

Éléments de réflexion sur la définition d'un indicateur de Soutien public total au développement durable (SPTDD)



MATTHIEU BOUSSICHAS, Docteur en économie, est Chargé de programme à la Ferdi
 Email: matthieu.boussichas@ferdi.fr

1. Un nouvel indicateur : pourquoi et pour quoi ?

Financer le développement implique la combinaison de nombreuses ressources de nature différente : privées, publiques, internes et internationales. Bien mesurer ces ressources est un prérequis à un financement efficace. Or, la palette d'instruments qui permet de les mobiliser ainsi que le champ couvert par le développement se sont grandement étoffés ces dernières années. Le pilotage des politiques de développement nécessite un renouvellement de la mesure de ces instruments qui prenne en compte toutes ces évolutions.

Que cherche-t-on à mesurer ? La Direction de la coopération pour le développement (CAD) de l'OCDE cherche à définir une mesure visant à compléter l'aide publique pour le développement (APD) et couvrir la totalité des apports de ressources aux pays en développement et aux organisations multilatérales à l'appui d'un développement durable qui sont issus de sources publiques¹. Cette mesure est provisoirement intitulé Soutien public total au développement durable (SPTDD)².

Quel est l'existant ? Le CAD de l'OCDE produit déjà une mesure des apports publics non concessionnels en faveur du développement. Il s'agit de l'indicateur *autres apports du secteur public (AASP)*, qui somme les opérations du secteur public en faveur du développement ne satisfaisant pas les critères d'éligibilité à l'APD. Les AASP captent :

- i) Les dons qui sont accordés à des pays en développement à des fins de représentation ou essentiellement commerciales;
- ii) Les opérations bilatérales du secteur public ayant pour but de favoriser le développement, mais dont l'élément de libéralité est inférieur à 25 pour cent;
- iii) Les opérations bilatérales du secteur public, quel que soit leur élément de libéralité, qui ont pour but essentiel de favoriser les exportations. Cette catégorie comprend, par définition, les crédits à l'exportation directement accordés à un pays bénéficiaire par un organisme ou une institution publics ("crédits publics directs à l'exportation");
- iv) Les achats nets, par les gouvernements et les institutions monétaires centrales, de titres émis par les banques multilatérales de développement aux conditions du marché;
- v) Les subventions (dons) accordées au secteur privé pour lui permettre d'assouplir les conditions des crédits qu'il consent aux pays en développement ;
- vi) Les aides au financement d'investissements privés.³

Pourquoi une nouvelle mesure ? Devant la multiplication des mécanismes de financement mélangeant des ressources publiques et privées et l'élargissement du champ du développement

¹ Le communiqué final de la réunion de haut niveau du CAD de décembre 2014 annonçait la définition du SPTDD tel qu'il :

- complètera l'APD, mais ne la remplacera pas ;
- sera à même de couvrir la totalité des apports de ressources aux pays en développement et aux organisations multilatérales à l'appui d'un développement durable qui sont issus de sources publiques et d'interventions du secteur public, quels que soient les types d'instruments utilisés et les conditions dont ils sont assortis, c'est-à-dire y compris le financement concessionnel et le financement non concessionnel assurés au moyen de divers instruments, comme les dons, les prêts, les prises de participation et le financement mezzanine ;
- couvrira les activités visant à promouvoir et à rendre possible l'instauration du développement durable, notamment les contributions apportées au titre des biens publics mondiaux qui sont jugés utiles pour le développement et correspondent aux priorités des pays en développement ;
- permettra d'établir une distinction claire entre le soutien dispensé par le secteur public et les ressources mobilisées par des interventions du secteur public, mais aussi entre les apports et les engagements conditionnels ;
- permettra de prendre en compte et de notifier les apports de ressources sur la base des flux financiers bruts, mais aussi en même temps de recueillir et de publier des données sur les apports nets afin d'assurer une transparence totale du soutien et des apports.

Source : OCDE (2014)

² En anglais : TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development)

³ Source : www.stats.oecd.org

à de nouvelles dimensions comme l'environnement, le climat ou la sécurité, l'indicateur AASP apparaît aujourd'hui incomplet pour appréhender pleinement le soutien public – au-delà de l'APD – en faveur du développement durable.

Le pilotage de l'action publique bénéficierait d'une mesure des ressources publiques mobilisées en faveur du développement durable qui prenne en compte les dimensions omises par les mesures actuelles telles que l'APD et les AASP. Il s'agit là non seulement de définir le contenu d'une mesure plus exhaustive, d'en préciser les aspects techniques, mais aussi à quels objets une telle mesure doit se référer.

S'agit-il simplement de réviser l'indicateur AASP ? Une solution de facilité consisterait à ôter et ajouter des composantes à l'indicateur AASP pour tenir compte des évolutions de modalités de financement du développement. Le concept de SPTDD pourrait également être beaucoup plus ambitieux et nécessiter l'élaboration d'un indicateur complètement nouveau. Tout dépend de ce que l'on cherche précisément à mesurer ; or, si le communiqué final de la réunion de haut niveau du CAD en décembre 2014 demande expressément de mettre en place une mesure du « soutien public », il reste aujourd'hui une double incertitude. D'une part, le mot « soutien » fait-il référence à une notion d'effort des bailleurs ou d'apport aux pays receveurs ? D'autre part, les récentes discussions au sein du CAD de l'OCDE autour du caractère public du SPTDD montrent que le périmètre de la nouvelle mesure reste à préciser (OCDE, 2016b).

