

Le suivi des financements du développement : un premier bilan de la réforme de 2018. Encore un effort ?

Serge TOMASI



SERGE TOMASI, ancien Ambassadeur, ancien Directeur de l'Économie globale et des stratégies de développement au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

La réforme de la comptabilisation de l'aide publique au développement (APD) mise en œuvre à partir de 2018, conjuguée à la création du Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), représente une amélioration substantielle du suivi du financement du développement. Sur certains aspects, elle reste cependant au milieu du gué, et des marges de progrès demeurent.

► Une réforme nécessaire de la comptabilisation de l'APD pour mesurer l'effort des donateurs avec une plus grande rigueur

Un concept élaboré pour assurer le suivi de l'objectif chiffré de financement de l'APD établi par l'AGNU (0,7 % du RNB) visant à mesurer l'effort des donateurs

Le concept d'aide publique au développement (APD) a 55 ans. Il est né en 1969, le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ayant proposé pour la première fois une définition et une méthode de comptabilisation de l'APD. Cette « première » répondait à la demande de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) qui entendait fixer un objectif chiffré d'effort de solidarité internationale pour les pays industrialisés, en soutien au développement des nombreux pays alors enfermés dans la « trappe à pauvreté ». L'objectif emblématique de 0,7 % du revenu national brut (RNB) à consacrer à l'APD sera endossé par l'AGNU en 1971.

Cette définition n'a guère varié depuis. L'APD est en effet toujours définie comme « *tous les apports de ressources fournis aux pays et territoires figurant sur la liste des pays bénéficiaires de l'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :*

- *Une aide officielle, c'est-à-dire qui émane d'organismes publics, y compris les États et leurs collectivités territoriales, ou d'organismes agissant pour leur compte ;*
- *Finançant des opérations qui doivent en outre :*
 - 1) *avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement et*
 - 2) *être assorties de conditions favorables en comportant un élément de libéralité ».*

À l'origine, cet effort de libéralité devait être au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actua-

lisation de 10 %), taux identique quel que soit le niveau de revenu du pays bénéficiaire.

Un concept précisé au fil du temps...

Au fil des ans, le périmètre de l'aide a été précisé, notamment par : 1) l'exclusion des aides militaires, à quelques exceptions près (coût d'utilisation des forces armées pour acheminer l'aide humanitaire, actions de formation ou de conseil des forces de sécurité en matière de respect des droits humains, formation des forces de sécurité intérieure et de protection civile, opération de maintien de la paix à hauteur de 15 %) ; 2) par l'inclusion des dépenses d'énergies nucléaire civile, de développement culturel, des dépenses liées à l'accueil des réfugiés ou des étudiants originaires d'un pays en développement (PED), des dépenses administratives de gestion de l'aide, et enfin des opérations d'annulation de dette.

Ce système de suivi de l'APD est par ailleurs complété par une liste limitative de pays éligibles, définie par référence à un plafond de RNB par habitant (12 695 USD actuellement). Il prévoit un système de gradation (exclusion de la liste) dès lors que le revenu par habitant dépasse pendant trois années successives ce plafond. Cette liste comptait, en 2023, 141 pays dont 46 pays les moins avancés (PMA), 2 pays à faible revenu (PFR) non-PMA et 93 pays à revenu intermédiaire (PRI), dont 57 pays à revenu intermédiaires de la tranche supérieure (PRITS).

... mais des lacunes du fait d'une méthode de comptabilisation des prêts intégrant le capital et basée sur un taux d'actualisation très généreux pour les donateurs

Cette métrique présentait cependant des lacunes qu'il était devenu indispensable de corriger : en premier lieu, l'APD mélangeait depuis l'origine des dons et des prêts concessionnels, en comptabilisant le capital de ceux-ci. Du fait d'un taux d'actualisation très généreux (taux fixe de 10 %), et de la tendance baissière des taux dans la dernière décennie, le système rendait les comparaisons des efforts des donateurs difficiles, voire

