

Auteurs Thomas Melonio,
Jean-David Naudet, Rémy Rioux

OCTOBRE
2024 | N° 14

Deux poids, deux mesures pour le financement du développement

2^e DRAFT

Policy Paper

Sommaire

Résumé exécutif	3	2.2 – Le <i>Total Official Support for Sustainable Development</i> (TOSSD)	21
Introduction	7	2.3 – Une mesure qui peine encore à s'imposer	22
1. L'aide publique au développement comme mesure de l'effort de solidarité internationale	11	2.4 – À la recherche non aboutie d'une perspective receveur	24
1.1 – Un concept hybride très récemment clarifié	12	2.5 – Une mesure du volume des transferts financiers résultant des politiques publiques internationales pour le développement	26
1.2 – Entre efforts et apports : des compromis statistiques successifs	12	3. Bâtir progressivement un nouveau système de « poids et mesures »	29
1.2.1 – <i>La comptabilisation des transferts en nature</i>	13	3.1 – Clarifier et ordonner la mesure du financement du développement	30
1.2.2 – <i>La comptabilisation des apports multilatéraux</i>	13	3.2 – Achever de redéfinir l'APD comme la mesure globale des efforts de solidarité internationale	30
1.2.3 – <i>La comptabilisation des prêts</i>	14	3.3 – L'I-ISD comme mesure de l'impact financier des politiques publiques pour le développement	31
1.2.4 – <i>La comptabilisation des instruments bilatéraux en faveur du secteur privé</i>	14	3.4 – Des processus d'évaluation de la qualité et de l'alignement des investissements aux priorités du développement	32
1.3 – La bascule inachevée vers une mesure des efforts de solidarité	15	Conclusion	35
1.3.1 – <i>Des flux financiers à l'équivalent-don</i>	15	Résumé des conclusions	38
1.3.2 – <i>Du développement à la solidarité internationale</i>	16	Bibliographie	40
1.4 – L'APD comme effort de solidarité internationale : un concept plus cohérent mais plus étroit	17		
2. Mesurer le financement du climat et du développement durable au-delà de l'APD	19		
2.1 – Panorama des mesures existantes	20		

Résumé exécutif

La question du financement international du développement et du climat est aujourd'hui au-devant de la scène, notamment à l'approche des COP29 et 30 et de la Conférence FfD4 de Séville mi-2025. Or, la communauté internationale dispose de peu de mesures adaptées et partagées qui permettraient de fonder les bases d'une politique globale dans ce domaine, notamment à partir de normes précises d'éligibilité, de fixation de cibles et d'évaluation du chemin parcouru. L'aide publique au développement (APD) reste de loin, en dépit de ses limites reconnues, la métrique de mesure la plus connue et utilisée, notamment dans le débat public et démocratique.

Le "*Total Official Support for Sustainable Development*" (TOSSD) et les différents agrégats de la finance climat se sont plus récemment ajoutés à l'appareillage utilisé par la communauté du développement, mais sans donner lieu jusqu'à présent à un dispositif normé, clarifié et complémentaire permettant de fonder une politique publique globale et le jeu clair d'incitations qui s'y attacheraient.

Le propos de ce *Policy Paper* est de revisiter ces différents concepts afin de dégager une série de propositions et pistes de travail qui permettraient de les faire évoluer vers une architecture cohérente de mesure du financement du développement.

Sous le double effet de la comptabilisation en élément-don des prêts concessionnels, puis des instruments d'appui au secteur privé d'une part, et de l'inclusion pour des montants très significatifs de dépenses internes aux donateurs d'autre part, l'APD est passée progressivement d'une mesure des apports concessionnels aux pays au développement à une mesure s'approchant des efforts budgétaires que les pays donateurs consacrent à la solidarité internationale. Cette évolution aboutit à une APD/ESI (effort de solidarité internationale) adaptée au suivi de cibles financières définies en fonction du RNB des pays donateurs, et utile au débat public. Mais parallèlement, cette APD/ESI s'est éloignée des besoins réels de financement des pays receveurs, en particulier par l'inclusion dans son périmètre de nombreuses dépenses n'ayant pas lieu dans les pays éligibles à l'APD. De surcroît, elle ne prend pas en compte la finance non suffisamment concessionnelle et les multiples effets d'entraînement et de levier de l'action publique, en premier lieu, la mobilisation des flux privés.

Un second agrégat doit ainsi être ajouté à l'APD pour constituer un tableau de bord du financement du développement. Celui-ci pourrait être extrait du TOSSD, qui sous sa forme actuelle de piliers multiples, se révèle très ambitieux mais complexe, en cherchant notamment à agréger l'ensemble des dépenses mondiales de toute nature contribuant aux biens publics globaux, pour mobiliser la communauté internationale du développement.

Ce *Policy Paper* propose le concept de I-ISD (*International Investment for Sustainable Development*) qui mesurerait, en termes bruts et nets, l'ensemble des flux financiers transfrontaliers issus des politiques publiques internationales en faveur des ODD, y inclus les flux non concessionnels et les flux privés mobilisés. Cet agrégat mesuré par pays receveur s'articulerait avec les travaux des plateformes locales / *country platforms* en cours de constitution dans plusieurs pays et dont il pourrait constituer une des dimensions. Au plan pratique, cet agrégat s'appuierait sur la méthode de recensement de la finance climat en l'élargissant aux ODD.

La double mesure APD/ESI et I-ISD, mesurant les efforts consentis d'une part et les flux réellement transférés et alignés d'autre part, pourrait être de nature à fonder une politique publique globale de financement du développement.

Ce dyptique pourrait également être décliné pour le seul objectif climatique en un ESI climat, élément-don des politiques internationales climatiques, et un I-ISC, sous-ensemble de l'I-ISD ayant un co-bénéfice climat, très proche de l'actuel « financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés », et qui serait suivi dans le cadre du futur NCQG (*New Collective Quantified Goal*).

La double mesure proposée pour le financement du développement s'accommoderait d'aménagements statistiques limités par rapport aux mesures actuelles. Des propositions sont faites pour rapprocher encore l'APD d'une réelle mesure des efforts budgétaires de solidarité internationale. L'I-ISD pourrait également élargir la mesure faite par le TOSSD de la mobilisation des flux privés à un certain périmètre de flux publics, notamment à travers les banques publiques de développement rassemblées dans le mouvement *Finance in Common* (FiCS).

Les évolutions souhaitables pourraient être plus importantes en termes de périmètre des donneurs et des receveurs. L'APD/ESI devrait progressivement élargir ses contributeurs aux nombreux pays, au-delà des donneurs traditionnels, qui consacrent des efforts budgétaires à la solidarité internationale pour le développement. Une règle d'allocation de l'APD/ESI protégeant les intérêts les plus vulnérables devrait être définie, à partir des cibles pour les pays

les moins avancés (PMA) aujourd'hui. La vocation de l'I-ISD serait sans doute de se départir, à terme, de la dichotomie entre pays développés et pays en développement pour intégrer l'ensemble des flux transfrontaliers issus de l'action publique finançant les ODD.

La proposition de double mesure APD/ESI et I-ISD, même déclinée sur le sujet climatique, clarifierait les dispositifs existants. Au-delà, deux perspectives plus nouvelles devraient compléter l'architecture de la mesure du financement international du développement.

La première serait la construction partagée de véritables perspectives receveurs, à partir des plateformes nationales, fondées sur les systèmes d'information locaux et donnant place à une priorisation des ODD en ligne avec les stratégies nationales. La seconde, transverse, serait la construction multi-acteurs d'un filtre de qualité, fondé sur l'alignement ODD, qui pourrait qualifier au niveau international la compatibilité de l'ensemble de ces financements aux objectifs de développement durable.

Introduction

L'urgence climatique, l'adoption des ODD, ainsi que les reconfigurations Nord-Sud ont remis la question du financement international du développement au-devant de l'attention mondiale. Ce thème a ainsi été l'objet du Sommet pour un Nouveau Pacte financier mondial en juin 2023 à Paris, qui a donné lieu au Pacte de Paris pour les Peuples et la Planète (4P). Il est au cœur de l'agenda dit de Bridgetown et des travaux du G20. Ce sujet sera à nouveau débattu à l'été 2025, par ailleurs date d'échéance des engagements financiers actuels sur le climat, lors du Sommet « Addis + 10 » à Séville. Les forums internationaux, qui sont l'occasion de suivre les engagements et de définir des objectifs, font régulièrement le constat de l'urgence et de l'envergure des besoins d'investissements globaux, impatience traduite dès 2015 par le slogan "*from billions to trillions*". Ainsi le document *The triple Agenda* (G20 2023) préparé par un groupe d'experts indépendants pour le Sommet du G20 en Inde établit à 3 000 milliards de dollars (USD) le besoin annuel d'investissement pour la réalisation des ODD dans les pays en développement (hors Chine), dont 1 000 milliards USD d'investissements internationaux parmi lesquels 500 milliards USD d'origine publique.

Face à cette situation, les mesures du financement international du développement, sur lesquelles peut se baser l'exercice « politique » d'évaluation du chemin parcouru et de fixation de cibles à atteindre, sont peu nombreuses, souvent contestées et ne sont pas adaptées à l'ampleur des défis et aux attentes des différentes parties. Le jeu d'incitations qui en découle est devenu incertain et inadapté aux enjeux du siècle.

En dépit de ses limites, qui font l'objet de critiques fortes et répétées^[1], l'aide publique au développement (APD) reste de loin la métrique de mesure du financement du développement la plus connue et la plus utilisée, notamment dans le débat public et démocratique. La « finance climat », puis le "*Total Official Support for Sustainable Development*" (TOSSD) se sont ajoutés plus récemment aux mesures du financement du développement, avec l'objectif, pour ce dernier indicateur, d'élargir l'étroite focale de l'APD à l'ensemble des ODD, à un périmètre d'instruments financiers plus large et à la coopération Sud-Sud. Avec désormais un peu de recul, le constat est toutefois que cette métrique du TOSSD ne s'est pas encore imposée dans le débat public ni dans les échanges internationaux. On pourrait ajouter à l'analyse les multiples référentiels dits ESG – pour environnemental, social et de bonne gouvernance –, nés dans la sphère financière privée, mais qui gagnent également le champ du financement du développement et ses institutions.

[1] Voir par exemple Melonio et al. (2022) pour une revue récente des débats sur l'APD.

L'hypothèse de départ de cet article est que les mesures du financement du développement doivent, pour être utiles en termes de mobilisation pour le développement, représenter des concepts clairs, statistiquement mesurables et interprétables dans le débat public par les responsables politiques et les opinions publiques. Seul ce type de mesure peut se voir assigner des cibles pertinentes et servir de base à des engagements mobilisateurs et à un suivi de la part des parties prenantes. Cela n'a historiquement pas toujours été le cas pour l'APD et ne l'est assurément pas encore, ni pour la finance climat, ni pour le TOSSD.

La première partie de l'article analyse comment l'APD, au départ conçue comme un concept hybride, est progressivement devenue une mesure approchée de l'effort financier des donateurs de l'OCDE. C'est à la fois ce qui fonde sa « notoriété », en partie bâtie autour de sa cible de 0,7 % du RNB des pays donateurs, et aussi ce qui limite sa pertinence pour évaluer plus largement les questions de financement du climat et du développement.

La deuxième partie examine le TOSSD, lui aussi destiné à l'origine à concilier et intégrer différentes dimensions du financement du développement, sous forme d'une mesure à plusieurs piliers. À travers la revue des atouts, mais aussi de certaines limites du TOSSD, l'article tente d'éclairer les raisons de son écho limité jusqu'à présent. Pourtant cet agrégat, simplifié, clarifié et sans doute renommé, pourrait mesurer l'impact financier de l'action des institutions internationales de développement en faveur des ODD dans les pays en développement, et ainsi, devenir non seulement un agrégat statistique, mais surtout l'indicateur montrant la mobilisation publique internationale pour les ODD, en se voyant assigner des cibles et des objectifs et replacé dans le cadre des plateformes pays / *country platforms* en cours de structuration.

