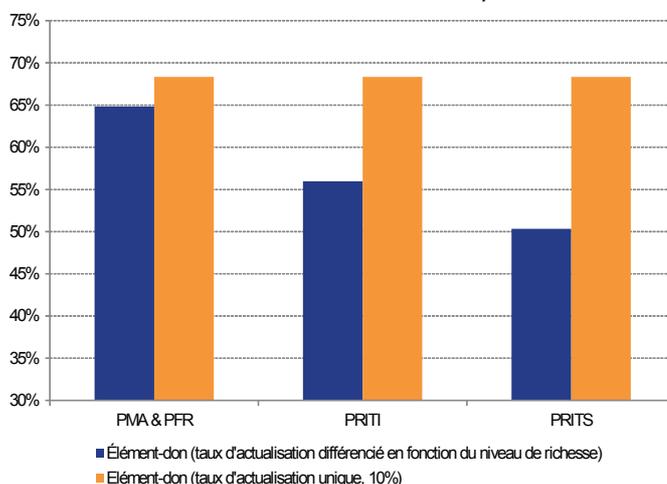


## Les nouvelles règles pour les prêts d'aide publique au développement : quels enjeux ?

- En décembre 2014, la réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a entériné une importante réforme des règles de l'Aide publique au développement (APD). Les règles de comptabilisation des prêts n'avaient pas changé depuis plus de 40 ans. Cela a constitué une contribution importante de l'OCDE, à la veille des conférences internationales qui se sont tenues en 2015 : conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement en juillet, et adoption des nouveaux objectifs du développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 aux Nations-Unies en septembre.
- La méthode de comptabilisation de l'aide sera désormais plus cohérente. Les flux financiers des prêts ne serviront plus à établir le chiffre officiel d'APD des bailleurs. Seul leur « équivalent-don » contribuera à la mesure de l'effort, venant s'ajouter aux dons. Auparavant, tout prêt dont l'élément-don était supérieur à 25 % était entièrement déclarable en APD, indépendamment de ses conditions financières. Le système précédent présentait donc deux défauts majeurs : a) un effet de seuil (comptabilisation quand l'élément-don est supérieur à 25 %), b) des variations de l'APD en fonction du cycle de prêts des bailleurs.
- Pour mesurer cet « équivalent-don » des prêts dans le nouveau système, la référence retenue (soit le « taux d'actualisation ») dépendra du niveau de revenu du pays bénéficiaire et ne sera plus uniforme. Plus la différence entre le taux d'intérêt du prêt et le taux d'actualisation est grande, plus le prêt est concessionnel. L'ancienne référence de mesure (taux d'actualisation de 10 %) est supprimée.
- Le taux d'actualisation sera désormais plus élevé quand le pays bénéficiaire a un faible niveau de revenus : 6 % pour un pays émergent comme la Chine ou l'Afrique du sud, 7 % pour un pays comme le Guatemala ou le Nigeria, alors qu'il sera de 9 % pour les pays les plus pauvres. Pour un même prêt, l'aide comptabilisée sera ainsi plus élevée pour un pays ayant peu ou pas accès aux financements de marché (*cf.* figure ci-dessous), reconnaissant le risque et donc l'effort du bailleur.
- Pour la première fois, le CAD a lié sa politique de prêts au respect des règles d'endettement soutenable du FMI et de la Banque Mondiale. Les prêts ne respectant pas ces règles ne seront pas comptabilisables en tant qu'APD. En outre les conditions d'éligibilité à l'aide dans les pays les plus pauvres ont été considérablement renforcées, l'élément-don minimum devant désormais être supérieur à 45 % (contre 25 % auparavant).

Illustration des effets d'incitation entre l'ancien et le nouveau système de mesure de l'aide



Source : calculs DG Trésor.

Note explicative : le graphique ci-contre montre que pour un même prêt (maturité 30 ans, 5 ans de période de grâce, taux d'intérêt de 1 %), l'élément-don est différent entre l'ancien et le nouveau système. En outre, un tel prêt sera davantage « valorisé » s'il est alloué aux pays les moins avancés (PMA) ou à faible revenu (PFR) qu'à un pays émergent (pays à revenu intermédiaire - tranche inférieure PRITI ou à revenu intermédiaire - tranche supérieure PRITS).

## 1. Le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE définit la notion d'aide publique au développement (APD)

Le Comité d'aide au développement (CAD) a été formé au début des années 1960, dans la continuité du plan Marshall et de la création de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Son mandat est de contribuer à « rendre disponibles, accroître, ainsi qu'améliorer les ressources à long terme et autres types de financement en direction des pays en voie de développement ». Son action s'est focalisée sur la négociation de recommandations applicables à ses membres sur les politiques de coopération internationale. En 1972, le CAD a notamment défini - qualitativement et quantitativement - la notion d'aide publique au développement (APD), devant permettre de mesurer les apports financiers des bailleurs aux pays en développement et d'assurer une meilleure transparence de ces financements. La notion d'APD est régie par des directives négociées entre les membres du CAD, qui précisent les critères d'éligibilité à l'aide de leurs diverses interventions officielles dans les pays en voie de développement.

### 1.1 L'aide publique au développement et la concessionnalité de l'aide : des concepts régulièrement discutés, au sein du CAD et au-delà

L'accord de 1972 définit l'APD comme « les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires de l'aide, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants : *i*) émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et *ii-a*) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et *ii-b*) être assortie de conditions favorables autrement dit comporter un élément de « concessionnalité » au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent)<sup>1</sup>. »

#### Encadré 1 : le prêt concessionnel, un outil en faveur du développement

Au-delà des critères permettant de déterminer si un prêt peut être considéré comme une aide au pays bénéficiaire, une question de fond porte sur le rôle que jouent les prêts concessionnels dans le financement du développement. La crise des dettes souveraines des pays en développement à la fin des années 1990, suivie par une importante initiative internationale d'allègement de la dette des pays les plus pauvres et très endettés (PPTE), a suscité d'intenses discussions sur le rôle de cet instrument dans le processus de développement économique et social d'un pays.

