

**DIRECTION DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

DCD/DAC(2014)9
À usage officiel

MODERNISER LES STATISTIQUES DU CAD SUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

**Réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires
3 - 4 mars 2014
Centre de conférences de l'OCDE, Paris**

Le document ci-joint est soumis pour EXAMEN au titre du point 2 de l'ordre du jour de la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires [DCD/DAC/A(2014)3].

Les participants à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires sont invités à s'accorder sur les dispositions énoncées au paragraphe 29.

Personne à contacter : Jean Touchette - Tél. +33 1 45 24 75 34 - Courriel : jean.touchette@oecd.org

JT03353767

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

TABLE DES MATIÈRES

MODERNISER LES STATISTIQUES DU CAD SUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT	3
A. Pourquoi devons-nous moderniser le cadre relatif au financement extérieur du développement ?	4
Offrir des incitations adéquates et mobiliser davantage de fonds privés	5
Restaurer la crédibilité du système	6
B. Comment y parvenir ?	6
Une nouvelle mesure du soutien public total au développement	7
Définir plus nettement le cercle intérieur : une mesure modernisée de l'APD	7
Une nouvelle définition de la concessionnalité	8
Adopter un nouveau système de reclassement ou mieux cibler les apports concessionnels	9
ANNEXE 1 – UNE NOUVELLE MESURE DU SOUTIEN PUBLIC TOTAL AU DÉVELOPPEMENT	11
Instruments de mobilisation de ressources auprès du secteur privé	11
La paix et la sécurité	13
Soutien au titre des biens publics mondiaux	13
ANNEXE 2 – MODERNISER LA MESURE DE L'APD	14
Les dimensions à considérer	14
Mesure des prêts	14
Mesure des autres instruments de financement du développement autres que les dons	15
Mesure des dépenses dans les pays donateurs	15
Alignement sur les objectifs de développement durable de l'après-2015	15
ANNEXE 3 – ÉTABLIR UNE DÉFINITION QUANTITATIVE CLAIRE DU « CARACTÈRE CONCESSIONNEL »	16
Introduction	16
Choix à opérer	16
Conclusion	17
ANNEXE 4 – OPTIONS POUR CONCENTRER L'APD LÀ OÙ EST ELLE EST LE PLUS NÉCESSAIRE : RÉVISION DU CRITÈRE DE RECLASSEMENT ET DU CIBLAGE DE L'APD	19
Introduction	19
Option 1 : Réviser la Liste	19
Option 2 : Maintien du statu quo	20
Option 3 : Proposer un nouvel objectif	20
Appendice 1	22
Appendice 2	23

MODERNISER LES STATISTIQUES DU CAD SUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

1. D'ici à la fin 2015, la communauté internationale est censée entériner un nouveau programme d'action à l'appui du développement durable. Tout indique qu'il s'agira d'un programme d'action unique et universel, mettant l'accent sur l'éradication de la pauvreté absolue, mais aussi sur la nécessité de s'attaquer aux enjeux plus vastes dans les domaines de l'environnement, de l'économie et de la viabilité sociale. Il conviendra de s'entendre sur une procédure de suivi de la mise en œuvre de ce programme, notamment sur un nouveau cadre financier sur lequel il sera probablement statué lors d'une conférence des Nations unies sur la suite donnée aux conférences de Monterrey et de Doha. Le Comité d'aide au développement (CAD) a peu de temps devant lui – 18 mois environ – pour élaborer une proposition visant à mettre sur pied un système de mesure et de suivi du financement public extérieur du développement pour l'après-2015 qui soit à la fois plus précis, plus complet et plus inclusif, et accroître ainsi la visibilité et l'impact des travaux de l'OCDE consacrés au financement du développement (voir la lettre du 10 janvier 2014 adressée aux ministres et responsables des organismes d'aide des membres du CAD par le Président du Comité). **Au-delà de 2015, nous n'aurons peut-être plus d'autre possibilité majeure de moderniser notre système de mesure avant 2030.**

2. À sa Réunion à haut niveau des 4 et 5 décembre 2012, le CAD a **pris acte de la nécessité de moderniser son cadre relatif au financement du développement** afin de mieux prendre en compte le nouveau paysage mondial du développement, et est convenu de prendre à cette fin les mesures suivantes :

- élaborer une proposition portant sur **une nouvelle mesure du soutien public total au développement** ;
- étudier comment rendre compte du financement du développement à la fois sous l'angle de « l'effort des donateurs » et des « bénéficiaires pour les destinataires » ;
- s'efforcer de déterminer si de l'adoption éventuelle de nouvelles mesures du financement extérieur du développement (notamment de nouvelles méthodes de mesure de l'effort des donateurs) découle la nécessité de moderniser la notion d'APD.