Une troisième partie conclusive préconise de retenir et de piloter une double mesure du financement public international du développement portant, d'une part, sur l'effort de solidarité internationale et d'autre part, sur l'impact financier de l'ensemble des acteurs du développement dans chaque système financier national. Cette partie contient des propositions de réformes concrètes ou de voies d'évolution pour adapter les mesures existantes d'APD et de TOSSD à cette double métrique.

Ce *Policy Paper* franchit enfin un pas supplémentaire en concluant sur les autres dimensions qu'il reste à explorer pour compléter ces métriques : la construction d'une véritable « perspective receveur » du financement international du développement et un élargissement aux flux d'investissements mobilisés en faveur des ODD. Dans ces deux cas, c'est un nouveau concept qu'il s'agit de développer, celui d'alignement des investissements à une grille d'objectifs : alignement aux priorités nationales pour dessiner une perspective receveur et alignement aux ODD pour déterminer des investissements privés et locaux contribuant positivement au développement et aux biens publics mondiaux, selon des critères de qualité agréés collectivement entre acteurs publics et privés.

**1.
L'aide publique
au développement
comme mesure
de l'effort
de solidarité
internationale**

1.1 – Un concept hybride très récemment clarifié

Le concept d'aide publique au développement (APD) a été adopté par le CAD de l'OCDE en 1969. Sa définition a été précisée en 1972 et est presque restée inchangée sur le fond depuis lors. Les flux d'APD sont constitués des : « *apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires de l'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :*

- *émaner d'organismes publics, y compris les états et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;*
- *et sachant que chaque opération doit en outre :*
 - *avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ;*
 - *et être assortie de conditions favorables. »*

(Aide publique au développement : définition et champ couvert – OCDE (oecd.org)).

Cette définition établit le périmètre des flux d'APD : il s'agit de ressources hors marché, d'origine publique et dont l'objet principal est le développement des pays bénéficiaires.

Jusqu'à très récemment, cette définition semblait également proposer un compromis entre la mesure d'un flux de ressources et la mesure d'un niveau de « générosité », que l'on qualifiera plutôt d'« effort » par la suite : l'APD est bien considérée comme l'agrégation de flux de ressources à destination des pays en développement, mais en se limitant aux seuls flux « assortis de conditions favorables » définies de façon normative.

L'APD ambitionnait ainsi de mesurer à la fois le niveau d'effort des pays donateurs pour le développement et le volume des flux publics reçus par les pays bénéficiaires. En témoigne par exemple l'objectif de 0,7 % du RNB des pays donateurs qui au départ était doublement légitimé par un niveau à la fois ambitieux et atteignable d'accroissement des efforts des pays donateurs, mais aussi par un volume

de financement compatible avec les besoins d'investissements non couverts par l'épargne intérieure des pays bénéficiaires (Clemens et Moss 2005).

Cette ambiguïté n'a été levée qu'en 2024. L'OCDE distingue désormais les flux d'APD, qui correspondent toujours à la définition donnée ci-dessus, et l'APD équivalent-don qui représente une mesure du niveau de subvention contenu dans ces flux d'APD, qualifiée de mesure d'effort des donateurs. Quand on parle sans autre précision d'APD, c'est de l'APD équivalent-don dont il est question. Une bonne compréhension des enjeux de mesure du financement du développement nécessite de reconstituer le long chemin qui a abouti à cette récente clarification.

1.2 – Entre efforts et apports : des compromis statistiques réussis

L'opinion publique se représente souvent l'aide au développement à l'image d'un don budgétaire d'un pays donneur à un pays receveur. Dans ce cas, ce qui est donné est égal à ce qui est reçu, autrement dit l'effort financier du donneur et l'apport de ressources au receveur sont équivalents.

La réalité est bien plus complexe et ces dons financiers directs et sans intermédiaire ne représentent qu'une minorité des apports financiers publics reçus par les pays en développement. Dans la plupart des cas, l'effort financier du donneur et ce qui est réellement reçu par le receveur sont distincts, ce qui est source d'ambiguïtés depuis les origines de l'APD. On parlera ci-dessous d'effort financier à la source et d'apport à destination pour les distinguer. Ce dernier élément peut par ailleurs s'apprécier en flux bruts ou nets des remboursements opérés par le receveur.

Pour arbitrer entre ces différentes approches, la communauté des donateurs a dû recourir selon les instruments utilisés à des conventions statistiques spécifiques pour mesurer l'APD.

1.2.1 – La comptabilisation des transferts en nature

Un don en nature soulève une question relative au choix du mode de valorisation. Pour comptabiliser en APD la mise à disposition d'un expert d'un pays donneur auprès de l'administration d'un pays receveur, plusieurs options sont *a priori* défendables : une valorisation au coût réel de l'expert tel que supporté par le donneur, soit l'effort d'aide consenti, ou à la valeur de remplacement local ou international de son expertise^[2]. Une valorisation à la valeur de remplacement local serait par exemple plus proche d'une mesure de l'apport réellement reçu par le bénéficiaire. Une question du même ordre se pose pour les aides en nature : alimentaire, vaccinale, etc.

Bien que ces instruments (assistance technique, aide alimentaire) constituaient des composantes importantes de l'APD à ses débuts, il ne semble pas que cette question de valorisation ait suscité des débats nourris au sein de la communauté de l'aide. L'option retenue a été dès le départ celle de l'effort consenti, soit la valorisation par les coûts complets supportés par le donneur, sans changement à ce jour.

1.2.2 – La comptabilisation des apports multilatéraux

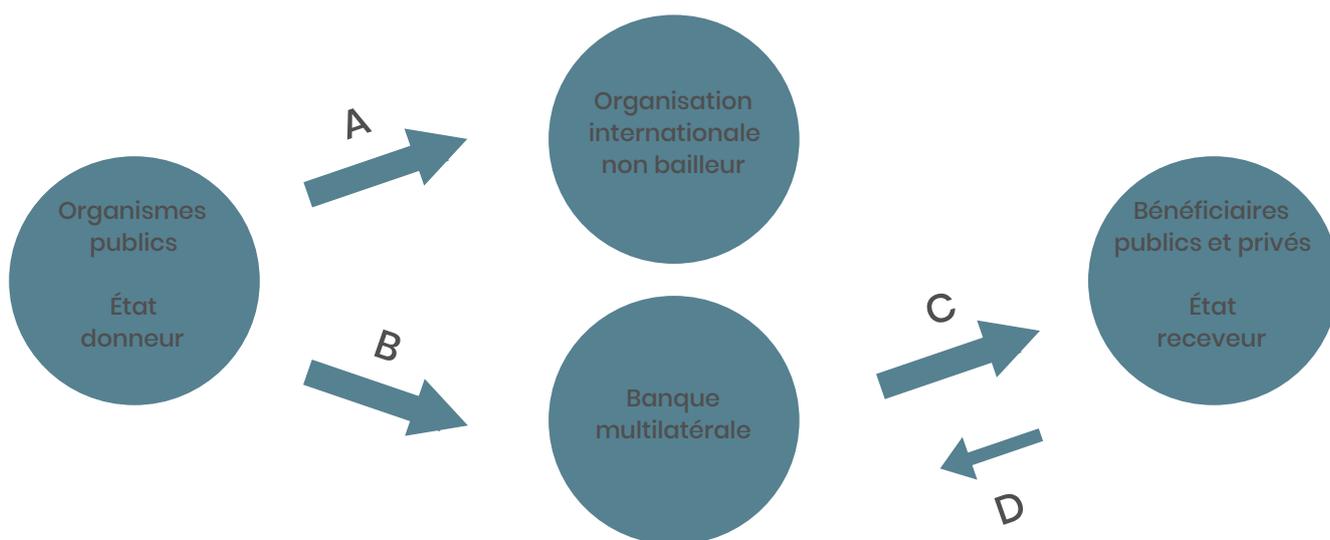
Les flux de financement du développement transitant par les institutions multilatérales peuvent eux-aussi être mesurés de différentes manières (cf. schéma 1).

L'option retenue pour le calcul de l'APD a été de compter les flux transitant entre les pays donateurs et les organisations internationales (A+B). C'est une nouvelle fois une mesure des efforts consentis par les donateurs^[3].

Cette option écarte nettement l'APD d'une mesure des apports reçus par les pays bénéficiaires (C en brut ou C-D en net sur le schéma). Dans la mesure de l'APD, tout se passe comme si les institutions multilatérales étaient en fait des receveurs d'aide.

Deux cas sont en fait à distinguer. D'une part celui des organisations internationales qui ne sont pas elles-mêmes des bailleurs de fonds, c'est-à-dire dont la fonction n'est pas de transférer les ressources reçues vers les pays receveurs mais de les transformer en biens publics de connaissances

Schéma 1 – Comptabilisation des flux concessionnels transitant par le système multilatéral



[2] Plusieurs valorisations peuvent en fait être défendues : coût d'une expertise équivalente dans le pays donneur, coût de l'expertise y compris la prise en charge des coûts d'expatriation, coût d'une expertise équivalente sur le marché international, coût d'une expertise équivalente (si elle existe) sur le marché local.

[3] Il existe de très rares cas de prêts consentis par des donateurs bilatéraux à des institutions internationales dans lesquels l'effort consenti n'est pas identique au flux entre donneur bilatéral et organisation multilatérale.

ou de plaider par exemple^[4]. Dans ce cas, les flux d'aide ne donnent pas lieu à des transferts vers les pays receveurs : on peut parler « d'efforts sans apports » (financiers). D'autre part celui des banques multilatérales de développement qui ont un « effet de levier » financier en intégrant des flux collectés sur le marché aux ressources publiques reçues. Ces institutions apportent des ressources concessionnelles aux pays receveurs nettement supérieures à l'effort des donateurs et qui ne sont donc pas prises en compte dans le calcul de l'APD^[5].

1.2.3 – La comptabilisation des prêts

Un prêt est éligible à l'APD s'il contient un élément-don minimal. Cet élément-don est un pourcentage établi en comparant les conditions du prêt avec un taux de référence censé représenter le coût de la ressource publique^[6].

Ce taux de référence a été fixé à 10 % lors de la définition de 1972 et n'a pas été modifié jusqu'en 2018. Il a alors été établi à un coût fixe de référence de la ressource de 5 % (qui est pourtant variable et gagnerait à être « recalé » sur un chiffre plus réaliste, par exemple le taux d'intérêt des DTS) plus une prime de risque de 0 % à 4 % variable selon la catégorie de revenu du pays emprunteur. Dans le même temps, le seuil de concessionnalité a été modifié. Il était de 25 % minimum d'élément-don dans le montant du prêt selon les règles de 1972. Il a été porté en 2018 à un seuil variable selon la catégorie de revenu de l'emprunteur allant de 45 % pour les PMA et PFR à 10 % pour les PRITS (et organisations mondiales).

Mais la réforme de 2018 a surtout concerné la valorisation des prêts. À l'origine, les prêts ont été valorisés en flux nets, c'est-à-dire versements

moins remboursements hors intérêts. Depuis 2018, les prêts sont valorisés par leur seul équivalent-don, soit l'élément-don (en pourcentage) appliqué à la valeur du prêt.

Ce changement de comptabilisation des prêts en APD constitue une véritable rupture d'une comptabilisation en apport financier vers une comptabilisation en « effort », qui est analysée plus avant ci-dessous. On notera toutefois que cette nouvelle règle peut conduire à ne pas comptabiliser les éléments-don contenus dans des prêts inférieurs aux seuils d'éligibilité à l'APD.