tendancieuses, en avantageant ceux qui allouaient beaucoup de prêts, avec un coût budgétaire faible voire nul. Par ailleurs, étant calculé en flux net (les versements bruts d'APD d'une année N étant défalqués des remboursements des prêts accordés dans le passé et arrivant à échéance), ce mode de comptabilisation aboutissait à rendre illisible l'APD dont le volume en année N pouvait être profondément altéré par les remboursements de capital de prêts alloués parfois des décennies auparavant du fait de l'allongement des périodes de grâce. De ce fait, il pouvait avoir un effet désincitatif, les gouvernements d'aujourd'hui étant comptables de décisions parfois prises par de lointains prédécesseurs. Enfin, il pouvait, comme dans le cas français, conduire à de graves distorsions dans l'allocation géographique et sectorielle de l'aide : du fait de la pression existante sur le volume global de l'APD, il pouvait induire une préférence pour les prêts concessionnels (du fait de leur faible coût budgétaire à court terme), alloués de préférence aux pays à revenus intermédiaires et aux secteurs productifs, au détriment des subventions généralement ciblés sur les pays à faibles revenus et/ou les secteurs sociaux. Cet élément n'a pas été sans effet, par exemple, sur l'important recul de la France dans le classement des principaux donateurs des pays sahéliens, tous PMA, au profit d'une forte progression de l'APD française dans les pays à revenus intermédiaires d'Asie.

La réforme introduite en 2018 avait pour premier objectif de renforcer la fiabilité de la mesure de l'effort national des donateurs en recentrant l'APD sur l'équivalent-don, au plus près de l'effort budgétaire des donateurs. Il s'agissait aussi de favoriser un meilleur ciblage de l'APD sur les pays pauvres, là où son efficacité marginale est la plus élevée du fait des handicaps structurels de développement de ces pays, largement exclus de l'accès aux marchés financiers.

À partir de 2018, pour les prêts, seul l'équivalent-don est pris en compte dans le calcul de l'APD de l'année de versement. *A contrario*, quand le

capital du prêt vient en remboursement, ce flux n'est plus déduit de l'APD nette du donateur.

Par ailleurs, l'équivalent-don¹ est désormais apprécié différemment selon le niveau de développement du pays bénéficiaire : l'élément de libéralité doit d'être au moins 45 % pour les prêts bilatéraux aux PFR (avec un taux d'actualisation de 9 %), de 15 % pour les pays à revenu intermédiaires de la tranche inférieure (PRITI) (avec un taux d'actualisation de 7 %) et d'au moins 10 % pour les PRITS (avec un taux d'actualisation de 6 %).

Si le recours à l'équivalent-don constitue un réel progrès, la réforme de la comptabilisation des prêts concessionnels en APD est cependant restée imparfaite en conservant la référence à un coût fixe de référence pour tous les donateurs alors même que ceux-ci n'empruntent pas tous au même taux. De ce fait, cette méthode perd de sa pertinence en s'éloignant d'une réelle mesure des efforts de chacun.

Proposition 1

Modifier la méthode de valorisation des prêts en APD en indexant le coût de référence de la ressource sur le taux de marché effectif payé par le pays donateur selon une périodicité à déterminer (tous les ans ou tous les trois ans).

► La création d'un indicateur de mesure du financement du développement : le TOSSD

L'APD avait été initiée pour offrir à la communauté internationale un indicateur de mesure de l'effort des pays donateurs au regard de

1. L'élément-don d'un prêt est calculé par différence entre la valeur faciale du prêt (ou valeur nominale au jour de son décaissement) et la somme de tous les paiements que devra effectuer l'emprunteur, somme actualisée à la valeur du jour de décaissement.

leur PIB, en cohérence avec l'objectif défini par l'AGNU des 0,7% du RNB. Ce faisant, il n'a jamais constitué un indicateur fiable de la mesure des financements du développement du fait de ses nombreuses limites : restreint aux pays membres du CAD pour l'essentiel, il exclut par définition tous les financements non concessionnels (prêts, prises de participation, mécanismes de garantie...) et tous les financements alloués par des pays non membres du CAD, notamment à travers la coopération sud-sud. *Dès lors, la réforme de 2018 poursuivait un second objectif, à savoir la création, à côté de l'APD, d'un nouvel indicateur permettant de mesurer les financements publics totaux du développement durable, le TOSSD.*

Mesurer l'ensemble des financements du développement durable, y compris le financement des BPM

Suivi depuis les données 2019, le TOSSD se décompose en deux piliers principaux, complétés par une catégorie spécifique de financement. Le premier pilier recense les financements du développement transfrontaliers, alloués à des PED figurant sur la liste du CAD, concessionnels ou pas, par des pays donateurs ou par des organisations internationales (OIs) à travers la coopération nord-sud, sud-sud ou triangulaire. Le second pilier entend, quant à lui, assurer le suivi des financements alloués aux biens publics mondiaux (BPM) ou régionaux (BPR) et aux OIs, concessionnels ou pas, y compris sans flux transfrontaliers. Enfin, une troisième série de flux est suivie, comme dans l'APD : les flux de financements privés mobilisés grâce à l'appui d'instruments publics. Ils sont isolés dans une troisième catégorie, hors des deux piliers, par souci de transparence.