Dans les pays les plus pauvres, le faible niveau de l'épargne nationale, la fragilité ou l'absence d'un processus d'intermédiation efficace<sup>a</sup>, rendent difficiles le financement de l'investissement productif. D'un point de vue externe, l'accès à la liquidité est par ailleurs généralement très contraint. En 2013, les 48 PMA identifiés par les Nations-Unies captaient ainsi moins de 1 % des IDE mondiaux<sup>b</sup>. Cette absence d'investisseurs privés qui pourraient contribuer au financement de l'économie a été abondamment documentée dans la littérature économique. Le risque financier, perçu ou avéré, de financer des projets ou d'acheter des obligations, impliquant des engagements sur le long terme, expliquerait une part importante de ce mauvais accès au financement international, alors que la rentabilité des investissements et du capital devraient en théorie y être plus élevée qu'ailleurs<sup>c</sup>. De fait, l'observation des conditions de financement des pays en développement montre que, lorsqu'ils ont accès au marché obligataire en devise, la maturité des émissions dépasse difficilement 10 ans. Dans cette perspective les prêts d'APD, dont les maturités moyennes sont d'environ 30 ans avec des taux d'intérêt moyens inférieurs à 2 %<sup>d</sup>, constituent un apport de ressources très préférentiel pour les pays récipiendaires.

Une politique de prêts d'aide au développement, si elle présente potentiellement des mérites indéniables sur les plans économiques, sociaux et environnementaux pour le bénéficiaire, doit toutefois être mise en œuvre avec prudence, en tenant compte, avant l'octroi d'un financement, d'un ensemble de critères sectoriels et macroéconomiques. La communauté internationale promet à ce titre un principe d'adaptation du niveau de concessionnalité des financements de long terme selon deux paramètres transversaux : d'une part le niveau de développement du pays récipiendaire (plus le pays est pauvre, plus la concessionnalité devrait être élevée, toutes choses égales par ailleurs), et d'autre part le secteur d'intervention (les secteurs sociaux devraient bénéficier de davantage de concessionnalité que des secteurs plus rentables économiquement, où la concessionnalité peut être faible voire nulle)<sup>e</sup>. En outre, la situation macroéconomique devrait systématiquement être prise en considération lors d'opérations de prêts, afin d'éviter les situations où l'endettement pose des problèmes de soutenabilité<sup>f</sup>. Les analyses de soutenabilité de la dette (*debt sustainability analysis*, DSA)<sup>g</sup> menées par le FMI et la Banque Mondiale permettent ainsi d'évaluer le risque de soutenabilité de la dette d'un pays, ce dernier pouvant être « faible », « modéré », « élevé », ou le cas échéant « en situation de surendettement ». Intégrer le résultat des DSA dans le processus décisionnel des bailleurs permet de restreindre les offres de financement aux pays dont la situation des finances publiques est jugée suffisamment soutenable. Enfin, les prêts d'APD ne devraient pas se substituer au développement d'un entrepreneuriat privé et peser sur l'investissement privé. L'enjeu est au contraire de créer les conditions qui permettront au secteur privé d'amorcer un processus de développement endogène<sup>h</sup>.

- Voir par exemple Bertho F. (2014), « Renforcer les systèmes financiers des pays d'Afrique pour financer le futur agenda du développement durable » *Revue d'économie financière* n°116, décembre. On observe notamment une corrélation négative entre le niveau de revenu des pays en développement d'une part, et le taux d'épargne et le crédit domestique au secteur privé d'autre part. Dans de nombreuses économies africaines, le marché de l'épargne est excessivement orienté vers le financement de l'État, qui apparaît comme l'investissement le plus sûr.
- Environ 25 Mds\$ d'IDE entrant dans les PMA contre plus de 1700 Mds\$ d'IDE au niveau mondial (Source : World Bank Development Indicators). L'APD reste la principale source de financement extérieur dans ces pays.
- Voir Robert E. Lucas (1990), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?" *American Economic Review* 80, p 92-96.
- Voir Guscina A., Pedras G. and Presciuttini G. (2014), "First-Time International Bond Issuance-New Opportunities and Emerging Risks". *IMF Working Paper* No. 14/127. Sur les conditions d'endettement internationales des pays en développement et une analyse des dernières émissions obligataires ; Voir Pupperto (*op. cit.*), sur les conditions financières des prêts d'APD ces dernières années.
- Voir "Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing" (Nations-Unies, 2014, pp. 29-31).
- Afin de tenir compte de la vulnérabilité du pays récipiendaire à de potentiels chocs externes, il est également possible d'envisager des prêts dont les échéances sont modulables en fonction du cycle économique. L'AFD a ainsi mis en œuvre des prêts dits « contra-cycliques », prévoyant une clause suspensive en cas de choc économique baissier. Une telle flexibilité permet d'adapter l'échéancier aux capacités de remboursement des pays en conformité avec les termes du prêt.
- Voir par exemple <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>.
- Voir Cohen D., Jacquet P., Raisen H., (2006), « Après Gleneagles : la place des prêts dans l'APD », Centre de développement de l'OCDE, *Cahier de Politique Économique* n°31, pour une intéressante revue de la littérature et analyse sur l'impact macroéconomique des prêts concessionnels dans les pays en développement.

(1) Voir les directives du CAD, [http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC\(2013\)15-FINAL-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC(2013)15-FINAL-ENG.pdf)

Les directives du CAD de l'OCDE font l'objet de discussions fréquentes entre les membres et sont mises à jour régulièrement. La question des modalités de prise en compte et de comptabilisation des prêts d'APD a toujours été une question délicate. Ainsi, la définition de la concessionnalité de l'aide publique au développement n'a pas cessé d'être débattue au sein du CAD depuis sa définition en 1972, mais elle est restée inchangée pendant plus de 40 ans<sup>2</sup>.

