

FONDS SAOUDIEN POUR LE DÉVELOPPEMENT (FSD)

Bien que signataire de la Déclaration de Paris, la participation du Fonds saoudien pour le développement à l'enquête de Paris de 2006 sur le suivi a été limitée, du fait de l'absence totale de données disponibles.

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

Depuis sa création en 1975, le Fonds saoudien pour le développement (FSD) a engagé 26,6 milliards de rials saoudiens (SAR) et décaissé 21,6 milliards de SAR. En d'autres termes, les engagements annuels moyens de ce pays se sont élevés à 830 millions de SAR et les décaissements à 675 millions de SAR. Les engagements, et spécialement les décaissements, ont toutefois diminué par rapport aux années initiales. Alors qu'en 2005 les engagements s'élevaient à 802,63 millions de SAR (214 millions de USD), les décaissements bruts n'ont atteint en moyenne que 160 millions de SAR environ au cours des trois dernières années. Bien que ces chiffres excluent l'allègement de dette et les remboursements de prêts, ils ne représentent que 0,09 % du RNB saoudien de 2006.

Toutefois, comme le révèle tableau 1.1 ci-dessous, cela ne représente qu'une fraction des efforts d'aide au développement du Gouvernement saoudien. Selon les chiffres du CAD de l'OCDE, l'aide nette au développement de l'Arabie saoudite s'est élevée à 2 095 millions de USD en 2006. Cela équivaut à 0,72 % du RNB saoudien. Bien qu'il s'agisse d'une baisse par rapport à 2002 (de pas moins de 15 %), ce volume représente plus du double du chiffre de 2005, situé à 1 005 millions de USD.

Performances actuelles/récentes en termes de volume :

	2006	en % du RNB
Décaissements nets d'APD	2 094,7	0,72 %

Source : base de données OCDE/CAD, tableau 1
(pour calculer le % de RNB, le RNB saoudien de 2005 a été utilisé).

Cette différence s'explique par le fait que le Gouvernement saoudien concède également des prêts et des dons bilatéraux directs aux pays à faible revenu, en vue d'opérations d'appui budgétaire et de projets concrets. En outre, il apporte des contributions non négligeables aux institutions multilatérales (voir la section 4.3).

1.2. Volume prévu à l'avenir

En décembre 2007, l'Arabie saoudite s'est engagée à apporter 500-700 millions de USD à l'Autorité palestinienne.

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Le FSD est le principal fonds pour le développement du Royaume d'Arabie saoudite. Ayant commencé ses opérations en mars 1975, il finance des projets de développement dans les pays à faible revenu par le biais de prêts concessionnels. À la fin de 2005, le capital du FSD s'élevait à 31 milliards de SAR (8,64 milliards de USD).

Depuis avril 1999, le FSD utilise le « Programme d'exportations saoudien » pour financer les opérations de prêt, de cautionnement et d'assurance des produits de base saoudiens non pétroliers à l'exportation. Ce programme finance également les opérations impliquant les organismes étrangers (privés et publics) qui souhaitent importer des biens et services saoudiens.

2.2 Politiques et documents clés

Rapport annuel 2006, Fonds saoudien pour le développement (FSD, 2007)

Le rapport annuel du FSD offre des détails sur les 16 prêts approuvés dans l'année, ainsi que sur les projets auxquels ils sont associés. Il consacre également une vaste section aux activités du programme d'exportation saoudien.

Institutions arabes régionales et nationales pour le développement 2004 (Fonds de l'OPEP, 2004)

Ce document dresse le profil de toutes les grandes institutions arabes pour le développement, en décrivant notamment leurs engagements et décaissements de manière cumulative et pour la plus récente année, ainsi que leurs objectifs et leurs pratiques.

3) PAYS BENEFICIAIRES ET CRITERES D'ALLOCATION

3.1. Pays bénéficiaires

Engagements de prêts par pays en 2006

10 premiers pays	Millions de USD	% des engagements totaux
1. Yémen	62,7	23 %
2. Chine	48,7	18 %
3. Jordanie	30,0	11 %
4. Égypte	24,0	9 %
5. Bangladesh	21,9	8 %
6. Algérie	21,9	8 %
7. Rwanda	13,0	5 %
8. Maldives	12,0	4 %
9. Mali	10,0	4 %
10. Madagascar	8,5	3 %
Total	252,7	92 %

Source : FSD (2007).