Le mot « soutien » fait-il référence à une notion d'effort des bailleurs ou d'apport aux pays receveurs ? La première définition du SPTDD donnée en 2014 (OCDE, 2014) parle de la « *totalité des apports de ressources aux pays en développement et aux organisations multilatérales [...] issus de sources publiques et d'interventions du secteur public [...]* ». Faut-il entendre ici la volonté de concevoir un indicateur du point de vue des bailleurs (effort) ou des bénéficiaires (ce que ces derniers reçoivent) ?

Le mot « apport » pourrait faire penser qu'il s'agit des ressources dont bénéficient les pays récipiendaires (ce que le donateur met à disposition du bénéficiaire, sans considérer ce que cela coûte réellement au donateur). Le mot « apport » est cependant utilisé pour la définition officielle de l'APD⁴, plutôt perçue comme un effort (des donateurs) qu'un bénéfice (des récipiendaires), même si les deux notions coexistent souvent dans l'interprétation qui est faite de l'APD (c'est une des principales critiques de l'APD de ne pas réellement distinguer les notions d'effort et de bénéfice).

Le CAD de l'OCDE n'a pas encore tranché ce point pour le SPTDD. Dans un travail préparatoire à sa réunion de haut niveau de février 2016 (OCDE, 2016a), il est souligné que les deux perspectives, celle des donateurs et celle des bénéficiaires, « *doivent être intégrées dans le cadre de la mesure du SPTDD* » et qu'il est nécessaire de « *clarifier comment celles-ci peuvent interagir et être*

⁴ Selon la définition du CAD, l'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères mentionnés ici : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm>

réconciliées ». Le CAD rappelle cependant que ces deux perspectives ne sont pas équivalentes et que le choix de l'une ou de l'autre a des implications sur le périmètre du SPTDD. À moins que le SPTDD ne fasse l'objet de deux mesures distinctes, ce que le très récent document consultatif du CAD sur le SPTDD de juin 2016 semble laisser entendre (OCDE, 2016c)⁵. Cette position nouvelle du CAD correspondrait à celle que la Ferdi défend depuis longtemps..

Ces deux notions (effort et apport) semblent difficilement réconciliables dans un même indicateur. Or, il est indispensable de trancher en faveur de l'une ou de l'autre option avant de considérer les composantes du SPTDD et surtout la façon dont chacune sera comptabilisée.

Un premier élément de réponse réside dans la décision du CAD de comptabiliser dans le SPTDD les apports de ressources sur la base des flux financiers bruts et non en équivalent-don. Ceci privilégie une approche « bénéficiaires » dont l'intérêt est de connaître les flux réellement entrants et non pas la valeur actualisée nette de ces flux.

Un second est la volonté du CAD de prendre en compte les flux privés mobilisés par l'intervention publique. Le fait est que le financement du développement mélange nombre d'instruments de nature différente. Considérer la perspective des bénéficiaires signifierait sommer les flux qui entrent dans le pays récipiendaires en distinguant les flux qui proviennent d'une entité publique externe, les flux privés mobilisés grâce à une intervention publique externe, et les flux purement privés (avec la question de savoir si ces derniers doivent être inclus dans le périmètre du SPTDD). Considérer la perspective des donateurs impliquerait de sommer les flux publics sortants et de trouver un moyen de comptabiliser un coût pour le donneur d'utiliser des outils financiers permettant de mobiliser des flux privés. La différence principale entre les deux perspectives tient donc dans la façon dont on comptabilise ces outils. Il paraît ainsi illusoire de vouloir réconcilier les deux perspectives dans un seul indicateur, et préférable de choisir une seule perspective ou de distinguer deux indicateurs différents. Dans ce qui suit, nous distinguons à chaque fois les deux perspectives lorsque le choix de l'une ou l'autre conduit à une comptabilisation différente de l'objet ou de l'instrument étudié.

Quelle interprétation donner au mot « public » ? L'emploi du mot « public » ne semble pas, a priori, ambivalent. Les débats récents du CAD posent cependant la question de l'intégration des flux privés mobilisés par l'intervention publique et des flux provenant des ONG (OCDE, 2016b). Il y a derrière cette volonté celle de mesurer « un effet de levier » des ressources publiques. Ce qui suit vise à apporter des éléments de réponse autant techniques que conceptuels sur l'identification du périmètre du SPTDD. Ce chantier rappelle celui de la redéfinition de l'APD tant sur le périmètre à mesurer que sur les débats d'ordre plus technique relatifs aux différentes composantes possible du futur indicateur.

⁵ Suite à cette note, la Ferdi participera à la consultation en ligne de l'OCDE en répondant aux questions soulevées par le CAD dans la version préliminaire du Compendium sur le SPTDD (OCDE, 2016c).

2. Définir le périmètre du soutien public au développement durable

2.1. Comment se définit le SPTDD par rapport à l'APD ?

Quelle que soit la perspective, le SPTDD pourrait être vu comme le successeur de l'AASP mais le communiqué de la réunion de haut niveau de l'OCDE du 14 décembre 2014 (OCDE, 2014) précise que le SPTDD couvrira « *la totalité des apports de ressources aux pays en développement et aux organisations multilatérales à l'appui d'un développement durable qui sont issus de sources publiques et d'interventions du secteur public, quels que soient les types d'instruments utilisés et les conditions dont ils sont assortis, c'est-à-dire y compris le financement concessionnel et le financement non concessionnel* ». Le SPTDD englobe donc les dépenses comptabilisées en APD.

Il précise également que le SPTDD est destiné à « *prendre en compte et notifier les apports de ressources sur la base des flux financiers bruts, mais aussi en même temps à recueillir et à publier des données sur les apports nets afin d'assurer une transparence totale du soutien et des apports* ». Le SPTDD n'englobe donc pas parfaitement l'APD nouvellement définie puisque les opérations de prêts ne sont pas comptabilisées de la même façon. En effet, le CAD de l'OCDE vient d'adopter de nouvelles règles de comptabilisation des prêts concessionnels dont la contribution en APD est désormais évaluée selon leur équivalent-don (OCDE, 2014). Or les apports comptabilisés en SPTDD le seront en flux bruts et nets (à l'instar de l'ancienne définition de l'APD).