Une note du secrétariat du CAD de 1992 sur la revue du concept d'APD indique ainsi que l'accord autour du critère d'élément-don de 25 % en 1972 avait été un « succès considérable », mais que la pertinence de cette approche n'avait jamais cessé d'être remise en question<sup>3</sup>. Avec l'amélioration des conditions de financement des principaux bailleurs de prêts de l'UE suite à la création de la zone euro en 1999, puis à la suite de la nouvelle baisse des taux d'intérêt des principales économies avancées après la crise économique et financière de 2008, le taux de référence de 10 % a été de plus en plus contesté, par des organisations non-gouvernementales<sup>4</sup>, certains *think-tanks* observateurs des politiques d'aide publique au développement<sup>5</sup>, et par plusieurs donateurs membres du CAD. L'amélioration des conditions de financement de certains bailleurs a notamment suscité des questionnements sur la bonne adéquation entre le taux d'actualisation du CAD et les taux d'intérêt mondiaux. À cet égard, la réunion à haut niveau du CAD des 4 et 5 décembre 2012 a par exemple mis en avant la nécessité de clarifier les règles permettant de qualifier un prêt au titre de l'effort d'APD, les Ministres et directeurs d'agence ayant notamment demandé qu'une réflexion collective soit engagée sur une définition davantage « quantitative » de la notion de concessionnalité<sup>6</sup>. L'utilité de l'instrument de prêt étant parfois remise en question par certains bailleurs n'utilisant pas cette modalité de financement d'une part, et le taux d'actualisation uniforme de 10 % adopté en 1972 apparaissant obsolète d'autre part, les Ministres s'étaient fixés comme échéance de trouver une solution pour moderniser le système d'ici 2015.

Ainsi, les services de l'OCDE, et plus particulièrement le secrétariat du CAD ont mené des travaux en 2013 et 2014 pour nourrir la réflexion. Des experts ont été sollicités, les États membres ont contribué sous différentes formes : réactions aux propositions du secrétariat du CAD lors des réunions formelles au niveau des représentants permanents des pays membres du CAD de l'OCDE<sup>7</sup>, participation aux réunions du groupe statistiques du CAD (groupe technique qui se réunit au minimum deux fois par an et composé d'experts nationaux, la DG Trésor prépare ces réunions et y représente la France), diffusion de propositions et de documents de travail pour alimenter les discussions.

**C'est dans ce cadre que la DG Trésor a proposé un document de travail pour contribuer aux réflexions en septembre 2014 : ce document a été présenté et discuté lors des réunions du CAD à l'OCDE ainsi qu'au niveau de l'Union européenne (la Commission européenne organise en effet des réunions de coordination entre les États membres, elle a un double rôle au CAD : rôle de coordination de ses membres qui sont également membres du CAD et rôle de bailleur en propre pour l'activité de la Commission et de la Banque européenne d'investissement -BEI)<sup>8</sup>.**

Compte-tenu du caractère complexe du sujet, le Président du CAD, Erik Solheim a demandé en juin 2014 à une personnalité de haut niveau, M. Mark Lowcock, responsable de la politique de développement anglaise (*Permanent Secretary for the Department for International Development-DFID* - Royaume-Uni) de réunir un groupe restreint de membres du CAD intéressés par la question et de faire des propositions pour aboutir à une décision avant 2015. Le groupe piloté par Mark Lowcock -regroupant les États-Unis, la Suède, la Belgique, l'Allemagne, le Japon, la Commission européenne et la France- s'est réuni à plusieurs reprises entre septembre et décembre 2014.

Sur la base des travaux pilotés par M. Lowcock, les membres du CAD se sont donc mis d'accord en décembre 2014 pour fixer de nouvelles règles de mesure de la concessionnalité des prêts. Jusqu'à présent, un taux d'intérêt de référence de 10 % était utilisé afin d'évaluer le degré de concessionnalité (ou « élément-don ») apporté au pays bénéficiaire lorsque celui-ci contractait un prêt assorti de conditions favorables avec un Etat membre du CAD. Pour être éligible à l'APD, et donc être compris dans le calcul de l'aide apportée par un bailleur à un pays en développement<sup>9</sup>, un prêt devait présenter un élément-don d'au moins 25 % de sa valeur faciale<sup>10</sup>. À période de grâce donnée, l'élément-don d'un prêt est d'autant plus élevé que le taux d'intérêt est bas, et que la maturité est élevée. Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de l'élément-don (en ordonnée) d'un prêt en fonction du taux d'intérêt, variant ici entre 0 et 3 %, et la date de dernier remboursement (15, 20 et 30 ans). La « période de grâce », soit l'intervalle de temps entre le premier décaissement et le premier remboursement du capital du prêt, est ici fixée à 6 ans. Ce laps de temps est également pris en compte dans le calcul de l'élément-don, une extension de la période de grâce faisant augmenter l'élément-don. Le graphique permet de constater la relation négative entre taux d'intérêt et élément-don soulignée ci-dessus : pour un prêt de maturité 30 ans et de période de grâce égale à 6 ans, une hausse d'un point de pourcentage du taux d'intérêt fait baisser l'élément-don du prêt d'environ 7 points.

(2) Führer H. (1996), "The story of official development assistance, OCDE/GD(94)67.

(3) Note du secrétariat du CAD, "Review of the ODA concept" (1992).

(4) "Aid reform must pass the development effectiveness test" (Concord, juillet 2014); Colin S. (2014), "A matter of high interest - Assessing how loans are reported as development aid" (Eurodad, janvier); "Data report" (ONE, 2014).

(5) Roodman D., "Straightening the Measuring Stick -A 14-Point Plan for Reforming the Definition of Official Development Assistance (ODA)" (CGDEV, 2014).