En 2006, le Fonds saoudien n'a concédé des prêts qu'à 13 pays (1 de plus par rapport à 2005), les principaux bénéficiaires étant des pays arabes, sauf la Chine (voir le tableau 3.1a). Depuis 1975 toutefois, le FSD a concédé 395 prêts à 71 pays. De ce montant total, 47,27 % a été destiné à 41 pays d'Afrique ; 50,84 % à 25 pays d'Asie et

1,9 % à d'autres pays à faible revenu. En 2006, la répartition géographique des fonds a toutefois privilégié davantage l'Asie (voir le tableau 3.1b).

Ventilation au sein des différents groupes de pays bénéficiaires (pour 2006) :

Sur la base des engagements	Millions de USD	% de l'aide bilatérale totale
PMD	131,6	52,1 %
Autres PFR	0,0	0,0 %
Asie	167,8	66,4 %
Afrique subsaharienne	84,9	33,6 %

Source : FSD (2007).

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

Il n'existe aucune limitation géographique ou autre sur les activités du Fonds.

3.2.2. Critères d'allocation

Officiellement, il n'existe aucun critère d'allocation relatif aux ressources du FSD. Toutefois, le montant d'un prêt ne doit jamais dépasser 5 % du capital du FSD, tandis que l'encours du stock de prêts impayés pour un seul pays ne peut représenter plus de 10 % de ce capital (863,5 millions de USD). Par ailleurs, en matière de financement des exportations, le FSD ne finance aucune opération d'exportation dans laquelle le montant de sa participation est inférieur à 500 000 SAR.

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

Le FSD n'offrant que des prêts concessionnels, ses décaissements remplissent donc le critère minimum d'élément don pour être comptés comme APD. Leur élément don se situe en général autour de 35-40 %, bien qu'il puisse être plus élevé si les limites du pays en développement l'imposent sur le plan de l'orientation. Le tableau 4.1b illustre les modalités des prêts du FSD.

Modalités des prêts concessionnels du FSD :

Élément don (%)	?
Échéance (années)	10- 50 ans
Délai de grâce (années)	3 - 10 ans
Taux d'intérêt (%)	1 % - 4 %
Commission (%)	-
Devise	Rial saoudien

Source : FODI (2004).

Les PPTE signalent que la plupart des fonds qu'ils ont reçus du Fonds saoudien présentent des éléments dons de 35-50 %, la Gambie et le Mali rapportant les niveaux les plus élevés, tandis que d'autres déclarent que de nombreux prêts sont proches de l'élément don de 35 % selon la méthodologie du FMI.

4.2. Types d'aide

Le FSD prête assistance presque entièrement au titre de projets. Au cours des 30 dernières années, l'aide aux programmes n'a représenté que 3 % de son assistance totale (bien que le Gouvernement saoudien ait largement aidé les pays de manière bilatérale et hors projets, au titre de la BdP ou de l'aide budgétaire).

Le FSD assure également un allègement de la dette par le biais du rééchelonnement et de la consolidation des arriérés, tandis que le Gouvernement du Royaume d'Arabie saoudite se charge des opérations d'allègement de la dette. À la fin juin 2007, l'Arabie saoudite avait offert un allègement à 10 PPTE, pour un montant de 162 millions de USD (en valeur VAN de 2006 – voir l'IDA et le FMI 2007).

La focalisation du FSD sur les projets est confirmée par les PPTE, qui estiment que presque toute l'assistance est fournie sous forme de projets, à l'exception d'un seul pays (la Gambie), qui déclare que le Royaume d'Arabie saoudite lui prête une quantité non négligeable de soutien direct à la balance des paiements.