1.2.4 – La comptabilisation des instruments bilatéraux en faveur du secteur privé

Jusqu'à récemment un choix était donné aux déclarants en ce qui concerne les instruments publics d'appui au secteur privé (prêts, prêts mezzanine, participations, garanties)^[7].

- La comptabilisation pouvait se faire en mesurant la contribution publique accordée aux « véhicules » (essentiellement ce que l'on appelle les DFIs) qui fournissent les appuis au secteur privé. Autrement dit, les DFIs sont traitées comme des banques multilatérales, seul leur financement par les pays donneurs est comptabilisé.
- La comptabilisation pouvait se faire également par instrument, c'est-à-dire pour chaque prêt, garantie ou prise de participation, selon des règles de comptabilisation des transferts nets proches la comptabilisation des prêts concessionnels avant 2018.

Les règles de comptabilisation de l'APD laissent en fait le choix au déclarant d'adopter une optique d'effort global par institution (soit A dans le schéma 2) ou une optique d'apport net par instrument (soit B-C décomposé par instrument), ce qui est particulièrement illustratif de l'hésitation historique entre ces deux approches dans la comptabilisation de l'APD.

[4] Ces institutions sont qualifiées de facilitateurs (« enablers ») dans la méthodologie d'élaboration du TOSSD (voir section 2).

[5] Les flux multilatéraux à destination des pays receveurs ne sont pris en compte qu'indirectement, par exemple, pour donner des clés de répartition aux flux des donateurs d'aide en termes de répartition des allocations par pays ou régions.

[6] Plus exactement, le calcul repose sur la différence entre la valeur nominale du prêt accordé et la somme des annualités (capital et intérêts) versée par l'emprunteur, actualisée au taux de référence. L'élément-don est égal au rapport, exprimé en pourcentage, entre la différence ainsi définie et le montant nominal du prêt.

[7] Voir à ce sujet : *La modernisation de l'aide publique au développement (APD)* – OCDE (oecd.org)

Schéma 2 - Comptabilisation des instruments bilatéraux en faveur du secteur privé



Ces règles ont été récemment clarifiées. Depuis 2023, seule la contribution publique des donateurs est retenue (première option ci-dessus). Là encore, il a donc été tranché en faveur d'une comptabilisation des efforts financiers supportés par le donneur plutôt que des apports reçus par le pays destinataire.

1.3 – La bascule inachevée vers une mesure des efforts de solidarité

Plusieurs modifications importantes de comptabilisation de l'APD ont donc eu lieu au cours des années, rapprochant l'APD d'une mesure plus stricte de l'effort des donateurs.

1.3.1 – Des flux financiers à l'équivalent-don

Depuis 2018, les prêts sont désormais comptabilisés en équivalent-don et non plus en versement net. Les paramètres de calcul de l'élément-don ont également été modifiés.

Cette nouvelle comptabilisation des prêts marque une évolution dans l'équilibre initial de l'APD entre efforts et apports. L'APD ne cherche plus à évaluer le montant des apports reçus par les pays en développement^[8], mais plutôt l'intensité de l'effort financier consenti par le donneur.

La même évolution a eu lieu concernant les instruments d'appui au secteur privé en 2023. Par exemple, les instruments de garantie ne sont plus comptabilisés selon les flux financiers dont ils sont à l'origine (soit les flux occasionnés par les cas de défaut), mais selon leur coût de gestion pour l'institution donneur.

Ce changement de comptabilisation donne plus de cohérence à l'APD qui auparavant agrégeait des flux de natures différentes : des dons aux institutions bénéficiaires des pays receveurs avec des contributions aux institutions multilatérales et des versements nets de crédit avec des pays emprunteurs.

Elle entérine le calcul de l'ensemble des composantes de l'APD avec une métrique commune qui est celle du don ou de l'équivalent-don, et donc de l'effort pour le donneur mesuré de manière approchée (voir ci-dessous) par le coût budgétaire des flux concernés. Hynes et Scott (2013) prévoyait ainsi, à propos de cette nouvelle valorisation en élément-don, qui n'était alors qu'en projet, l'évolution de l'APD en « effort public de développement » (EPD).

On peut juger cependant que la réforme de 2018 reste inachevée. En effet, le maintien d'un coût fixe de la ressource de référence (de 5 %) pour l'équivalent-don des prêts, même s'il est modulé par une prime de risque variable selon le pays emprunteur, conserve à ce dernier un caractère paramétrique plutôt que de le rapprocher d'un effort budgétaire réel comme cela serait le cas si le taux de référence était lié à celui du marché.

[8] Le débat a toujours eu lieu et l'OCDE mettait en garde sur ce point dès 1967 : « Il convient de souligner que s'il est possible d'exprimer l'élément subvention en termes de montants absolus, il s'agit d'un chiffre entièrement théorique. Il ne correspond pas à un flux réel de fonds ou de biens et services et n'est aucunement lié au bénéfice net de l'aide aux bénéficiaires » (OCDE 1967, cité par Scott 2015, traduction des auteurs).

1.3.2 – Du développement à la solidarité internationale

Une autre préoccupation du CAD dans sa délimitation initiale de l'APD a été de n'y inclure que les flux qui avaient « comme objectif principal la promotion du développement économique et social » des pays éligibles à l'aide.

Les financements internationaux, y compris concessionnels, répondent à des objectifs de natures diverses relevant notamment d'intérêts politiques, sécuritaires ou commerciaux. L'esprit à la base de la création de l'APD était d'isoler parmi les apports concessionnels fournis aux pays receveurs ceux qui répondaient à un objectif développemental en priorité à toute autre considération d'intérêt du pays donneur^[9].

Dans un historique de la construction de l'APD, Hynes et Scott (2013), estiment que ce critère « d'alignement au développement » a constitué l'élément le plus difficile à mettre en pratique dans la comptabilisation de l'APD. Ils expliquent comment l'usage, sous les sollicitations répétées des bailleurs désireux d'inscrire davantage de flux au titre de leur APD^[10], a glissé progressivement d'« objectif principal de développement » à « intention de développement ».

De fait, l'optique d'effort budgétaire consenti combinée avec un périmètre interprété progressivement comme « intention de développement » a conduit à un élargissement au cas par cas de l'APD à de nouveaux flux internes aux pays donateurs, tels que les frais de fonctionnement des agences d'aide (inclus à partir de 1971), les dépenses d'éducation au développement et de plaidoyer

[9] Ce principe de développement comme objectif principal a conduit à exclure en particulier deux types de flux internationaux du décompte de l'APD : ceux relevant d'un champ hors développement comme le champ sécuritaire ou en partie le champ culturel ; ceux visant en priorité à des intérêts spécifiques, les crédits à l'exportation par exemple, même si leur objet rentrait dans le champ du développement. L'aide liée, relevant d'un double objectif de développement et commercial, a été retenue dans l'APD, mais le CAD a mené avec persévérance une « campagne » en faveur de la déliaison de l'aide.

[10] « L'élément le plus difficile de la définition de l'APD est la détermination par jugement et motivation de l'objectif du « développement économique et du bien-être ». Les archives regorgent de demandes de la part des membres concernant des décisions sur l'éligibilité à l'APD de dépenses aussi diverses que l'aide aux mouvements de résistance en Angola, les pensions pour les anciens officiers coloniaux, et la compensation pour l'expropriation des biens par nationalisation » (Hynes et Scott 2013, traduction des auteurs).

(à partir de 1979), les écolages (frais de scolarité au Nord des étudiants du Sud, inclus à partir de 1984), les dépenses liées à l'accueil des réfugiés (à partir de 1988) et, cas hybride, les annulations de dette (à partir des années 1990).

Cet élargissement de l'APD représente en fait une rupture conceptuelle. L'optique initiale d'apports transférés aux pays en développement a été progressivement élargie à des flux domestiques pour les donateurs, de type effort budgétaire (y compris paramétrique ou comptable), ne donnant lieu à aucun flux financier international. Et cette rupture est loin de n'être que symbolique. Les coûts domestiques enregistrés au titre de l'APD peuvent prendre des proportions extrêmement significatives : ainsi les annulations de dette ont représenté jusqu'à 25 % de l'APD dans la décennie 2000 ; en 2022 les dépenses en faveur des réfugiés s'élevaient à 15 % de l'APD totale. De la même façon que pour les flux à destination multilatérale, les efforts de solidarité, y compris domestiques et sans apport correspondant aux pays receveurs, ont été inclus dans l'APD, brouillant un peu plus la compréhension et l'adhésion des pays supposés bénéficiaires de ces soutiens.

L'APD a ainsi débordé le critère de « but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ». En incluant des dépenses domestiques, les pays donateurs ont opéré un glissement de sens du mot développement : initialement vu dans une « perspective à destination » comme un « progrès » durable dans les pays receveurs, il a progressivement adopté une « perspective à la source » pour qualifier le champ de la politique de solidarité internationale des pays donateurs, même si cette solidarité s'exerce dans le cadre domestique^[11].

[11] Analysant que l'on utilise le mot développement dans deux sens tout à fait différents, Hart (2001) propose de parler de « développement » pour désigner le processus de progrès dans les pays du Sud, et de « Développement », avec une majuscule, pour qualifier l'objet des politiques de solidarité des pays du Nord.

1.4 – L'APD comme effort de solidarité internationale : un concept plus cohérent mais plus étroit

Au fond, le double objectif initial de mesurer à la fois le volume des apports financiers concessionnels reçus par les pays receveurs et l'effort des pays donateurs consacré à ces transferts, reposait sur un compromis statistique qui soulevait des problèmes de cohérence. L'agrégat APD sommait des flux publics selon des méthodes de valorisation différentes, en traitant très partiellement l'effet de levier des ressources publiques^[12] ou encore en mélangeant des flux d'investissement vers le Sud avec des dépenses courantes domestiques dans les pays du Nord.

Les deux ruptures principales dans les règles de mesure – inclusion de l'ensemble (ou presque) des dépenses domestiques des donateurs au titre de la solidarité internationale, et passage de la comptabilisation des prêts, et des instruments secteur privé, en coût ou en élément-don – ont fait aujourd'hui de l'APD un agrégat nettement plus cohérent. Cette APD équivalent-don apparaît désormais comme une mesure approchée des efforts budgétaires liés à la politique de solidarité internationale des pays donateurs. L'APD se mesure en quasi coûts budgétaires pour les pays du Nord, permettant d'additionner de manière cohérente des instruments divers (dons, élément-don des prêts, écolage, annulation de dette, garanties, etc.)

Cette métrique de coûts approchés confère une interprétation concrète en termes de niveau d'effort de la politique de solidarité internationale. La cible de 0,7 % du RNB à consacrer à l'aide au développement devient également parfaitement lisible pour les opinions publiques et les acteurs politiques des pays du Nord comme la part du revenu national à consacrer sous forme de (quasi) dépenses publiques à la solidarité internationale. Cette clarté conceptuelle explique sans doute la

persistance de l'APD dans le débat public et même l'invocation croissante dans ce même débat de la cible de 0,7 %^[13].

Mais cette clarification conceptuelle a eu un coût. Devenue jauge des efforts de solidarité, l'APD s'est en fait résolument éloignée d'une mesure des apports concessionnels reçus par les pays en développement et donc de sa définition initiale. L'APD n'est plus une mesure des « apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires de l'APD », et qui ont « pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ».

De ce fait, l'APD s'est progressivement repliée sur une vision, précise ou étroite selon les vues, du financement de la solidarité internationale plutôt que du financement du développement. Basée sur les coûts supportés par les donateurs plutôt que sur les transferts financiers internationaux, elle s'est ainsi marginalisée du point de vue des volumes face aux besoins de financement liés au climat et plus largement aux ODD et aussi parce qu'il n'a jamais été prévu dans le paradigme de l'APD de mobiliser des flux d'investissement privés.