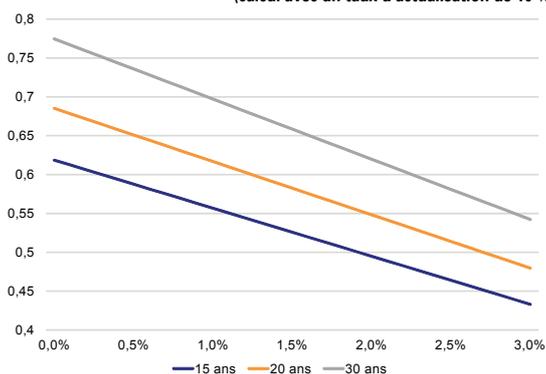
(6) Voir le communiqué de la réunion des Ministres du CAD des 4 et 5 décembre 2012 : <http://www.oecd.org/fr/cad/HLM%20Communique%202012%20final%20FRANCAIS.pdf>

(7) Il y a environ une réunion du CAD par mois au niveau des représentants permanents, parfois plus dans les phases de négociation.

(8) Voir Puppette L. (2016), "Concessional finance and ODA reporting of long term financial instruments", *Documents de Travail de la DG Trésor*, Numéro 2016/01.

(9) La question de la définition et de la mesure de l'aide est importante pour plusieurs raisons, notamment : assurer le pilotage des flux d'APD ; mieux informer les pays bénéficiaires ; permettre des comparaisons internationales entre bailleurs ; promouvoir des normes internationales dans la mise en œuvre de l'APD ; assurer la transparence des financements.

**Graphique 1 : évolution de l'élément-don d'un prêt en fonction du taux d'intérêt, pour des prêts de maturité 15, 20 et 30 ans (calcul avec un taux d'actualisation de 10 %)**



Source : calculs DG Trésor.

## 1.2 Le nouvel accord de décembre 2014 assure une plus grande cohérence du système de comptabilisation de l'aide : seuls les équivalent-dons contribueront au calcul de l'aide apportée par les prêts d'APD

Dans le système actuel, les décaissements d'un prêt éligible à l'APD - élément-don supérieur ou égal à 25 % - sont comptabilisés à hauteur de 100 % du capital versé, quel que soit son élément-don : ainsi, un prêt avec un élément-don de 25 % est comptabilisé de la même façon qu'un prêt avec un élément-don de 80 %. L'élément-don minimum de 25 % est un seuil qui ne permet pas de prendre en compte la diversité des prêts réalisés, dépendant notamment de la nature des pays bénéficiaires et des types de projets financés. Lorsque le prêt est remboursé, le bailleur déclare le capital reçu en tant que contribution négative au montant d'aide apportée. Ainsi, la somme des contributions APD d'un prêt d'un

bailleur est nulle sur la durée de vie de ce prêt<sup>11</sup>, ce qui pose un problème de fond. En effet, à long terme, l'effort qu'un bailleur réalise en mettant à disposition des ressources sous forme de prêt à des conditions avantageuses en faveur des pays en voie de développement (autrement dit des ressources financières qu'ils ne pourraient pas obtenir sur les marchés et qui servent pour la réalisation de projets d'infrastructures par exemple) n'est pas du tout comptabilisé (il est égal à zéro) dans les statistiques mesurant les apports des bailleurs<sup>12</sup>.

L'accord de décembre 2014 prévoit une comptabilisation des prêts en équivalent-don. L'équivalent-don s'exprime en numéraire et correspond au montant de « subvention » associé à un instrument et calculé en fonction de ses conditions préférentielles : pour un prêt<sup>13</sup> il s'agit du montant nominal multiplié par l'élément-don. Il est calculé à partir d'un taux d'intérêt de référence, appelé également « taux d'actualisation », en deçà duquel les conditions financières du prêt sont jugées préférentielles (l'équivalent-don est alors supérieur à 0). Pour un projet de 100 M€ financé avec un prêt dont l'élément-don est de 50 %, l'aide comptabilisée au décaissement sera de 50 M€, et non plus de 100 M€. Si le bailleur consent à un effort supplémentaire pour porter, par exemple, l'élément-don du prêt à 70 %, il sera crédité d'un montant d'aide supplémentaire de 20 M€, soit 70 M€. Plus les conditions financières du prêt seront favorables, plus l'aide affichée par le bailleur sera élevée, contribuant à augmenter son ratio APD / RNB, toutes choses égales par ailleurs. Il y a donc une incitation pour les bailleurs à améliorer les conditions financières de leurs prêts, renforçant le caractère soutenable de l'endettement (la valeur actuelle nette (VAN) des flux diminue). L'APD sur la durée de vie du prêt ne sera plus nulle, mais égale à l'effort du bailleur pour « subventionner » son prêt.

## 2. Un taux d'actualisation unique, ne tenant pas compte des spécificités des pays partenaires, peut engendrer des effets distorsifs

Un taux d'actualisation unique présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte le niveau de développement du pays bénéficiaire. En imposant un référentiel commun à tous les pays, le même prêt d'aide est valorisé à l'identique, qu'il soit alloué à un pays avancé de la tranche supérieure (Brésil, Mexique, Jordanie, etc.), ou à un pays tel que le Burkina

Faso ou le Mali, classés par l'ONU comme des pays parmi les moins avancés (PMA). Or, le financement d'un projet à long-terme dans un PMA est d'une part beaucoup plus coûteux financièrement pour le bailleur (règles prudentielles plus contraignantes, risque de crédit en moyenne plus élevé<sup>14</sup>), et d'autre part beaucoup plus complexe à réaliser et à suivre

(10) Cette règle concernait uniquement les prêts d'aide déliée, c'est-à-dire les financements de projets faisant l'objet d'appels d'offres internationaux. Les financements liés sont soumis à des conditions d'éligibilité plus strictes que les financements déliés (voir le troisième chapitre de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation, <http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>). Un prêt d'aide liée, pour un pays à revenu intermédiaire - tranche inférieure, pour être éligible, doit ainsi présenter un élément-don de 35 %, mesuré à l'aune de taux d'actualisation différenciés (TAD). Ces taux d'actualisation sont revus annuellement par l'OCDE. Ils sont calculés sur la base de moyennes de taux d'intérêt obligataires souverains, et dépendent de la maturité et de la devise des financements. Ils comprennent en outre une prime de 100 points de base. Le TAD euro pour les maturités supérieures à 8,5 ans en vigueur pour l'année 2014 valait 3,7 % (<http://www.oecd.org/tad/xcred/2014-ddr.pdf>).