2.2. De quoi le SPTDD devrait-il être composé ?

Le SPTDD se présente comme une (r)évolution de la mesure existante composée jusque-là de l'APD (dans une perspective « donateurs ») ou de l'aide programmable-pays (APP) (si l'on considère une perspective « bénéficiaires »), et des AASP.

La composition du SPTDD soulève trois questions à distinguer. L'une concerne le type de dépenses à considérer dans un tel indicateur, ce qui revient à définir la frontière du développement durable, avec notamment le cas des dépenses en faveur du changement climatique et celles en faveur de la paix et de la sécurité. Le second concerne les dépenses effectuées sur le territoire du donneur, aujourd'hui comptabilisées en APD mais qui ne font pas l'objet d'un transfert de ressources. Enfin, le troisième s'intéresse aux instruments de financement utilisés, à la fois sur la pertinence et la façon de les comptabiliser, le système actuel du CAD négligeant encore nombre d'instruments utilisés par les acteurs publics pour financer le développement.

2.2.1 Quel type de dépenses dans le SPTDD ? Le périmètre du développement durable

Le périmètre de l'indicateur dépend de l'objet que l'on cherche à mesurer. Dans le cas présent, il s'agit du développement, soit une amélioration significative et durable des conditions de vie des individus. Le développement étant en soi une finalité, il s'agit de déterminer si ce périmètre doit se restreindre aux facteurs fondamentaux du développement (et il s'agit alors de les définir précisément) ou s'il doit être élargi aux facteurs nécessairement liés mais moins directement, ces

dimensions étant pour l'essentiel les dépenses liées à la préservation et la promotion de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et la sécurité des États et des individus⁶.

Le débat sur l'élargissement thématique de l'APD n'a pas été encore tranché mais déjà se pose la question de savoir si le SPTDD a pour fin d'intégrer les dimensions thématiques que l'on situe à la marge du développement et qui jusqu'à maintenant sont restées « négligées » par les comptables de l'OCDE ?

L'accent mis sur la dimension durable du développement implique que soient prises en compte les dépenses liées aux questions environnementales et climatiques, leur éligibilité relevant alors de critères techniques comptables (selon le degré de concessionnalité de la dépense notamment) plutôt que de leur caractère contributif au développement supposé acté avec le rapprochement des agendas. Pour ce qui est du volet climatique, il faut ici distinguer les dépenses en faveur de l'adaptation au changement climatique qui relèvent plutôt de l'aide au développement et les dépenses visant l'atténuation au changement climatique relevant plutôt du SPTDD.

De par leur nature, il ne peut en être de même pour les questions de paix et de sécurité, en tout cas pas de façon systématique, même si l'assurance d'un territoire sécurisé est une condition primaire du développement. Actuellement, les activités qui peuvent être notifiées au titre de l'APD bilatérale ne comprennent pas les dépenses militaires engagées dans le but de pacifier une région déstabilisée par un conflit⁷ (appelées opérations de maintien de la paix).

Le débat sur l'élargissement du spectre de dépenses comptabilisables au titre d'un effort public en faveur du développement est complexe et les montants en jeu sont potentiellement si importants que le risque est grand de diluer le concept d'aide ou celui de support public en faveur du développement dans quelque chose de beaucoup plus large mais flou. En outre, comptabiliser des opérations d'ordre militaire risque d'inciter l'aiguillage de financements du développement vers des dépenses de sécurité.

Le champ des dépenses comptabilisées en aide ou en support public pourraient cependant être élargi aux dépenses visant le renforcement de la capacité des États en matière de sécurité. Il s'agirait néanmoins de limiter les types de soutien éligibles (par exemple, une aide liée du bailleur β pour acheter des armes de ce bailleur ne peut évidemment pas être considérée comme de l'APD ou inclus dans le SPTDD). Ainsi, les dépenses visant l'appui à la formation d'une armée de défense du territoire national pourraient être comptabilisées par le CAD, en SPTDD.

⁶ Au-delà de ce qui est comptabilisé aujourd'hui.

⁷ Sont uniquement comptabilisées les dépenses suivantes : supervision des élections ; réinsertion des soldats démobilisés ; remise en état des infrastructures de base du pays ; supervision ou recyclage des administrateurs civils et des forces de police ; réforme des systèmes de sécurité et autres activités liées à l'État de droit ; formation aux procédures douanières et de contrôle aux frontières ; conseil ou formation concernant les politiques budgétaires ou macroéconomiques de stabilisation ; rapatriement et démobilisation des factions armées et destruction de leurs armes ; déminage.

En outre, et à une autre échelle, les dépenses assurant la sécurité dans les pays en développement pourraient être considérées en SPTDD lorsque l'intervention militaire du bailleur fait l'objet d'un mandat des Nations Unies.

Le SPTDD est-il donc simplement toutes les dépenses publiques non concessionnelles qui contribuent de près ou de loin au développement durable ou le degré de contribution au développement doit-il être aussi évident que celui exigé pour satisfaire les conditions d'éligibilité à l'APD ? Notons ici la critique de Jesse Griffiths d'Eurodad (http://www.eurodad.org/arguing_the_tossd) qui souligne à ce titre le risque de définir un nouvel indicateur « poubelle » où seraient recyclées toutes les dépenses que les bailleurs n'ont pas pu comptabiliser en APD. Ce risque, que l'on peut voir aussi comme une opportunité, court notamment pour des dépenses liées à l'utilisation de certains instruments actuellement exclus du champ des comptes de l'OCDE mais qui pourtant permettent le financement de facteurs évidents du développement. Le débat du périmètre du SPTDD est donc aussi instrumental (cf. section 2.2.4).