[12] Le traitement des multilatéraux faisait que l'effet de levier, c'est-à-dire la mobilisation de ressources privées additionnelles, des banques bilatérales de développement (et autres prêteurs des pays du Nord) était pleinement pris en compte dans l'APD, alors que celui des banques multilatérales, considérées comme des receveurs d'aide, ne l'était pas.

[13] « En 2005, pour la toute première fois, les donateurs individuels se sont engagés unilatéralement à atteindre 0,7 % du PIB d'ici 2015. Les Européens ont peut-être choisi ce chiffre « communément accepté » en grande partie parce que la presse et les acteurs non gouvernementaux se sont focalisés sur le chiffre de 0,7 %. Au cours des 12 mois qui ont précédé juin 2005, l'objectif d'aide de 0,7 % a été mentionné 407 fois dans les 50 premiers journaux anglophones du monde. Le nombre de ces mentions a augmenté au fil du temps : seulement 45 entre 1980 et 1984, mais 381 entre 1990 et 1994 et 584 entre 2000 et 2004. » (Clemens et Moss 2005, traduction des auteurs).

2.

Mesurer

le financement

du climat et

du développement

durable au-delà

de l'APD

2.1 – Panorama des mesures existantes

Chronologiquement, la première mesure « au-delà de l'APD » a été celle du financement public international du climat. Le « financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés », appelé couramment mais improprement « finance climat » est suivi du fait de l'engagement pris à la COP15 de Copenhague en 2009 et a fait l'objet de rapports réguliers par l'OCDE et la CCNUCC depuis la préparation de l'Accord de Paris en 2015. Une cible de 100 milliards USD de transferts financiers pour le climat, des pays développés vers les pays en développement, avait en effet été convenue à Cancun en 2010. Cette cible est devenue à la fois un enjeu important dans le cadre des négociations internationales et un marqueur connu par les opinions publiques.

Au-delà des engagements internationaux du Nord vers le Sud au sens de la Convention climat, l'« *International Development Finance Club* » (IDFC), plateforme constituée de 26 banques publiques de développement, y compris des banques publiques nationales, calcule pour sa part un montant de « finance verte », en quasi-totalité constituée de finance climat, délivrée par ses membres, selon des principes communs définis avec les banques

multilatérales de développement. Cette mesure, moins connue et jusqu'à récemment moins strictement normée que les autres, mérite cependant d'être signalée car elle préfigure une démarche souple par un club d'institutions, susceptible d'élargir le périmètre des investissements concernés par une norme de mesure commune.

Ces mesures de finance climat tranchent conceptuellement avec l'APD. Elles sont des mesures de transferts financiers publics et privés à destination des pays receveurs et n'adoptent pas une optique de mesure d'effort à la source.

Enfin, au-delà de l'aide et du climat, la principale mesure du financement du développement dans une conception élargie aux ODD et au-delà de l'APD est le *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD). Cette mesure a été lancée en 2016, suite à l'adoption des ODD, par une *task-force* internationale sous impulsion de l'OCDE.

Le tableau 1 reprend quelques caractéristiques principales, qui seront analysées ci-dessous, des différentes mesures existantes.

La suite de cette section est largement consacrée au TOSSD, non limité au climat et conçu comme un prolongement et un complément à l'APD.

Tableau 1 - Les différentes mesures de finance développement et finance climat

Mesure	Finance développement (ODD)		Finance climat	
	APD	TOSSD	Financement climatique	Finance verte IDFC
Principe	Aide fournie par les pays donateurs aux pays en développement	Financement des ODD au bénéfice des pays en développement	Transferts financiers climat des pays développés aux pays en développement	Finance climat délivrée par les membres
Périmètre	Financement public	Financement public et privé mobilisé	Financement public et privé mobilisé	Financement public y.c. financement local
Déclarants	CAD (OCDE)	En principe tous pays et org. int. (aujourd'hui 26 pays membres)	Pays développés et organisations internationales	26 BPD membres
Montant	204 milliards USD (2022)	394 milliards USD (2021)	90 milliards USD (2021)	288 milliards USD (2022)

Source : auteurs, OCDE, TOSSD, IDFC.

2.2 – Le Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)

L'objectif principal du TOSSD est d'appréhender le financement du développement dans une perspective plus large que celle de l'APD selon trois axes :

- élargir la mesure de l'engagement en faveur du développement à tous les ODD, et notamment aux biens publics mondiaux ;
- prendre en compte l'ensemble des flux de financement public même non assortis de conditions favorables ;
- inclure les financements en provenance des pays émergents, et notamment la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire.

Pour ce faire, le TOSSD se décompose en deux piliers, séparant d'une part les flux transfrontaliers et d'autre part les dépenses domestiques ou globales.

« Le Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) est une nouvelle mesure statistique internationale qui fournit une image complète de toutes les ressources publiques et des financements privés mobilisés par les interventions publiques en faveur du développement durable et des ODD. Il se compose de deux piliers : les ressources transfrontalières aux pays en développement (pilier I) et le soutien aux biens publics internationaux et à la réponse aux défis mondiaux (pilier II). »
(tossd.org, traduction auteurs)

Le pilier I du TOSSD propose une mesure des flux transfrontières de financement du développement avec une optique la plus large possible : il englobe tous les flux bruts reçus par les pays en développement, concessionnels ou non, fournis par des entités publiques de pays tiers et des organismes publics internationaux à condition qu'ils contribuent au développement durable^[14].

[14] « Une activité est réputée soutenir le développement durable si elle contribue directement à au moins un des objectifs des ODD et si aucun effet préjudiciable substantiel n'est attendu sur un ou plusieurs autres objectifs ». (tossd.org, traduction des auteurs)

Le pilier II du TOSSD inclut en complément, pour tout pays déclarant, les dépenses en faveur des ODD ne donnant pas lieu à des flux vers les pays en développement : c'est-à-dire les dépenses domestiques de solidarité internationale (déjà incluses dans l'APD), augmentées des dépenses contribuant au développement et aux biens publics mondiaux (BPM), qu'elles soient domestiques ou transférées à des entités internationales de développement non bailleurs de fonds (appelés facilitateurs^[15]), et à la condition que ces dépenses présentent des avantages substantiels pour les pays en développement et leur population et/ou soient mises en œuvre en collaboration avec des institutions de ces pays.

Reprenant les concepts précédemment utilisés, on peut dire que le pilier II comptabilise l'ensemble des efforts en faveur du développement et des biens publics mondiaux, domestiques ou internationaux, ne donnant pas lieu à transferts financiers vers les pays en développement. Le pilier I englobe pour sa part tous les flux transférés des pays donateurs vers les pays receveurs que ceux-ci incluent ou non une part de subvention et donc d'effort de solidarité.

À ces deux piliers de flux transfrontaliers (pilier I), d'une part, et d'autre part d'efforts de solidarité domestiques et globaux (pilier II), s'ajoute un troisième bloc constitué des dépenses privées mobilisées par cette action publique. Ce dernier bloc intègre des investissements internationaux privés mais aussi les ressources locales mobilisées par un financement extérieur^[16]. Ce bloc, qui devrait selon nous également intégrer les flux domestiques d'acteurs publics non-étatiques directement mobilisés par des flux internationaux, notamment les banques à capitaux publics, est « agrégeable » avec le pilier I.

[15] Les documents du TOSSD parlent de « facilitateurs » (*enablers*), par exemple une Cour internationale de Justice, une mission de maintien de la paix, une organisation multilatérale de recherche ou de plaidoyer pour la biodiversité ou le climat, une organisation de coopération régionale.

[16] « Le TOSSD mesure les ressources mobilisées auprès de sources privées par des interventions publiques de financement du développement, lorsqu'un lien de causalité entre le financement privé et l'intervention publique peut être démontré au moyen de faits bien établis (...) Les données relatives aux ressources mobilisées auprès du secteur privé sont recueillies pour les mécanismes et instruments de mobilisation suivants : garanties/assurance, prêts syndiqués, parts dans des organismes de placement collectif (OPC), lignes de crédit, investissements directs dans des entreprises, dons ou prêts dans le cadre de cofinancements simples et dispositifs de financement de projets » (TOSSD 2023).

L'intégration de ce dernier bloc permet de prendre en compte la totalité des effets de levier réalisés par les financements extérieurs, à l'exemple de la finance climat, et notamment *via* le financement au secteur bancaire multilatéral, régional ou local. Ainsi des crédits accordés par une banque locale ou régionale bénéficiant d'une bonification ou d'une garantie d'origine internationale ont vocation à être intégrés dans ce bloc de financement privé mobilisé. On appellera dans la suite du document « pilier I élargi », la somme des flux publics enregistrés au pilier I et au bloc des flux privés mobilisés.

Le diagramme ci-dessous issu de la présentation officielle du TOSSD résume cette architecture conceptuelle et statistique (cf. schéma 3).

Les pays receveurs du TOSSD sont les pays éligibles à l'APD en 2015. Une procédure d'adhésion permet au cas par cas d'étendre cette liste. Tous les pays peuvent en revanche déclarer des dépenses au titre du TOSSD, que ce soient des flux publics transfrontaliers, des flux privés mobilisés, des dépenses domestiques ou des apports à des facilitateurs de BPM, donc au titre des différentes

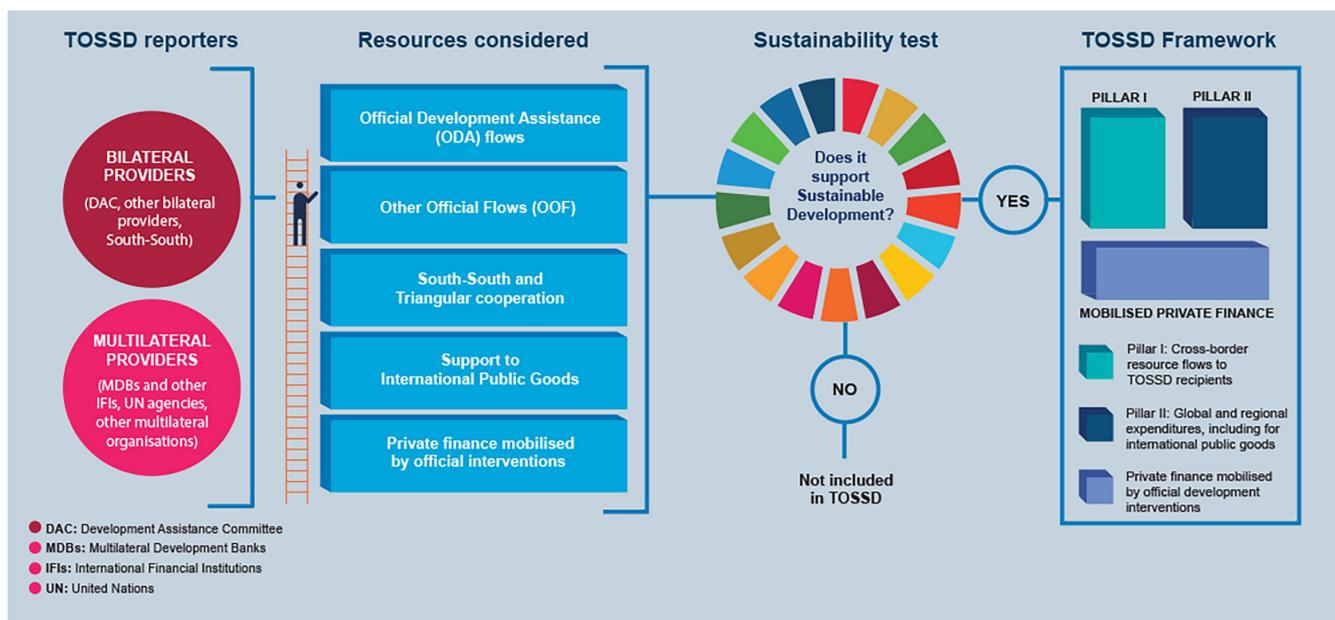
composantes du TOSSD. Ces déclarations sont encore parcellaires et incomplètes, même si un mouvement est désormais clairement engagé.