(11) Le remboursement des intérêts n'est pas pris en compte dans le calcul de l'APD générée par les prêts.

(12) Ainsi, par exemple, un prêt qui a bénéficié d'un montant total de subvention de 100 M€, destiné à rendre favorables les conditions du prêt, notamment son taux d'intérêt, apporte un montant d'aide nul à long-terme pour le bailleur, selon les statistiques actuelles de l'aide publique au développement, avant la réforme de décembre 2014.

(13) Ou de tout autre forme d'apport de ressources. L'équivalent-don d'un don de 100 € correspond ainsi à la valeur du don, soit 100 €, et l'élément-don d'un don est de 100 %. En théorie, on peut calculer l'élément-don de tous les instruments concessionnels en les comparant à leur valeur de marché. En pratique, tous les instruments concessionnels n'ont pas nécessairement de référence de marché correspondante, si bien qu'il faut travailler à l'aide d'approximations.

(14) Voir notamment le tableau 2 ci-dessous pour des estimations de primes de risque moyennes par catégories de pays.

sur le terrain (assistance technique afin de renforcer la maîtrise d'ouvrage, déploiement de personnel plus coûteux et complexe, etc.). Le principal défaut du précédent système de mesure de la concessionnalité est ainsi qu'il reflète de manière impropre le coût financier lié au financement de projets d'APD, ce qui a pu inciter, dans une certaine mesure, les bailleurs à sélectionner les projets situés dans des géographies relativement moins difficiles. On observe notamment ces dernières années une plus forte concentration des prêts d'APD dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) plutôt que dans les PMA et autres pays à faible revenu (PFR). En moyenne, sur la période 2006-2013, sur 137 Mds\$ de prêts engagés par les membres du CAD, 12 % l'ont été en faveur des PMA et autres PFR, 57 % en faveur de PRI de la tranche inférieure (PRITI), et 22 % en faveur des PRI de la tranche supérieure (PRITS)<sup>15</sup>. Cette moindre concentration des prêts concessionnels bilatéraux dans les PMA et PFR s'explique également par la très faible profondeur de ces économies, avec des opportunités de financement de projets relativement moins abondantes.

**2.1 L'accord obtenu à la réunion à haut niveau de décembre 2014 (High Level Meeting - HLM en anglais) prévoit le remplacement du taux d'actualisation de 10 % par trois taux d'actualisation, différenciés en fonction de la catégorie de revenu du bénéficiaire**

Ces trois taux s'appliquent à trois catégories de pays construites sur la base de la liste des pays récipiendaires de

l'aide, définie et mise à jour périodiquement par le CAD<sup>16</sup> : les PMA et les PFR, les PRITI, et les PRITS. Ils permettront de calculer l'élément-don de tout financement à long terme alloué à un pays en développement, selon sa catégorie. Ces taux d'actualisation obéissent désormais à une définition beaucoup plus claire. Ils seront calculés en ajoutant aux conditions de financement des bailleurs, telles qu'évaluées par le taux de référence en vigueur dans les analyses de soutenabilité de la dette et les limites d'endettement du FMI<sup>17</sup>, une prime de risque dépendant de la catégorie du pays bénéficiaire, fixée à 1 % pour les PRITS, 2 % pour les PRITI, et 4 % pour les PMA & PFR. Ces primes de risque, qui seront revues en tant que de besoin, reflètent le fait qu'il est en moyenne financièrement plus risqué, et donc plus coûteux, de faire des prêts à des pays pauvres qu'à des pays plus riches. Surtout, la gradation de la prime en fonction du niveau de revenu permettra à un bailleur, pour un même prêt, d'enregistrer plus d'aide s'il fait ce prêt à un PMA ou à un PFR que s'il le fait à un PRI. Il s'agit d'un changement dans la structure des incitations données aux bailleurs, qui devrait conduire au rééquilibrage de leur portefeuille de prêts, lorsque cela est possible, vers le financement de projets de développement durable dans les pays les plus pauvres, et de contribuer ainsi à l'atteinte de l'objectif, pris par de nombreux bailleurs, de consacrer entre 0,15 % et 0,20 % du RNB aux PMA<sup>18</sup> sous forme d'aide publique au développement.

**Tableau 1 : paramètres retenus dans l'accord de décembre 2014 sur la concessionnalité des instruments (conditions de financement, facteurs d'ajustement tenant compte du risque, seuils minimums de concessionnalité)<sup>a</sup>**

	PMA et autres PFR	PRITI	PRITS
Conditions de financement des bailleurs, prises égales au taux d'actualisation en vigueur au sein du FMI (i)	5 %	5 %	5 %
Facteur d'ajustement (prime de risque) (ii)	4 %	2 %	1 %
Taux d'actualisation (i) + (ii)	9 %	7 %	6 %
Élément minimum de concessionnalité - seuil	45 %	15 %	10 %

a. Voir <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>, Annexe 2.

Source : DG Trésor.

(15) À noter que 2 % des prêts bilatéraux engagés sur la période sont régionaux et ne peuvent être affectés à une catégorie de pays particulière (source : statistiques du CAD).

(16) L'éligibilité à l'aide dépend essentiellement du niveau de revenu par habitant. Les pays éligibles sont classés selon différentes catégories : les pays les moins avancés PMA (liste établie par les Nations-Unies sur la base de critères de revenus mais aussi de composantes structurelles, liées au concept de fragilité, et « humaines », telles que l'IDH), les pays à faible revenu PFR, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure PRITI, et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure PRITS. Voir <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm>.