Le Fonds saoudien n'apporte presque aucune assistance technique, par ailleurs largement confiée à des consultants recrutés pour aider à implanter ou mettre en œuvre les projets. Selon les PPTE, généralement cette aide n'est ni menée par les pouvoirs public, ni propice au renforcement des capacités.

4.3. Canaux d'assistance

Le Gouvernement saoudien concède son aide par l'intermédiaire d'institutions internationales, principalement la BADEA, la BIsD et le Fond de l'OPEP, mais aussi à travers le FAD, l'IDA et le FIDA. En 2006, 45 millions de USD, soit 2,1 % du total de l'aide saoudienne, sont passés par des voies multilatérales.

Le FSD ne traite qu'avec les gouvernements, si bien que les PPTE signalent qu'une très forte proportion de son aide est inscrite à leur budget, à hauteur de près de 100 % en Éthiopie, en Mauritanie et au Mali et d'environ 75 % dans presque tous les autres pays. Toutefois, comme certains projets du FSD sont négociés directement avec les ministères sectoriels et que le financement du Gouvernement saoudien pour l'aide à la balance des paiements passe parfois par la Banque centrale ou d'autres organismes, il arrive qu'une partie des financements saoudiens soit hors budget dans de nombreux pays.

4.4. Secteurs et projets

Il n'existe aucune restriction concernant les secteurs bénéficiaires de l'aide du FSD. Ce dernier est particulièrement flexible dans le financement de projets jugés moins prioritaires par les donateurs de l'OCDE (notamment les routes, l'eau et le logement). En 2005, 75 % des prêts du FSD étaient destinés à ces secteurs. En 2006, le Fond a destiné un montant un peu plus élevé à l'éducation et à la santé, bien qu'il ait continué à concéder une large part de ses fonds aux transports et à l'eau (par le biais de projets multisectoriels) (voir le tableau ci-dessous).

Répartition des prêts par secteur (pour 2006) :

Sur la base des engagements de prêts	Millions de USD	% du total de prêts
Infrast. administrative et sociales	100,5	36,6 %
<i>Éducation</i>	48,5	17,7 %
<i>Santé</i>	51,9	18,9 %
<i>Eau et assainissement</i>		0,0 %
Infrastructures économiques	116,0	42,3 %
<i>Transports</i>	107,7	39,3 %
<i>Énergie</i>	8,3	3,0 %
Production	24,0	8,7 %
<i>Agriculture</i>	24,0	8,7 %
Activités multisectorielles	34,0	12,4 %
Total	274,5	100,0 %

Source : FSD (2007).

En théorie, les projets financés par le FSD font partie du plan de développement du pays emprunteur (tel que le DSRP). Les PPTE signalent que l'aide saoudienne est généralement bien alignée sur les secteurs et projets prioritaires (75 à 100 % en Éthiopie et en Gambie et plus de 50 % dans la plupart des pays). Ils apprécient particulièrement sa focalisation sur les routes et l'alimentation en eau.

4.5. Flexibilité

Le FSD ne finance pas les déficits budgétaires ou de la BdP, confiant cette tâche au Gouvernement saoudien. Cela lui laisse peu de flexibilité pour financer les pays contre les chocs extérieurs. Ce manque de flexibilité est corroboré par l'analyse des PPTE, qui mentionnent presque tous cet aspect.

4.6. Prévisibilité

Le FSD effectue des projections pluriannuelles indicatives de ses décaissements, selon le calendrier de décaissement des projets approuvés.

Les PPTE signalent toutefois que ces projections ne sont pratiquement jamais partagées avec eux, ce qui leur laisse l'impression qu'il n'existe pas de cadre de programmation pluriannuel. En dépit de cela, les PPTE accordent une note relativement satisfaisante au FSD en ce qui concerne l'alignement des décaissements sur les délais définitifs des projets (et donc les décaissements implicites projetés), la plupart des pays indiquant que les décaissements effectifs dépassent les 75 % de décaissements prévus.

4.7. Conditionnalité

Du fait que le FSD n'offre pas de soutien budgétaire ou à la BdP, il n'impose aucune condition macroéconomique ou sectorielle. La suspension des décaissements se produit uniquement si le pays présente des arriérés sur le remboursement de ses prêts. En conséquence, les PPTE estiment que les conditions de type politique du FSD ne sont pas encombrantes et qu'elles n'occasionnent pas de retards.