2.3 – Une mesure qui peine encore à s'imposer

Avec désormais un certain recul, il faut convenir que ce nouveau concept de TOSSD n'a pas encore convaincu assez largement de pays pour devenir une référence internationale, et surtout n'a pas fait l'objet d'un accord politique international qui en changerait la nature, d'une simple base statistique à une politique publique, marquée par une cible. Le TOSSD ne bénéficie pas encore, à l'évidence, du même statut que l'APD. Le prochain Forum sur le financement du développement (FFD 2025, Séville) pourrait en être l'occasion, à la condition sans doute de réaffirmer nettement l'engagement de solidarité internationale.

Si l'on se réfère aux objectifs initiaux énoncés ci-dessus, l'élargissement aux pays émergents, considéré comme un objectif central, n'est que partiellement atteint. Plusieurs grands pays

Schéma 3 – Périmètre et piliers du TOSSD



Source : tossd.org, OCDE.

émergents ou en développement sont pourtant déjà parties prenantes du TOSSD, comme le Brésil, l’Afrique du Sud, le Nigéria, l’Égypte, le Bangladesh, les Philippines ou le Pérou ; mais d’autres parmi les plus importants (Chine, Inde notamment) n’ont pas encore rejoint la plateforme^[17]. Il faut peut-être y voir moins une critique du concept et des règles statistiques du TOSSD que du processus d’élaboration et de déclaration de cet instrument autour d’un élargissement de l’APD, et du rôle important joué par les pays membres de l’OCDE tant en termes de promoteurs que d’interlocuteurs statistiques^[18]. Huit pays membres du G20 participent aujourd’hui à la *task-force* dédiée au TOSSD.

Le TOSSD n’est pas parvenu non plus à ce stade à développer une mesure largement agréée de l’engagement de chaque pays envers les ODD, notamment à travers le pilier II.

Ce deuxième pilier est censé mesurer les dépenses/efforts effectués en faveur du développement et des biens publics mondiaux ne donnant pas lieu à des transferts réels vers les pays en développement. Une partie de ces dépenses est incluse dans l’APD (écolage, coût liés aux réfugiés, transferts vers certains organismes multilatéraux ou régionaux, etc.), mais une autre partie, constituée des dépenses domestiques en faveur des BPM, est, elle, radicalement nouvelle.

Ce nouveau concept de « dépense domestique en faveur des BPM » apparaît encore imprécis quant à la définition de son périmètre et complexe quant à sa déclinaison statistique. L’inventaire des BPM n’est par exemple pas formellement établi et l’alignement des dépenses et des investissements domestiques aux biens publics mondiaux doit encore être défini au plan international.

Le cas du climat permet de caractériser le caractère non abouti du pilier II du TOSSD. En effet, selon les instructions de rapportage du TOSSD,

[17] De même que certains pays développés comme l’Allemagne ou les Pays-Bas par exemple n’y ont pas adhéré à ce jour.

[18] « les BRICS et d’autres économies émergentes n’ont montré aucun intérêt pour cette nouvelle statistique et ont clairement indiqué qu’ils ne voulaient pas faire partie d’une autre initiative dirigée par le CAD » (Sachin Chaturvedi in Besharati 2017, traduction des auteurs).

les dépenses liées aux « activités qui limitent les émissions anthropiques de gaz à effet de serre sont éligibles en principe » (TOSSD 2023). Ce « en principe » suffit à dévoiler la gêne qui existe autour d’une définition aussi large et équivoque. Faut-il considérer que des dépenses visant des réductions domestiques d’émissions dans un pays donné « présentent des avantages substantiels pour les PVD » (TOSSD 2023) ? De multiples sortes de dépenses publiques dans de nombreux domaines (transport, industrie, agriculture, urbanisme, etc.), et dans tous les pays, pourraient prétendre à l’éligibilité au TOSSD de ce point de vue. La délimitation et la déclaration de ces dépenses apparaissent comme une tâche statistique considérable qui ne peut s’appuyer, dans de nombreux pays, sur des bases de données déjà existantes.

De plus, cette définition ne considère pas les dépenses et investissements qui contribuent à l’inverse à l’augmentation des émissions^[19] : la contribution aux BPM ne peut avoir de sens, dans le cas du climat, que mesurée en émissions nettes. La comptabilisation en réduction d’émission par pays, mesure par ailleurs existante, est bien plus pertinente en termes de contribution au BPM, que celle des flux financiers domestiques ayant engendré des diminutions d’émissions.

Au total, ces difficultés font que les déclarants au pilier II sont peu nombreux et déclarent, au-delà des dépenses déjà éligibles à l’APD, peu de dépenses et de manière disparate^[20]. Au total en 2022, 126 milliards USD ont seulement été déclarés au titre du pilier II, dont une partie importante (autour de 30 %) déjà déclarées dans l’APD comme dépenses domestiques. La France et l’Union Européenne cumulent à elles deux plus de

[19] Cela ne se limite pas au climat comme l’analyse Besharati (2017) : « Les pays donateurs ont en effet fait valoir de manière convaincante que de nombreuses dépenses nationales telles que la recherche scientifique et sanitaire, l’éducation et les programmes de renforcement des capacités, les efforts nationaux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, l’aide aux migrants politiques et économiques, ou toute autre action qui contribue indirectement au développement mondial, peut potentiellement être comptabilisée au titre du TOSSD. Selon la même logique, devrait-on soustraire des points du TOSSD lorsque les politiques nationales des pays de l’OCDE nuisent aux pays en développement, comme les émissions de carbone élevées, les subventions agricoles et les flux financiers illicites? » (traduction des auteurs).

[20] Certains pays donneurs ne déclarent rien, d’autres se limitent au domaine de la recherche et d’autres encore déclarent des dépenses au titre du climat.

50 % des déclarations mondiales faites au titre du pilier II en 2020 (Tomlison 2021). Nous sommes, à titre de comparaison, très loin des 2 500 milliards USD, le montant estimé des investissements annuels en provenance des 530 banques publiques de développement rassemblées depuis 2020 au sein du mouvement *Finance in Common* (FiCS).

La fragilité statistique et conceptuelle du pilier II nuit à l'ensemble du concept du TOSSD et pourrait être une explication partielle à l'écho limité qu'il rencontre jusqu'à présent.

2.4 – À la recherche non aboutie d'une perspective receveur

Le pilier I du TOSSD inverse par ailleurs les options de valorisation retenues dans l'APD pour dessiner une mesure des flux faisant l'objet de transferts réels entre pays donateurs et receveurs.

Le pilier I du TOSSD comptabilise tous les flux publics contribuant aux ODD transitant vers les pays en développement, y compris les flux multilatéraux,

tous instruments et conditions confondus. Il valorise même les transferts en nature aux prix du pays de destination. Mesurant les transferts financiers réels en faveur du développement, le pilier I du TOSSD peut donc être interprété comme un concept complémentaire de l'APD comptabilisant les efforts consentis par les donateurs.

Pourrait-on pour autant parler pour le pilier I du TOSSD d'une « perspective receveur » du financement du développement complémentaire à une « perspective donneur » que serait l'APD ? Ce terme de « perspective receveur » a été utilisé dans les premiers documents méthodologiques du TOSSD mais ne l'est plus aujourd'hui^[21].

Même si certaines options statistiques retenues s'inscrivent dans une optique à destination (comme la valorisation des transferts en nature aux prix du pays receveurs), il existe deux raisons, l'une de nature statistique et l'autre politique, pour lesquelles le pilier I du TOSSD s'écarte d'une perspective receveur.

Tableau 2 – Modes de valorisation de l'APD et du TOSSD

Instruments financiers publics	APD	TOSSD Pilier I
Transferts en nature	Valorisés selon les coûts supportés	Valorisés aux prix du pays receveur (en parité de pouvoir d'achat)
Apports multilatéraux	Versements des donateurs aux multilatéraux (optique source)	Versements des multilatéraux aux pays bénéficiaires (optique destination)
Prêts	Prêts concessionnels mesurés en équivalent-don	Flux bruts concessionnels et non concessionnels
Instruments secteur privé	Versements des donateurs aux DFI	Flux bruts concessionnels et non concessionnels

[21] En 2016, le TOSSD Compendium (OCDE 2016) donne la première définition du TOSSD : « Le TOSSD sera composé de deux mesures : une qui se rapporte au point de vue du « bénéficiaire » et une qui se rapporte au point de vue du « fournisseur. » » (traduction des auteurs). Dans ce document méthodologique fondateur du TOSSD, le terme *recipient perspective* est utilisé 39 fois en 49 pages pour définir une des composantes de la double approche du TOSSD (le futur pilier I qui n'est pas encore désigné comme tel) : « La mesure du point de vue des bénéficiaires suivra tous les flux de ressources transfrontaliers bénéficiant d'un soutien public, y compris les ressources mobilisées, quelles que soient leurs modalités ». Pourtant, dans les documents méthodologiques récents (OCDE 2021, TOSSD 2023), ce terme de « perspective receveur » a disparu, et d'ailleurs les statistiques détaillées du pilier I du TOSSD par pays receveur ne sont pas rendues disponibles. Les promoteurs du TOSSD ont abandonné l'idée que le pilier I pouvait représenter une perspective receveur des flux de financement du développement déclinable pour chaque pays en développement.

En pratique, les ressources faisant l'objet d'un transfert, mesurées comme des flux transfrontières, ne peuvent être assimilées aux ressources réellement reçues. Plusieurs études ont montré des différences tout à fait significatives selon que l'on comptabilise les flux transférés à la « source », c'est-à-dire avec les systèmes de comptabilisation du pays donneur, ou à « destination », avec les systèmes statistiques du pays receveur^[22]. Outre les différences inévitables de mesures procédant de deux systèmes statistiques différents, les écarts relèvent également de différences objectives. Les flux à la source contiennent généralement des frais de structure et d'intermédiation – à l'attention des opérateurs, ONG ou organisations de mise en œuvre –, souvent significatifs qui sont absents des flux tels que mesurés à destination. Les flux à la source peuvent également comporter des dépenses domestiques incluses dans les transferts financiers considérés, dans le domaine de la communication ou de la recherche par exemple, incluses dans certains financements de projets. Enfin, des commissions ou autres frais peuvent être supportés par les institutions receveurs et être imputés sur les ressources transférées.

Ces différences que tous les acteurs du développement connaissent bien font que l'on ne pourra mesurer les flux entrants dans un pays receveur avec des bases de données et des systèmes statistiques provenant des pays donneurs. Une véritable « perspective receveur » ne peut que reposer sur une utilisation de systèmes statistiques locaux, comme les balances de paiement, les comptes publics et d'autres systèmes déclaratifs *ad hoc*.

Il existe également une raison politique pour laquelle on peut hésiter à parler d'une perspective receveur concernant le pilier I du TOSSD. Ce pilier agrège des flux extrêmement disparates quant à leur nature et leur objet allant de l'intervention humanitaire localisée au crédit à l'export au taux du marché dans le domaine énergétique, et même

à l'investissement direct étranger (IDE) bénéficiant d'une garantie publique dans le pays d'origine si l'on élargit le pilier I aux flux privés mobilisés^[23].