3. S'agissant de la concessionnalité des prêts, les Ministres sont convenus d'établir, au plus tard pour 2015, **une définition quantitative claire du « caractère concessionnel », conforme aux conditions qui prévalent sur les marchés de capitaux**. Ils sont en outre convenus que la définition devra satisfaire à un certain nombre de principes, notamment : se prêter à une évaluation critique du public ; éviter d'être à l'origine d'amples fluctuations des niveaux globaux d'APD ; et être globalement compatible avec la façon dont la concessionnalité est définie dans le financement multilatéral du développement.

4. À ce jour, le CAD s'est notamment attaché à examiner le périmètre d'une nouvelle mesure du soutien public total au développement, ainsi que les options pour la modernisation de la notion d'APD (notamment une redéfinition de la concessionnalité et une éventuelle révision de la Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD)¹ ; la question du point de vue des destinataires sera quant à elle traitée dans

¹ Échanges de vues tenus lors des réunions du CAD du 22 octobre 2013, du 3 décembre 2013, du 27 janvier 2014 et du 10 février 2014, et de la réunion du Groupe de travail du CAD sur les statistiques du financement du développement (GT-STAT) des 19 et 20 novembre 2013. Voir les documents [DCD/DAC\(2013\)21](#), [DCD/DAC\(2013\)26](#), [DCD/DAC\(2013\)33](#), [DCD/DAC\(2013\)36](#), [DCD/DAC\(2014\)3](#), [DCD/DAC\(2014\)4](#) et [DCD/DAC\(2014\)7](#).

les prochains mois. Les débats de la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires des 3 et 4 mars 2014 permettront de définir des orientations pour les travaux ultérieurs. L'objectif est de présenter des propositions pour la modernisation du système en vue de leur examen à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires des 6 et 7 octobre 2014 et de leur approbation lors de la prochaine Réunion à haut niveau du CAD, qui se tiendra les 15 et 16 décembre 2014.

5. Le mandat confié par la Réunion à haut niveau précise par ailleurs que ces travaux doivent être entrepris « en étroite collaboration avec d'autres institutions internationales intéressées, en particulier les Nations unies, ainsi qu'avec le FMI et la Banque mondiale ». Afin que les résultats des travaux du CAD soient bien placés pour étayer la définition des objectifs de l'après-2015, le Secrétariat coopère étroitement avec les composantes du système des Nations unies qui conduisent le processus de préparation de l'après-2015, notamment le Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations unies. De plus, il dialogue activement avec des experts internationaux, dont le Groupe consultatif d'experts de référence, des représentants d'organisations de la société civile, des pays partenaires ainsi que des fournisseurs arabes et Sud-Sud, afin de garantir que toute nouvelle mesure statistique répondra aux besoins de la communauté internationale du développement.

6. Il convient toutefois de préciser que les fournisseurs bilatéraux de coopération pour le développement en dehors du CAD ont parfois du mal à s'identifier à la façon dont le financement du développement est mesuré et/ou débattu au sein du CAD. Des efforts d'engagement auprès de ces pays sont dès lors primordiaux et ils existent d'ailleurs déjà, mais ils ont été intensifiés depuis le mandat confié par la Réunion à haut niveau de décembre 2012. Des propositions initiales quant à la manière d'intégrer le point de vue des pays non membres du CAD sur la mesure du financement du développement dans les débats du Comité, ont été présentées à ce dernier le 10 février 2014². D'autres travaux d'analyse et activités d'ouverture vers ces pays seront réalisés tant au niveau bilatéral qu'en collaboration avec des organisations régionales et multilatérales de premier plan.

7. À la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires des 3 et 4 mars 2014, il sera demandé aux membres de faire le point sur la mise en œuvre du mandat confié par la Réunion à haut niveau et de fournir des orientations politiques pour guider les travaux des six prochains mois. Les membres seront invités à examiner la **description exposant les objectifs et les principes qui doivent sous-tendre la réforme du système statistique**, ainsi que plusieurs **questions clés ayant trait à la nouvelle mesure du soutien public total au développement, à la modernisation de la notion d'APD, à la concessionnalité et à la Liste des bénéficiaires de l'APD dressée par le CAD.**