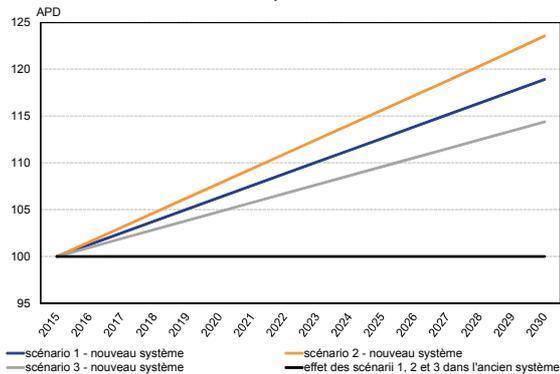
(17) Voir "Unification of discount rates used in external debt analysis for low-income countries" (IMF 2013, pp 9-11, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/100413.pdf>).

(18) Adopté en 2001 lors de l'adoption du programme d'action 2001-2010 des Nations-Unies sur les PMA, confirmé de nouveau en 2011 lors de la conférence d'Istanbul sur les PMA puis réaffirmé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba adopté à l'issue de la conférence internationale sur le financement du développement le 16 juillet 2015. Dans ses conclusions du Conseil affaires étrangères du 26 mai 2015, l'UE s'est par ailleurs engagée à atteindre « à court terme » l'objectif de 0,15 %, et celui de 0,2 % au cours de la période du nouvel agenda de développement post-2015.

## Encadré 2 : simulation de l'impact APD d'une réallocation des prêts concessionnels en faveur des PMA & PFR avec le nouveau système de comptabilisation

Le graphique 2 présente l'impact APD d'une réallocation d'un portefeuille de prêts concessionnels en faveur des PMA & PFR, à volumes et conditions financières donnés. Plusieurs scénarios d'ajustement sont étudiés : (1) une baisse de la part de prêts aux PRITS et aux PRITI (2) une baisse de la part de prêts aux PRITS seulement ; (3) une baisse de la part de prêts aux PRITI seulement. Afin d'illustrer les effets incitatifs de la réforme, on applique les mêmes paramètres financiers à l'ensemble des prêts<sup>a</sup>, indépendamment de la catégorie du bénéficiaire (en pratique, on observe en moyenne des termes plus favorables en fonction du niveau de revenu du bénéficiaire, les PMA enregistrant le degré de concessionnalité le plus élevé). À taux d'actualisation unique (courbe noire), l'APD résultant d'un rééquilibrage du portefeuille demeure inchangée quel que soit le scénario envisagé. L'APD ne reflète alors pas la hausse des coûts ou de l'« effort » pour le bailleur à travailler dans des géographies complexes, alors que dans les trois cas de figure le coût d'ajustement du portefeuille est considérable<sup>b</sup>. À l'inverse, avec des taux d'actualisation ajustés du risque, l'impact de toute réallocation en faveur de pays dont le niveau de revenu appartient à une catégorie inférieure induit une hausse de l'APD. Cette hausse est d'autant plus forte que l'ajustement intervient en faisant baisser la part des prêts concessionnels alloués aux pays en développement les plus riches (scénario 2). L'impact est moindre si le rééquilibrage au profit des PMA et PFR a lieu en faisant uniquement baisser la part de prêts aux PRITI, en laissant la part de prêts en faveur des PRITS inchangée (scénario 3). Compte tenu des taux d'actualisation adoptés lors de la HLM de 2014, et avec de telles hypothèses de modélisation simplifiées, une réallocation complète du portefeuille de prêts concessionnels bilatéraux de l'ensemble des bailleurs du CAD vers les PMA augmenterait de plus de 20 % l'APD des bailleurs enregistrée au titre de leurs opérations de prêts concessionnels, pour de mêmes volumes de financement<sup>c</sup>. Ces simulations sont purement illustratives et ne prennent pas en compte, notamment, les capacités d'absorption des pays bénéficiaires, ainsi que l'existence d'un vivier de projets « bancables » dans les PMA.

Graphique 2 : impact APD d'un renforcement de la part des PMA et PFR dans le portefeuille de prêts concessionnels bilatéraux (comptabilisation en équivalent-don, taux d'actualisation unique et différenciés) des bailleurs



Source : calculs DG Trésor.

Note : À titre purement illustratif, il est simulé l'impact APD d'une augmentation annuelle de la part des prêts à destination des PMA et PFR de 2,5 points de pourcentage, pour atteindre 50 % du volume total de prêts engagés. L'effet retard lié aux décaissements n'est pas pris en compte.

Paramètres des simulations : l'année de départ, le portefeuille se décompose de la façon suivante : PMA & PFR = 12,5 % ; PRITI = 55 % ; PRITS = 33 %, soit des valeurs proches de celles observées empiriquement. On simule une hausse annuelle de l'encours de prêts PMA & PFR de 2,5 pp par an, que l'on répercute sur le portefeuille de trois façons distinctes :

- Scénario 1 : (courbe bleue) : baisse annuelle de 1,25pp de l'encours de prêts vers les PRITS, baisse annuelle de 1,25 pp de l'encours de prêts vers les PRITI.
- Scénario 2 : (courbe orange) : baisse annuelle de 2,5pp de l'encours de prêts vers les PRITS.
- Scénario 3 : (courbe grise) : baisse annuelle de 2,5pp de l'encours de prêts vers les PRITI.