Ce nouvel indicateur présente bien des atouts au regard de l'APD, notamment :

- **Sa plus grande exhaustivité :** 1) en cherchant à recenser le plus grand nombre possible de donateurs bien au-delà des donateurs traditionnels membres du CAD (alors qu'on compte 32 pays membres du CAD, 56 pays et territoires, plus 65 OIs ont fourni des déclarations pour le

dernier rapport publié sur le TOSSD parmi lesquels le Brésil, l'Indonésie, le Chili, le Costa Rica, le Pérou, la Thaïlande...); 2) en appréhendant les flux de coopération sud-sud, et; 3) en collationnant les données relatives à tous les financements publics, concessionnels ou pas.

- **Une volonté de valoriser une perspective des pays bénéficiaires :** ainsi à travers la règle de valorisation des apports en nature au prix des pays receveurs (et non pas au coût réel supporté par le donateur comme dans l'APD) ou de la mesure des apports multilatéraux à l'aune des versements effectifs des OIs (et non plus comme dans l'APD à travers la mesure des contributions relatives des donateurs à ces OIs). Dans la même veine, la volonté affichée (décision de mai 2024) de mettre en place, à terme, un système de déclaration des financements reçus au niveau des pays bénéficiaires permettant de procéder à des rapprochements avec les déclarations des donateurs, constituerait un progrès notable renforçant encore cette prise en compte de la perspective des pays receveurs.

- **Un objectif d'intégrer à terme la vulnérabilité dans les critères d'éligibilité :** il s'agit d'établir, à terme, une liste de pays éligibles au TOSSD qui se distinguerait de la liste du CAD, focalisée sur le seul niveau de revenu par tête, en intégrant un critère de vulnérabilité en complément de ce revenu par tête (décision prise lors de la dernière réunion d'Oslo en mai 2024).

Renforcer la crédibilité et l'impact du TOSSD

Le TOSSD, malgré les progrès significatifs apportés à l'amélioration du suivi du financement du développement, présente cependant un inconvénient majeur. En effet, à la faveur de la subdivision du pilier 2, il a été décidé de créer un pilier 2B recensant les financements aux BPM qui ne se traduisent pas par un flux transfrontalier : outre les dépenses traditionnelles déjà intégrées dans l'APD (accueil de réfugiés ou d'étudiants en pro-

venance des PED sur le territoire du pays donateur), des dépenses nationales ont été ajoutées, notamment en faveur du climat : efforts faits pour la préservation des forêts situées sur le territoire national, subventions à l'achat de véhicules électriques, etc. Si ces dépenses participent incontestablement de la décarbonation des économies et des efforts globaux d'atténuation, on s'éloigne ici dangereusement des dépenses dédiées au financement de la croissance économique ou d'amélioration des conditions de vie des populations dans les PED. Ce faisant, on risque de créer une confusion et d'altérer la confiance dans l'indicateur, à l'opposé de l'objectif recherché, même si on comprend la volonté de coller autant que faire se peut à l'agenda 2030 et aux objectifs de développement durable (ODD).

Face à ce dilemme, **notre proposition viserait donc à revoir le critère de différenciation des deux piliers en fonction non pas de l'existence d'un flux transfrontalier, mais exclusivement en fonction de la finalité du financement.** Seraient ainsi répertoriés dans le pilier 1 tous les financements destinés à aider au développement économique ou à l'amélioration des conditions de vie dans les PED, y compris les financements non concessionnels ou réalisés sur le territoire du pays donateur (accueil des réfugiés ou étudiants en provenance de PED, financement de la recherche dédiée, par exemple, en agriculture tropicale). À l'opposé seraient répertoriés, dans le pilier 2, tous les financements alloués prioritairement à la préservation d'un bien public mondial ou régional, quelle que soit sa localisation, sur le territoire d'un pays donateur ou celui d'un PED. Ainsi, en matière de lutte contre le réchauffement climatique, tous les programmes d'atténuation, visant en priorité à réduire les émissions de gaz à effet de serre, seraient inclus dans ce second pilier, y compris lorsqu'ils sont réalisés dans un PED. En effet, la finalité première d'un projet d'atténuation n'est pas le développement du pays où il est réalisé, mais bien de participer à l'effort global d'atté-

nuation du réchauffement climatique. C'est la raison même qui explique que les projets d'atténuation sont très largement réalisés dans des pays à revenu intermédiaire où leur efficacité marginale est maximale : c'est ainsi que, selon le dernier rapport de l'OCDE, 70 % des financements publics du climat des pays donateurs alloués aux PED étaient concentrés sur des PRI en 2022, les PRF ne mobilisant que 10 % de cette finance climat. Or plus de 60 % de la finance climat reste ciblée sur des programmes d'atténuation, les projets d'adaptation ne concentrant que 28 % des financements malgré une progression ces dernières années.