2.2.2. Les coûts relatifs à des dépenses effectuées sur le territoire du donneur (« in-donor costs »)

Certaines dépenses comptabilisées en APD sont régulièrement critiquées pour l'ambiguïté de leur contribution au développement.

Trois types de dépenses font particulièrement l'objet de débats : l'aide aux réfugiés, les frais d'écolage, et les frais administratifs, notamment en raison de leur caractère non-transfrontalier ; autrement dit, elles ne constituent pas un transfert direct aux pays en développement. Cependant, ces dépenses représentent une aide qui peut profiter indirectement au développement. Ne pas les comptabiliser en APD peut paraître tout aussi critiquable.

Dans une perspective « bénéficiaires », ces coûts n'ont pas à être comptabilisés puisqu'ils ne constituent pas un flux entrant de ressources. Dans une perspective « donateurs », la question de leur contribution au développement dépend du type de dépense.

- i. **Aide aux réfugiés** dans les pays donateurs. Elle est estimée selon un coût forfaitaire constaté ex-post en fonction du nombre de nouveaux réfugiés accueillis sur une année. Les montants peuvent être importants pour certains bailleurs, y compris en dehors de période de crise telle qu'aujourd'hui. Si l'accueil de réfugiés répond autant de la politique migratoire que celle du développement, les dépenses d'aide aux réfugiés devraient être comptabilisées en tant que soutien public au pays d'origine (*n'est-ce pas un soutien au capital humain du pays d'origine ?*) au-delà d'une seule année, tant que la personne a le statut de réfugié.
- ii. **Coûts imputés des étudiants** venant de pays en développement dans les pays donateurs (frais d'écolages) : coût forfaitaire constaté ex-post, les frais d'écolages sont plus la

conséquence de décisions d'universités et de politiques migratoires. Leur caractère déterminant du développement est ambigu dans la mesure où de nombreux cas différents se présentent : une partie de ces étudiants repart dans leur pays d'origine exercer la fonction pour laquelle ils ont été formés : cas idéal de la migration estudiantine. D'autres retournent sans trouver d'emploi lié à leur formation acquise à l'étranger : l'effet sur le développement est plus nuancé mais l'effort du donneur à accroître le capital humain du bénéficiaire est réel. D'autres repartent vers un pays tiers : dans une institution internationale, il peut s'agir d'influence bénéficiant indirectement au pays d'origine ; l'individu peut également repartir vers un pays tiers sans exercer une réelle influence bénéfique pour son pays d'origine : l'effet sur le développement peut être alors considéré comme nul mais cela ne diminue pas pour autant l'effort du donneur d'avoir accru le capital humain d'un ressortissant du pays bénéficiaire. Enfin, l'individu peut rester dans son pays de formation universitaire : ce cas ressemble plus à de la fuite des cerveaux qu'à du développement. Devant l'impossibilité de distinguer ces cas dans la comptabilisation des frais d'écolages en aide, il appartient au CAD de trancher selon le caractère général bénéfique ou non au développement de cette dépense, et/ou d'envisager une méthodologie de comptabilisation affinée selon le coût moyen d'un étudiant constaté par filière et par année universitaire (ces statistiques doivent être facilement récoltables).

- iii. Frais administratifs** : ils comprennent notamment le budget administratif de l'organisme d'aide central, ou des organismes d'aide centraux, et des organismes exécutants qui s'occupent exclusivement de l'acheminement de l'APD (OCDE, 2013a). Les montants associés à ce type de dépenses sont comparables, pour certains pays donateurs, aux montants déclarés en subventions-projets. La comptabilisation de ces dépenses souffrent d'une lacune méthodologique dans la mesure où le montant déclaré pour le travail d'un agent dépend grandement du niveau de salaire et donc de la structure des prix de son pays d'origine. Il en résulte une différence d'échelle de valeur entre les déclarations de chaque bailleur. Le niveau de valorisation doit être plus transparent et surtout amélioré en tenant compte des différences de coût entre les agents de chaque bailleur. L'introduction d'un facteur de correction des montants déclarés en fonction des différences de structure de prix de chaque bailleur, comme le coefficient de parité de pouvoir d'achat (PPA), constituerait une évolution positive dans la comptabilisation de ces dépenses et rendrait celles-ci plus comparables entre pays.

Il est une quatrième « dépense » dont l'inclusion en APD, et par ricochet en SPTDD, fait débat : les annulations et allègements de dettes.

2.2.2. Cas des opérations de traitement de la dette.

Autres dépenses controversées pour leur caractère non-transfrontalier⁸, le cas des annulations et allègements de dettes dépend de l'indicateur considéré et de la façon dont est comptabilisé le risque lié aux opérations de prêts.

L'APD de certains bailleurs a connu de fortes variations durant les années 2000 à la suite d'importantes opérations visant à stopper l'asphyxie budgétaire de pays pauvres causées par le poids du service de leurs dettes.

Dans une perspective « donneur », il semble difficile de ne pas comptabiliser des opérations de ce type, à moins que le risque inhérent aux prêts non remboursés ait été préalablement comptabilisé (à travers le taux d'actualisation par exemple).

Dans une perspective « bénéficiaire », une opération sur la dette constitue un double bénéfice : i) une réduction salutaire du poids budgétaire de la dette, et ii) la réduction du ratio d'endettement offre des perspectives d'emprunts futurs plus favorables.