La *task-force* du TOSSD a mené entre 2018 et 2020 plusieurs études pilotes de perspectives de pays en développement sur le TOSSD^[24]. Ces études, tout en reconnaissant l'intérêt du TOSSD pour les pays receveurs, mettent notamment en avant un besoin d'alignement du pilier I du TOSSD sur des stratégies nationales pour lui donner un sens politique au niveau local. C'est le cas par exemple du rapport Sénégal (OCDE 2017) qui plaide pour un alignement aux priorités nationales comme un critère clé à l'éligibilité au pilier I du TOSSD, et en déduit que cela conduira à se concentrer sur un sous-ensemble des ODD inscrits en priorité dans le plan de développement national.

Le rapport Philippines enfonce le clou sur ce sujet en remarquant que

« certaines activités menées par des prestataires dans les pays en développement (par exemple par le biais de fondations, d'organisations de la société civile ou d'autres institutions non gouvernementales) peuvent ne pas être directement conformes aux priorités nationales (p. ex., les activités ciblant les groupes minoritaires, le soutien à la gouvernance dans les États non démocratiques, le soutien au renforcement des médias et de la société civile, etc.)... À cet égard, le gouvernement des Philippines a estimé que l'un des principaux critères à prendre

[22] Voir par exemple Barret *et al.* (2019) pour le cas du Sahel ou plus ancien Naudet (2000) pour le Mali.

[23] À titre d'exemple le pilier I élargi du TOSSD va agréger par exemple pour un pays destinataire donné le financement d'une aide humanitaire apportée par une ONG internationale faisant suite à un événement climatique, une subvention à un média local défendant les droits humains et la démocratie, un don projet apporté aux collectivités territoriales pour le renforcement de leurs capacités, une aide budgétaire apportée au soutien au budget national de l'éducation pour améliorer la scolarisation des jeunes filles, un soutien par subvention multilatérale au financement d'aires marines protégées, un prêt concessionnel pour financer la construction d'une structure de santé publique, la participation publique à une entreprise développant le réseau de fibre optique, un crédit à l'exportation pour l'achat de turbines pour production d'énergie hydro-électrique, et un investissement privé d'une firme multinationale agro-alimentaire, bénéficiant d'une garantie publique du pays d'origine.

[24] Ces études publiées par l'OCDE ont été menées sur les Philippines, le Sénégal, le Burkina Faso, l'Indonésie, le Nigéria et le Costa Rica.

en compte pour l'éligibilité au TOSSD est l'alignement des investissements avec les priorités exposées dans le Plan de développement des Philippines 2017-2022 et avec les ODD prioritaires pour le pays. »
(OCDE 2018)

Ces rapports mettent ainsi en évidence une troisième dimension d'évaluation du financement international du développement, après les efforts consentis et le volume des flux transférés, qui est celle du niveau d'alignement avec les priorités du pays récipiendaire et qui doit prendre en compte la priorisation des cibles politiques parmi l'éventail complet ouvert par les ODD (Forestier et Kim 2020, Bierman *et al.* 2022). Une telle mesure devrait s'articuler étroitement avec les travaux en cours sur les *country platforms* / plateformes pays.

Dès lors, l'agrégation de tous les flux bruts d'origine publique (et privée mobilisés) transférés contribuant à au moins un des 17 ODD, quel que soit leur source, leur nature, leurs conditions financières, leur destinataire (État, collectivité, société civile, entreprise, etc.) et leur objectif ne construit pas encore une grandeur économique qui pourrait être interprétable par les acteurs politiques et les sociétés civiles des pays destinataires, de même clarté et qualité que l'APD l'est devenue comme mesure de l'effort de solidarité internationale dans les pays donateurs mis en cohérence par la métrique commune des coûts supportés.

La fixation de cibles politiquement significatives est une façon d'évaluer la pertinence d'une mesure financière. Aucun pays receveur n'a à ce jour fixé de cible en matière de pilier I du TOSSD, et l'on voit mal comment une telle cible pourrait avoir un sens en termes de politiques publiques.

2.5 – Une mesure du volume des transferts financiers résultant des politiques publiques internationales pour le développement

Si le pilier I élargi du TOSSD ne peut être assimilé à une réelle perspective receveur, en revanche il mesure bien l'ensemble des flux financiers internationaux transférés vers les pays en développement au titre des ODD qui ont été générés par l'action publique internationale, toutes institutions confondues.

Le périmètre financier du pilier I élargi est le même que celui du « financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés », étendu à l'ensemble des ODD. La notoriété de la cible des 100 milliards, fixée pour ce financement climat, suffit à montrer qu'il serait tout à fait possible de la même façon de fixer une cible pour le pilier I élargi du TOSSD et d'en faire un repère dans la discussion internationale pour le développement.

Ainsi, le pilier I élargi du TOSSD serait une mesure adéquate pour suivre les objectifs, annoncés lors du Sommet pour un Nouveau Pacte financier mondial (Paris, juin 2023), d'une augmentation de 200 milliards USD de prêt des banques multilatérales de développement dans la décennie à venir ou encore de 100 milliards USD de réallocation de DTS des pays riches vers les pays les plus vulnérables^[25]. L'optique globale du pilier I du TOSSD permet en effet non seulement de vérifier l'atteinte d'engagements particuliers mais aussi d'en évaluer l'additionnalité par rapport aux autres canaux de financement. Ainsi sous l'effet de ces seuls engagements, le pilier I du TOSSD devrait presque doubler passant de 314 milliards USD (2022) à entre 500 et 600 milliards USD à l'horizon des dix prochaines années^[26].

[25] Agenda de Paris pour les Peuples et la Planète (Le Pacte de Paris pour les peuples et la planète. | Élysée (elysee.fr)). À noter que ces deux engagements ne sont pas totalement additionnables car partie ou totalité de la réallocation des DTS passera par les institutions multilatérales.

[26] Ce qui est un chiffre tout à fait commensurable avec les 500 milliards USD annuels de transferts publics pour le développement préconisés par le rapport « triple Agenda » cité en introduction (G20 2023).

Le pilier I élargi du TOSSD est donc un agrégat qui permet utilement de mesurer le niveau d'engagement de l'action publique internationale mais aussi de son efficacité, en prenant en compte l'effet de levier, l'innovation financière^[27] et l'effet de mobilisation de ressources privées. Étroitement articulé avec la mise en place progressive des plateformes pays / *country platforms*, il permettrait de dialoguer autour des préférences des pays receveurs dans l'usage des ressources internationales, à défaut de basculer totalement vers une « perspective receveur », inatteignable à court terme. Les processus dits JET-P (partenariats pour une transition énergétique juste), en Afrique du Sud, Indonésie, Vietnam et Sénégal, préfigurent de telles discussions.

Une limite cependant de cette mesure est de n'être calculée qu'en flux bruts. Elle traduit donc un niveau d'engagement et d'efficacité mais ne donne qu'un aspect des flux réellement transférés. Il faudrait pour cela adjoindre à la mesure actuelle une mesure en flux nets, avec une méthodologie à définir, comme le fait d'ailleurs déjà Action Aid (Action Aid 2022), qui permettrait alors d'évaluer l'impact financier de l'activité internationale publique pour le développement durable^[28].

[27] Au sens de flux financiers non basés sur des coûts budgétaires attribuables comme peuvent l'être l'émission ou la réallocation de DTS, ou encore certaines formes de taxations internationales.

[28] Une recommandation de cet ordre figure notamment dans la perspective receveur du Sénégal sur le TOSSD « L'étude sur le Sénégal a confirmé que le TOSSD devrait être mesuré en termes bruts et nets (...) il a également été souligné que les données nettes sont importantes pour pouvoir évaluer les coûts finaux du projet, y compris les coûts d'emprunt ; le tableau des opérations financières du gouvernement enregistre également les flux sur une base nette » (OCDE 2017, traduction des auteurs).

**3.
Bâtir
progressivement
un nouveau
système de
« poids et
mesures »**

3.1 – Clarifier et ordonner la mesure du financement du développement

Les paragraphes précédents montrent qu'un nouveau système de mesure du financement international du développement se construit progressivement, au fur et à mesure de l'évolution des enjeux, mais souvent de manière contingente et à partir de concepts insuffisamment clarifiés et de systèmes statistiques hybrides. Le cumul actuel des mesures et leurs inachèvements respectifs troublent les incitations des acteurs du développement.

L'analyse qui précède montre également qu'une mesure sera d'autant plus utilisée qu'elle procède d'un concept clair, qu'elle est interprétable en termes politiques dans le débat public par les parties prenantes et les opinions publiques et qu'elle peut faire l'objet de cibles pertinentes à atteindre qui constituent des axes de mobilisation collective.

Une première clarification consisterait à définir et ordonner les besoins actuels de mesures, d'indicateurs et de cibles.

Deux dimensions du financement public international du développement font déjà l'objet de mesures existantes.

- La mesure des efforts (budgétaires ou quasi-budgétaires) de pays donateurs déployés pour financer leur politique de solidarité internationale ;
- La mesure des volumes financiers transférés vers les pays en développement au titre des politiques publiques internationales de développement.

Pour ces mesures – dérivées de l'APD et du pilier I élargi du TOSSD – l'enjeu revient à proposer un élargissement des parties prenantes, des améliorations statistiques, une meilleure communication et la fixation de cibles pertinentes et mobilisatrices.

Mais, ces mesures existantes ne couvrent pas l'ensemble des besoins : i) ni celui de présenter une véritable perspective receveur qui constituerait un enjeu politique local et un repère pour les échan-

ges partenariaux ; ii) ni celui de mesurer l'ensemble des efforts d'investissement pour les ODD notamment les flux d'origine locale et/ou privée et de mesurer ainsi la mobilisation collective qui permettrait de passer "*from billions to trillions*". Pour cela on ne peut qu'ébaucher l'esquisse de chantiers à bâtir, largement dépendant d'une définition collective de la qualité des investissements pour certifier de leur alignement avec les ODD.

3.2 – Achever de redéfinir l'APD comme la mesure globale des efforts de solidarité internationale

On a vu que l'APD, et sa cible de 0,7 % du RNB, tirait sens du fait qu'elle se rapprochait d'une mesure pour les pays donateurs des coûts de leur politique de solidarité internationale.

Ce concept statistique est clair et parlant pour le débat public. Il est toutefois en décalage avec sa définition officielle. L'APD n'est plus la mesure « d'apports de ressources qui sont fournis aux pays en développement, ou à des institutions multilatérales ». Elle ne peut non plus être considérée « avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ».

Une première proposition est donc d'adapter la définition de l'APD afin qu'elle reflète davantage la mesure d'un coût public de la politique de solidarité internationale des pays donateurs et pourquoi pas d'en changer le nom en « effort de solidarité internationale » (ESI) qui correspondrait mieux à ce qu'elle est en réalité.

Les efforts de solidarité internationale ne sont pas limités aux seuls pays membres du CAD de l'OCDE. Beaucoup de pays classés parmi les pays émergents ou les PVD disposent d'instruments de solidarité internationale : Calleja *et al.* (2023) recensent ainsi des dispositifs institutionnels dédiés à la coopération internationale dans 54 pays non membres du CAD^[29].

[29] En 2020, 21 pays déclaraient leur aide auprès du CAD, bien que non membres. Leurs déclarations s'élevaient à près de 10 % de l'aide des pays du CAD. Parmi eux la Turquie a été ces dernières années un des principaux donateurs d'aide dans le monde. D'autres pays nombreux (Chine, Inde, Afrique du Sud, Argentine, etc.) ne sont actuellement pas déclarants au CAD.

Le même souhait d'élargissement qui a caractérisé le TOSSD devrait en premier lieu porter sur l'APD elle-même. La solidarité internationale est loin d'être limitée à une étroite et désuète (Melonio *et al.* 2022) division entre le Nord et le Sud : l'agenda d'une future mesure des efforts de solidarité internationale devrait être de faire converger les anciennes traditions respectives de l'APD et de la coopération Sud-Sud (Bracho 2015). Bien entendu cet élargissement devrait s'accompagner d'une réflexion collective sur les cibles à fixer, notamment pour de nouveaux entrants dans un calcul commun d'effort de solidarité internationale.