Proposition 2

Revoir la catégorisation des piliers du TOSSD sur la base du critère de la finalité du financement pour concentrer dans le pilier 1 tous les financements alloués au développement des PED et dans le pilier 2 toutes les dépenses de financement des BPM et BPR, quel que soit leur localisation, et notamment toutes les dépenses d'atténuation en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Cette concentration des financements climat sur les PRI ne peut que renforcer la crainte des pays pauvres d'un détournement, à terme, des financements du développement au profit du financement des BPM, et notamment du climat qui domine aujourd'hui largement l'agenda international. C'est toute la question de l'additionnalité supposée de la finance climat, revendiquée avec constance depuis le début des COP climat par les pays à faible revenus, et reconnue comme un principe intangible dans toutes les COP, notamment l'Accord de Paris, de 2015, sur le climat. Cet engagement est fondamental car il conditionne l'adhésion des pays à faible revenus et des petits États insulaires en développement (PIED) aux engagements internationaux pour le climat.

La clarification proposée ci-dessus dans la définition des piliers 1 et 2 du TOSDD permettrait un premier progrès dans le suivi de cet engagement emblématique, en proposant une démarcation claire entre les financements alloués au développement des pays pauvres au sens strict, et le financement des BPM bénéficiant à tous. Il n'est cependant pas suffisant pour garantir un financement adéquat du développement. La mesure de l'additionnalité étant un défi qui semble difficile sur un plan méthodologique², la solution nous semble passer aujourd'hui par **la fixation d'objectifs de financement ambitieux du développement, marquant la volonté de la communauté internationale de ne pas sacrifier cette ambition (du développement des pays pauvres) sur l'autel de la nouvelle priorité climatique**. En effet, la dynamique des négociations climat doit conduire à l'établissement d'un nouvel objectif quantifié de financement climat à la prochaine COP, en décembre 2024. Pour s'assurer que la réalisation de cet engagement ne se fera pas au détriment du développement, il nous semble indispensable de l'équilibrer par la fixation de nouveaux engagements sur le financement du développement.

Compte tenu des données présentées ci-dessus sur la répartition de la finance climat, montrant la très faible part allouée aux PFR (catégorie qui recoupe aujourd'hui largement celle des PMA, à l'exception de deux pays), une première proposition viserait à réévaluer l'engagement pris par les pays donateurs de consacrer 0,15 % de l'APD aux PMA. Cet engagement pourrait être porté à 0,25 % du RNB. Cette évolution paraît d'autant plus justifiée que c'est précisément dans ces pays que l'APD présente l'efficacité marginale la plus

élevée, compte tenu de la faiblesse de l'épargne disponible dans ces pays et de leurs grandes difficultés d'accès aux marchés financiers et aux investissements directs étrangers.

Proposition 3

Relever l'engagement de consacrer 0,15 % de l'APD aux PMA à 0,25 % du RNB des pays donateurs.

Une seconde proposition viserait à fixer un objectif agréé au financement du développement (pilier 1 du TOSDD révisé) pour l'ensemble des pays présentant des déclarations. Un tel engagement permettrait de concrétiser la volonté de tous les pays de contribuer à la réduction des inégalités internationales de revenus, selon leurs capacités, et donc d'asseoir l'idée d'une contribution générale, mais différenciée, au développement des pays pauvres.

Proposition 4

Proposer un objectif chiffré de financement du développement pour le pilier 1 du TOSDD, à priori défini par rapport au RNB des pays.

Ces deux propositions pourraient utilement être présentées par la France et/ou l'Union européenne à la prochaine conférence sur le financement du développement des Nations unies.

2. Il n'existe pas à ce jour une méthode objective et agréée permettant de mesurer cette additionnalité. Les défis sont en effet nombreux : comment faire une réelle distinction entre un projet de développement et un projet d'adaptation au changement climatique ? Quelle référence prendre en matière d'APD pour mesurer l'additionnalité : l'objectif de 0,7 % atteint seulement par 5 donateurs ? Le niveau d'APD de 1992 ou 2009 ou 2015 ? Comment calculer le surcoût d'un projet de développement généré par le recours à une technologie décarbonée par rapport au coût du même projet utilisant des processus traditionnels ? Cette dernière méthode est-elle pertinente alors que la communauté internationale s'est engagée depuis une décennie sur un agenda de développement durable ?



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 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