Les annulations et allègements de dettes sont-ils un soutien au développement ? En principe, ces opérations permettent aux pays bénéficiaires de dégager des ressources budgétaires pour leur développement. Elles devraient donc être comptabilisées en aide, ou au moins en support public au développement. En réalité, leur valeur réelle, c'est-à-dire leur valeur d'échange sur le marché financier est souvent largement inférieure à leur valeur faciale car certaines de ces dettes n'auraient jamais été remboursées, ce qui diminue le bénéfice réel du bénéficiaire et réduit parfois l'initiative à une simple opération comptable (Dettes & Développement, 2004). Cela donne à ces opérations un caractère spécifique qui restreint la pertinence de les considérer au même titre que les dons du type subventions-projets. Elles mériteraient d'être mentionnées spécifiquement ou incluses en SPTDD et non pas amalgamées avec un indicateur de dons (tel l'APD) déjà hétérogène par son contenu. Ces opérations doivent être notifiées dans les statistiques de l'aide mais leur comptabilisation doit évoluer.

Comment comptabiliser ces opérations ? Les annulations et allègements de dettes peuvent se référer à des opérations initialement éligibles ou non à l'APD.

Dans le cas d'annulations se référant à des opérations éligibles à l'APD et dans le cadre de l'ancienne définition de l'APD (qui court jusqu'en 2017), le capital du prêt ayant déjà été comptabilisé lors du décaissement, une annulation n'aura comme conséquence que de ne pas diminuer l'APD nette puisqu'aucun remboursement ne sera plus effectué. Dans le cas contraire, l'annulation est comptabilisable à hauteur du montant annulé au moment de l'annulation.

⁸ Notamment par nombre d'organisations de la société civile qui ne remettent pas en cause la légitimité de ces mécanismes mais plutôt l'amalgame comptable qui en est fait avec d'autres types de dons comme les subventions-projets.

Dans une mesure de l'effort en équivalent-don telle qu'adoptée en 2014 pour l'APD comptabilisée à partir de 2017, une annulation de dettes pourra être considérée à hauteur du montant annulé si le prêt initial n'est pas concessionnel puisqu'aucune comptabilisation antérieure de l'opération n'aura été faite. En revanche dans le cas d'un prêt concessionnel, un équivalent-don aura déjà été comptabilisé en aide. Si le risque de défaut n'est pas introduit dans le taux d'actualisation⁹, l'annulation sera prise en compte à hauteur de la valeur actualisée nette de la somme annulée. Si le risque de défaut est initialement introduit dans le calcul de l'équivalent-don via le taux d'actualisation, l'annulation ne pourra pas être considérée sous peine d'une double comptabilisation partielle.

Faut-il considérer la valeur nominale du montant annulé ou la valeur de marché ? Les opérations sur la dette sont aujourd'hui comptabilisées en fonction du montant total de l'annulation (ou de l'allègement), et non pas selon leur valeur de marché souvent bien inférieure. Dans la perspective qu'un prêt public remplit une mission de substitution au marché lorsque ce dernier est absent, une annulation peut être considérée comme un rachat de dettes évaluées au prix que le marché fixerait.

Dans une perspective « donneur », faut-il comptabiliser un coût d'opportunité que subirait le bailleur en renonçant à des intérêts futurs ? En annulant une dette, le bailleur renonce également à un flux d'intérêts associés aux futurs remboursements de capital qu'il ne percevra pas. L'opportunité perdue par le bailleur constitue donc un coût. Les statistiques d'APD considèrent aujourd'hui les intérêts remis comme un nouvel apport d'APD (OCDE, 2013a) et sont donc déclarés comme tel par le CAD. Cependant, une opération éligible à l'APD n'est pas censée avoir comme objet premier de générer des intérêts pour le bailleur ; considérer le coût d'opportunité de ne pas percevoir les intérêts futurs de l'opération semble difficile à défendre. Dans le cas d'annulations de dettes de prêts initialement non-éligibles à l'APD, si le prêteur est une agence de l'État, alors il est normal de considérer le manque à gagner équivalent aux intérêts que cette agence ne percevra pas. Si le prêt a été émis par un organisme privé et que l'annulation de dettes est couverte par l'État du donneur, les intérêts non perçus ne concernent que le prêteur privé et ne doivent donc pas être comptabilisés au titre d'un coût d'opportunité pour l'État donneur.

2.2.4 Le SPTDD traduit aussi la volonté de considérer tous les instruments de financement du développement

Les instruments classiques de financement dont la finalité est le développement, tels que les dons et les prêts, ainsi que les six composantes de l'AASP mentionnées page 1 semblent appropriées pour intégrer le SPTDD.

Au-delà, la justification de concevoir une nouvelle mesure est de tenir compte d'un ensemble d'instruments de financement jusque-là négligés dans la comptabilité de l'OCDE.

⁹ Cette option a été écartée de la nouvelle définition de l'APD mais pourrait être rediscutée un jour.

La définition du SPTDD a, à ce titre, fait l'objet de plusieurs consultations publiques au cours desquelles le CAD de l'OCDE a posé des questions non pas sur le principe de comptabiliser ou pas telle ou telle dépense mais plutôt sur la pertinence et la façon de comptabiliser tel ou tel instrument, notamment ¹⁰ les suivants.

Comment prendre en compte les crédits exports ? Ils sont accordés par les Agences officielles de Crédits à l'Exportation (ACE) dans les pays en développement et sont actuellement comptabilisés en AASP. Ces crédits d'un bailleur à ses propres sociétés travaillant dans les pays en développement permettent le financement d'investissements dans ces pays, en infrastructures notamment, et prennent la forme de prêts, de garanties et de produits d'assurance¹¹.

