaire. Le bénéficiaire peut, ayant des systèmes de rapport déficients, ne même pas avoir connaissance de ces types de décaissements.
- Les différences de calendrier pour ce qui est de l'enregistrement des décaissements et les différences dans les taux de change pour la conversion de devise.

Le Tableau 8 illustre les principales sources et les principaux bénéficiaires des flux d'aide extérieure et montre comment les apports peuvent être suivis dans le budget et dans la balance des paiements.

TABLEAU 8 : AIDE EXTÉRIÈRE – SOURCES ET BÉNÉFICIAIRES

Source	Bénéficiaire		
	Administration centrale	Agences ne faisant pas partie de l'administration centrale	Secteur privé et ONG
Multilatérale et bilatérale publique			
Dons	BP : transferts publics courants et de capital	BP : transferts publics courants et de capital	BP : transferts publics courants et de capital
	Budget : source des recettes	Budget : hors budget	Budget : hors budget
Prêts	BP : compte capital et financier	BP : compte capital et financier	BP : compte capital et financier
	Budget : éléments de financement	Budget : hors budget	Budget : hors budget
Créanciers commerciaux			
Prêts	BP : compte capital et financier	BP : compte capital et financier	BP : compte capital et financier
	Budget : éléments de financement	Budget : hors budget	Budget : hors budget
ONG			
Dons	BP : transferts publics courants et de capital	BP : transferts publics courants et de capital	BP : transferts publics courants et de capital
	Budget : source des recettes	Budget : hors budget	Budget : hors budget
Prêts	BP : compte capital et financier	BP : compte capital et financier	BP : compte capital et financier
	Budget : source des recettes	Budget : hors budget	Budget : hors budget

3.3 SECTEUR MONÉTAIRE ET RÉSERVES

L'impact des flux financiers extérieurs sur les comptes monétaires et les réserves, dépend de l'endroit et de la manière dont les fonds ont été déposés avant d'avoir été dépensés. Le cas le plus évident est lorsque le donateur/créancier décaisse de la devise étrangère en faveur des pouvoirs publics, qui déposent ces fonds auprès de la banque centrale, qui en retour crédite le compte public avec l'équivalent en devise nationale. Dans ce cas, les avoirs de la banque centrale en avoirs étrangers nets vont augmenter, ce qui aura pour conséquence l'augmentation des dépôts des pouvoirs publics auprès de la banque centrale et la réduction des demandes nettes de la banque centrale auprès des pouvoirs publics. En réalité, il y aura donc des rentrées compensatrices et aucun impact sur la masse monétaire²⁰.

Dans certains cas, les donateurs/créanciers maintiennent leurs propres comptes ou comptes de projets bancaires auprès de la banque centrale et les décaissements sont effectués directement sur ces comptes. Ces dépôts de devises étrangères permettront d'augmenter les avoirs étrangers nets de la banque centrale et les dépôts non bancaires, ce qui aura pour résultat une masse monétaire plus importante.

²⁰ Les demandes nettes de la Banque centrale auprès du gouvernement ne sont pas incluses dans la masse monétaire.

Pour les bénéficiaires non-publics des flux d'aide extérieure ayant des comptes bancaires commerciaux, cela aura pour conséquence des avoirs étrangers nets plus importants pour les banques commerciales et une augmentation équivalente de la masse monétaire. Si les banques commerciales ne sont pas autorisées à conserver de devise étrangère, alors la banque commerciale doit vendre l'apport de devise étrangère à la banque centrale, augmentant ainsi les avoirs étrangers nets de la banque centrale. Aussi, dans ce cas de figure, les apports d'aide extérieure ont un impact plus important sur la masse monétaire car ils passent par une augmentation des avoirs étrangers nets de la banque centrale et des dépôts auprès de la banque commerciale.

4. ÉVOLUTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Afin d'élaborer une nouvelle stratégie d'aide extérieure, il est important de comprendre les expériences passées, en examinant le portefeuille et en analysant les indicateurs clés présentés dans cette section.

4.1 EXAMEN DU PORTEFEUILLE

Comme un examen du portefeuille porte sur l'évolution de l'aide extérieure d'un pays, il fournit un cadre adéquat pour déterminer une future orientation. Par exemple, pour analyser complètement l'aide future et la viabilité de la dette, il est essentiel de projeter de manière précise de futurs nouveaux dons et prêts, et cela peut être effectué de la meilleure manière en ayant conscience du passé.

L'examen du portefeuille peut être basé sur le cycle de l'aide et de la dette exposé dans l'Encadré 3.

ENCADRÉ 3 : CYCLE DE L'AIDE ET DE LA DETTE

Les étapes clés du cycle sont :

Promesse – les donateurs/créanciers promettent de fournir une somme convenue d'argent pour soutenir le DSRP et les plans de développement et de dépenses des pouvoirs publics. Cela se produit le plus souvent lors des Conférences des Groupes consultatifs ou des Tables rondes du pays en question. Les promesses tendent à être exprimées en termes larges mais parfois les donateurs et créanciers sont préparés à être plus précis, détaillant les montants promis pour les dons et les prêts et/ou le soutien aux programmes, aux projets et à l'assistance technique.

Engagement – les promesses deviennent engagements lorsque des accords de don et de prêt sont signés. Le calendrier entre les promesses et les engagements peut varier de façon considérable, en fonction du projet ou du programme et de toutes autres conditions devant être remplies, comme le fait de correctement exécuter le programme du FMI (voir la Section 5.1.1 pour plus de détails sur les conditions). Certains donateurs et créanciers excellent dans l'art de promettre mais sont relativement lents lorsqu'il s'agit de concrétiser ces promesses en accords de dons et de prêts. Des engagements peuvent aussi être effectués en dehors du cadre des promesses des donateurs et créanciers, par exemple lorsqu'un emprunteur négocie un prêt commercial.

Décaissement – cela constitue en fait une fourniture de fonds ou de biens et services pour le bénéficiaire. Il existe très souvent des conditions devant être remplies avant le décaissement et les procédures qui doivent être suivies pour garantir une réception dans les délais de ces ressources (cela est présenté plus bas dans les Sections 5.2 et 5.3).

Solde non décaissé et non engagé – il s'agit de la différence entre le montant du don ou du prêt engagé et le montant total réellement décaissé à une date donnée. C'est donc la quantité de ressources de don ou de prêt disponible pour des dépenses futures. Cela est aussi qualifié de montant canalisé.

Pour les prêts, le service de la dette – l'amortissement et les modalités de l'intérêt pour le remboursement du prêt auront été négociés ou convenus lors de l'engagement du prêt et exposés dans l'accord de prêt. Le prêt sera entièrement remboursé lorsque le paiement final du service de la dette sera effectué.

Les composants principaux d'un examen du portefeuille sont :

- les promesses, les engagements et les décaissements : tendances récentes des dons et des prêts ;
- les sources de nouveaux financements : tendances récentes et analyse des montants engagés et des fonds canalisés décaissés et non décaissés par donateur/créancier et par type de financement ;
- les modalités et la concessionnalité : analyse de la concessionnalité pour l'ensemble du portefeuille et pour les prêts, analyse de l'élément don, de la date d'échéance et des modalités du taux d'intérêt ;
- l'utilisation de l'aide extérieure : analyse des dons et des prêts par type de financement et par secteur ;
- le stock de la dette : tendances et composition par catégories de créancier, par types d'instrument, par devises et par date d'échéance ;
- le service de la dette : évaluation des paiements réels par rapport aux paiements prévus et des arriérés par créancier ou catégorie de créancier ;
- la restructuration de la dette : analyse détaillée des conditions de la restructuration passée par créancier ;
- les flux nets et le transfert net : tendances générales et analyse par donateur/créancier (Voir le Glossaire pour l'explication de ces termes).

En plus de l'analyse ci-dessus, il est également important d'examiner les questions suivantes, questions pouvant être relevées au cours d'une analyse détaillée des stocks et flux d'aide extérieure.

Tendances générales

- Certains donateurs/créanciers excellent dans l'art de promettre d'importantes quantités d'aide lors des Conférences des Groupes consultatifs ou des Tables rondes mais sont notoirement connus pour ne pas concrétiser ces promesses en engagements réels de prêt ou de don, et sont loin d'être au stade consistant à décaisser des fonds. Le rapport entre les promesses, les engagements et les décaissements mettra en évidence les donateurs/créanciers qui appartiennent à ce groupe et sur lesquels il ne faut par conséquent pas compter pour une future aide extérieure.
- Les donateurs/créanciers peuvent diminuer ou supprimer temporairement leur soutien (ou de façon permanente dans certains cas) à cause de questions liées à la gouvernance, à la corruption perçue ou réelle, ou si le pays ne suit pas à la lettre le programme du FMI. D'un autre côté, les pays peuvent simplement avoir échoué dans « l'entretien » du donateur/créancier et celui-ci a décidé de diminuer son aide.
- Il se peut parfois que des donateurs/créanciers décident que la performance économique récente d'un pays signifie qu'il peut passer d'une aide aux programmes à une aide aux projets, comme cela a été le cas au Ghana au milieu des années 1990.

Sources des fonds

- Il peut y avoir des changements importants dans les donateurs/créanciers fournissant l'aide extérieure à cause d'un changement dans la politique du donateur/créancier ou à cause de réductions de leurs programmes d'aide.
- Une dépendance trop forte envers quelques ressources peut limiter des sources possibles de nouveaux flux financiers. Les pouvoirs publics peuvent ne pas suffisamment « cultiver » leurs donateurs/créanciers et cela peut par conséquent rendre l'accès à de nouveaux dons et prêts plus difficile.
- Non seulement le passage d'une aide aux programmes à une aide aux projets résulte en un changement significatif du type d'aide extérieure fournie, mais il peut aussi mener à un ralentissement spectaculaire des décaissements car l'aide aux projets tend à être décaissée plus lentement.
- Une importante quantité non décaissée de dons et de prêts indique des problèmes de décaissement, ce qui peut se produire en raison de procédures gênantes du créancier, d'un manque de fonds proportionnels dans le budget ou d'une mise en œuvre retardée du projet, ce qui doit être analysé de façon plus détaillée. Voir la Section 5 pour plus d'informations.
- D'un autre côté, il se peut que les pouvoirs publics soient trop optimistes dans leur projection de futurs décaissements. Par conséquent, les dossiers des pouvoirs publics pour projeter de futurs décaissements doivent être fondés sur une expérience réelle et être aussi réalistes que possibles.

Conditions et concessionnalité

- Regarder l'ensemble du portefeuille de concessionnalité (y compris les dons) est aussi important qu'examiner la concessionnalité du portefeuille de la dette.
- Certains donateurs/créanciers excellent dans l'art de promettre des dons. Cependant, lorsqu'il s'agit d'engager des fonds, il s'avère que ces dons ne sont disponibles que s'ils font partie d'un crédit mixte, qui est une série de mesures de financement comprenant une partie don et une partie non concessionnelle ou un prêt concessionnel minimal. Il est important de savoir quels donateurs/créanciers fournissent des crédits mixtes et à quel coût, en terme de date d'échéance et de taux d'intérêt du prêt.
- En termes de coûts, certains donateurs sont prêts à négocier les modalités de prêt tandis que d'autres restent attachés à leurs conditions initiales. Il est donc important de savoir quels donateurs sont prêts à négocier et quelles sont leurs limites. Pour les crédits à l'exportation, il est également important de connaître la « notation » de votre pays auprès des principales agences de crédit à l'exportation.

Utilisation des fonds

- Il existe des « manies » des donateurs/créanciers dans le type d'aide fourni. Dans les années 1990, certains donateurs/créanciers favorisaient les programmes ou approches sectoriels élargis. Cependant, la tendance à l'échange n'est plus aussi forte en raison des difficultés impliquées par la coordination et la mise en œuvre de ces programmes. De la même manière, il y eut une mode du soutien à l'environnement et aux projets liés à la

question des sexes il y a quelques années, et cela aussi est en train de changer étant donné que l'attention se porte désormais sur la réduction de la pauvreté. De plus, certains donateurs/créanciers ont également des projets ou secteurs préférés et fourniront par conséquent uniquement ou principalement un soutien à ces derniers.

- Toute l'aide extérieure ne passe pas forcément par le budget étant donné que certains donateurs insistent pour décaisser directement vers les projets du ministère sectoriel. Un tel soutien hors budget peut justifier la différence entre les chiffres du budget et de la balance des paiements pour l'aide en termes de flux. Le soutien des donateurs pour les ONG, les églises et autres organisations non gouvernementales, peut également justifier les chiffres plus élevés de la balance des paiements.
- Les donateurs/créanciers peuvent fournir des sommes importantes d'assistance technique, dépensées principalement en experts et conseillers étrangers, une faible quantité de ces fonds atteignant par conséquent le pays bénéficiaire.
- Des retards de décaissement peuvent se produire pour toute une série de raisons (voir la Section 5 ci-dessous), mais la première étape consiste à identifier quand et où les déficits en aide extérieure se produiront. L'Encadré 4 traite des meilleurs moyens d'aborder ces questions.

ENCADRÉ 4 : CONTRÔLE DES DÉFICITS DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Des déficits se produisent lorsque les décaissements réels sont moins importants que les décaissements projetés. Cela est particulièrement pertinent pour le budget public et la balance des paiements parce que des déficits mènent à des difficultés financières (voir la Section 7 pour plus d'informations). Pour identifier les déficits de l'aide extérieure dans la balance des paiements et le budget, il est nécessaire de comparer les apports projetés avec les apports réels.

Les données sur les projections de l'aide extérieure requises pour ce processus sont :

- Balance des paiements – projections pour les décaissements de prêt et de don, par aide aux programmes et aux projets. Les données sur les projections devraient être disponibles en examinant les projections passées nationales ou celles convenues avec le FMI et publiées dans l'Article IV et les documents des PPTE.
- Budget – projections pour les décaissements de prêt et de don, par aide aux programmes et aux projets. Les données sur les projections pour le budget devraient être disponibles en examinant les états budgétaires passés. Celles-ci peuvent également être obtenues dans les tableaux relatifs aux recettes budgétaires dans l'Article IV du FMI et les documents des PPTE.

L'un des meilleurs moyens d'analyser ces informations est de préparer des diagrammes permettant de mettre en évidence les moments où les déficits se sont produits.

L'une des raisons principales de ces déficits est une projection trop optimiste des décaissements. En moyenne, les décaissements totaux d'aide dans les pays disposant de programmes soutenus par le FMI représentaient 20 % de moins que ce qui était projeté à l'origine. Il existe cependant des différences notoires pour l'aide aux programmes et l'aide aux projets. Il a été constaté que les décaissements moyens de l'aide aux projets représentaient environ 10 % de moins que les prévisions, avec une estimation médiane d'environ 20 %, et étaient indépendants du statut des pays disposant de programmes FMI. Pour l'aide aux programmes cependant, les décaissements moyens pour tous les pays étaient inférieurs aux projections d'environ 32 %, avec une différence notable pour les pays ne respectant pas les directives du Fonds. Pour les pays n'ayant subi aucune interruption de leurs programmes FMI, les décaissements moyens d'aide aux programmes représentaient 25 % de moins que les projections, tandis que pour les pays ne respectant pas leurs programmes du Fonds, les décaissements d'aide aux programmes étaient à plus de 80 % en dessous des niveaux d'engagements²¹.

²¹ Voir Bulir et Lane (2002) pour plus d'informations.

4.2 INDICATEURS DE VIABILITÉ DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Dans la mesure où les indicateurs de la dette et les seuils pour déterminer sa viabilité sont présentés plus en détail dans d'autres documents²², le présent document se concentre en particulier sur les indicateurs et l'analyse des flux d'aide extérieure.

L'analyse de l'impact et de la dépendance à l'aide extérieure peut être effectuée sur trois niveaux : (1) l'aide extérieure totale composée de dons et de prêts concessionnels et non concessionnels, (2) l'aide constituée de dons et de prêts concessionnels et (3) les dons. De plus, les indicateurs de viabilité de l'aide extérieure et les flux d'aide peuvent être calculés sur une base brute ou nette. Ce qui signifie que les numérateurs pour calculer les indicateurs peuvent être comme suit :

- (1) Pour l'aide extérieure : les apports bruts, c'est-à-dire les décaissements de dons et de prêts, ou les apports nets, c'est-à-dire les décaissements bruts de don et de prêt moins les paiements d'amortissement de prêt.
- (2) Pour les flux d'aide : les apports bruts, c'est-à-dire la somme des décaissements de don et de prêt concessionnel, ou les flux nets, c'est-à-dire les décaissements de don ou de prêt concessionnel moins le remboursement de capital de prêts concessionnels.
- (3) Pour les dons : le numérateur est simplement constitué par les décaissements de prêt.

Les dénominateurs les plus courants pour les indicateurs de l'aide extérieure sont les recettes budgétaires, le PIB, les exportations et la population²³.

Les principaux indicateurs pour évaluer l'aide extérieure et la dépendance vis-à-vis de l'aide sont les suivants :

- **Décaissements bruts (nets) d'aide extérieure/recettes budgétaires** : ce ratio est utilisé pour évaluer l'impact fiscal de l'aide extérieure.
- **Décaissements bruts (nets) d'aide extérieure/PIB** : celui-ci mesure les flux d'aide extérieure par rapport à l'échelle de l'activité intérieure. Il est fréquemment utilisé pour des comparaisons entre pays.
- **Aide extérieure brute (nette)/exportations** : mesure l'impact de l'aide extérieure sur la balance des paiements.
- **Décaissements bruts (nets) d'aide extérieure par personne** : mesure les apports d'aide extérieure par personne et est fréquemment utilisé pour des comparaisons entre pays.