A. Pourquoi devons-nous moderniser le cadre relatif au financement extérieur du développement ?

8. Les récentes réunions du CAD et les échanges de vues avec les hauts fonctionnaires et les membres du Groupe d'experts de référence ont porté de manière récurrente sur le thème suivant : la nécessité de disposer d'un solide descriptif des objectifs et des principes qui doivent sous-tendre le système statistique de l'après-2015. Citons notamment le **rétablissement de la crédibilité de la mesure de l'APD, la mise en œuvre de ressources supplémentaires pour le programme d'action de l'après-2015 et l'accroissement de leur impact à travers une meilleure mobilisation des ressources privées**. Un consensus est aussi en train d'émerger sur les principes essentiels qui doivent étayer la réforme, dont **l'exhaustivité, la simplicité, la responsabilité et la transparence**. Le système de mesure révisé et les cibles qui lui seront associées devront :

² Voir le document [DCD/DAC\(2014\)6](#).

- refléter la diversification des pays en développement et prendre en compte les différences qu'elle engendre quant aux besoins de financement, principalement entre les pays les moins avancés (PMA) et les pays à revenu intermédiaire qui connaissent une croissance rapide ;
- prendre en compte l'élargissement du programme d'action mondial pour le développement, la convergence des programmes d'action sur la pauvreté et sur la durabilité, et l'importance croissante des enjeux communs de dimension planétaire ;
- refléter l'évolution du paysage du financement du développement, qui se caractérise par l'apparition tant de nouveaux acteurs que de nouveaux instruments, ainsi que par une modification de l'importance respective des diverses sources du financement du développement ;
- quantifier les initiatives du secteur public qui ne sont pas prises en compte dans l'APD, et limiter ainsi l'intérêt quasi exclusif porté à l'APD, mais préciser aussi le rôle que cette dernière doit désormais jouer dans ce nouveau paysage du financement du développement ;
- permettre de dégager un tableau plus complet du financement extérieur du développement sous l'angle des destinataires, notamment du financement provenant des apporteurs de coopération Sud-Sud déjà anciens, des fournisseurs émergents, ainsi que des organismes caritatifs privés.

L'établissement d'un cadre transparent, fiable et moderne pour le financement extérieur du développement permettrait d'assurer une affectation rationnelle des ressources et d'aider les pays partenaires à vérifier la mise en œuvre et l'utilisation effectives des fonds destinés au développement.

Offrir des incitations adéquates et mobiliser davantage de fonds privés

9. La modernisation du cadre relatif au financement du développement vise principalement à adapter les systèmes et les concepts aux réalités contemporaines du financement du développement. Il s'agit notamment de prendre en compte les nouveaux instruments, d'apprécier les efforts budgétaires à leur juste valeur et de s'assurer que des incitations encouragent une utilisation optimale des ressources affectées au développement, compte tenu des besoins très divers des pays en développement.

10. D'une part, le programme d'action pour le développement est en rapide mutation, le financement de la croissance économique à travers les infrastructures, le développement du secteur privé et la création d'emplois étant désormais davantage au cœur des préoccupations. En effet, la réussite des économies émergentes – la Chine en particulier – témoigne du fait que la croissance économique est un puissant facteur de réduction de la pauvreté. Pour répondre à cette exigence, la mise au point de nouveaux instruments de financement est salutaire.

11. D'autre part, bon nombre de pays vulnérables restent largement en marge de l'économie mondiale car ils sont privés de tout accès aux marchés financiers internationaux, ne reçoivent que très peu d'investissement direct étranger et sont faiblement intégrés dans les chaînes de valeur mondiales. Ils sont confrontés à une pauvreté persistante et demeurent fortement tributaires de l'APD³. Pourtant, depuis 2010, la part de l'APD apportée aux PMA et aux pays les plus démunis est en recul.

12. Le système statistique actuel a incité certains donneurs à augmenter énormément les prêts qui ont peu ou n'ont pas d'incidence budgétaire directe, une pratique jugée plus rentable. De fait, un dollar d'APD versé sous forme de don correspond au coût budgétaire équivalent, alors que, dans le cas d'un prêt, un dollar d'effort budgétaire peut engendrer des versements d'APD de dix dollars ou plus (au prix d'une APD

³ L'APD constitue, par exemple, 70 % des apports extérieurs et 44 % des recettes fiscales des pays les moins avancés.