Comme le rappelle le CAD de l'OCDE, « ces crédits ont un but commercial et ne ciblent pas explicitement la promotion du développement économique et du bien-être des pays bénéficiaires. Cependant, en atténuant les risques pour les investisseurs et en facilitant la production et les grands projets d'infrastructure ou d'énergie (comme par exemple les routes, les barrages ou les centrales hydroélectriques), ces apports jouent un rôle important en fournissant un accès au capital aux pays en développement. Pour cette raison, les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public reçoivent une attention toute particulière dans les analyses des recettes de financements extérieures des pays en développement »¹². À ce titre, leur comptabilisation dans une mesure de l'effort des bailleurs en faveur du développement et dans une mesure du bénéfice du récipiendaire apparaît légitime. Leur comptabilisation devrait simplement suivre les règles adoptées pour les instruments utilisés (prêts non-concessionnels, garanties).

Comment prendre en compte les partenariats public-privé ? L'intérêt des PPP est d'associer des acteurs et leurs instruments de financement pour rendre économiquement et socialement viables et pérennes des projets d'intérêt public. Comme le rappelle l'AFD, la palette d'outils publics mobilisables est grande : prêts à conditions de marché ou bonifiés, prises de participation, assistance technique, subventions (AFD, 2012).

La comptabilisation de chacun de ces outils en APD ou en SPTDD faisant l'objet de règles définies ou en cours de précision, la prise en compte des PPP dans le SPTDD ne doit pas poser de problème dès lors qu'est acté le principe de prendre en compte les montants publics mobilisés via chacun des instruments mentionnés ci-dessus et selon leurs règles de comptabilisation respectives. Ceci est vrai dans une perspective « donneur ». Dans le cas d'une perspective « bénéficiaire », la question se pose de savoir si doit être comptabilisée la partie publique de l'opération ou la totalité des fonds mobilisés (avec l'idée que ces fonds n'auraient pas été

¹⁰ "Financing the post-2015 agenda: shaping a measurement framework for monitoring resources in support of the Sustainable Development Goals (SDGs)", Summary points from an Expert Workshop, 13 Mai 2015, OCDE, Paris

¹¹ Le terme « crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public » couvre:

- les crédits directs à l'exportation, i.e. les prêts faits par les ACE pour faciliter et encourager les exportations vers les pays en développement.
- les crédits à l'exportation bénéficiant d'une garantie/assurance publique, i.e. les prêts faits par le secteur privé mais garantis/assurés par les ACE afin de financer une opération d'exportation.

Source : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/au-dela-apd-credits-exportation.htm>

¹² <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/au-dela-apd-credits-exportation.htm>

mobilisés sans l'intervention publique). Cette question se pose en réalité pour tous les financements privés mobilisés grâce, au moins en partie, à des fonds publics, avec le besoin de distinguer les opérations de blending mixant fonds publics et privés, avec l'apport public d'une couverture de risque permettant de mobiliser des fonds privés.

Dans une perspective « bénéficiaires », comment devraient être traités les financements privés mobilisés grâce à des opérations de mixage public/privé? Une première question est de choisir d'intégrer ou non les montants privés mobilisés dans le SPTDD. Le caractère « public » du SPTDD inciterait à répondre par la négative mais dans une perspective « bénéficiaires », il est intéressant de connaître à la fois quel montant public est mis à disposition du bénéficiaire et quel montant privé cela a permis de générer. Ce dernier pourrait être mentionné pour information sans pour autant être intégré dans le montant SPTDD. Reste à savoir comment mesurer ces montants. Pour une opération de blending, la partie publique est relativement aisée à déterminer. En revanche, l'estimation du montant privé mobilisé nécessite d'estimer le surplus de montant privé qui n'aurait pas été mobilisé sans l'apport public. Cette difficulté n'est pas mince. À moins de considérer le montant total des fonds privés mobilisés, ce qui surestime potentiellement le surplus de fonds induit par l'intervention publique.

Comment devraient être traités les financements privés mobilisés grâce à un instrument public de couverture de risque ? La couverture de risque, comme l'apport d'une garantie d'État d'un pays donneur sur un prêt privé octroyé à un pays en développement, semble répondre « dans l'esprit » aux critères d'éligibilité de l'APD (ressources publiques et insuffisamment fournies par le marché permettant d'actionner des leviers favorables au développement) et devrait être incluse dans la mesure du soutien publique, voire même dans une mesure de l'aide publique ce qui inciterait les bailleurs à les utiliser davantage.

Comptabiliser ces mécanismes en tant que tel n'a de sens que pour une mesure de l'effort des donneurs, soit en APD soit en SPTDD considéré du point de vue du donneur. En effet, si la couverture d'un risque facilite l'octroi d'un prêt, elle n'est pas une ressource supplémentaire. Du point de vue des bénéficiaires, on privilégiera l'apport de ressources au receveur que la couverture d'un risque facilite. Cet apport peut être comptabilisé selon le montant total du prêt dont l'octroi a été facilité par la garantie, avec le risque d'additionner des flux privés et publics au sein du même indicateur. Une solution serait que le suivi statistique du SPTDD (côté bénéficiaires) précise spécifiquement « les montants privés mobilisés grâce à une action publique ».

Côté donneur, l'aspect technique de la comptabilisation des garanties (en tant qu'effort du donneur) fait par ailleurs actuellement l'objet d'un débat au CAD (Mirabile, Benn, & Sangaré, 2013). La difficulté principale est de quantifier l'effort du donneur qui garantit une opération. Le CAD de l'OCDE a récemment décidé que « *les garanties [seraient] comptabilisées sur la base de l'équivalent-don, avec application de taux d'actualisation différenciés et, lorsqu'il y a lieu, d'une prime de risque supplémentaire pour le secteur privé* » en considérant donc de les comptabiliser selon le

caractère concessionnel de la garantie (les comptabiliser selon le soutien public apporté aux institutions qui émettent des garanties ou selon les risques pris par les organismes qui se portent caution étant d'autres options un temps envisagées).