D'autres mesures peuvent être utilisées pour analyser de façon plus détaillée la viabilité fiscale de l'aide extérieure et des flux d'aide :

- **Décaissements bruts (nets) d'aide extérieure/dépenses publiques** : cet indicateur mesure la part des dépenses publiques financée par les flux d'aide extérieure et constitue un autre indicateur fiscal.

²² Voir Martin et Johnson (2001) pour plus d'informations sur les indicateurs de la dette et les références utilisées pour évaluer la viabilité de la dette sous l'Initiative PPTe, et Johnson (1999) pour évaluer le fardeau fiscal de la dette.

²³ Il est courant d'utiliser les données pour les recettes publiques générales, les dépenses et les flux d'aide, ce qui comprend l'administration centrale et les agences, les autorités locales et les entreprises publiques. Cependant, il se peut parfois que ces informations ne soient disponibles que pour l'administration centrale, et il est par conséquent important de s'assurer que le numérateur et le dénominateur font tous les deux référence à la même définition des pouvoirs publics.

- **Décassements d'aide extérieure aux projets/recettes budgétaires** : cet indicateur mesure l'importance relative de l'aide extérieure aux projets.
- **Décassements d'aide extérieure aux programmes/recettes budgétaires** : cet indicateur mesure l'importance relative de l'aide extérieure aux programmes.
- **Décassements d'aide extérieure aux projets/dépenses publiques d'investissement** : cet indicateur mesure la relation entre les apports aux projets, généralement destinés à financer les investissements, en tant que partie du capital/de l'investissement des pouvoirs publics.
- **Décassements d'aide extérieure aux programmes/dépenses (courantes) publiques de consommation** : cet indicateur mesure la relation entre l'aide extérieure aux programmes et les dépenses publiques récurrentes.

Les autres indicateurs utilisés pour analyser l'aide extérieure et l'aide sont :

- **Décassements d'aide extérieure/réserves** : cet indicateur mesure l'impact des flux d'aide extérieure sur les avoirs en réserves.
- **Décassements d'aide extérieure/importations** : cet indicateur indique quelle part des importations est financée par l'aide extérieure.

Les ratios considérés jusque-là sont tous des ratios statiques, c'est-à-dire qu'ils ne font référence qu'à une seule période et ne prennent pas en compte le fait que les variables augmentent ou diminuent. Les ratios dynamiques, quant à eux, s'attachent à examiner le rythme de changement des variables. Les principaux ratios utilisés pour évaluer l'aide sont :

- **Changement des décaissements d'aide extérieure/changement des recettes** : cet indicateur indique si les recettes d'aide extérieure augmentent plus rapidement ou plus lentement que les recettes intérieures. Un ratio supérieur à un, indique que la dépendance à l'aide extérieure croît au fur et à mesure que les recettes de l'aide extérieure augmentent plus rapidement que les recettes générées intérieurement. Il est également utile d'observer le ratio du changement des décaissements d'aide extérieure au changement des recettes fiscales car cela indiquera si l'aide extérieure croît plus rapidement (ratio > 1) ou plus lentement (ratio < 1) que l'effort des recettes fiscales publiques.

Les ratios dynamiques peuvent être calculés à l'aide de n'importe lequel des numérateurs et dénominateurs mentionnés ci-dessus.

4.3 LES INDICATEURS DE RÉFÉRENCE DE LA VIABILITÉ DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Il n'existe pas d'indicateurs ni de normes de référence internationalement convenus permettant d'effectuer le suivi de la viabilité de l'assistance extérieure et des flux d'aide, tels qu'ils existent pour la dette extérieure. Un certain nombre d'études empiriques signalent toutefois qu'un seuil de 25 % du ratio recettes d'aide/PIB constituerait un niveau critique pour mesurer la dépendance de l'aide²⁴. La réalité suggère qu'augmenter les flux d'aide au-delà de ce niveau offre des retombées moins avantageuses pour la croissance économique, car des flux d'aide élevés peuvent avoir un impact négatif sur la compétitivité de l'économie

²⁴ Il s'agit du ratio au-delà duquel des retombées négatives se produisent pour la croissance économique (Hansen et Tarp ; Hadjimichael et al). D'autres études révèlent des retombées négatives avec un ratio aide/PIB supérieur à 34 % (Clemens et Radelet) ou de 40 % à 50 % (Durberry et al ; Lensink et White), alors que d'autres n'ont pas constaté de diminution des avantages lors de ratios aide/PIB élevés (Gomanee, Girma et Morrissey).

ainsi que sur la diversification des exportations, et donc sur la croissance (voir la section 7.2 ci-dessous). Cela peut aussi compromettre la capacité institutionnelle du pays destinataire à gérer l'aide efficacement. Il se peut toutefois que des facteurs liés aux pays destinataires spécifiques entravent l'efficacité d'une hausse des flux d'aide pour la croissance économique. Il s'agit donc d'une question à juger au niveau national.

5. ANALYSE DES PROCÉDURES ET PRATIQUES DES DONATEURS/CRÉANCIERS ET DES POUVOIRS PUBLICS

Tandis que l'examen du portefeuille fournit une analyse quantitative des tendances de l'aide extérieure d'un pays et met en évidence certaines questions pour des analyses supplémentaires, il est également important de faire une analyse qualitative des procédures et pratiques des donateurs/créanciers dans la mesure où celles-ci peuvent contribuer à expliquer l'analyse numérique. Trois raisons principales peuvent expliquer pourquoi les décaissements peuvent s'avérer décevants : les conditions, les procédures et pratiques des donateurs/créanciers ainsi que celles des pouvoirs publics. Cette section se concentre sur les procédures et pratiques des donateurs/créanciers et des pouvoirs publics. Les conditions sont abordées plus loin dans la Section 6.

5.1 PROCÉDURES ET PRATIQUES DES DONATEURS/CRÉANCIERS

L'un des principaux obstacles que les pays en voie de développement doivent surmonter en vue de recevoir une aide extérieure est les procédures et pratiques des donateurs/créanciers. Ces procédures et pratiques peuvent influencer sur les dons et/ou les prêts lors de l'étape de l'engagement, du décaissement, de la fourniture ou du remboursement, ou lors de toutes ces différentes étapes. L'impact de ces procédures est de retarder la signature d'accords de don et de prêt ou le décaissement et les dépenses de fonds. Les types de procédures peuvent varier en fonction du type de flux d'aide. Les procédures relatives au financement de programmes, par exemple, sont notoirement moindres que pour le financement de projets, et le financement de programmes est par conséquent généralement décaissé plus rapidement.

L'une des principales raisons des retards entre les promesses et les engagements des donateurs/créanciers concerne les procédures requises pour évaluer et approuver de nouveaux projets et programmes. Les procédures d'évaluation peuvent impliquer des missions sur le terrain pour évaluer les projets et programmes proposés, la préparation de rapports et de budgets, des discussions sur les rapports et des procédures administratives avec les pouvoirs publics des donateurs/créanciers pour obtenir le financement convenu officiellement.

5.1.1 Conditions préalables

Il est courant que le donateur/créancier exige que certaines conditions soient remplies avant que les décaissements de prêt ou de fonds de dons ne puissent avoir lieu. Ceci est plus communément connu sous l'expression de prêt ou de don entrant en vigueur. Les principales conditions préalables comprennent :

- *Avis juridique et questions d'ordre juridique* – ceci est en général facile à régler et ne nécessite qu'une lettre de la part des représentants juridiques des pouvoirs publics disant que l'accord ne viole aucune loi nationale. En fonction de la pratique nationale, les

pouvoirs publics peuvent être tenus de faire approuver l'accord par le Cabinet ou par le Parlement avant que celui-ci n'entre en vigueur ; et cette procédure peut prendre énormément de temps. Dans certains cas, l'accord peut nécessiter une modification de la législation nationale ou l'élaboration de nouvelles lois, auquel cas remplir les conditions préalables risque d'être considérablement retardé.

- *Questions d'ordre administratif* – elles sont variées. Il peut s'agir de questions complexes et nécessitant du temps, comme les questions liées à la mise en place d'une nouvelle unité de gestion de projet et au recrutement du personnel nécessaire, ou de questions simples telles que la fourniture par les pouvoirs publics de bureaux et de logements pour les experts expatriés.
- *Questions d'ordre financier* – ces conditions peuvent comprendre l'ouverture d'un compte spécial et la prise de dispositions liées aux signataires, ce qui peut prendre du temps si cela nécessite une approbation au niveau ministériel. Certains accords exigent également une disponibilité de devises étrangères et/ou de provisions de fonds équivalents dans le budget (voir ci-dessous pour plus d'informations). Des clauses de financement croisé comme ne pas avoir d'arriérés vis-à-vis du créancier, peuvent aussi retarder l'entrée en vigueur du don. L'emprunteur peut être également tenu de fournir une garantie pour le prêt et/ou des garanties bancaires, ce qui peut également prendre du temps.
- *Questions de procédures/de projet* – cela couvre un certain nombre de questions relatives à la nécessité d'avoir des accords de projet, des contrats, des procédures d'appels d'offres etc. approuvés avant que le financement n'entre en vigueur (voir ci-dessous pour plus d'informations).

5.1.2 Procédures de décaissement

Les principales procédures et pratiques des donateurs/créanciers pouvant donner lieu à des retards de décaissement, sont exposées ci-dessous.

Méthodes de décaissement

Il existe trois procédures et pratiques principales pour que les donateurs/créanciers décaissent des fonds. La méthode ou la combinaison de méthodes choisie peut avoir un impact sur la rapidité avec laquelle le bénéficiaire reçoit l'aide extérieure :

- *Paiements directs au comptant à l'agence bénéficiaire* – du point de vue du bénéficiaire, cette méthode est la plus efficace car elle fournit des fonds directement, fonds pouvant ensuite être dépensés selon les nécessités et car elle fait l'objet du moins de contrôles de la part des donateurs/créanciers. C'est généralement la méthode utilisée pour décaisser l'aide aux programmes et les prêts de banque commerciale. L'aide aux programmes peut être décaissée selon un programme convenu, parfois lorsque les conditions sont remplies. Le processus d'approbation pour le déblocage des tranches d'aide aux programmes est généralement moins strict que pour d'autres types d'aide aux projets. Les prêts de banques commerciales sont généralement entièrement décaissés lors de la signature de l'accord de prêt. Les décaissements directs sont généralement faciles à enregistrer et suivre.
- *Demandes de remboursement* – cette méthode requiert que le bénéficiaire finance les dépenses et réclame ensuite un remboursement de la part du donateur/créancier. Pour les bénéficiaires, cela est très coûteux car cela signifie qu'ils doivent financer les dépenses à

l'avance et ensuite préparer des demandes, avec des reçus et une documentation appropriée, pour pouvoir recevoir le décaissement de fonds. Cependant, certains donateurs/créanciers apprécient cette méthode car elle leur permet de surveiller et de contrôler les dépenses. Les donateurs/créanciers disposent de différentes procédures pour préparer et soumettre les demandes de remboursement, ce qui peut nécessiter une forte quantité de travail de la part du personnel et beaucoup de temps. Par conséquent, les donateurs/créanciers ou leurs représentants, peuvent prendre énormément de temps pour examiner dans les moindres détails et traiter ces demandes, ce qui retarde davantage les décaissements de fonds. Cette méthode est surtout utilisée pour l'aide aux projets, mais l'est aussi parfois pour l'aide sectorielle et l'aide macroéconomique aux programmes. Les longs retards de certaines demandes de remboursement peuvent rendre celles-ci encore plus difficiles à enregistrer et à suivre.

- *Paiement direct des fournisseurs de biens/services* – par cette méthode, aucun fonds ne parvient au pays bénéficiaire. Au lieu de cela, les fonds sont directement versés aux fournisseurs de biens et de services. Cette méthode est principalement utilisée pour la fourniture d'assistance technique et de prestations de conseil, bien qu'elle puisse aussi être utilisée pour la fourniture de l'équipement de projet tel que des véhicules. À moins que les donateurs/créanciers ne fournissent à temps les informations sur la valeur des biens et des services décaissés, il est presque impossible pour les pouvoirs publics d'enregistrer et de contrôler ces décaissements.

Dans le cas de l'allègement de la dette, la plupart des créanciers annulent tout simplement les paiements de service de la dette dus ou le stock de la dette. Ainsi l'allègement de la dette ne conduit pas à de nouvelles rentrées de fonds, mais signifie que l'argent budgétisé pour rembourser la dette, devient disponible pour d'autres dépenses, essentiellement pour la réduction de la pauvreté. Néanmoins, pour l'Initiative PPTE, les Japonais sont dans l'incapacité d'annuler la dette et l'allègement de la dette est réalisé par remboursement, et les PPTE doivent payer le service de la dette aux dates prévues et le gouvernement japonais remboursera ensuite le paiement par un prêt. Ce processus peut prendre jusqu'à 6 mois.

Fonds proportionnels²⁵

Pour garantir l'engagement des pouvoirs publics envers des programmes spécifiques de projets ou de secteur, les donateurs/créanciers exigent souvent que les pouvoirs publics remplissent certaines ou toutes les conditions de coût local avec leurs propres ressources. Une allocation de fonds budgétaires pour ces fonds proportionnels est par conséquent nécessaire. Les ministères sectoriels, les départements et les agences sont tenus d'identifier tous les projets et programmes actuels et à venir soutenus par les donateurs/créanciers, en indiquant la contribution requise du gouvernement pour les fonds proportionnels.

L'une des difficultés principales liées aux fonds proportionnels est la prévision limitée des coûts de projet local et par conséquent une budgétisation inadéquate des fonds par les pouvoirs publics. Dans le premier cas, cela peut retarder le commencement du projet si cela signifie attendre le budget de l'année suivante pour pouvoir obtenir l'allocation nécessaire des fonds proportionnels. Ceci peut se produire si les ministères ou les agences bénéficiaires sont dans l'incapacité de planifier les besoins en fonds proportionnels lors de l'étape de

²⁵ Les fonds proportionnels sont parfois appelés fonds de contrepartie. Dans ce document, « fonds proportionnel » est utilisé pour décrire les contributions des pouvoirs publics aux budgets de projet, tandis que l'expression « fonds de contrepartie » (ou de « contre-valeur ») s'applique à l'équivalent en devise locale des décaissements de devises étrangères.

formulation du budget. Si la provision des fonds proportionnels prévus par le budget est insuffisante en raison de fluctuations de taux de change défavorables ou de coûts intérieurs plus élevés, alors des retards de projet et de décaissement peuvent se produire.

Un autre problème clé est le suivant : même lorsque les pouvoirs publics ont budgétisé les fonds proportionnels, ces fonds ne sont pas disponibles car les pouvoirs publics ont trop dépensé dans d'autres secteurs, ou plus généralement à cause de déficits des recettes intérieures ou extérieures ou du financement intérieur.

Si, pour une raison quelconque, les fonds proportionnels ne sont pas disponibles, il peut en résulter des retards dans la mise en œuvre des projets et le décaissement. Cela peut, dans certains cas, placer les pouvoirs publics dans une position de rupture des conditions de projet, ce qui en retour conduit à une suspension des décaissements de la part des donateurs/créanciers.

Le problème des fonds proportionnels est souvent l'une des raisons fondamentales des insuffisances d'aide. Ces insuffisances se produisent le plus souvent avec les projets d'infrastructure et de construction ou avec les programmes sectoriels, et non avec ceux relatifs à la réduction de la pauvreté. Le meilleur moyen de surmonter ces problèmes est que les donateurs/créanciers puissent fournir un soutien budgétaire aux programmes.

Budget ou hors budget

Il se peut que les donateurs/créanciers aient des procédures concernant les institutions et les agences en faveur desquelles ils désirent décaisser. Certains donateurs/créanciers par exemple, acceptent de décaisser la totalité de leur aide à travers le ministère des Finances, ce qui signifie que l'aide passe et est justifiée dans le processus budgétaire. D'autres exigeront toutefois de décaisser directement vers les ministères sectoriels ou les projets, qui peuvent informer ou non le ministère des Finances au sujet du financement, et l'aide évitera par conséquent le processus budgétaire. L'aide aux programmes est généralement décaissée directement au ministère des Finances, tandis que l'aide aux projets et sectorielle et l'assistance technique peuvent être décaissées directement aux ministères sectoriels ou aux projets, en fonction des préférences des donateurs/créanciers. Du point de vue des pouvoirs publics, il est important de s'assurer que tous les décaissements d'aide aux projets et aux programmes publics sont justifiés dans le budget, et l'un des moyens d'y parvenir est d'essayer de s'assurer que tous les décaissements passent par le ministère des Finances.

Les donateurs/créanciers peuvent également soutenir les programmes et projets non-publics dirigés par les ONG, les œuvres caritatives et les organisations religieuses ou autres. Afin de contrôler ce type d'aide extérieure, les pouvoirs publics doivent établir des systèmes d'information pour le donateur et le bénéficiaire.

Comptes bancaires

Certains donateurs/créanciers refusent de décaisser des fonds de projet sectoriels vers les comptes bancaires publics afin d'éviter que les fonds ne soient utilisés pour financer des dépenses publiques générales ou d'autres projets. Le donateur/créancier peut exiger qu'un compte bancaire séparé soit ouvert, vers lequel les fonds seront par la suite décaissés. Très souvent, ces donateurs/créanciers ne permettront pas que ce compte soit ouvert auprès de la Banque centrale ou au nom des pouvoirs publics, mais dans une banque commerciale et au nom du donateur. Dans certains cas, les donateurs/créanciers exigent même que la

banque soit à l'étranger et de préférence dans le pays du donateur/créancier. Cette condition peut retarder les décaissements étant donné le temps que nécessite l'ouverture du compte et l'accord sur les signataires. Il y a également eu des cas où des fonds d'allègement de la dette ont dû être alloués à des comptes spéciaux. Dans certains cas, les donateurs et créanciers conviendront de décaisser directement aux ministères sectoriels plutôt qu'aux comptes principaux des pouvoirs publics.