Au-delà de cet élargissement, plusieurs aménagements statistiques pourraient être proposés sur la méthode de calcul d'une part et de périmètre d'autre part, afin, encore une fois, de faire mieux coïncider l'APD/ESI avec une réelle mesure des efforts publics de solidarité internationale.

La valorisation des prêts dans le calcul de l'APD s'est arrêtée en quelque sorte à mi-chemin en conservant la référence à un coût de la ressource fixe pour en évaluer l'élément-don. De ce fait, cette valorisation est largement dépendante des taux de marché et perd de son sens en s'éloignant d'une réelle mesure des efforts. De 2018 à 2021, période de taux bas, les banques de développement ont ainsi pu déclarer toutes leurs opérations sur prêts en APD, y compris celles effectuées au taux du marché, avec un large élément-don. Depuis 2022, le coût réel de la ressource a nettement augmenté et l'éligibilité en APD des prêts nécessite une bonification importante et occasionne donc des coûts budgétaires significatifs qui sont mal valorisés en APD. Cette dépendance de la valorisation de l'APD au taux de marché de la ressource crée un bruit statistique qui en déforme l'interprétation en termes d'effort de solidarité.

Une modification de la valorisation des prêts en APD en indexant le coût de référence de la ressource sur la base d'un taux de marché, par exemple le taux d'intérêt du DTS^[30], constituerait une

réforme simple à mettre en place qui rapprocherait l'APD d'une évaluation des efforts de solidarité et donnerait davantage de sens à l'atteinte de cibles redéfinies par les pays donateurs.

La mesure de l'effort de solidarité devrait également inclure les dépenses fiscales accordées en accompagnement des dépenses privées – des fondations, entreprises et ONG – en faveur du développement international. Les avantages fiscaux donnés aux donateurs privés sont bien partie de l'effort national de solidarité des pays donateurs d'aide. Le fait que cela ne puisse être associé directement à des flux financiers réels ne peut être un argument puisque c'est également le cas de plusieurs postes paramétriques déjà inclus dans l'APD tels que les annulations de dette, le coût des réfugiés ou les écolages.

Ces aménagements rapprocheraient encore l'APD devenue ESI de son objet de mesure de l'effort national, estimé en coût budgétaire, de la politique de solidarité internationale de chaque pays donneur, et renforcerait le sens de la cible de 0,7 % du RNB à y consacrer. Cette redéfinition aurait également comme conséquence mécanique de resserrer cette APD/ESI sur les pays les plus vulnérables.

Enfin, l'APD/ESI pourrait être déclinée selon certains grands objectifs donnant notamment naissance à une ESI climat qui constituerait la mesure approchée de l'effort budgétaire correspondant aux transferts financiers correspondant au financement climatique fourni et mobilisé, soit le NCQG.

3.3 – L'I-ISD comme mesure de l'impact financier des politiques publiques pour le développement

On a vu que le pilier I élargi du TOSSD mesurerait effectivement l'ensemble des flux financiers issus de l'action publique en faveur des ODD transférés aux pays en développement. De plus, cette mesure est effectuée selon des paramètres de valorisation cohérents permettant de mesurer

[30] Le taux d'intérêt du DTS est un taux à court terme alors que le coût de la ressource pour les prêts d'APD est basé sur les taux de long terme. Mais il constituerait tout de même, avec des adaptations adéquates, un choix statistique supérieur à l'hypothèse d'un coût de la ressource fixe.

des valeurs réelles des flux reçus du point de vue du pays receveur.

Mais cette mesure du financement du développement est obscurcie par la séparation du TOSSD en deux piliers dont l'un, le pilier II, est inabouti conceptuellement et statistiquement.

Une première recommandation consisterait donc à se concentrer sur le pilier I élargi du TOSSD, dans l'attente d'une clarification conceptuelle et d'un important travail statistique sur le pilier II.

Ce pilier I du TOSSD mériterait d'être renommé comme un concept en lui-même et non comme la partie d'un ensemble plus grand, de façon à en faire un indicateur compris et discuté dans le débat public. Nous proposons ici le terme d'« investissement international de soutien au développement durable (I-ISDD) » qui traduit le fait qu'il doit s'agir majoritairement d'investissements (ce qui n'est pas le cas de l'APD), issus des politiques publiques internationales tout en allant au-delà de la seule solidarité et en faveur du développement durable entendu comme l'ensemble des ODD. Ce pilier I/I-ISDD pourrait être complété de quelques améliorations méthodologiques en particulier sa composante de mobilisation devrait mieux intégrer la mobilisation de la finance publique et des banques publiques, qui jouent un rôle majeur en particulier en Chine et en Amérique latine, et dont les financements commencent à être saisis par des bases de données comme celle de *Finance in Common* (FICS).

L'I-ISDD ainsi défini pourrait intégrer en son sein un sous-ensemble baptisé « investissement international de soutien au climat (I-ISC) » qui prendrait le relais de ce que l'on nomme actuellement « financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés », et qui ferait l'objet d'un suivi spécifique lorsque la nouvelle cible collective dite « NCQG » sera décidée dans le cadre de l'UNFCCC.

Afin d'approcher de plus près la mesure d'un réel impact financier, il est nécessaire que l'I-ISDD soit calculé en flux bruts mais aussi en flux nets.

L'I-ISDD (et partant l'I-ISC), ainsi défini, mesurerait donc, en brut et en net, le transfert financier vers les pays en développement issu des politiques bilatérales et multilatérales en faveur des ODD. Il permettrait d'évaluer ainsi non seulement le volume de transferts des pays donateurs vers les pays receveurs mais aussi son effet de levier, notamment *via* les banques de développement, son effet de mobilisation des flux privés et enfin l'impact financier que peuvent avoir les innovations financières résultant des politiques publiques internationales (taxations internationales, création ou réallocation de DTS, etc.). Articulé aux plateformes pays / *country platforms*, il formerait la base d'un dialogue sur la meilleure utilisation, pays par pays, de ces flux pour le bien commun et en fonction des préférences de chaque pays souverain.

3.4 – Des processus d'évaluation de la qualité et de l'alignement des investissements aux priorités du développement

Dans la perspective d'une mobilisation mondiale pour les ODD, deux besoins d'évaluation du financement du développement, complémentaires aux mesures précédentes, restent non couverts: i) d'une part une véritable perspective receveur définie par une mesure des flux financiers internationaux à destination alignés sur les besoins prioritaires d'investissement ; ii) et d'autre part la définition d'un filtre de qualité de l'ensemble des investissements publics et privés, locaux et internationaux, pour vérifier leur alignement sur les ODD.

Ces deux mesures ne peuvent être construites par de simples réformes de l'existant :

- Elles demandent l'une et l'autre des systèmes de données spécifiques qui ne peuvent être directement construits à partir du système déclaratif des flux publics internationaux existants. La perspective receveur ne peut qu'être bâtie sur des systèmes statistiques locaux propres à chaque pays concerné. L'appréhension de l'ensemble des flux locaux et internationaux, publics et privés, demande également une démarche statistique spécifique

reposant sans doute, à l'image de l'IDFC, sur des coalitions internationales d'acteurs déclarants.

- Elles reposent sur la construction de processus et de normes collectifs permettant de définir la qualité et l'alignement des investissements considérés à des objectifs donnés : alignement aux priorités stratégiques d'un pays déterminé en ce qui concerne la perspective receveur ; alignement plus largement aux ODD pour les investissements globaux.

Là s'arrêtent cependant les points communs à propos de ces deux pistes de travail fort différentes par ailleurs.

Les analyses qui précèdent se sont centrées sur l'existant et on ne peut donner ici que des indications sommaires sur ce que pourraient être de telles mesures.

Une véritable « perspective receveur » du financement international du développement ne pourrait être qu'une construction basée sur une stratégie nationale, recueillant un certain niveau de consensus, à vocation transversale (transition énergétique, transition juste, contribution nationale déterminée) et suffisamment précise pour pouvoir construire avec les principaux bailleurs un mécanisme conjoint d'éligibilité, basée sur l'alignement des financements reçus avec les priorités ainsi définies. Un tel système reposerait sur le pilotage des autorités nationales concernées et sur le système statistique local, sans doute, comme évoqué précédemment, dans le cadre des premières plateformes pays / *country platforms* actuellement en discussion et reposant sur les institutions nationales.

L'évaluation de l'alignement de l'ensemble des financements d'investissements mondiaux aux ODD est un objectif plus ambitieux encore, mais qui est requis pour pouvoir rencontrer les besoins globaux d'investissement, qui se comptent en trillions, pour réaliser les objectifs d'un monde en commun (développement plus biens publics mondiaux). Il suppose sans doute l'élaboration de critères de qualité des investissements, le cas

échétant avec plusieurs degrés d'exigence pour pouvoir intégrer tous les acteurs des systèmes financiers, et se fonder sur différentes expériences, comme celle de l'avis développement durable en place depuis dix ans à l'Agence française de développement (AFD) et sur laquelle est fondée désormais la moitié de son financement sur les marchés financiers.

Cette appréhension des investissements globaux ne pourra se faire probablement que graduellement par blocs d'investissements et par coalitions d'acteurs concernés. La finance verte de l'IDFC, décrite ci-avant, est, en ce qui concerne le climat, un exemple d'une telle démarche par un Club mondial d'organisations partageant des caractéristiques communes. Une telle démarche pourrait être reproduite au sein du mouvement *Finance in Common* (FiCS), réunissant les 530 banques publiques dans le monde et disposant de 23 trillions USD d'actifs, qui a l'objectif de se doter progressivement d'une méthodologie d'évaluation de l'alignement sur les ODD. De tels exemples montrent comment ce passage à l'échelle vers des mesures plus ambitieuses du financement global du développement peut s'amorcer.

Conclusion

Les préconisations qui découlent des analyses de ce *Policy Paper* sont reprises dans un tableau de résumé des conclusions ci-après. Les paragraphes suivants traitent des réformes des politiques publiques qui pourraient être entreprises en parallèle des propositions de clarification de la mesure du financement du développement présentées dans cet article.

L'objectif de cet article n'est pas seulement de suggérer des améliorations de la mesure de l'aide publique au développement – pour aller vers une estimation de l'effort de solidarité internationale – ou réformer le TOSSD – pour le crédibiliser comme outil de suivi du financement des ODD. À travers ces sujets techniques s'adressant en première apparence aux seuls experts spécialisés dans la mesure des flux financiers internationaux, il s'agit également de mettre en débat des réformes substantielles des politiques publiques de lutte contre les vulnérabilités et de préservation des biens publics globaux.

Dans un article précédent (Melonio, Naudet, Rioux, 2022) nous proposons de mieux distinguer, en s'appuyant sur l'expérience historique de la politique publique d'aide au développement, l'action internationale en faveur des pays pauvres et vulnérables d'une part, action relevant au moins en partie de la solidarité, et l'action de défense des intérêts mutuels des Nations par la protection des communs, action internationale d'intérêt collectif. La politique française de coopération, mais aussi celle de pays particulièrement généreux comme la Norvège, ou au plan multilatéral la Banque mondiale, ont pris depuis lors des cheminements allant dans cette direction.

Ici, nous approfondissons la réflexion en abordant la question de la mesure mais aussi des modalités de ces deux politiques publiques, aux finalités différentes. S'il convient de ne pas confondre une politique publique et les métriques qui la décrivent, l'une avance rarement sans l'autre, comme la place prise dans les débats sur le développement par la mesure de l'APD et la confrontation à la cible des 0,7 % l'a souvent démontré.