Comment comptabiliser les contributions de la société civile ? Dans une perspective « bénéficiaires », les contributions de la société civile pourraient être spécifiquement précisées comme ressources privées externes pour le financement au même titre que les financements privés entrants discutés ci-dessus. Dans une perspective « donateurs », inclure dans le SPTDD les ressources transférées ou utilisées par les ONG pour intervenir dans les pays en développement reviendrait à considérer le SPTDD au-delà de son simple caractère public. Elles pourraient cependant être valorisées selon le coût pour l'État du pays donneur d'une mesure fiscale accordée à ses contribuables pour inciter les dons privés de ces derniers à des ONG de développement. Une telle mesure dépend d'une décision publique de favoriser le financement du développement, ce qui rend légitime son éligibilité. Son financement étant budgétaire, comptabiliser les réductions d'impôts déclarées à ce titre dans un indicateur d'effort public total serait pertinent. Cela nécessiterait néanmoins que l'administration fiscale soit en mesure de distinguer les dons des contribuables en faveur d'ONG de développement des dons à d'autres associations.

Comment considérer l'aide liée ? Selon la définition du CAD de l'OCDE, « l'aide liée désigne les dons ou prêts du secteur public pour lesquels les marchés sont limités à des entreprises du pays donneur ou d'un petit groupe de pays ». Les membres du CAD s'entendent sur le déliement de l'aide octroyée aux PMA et aux pays pauvres très endettés (PPTÉ). Dans le cas d'un octroi lié de ressources remplissant les critères techniques d'éligibilité à l'APD ou d'un support public peu ou non concessionnel lié, les montants publics mobilisés devraient être comptabilisés non pas en APD mais en SPTDD selon les règles de comptabilisation de l'instrument utilisé.

Comment considérer les prêts non-concessionnels des banques d'État ? L'expression « Banque d'État » est ici traduite de l'anglais « State Bank » dont le sens peut faire référence à différents types d'établissements.

Il s'agit généralement d'instituts bancaires dont l'État est actionnaire mais dont la mission est commerciale mais peut aussi être en partie sociale. Sous condition d'éligibilité de l'objet financé, le développement durable dans un pays en développement, les prêts non concessionnels émanant d'instituts bancaires dont l'État est actionnaire devraient être considérés comme un support public (du point de vue du donneur) favorable au développement si et seulement si la décision d'investissement témoigne d'une volonté de soutenir le développement plutôt que de réaliser avant tout une opération financière à but lucratif ou un simple placement financier. Cela implique de déterminer la motivation – publique ou non - de la prise de décision, ce qui peut dépendre des statuts et du mandat de l'institut et de la part de l'État dans son actionnariat.

L'expression « State Bank » fait plus rarement référence à une banque centrale ou des institutions dépendantes de la banque centrale. Dans le cas du refinancement d'un État en difficulté par rachat de créances aux banques de cet État par la banque centrale d'un bailleur, l'origine des fonds mobilisés par la banque centrale du bailleur sont publics et pourraient donc faire partie de ce que l'on considère comme un support public en faveur du développement (toujours dans une perspective « donateurs »).

Ces réflexions posent la question sur ce qui relève du caractère « public » des instruments utilisés et fonds mobilisés. Par exemple, quid des investissements dans des pays en développement par des fonds financiers français détenus par l'État ?

Comment introduire la coopération Sud-Sud dans ce schéma ? À condition d'en avoir l'information (ce qui s'avère être une importante contrainte), les opérations de développement menées entre acteurs du Sud devraient pouvoir être catégorisées et comptabilisées selon des règles similaires à celles qui seront adoptées pour le SPTDD, quelle que soit la perspective (donneur ou bénéficiaire). Reste que jusqu'à maintenant seuls les pays membres du CAD et quelques non-membres déclarent leur aide et soutien au développement selon les règles du CAD. Considérer dans le SPTDD les flux des pays en développement en faveur d'autres pays en développement nécessiterait une coopération statistique renforcée avec les pays non membres du CAD.

3. Vers des engagements sur le SPTDD ?

Si l'adoption d'une mesure tel l'indicateur SPTDD participe à améliorer la connaissance des différents types de flux de financements des économies en développement, et par là peut laisser espérer que ce financement soit rendu plus efficace, quelle va être l'utilité et l'utilisation politique d'un tel indicateur ?

Jusqu'à aujourd'hui, le thermomètre des politiques de coopération au développement a toujours été l'APD. Si les engagements pris par les différents bailleurs de fonds sont multiples, il n'en demeure pas moins que c'est bien ceux sur l'APD, exprimés en pourcentage de Revenu national brut, qui servent de référence internationale pour évaluer ces politiques. Or, selon la définition de l'APD qui courait jusqu'à aujourd'hui, peu de bailleurs ont atteint leurs engagements en la matière. Il pourrait être tentant pour ceux-là de les renier définitivement en prétextant un nouveau thermomètre plus représentatif de leur contribution au développement (le SPTDD), arguant notamment que la plus grande couverture des ODD implique une mesure plus large de cette contribution.

La modification des règles de comptabilisation des prêts en APD implique au minimum de convertir la valeur des engagements d'APD/RNB selon ces nouvelles règles. Au-delà, et comme le soulignent Boussichas et Guillaumont (2014), elle est surtout l'occasion de s'interroger sur l'adoption de nouveaux engagements, plus proches des besoins des pays les plus vulnérables. En

valorisant les financements concessionnels aux pays les plus vulnérables, ces nouvelles règles constituent une incitation au financement de ces pays.