Conversion de devises

Lorsque le décaissement en devises étrangères est reçu, il est généralement converti dans l'équivalent en devise nationale, ce qui est appelé fonds de contrepartie ou de contre-valeur. Dans un régime de taux de change libéralisé, le taux de change utilisé pour convertir la devise étrangère en devise nationale est généralement le taux du marché ou très proche de ce taux. Cependant, dans un régime de taux de change fixe, il y a une différence significative entre le taux de change officiel et le taux du marché parallèle et, dans ce cas, les donateurs/créanciers peuvent exiger des informations relatives au taux auquel les conversions sont effectuées. Cela se produit en particulier pour le soutien aux importations de produits de base, par lequel les entreprises du bénéficiaire sont tenues de payer les pouvoirs publics en devises étrangères au taux de change officiel, bien qu'elles aient payé les importations à l'aide de devises étrangères achetées au taux de change du marché parallèle.

Inspection pré-expédition

Cette procédure du donateur/créancier, qui s'applique aux importations financées par l'aide, exige que les biens dont la valeur excède une limite fixée soient inspectés par un représentant nommé par le donateur/créancier. Ces inspections peuvent prendre énormément de temps et occasionner des retards dans la mise en œuvre du projet ou du programme sectoriel. Pour certains pays, des inspections du chargement ont été introduites mais celles-ci prennent aussi énormément de temps, en particulier s'il n'y a pas suffisamment de personnel bien formé pour effectuer ces inspections. Le soutien budgétaire direct et l'allègement de la dette, qui ne débouchent pas directement sur des dépenses d'importations, ne sont pas affectés par ces procédures ; cependant, le soutien à la balance des paiements et l'aide aux projets peuvent être retardés à cause d'elles.

Conditions liées à la gestion de projet

Pour les programmes de projet ou sectoriels, les donateurs/créanciers peuvent exiger que des unités spéciales soient créées pour en surveiller la mise en œuvre. Ces unités nécessitent du personnel expérimenté pour gérer les processus complexes de mise en œuvre du donateur et des pouvoirs publics, et il est très souvent difficile de trouver les personnes adéquates. Le temps passé à recruter du personnel de qualité et à créer une unité qui fonctionne correctement peut occasionner des retards. Si les donateurs/créanciers exigent que du personnel expatrié soit employé, cela peut ajouter aux retards dans la mesure où cela implique la publication d'annonces, des entretiens et un changement de résidence. Ces unités spéciales peuvent également nécessiter la formation de fonctionnaires nationaux, ce qui augmente encore les retards.

Gérer les projets et les programmes d'aide extérieure peut prendre énormément de temps aux fonctionnaires nationaux, car cela implique de recevoir des missions, négocier des accords, coordonner des conditions et des documentations, préparer des rapports et des conditions relatives à la comptabilité. Une étude a estimé que la gestion du système d'aide peut absorber la moitié du temps des fonctionnaires clés.²⁶

Vérification des comptes

Les donateurs/créanciers peuvent exiger que les programmes et projets soient vérifiés régulièrement par des auditeurs externes. Cela peut occasionner des retards si les auditeurs ne sont pas satisfaits des procédures financières ou s'ils découvrent des divergences financières. Le processus d'audit peut exiger beaucoup de temps de la part du personnel.

5.1.3 Procédures de passation de marché

Les principales procédures de passation de marché des donateurs/créanciers qui influent sur le décaissement et l'utilisation de l'aide extérieure sont présentées ci-dessous.

Aide liée

L'aide liée est définie comme les dons, prêts ou crédits publics lorsque la livraison des biens et services est limitée à ceux du pays du donateur/créancier, ou à un groupe de pays, ce qui ne comprend pas la plupart des pays en voie de développement. En d'autres termes, il n'y a aucune concurrence, si ce n'est limitée, pour l'approvisionnement en biens et services.

L'aide liée est principalement une question concernant l'aide bilatérale car la plupart des donateurs/créanciers multilatéraux, comme la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et d'autres banques régionales de développement, exigent une passation de marché internationale²⁷.

Dans les cas les plus restrictifs, le donateur/créancier exigera que tout ou partie des fonds soit dépensé dans le pays du donateur/créancier, même si les biens et services achetés peuvent être achetés pour moins cher ailleurs et avec des coûts de transport moindres. Cela soulève la question de l'optimisation des ressources et il a été estimé que l'aide liée peut réduire la valeur de l'aide jusqu'à 75 % par rapport à la passation de marché dans le pays bénéficiaire et jusqu'à 25 % ou 40 % comparé aux sources externes moins chères²⁸. Lier l'aide à l'expatriation du personnel ou des experts du pays du donateur/créancier est également largement répandu pour les projets d'assistance technique, où les salaires et prestations des expatriés peuvent multiplier les coûts par 10. C'est pourquoi cette procédure a été largement critiquée par les bénéficiaires et les donateurs/créanciers, pour qui la qualité de l'aide est importante. D'un autre côté, certains donateurs/créanciers ont exigé de poursuivre l'aide liée, expliquant que cela est essentiel à la promotion des exportations et par conséquent au secteur des affaires et au soutien politique de leur programme d'aide.

Tandis que certains donateurs/créanciers ne lient plus les biens et services eux-mêmes, en pratique ils continuent à le faire puisqu'ils exigent que les biens soient transportés et/ou assurés par des sociétés de leur propre pays. C'est ce qu'on appelle « l'aide indirectement liée ». Un autre type d'aide indirectement liée peut se produire lorsque l'accès à l'information sur le soutien d'un donateur/créancier est si difficile que seules les sociétés du pays du donateur/créancier peuvent y accéder facilement, ou lorsque les représentants commerciaux du donateur/créancier dans le pays préviennent de façon non officielle leurs sociétés suffisamment tôt des projets à venir, leur offrant un avantage déloyal en termes de passation de marché. Un autre exemple peut consister en l'offre marché à des « représentants » ayant des liens étroits avec les exportateurs du pays du donateur/créancier.

En 2001, le CAD a publié de nouvelles propositions pour délier l'aide vers les pays les

²⁷ Voir AID et BIRD (1999).

²⁸ Voir Martin (2000) et Banque mondiale (1998).

moins développés à partir du 1^{er} janvier 2002 dans les domaines suivants : le soutien à la balance des paiements et à l'ajustement structurel, l'annulation de la dette, l'aide aux programmes sectoriels et plurisectoriels, l'aide aux projets d'investissement, le soutien aux importations et aux biens de première nécessité, les contrats de services commerciaux et l'APD aux organisations non gouvernementales pour les activités relatives aux passations de marché. Pour contrôler la mise en œuvre de ces recommandations, le CAD a établi un point de référence de 0,60 pour le ratio d'APD bilatérale non liée par rapport à l'APD totale, calculé sur une base moyenne de 5 ans.

Le Tableau 9 présente la part d'APD bilatérale liée et non liée comme elle est rapportée par les donateurs/créanciers en 2000 (la dernière année pour laquelle ces données sont disponibles). Les pays ayant 60 % ou plus d'aide non liée sont l'Allemagne, l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Ceux continuant à fournir plus de 60 % de leur aide sur une base liée ou partiellement liée sont la Belgique, le Canada, la Grèce, et l'Italie. Néanmoins, ces données font seulement référence aux dons et prêts de développement publics et excluent les crédits à l'exportation, les autres financements publics et l'assistance technique, ces derniers étant souvent les véhicules principaux pour limiter les dépenses de passation de marché.

TABLEAU 9 : APD* BILATÉRALE LIÉE ET NON LIÉE, 2000

Donateur bilatéral	APD non liée (%)	APD partiellement liée (%)	APD liée (%)
Allemagne	93,2		6,8
Australie	77,4		22,6
Autriche	59,2		40,8
Belgique	39,0	49,1	11,9
Canada	24,9		75,1
Danemark	80,5		19,5
Espagne	47,2	0,1	52,7
États-Unis	n.c.	n.c.	n.c.
Finlande	89,5		10,5
France	68,0	25,5	6,6
Grèce	23,5		76,5
Irlande	n.c.	n.c.	n.c.
Italie	38,2		61,8
Japon	86,4	0,5	13,1
Luxembourg	96,7		3,3
Norvège	97,7		2,3
Nouvelle-Zélande	n.c.	n.c.	n.c.
Pays-Bas	95,3	0,6	4,1
Portugal	96,6		3,4
Royaume-Uni	91,5		8,5
Suède	85,4	10,9	3,7
Suisse	93,6		6,4
Tout le CAD	80,8	3	16,2

*hors fonds de coopération technique

n.c. = aucune donnée n'a été communiquée

Source : OCDE, Coopération pour le développement - Rapport 2002

Procédures d'appels d'offres et de marché

Pour les projets importants, les donateurs/créanciers exigent souvent un processus d'appels d'offres concurrentiel pour l'obtention de marchés importants, en particulier pour la

construction et l'approvisionnement en équipement. Si le processus d'appels d'offres est international, alors le processus peut prendre plusieurs mois dans la mesure où il faudra faire publier des annonces dans la presse internationale et il faudra du temps pour préparer les offres, les soumettre et les évaluer avant que le marché ne soit octroyé. Une fois le marché octroyé et signé, il se peut qu'il y ait des retards dans le choix des entrepreneurs et des conseillers pour effectuer le travail en question.

Calendrier des décaissements

Le calendrier des décaissements peut être influencé par l'exercice du donateur/créancier. L'approbation et le déblocage de fonds au début de l'exercice du donateur/créancier peuvent être plus lents tandis qu'ils peuvent être précipités vers la fin de l'exercice, lorsque les donateurs/créanciers veulent clore leurs comptes annuels.

5.2 PROCÉDURES ET PRATIQUES DES POUVOIRS PUBLICS

Les donateurs/créanciers ne sont pas les seuls responsables des retards dans les projets et les décaissements. Les pouvoirs publics peuvent eux aussi occasionner des retards.

Non-respect des conditions

Si les pouvoirs publics ne parviennent pas à respecter les conditions du donateur/créancier, cela peut certainement mener à la suspension des décaissements. Dans un cas extrême, ne pas respecter les directives du programme FMI conduira non seulement à la suspension des futurs décaissements du FMI, mais également à la suspension de nombreux décaissements par d'autres donateurs. Cependant, le non-respect des normes de référence sectorielles ou de projet peut aussi conduire les donateurs/créanciers à suspendre leurs décaissements jusqu'à ce que les normes de référence soient respectées.

Comme il est mentionné dans la Section 5.2.2, des fonds proportionnels insuffisants constituent une raison courante pour les retards de décaissement. Cela tend à se produire plutôt vers la fin de l'année budgétaire des pouvoirs publics, lorsque les dépenses réelles peuvent dépasser les dépenses budgétisées.

Les pouvoirs publics peuvent également omettre d'informer les donateurs/créanciers lorsque les conditions ont été remplies, retardant ainsi les décaissements. Cela peut se produire s'il n'existe pas de responsabilités définies et de flux d'information pour le contrôle de l'aide extérieure au sein des pouvoirs publics. Cela requiert également un dialogue fréquent entre les pouvoirs publics responsables et les fonctionnaires des donateurs/créanciers.

Manquement au paiement du service de la dette

Ne pas payer le service de la dette peut entraîner un refus de la part des donateurs/créanciers à décaisser les fonds jusqu'à ce que les paiements soient effectués et, dans certains cas, que les arriérés aient été acquittés. Si manquer au paiement des arriérés résulte en la rupture de conditions, cela peut sérieusement influencer sur les futurs décaissements. Cela est notamment le cas si un pays est déclaré devoir des arriérés au FMI et à la Banque mondiale, dans la mesure où cela entraîne généralement la suspension par d'autres donateurs/créanciers des décaissements d'aide extérieure. Certains créanciers ont des dates butoir formelles en fonction desquelles les paiements du service de la dette ne sont déclarés en retard qu'au bout de tant de jours après leur date d'échéance (pour la Banque mondiale ce délai est de 60 jours, mais d'autres sont moins généreux). Il est également possible de négocier des retards de paiements du service de la dette avec certains créanciers.

Procédures d'appels d'offres et de passation de marché

Les procédures des pouvoirs publics pour la préparation et l'évaluation d'appels d'offres et l'octroi de marché peuvent être pénibles et prendre du temps, en particulier si elles résultent en de grandes quantités de documents devant être approuvés par de nombreux départements ou agences publics. Dans certains cas, il se peut qu'il n'y ait pas suffisamment de personnel qualifié pour s'occuper de ces questions, ce qui peut aussi entraîner des retards. La formation du personnel existant ou la nomination de nouveau personnel prend également du temps.

Procédures douanières et exemptions de taxes

Les donateurs/créanciers désignent souvent les délais de dédouanement d'équipement et de biens comme étant une raison des retards de la mise en œuvre des projets et donc des décaissements. Il y a de nombreux facteurs en jeu ici, comme des fonctionnaires des douanes insuffisamment formés, une paperasserie pesante, des systèmes manuels et de la corruption, et des changements portant sur tous ces éléments devraient accélérer le processus. De plus, la plupart des donateurs et créanciers exigent des exemptions de taxe et de droits de douane pour les biens et services importés à l'aide de leurs fonds. Cela peut entraîner une paperasserie pesante pour les fonctionnaires et peut même dans certains cas nécessiter des approbations aux niveaux supérieurs des pouvoirs publics, ce qui peut également prendre du temps à obtenir. Du point de vue des pouvoirs publics, cela signifie aussi une perte de recettes, qui ne peut contribuer à ses fonds proportionnels.

Procédures bancaires

Les donateurs et créanciers se plaignent des retards causés par les procédures complexes des banques centrales et/ou des banques commerciales. Il se peut en particulier qu'il y ait des retards dans la confirmation du dépôt de crédits à l'exportation ou d'autres fonds de crédit commerciaux, et l'ouverture ultérieure de lettres de crédit pour les achats à l'importation. Les procédures bancaires prennent souvent trop de temps et génèrent trop de paperasserie et de bureaucratie. Tandis qu'il y a un besoin d'assurer une honnêteté et une transparence financière, il est important également que le système bancaire puisse utiliser de tels instruments de manière efficace. De la même manière, le système bancaire doit pouvoir utiliser les conversions de devises étrangères rapidement et efficacement.

Gestion de projet

Les procédures publiques de gestion de l'aide extérieure peuvent être trop pesantes et bureaucratiques. Il se peut qu'il y ait de bonnes raisons telles qu'empêcher la surfacturation/sous-facturation et les frais de transport chaque fois que cela est possible. Cependant, cela peut entraîner trop de paperasserie passant entre trop de mains, auquel cas les donateurs/créanciers peuvent demander la création d'unités de gestion de projet séparées pour surmonter les retards qui en résultent.

Reddition et contrôle des comptes

Les procédures propres aux pouvoirs publics pour les redditions des comptes et le contrôle des projets et des programmes peuvent être pesantes, prendre du temps et entraîner des retards. Rassembler les informations et remplir les documents pour les contrôles peut également prendre du temps, en particulier si les fonctionnaires doivent se rendre dans des zones rurales éloignées pour obtenir et vérifier les informations. Le temps passé à préparer ces rapports et à les faire approuver avant de les publier, peut également être long.

Insuffisance de personnel

Les pouvoirs publics peuvent ne pas disposer de suffisamment de personnel qualifié pour garantir une bonne gestion de projet. Cela peut se produire tant au niveau du ministère des Finances qu'au niveau du ministère sectoriel et au niveau de l'agence, et il se peut qu'il y ait un besoin urgent de formation, ou qu'il y ait des postes vacants à pourvoir. Par conséquent, le personnel peut ne pas avoir accès à l'information requise, comme les prix internationaux ou l'équipement en ordinateurs. L'utilisation d'experts techniques et de conseillers pour combler ces manques de compétences, peut également poser des difficultés à cause du temps passé à les recruter et, au moment de leur départ, si personne n'a été formé pour leur succéder.

Questions institutionnelles

La bureaucratie gouvernementale peut également causer des retards, en particulier si elle implique des kilomètres de documents entre diverses agences ou même au sein d'un seul ministère. Plus la bureaucratie est complexe, plus il y a de chances que des papiers se perdent, que les approbations ne soient pas obtenues et que les décaissements soient retardés. Il est crucial de disposer de bonnes structures institutionnelles pour coordonner et traiter avec les donateurs et créanciers afin d'améliorer la performance de décaissement.

6. ASPECTS POLITIQUES DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Un autre aspect clé de l'analyse de l'aide extérieure est la mesure dans laquelle elle rejoint la politique des pouvoirs publics ou, d'un autre côté, si les fournisseurs d'une telle aide exigent des changements de politique. Il existe plusieurs éléments principaux à cette analyse :

- le niveau de concessionnalité du financement correspond-il à la politique des pouvoirs publics ?
- Le type d'aide offert est-il cohérent avec les priorités des pouvoirs publics ?
- Les canaux à travers lesquels l'aide passe aident-ils la gestion des pouvoirs publics ?
- Les objectifs pour lesquels les fonds sont censés être utilisés sont-ils cohérents avec la politique des pouvoirs publics en termes de leur composition sectorielle et de projet ?
- L'aide est-elle fournie avec la souplesse maximale pour soutenir les dépenses budgétaires ?
- L'aide prévisible sur une période à moyen terme est-elle cohérente avec les procédures de prévision budgétaire des pouvoirs publics ?
- Les conditions politiques liées au financement, sont-elles entièrement cohérentes avec la politique des pouvoirs publics (de préférence, même inspirées par elle) ou sont-elles en conflit ou complémentaires ? et
- Le fournisseur d'aide joue-t-il un rôle actif dans le soutien des pouvoirs publics dans leurs dialogues politiques avec la communauté internationale ?