S'agissant de l'effort de solidarité internationale, nous observons encore très régulièrement des débats politiques et sociétaux dont la qualité et la portée sont très affectés par le caractère complexe et hétérogène de l'agrégat qu'est l'APD. À titre d'exemple, l'éligibilité à l'APD des prêts à la Chine, pourtant non-bonifiés et qui ne « coûtent » donc rien, crée très régulièrement

des interrogations sur la justification de ces financements. Nous observons que ces interrogations changent de nature dès lors que le mode de calcul de l'APD est expliqué, que leur équilibre économique est démontré et que leur utilité pour réduire les émissions de carbone ou protéger la biodiversité est avérée.

Ce seul exemple démontre, si besoin en était, que l'APD n'est pas toujours un bon miroir de l'effort budgétaire et que ses finalités sont devenues trop diverses pour être présentées de manière uniforme. De manière générale, nous estimons qu'une mesure plus stricte de l'effort budgétaire réalisé pour la solidarité internationale permettrait aux citoyens des pays donateurs de mieux connaître et comprendre le coût de cette politique, coût très souvent surestimé par ailleurs.

Pour poursuivre l'exemple de l'action en matière climatique, nous avons plaidé dans un précédent article (*ibid.*) pour une intensification des moyens alloués à l'adaptation mais aussi aux « pertes et dommages » au sein des pays les plus pauvres et vulnérables, en particulier les petits États insulaires en développement. Là encore, bien distinguer l'effort de solidarité et de responsabilité, dirigé majoritairement vers les pays les plus affectés, du financement de l'atténuation qui se déroulera plutôt dans une optique de gestion des communs vers les principaux pays émergents émetteurs, nous semble clarifier le sens, les objectifs et les moyens dédiés à chaque politique publique. La séquence qui verra la COP29 et sans doute aussi la COP30 s'emparer des enjeux financiers pourrait permettre de clarifier les deux cibles nécessaires d'une part à plus de justice climatique, en protégeant les pays les plus vulnérables, et plus d'efficacité pour prévenir le réchauffement, en utilisant les effets de levier les plus forts possible pour réduire les émissions de CO₂ dans les principaux pays qui les produisent.

Complémentairement, la gouvernance de l'APD reste aujourd'hui fortement marquée par la prééminence des pays donateurs telle qu'issue du monde des années 1970. De ce point de vue, une réforme de substance pourrait utilement être doublée d'une réforme de gouvernance, pour inclure l'ensemble des pays qui ont développé eux-aussi une politique de financement international du développement durable et devraient donc participer aux débats sur sa mesure et ses modalités. La création de banques d'export, mais aussi d'agences et de banques de développement dans de nombreux pays non déclarants d'APD (Inde, Chine, Indonésie, Thaïlande, Colombie, Mexique, Afrique du Sud) justifierait cette extension de la gouvernance de la solidarité internationale.

S'agissant du financement international des ODD, nous recommandons ici, pour en assurer une mesure statistique de qualité, de partir de la base de données que constitue le TOSSD de l'OCDE, dans son pilier I mais aussi dans son volet « mobilisation de financements privés », voire dans un volet de mobilisation de la finance publique domestique à construire. Cet agrégat statistique pourrait être le fondement de la politique publique internationale de financement des ODD, *International Sustainable Development Investment* (I-SDI) en anglais. Nous observons que cet I-SDI englobe dans son périmètre la « finance climat internationale », parfois plus connue *via* sa cible de 100 milliards USD qui était retenue dans le cadre de l'adoption de l'Accord de Paris pour la période 2020-2025. Cet ISD international, pour passer du statut de base de données à celui de politique publique, devra adopter lui aussi une cible. Sa composante climatique est d'ores et déjà appelée à être révisée à la hausse dans le cadre d'un prochain accord global sur le climat incluant une dimension financière pour la période post-2025 (NCQG/*New Collective Quantitative Goal*) qui est à l'ordre du jour des négociations climatiques en cours. Avoir une cible élargie aux autres ODD nous semble donc possible à moyen terme.

Cette réflexion sur une nouvelle mesure quantitative des flux internationaux en faveur des ODD peut utilement être complétée d'efforts pour en améliorer la qualité. La finance durable tend à progresser pour établir des standards de qualité depuis les principales places financières mondiales (États-Unis, Europe, Chine, etc.). Nous proposons aussi de consacrer plus d'énergie à la vérification de l'alignement de ces flux avec les priorités des pays qui les reçoivent. Dans notre esprit, un bon alignement fait le lien entre le point de départ et le point d'arrivée. L'exemple des JET-P (*Just energy transition partnership* / partenariats pour une transition énergétique juste) a montré qu'il était possible de confier à un pays récipiendaire la responsabilité de la certification de leur bon alignement. Le travail en cours dans le cadre du G20 sur les plateformes pays / *country platforms* pourrait utilement intégrer cette question de la mesure des flux alignés sur les ODD dans les pays concernés.

Enfin, nous observons que si le cadre des ODD dépasse heureusement le clivage Nord-Sud, le suivi du financement du développement tombe parfois dans ce travers. Nous plaçons donc pour un renouvellement de ce cadre dans les conclusions du prochain Forum sur le financement du développement (Séville 2025), pour parvenir à la conclusion d'un accord qui serait pleinement cohérent avec les ODD et contribuerait précisément à réduire la fracture entre continents.

Résumé des conclusions

Propositions	Effort de solidarité pour le développement/ Efforts des pays donateurs	Investissement de soutien de développement/Financements reçus par les pays en développement
Objet politique	Politique de solidarité internationale (composantes domestique et extérieure)	Impact financier pour les pays en développement des politiques publiques internationales, dont la finance climat
Mesure	Effort budgétaire, se rapprochant au plus près du coût pour les contribuables de cette politique publique	Volume brut et net des versements aux pays en développement des gouvernements, agences et banques publiques, y compris effets de levier, innovation financière et de mobilisation directe de financements non étatiques, y compris climat
Déclarants	Tout pays ayant une politique de solidarité internationale	Pays et institutions multilatérales intervenant dans le développement international
Indicateur	APD/ESI	ISD (pilier I élargi du TOSSD), dont ISD climat, en brut et en net.
Cible	<ul style="list-style-type: none"> 0,7 % RNB pays donateurs traditionnels <ul style="list-style-type: none"> Dont 0,15 à 0,3 % pour les PMA (cible pouvant évoluer pour intégrer les pays très vulnérables) À définir pour les nouveaux entrants Éventualité d'une cible APD/ESI climat 	<ul style="list-style-type: none"> Par ex : + 200 milliards USD de financement des BMD en 2030 (Sommet pour le pacte mondial), + 100 milliards USD de réallocation des DTS Cible de finance climat post-2025 à fixer en 2024/2025 ("<i>New Collective Quantified Goal</i>" on climate finance).
Propositions	<ul style="list-style-type: none"> Adapter la définition de l'APD à son réel objet Élargir à tous les pays ayant une politique de solidarité internationale Calculer l'élément-don selon un taux de référence mobile, fondé sur le taux des DTS tel que mesuré par le FMI plus une prime de risque et de maturité. Intégrer les dépenses fiscales accompagnant les dépenses privées Définir internationalement la vulnérabilité forte pour en faire un critère de concentration 	<ul style="list-style-type: none"> Se concentrer sur le pilier I du TOSSD Définir IISD comme le pilier I élargi du TOSSD Double compte en brut et en net Inciter les pays émergents à déclarer leur IISD (indépendamment de leur déclaration au pilier II)

Pistes de réflexion	Perspective receveur sur le financement international du développement	Investissement en faveur des ODD (Investissement de développement durable – IDD)
Objet politique	Financement extérieur des stratégies nationales	Montant des investissements globaux contribuant aux ODD
Mesure	Volume de financement extérieur des investissements prioritaires définis dans une stratégie nationale	Volume brut des investissements
Déclarants	Pays receveurs	Par coalitions (groupes d'institutions ou de pays)
Indicateur	<ul style="list-style-type: none"> • Volume de financement • Pourcentage des besoins 	<ul style="list-style-type: none"> • Montant des investissements (IDD) • Pourcentage par rapport aux investissements totaux
Cible	Besoins définis dans le cadre d'une stratégie nationale (transition juste, stratégie climat, etc.)	Cibles à définir par coalition en montant en pourcentage des investissements délivrés
Étapes	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une stratégie nationale transversale précisant les volumes d'investissements attendus par source prime de risque et de maturité • Mécanisme partenarial d'éligibilité des investissements reçus en fonction de leur alignement sur les priorités stratégiques nationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir par coalition une procédure et une norme d'alignement ODD • Exemple de coalition : banques publiques de développement, secteur économique (finance, industrie agro-alimentaire, etc.)

Bibliographie

Action Aid (2022). *TOSSD Data for 2020: An overview of key trends in the data in support of sustainable development*. A Report prepared for ActionAid International Italia ONLUS with AidWatch Canada et Oxfam international.

Barret D., avec la contribution de Boussichas M., Guillaumont Jeanney S. et des responsables des pays sahéliens (2019) Analyse de l'aide accordée aux pays du Sahel - Deuxième partie : Enseignements tirés de la collecte et de l'analyse des données sur l'aide produites par les autorités nationales. Recherche de l'origine des différences et analyse des difficultés à déboursier l'aide projet. Rapport CHAIRE SAHEL-FERDI 2019, 58 p.

Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, C. A., Beisheim, M., Bernstein, S., Chasek, P., & Wicke, B. (2022). Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 5(9), 795-800.

Besharati, N. (2017). New development finance measure should be TOSSD out the window. *Policy Insights*, 45.

Bracho, G. (2015). *In search of a narrative for Southern providers: The challenge of the emerging economies to the development cooperation agenda* (No. 1/2015). Discussion Paper.

Calleja, R., Cichocka, B., & Bellés, S. C. (2023). How Do Non-DAC Actors Cooperate on Development?. *CGD Policy Paper*, 294.

Clemens, M. A., & Moss, T. J. (2007). The ghost of 0.7 per cent: origins and relevance of the international aid target. *International Journal of Development Issues*, 6(1), 3-25.

Forestier, O., & Kim, R. E. (2020). Cherry-picking the Sustainable Development Goals: Goal prioritization by national governments and implications for global governance. *Sustainable Development*, 28(5), 1269-1278.

Führer, H. (1996). *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in dates, names and figures*. Paris: OECD.

G20 (2023). *The Triple Agenda : Strengthening Multilateral Development Banks*. Report of the Independent Experts Group.

Hart, G. (2001). Development critiques in the 1990s: culs de sac and promising paths. *Progress in Human Geography*, 25(4), 649-658.

Hynes, W., & Scott, S. (2013). *The evolution of official development assistance: Achievements, criticisms and a way forward*.

Melonio, T., Naudet, J. D., & Rioux, R. (2022). L'aide publique au développement à l'âge des conséquences. *Policy Paper*, 1-42.

Naudet J.D. (2000). *La comptabilisation des flux d'aide au mali*. Club du Sahel. OCDE.

Scott, S. (2015). *The accidental birth of "official development assistance"*. Paris : OCDE.

Tomlison B. (2021). *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD): Game changer or mirage?* Discussion Paper. ActionAid, AidWatch Canada, Oxfam International.

TOSSD (2016). TOSSD Compendium (June 2016).

TOSSD (2023). TOSSD Reporting Instructions (April 2023).

OCDE (2017). *A Recipient Perspective on TOSSD: The case of Senegal*. OCDE.

OCDE (2018). *The Philippines' Perspective on TOSSD*. OCDE.

OCDE (2021). *Update on Total Official Support for Sustainable Development*. OCDE.

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation PUB

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Dépôt légal 4^e trimestre 2024

ISSN 2680-5448 | **ISSN numérique** 2680-9214

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications
de la collection Policy Paper :
<https://www.afd.fr/collection/policy-papers>