- Période de grâce = 6 ans, maturité = 30 ans, taux d'intérêt = 3,5 %. Ces paramètres sont compatibles avec les trois nouveaux seuils de concessionnalité.
- Dans le système actuel, la hausse des coûts ne se traduit pas par une hausse de l'APD. À noter que le coût du rééquilibrage des portefeuilles dépend également, entre autres, des seuils minimums de concessionnalité.
- Ce chiffre est calculé de la manière suivante : 1/ on se place dans un système de calcul de l'APD des prêts en équivalent-don, et 2/ on compare l'impact d'une réallocation de la totalité des prêts concessionnels en faveur des PRITS vers les PMA et PFR, entre un système à taux d'actualisation unique (aucun changement), et le système à trois taux d'actualisation adopté en décembre 2014. Autrement dit, ce calcul ne reflète pas l'impact APD du basculement d'une comptabilisation en flux à une comptabilisation en élément-don, mais seulement celui de la révision des taux d'actualisation. Une simulation tenant compte, sur la base des données historiques, de l'amélioration des termes des prêts en fonction du revenu du bénéficiaire, montre que cette hausse pourrait atteindre 30 %.

### 2.2 Les paramètres techniques retenus en décembre 2014 sont beaucoup plus contraignants que ceux estimés au titre d'une analyse des conditions d'accès aux marchés de capitaux des pays en développement

Ces paramètres impliquent en outre, par rapport au système actuel, un durcissement des conditions financières à respecter pour les bailleurs s'ils souhaitent rendre leurs financements éligibles à l'APD. Par conséquent, certains prêts comptabilisés auparavant –les moins concessionnels– ne pourront plus être considérés comme de l'APD, contribuant de fait ainsi à la soutenabilité de la dette des pays en développement.

Des primes de risque évaluées sur la base de données de marché ou d'émissions obligataires souveraines montrent que les primes retenues en décembre 2014 ne reflètent pas l'intégralité du risque de crédit des bénéficiaires, notam-

ment pour les PMA. Le tableau ci-dessous donne un ordre de grandeur de cette différence, montrant que les membres du CAD ont accepté que la concessionnalité des prêts soit évaluée sur la base de critères plus contraignants que ceux estimés par ailleurs : à l'aune des taux d'actualisation retenus, un prêt devient concessionnel dès lors qu'il est alloué à des conditions bien plus favorables pour le bénéficiaire que celles auxquelles ces États se financent. Si les primes de risque retenues à l'issue de la négociation de l'accord résultent évidemment d'un compromis politique, la discussion a été nourrie par des analyses des conditions financières qui prévalent dans les pays en développement. Par exemple le Sénégal, pays classé PMA, a réussi à emprunter 200 M\$ à 9,25 % sur 5 ans en 2009, alors que le taux d'actualisation retenu pour cette catégorie de pays est de 9 %. En outre, la plupart des PMA ou des PFR ne réussissent pas à lever des ressources sur les marchés financiers. Un PRITI comme le Ghana a emprunté 750 M\$ en 2007 à

8,5 %, pour une maturité de 10 ans, et 750 M\$ à 8 % sur 10 ans en 2013, alors que le taux d'actualisation résultant de l'accord se situe à 7 %. Le Gabon a réussi à emprunter 1,5 Md\$ *via* une émission de titres obligataires réalisée en 2013, au taux de 6,38 % à 10 ans (le taux d'actualisation retenu dans le cadre de la réforme de décembre 2014 pour la catégorie de pays à laquelle appartient le Gabon est de

6 %). Afin de comparer le degré de concessionnalité des prêts d'APD relativement aux conditions de marché, il est par ailleurs crucial de tenir compte de la maturité des financements. La plupart des pays en développement ne parviennent pas à se financer à des horizons supérieurs à 10 ans, alors que les prêts d'APD ont des maturités moyennes bien supérieures, de l'ordre de 20 ou 30 ans.

**Tableau 2 : effort des bailleurs consenti lors de l'accord de décembre 2014 : comparaison des primes de risque adoptées à celles estimées empiriquement**

	PMA et autres PFR	PRITI	PRITS
Prime de risque à 10 ans, évaluation empirique <sup>a</sup> (1)	8,7 %	6,3 %	3,4 %
Prime de risque, accord de 2014 (2)	4 %	2 %	1 %
Différentiel (1) - (2), en points de base	470	430	240

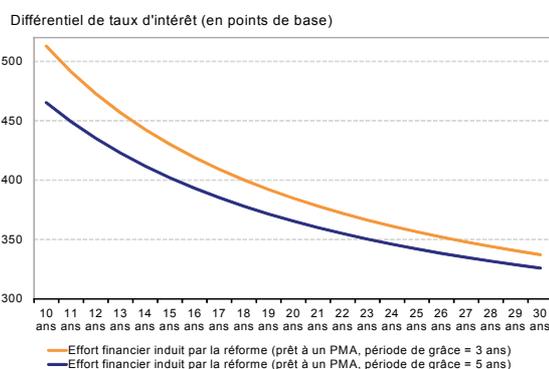
a. Voir Puppette L. (2016), "Concessional finance and ODA reporting of long-term instruments", *Documents de travail de la DG-Trésor* n°2016/01.

Source : calculs DG Trésor.

Ainsi, les facteurs d'ajustement au risque (ou « primes de risque ») adoptés à l'issue du processus de négociation sur la réforme de la concessionnalité au CAD de l'OCDE en décembre 2014 sont inférieurs aux évaluations du risque constaté pour chaque catégorie de pays en prenant pour référence les émissions obligataires souveraines des pays en voie de développement, lorsqu'elles existent. Par exemple, pour les pays les moins avancés et les pays à faible revenu (PMA & PFR dans le tableau 2 ci-dessus), la prime de risque retenue dans l'accord est de 470 points de base inférieure à la prime de risque à 10 ans constatée.

tion de 10 %. Pour un même prêt, à maturité et période de grâce données, le taux d'intérêt maximal afin de rendre le financement éligible à l'aide est inférieur dans tous les cas à celui requis actuellement. C'est particulièrement le cas pour la catégorie des PMA et des PFR, où les bailleurs devront doubler leur effort financier s'ils souhaitent pouvoir déclarer leurs prêts à l'OCDE. Il s'agit d'une décision à mettre en lumière en tant que contribution des bailleurs du CAD au nouvel agenda de développement aux Nations-Unies.