6.1 CONCESSIONNALITÉ

Les questions relatives à la définition de la concessionnalité et aux plafonds des programmes du FMI ont déjà été présentées dans la Section 2.1 ci-dessus. Néanmoins, certains gouvernements ont dépassé les plafonds du FMI et ont défini leurs propres orientations, en privilégiant chaque fois que possible les dons ou les prêts ayant un élément don au moins aussi élevé que celui des prêts AID. D'autres gouvernements ont des plafonds peu élevés pour les prêts non concessionnels ou souhaitent continuer à permettre à quelques organismes parapublics, au secteur privé ou aux projets générant des recettes d'emprunter à des conditions non concessionnelles, avec la garantie des pouvoirs publics. Le gouvernement doit par conséquent vérifier que chaque proposition de financement est conforme à ces conditions.

6.2 TYPES D'AIDE

Les définitions de base des types d'aide et de certains de leurs avantages et inconvénients ont déjà été traitées dans la Section 2.2.2 ci-dessus. Les pouvoirs publics bénéficiaires auront généralement déterminé eux-mêmes quels types d'aide sont préférables. Parmi les plus courants, on trouve :

- que le soutien budgétaire ou le soutien à la balance des paiements, n'étant pas affecté à un secteur particulier, est le plus adéquat parce qu'il offre une souplesse maximale à l'aide, car celle-ci peut être utilisée pour financer les priorités de dépense des pouvoirs publics et car elle est plus rapidement décaissée que le soutien aux projets, bien qu'elle ait souvent l'inconvénient d'être suspendue rapidement dans la lignée des programmes du FMI.
- Que les programmes sectoriels élargis peuvent également être avantageux parce qu'ils représentent le soutien des donateurs aux priorités de dépenses clés des pouvoirs publics dans les secteurs, mais qu'ils sont moins avantageux que le soutien budgétaire parce qu'ils sont réservés à un secteur ou à un sous-secteur particulier (ou bien, dans des cas extrêmes, constituent davantage un ensemble de projets sectoriels qui sont par conséquent tous spécialisés)
- Que l'allègement de la dette constitue en général un financement de grande qualité parce qu'il fonctionne comme le soutien budgétaire, en libérant des financements précédemment alloués au service de la dette pour d'autres priorités budgétaires. Néanmoins, cet avantage peut parfois être annulé lorsque l'épargne issue de l'allègement de la dette est liée à des dépenses particulières dans le cadre du processus de l'Initiative PPTE, ou par des procédures comme le remboursement du service de la dette au Japon par le biais de dons (ne pouvant pas nécessairement être dépensés pour les priorités de réduction de la pauvreté) ou comme l'insistance française et italienne à vouloir dépenser une partie de l'allègement de la dette pour un projet supplémentaire dirigé par des ONG (qui peut ne pas faire partie des priorités clés des pouvoirs publics pour la réduction de la pauvreté).
- Que l'aide sectorielle spécifique est généralement plus lourde et lente à décaisser que l'aide aux programmes (bien qu'elle ait généralement l'avantage de continuer à être décaissée si les programmes du FMI et de la Banque mondiale sont suspendus), mais elle peut être améliorée en s'assurant au moins qu'elle est entièrement intégrée dans les programmes sectoriels des pouvoirs publics et dépensée pour les projets dont la priorité est la plus importante dans ces programmes plutôt que pour les priorités des donateurs.

- Que l'assistance technique est généralement négative sauf lorsqu'elle contribue à renforcer la capacité nationale pour la remplacer dès que possible par des plans de transfert explicites. Cela est souvent considéré comme vrai pour l'AT fournie pour des missions de comptabilité/d'audit, car cela devrait en principe être une priorité et une responsabilité nationales et non pas être gérée par les donateurs.
- Que l'aide en nature (aide alimentaire, médicaments, supports pédagogiques, projets clés en mains) est généralement la pire forme d'aide car il est presque impossible de vérifier la qualité ou la valeur de l'aide à l'avance, et car elle peut annuler la production nationale de biens identiques ou la propriété des équipements.

Ces règles ne sont en aucun cas convenues par tous les gouvernements bénéficiaires et il existe généralement de nombreuses exceptions et complications au niveau national. Cependant, chaque gouvernement doit définir ses priorités pour les types d'aide et ensuite analyser chaque fournisseur d'aide de manière complète.

6.3 CANAUX D'AIDE

Comme il est décrit aux paragraphes 2.2.2 et 2.2.3, les fournisseurs d'aide peuvent canaliser leur aide selon divers parcours et vers divers bénéficiaires. La question clé pour l'administration centrale est sa capacité à avoir une vue d'ensemble complète de l'aide, c'est-à-dire le pourcentage de l'aide canalisée ou contrôlée dans le cadre du processus budgétaire des pouvoirs publics. Dans la mesure où les fournisseurs effectuent leurs décaissements par le biais des ministères sectoriels, d'autres agences comme les organismes parapublics ou les autorités locales, les ONG ou le secteur privé (et/ou l'information ne circule pas entre ces agences et le ministère des Finances), les pouvoirs publics seront dans une position encore plus inconfortable pour analyser l'efficacité de l'aide extérieure et influencer sa composition. Les canaux d'aide sont par conséquent généralement considérés comme un aspect clé de la politique d'aide des pouvoirs publics.

6.4 DÉPENSES PRIORITAIRES ET SOUPLESSE

Une autre méthode clé pour déterminer si les donateurs respectent les priorités des pouvoirs publics consiste à étudier dans quelle mesure leur financement (en termes d'engagements et de décaissements) correspond aux dépenses prioritaires des pouvoirs publics, et leur offre une souplesse maximale dans l'exécution du DSRP basée sur des priorités nationales plutôt que sur celles des donateurs. Cela peut être évalué de cinq manières principales :

- la volonté de chaque donateur à financer les secteurs ou sous-secteurs considérés comme les priorités les plus importantes pour la réduction de la pauvreté, plutôt que de financer ceux ayant une priorité moindre et, au sein de ces secteurs et sous-secteurs, de financer les projets que les pouvoirs publics considèrent comme extrêmement prioritaires.
- La mesure dans laquelle chaque donateur permet aux pouvoirs publics d'élaborer eux-mêmes des programmes et des projets sectoriels, et de classer et d'organiser ses plans d'aide autour de ces derniers plutôt que d'intervenir pour insister sur l'inclusion ou le classement par priorité de ses propres projets, ou pour influencer la classification des dépenses pour que celle-ci soit cohérente avec ses propres systèmes.
- La volonté de chaque donateur à fournir un financement sur une base non spécialisée, en tant que soutien budgétaire pour l'ensemble de la stratégie nationale de développement, plutôt que de lier ce financement à des secteurs ou des projets

particuliers. L'argument que les donateurs utilisent souvent pour affecter les fonds et s'opposer à un soutien plus souple est celui de la fongibilité. L'Encadré 5 expose cet argument mais montre qu'il a été grandement discrédité.

- La volonté de chaque donateur à verser des fonds de manière coordonnée par un soutien budgétaire contrôlé conjointement ou par des échanges coordonnés, afin de minimiser les procédures pesantes pour les pouvoirs publics.
- L'étendue de la souplesse des donateurs à financer rapidement la balance des paiements ou les déficits budgétaires au moyen de l'aide aux programmes, et à orienter leurs priorités vers les secteurs ou projets basés sur des changements des priorités nationales reflétés par l'élaboration de la stratégie participative de réduction de la pauvreté. Il existe deux types de tels déficits : ceux pouvant être identifiés à l'avance et présentés lors des Conférences des Groupes consultatifs ou des Tables rondes, et ceux pouvant surgir à l'occasion de développements inattendus au cours de l'année (chocs exogènes ou changements de la politique des pouvoirs publics). Ainsi, chaque donateur devrait être évalué pour déterminer s'il considère que le soutien budgétaire, les secteurs clés, le renforcement des capacités ou d'autres priorités gouvernementales constituent ses priorités pour le soutien au pays, et pour évaluer ses capacités à mobiliser des fonds rapidement pour soutenir ces priorités. Les donateurs devraient également être évalués pour ce qui est de leur capacité à mettre de côté des réserves de contingence d'aide pouvant être allouées à un pays touché par des chocs exogènes, et leur rapidité à décaisser ces fonds.

ENCADRÉ 5 : QU'EST-CE QUE LA FONGIBILITÉ ?

La fongibilité est l'idée que l'aide ne paie pas pour les articles pour lesquels elle est justifiée, mais pour la dépense marginale qu'elle rend possible.

Considérons l'exemple simple d'un gouvernement ayant 100 millions de \$EU à dépenser. Deux choix de projets sont possibles : la réhabilitation de cliniques rurales ou l'achat d'une nouvelle flotte de chars. Tous deux coûtent 100 millions de \$EU. Après de longues délibérations, le gouvernement décide de réhabiliter les cliniques, mais avant que cela ne soit mis en pratique, un donateur propose 100 millions de \$EU pour un projet valable. Le gouvernement ne peut pas demander au donateur d'acheter les chars, et dit par conséquent au donateur « nos cliniques rurales ont désespérément besoin d'une réhabilitation, mais nous ne pouvons pas nous le permettre financièrement ». Le donateur est ainsi amené à payer pour les cliniques rurales. Le gouvernement peut désormais utiliser les fonds ainsi obtenus pour acheter ses chars.

Il n'y a là aucune corruption ou mauvaise utilisation de fonds. Les fonds du donateur sont effectivement utilisés pour les cliniques et justifiés pour cette dépense. Mais, tandis que le donateur paie pour quelque chose que le gouvernement aurait fait de toute manière, les fonds publics sont libérés et peuvent être utilisés à d'autres fins, dans ce cas pour l'achat de chars. Ceci constitue de la fongibilité :

Dépenses publiques avec et sans aide :	
Aucune aide	cliniques
Aide	cliniques et chars

En comparant les dépenses publiques avec et sans aide, nous pouvons clairement voir comment l'aide a effectivement payé pour les chars, bien qu'elle soit justifiée pour les cliniques.

Néanmoins, il existe des preuves irréfutables suggérant que le fait d'essayer d'obtenir une responsabilité de bénéficiaire, en ayant des projets très précis et des processus dirigés par le donateur, ne fonctionne pas vraiment. Au lieu de cela, la responsabilité du bénéficiaire est mieux promue par une aide aux programmes plus large dans le contexte d'un agenda de réformes transparent soutenu au niveau national.

Sources : H. White (1999), page 24 et Elbadawi et Gelb (2002), page 7.

6.5 PRÉDICTIBILITÉ

Un autre aspect clé de la conformité de la politique aux priorités du bénéficiaire est la mesure dans laquelle les flux d'aide sont prévisibles, facilitant ainsi les processus de planification des pouvoirs publics. Les fournisseurs d'aide peuvent y contribuer de cinq manières différentes :

- les promesses de fonds sont très louables en principe, mais les fournisseurs doivent rendre ces promesses effectives en les concrétisant en engagements fermes dès que possible.
- Les changements de gouvernement des pays donateurs peuvent avoir des impacts spectaculaires sur les priorités d'aide, en mettant dans une position risquée les programmes et les projets au niveau local. Certains pays sont particulièrement réputés pour adopter de nouvelles « manies » de façon régulière. La prédictibilité et la cohérence de la politique dans tous les autres aspects présentés dans cette section sont essentiels pour la planification du bénéficiaire.
- Certains donateurs sont passés à des systèmes de programmation sur plusieurs années pour leur aide, permettant aux gouvernements bénéficiaires de mieux planifier dans des cadres budgétaires à moyen terme.
- De nombreux donateurs essaient d'avancer leurs propres calendriers de prise de décision, afin de s'assurer qu'ils peuvent communiquer à temps des engagements et des calendriers de décaissements indicatifs aux gouvernements bénéficiaires, pour que ceux-ci puissent en tenir compte dans leur planification budgétaire.
- D'autres essaient de rendre des fonds disponibles pour un décaissement au début de leur exercice, de façon à éviter une vague de dépenses plus tard dans l'année.

6.6 CONDITIONNALITÉ POLITIQUE

La conditionnalité est un ensemble de mesures spécifiées par un donateur ou un créancier, que les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre dans une période de temps convenue. Elles servent de référence pour la continuation des flux d'aide extérieure, ceux-ci risquant d'être suspendus si les conditions ne sont pas remplies. Elles peuvent, dans un sens, être considérées comme des « pots-de-vin » pour s'assurer que les objectifs et les préférences des donateurs sont activement recherchés par le gouvernement. De façon plus neutre, les conditions peuvent être considérées comme un encouragement à mettre en œuvre des mesures politiques plus rapidement pour soutenir la direction d'un changement politique déjà élaboré par le gouvernement ou pour faire face à un possible détournement des fonds et réduire les possibilités de corruption.

La manière dont la conditionnalité est perçue dépend du contexte dans lequel les conditions sont négociées et de l'étendue du dialogue entre les pouvoirs publics et les donateurs/créanciers. Les conditions négociées de manière consultative ont plus de chances d'être considérées d'une manière plus neutre. Cela est notamment le cas lorsque les donateurs/créanciers prennent des engagements à long terme pour soutenir la mise en œuvre de la politique des pouvoirs publics. Si, néanmoins, les donateurs/créanciers essaient de dicter la politique par un levier financier coercitif, alors la vision la plus extrême risque de prévaloir.

La conditionnalité peut se situer à trois niveaux :

- 1) *Conditions macroéconomiques ou de réforme structurelle*²⁹. Les conditions macroéconomiques les plus courantes sont celles négociées pour les programmes du FMI et de la Banque mondiale. Les conditions ont généralement trait aux agrégats économiques principaux, tels que le taux d'inflation ou la croissance de la masse monétaire et/ou les réformes structurelles et politiques comme les calendriers de libéralisation financière sectorielle et la privatisation d'organismes parapublics, qui relèvent de la compétence des ministères publics clés tels que le ministère des Finances et la Banque centrale. Les conditions spécifieront l'objectif à atteindre, le temps alloué pour cet objectif et toute autre référence intermédiaire. Dans la pratique, de nombreux autres donateurs et créanciers lient une partie de leur soutien (c'est-à-dire les dépenses de l'aide aux programmes) au respect par un pays des programmes du FMI et de la Banque mondiale. S'écarter des objectifs du FMI conduit généralement à une suspension de la part d'autres donateurs/créanciers du décaissement d'une partie de leur aide extérieure. Cette « condition croisée » peut souvent être inquiétante dans la mesure où elle peut mener à un effet de domino pour les décaissements de nombreux donateurs différents, et l'instabilité ou l'insuffisance de fonds d'aide peut être très déstabilisante pour l'économie (voir la Section 7 ci-dessous). Certains donateurs/créanciers peuvent également établir leurs propres conditions supplémentaires ou des conditions non cohérentes avec celles des Institutions de Bretton Woods, ce qu'on appelle la « conditionnalité opposée », ce qui peut occasionner d'importants problèmes pour les pouvoirs publics.

Dans les années 1980 et 1990, il y eut une importante prolifération de conditions macroéconomiques, notamment dans les programmes du FMI et dans les prêts d'ajustement de la Banque mondiale. Il est désormais communément convenu (même par les Institutions de Bretton Woods) que de longues listes de changements politiques, dont un grand nombre avait été établi à Washington avant de consulter le pays emprunteur, avaient une faible efficacité pour ce qui était d'obtenir un changement politique, en grande partie parce que, dans les pays emprunteurs seuls quelques fonctionnaires étaient engagés envers leur mise en œuvre et estimaient eux-mêmes que les conditions avaient une vitesse ou un enchaînement irréaliste³⁰.

Cela a eu pour résultat l'apparition récente de trois tendances ayant pour but d'augmenter « l'appropriation » par le pays des conditions macroéconomiques et de réforme structurelle, toutes étant mises en œuvre pour les pays à faibles revenus dans le nouveau cadre des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté conçus par chaque pays (DSRP), de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), des prêts du FMI et des prêts des Crédits de soutien en faveur de la réduction de la pauvreté (CSR) de la Banque mondiale. Dans ce contexte, il est crucial que les pouvoirs publics analysent pour chaque source de fonds la mesure dans laquelle ceux-ci soutiennent effectivement la stratégie de réduction de la pauvreté élaborée de manière participative, plutôt que de trop s'impliquer en essayant d'élaborer cette stratégie au nom des pouvoirs publics, ou en insistant sur des conditions supplémentaires ou contradictoires.

Les principales manières d'effectuer cette évaluation sont de vérifier :

²⁹ Pour une analyse plus ample des conditionnalités macro-économiques, voir notamment Killick (1998).

³⁰ Voir notamment l'évaluation externe de la FASR financée par le FMI, IMF EBAP/98/8, 22 janvier 1998.