Cependant, la forte symbolique associée au principal engagement qu'est une APD portée à hauteur de 0.7% du RNB des bailleurs rend difficile son abandon (ou l'abandon de sa valeur convertie selon les nouvelles règles de comptabilisation d'APD) et donc l'adoption de nouveaux engagements plus pertinents.

La définition d'une mesure plus large tel le SPTDD pourrait ainsi être l'occasion pour les bailleurs de contourner d'une part l'incitation à financer de façon concessionnelle les pays vulnérables et d'autre part la difficulté – essentiellement politique – à abandonner le 0,7%, au profit d'engagements sur le SPTDD dont les montants apparaîtraient plus élevés sans que l'effort véritable ne soit pour autant plus grand. En effet, le SPTDD étant potentiellement comptabilisé en flux bruts et incorporant nombre de dépenses non ou peu concessionnelles, l'incitation à utiliser des instruments concessionnels est faible. Adopter des engagements sur le SPTDD fait donc courir le risque de diluer la priorité donnée jusque-là aux pays les plus pauvres.

Conclusion :

L'élaboration du SPTDD est rendue laborieuse par un problème d'identité de l'indicateur qu'il est nécessaire de résoudre avant de définir son périmètre et de préciser les modalités techniques de son calcul. S'agit-il d'une mesure destinée à évaluer l'effort des donateurs en faveur du développement durable au-delà du simple caractère concessionnel ou s'agit-il plutôt de mesurer ce dont bénéficient les pays récipiendaires grâce aux donateurs ?

Réunir les deux perspectives en un seul indicateur semble hasardeux comme cela l'a toujours été pour l'indicateur APD. Si l'on se réfère à l'objectif ultime qui est d'améliorer la connaissance commune en matière de flux en faveur du développement, les deux perspectives s'avèrent pertinentes et complémentaires et mériteraient chacune d'être mesurées par deux SPTDD distincts.

L'ambition du CAD est bien de prendre en compte un nombre accru de dimensions du développement et d'instruments financiers qui permettent de les promouvoir. La nature de ces instruments est très diversifiée, bien au-delà du traditionnel duo dons/prêts publics. Ce papier propose pour chaque composante envisageable du SPTDD (que ce soit une question de dimension ou d'instrument) une réflexion sur la pertinence de l'inclure ou non dans un tel indicateur et sur la méthodologie de comptabilisation si cela est nécessaire.

In fine, le CAD adoptera d'ici la fin d'année 2016 une mesure large des flux favorables au développement.

Côté pays bénéficiaires, l'information quant aux flux entrants sera un véritable plus pour l'élaboration des politiques publiques de ces pays.

Côté donateurs, une question que nous pouvons anticiper est « une mesure large pour quoi faire ? ». Y aura-t-il des engagements pris sur le SPTDD ? A priori non d'après la volonté affichée par les membres du CAD (OCDE, 2016b). Cependant, les pays du CAD, et au-delà si le CAD réussit à convertir ses partenaires émergents au SPTDD et à la transparence, pourraient tirer quelques avantages à communiquer sur les montants qui seront affichés, probablement nettement supérieurs à ceux de l'APD. Cela est d'autant plus vrai pour les pays utilisant des instruments dits « à effet de levier » en raison de leur capacité théorique à mobiliser des montants importants à partir de ressources publiques limitées. Ces instruments prennent la forme de mécanismes de mixage entre des outils de financements de nature différente (assistance technique, dons, prêts, garanties, etc.), publics uniquement ou publics et privés. Le danger qui plane au-dessus du futur SPTDD est l'interprétation avantageuse qui pourrait en être faite si celui-ci ne faisait pas clairement apparaître ce qui relève de l'effort réel des donateurs, ce qui est réellement mobilisé de façon additionnelle grâce à l'intervention publique, et ce qui aurait été financé par ailleurs quel que soit le degré d'intervention publique. Cette distinction peut s'avérer compliquée en raison du nombre potentiellement important de facteurs déterminant une décision d'investir et de la faible incitation qu'une banque a à communiquer ce genre d'informations. La gouvernance du suivi statistique du CAD de l'OCDE devra s'assurer que le SPTDD ne soit pas un simple outil de communication et de marketing.

Bibliographie

- AFD, 2012. L'AFD et les partenariats public-privé - Du financement d'infrastructures au développement de services essentiels, AFD, Paris.
- Boussichas M. et Guillaumont P., 2014. Mesurer l'aide publique au développement: pourquoi et comment changer ?, Note brève B100, Ferdi, Clermont-Ferrand.
- Dettes & Développement, (2004. La dette face à la démocratie - Rapport 2003.
- Mirabile, M., Benn, J., & Sangaré, C., 2013. Guarantees for Development. OECD Development Co-operation Working Papers, N°11. OECD Publishing, , Paris.
- OCDE. 2012b. Proposal for clarification of concessional in character. DCD/DAC/STAT(2012)22.
- OCDE, 2013a. Directives convergées pour l'établissement des rapports statistiques du système de notification des pays créanciers (SNPC) et du questionnaire annuel du CAD. DCD/DAC(2013)15/FINAL, Paris.
- OCDE, 2013b. Guarantees for Development: Options for Data collection. DCD/DAC/STAT(2013)17, Paris.
- OCDE, 2014. Communiqué final – Réunion à haut niveau du CAD, 15-16 décembre 2014, OCDE, Paris.
- OCDE, 2016a. Communiqué final – Réunion à haut niveau du CAD, 19 février 2016, OCDE, Paris.
- OCDE, 2016b. Update on efforts to develop the TOSSD measurement framework, DCD/DAC/RD(2016)3/RD4, OECD
- OCDE, 2016c. TOSSD Compendium – Draft, for public consultation, OCDE, Paris.

“Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier? Quelle confusion! Sera-ce sur la justice? Il l'ignore.”

Pascal



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.

Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30