**Graphique 3 : effort financier supplémentaire induit par la réforme pour les prêts aux PMA et PFR**



Source : calculs DG Trésor.

Lecture : le graphique ci-dessus représente l'effort financier complémentaire pour qu'un prêt à un PMA ou à un PFR soit éligible à l'APD, induit par la réforme entérinée en décembre 2014 par rapport à l'ancien système de mesure de la concessionnalité. L'effort financier est exprimé en différentiel de taux d'intérêt et dépend de la maturité ainsi que de la période de grâce du prêt. Pour une maturité de 25 ans et une période de grâce de 5 ans, avec un taux d'actualisation de 9 % et un élément-don minimum de 45 %, l'effort financier additionnel est de l'ordre de 350 points de base de taux d'intérêt.

La révision à la baisse des taux d'actualisation ainsi que la mise en place de seuils différenciés de concessionnalité implique par ailleurs un durcissement des conditions financières requises pour mettre en œuvre un prêt d'APD. Afin d'évaluer cet effort additionnel, il faut comparer les trois seuils et taux d'actualisation retenus au seuil minimum de 25 % requis aujourd'hui, calculé avec un taux d'actualisa-

### 2.3 Le volet « sauvegarde » de la réforme, associé à une politique de prêt prudente des bailleurs internationaux, contribuera à la stabilité et à la soutenabilité de la dette des pays en développement, notamment les plus pauvres

L'accord obtenu lors de la réunion ministérielle du CAD de décembre 2014 comprend un « volet sauvegarde ». Ce volet s'inscrit de manière complémentaire au volet « incitations » décrit *supra*.

D'une part, il prévoit que les prêts concessionnels notifiés par les bailleurs au CAD ne seront retenus dans le calcul du ratio d'aide que si leurs conditions financières respectent les limites d'endettement en vigueur au FMI et / ou la politique d'endettement non concessionnel de la Banque mondiale. Ces règles, promues par la communauté internationale depuis plusieurs années, encouragent des dynamiques d'endettement soutenable dans les pays où un programme FMI est en vigueur, ainsi que dans les pays récemment sortis d'un programme. Ainsi, dans un pays comme le Burkina Faso dans lequel un programme FMI/Banque Mondiale est en cours, des règles de concessionnalité renforcées sont imposées, en l'espèce un seuil de concessionnalité minimal de 35 % évalué avec un taux d'actualisation de 5 %<sup>19</sup>. Dans le respect de ces limites d'endettement, la France a par exemple alloué un prêt en 2012 au Burkina de maturité 15 ans au taux de 0,76 %, dont l'élément-don, mesuré avec un taux d'actualisation de 9 %, est supérieur à 50 %, ce financement devant servir à renforcer l'interconnexion du réseau électrique du pays. Si la plupart des bailleurs respectaient déjà ces conditions, il s'agit d'une avancée intéressante qui devrait davantage inciter les membres - actuels et

(19) Voir notamment <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>

futurs - du CAD à prendre en compte le cadre de soutenabilité de la dette promu par le FMI et la Banque mondiale dans leur politique de prêts bilatéraux. Ainsi, les règles du FMI et de la Banque mondiale en matière de financement soutenable « s'ajoutent », lorsque les pays y sont soumis, aux règles de calcul de la concessionnalité au sens du CAD de l'OCDE. Les prêts bilatéraux des bailleurs doivent ainsi respecter les contraintes du FMI et de la Banque mondiale d'une part, et celles du CAD de l'OCDE d'autre part. Le programme d'action d'Addis Abeba sur le financement du développement de juillet 2015 prend acte de cette évolution qui contribuera à promouvoir le principe de financement soutenable du développement.

D'autre part, afin d'empêcher qu'un prêt dont le taux d'intérêt serait anormalement élevé puisse être alloué à un PMA ou à un PFR et déclaré en APD, il a en outre été décidé que tout prêt destiné à ces pays dont l'élément don serait inférieur à 45 % ne serait pas éligible à l'aide. Ce renforcement des conditions d'éligibilité contribuera à la soutenabilité de la dette des pays les plus pauvres (PMA et PFR), qui bénéficieront de conditions de financement des bailleurs bilatéraux encore plus avantageuses que celles qui existaient auparavant (voir graphique 3 pour une simulation de l'effort financier additionnel induit par la réforme).

**Léonardo PUPPETTO\***

*\* L'auteur souhaite remercier tout particulièrement l'Agence française de développement, notamment Hubert de Milly, ainsi que ses collègues du Ministère des Finances et des Comptes publics, notamment Sbanti Bobin et Claire Devineau et du Ministère des affaires étrangères et du développement international, pour leurs nombreuses contributions aux réflexions sur la réforme du système de comptabilisation de l'APD. Mark Lowcock, secrétaire permanent du DFID, a facilité les négociations ayant débouché sur cet accord.*

**Éditeur :**

Ministère des Finances  
et des Comptes publics  
et Ministère de l'Économie  
de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor  
139, rue de Bercy  
75575 Paris CEDEX 12

**Directeur de la Publication :**

Michel Houdebine

**Rédacteur en chef :**

Jean-Philippe Vincent  
(01 44 87 18 51)  
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

**Mise en page :**

Maryse Dos Santos  
ISSN 1777-8050  
eISSN 2417-9620

**Derniers numéros parus**

**Janvier 2016**

n°160. 30 ans de modernisation du dialogue social en France  
Marine Cheuvreux

**Décembre 2015**

n°159. Les TPE françaises et leur accès au financement  
Céline Bazard

**Novembre 2015**

n°158. La spécialisation industrielle de sept grands pays avancés : quelle évolution depuis les années 1990 ?  
Hela Mrabet  
n°157. Les conséquences de la baisse du prix du pétrole dans les principales économies émergentes  
Marie Albert, Thomas Gillet

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

*Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.*