- « La rationalisation de la conditionnalité ». Les Institutions de Bretton Woods et d'autres donateurs/créanciers ont été encouragés à réduire le nombre de leurs conditions et à les limiter à celles étant essentielles à la réalisation des objectifs de leur programme. Bien que des progrès considérables aient été effectués dans ce domaine, de nombreux pays continuent à se plaindre des nombreuses conditions détaillées (micro conditions) telles que l'emploi de personnel pour certaines unités ou l'établissement de Fonds fiduciaires pour de petites sous zones de dépenses contre la pauvreté. Il est donc vital d'apprécier si les conditions liées aux programmes sont vraiment nécessaires et risquent d'avoir un impact important sur le succès de ces programmes, ou si elles sont trop détaillées et risquent de retarder leur respect tout en ayant moins d'impact immédiat sur la réduction de la pauvreté. De la même manière, bien qu'il y ait eu une réduction importante du nombre de conditions de réforme structurelle dans les programmes du FMI, il semble que les conditions des programmes du FMI et de la Banque mondiale n'ont pas été réduites de façon aussi rapide. Dans la mesure où la poursuite d'un programme par une institution dépend généralement de la conformité avec le programme de l'autre, les ministres des Finances des PPTE ont suggéré que nous puissions voir à la place une « fongibilité de conditionnalité » lorsqu'un donateur ou créancier reprend les conditions préalablement utilisées par l'autre³¹. De la même manière, un facteur important de retard du décaissement de fonds peut être l'absence de synchronisation et de coordination des négociations des conditions par le donateur (ou leurs évaluations de conformité), ce qui conduit à un dénominateur commun le plus bas, où chaque donateur attend que les négociations ou évaluations soient conclues par l'autre. Il est donc important d'analyser les conditions en fonction de la variété des donateurs et des créanciers, et la mesure dans laquelle ils se synchronisent et se coordonnent avec succès pour le soutien du DSRP.
- La souplesse de l'élaboration et l'interprétation de la conditionnalité :
 - De nombreuses personnes ont suggéré que les créanciers et les donateurs soient plus souples dans l'élaboration des conditions, en donnant aux pouvoirs publics des pays bénéficiaires l'occasion d'élaborer par eux-mêmes un menu d'options pour obtenir les changements politiques désirés, en termes de calendrier et d'enchaînement des réformes, et d'échelle pour l'ajustement macroéconomique. Il n'existe pour le moment que peu de preuves de tels menus (en particulier parce que ces menus sont élaborés par les pays emprunteurs eux-mêmes), mais l'engagement à progresser dans ce domaine est bien accepté et les pays devraient évaluer eux-mêmes l'importance des choix qui leur sont offerts dans les discussions sur les conditions.
 - Il y eut également une attention particulière portée au besoin de souplesse supplémentaire pour ce qui est d'autoriser les pouvoirs publics à dépenser plus pour les mesures contre la pauvreté (lorsque cela peut être financé de manière durable) et un nouvel examen de l'équilibre entre attaquer l'inflation et accélérer la croissance. Cela a été en particulier sollicité pour les pays « post-stabilisation » – ceux ayant obtenu un degré élevé de stabilité macro-économique représentée par une inflation à un seul chiffre pendant 3 ans et un déficit budgétaire relativement faible – et un certain degré de souplesse a été introduit dans quelques-uns des programmes FRPC

³¹ Voir les Déclarations de Maputo, Londres et Washington des ministres des Finances des PPTE (PRC PPTE 2001 et 2002).

pour ces pays³². Il est crucial d'analyser la mesure dans laquelle la souplesse est souhaitable dans votre propre pays (c'est-à-dire si vous avez atteint une phase « post-stabilisation ») et dans quelle mesure celle-ci vous est offerte dans les discussions sur la conditionnalité.

- Un autre domaine en progrès (bien que ce progrès soit relativement lent) concerne l'introduction dans tous les DSRP et FRPC, et pour toutes leurs conditions, d'un important élément d'analyse de l'impact des principales mesures macro-économiques sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS), sur la base duquel les conditions pourraient être retirées ou modifiées en fonction de leur impact sur la réduction de la pauvreté. Un progrès a été effectué par les Institutions de Bretton Woods et certains donateurs pour ce qui est de développer et d'utiliser des instruments pour une telle analyse, et pour ce qui est d'aider certains pays à mener une telle analyse, mais le chemin est encore long avant que ces compétences ne soient effectivement transférées aux pays concernés de manière à ce qu'ils conduisent eux-mêmes de telles analyses. Il est important d'étudier les DSRP, FRPC et CSR et d'estimer à quel point chaque mesure proposée risque d'avoir un impact direct et positif sur la réduction de la pauvreté, et d'élaborer des mesures de transition pour compenser tout impact négatif³³.
- De plus, une attention particulière est portée à l'introduction de la souplesse dans les conditions macro-économiques pour fournir un degré de protection automatique contre les « chocs exogènes » (c'est-à-dire la sécheresse, les chutes des prix des biens de première nécessité ou les insuffisances d'aide) pouvant interrompre l'exécution des conditions. Cela est fourni par l'utilisation « d'ajusteurs » automatiques, la plupart permettant aux pouvoirs publics d'augmenter leur déficit et leurs emprunts intérieurs en cas de choc. Néanmoins, comme cela est exposé plus en détail dans la Section 7 ci-dessous, augmenter les emprunts intérieurs peut occasionner des problèmes sérieux pour les agrégats du secteur monétaire et du secteur financier : beaucoup considèrent donc que cette souplesse est loin d'être parfaite et préfèrent réduire les dépenses, augmenter les efforts de recettes intérieures ou demander davantage d'aide aux donateurs.
- Pour conclure, il est important d'analyser la souplesse avec laquelle le fournisseur des fonds interprète les conditions. La plupart des fournisseurs ont un système clair pour contrôler que ces conditions sont bien respectées. Généralement, certaines conditions sont désignées par l'expression « actions préalables » ou « conditions d'efficacité », qui doivent être mises en œuvre avant que les fonds ne soient décaissés. Celles-ci ont souvent occasionné des problèmes pour les pays et il est nécessaire de concentrer ses efforts pour les réduire. C'est pourquoi les donateurs et les créanciers tendent à contrôler le respect des conditions sur une base trimestrielle, semestrielle ou annuelle et, si les pays respectent de façon satisfaisante ces conditions, ils décaisseront une autre « tranche » de financement. Le FMI et la Banque mondiale, ainsi que d'autres donateurs, ont souvent la possibilité d'octroyer des « renoncements » à certaines conditions à des pays, s'ils estiment que le progrès général du DSRP est satisfaisant, la tranche suivante pouvant alors être décaissée. Cependant, très souvent, les discussions de respect des conditions peuvent aboutir à

³² Voir notamment Adams et Bevan (2001).

³³ Voir les documents AIPS sur les sites du FMI et de la Banque mondiale.

une impasse à cause d'une ou deux conditions qui peuvent ne pas être importantes pour la stratégie de réduction de la pauvreté. L'une des solutions à ce problème a été l'introduction de « tranches flottantes », n'ayant pas un calendrier spécifique de décaissement, mais qui seront décaissées lorsque les conditions seront remplies. Le but de ces tranches était de permettre aux pays de prendre leur temps pour la mise en œuvre des conditions et d'éviter d'avoir recours aux renoncements. Cependant, les pays doivent juger si ces tranches flottantes leur permettent d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques plus cohérentes et conformes à leur DSRP ou si le retard des décaissements des tranches flottantes a un effet pernicieux sur le DSRP.

- 2) *Niveau sectoriel.* Ces conditions ont trait aux changements politiques et institutionnels au sein des ministères ou des départements sectoriels, comme la santé et l'éducation, et supposent que les conditions de niveau macroéconomique ont été remplies. Elles comprennent des objectifs et le temps pour les atteindre. Des exemples de conditions pour les programmes du secteur de la santé et de l'éducation peuvent comprendre des objectifs concernant le nombre d'enfants vaccinés, les inscriptions en école primaire ou les allocations de fonds avec des spécifications relatives à la manière dont ces fonds doivent être dépensés. Les conditions peuvent aussi être institutionnelles comme la création d'autorités régionales pour la santé ou celle d'une nouvelle agence gouvernementale.
- 3) *Niveau de projet.* Ces conditions sont plus au niveau micro-économique et concernent la mise en œuvre et la gestion de projet. Elles comprennent trois types principaux de conditions :
 - Conditions juridiques – elles requièrent une modification de la législation et des règlements existants, comme l'introduction d'une nouvelle législation bancaire ou la création d'une nouvelle agence régulatrice pour superviser et contrôler les compagnies d'assurance. Les conditions juridiques sont en général celles qui prennent le plus de temps à réaliser, du fait du délai requis pour adopter ou modifier les lois et les règlements.
 - Conditions de procédure et de décaissement – elles ont déjà été traitées dans la Section 5.1.
 - Conditions institutionnelles – ces conditions nécessitent la création ou la modification d'agences ou de départements publics, comme la mise en place d'une nouvelle unité ou la fusion de deux départements ou agences. La mise en œuvre des conditions institutionnelles peut également prendre du temps, en particulier s'il existe des complications liées au personnel comme l'emploi d'assistance technique étrangère, l'embauche de nouveau personnel ou le licenciement ou le redéploiement de personnel existant.

Tandis que les conditionnalités macro-économiques s'appliquent à l'économie dans son ensemble et sont négociées avec le FMI et la Banque mondiale, les conditionnalités sectorielles et de projet peuvent varier en fonction des secteurs et des donateurs/créanciers. Certains donateurs/créanciers sont plutôt rigides dans leurs conditions et il se peut qu'il n'y ait pas de marge de négociation. D'autres donateurs/créanciers sont plus souples et peuvent accepter de négocier, en particulier s'ils conviennent de l'orientation générale de la

politique des pouvoirs publics et s'il y a possibilité de dialoguer avec les pouvoirs publics sur les questions politiques. D'autres questions, comme la performance passée des pouvoirs publics en matière de mise en œuvre des programmes et projets, leur capacité à dépenser les fonds des donateurs/créanciers de manière efficace et le niveau de corruption, ou tout du moins le niveau de corruption perçu, influenceront également les conditions.

Il est également important de noter que le niveau de conditionnalité ne correspond pas forcément au type d'aide extérieure. Ainsi, l'aide aux programmes sectoriels peut avoir des conditionnalités macro-économiques, l'aide aux projets peut avoir des conditionnalités sectorielles ou même des conditionnalités macro-économiques, le financement macro-économique peut avoir des conditionnalités sectorielles ou de projet. Ces combinaisons de conditionnalités sont particulièrement indésirables et il est important d'examiner si elles existent et comment les éliminer.

6.7 DIALOGUE POLITIQUE

Au-delà de la conditionnalité, il est important d'estimer le degré d'activité d'un donateur dans le dialogue politique entre le pays bénéficiaire et la communauté internationale. Certains donateurs n'entreprennent que peu d'analyse en dehors de leurs propres projets ou secteurs prioritaires, et n'ont véritablement aucune représentation dans le pays pour analyser les questions macro-économiques. D'autres ont des économistes qui participent au dialogue politique au niveau local, mais tendent néanmoins à lier la plupart de leurs décaissements à ceux des Institutions de Bretton Woods. Les donateurs souhaités sont ceux qui ont suffisamment d'engagement vis-à-vis du partenariat avec le pays bénéficiaire, une capacité d'analyse et un engagement dans le dialogue politique, et peuvent par conséquent décaisser tous leurs fonds sur la base de décisions et de discussions indépendantes avec le pays bénéficiaire, permettant ainsi d'éviter d'importantes perturbations économiques au cas où les discussions avec les Institutions de Bretton Woods déraperaient temporairement, et peuvent aussi discuter activement avec les Institutions de Bretton Woods au niveau local et international afin d'augmenter leur souplesse, comme nous l'avons mentionné dans la Section 6.6 ci-dessus.

6.8 ÉVALUATION DES DONATEURS

Sur la base de l'analyse du respect par le donateur de ces types de règles et, si nécessaire, de l'ordre d'importance des différentes règles, il s'avère relativement simple par conséquent d'identifier un ordre de préférence des donateurs soutenant le plus le processus de DSRP, et de suivre leurs progrès pour ce qui est du respect des politiques gouvernementales et de leurs efforts de rationalisation de leurs propres procédures. Les détails d'un tel système d'évaluation, qui seront exposés lors des formations relatives au renforcement des capacités dans 34 pays au cours des deux prochaines années, sont disponibles dans la section « Ressources techniques » du site Internet de DRI, manuel de formation de l'atelier sur la mobilisation de nouveaux financements, ou peuvent être obtenus sur simple demande auprès de DRI.

7. IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Comme il a été présenté dans la Section 4.2 ci-dessus, les principaux indicateurs de la viabilité de l'aide extérieure s'attachent à son impact fiscal. Il est néanmoins également important d'analyser l'impact plus large des variations des flux d'aide extérieure sur le budget et de ses effets sur la balance des paiements, la dette, le secteur monétaire et l'inflation.

7.1 IMPACT SUR LE BUDGET

Outre l'analyse des indicateurs clés, il est également important d'évaluer l'impact des variations de l'aide extérieure sur les dépenses et les recettes publiques, ainsi que sur les besoins de financement budgétaire. Les questions clés à prendre en considération sont :

- *Pour les dépenses* : des insuffisances d'apports d'aide extérieure peuvent mener à des demandes budgétaires supplémentaires pour maintenir les dépenses nécessaires pour les biens et services. Une insuffisance de l'aide extérieure peut aussi conduire à une réduction des dépenses de la part des pouvoirs publics, soit sur une base générale pour les dépenses courantes discrétionnaires ou en réduisant les dépenses d'investissement et/ou de développement. Les insuffisances conduisent-elles à des réductions des dépenses « affectées » telles que la réduction de la pauvreté ? Les dépenses obligatoires telles que les paiements d'intérêt sur la dette et les retraites doivent évidemment être maintenues. Des recettes plus importantes que prévues d'aide extérieure peuvent ne pas conduire à des augmentations des dépenses courantes ou d'investissement, mais à une baisse des conditions de financement des pouvoirs publics (voir ci-dessous). Plus généralement, la disponibilité de l'aide extérieure a-t-elle une influence sur les allocations de dépenses des pouvoirs publics par la « fongibilité » ? Voir Encadré 5 ci-dessus.
- *Pour les besoins de financement intérieur* : il existe en général une relation inverse entre les apports d'aide extérieure budgétaire, en particulier l'aide aux programmes, et le financement budgétaire intérieur. Aussi, si les recettes d'aide extérieure sont plus élevées que prévues, le gouvernement n'a pas besoin d'émettre ou de reconduire autant de dette intérieure. Cependant, s'il existe une insuffisance des recettes de l'aide extérieure, il se peut qu'il doive émettre plus d'instruments de la dette ou emprunter auprès de la Banque centrale afin de financer son programme de dépenses.
- *Pour les mesures des recettes* : des insuffisances des recettes de l'aide extérieure peuvent également se produire lors de l'introduction de taxes plus élevées (c'est-à-dire les droits de douane ou la TVA) ou par une réduction des subventions (c'est-à-dire que les prix du pétrole augmentent au point d'atteindre les prix du marché mondial). Autrement, les pouvoirs publics peuvent introduire de nouvelles taxes, sur les articles de luxe par exemple, ou obtenir des recettes supplémentaires par une expansion de leur programme de privatisation. Des recettes d'aide extérieure plus importantes que prévues peuvent en principe être utilisées pour diminuer les taxes, mais cela peut ne pas être une option réaliste si les pouvoirs publics sont tenus d'augmenter leurs efforts fiscaux dans le cadre du programme d'ajustement avec les Institutions de Bretton Woods. Réciproquement, il existe des preuves que la disponibilité de l'aide extérieure est associée aux efforts de

réduction d'impôts de la part des pays³⁴. Cependant, cela est peu probable pour les pays ayant des programmes FMI qui insistent sur une augmentation de la mobilisation des recettes.

- *Sur les emprunts non concessionnels* : les insuffisances de l'aide extérieure peuvent être compensées par des emprunts non concessionnels plus élevés, dans les limites établies pour de tels emprunts aux termes d'un programme d'ajustement. Néanmoins, de tels emprunts sont peu susceptibles de fournir une compensation importante, étant donné le faible niveau des plafonds, et ils résulteront aussi en des paiements de service de la dette plus élevés. Des apports extérieurs plus importants que prévu peuvent permettre aux pouvoirs publics de réduire leur recours à un nouveau financement de prêt non concessionnel, mais les deux sont généralement utilisés pour différents objectifs (c'est-à-dire les prêts concessionnels pour la réduction de la pauvreté et les prêts non concessionnels pour le financement commercial), aussi il se peut que cela ne soit impossible.

7.2 IMPACT SUR LA BALANCE DES PAIEMENTS

Pour la balance des paiements, l'une des considérations principales est de savoir si les flux d'aide extérieure sont suffisants pour combler une insuffisance de financement. Pour cela, il est nécessaire d'analyser les éléments suivants :

- *les décaissements de dons et la balance des opérations courantes (avant les transferts publics)*, en termes nominaux ou en tant que pourcentage du PIB, pour estimer si les apports de dons sont suffisants pour équilibrer le compte courant,
- *les prêts concessionnels et non concessionnels et l'annulation de la dette avec l'insuffisance de financement de la balance des paiements*, en termes nominaux ou en tant que pourcentage du PIB, pour estimer si ces flux sont suffisants ou non pour combler le déficit.

Néanmoins, des insuffisances ou des recettes excessives d'aide extérieure peuvent avoir d'autres conséquences pour la balance des paiements :

- *Sur les importations* : des insuffisances/excédents de recettes d'aide extérieure peuvent conduire à des importations plus faibles/plus élevées que prévu dans la mesure où une large proportion des apports d'aide, à la fois aide aux programmes et aux projets, est généralement destinée à être utilisée pour les achats à l'importation. Dans le cas de l'aide aux programmes, cela peut être directement pour le soutien à l'importation ou aux marchandises ou pour l'importation de produits alimentaires/d'urgence. Une importante partie de l'aide aux projets est également destinée à l'achat de machines, d'équipement et de biens importés. Les prêts non concessionnels peuvent également être utilisés pour importer des biens et des services.
- *Sur la compétitivité des exportations* : d'un côté, l'aide extérieure peut être positive en finançant l'investissement nécessaire pour augmenter la compétitivité des exportations et du commerce du pays. Comme résultat, les insuffisances peuvent avoir un effet de ralentissement de la croissance et de la compétitivité des exportations. D'un autre côté, une aide extérieure excessive peut aggraver la compétitivité par l'effet du syndrome hollandais, selon lequel des apports importants de devises étrangères ont pour résultat une plus-value de la devise nationale et une perte de compétitivité. Une étude de la

³⁴ McGillivray, M. et Morrissey O., page 423.

détermination des exportations non traditionnelles des pays en voie de développement montre que davantage d'aide, en excès de 5 % du PIB, a tendance à gêner plutôt qu'à aider l'expansion des exportations³⁵. Il est donc important d'analyser ce qui est arrivé aux conditions commerciales durant les périodes d'apports importants d'aide extérieure.