4.8. Dialogue politique

Le FSD ne prend pas part au dialogue de politique macroéconomique et aucun de ses décaissements n'est lié à l'état des relations avec le FMI ou la Banque mondiale. Il peut toutefois suspendre les nouveaux engagements envers les pays qui interrompent leurs relations avec les IBW.

L'analyse des PPTE vient confirmer cette thèse, la plupart des pays rapportant que le FSD n'établit aucun lien avec les décaissements des IBW (ex. la Gambie, le Mali et la Mauritanie), à l'exception des pays qui ont suspendu leurs relations avec les IBW à un moment donné. En outre, le FSD obtient une note relativement faible quant à sa participation au dialogue politique sur les priorités sectorielles, vu que seuls l'Éthiopie, la Gambie, le Mali et la Sierra Leone font état d'un certain degré d'implication.

5) PROCEDURES D'AIDE

5.1 Conditions préalables

L'étape initiale consiste en une demande de prêt formulée par le gouvernement emprunteur et comprenant une proposition de projet. Pour que le prêt entre en vigueur, le FSD exige l'avis juridique du pays emprunteur. Si le prêt est destiné à un autre organisme public, on sollicite également l'avis du conseiller juridique de cet organisme. Après réception et approbation de ces documents, le FSD envoie un message fixant la date d'entrée en vigueur du prêt.

En outre, le FSD exige généralement une contribution locale au fonds de contrepartie pour le projet. Dans le cas des nouvelles opérations de financement des exportations, le bénéficiaire local doit contribuer par avance au moins à 15 % de la valeur du contrat. Les PPTE signalent que dans la plupart des pays, les demandes de fonds de contrepartie constituent un problème de taille (sauf en Gambie et au Mali). L'emprunteur doit aussi souscrire un contrat d'assurance pour couvrir le projet.

Le FSD n'exécute pas directement les projets qu'il finance, mais il exige la désignation d'un organisme d'exécution public ou privé, clairement stipulé dans l'accord de financement. Cela exige parfois de créer une unité de mise en œuvre de projet.

Selon les PPTE, en règle générale les conditions préalables imposées par le FSD ne sont pas particulièrement nombreuses ni difficiles à respecter, sauf pour les fonds de contrepartie (particulièrement au Cameroun, en Éthiopie, en Gambie, au Mali, en Mauritanie et en Sierra Leone). En revanche, en général il faut prévoir plus de 3 mois pour remplir ces conditions.

5.2 Méthodes de décaissement

Le FSD utilise trois méthodes de décaissement :

- 1) *Paiement direct au fournisseur.* C'est la procédure la plus largement utilisée. Le FSD verse directement au fournisseur le montant exigé et certifié par le bénéficiaire ;

- 2) *Demande de remboursement.* Cette demande exige une preuve de paiement de l'emprunteur (avis bancaire, copie du chèque approuvée par une banque) ;
- 3) *Engagement spécial.* À la demande de l'emprunteur, le FSD peut verser des sommes, afin de rembourser les frais assumés par le bénéficiaire pour financer les opérations stipulées dans l'accord de financement. L'emprunteur versera une commission supplémentaire de 0,5 % pour tout engagement spécial contracté par le FSD.

Selon les PPTE, le FSD n'utilise pas les avances de paiement. Les retards occasionnés par les méthodes de décaissement ne sont toutefois pas trop graves, les retards les moins importants (moins de trois mois) étant rapportés par la Gambie, le Mali et la Mauritanie.