- *Sur le taux de change* : comme indiqué ci-dessus, des apports excessifs d'aide étrangère peuvent conduire à une plus-value de la devise nationale. Les effets du syndrome hollandais ont été notés en Zambie (flambée des prix du cuivre), au Nigeria (flambée des prix du pétrole) et au Ghana (aide étrangère). Cependant, il existe également des preuves, dans plusieurs pays, que l'aide extérieure est souvent responsable d'une réelle dépréciation du taux de change, principalement à travers un soutien de la libéralisation du taux de change³⁶. De la même manière, des insuffisances de l'aide étrangère par rapport aux rentrées anticipées ont souvent conduit à des pénuries importantes de devise étrangère sur les marchés des changes libéralisés, causant une dévaluation rapide de la devise nationale car la population essaie d'acheter une marchandise devenue rare.
- *Sur les réserves* : des recettes d'aide extérieure en augmentation/en diminution peuvent mener à des niveaux plus élevés/plus bas de réserves internationales si le gouvernement met en dépôt la devise étrangère pendant un certain temps auprès de la Banque centrale avant qu'elle ne soit dépensée pour des importations de biens et de services. Si les apports d'aide extérieure sont principalement dépensés pour des biens et des services intérieurs, alors les réserves internationales seront augmentées.

À long terme, il est également important d'évaluer l'impact sur l'investissement étranger direct dans la mesure où une insuffisance d'aide extérieure et de dépenses pour le développement de l'infrastructure peut décourager de futurs investissements.

7.3 IMPACT MONÉTAIRE

Si le gouvernement met en dépôt des recettes d'aide extérieure auprès de la Banque centrale ou d'une banque commerciale (avant de les dépenser pour des importations de biens et de services), cela mènera alors à des niveaux plus importants d'avoirs étrangers nets, tous les autres éléments étant égaux. Cela pourrait faire augmenter la masse monétaire et avoir un impact inflationniste. Cependant, les autres facteurs ne restent pas toujours égaux, et la devise étrangère est presque toujours utilisée pour payer les importations ou effectuer des paiements de service de la dette. Ainsi, l'effet net de tels dépôts est généralement relativement faible.

Le principal impact monétaire potentiel vient des prêts des banques commerciales et des émissions d'obligations, généralement décaissés en quantités importantes sur une période plutôt courte ou en une seule tranche, tandis que les décaissements de l'aide tendent à être plus faibles et répartis sur une période plus longue, et ont par conséquent moins d'impact. Si de tels dépôts conduisent vraiment à une augmentation des liquidités du système bancaire et à une masse monétaire plus importante, les pouvoirs publics peuvent neutraliser l'impact de ces apports, en émettant davantage de titres de créance intérieurs pour éponger cet excès de liquidité. Cela suppose néanmoins qu'il existe un marché financier suffisamment développé pour convenir d'acheter et de détenir la dette des pouvoirs publics.

³⁵ Voir Elbadawi et Gelb (2002), page 14.

³⁶ Pour plus d'informations, voir Hjertholm P., Laursen J. et White H. (2000).

7.4 IMPACT SUR L'INFLATION

Il est difficile de déterminer *a priori* l'impact de l'aide extérieure sur l'inflation en raison des effets compensatoires potentiels. Cet impact doit par conséquent être analysé pays par pays.

L'aide et l'assistance extérieures peuvent contribuer à l'inflation dans le pays bénéficiaire si elles résultent en une hausse des prix des biens fournis par l'aide, en particulier des biens importés, qui ont été « surfacturés » par les fournisseurs dans les économies développées. D'un autre côté, si l'aide extérieure conduit à une augmentation de l'ensemble des biens de première nécessité ou soulage le goulet d'étranglement de l'économie, elle peut alors avoir un effet déflationniste. Par conséquent, si elle augmente la productivité du secteur des biens commercialisés (en réduisant par exemple les coûts de transport), elle peut alors conduire à des prix plus bas et à une meilleure compétitivité internationale.

Des insuffisances d'aide extérieure peuvent également alimenter l'inflation par leurs effets sur le taux de change. Si une pénurie de devises résulte en une dépréciation de la devise nationale, cela entraînera des prix plus élevés pour les biens importés et augmentera par conséquent les pressions inflationnistes.

7.5 IMPACT SUR L'ÉPARGNE ET LES INVESTISSEMENTS

Dans la mesure où l'épargne nationale est faible dans la plupart des PPTE, l'aide extérieure est considérée comme complémentaire et fournit les ressources pour les investissements et la croissance économique. Sur cette base, davantage d'aide extérieure devrait en principe entraîner des investissements plus importants et par conséquent une croissance plus forte. Des études récentes montrent cependant que davantage d'aide extérieure résulte plus sur une consommation plus importante que sur des investissements plus importants. Cela sous-entend que l'aide extérieure est un substitut de l'épargne nationale plutôt qu'un complément³⁷. Des études récentes effectuées en Afrique montrent que la dépendance vis-à-vis de l'aide justifie une importante part des insuffisances de l'épargne nationale, et les taux de croissance ont de ce fait été retardés.

Voici quelques points à prendre en considération lors de l'évaluation de la relation entre aide extérieure, épargne et investissements :

- les éléments discutés plus haut suggèrent une relation directe entre la variation de l'aide extérieure et les dépenses nationales de consommation. Cela peut être vérifié en comparant la croissance (ou le déclin) de l'aide extérieure avec la croissance (ou le déclin) des dépenses de consommation. Il est également utile d'analyser la relation entre l'aide extérieure et les investissements.
- Ces éléments suggèrent également une relation inverse entre l'aide extérieure et l'épargne nationale, ce qui peut être examiné en comparant le taux de fluctuation de ces deux variables.
- Un passage de l'aide du donateur/créancier à une aide aux programmes, comme le soutien du budget ou de la balance des paiements, risquerait d'avoir pour conséquence des dépenses de consommation plus fortes (dépenses publiques courantes ou importations). À l'inverse, un abandon de l'aide aux programmes pourrait résulter en des

dépenses de consommation plus faibles. Ce changement ne résulterait toutefois pas nécessairement en une augmentation des dépenses immédiates d'investissement. La difficulté est ici qu'il peut y avoir des retards des dépenses d'investissement, aussi un passage à davantage de soutien pour les projets de capital risquerait de prendre du temps avant de se transférer aux dépenses d'investissement.

7.6 IMPACT SUR LA DETTE

L'aide extérieure comprend aussi bien les prêts que les dons, aussi peut-elle être génératrice de dette et ainsi avoir des implications à long terme pour les déficits fiscaux et les pénuries de devises. Davantage de dette signifie des coûts plus élevés de service de la dette à l'avenir, ainsi qu'un besoin supplémentaire de devises étrangères et de recettes publiques pour financer ces paiements. En théorie, la viabilité à long terme de la dette requiert une économie, un secteur des exportations et une assiette fiscale en expansion.

Des insuffisances des flux d'aide peuvent résulter en des emprunts non concessionnels supplémentaires de la part des pouvoirs publics, si cela signifie qu'ils doivent contracter des crédits à l'exportation plus coûteux pour financer les importations. Bien entendu, cela risque également de contribuer à l'augmentation de la dette du fardeau fiscal. Comme indiqué dans la Section 7.1 ci-dessus, des insuffisances de l'aide peuvent résulter en une dette intérieure plus importante si les pouvoirs publics sont dans l'incapacité d'emprunter plus rapidement en décaissant les fonds de façon externe.

8. CONCLUSION

Pour garantir une viabilité à long terme de la dette, les pays en voie de développement doivent élaborer et mettre en œuvre des stratégies nationales de la dette. Ces stratégies ne doivent pas seulement s'attacher à l'allègement maximal qu'un pays peut obtenir auprès des forums et des initiatives internationales, mais elles doivent également déterminer quels sont les meilleurs types d'aide extérieure pour maintenir une viabilité à long terme de la dette et pour fournir suffisamment de ressources au financement de programmes de réduction de la pauvreté. Le présent document met en évidence les questions analytiques clés à prendre en considération lors de l'élaboration d'une telle stratégie. Il met en particulier l'accent sur la nécessité d'explorer au-delà des questions fondamentales de concessionnalité du financement et de prendre en compte la manière dont le donateur/créancier et les procédures gouvernementales peuvent affecter la livraison du financement lui-même. Ce document traite également de l'impact macro-économique de l'aide extérieure et des questions politiques relatives à la coordination de l'aide extérieure avec la réduction nationale de la pauvreté et les plans de développement.

Il se peut qu'il y ait, pour certains aspects de l'aide extérieure, des références, des critères, des procédures et des pratiques pouvant aider les pouvoirs publics dans l'élaboration de leur propre stratégie. Néanmoins, ce qui est le plus important, c'est l'expérience propre du pays concerné et sa volonté d'établir et mettre en œuvre ses propres politiques et programmes plutôt que de compter sur les prescriptions du donateur/créancier. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de l'aide extérieure permettra aux pays en voie de développement de mettre en place leurs nouveaux programmes financiers pour obtenir une viabilité à long terme de la dette et une réduction de la pauvreté.

ANNEXE 1 : GLOSSAIRE

Aide : représente les dons et prêts ayant qualité « d'aide publique au développement » (APD) pour les pays en voie de développement ou « aide publique » pour les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ainsi que pour les nouveaux États indépendants de l'ex-Union Soviétique et les pays en voie de développement les plus avancés. La coopération technique est comprise dans l'aide.

Aide publique (AP) : identique à l'APD mais concerne les pays en voie de développement les plus avancés.

Aide publique au développement (APD) : l'APD est constituée de dons ou de prêts :

- contractés par le secteur public – c'est-à-dire par les pouvoirs publics, les organismes parapublics ou les garants des pouvoirs publics,
- ayant pour objectif de promouvoir le développement économique et le bien-être (aussi les dons et prêts à des fins militaires sont-ils exclus de l'APD), et
- basés sur des conditions financières concessionnelles. Pour l'OCDE, la concessionnalité APD a un élément don d'au moins 25 %.

Analyse de la viabilité de la dette (AVD) : analyse dans laquelle les données de la dette d'un pays sont traitées à l'aide de simulations de divers scénarios de la dette en vue d'évaluer la viabilité future. Deux types de simulations sont effectués pour le calcul de la viabilité de la dette : les simulations d'allègement de la dette et les simulations de nouveaux décaissements/recouvrement de déficits.

Arriérés : remboursements impayés du capital et/ou paiements d'intérêt.

Autres apports du secteur public (AASP) : crédits n'étant pas considérés comme de l'APD ou de l'AP parce qu'ils ne visent pas principalement au développement ou ne sont pas concessionnels. Ils comprennent les crédits à l'exportation accordés ou garantis par le gouvernement donateur.

Conversion de dette (échange de dette) : un échange de dette implique un échange volontaire entre un créancier et son débiteur d'une dette pour des fonds, un autre bien ou une nouvelle obligation assortie de modalités différentes de remboursement. Le raisonnement économique qui sous-tend la conversion de la dette est basé sur la volonté du créancier à accepter moins que la valeur nominale de la dette et celle du débiteur à rembourser une valeur plus élevée, mais généralement à moins de 100 % de la valeur nominale de la dette d'origine.

Créanciers du Club de Londres : aux termes des procédures de Londres pour la restructuration de la dette auprès des banques commerciales, un Comité consultatif bancaire représentant les principaux créanciers est créé, généralement présidé par le créancier le plus important. Le comité parvient en principe à un accord avec le pays débiteur, accord devant ensuite être approuvé et signé par les créanciers participants.

Créanciers du Club de Paris : le Club de Paris est un groupe ad hoc de créanciers bilatéraux publics se réunissant périodiquement pour négocier des accords de conditions de rééchelonnement avec les pays débiteurs. Le ministère de l'Économie et des Finances français sert de secrétariat au Club de Paris.

Créanciers non membres du Club de Paris : dette due aux créanciers bilatéraux n'étant pas membres du Club de Paris.

Crédits à l'exportation : prêts accordés pour financer le commerce, généralement selon des conditions liées au marché. Ces crédits sont généralement classifiés comme à court terme (moins de 2 ans), à moyen terme (2-5 ans) et à long terme (plus de 5 ans). Les crédits à l'exportation peuvent prendre la forme de crédits fournisseurs octroyés par l'exportateur et de crédits acheteurs où la banque des exportateurs ou une autre institution financière prête les fonds à l'acheteur. Les agences publiques de crédit à l'exportation peuvent offrir une « garantie pure », c'est-à-dire une assurance, une garantie ou un prêt direct.

Crédits syndiqués et obligations : instruments de marché uniquement disponibles aux emprunteurs considérés comme solvables par les marchés internationaux de capitaux. Un crédit syndiqué est un emprunt commercial auprès d'un groupe de banques tandis que l'émission d'une obligation est souscrite par une plus importante variété de prêteurs bancaires, financiers et du secteur privé.

Critères d'éligibilité à l'Initiative PPTE : pour être éligible à un allègement de la dette sous l'Initiative PPTE renforcée, un pays doit faire partie des pays exclusivement AID et être éligible à la FRPC, et doit avoir un historique de performances dans le cadre des programmes du FMI et de la Banque mondiale, y compris l'approbation d'un Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I). Il faut également que le pays en question ne s'attende pas à obtenir une dette extérieure viable après avoir entièrement utilisé les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette (Conditions de Naples du Club de Paris).

Un pays est éligible à l'Initiative PPTE si, après avoir reçu le traitement des Conditions de Naples (réduction du stock de la dette de 67 %) par le Club de Paris :

- son ratio de valeur actualisée de la dette sur les exportations (VA/EBS) excède 150 % ou
- son ratio de valeur actualisée de la dette sur les recettes budgétaires (VA/RBI) excède 250 %.

De plus, le ratio de valeur actualisée sur les recettes budgétaires nécessite également le respect de 2 autres seuils :

- ratio des exportations sur le PIB (EBS/PIB) de 30 % ou plus, et
- ratio des recettes budgétaires sur le PIB (RBI/PIB) de 15 % ou plus.

Décaissement : déblocage de fonds ou fourniture de biens et de services par le donateur/créancier au bénéficiaire.

Déficits de financement (« recouvrement de déficits ») : un manque de ressources suffisantes soit dans la balance des paiements soit dans le budget. Ces déficits peuvent être comblés par des dons, des prêts concessionnels ou des emprunts commerciaux. Les hypothèses de recouvrement de déficit ont un impact important sur la viabilité de la dette et donc sur l'allègement aux termes de l'Initiative PPTE, et sont évaluées en même temps que l'allègement de la dette et les scénarios de nouveaux décaissements/emprunts.

Délai de grâce : période avant le premier remboursement lorsque l'intérêt seul est payé.

Dettes commerciales : crédits dus aux banques commerciales et autres institutions financières.

Dettes futures : prêts/dons déjà convenus mais pas encore décaissés.

Dettes non-APD : voir dette non concessionnelle.

Dettes non concessionnelles (crédits à l'exportation et autres dettes liées au marché) : prêts et crédits ayant une courte durée et des taux d'intérêt de marché. La dette contractée aux termes de conditions non concessionnelles est souvent appelée *dette d'aide au développement non publique* (non-APD).

Dettes passives : arriérés de prêts pour lesquels les créanciers ne réclament pas de manière active le remboursement.

Don : transfert d'argent, de biens ou de services pour lequel aucun remboursement n'est requis.

Donateurs/créanciers bilatéraux : gouvernements souverains qui prêtent ou transfèrent des fonds.

Élément don : mesure la concessionnalité d'un prêt et le pourcentage d'après lequel la valeur actualisée du flux attendu des paiements de service de la dette diffère du montant nominal du prêt. Celui-ci est calculé de la manière qui suit :

$$ED (\%) = \frac{(\text{montant nominal du prêt} - \text{valeur actualisée}) \times 100}{\text{montant nominal du prêt}}$$

Engagement : quantité de fonds que le créancier accepte de prêter lorsque l'accord de prêt est signé.

Financement public pour le développement (FPD) : somme des APD bilatérales, des emprunts concessionnels et non concessionnels auprès d'institutions multilatérales et des autres apports du secteur public (AASP) aux fins du développement.

Flux nets : indique si le pays reçoit davantage de nouvelles ressources qu'il n'en rembourse pour ce qui concerne sa dette. Pour le portefeuille dans son ensemble, c'est la somme des décaissements de dons et de prêts moins les remboursements du principal des prêts. Cela peut être utilisé pour analyser les flux par donateur/créancier individuel ou par type de financement. Des flux nets négatifs signifient qu'un pays réduit son fardeau de la dette car il rembourse plus de dette qu'il ne reçoit de nouvelle aide extérieure. Des flux nets positifs signifient que les apports sont plus importants que les remboursements de dette. Pour la dette seule, les flux nets négatifs signifient que le fardeau de la dette diminue, tandis que les flux positifs signifient que le stock de la dette augmente.

Fonds de contrepartie : (également appelé « contre-valeur ») quantité de devise nationale réunie du fait de la vente des apports en devise étrangère de l'aide extérieure. Avec le soutien budgétaire par exemple, le compte des pouvoirs publics est crédité de l'équivalent en devise nationale du décaissement en devise étrangère. Cette expression est également utilisée pour les contributions des pouvoirs publics aux budgets des projets. Néanmoins, pour éviter toute ambiguïté, les contributions des pouvoirs publics aux dépenses de projet

local sont appelées « fonds proportionnels ».

Intérêts de retard : intérêts accumulés sur le capital et arriérés d'intérêts.

Obligations : titre de créance promettant le paiement d'intérêts sous une forme ou une autre. Les obligations peuvent être émises au-dessous du pair, fournissant ainsi une éventuelle plus-value aux investisseurs, en plus du revenu généré par l'intérêt. Les obligations sont généralement des instruments négociables et ont par conséquent un cours de marché. L'obligation zéro-coupon est une obligation pour laquelle aucun intérêt n'est payé et qui est vendue au-dessous du pair, et la plus-value de cours rapporte un bénéfice.

Obligations ou actions au porteur : comme il n'existe aucun registre concernant le/les propriétaire(s) du titre, c'est la possession physique de l'obligation ou de l'action qui constitue la preuve principale de propriété.

Pays exclusivement AID : classification de pays sur la base du revenu par habitant (moins de 885 \$EU en 2000), les rendant ainsi éligibles pour des prêts fortement concessionnels auprès de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.

Période d'amortissement : somme du délai de grâce et du délai de remboursement.

Période de remboursement (ou d'amortissement) : période durant laquelle la somme empruntée est remboursée.

PPTE I : Initiative initiale en faveur des pays pauvres très endettés, établie en 1996 par la communauté internationale pour aider les pays pauvres très endettés, avec une performance politique satisfaisante, afin d'éviter les lourds fardeaux de la dette, en leur fournissant un allègement complet de la dette.

PPTE II : Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés, établie en 1999 suite à une révision de PPTE I, avec des critères d'éligibilité plus faibles. PPTE II a pour but d'accélérer le processus d'allègement de la dette et de créer un lien direct avec la réduction de la pauvreté.

Prêts concessionnels : Crédits nécessitant un remboursement et beaucoup moins onéreux qu'un prêt accordé aux conditions du marché. Les prêts ayant un élément don de 35 % ou plus sont définis comme concessionnels, bien que pour les prêts APD, l'OCDE utilise un élément don de 25 % comme seuil de la concessionnalité.

Rachat : le rachat par un gouvernement débiteur de tout ou partie de sa dette extérieure au-dessous de sa valeur nominale. Le Fonds de désendettement de pays AID de la Banque mondiale (financé par la BIRD et les donateurs bilatéraux) a financé des rachats de dette commerciale pour les pays à faibles revenus. Certains gouvernements créanciers ont également parrainé des rachats de crédits publiquement garantis auprès d'agences de crédits à l'exportation, ou encore d'une part non garantie de tels crédits auprès d'exportateurs et de banques pour une conversion par le biais de programmes bilatéraux de réduction de la dette.

Répartition des charges : le principe sous-tendant l'allègement de la dette est fourni par les créanciers et est obtenu par diverses options, comme la réduction du service de la dette, le rééchelonnement ou le refinancement du service de la dette à des taux d'intérêt plus faibles et à des durées plus longues, et le rachat de prêts. Chaque créancier fournit

l'allègement de dette nécessaire proportionnellement à la dette totale.

Scénarios/simulations d'allègement de la dette : il s'agit de la restructuration du portefeuille existant de la dette pour évaluer la viabilité de la dette et en particulier pour déterminer si un pays est éligible pour un allègement aux termes de l'Initiative PPTE.

Scénarios/simulations de nouveaux décaissement : parallèlement aux scénarios d'allègement de la dette pour tester la **viabilité de la dette** d'un pays, il est également important d'examiner l'impact de tous les futurs apports financiers, y compris les décaissements de dette canalisée et de nouveaux emprunts. Le but de ces simulations est de calculer des projections précises de futur service de la dette. En plus des nouveaux décaissements et emprunts, il est également important de regarder comment le soutien à la balance des paiements ou au budget contribue à combler les **déficits de financement**.

Taux d'intérêt commercial de référence (TICR) : Taux de référence spécifique à chaque devise utilisé par l'OCDE pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public des pays de l'OCDE. Ces taux sont utilisés comme taux d'escompte pour le calcul de la valeur actualisée du flux attendu des paiements du service de la dette.

Transfert net : mesure les flux totaux nets d'aide extérieure. C'est la différence entre la somme des décaissements de dons et de prêts et les coûts totaux de service de la dette (paiements du capital et d'intérêt). Des transferts positifs nets signifient qu'il y a plus de nouveaux fonds qui entrent dans le pays que de paiements au titre du service de la dette. Des transferts négatifs nets signifient que le pays paie plus pour rembourser sa dette qu'il ne reçoit de nouvelle aide extérieure.

Valeur actualisée (VA) de la dette : voir aussi **Valeur actualisée nette** ci-dessous. Flux de paiements du futur service de la dette, réduit pour tenir compte de la valeur temporelle de l'argent. L'idée derrière le calcul de la VA est que l'argent payé aujourd'hui est plus cher que celui payé dans le futur, à cause du coût de substitution et de l'inflation (c'est-à-dire qu'un paiement du service de la dette de 100 \$EU aujourd'hui coûtera en réalité moins s'il est effectué l'année suivante). Un ratio clé utilisé par les Institutions de Bretton Woods pour évaluer la viabilité de la dette consiste à lier la valeur actualisée de la dette aux exportations ou aux recettes budgétaires (voir les critères d'éligibilité des PPTE ci-dessus). Le raisonnement en faveur de l'utilisation de la valeur actualisée plutôt que de celle de la valeur nominale est que la valeur actualisée prend en compte les conditions et la concessionnalité du portefeuille de prêt et reflète par conséquent les coûts liés au remboursement de la dette.

Valeur actualisée nette (VAN) de la dette : la VAN de la dette est la somme de toutes les obligations de service de la dette (intérêt et capital) sur la dette en cours, moins le **taux d'intérêt commercial de référence**.

Valeur nominale : le montant initial des prêts dus aux termes d'un accord de prêt ou d'un autre accord de crédit avant rééchelonnement ou réduction de la dette. Également appelé **Valeur faciale (ou montant nominal) de la dette**.

ANNEXE 2 : CALCUL DE LA VALEUR ACTUALISÉE

La valeur actualisée de la dette est le flux des futurs paiements du service de la dette, moins la valeur temporelle de l'argent. L'idée sous-tendant le calcul de la valeur actualisée est que l'argent payé aujourd'hui est plus cher que celui payé dans le futur, en raison du coût de substitution et de l'inflation. Cela signifie qu'un paiement du service de la dette de 100 \$EU aujourd'hui coûtera en réalité moins s'il est effectué l'année prochaine.

La formule générale pour le calcul de la valeur actualisée d'un flux de paiement est la suivante :

$$VA = \frac{S^1}{(1+t)} + \frac{S^2}{(1+t)^2} + \frac{S^3}{(1+t)^3} + \dots + \frac{S^n}{(1+t)^n}$$

sachant que VA = valeur actualisée du flux des futurs paiements

S^n = paiements du service de la dette pendant la période n

t = taux d'escompte

Prenons un exemple : si les paiements du service de la dette d'un prêt sont de 10 000 \$EU par an pendant trois ans, la valeur nominale de ces paiements à la fin de ces trois années est de 30 000 \$EU, tandis que la valeur actualisée du flux de paiement, en supposant un taux d'escompte de 10 %, est :

$$VA = \frac{10\,000}{(1+0,1)} + \frac{10\,000}{(1+0,1)^2} + \frac{10\,000}{(1+0,1)^3} = 24\,869$$

Le *taux d'escompte* utilisé devrait en principe représenter le coût alternatif des emprunts sur les marchés financiers (bien que peu de PPTE puissent en réalité emprunter sur les marchés).

Des taux d'intérêt plus élevés impliquent des taux d'escompte plus importants, ce qui aura pour résultat un calcul de valeur actualisée plus faible. D'un autre côté, des taux d'intérêt à la baisse et des taux d'escompte plus faibles mènent à des calculs de valeur actualisée plus importants. Cela a pour résultat qu'une hausse des taux d'intérêt (censés rendre la dette plus chère à rembourser) réduit le montant d'allègement de la dette parce qu'elle a réduit la VA de la dette.

ANNEXE 3 : AGENCES DES DONATEURS/CRÉANCIERS DE L'OCDE

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
<p>ALLEMAGNE Ministère fédéral pour la Coopération économique et le Développement (BMZ)</p>	<p>www.bmz.de/en/index.htm</p>	<p>Le BMZ est chargé de la planification et de la mise en œuvre de la politique de développement des pouvoirs publics allemands. Sa mission concerne principalement les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribution à l'élaboration du cadre mondial ; - développement des stratégies de soutien bilatérales et multilatérales, et soutien aux projets et programmes pour le développement de nos partenaires ; - soutien aux programmes de coopération pour le développement des organisations non-gouvernementales ; - évaluation de l'aide et contrôle de l'utilisation des fonds.
<p>ALLEMAGNE Agence allemande pour la Coopération technique (GTZ)</p>	<p>www.gtz.de/english</p>	<p>L'Agence allemande pour la Coopération technique est un organisme délégué par l'Etat et chargé de la coopération internationale pour les opérations à travers le monde.</p> <p>GTZ agit en qualité de société de services en matière de coopération internationale pour le développement depuis 1975. L'objectif essentiel de GTZ est d'améliorer les conditions de vie et de travail des populations dans les pays partenaires, et de soutenir une base naturelle d'existence.</p>
<p>ALLEMAGNE Banque allemande de Développement (KfW)</p>	<p>www.kfw.de/EN/</p>	<p>Aux termes de la coopération financière entre la République fédérale d'Allemagne et les pays en voie de développement, KfW, au nom des pouvoirs publics allemands, finance des investissements et des services de conseil liés à des projets spécifiques, en vue d'étendre l'infrastructure sociale, économique et industrielle et de protéger l'environnement et les ressources naturelles. KfW évalue l'éligibilité de projets de financement d'après les critères de la politique pour le développement, aide les pays partenaires à les mettre en œuvre et évalue leur succès lorsque ceux-ci ont été achevés.</p>
<p>ALLEMAGNE HERMES Kreditversicherungs-AG</p>	<p>www.eulerhermes.com</p>	<p>La gestion du programme public de garantie à l'exportation est déléguée à un consortium composé de HERMES Kreditversicherungs-AG et de PwC Deutsche Revision AG. Ces sociétés ont été nommées et autorisées à faire et à recevoir au nom des pouvoirs publics fédéraux toutes les déclarations relatives aux garanties à l'exportation. HERMES remplit la fonction de direction au sein de ce consortium.</p>

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
AUTRICHE Ministère des Affaires étrangères	http://www.bmaa.gvat/view.php3?r_id=1&LANG=en&version= www.oekb.at/control/index.html?lang=en	<p>La Coopération autrichienne au développement s'inscrit au sein de la politique étrangère autrichienne et de la politique pour le développement de l'Union européenne, visant à assurer la paix dans le monde en collaboration avec d'autres pays industrialisés et développés.</p> <p>OeKB, l'Agence autrichienne de crédit à l'exportation, remplit la fonction de représentant de la République autrichienne. OeKB offre à la communauté des affaires des instruments personnalisés dans le domaine de la gestion des risques inhérents aux exportations. OeKB offre des garanties contre les risques politiques et commerciaux et garantit en aval que les lettres de change permettent l'accès au programme de financement à l'exportation de la Banque, offrant les meilleurs taux d'intérêt possibles pour le refinancement des exportations et des investissements étrangers.</p>
AUSTRALIE Agence australienne pour le Développement international (AusAID)	www.ausaid.gov.au	<p>AusAID est chargée de la gestion du programme public australien à l'étranger. C'est une agence administrativement indépendante au sein du département des Affaires étrangères et du Commerce. AusAID est tenue de rendre des comptes directement au ministre des Affaires étrangères sur tous les aspects de politique et d'opérations d'aide.</p>
AUSTRALIE Export Finance and Insurance Corporation (EFIC)	www.efic.gov.au	<p>EFIC est un organisme autofinancé dépendant entièrement du gouvernement. EFIC fournit des services de financement et d'assurance concurrentiels aux exportateurs australiens et aux sociétés australiennes investissant dans des projets à l'étranger.</p>
BELGIQUE Ministère des Affaires étrangères	www.diplomatie.be/fr/default.asp	<p>La Direction générale de la coopération au développement gère le Plan politique belge pour la coopération et le développement.</p>
BELGIQUE Office national du Ducroire-Deledere (ONDD)	www.deledere.be/Ducroire/webSite.nsf/AllWeb/index_fr.htm	<p>L'objectif de l'ONDD est de promouvoir les relations économiques internationales, essentiellement en couvrant les risques inhérents aux exportations, importations et investissements à l'étranger.</p> <p>L'ONDD est également autorisé à couvrir les risques de change, à garantir les opérations de transit, à participer au financement des exportations et à entreprendre au nom des pouvoirs publics toute mission technique, financière ou de représentation qui lui aurait été confiée. La garantie couvre principalement les marchés non-OCDE.</p>

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
CANADA Agence canadienne de Développement international (ACDI)	www.acdi-cida.gc.ca/index-f.htm	L'ACDI appuie les activités de développement durable, en vue de réduire la pauvreté et de contribuer à créer un monde plus juste et plus prospère.
CANADA Exportation et développement Canada (EDC)	www.edc.ca/index_f.htm	L'EDC offre aux exportateurs canadiens des services de financement, d'assurance et de cautionnement, ainsi que son expertise du marché étranger.
COMMISSION EUROPÉENNE Direction générale du développement	www.europa.eu.int/comm/development/index_fr.htm	Ce site comprend des informations, la politique de développement de l'Union européenne, des publications, des activités et des secteurs opérationnels, un lien vers la Direction générale Développement, etc.
DANEMARK Ministère des Affaires étrangères	www.um.dk/en	L'Agence danoise de développement international (DANIDA) est chargée de la coopération pour le développement. Les pays ayant un programme de coopération avec le Danemark sont en particulier aidés dans le cadre des programmes à long terme et dans leur stratégie nationale. Des aides croissantes sont fournies pour les programmes sectoriels, qui soutiennent les initiatives d'un pays dans les secteurs de la santé ou de l'éducation par exemple. L'objectif de cette politique est de transférer l'aide accordée aux projets vers les secteurs nécessitant des efforts locaux et par conséquent mieux intégrés dans la planification nationale de ces pays.
DANEMARK Export Kredit Fonden (EKF)	www.ekf.dk	EKF offre une garantie contre les risques liés au financement d'exportations vers des marchés difficiles. EKF est soutenue par l'État danois mais fonctionne selon des conditions commerciales.
ESPAGNE Agence espagnole de coopération internationale (AECI)	www.aeci.es	L'Agence espagnole de coopération internationale est rattachée au MAE par le secrétariat à la Coopération internationale et à l'Amérique Latine (SECIPI). L'AECI est la structure chargée de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la gestion des projets et programmes de coopération, directement avec ses propres ressources, ou par une collaboration (conventions et accords) avec d'autres agences nationales et internationales et ONG.
ESPAGNE Agence espagnole de crédit à l'exportation (CESCE)	www.ipyme.org/temas/financia/cesce.htm	La CESCE est une société mixte du secteur public et du secteur privé chargée de fournir des assurances aux entreprises espagnoles vendant des biens et/ou des services à des gouvernements et/ou des entreprises étrangers.

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
ESPAGNE Instituto de Crédito Oficial (ICO)	www.ico.es/web/pages/main	L'ICO est un organisme dépendant de l'État, sous l'autorité du ministère de l'Économie qui jouit du statut juridique d'une institution de crédit, et est défini comme l'agence financière de l'État. L'ICO offre des financements à moyen et long terme aux entreprises espagnoles publiques et privées qui opèrent en Espagne ou à l'étranger.
ÉTATS-UNIS Agence américaine pour le développement international (USAID)	www.usaid.gov	L'USAID est une agence indépendante du gouvernement fédéral recevant des directives sur la politique étrangère de la part du Secrétaire d'État. Cette agence joue un rôle dans six domaines cruciaux pour le développement durable et le progrès des objectifs américains en matière de politique étrangère : 1. la croissance économique et le développement agricole ; 2. la population, la santé et l'alimentation ; 3. l'environnement ; 4. la démocratie et la gouvernance ; 5. l'éducation et la formation ; 6. l'aide humanitaire.
ÉTATS-UNIS Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank)	www.exim.gov	Ex-Im Bank est un organisme détenu par le gouvernement. Il fournit des garanties de prêts de fonds de roulement pour les exportateurs américains, garantit le remboursement de prêts, ou encore consent des prêts aux acheteurs étrangers de biens et services américains. Il fournit également une assurance de crédit qui protège les exportateurs américains contre les défauts de paiement des acheteurs étrangers pour des raisons politiques ou commerciales.
FINLANDE Département pour la Coopération internationale pour le développement	www.global.finland.fi/index.php?kieli=3	La décision de principe du gouvernement de septembre 1996 est le principal point de référence pour la coopération finlandaise pour le développement. Elle confirme les principaux objectifs d'une stratégie approuvée en 1993. Ces objectifs et les engagements européens de la Finlande, ainsi que le soutien pour les buts et stratégies de développement international du CAD de l'OCDE pour le 21 ^{ème} siècle : la Contribution pour la Coopération au Développement, constituent le cadre politique de base.
FINLANDE Finnvera	www.finnvera.fi/index.cfm?id=3	Finnvera plc est une société financière spécialisée offrant des services financiers pour promouvoir les opérations intérieures des entreprises finlandaises et promouvoir les exportations et l'internationalisation des entreprises. Finnvera est détenue par l'État finlandais.