5.3 Procédures de décaissement

L'accord de prêt donne au FSD le droit de superviser la mise en œuvre du projet financé. Il prévoit également une clause obligeant le bénéficiaire du prêt à informer le FSD de tout nouveau développement susceptible d'influer sur le projet, ainsi que des dépenses en découlant. S'ajoute à cela un suivi fondé sur les documents exigés pour justifier les décaissements postérieurs du prêt. Le FSD exige que les dépenses du projet soient rigoureusement justifiées, conformément aux normes comptables généralement acceptées. Un rapport complet sur la mise en œuvre du projet doit être remis au FSD six mois après l'expiration de la période de mobilisation ou à toute autre date convenue avec le FSD. Ce rapport doit apporter des informations sur les éléments suivants : l'exécution du projet, les résultats des tests, le fonctionnement du projet, les avantages actuels et futurs en découlant, les performances de l'emprunteur en termes d'obligations contractuelles et si le but du prêt a été atteint.

Selon les PPTE, le FSD emploie quelques procédures de gestion financière publique, mais il exige l'utilisation de rapports comptables et financiers distincts.

5.4 Procédures de passation de marchés

En principe, l'acquisition de biens et de services financée par le FSD s'appuie sur les procédures internationales d'appel à la concurrence, mais celles-ci peuvent être omises par accord mutuel si les circonstances rendent une autre procédure plus adéquate. Pour en savoir plus sur les procédures d'appel à la concurrence, consultez les pages qui y sont consacrées sur le site Internet du FSD (voir FSD, 2007). En outre, il existe des directives produites en commun avec d'autres institutions d'aide arabes (Banque mondiale, 2005).

Les PPTE rapportent que les retards dus aux procédures de marché public semblent considérables (généralement entre 6 et 12 mois).

5.5 Coordination

En 1975, le « Groupe de coordination » était créé dans le but d'harmoniser les interactions opérationnelles entre les 8 institutions d'aide arabes, qui sont souvent co-bailleurs de fonds des mêmes projets. Les membres de ce Groupe sont : (i) la Banque islamique de développement (BIsD), (ii) le Programme du Golfe arabe pour les organisations de développement des Nations Unies (AGFUND), (iii) le Fonds arabe, (iv) la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA), (v) le Fonds de l'OPEP pour le développement international, (vi) le Fonds koweïtien pour le

développement économique arabe, (vii) le Fonds d'Abou Dhabi pour le développement économique arabe et (viii) le Fonds saoudien pour le développement. Le Groupe publie ses directives et procédures communes (répertoriées par la Banque mondiale, 2005). Leur adoption n'est pas obligatoire, mais il revient à chaque institution individuelle d'utiliser les directives au besoin. En général, ces dernières interviennent surtout lorsque les projets sont cofinancés entre organismes arabes (c'est-à-dire dans la plupart des cas).

Le FSD ne finance pas plus de 50 % du coût global d'un projet donné. En conséquence, il possède une politique claire de cofinancement avec d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux. En outre, le FSD et le Gouvernement saoudien sont extrêmement actifs dans la mobilisation de fonds d'autres pays membres de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) et des autres institutions de financement arabes, qui représentent ses partenaires de cofinancement les plus fréquents. En 2006, les cofinancements représentaient 40 % des engagements de prêts du FSD et 33 % du coût total des projets cofinancés, soit 108 millions de USD (FSD 2007). En 2006, les institutions de cofinancement étaient les suivantes : BADEA, Fonds de l'OPEP, Fonds islamique de développement et Fonds koweïtien.

Les PPTE signalent néanmoins que le FSD ne s'implique pas beaucoup dans le dialogue plus global au niveau des pays concernant l'harmonisation avec les autres donateurs et l'alignement sur les priorités des pays bénéficiaires.

Principales sources (*toutes les sources Internet ont été consultées les 13 et 14 avril 2008*)

Fonds de l'OPEP (2004) « Arab Regional and National Development Institutions 2004 », consulté sur www.opecfund.org/publications/arab_profile_2004/ProfileArab2004.pdf

FSD (2006) « The Saudi Fund for Development Annual Report 2005 », consulté sur www.sfd.gov.sa/english/Loan2005.htm

FSD (2007) « Bidding Page », consulté sur www.sfd.gov.sa/tech2004/index.htm

Banque mondiale (2005) « Harmonisation of Policies and Procedures within the Coordination Group of Arab and Islamic Donor Institutions and the OPEC Fund », consulté sur www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/IPPlans/OPEC%20Fund.pdf