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
FINLANDE FIDE	www.fide.fi/index.htm	FIDE Ltd, une filiale de Finnvera plc, est une société détenue par l'État et à responsabilité limitée. Elle a reçu le statut d'Agence de crédit à l'exportation grâce à des accords internationaux. FIDE Ltd offre aux compagnies et institutions financières, une possibilité concurrentielle internationale d'utiliser les crédits à l'exportation selon les conditions de l'OCDE, en gérant le système de péréquation d'intérêt et en développant le système finlandais de financement des exportations.
FRANCE Ministère des Affaires étrangères	www.france.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/index.html	Au sein de la Direction générale coopération internationale et développement, les priorités pour la coopération technique et l'aide au développement, sont les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - contribuer à satisfaire les besoins sociaux de base ; - participer au développement économique et à la protection de l'environnement, en soutenant le développement durable et en luttant contre la pauvreté ; - favoriser le développement social et l'éducation ; - garantir l'État de droit et les libertés publiques ; - mobiliser les chercheurs et la société civile autour d'une réflexion sur les concepts du développement.
FRANCE Agence française de développement (AFD)	www.afd.fr	Le groupe de l'Agence française de développement (AFD) comprend les entités suivantes : l'AFD, Proparco, la CEFEB, ainsi que 14 filiales (dans le domaine bancaire, financier et immobilier) opérant dans les départements, territoires et entités d'outre-mer. L'AFD est un élément clé du système de l'Aide publique française au développement (APD).
FRANCE Compagnie d'assurance française pour le Commerce extérieur (COFACE)	www.coface.fr	Le groupe Coface fournit des produits et services d'assurance aux sociétés, pour faciliter le commerce dans le monde. Les deux principaux domaines du groupe sont l'assurance crédit (intérieur et à l'exportation) et les services de gestion des crédits (informations crédit, évaluations des comptes commerciaux, gestion et recouvrement).
GRÈCE Ministère des Affaires étrangères	www.mfa.gr	Le Département pour la coopération internationale et le développement (Hellenic Aid) du MAE est chargé du programme de coopération pour le développement de la République hellénique. La coopération humanitaire internationale et pour le développement a pour but de réduire le fossé entre les pays développés et ceux en voie de développement, en renforçant les efforts fournis pour le développement des pays en voie de développement.

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
GRÈCE Export Credit Insurance Organisation (ECIO)	www.oaep.gr/english_init.htm	L'ECIO est un organisme juridiquement indépendant de droit privé. C'est une organisation à but non lucratif, supervisée par le ministère national de l'Économie. ECIO assure, contre les risques commerciaux et politiques de non-paiement, les crédits à l'exportation accordés par les exportateurs grecs aux acquéreurs étrangers achetant des produits, services ou même des projets greco. ECIO assure également, contre les risques politiques, les investissements effectués à l'étranger par des entrepreneurs grecs.
IRLANDE Département des Affaires étrangères	www.irlgov.ie/iveagh	La Division pour la Coopération pour le Développement est chargée de la gestion du programme irlandais d'aide à l'étranger et de celle de la politique irlandaise pour le développement.
ITALIE Ministère des Affaires étrangères	www.esteri.it/eng/index.asp?	Le MAE est chargé du programme italien de coopération pour le développement.
ITALIE Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione (SACE)	www.isace.it/portale/home.asp?l=eng	SACE est l'institut italien des assurances pour le commerce à l'étranger et une autonomie financière et opérationnelle. SACE est autorisée à assurer et à réassurer les risques politiques, économiques et commerciaux inhérents aux transactions internationales des entreprises italiennes.
JAPON Ministère des Affaires étrangères	www.mofa.go.jp/policy/oda/index.html	Le MAE est chargé des programmes publics d'aide au développement du Japon.
JAPON Agence japonaise pour la Coopération internationale (JICA)	www.jica.go.jp/english	La JICA est chargée de l'aspect coopération technique des programmes APD du Japon. La coopération technique vise le transfert de technologie et de connaissances pouvant servir au développement socio-économique des pays en voie de développement. La JICA entend une variété de programmes pour soutenir les pays en voie de développement par une telle coopération technique.
JAPON Nippon Export and Investment Insurance (NEXI)	http://nexi.go.jp/e/index.html	NEXI, en tant qu'agence spécialisée de crédits à l'exportation, réduit les risques liés aux « exportations » japonaises, aux « investissements étrangers » et au « financement à l'étranger », et assure les activités des entreprises japonaises à l'étranger.

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
JAPON Banque japonaise de coopération internationale (JBIC)	www.jbic.go.jp/english/index.php	Le but de JBIC est de contribuer au développement du Japon et de l'économie et de la communauté internationales, par le biais de prêts et autres opérations financières : pour la promotion des exportations et importations japonaises, ou des activités économiques japonaises à l'étranger ; pour la stabilité de l'ordre financier international ; et pour le développement économique et social ou la stabilité économique dans les régions en voie de développement, tout en respectant le principe de non-concurrence avec les institutions financières commerciales.
LUXEMBOURG Lux Development	www.lux-development.lu	Lux-Development est l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement du gouvernement luxembourgeois pour la quasi-totalité des projets bilatéraux financés par le Grand-Duché de Luxembourg et pour certaines interventions d'urgence ou d'aide alimentaire.
LUXEMBOURG Office du Ducroire	www.ducroire.lu	L'Office du Ducroire, est un établissement public jouissant de la personnalité juridique. Il est placé sous l'autorité du ministère des Finances. Le secrétariat de l'Office du Ducroire est rattaché à la Chambre de commerce. L'Office du Ducroire a pour objet de favoriser les relations économiques et financières internationales L'Office du Ducroire a pour objet de favoriser les relations économiques et financières internationales dans l'intérêt du Luxembourg, principalement par l'acceptation de risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements internationaux
NORVÈGE Ministère des Affaires étrangères NORVÈGE Agence norvégienne pour le développement international (NORAD)	www.mfa.no/ud/engelsk norad.no/default.asp?V_DOC_ID=244	Le MAE est chargé du programme norvégien pour le développement international. L'objectif de NORAD est d'aider les pays en voie de développement dans leurs efforts pour obtenir des améliorations durables des conditions politiques, économiques et sociales pour l'ensemble de leur population, en tenant compte des limites imposées par l'environnement naturel et la base de ressources naturelles.
NORVÈGE Norwegian Guarantee Institute for Export Credits (GIEK)	www.giek.no/default.asp?language=E	GIEK est l'agence gouvernementale centrale chargée des garanties et assurances aux crédits à l'exportation. La principale fonction de l'Institut est de promouvoir les exportations de biens et services norvégiens et les investissements norvégiens à l'étranger.

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
NOUVELLE ZÉLANDE Agence néo-zélandaise pour le développement international (NZAID)	www.nzaid.govt.nz	NZAID, une agence semi-autonome du ministère des Affaires étrangères et du Commerce, remplace l'Aide néo-zélandaise au développement (NZAPD). Elle soutient le développement économique et social dans les pays en voie de développement, en particulier dans les régions du Pacifique Sud et d'Asie.
PAYS-BAS Ministère des Affaires étrangères PAYS-BAS Atradius	www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ257579 www.atradius.com	Le MAE est chargé du programme hollandais de coopération pour le développement. À la fin de 2001, le Gerling Credit Insurance Group et l'assureur-crédit international NCM ont fusionné. Ce groupe, appelé GERLING NCM pendant une courte période, a été renommé Atradius le 1er janvier 2004. En représentation du ministère néerlandais des affaires économiques, et pour les marchés émergents dans lesquels aucune couverture n'est possible au titre de l'assurance-crédit à l'exportation ordinaire, Atradius peut aider les entreprises néerlandaises – concrètement celles qui exportent des biens d'équipement et de construction.
PORTUGAL Institut portugais d'aide au développement (IPAD)	www.ipad.mne.gov.pt	L'IPAD résulte de la fusion récente de l'Institut portugais de coopération (ICP) avec l'Agence portugaise d'aide au développement (APAD). L'IPAD exerce ses activités sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères. Cette fusion vise à créer une structure unique pour la politique de coopération et pour son financement, missions jusqu'ici respectivement attribuées à l'ICP et à l'APAD. L'IPAD est l'organisme central chargé de coordonner la politique de coopération au développement. Son objectif principal est de faire progresser l'aide portugaise et d'assurer sa consolidation au sein de la politique de coopération, ainsi que l'exécution des engagements internationaux assumés par l'État portugais.
PORTUGAL Companhia de Seguro de Créditos (COSEC)	www.cosec.pt/english/Default.htm	La COSEC est chargée de la gestion de la garantie portugaise d'État concernant la couverture de crédit et les risques liés aux obligations, ainsi que les investissements portugais à l'étranger du fait des risques politiques, monétaires ou liés à des causes naturelles. La COSEC offre au gouvernement un soutien technique relatif aux crédits à l'exportation et à l'assurance des investissements à l'étranger, à la fois au niveau intérieur et au niveau international.

Pays/Organisation	Site Internet	Détails
ROYAUME-UNI Ministère pour le développement international (DFID)	www.dfid.gov.uk	DFID est le ministère britannique chargé de la promotion du développement et de la réduction de la pauvreté. Le gouvernement élu en mai 1997 a augmenté son engagement envers le développement, en renforçant ce ministère (précédemment appelé Overseas Development Administration) et en augmentant son budget.
ROYAUME-UNI Agence britannique de crédit à l'exportation (ECGD)	www.ecgd.gov.uk	L'ECGD est l'agence de crédit à l'exportation du Royaume-Uni. Il s'agit d'un département à part entière, sous la tutelle du ministre du Commerce et de l'Industrie.
SUEDE Agence suédoise de coopération pour le développement international (ASDI)	www.sida.se/Sida/fjsp/polopoly.jsp?d=175	L'Asdi est l'autorité suédoise chargée de la coopération bilatérale au développement et de la majeure partie de la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Le rôle de l'Asdi est de créer les conditions permettant des changements sociaux et économiques et de soutenir un développement durable pour l'environnement.
SUEDE Agence suédoise de crédit à l'exportation (EKN)	www.ekn.se/	EKN est une agence gouvernementale qui, en échange d'une prime, offre aux sociétés, banques et autres institutions financières des garanties soutenues par l'État contre des pertes survenant lors de transactions d'exportations et d'investissements à l'étranger.
SUISSE Secrétariat d'État à l'économie (SECO) Direction du développement et de la coopération (DDC)	www.seco-admin.ch/index.html?lang=fr www.deza.admin.ch	Le SECO partage avec la DDC, qui fait partie du Département fédéral des affaires étrangères, la responsabilité de formuler la politique suisse de coopération avec les pays en développement. Les deux offices définissent d'un commun accord la politique d'aide multilatérale, c'est-à-dire le soutien aux pays en développement qui est canalisé par des organisations internationales telles que la Banque mondiale et les Banques régionales de développement ou les organismes spécialisés des Nations Unies. Pour ce qui est de l'aide bilatérale, chaque office est chargé d'un domaine défini.
SUISSE Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)	www.swiss-erg.com/fr/index.shtml	La GRE est un fonds institué par la Confédération, sans personnalité juridique mais financièrement indépendant. C'est l'instrument d'encouragement des exportations et des petites et moyennes entreprises.

Source : OCDE et sites Internet gouvernementaux, 2002 & 2003

ANNEXE 4 : BIBLIOGRAPHIE

- Adams, Christopher S. et Bevan, David L. (2001), *Fiscal Policy Design in Low-Income Countries*, préparé pour les réunions de projet de UNU/WIDER en novembre 2000, révisé en mars.
- Association internationale de développement (2001) *IDA Eligibility, Terms and Graduation Policies*, Banque mondiale, Washington DC, janvier.
- Banque mondiale
 (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Banque mondiale, Washington DC, novembre.
 (1999), *Guidelines Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*, Banque mondiale, Washington DC, janvier.
- Bhinda, Nils, Griffith-Jones, Stephany, Leape, Jonathan, Martin, Matthew et autres (1999), *Private Capital Flows to Africa: Perceptions and Reality*, Pays-Bas, Fondad.
- Bulir, Ales et Hammann, A. Javier (2001), *How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?*, Working Paper 167, Fonds monétaire international, Washington DC, octobre.
- Bulir, Ales et Lane, Timothy (2002), *Aid and Fiscal Management*, Working Paper WP/02/112, Fonds monétaire international, Washington DC, juin.1
- Chang, Charles C., Fernandez-Arias, Eduardo et Serven, Louis (1998), *Measuring Aid Flows: A New Approach*, Banque mondiale.
- Chang, Hyun-sik, Fell, Arthur M. et Laird, Michael (1999), *Comparaison des systèmes de gestion de la coopération au développement dans les pays de l'OCDE membres du CAD*, OCDE, Direction de la coopération pour le développement, DCD (99)6, juillet.
- Clemens, Michael et Radelet, Stephen (2003), *The Millennium Challenge Account: How Much Is Too Much, How Long Is Long Enough?* Document de travail 23 du Centre for Global Development (Centre pour le développement mondial), Washington DC, février.
- Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (2000), *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*, CNUCED, New York et Genève.
- Durbarry, Ramesh, Gemmel, Norman et Greenaway David (1998), *New Evidence on the Impact of Foreign Aid on Economic Growth*, Dossier de recherche N° 98/8 du CREDIT, Centre for Research in Economic Development and International Trade (Centre de recherche en développement économique et commerce international), Nottingham.
- Foster, Mick et Fozzard, Adrian (2000), *Aid and Public Expenditure: A Guide*, Working Paper 141, Overseas Development Institute, Londres, octobre.
- Foster, Mick et Leavy, Jennifer (2001), *The Choice of Financial Aid Instruments*, Working Paper 158, Overseas Development Institute, Londres, octobre.
- Fonds monétaire international
 (1993) *Balance of Payments Manual*, Fifth Edition, Washington DC.
 (1995) *Limits on External Debt or Borrowing in Fund Arrangements*, Washington DC, 1er septembre.
 (1996) *Limits on External Debt or Borrowing in Fund Arrangements – Proposed Change in Implementation of the Revised Guidelines*, Washington DC, 8 avril.
 (1998) *External Evaluation of the ESAF*, EBAP/98/8, Washington DC, janvier.
- Gomanee, Karuna, Girma, Sourafel et Morrissey, Oliver (2003), *Searching for Aid Threshold Effects: Aid, Growth and the Welfare of the Poor*, Dossier de recherche N° 03/15 du CREDIT, Centre for Research in Economic Development and International Trade (Centre de recherche en développement économique et commerce international), Nottingham, septembre.
- Hadjimichael, Michael T., Ghura, Dhaneshwar, Muhleisen, Martin, Nord, Roger et Ucer, E. Murat (1995), *Sub-Saharan Africa: Growth, Savings and Investment, 1986-93*, Dossier occasionnel du FMI N° 118, Fonds monétaire international, Washington DC, 1er janvier.

- Hansen, Henrik, et Tarp, Finn (2000), *Aid Effectiveness Disputed*, Journal of International Development 12, pp. 375-98.
- Lensink, Robert et White, Howard (1999) *Assessing Aid: a Manifesto for the 21st Century?* Rapport d'évaluation de l'ASDI N° 99/17 : 13, Agence suédoise de développement international, Stockholm, mars.
- PRC PPTE
- (2001) *Déclaration de Maputo des ministres des Finances des PPTE*, Debt Relief International, Londres, novembre.
 - (2001) *Déclaration de Londres I des ministres des Finances des PPTE*, Debt Relief International, Londres, mai.
 - (2002) *Déclaration de Londres II des ministres des Finances des PPTE*, Debt Relief International, Londres, mars.
 - (2002) *Déclaration de Washington des ministres des Finances des PPTE*, Debt Relief International, Londres, septembre.
- Martin, Matthew (2000), *Financing Poverty Reduction in the Heavily Indebted Poor Countries: Beyond HIPC II*, Debt Relief International, Londres, octobre.
- Martin, Matthew et Johnson, Alison (2001), *Mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée: considérations essentielles pour les gouvernements des PPTE*, Publication N°2, Debt Relief International, Londres.
- McGillivray, Mark et Morrissey, Oliver (2000), *Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?* Journal of International Development 12, pp 413-428.
- Organisation de coopération et de développement économiques
- (2001), *Rapport 2002 sur la coopération pour le développement*, Les Dossiers du CAD, OCDE, Paris, juin.
 - (2001) *Les systèmes de financement des crédits à l'exportation dans les pays membres et les économies non-membres de l'OCDE*, OCDE, Paris, août.
- Tarp, Finn (Rédacteur) et Hjertholm, Peter (Rédacteur adjoint) (2000), *Foreign Aid and Development, Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londres et New York.
- Vilanova, Juan Carlos et Martin, Matthew (2001) *Le Club de Paris*, Publication N°3, Debt Relief International, Londres.
- White Howard (1999), *Dollars, Dialogue and Development: An Evaluation of Swedish Programme Aid*, Agence suédoise de coopération pour le développement international, Stockholm, décembre.

PUBLICATIONS PAR DEBT RELIEF INTERNATIONAL

Toutes nos publications sont également disponibles en anglais, espagnol et portugais.

- 1 Programme de renforcement des capacités d'analyse et de stratégie de la dette des pays pauvres très endettés
- 2 Mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée : considérations essentielles pour les gouvernements des PPTE
- 3 Le Club de Paris
- 4 Vue d'ensemble des conversions de dettes
- 5 Questions clés pour analyser la viabilité de la dette intérieure
- 6 Besoins des PPTE en termes de renforcement des capacités
- 7 Suivi de la dette extérieure du secteur privé : considérations et défis principaux
- 8 Considérations analytiques clés pour la mobilisation de ressources extérieures par les pouvoirs publics

Vous pouvez obtenir ces publications en vous adressant à :

Debt Relief International
4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road, London EC1R 3AF, G-B.
Téléphone : 44 (0)20 – 7278 0022
Télécopie : 44 (0)20 – 7278 8622
publications@dri.org.uk
www.dri.org.uk