qui sera par la suite négative du fait du remboursement des prêts). En période de restrictions budgétaires, le risque est considérable puisque cela peut entraîner des distorsions croissantes dans la répartition de l'APD au sein des secteurs et entre les pays bénéficiaires. Dans le même temps, le système n'incite pas à recourir aux instruments financiers fondés sur le marché (tels que les garanties et les prises de participation), qui pourraient mobiliser davantage d'investissement public et privé, en particulier dans les pays en développement mieux nantis. **Il est nécessaire d'actualiser le système statistique du CAD afin de mesurer l'effort des donateurs selon une méthode neutre par rapport à l'instrument et de contribuer à améliorer le ciblage de l'APD et des autres apports de fonds destinés au développement de façon à servir les objectifs de développement durable de l'après-2015.**

Restaurer la crédibilité du système

13. Le deuxième objectif est de renforcer la crédibilité du système afin de répondre aux critiques croissantes formulées au sujet de la mesure de l'APD au cours de la dernière décennie.

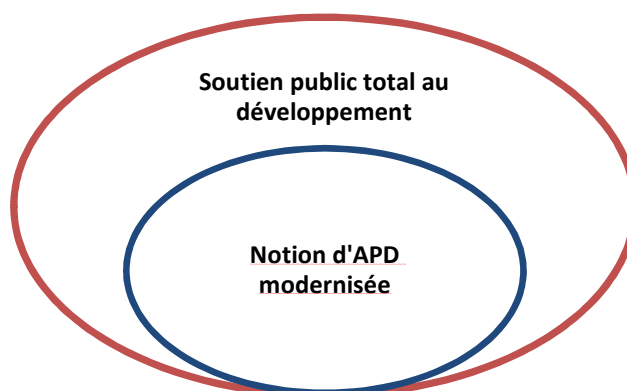
14. La diversité des pratiques des membres quant à la concessionnalité des prêts APD a eu pour effet de jeter le doute sur la fiabilité de la mesure de l'APD en tant qu'indicateur de l'effort des donateurs. Certains membres dispensent la totalité ou la quasi-totalité de leur APD sous forme de dons ou d'assistance technique, tandis que d'autres accordent des prêts avantageux pour l'emprunteur mais qui peuvent n'exiger qu'un faible effort budgétaire, voire aucun. **Il est nécessaire de définir un critère de concessionnalité quantitatif, qui n'autorise aucune interprétation, pour pouvoir restaurer la crédibilité de l'APD en tant qu'indicateur de l'effort des donateurs.**

15. De plus, la mesure de l'APD n'est pas conçue pour rendre compte des « bénéfiques pour les destinataires ». Certains détracteurs ont laissé entendre que l'APD serait en grande partie surévaluée (ex., la coopération technique et l'allégement de la dette) ou n'aiderait pas les populations pauvres des pays en développement (ex., les dépenses dans les pays donateurs). Si les composantes en question de l'APD ne correspondent pas nécessairement à des apports aux pays partenaires, du point de vue des donateurs, elles représentent bel et bien un effort budgétaire. Néanmoins, **pour préserver l'intégrité de la mesure de l'APD, il est nécessaire de normaliser la notification des activités ayant un impact incertain sur les pays en développement.**

B. Comment y parvenir ?

16. Les quatre annexes au présent document rendent compte de l'état d'avancement de plusieurs axes des travaux visant à mettre sur pied un nouveau système statistique sur le financement du développement pour l'après-2015. Une brève synthèse des progrès réalisés dans ces travaux est présentée ci-dessous, suivie de suggestions sur les dispositions ultérieures à prendre. Tous les axes de travail reposent sur le schéma de base envisagé à travers les décisions de la Réunion à haut niveau de 2012 : une nouvelle mesure du soutien public total au développement et, à l'intérieur, une notion d'APD modernisée (figure 1).

Figure 1. L'approche des deux cercles inclus l'un dans l'autre



Une nouvelle mesure du soutien public total au développement

17. L'annexe 1 souligne que les discussions consacrées aux objectifs de développement durable de l'après-2015 au sein des Nations unies tendent vers l'adoption d'un programme d'action unique fondé sur le concept de développement durable réaffirmé lors de la Conférence Rio+20. Le CAD est donc encouragé à mettre en œuvre la décision de la Réunion à haut niveau d'élaborer une nouvelle mesure du soutien public total au développement allant au-delà de l'APD. Le système statistique du CAD devrait faciliter la création d'un cadre plus complet, voire exhaustif, pour le financement du développement extérieur, qui non seulement tienne compte des efforts en faveur du développement économique et du bien-être dans les pays en développement, notamment de l'éradication de la pauvreté, mais aussi facilite le recensement des activités menées à l'appui des biens publics mondiaux et des politiques qui s'y rapportent, qu'il s'agisse de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de celui-ci (lequel est largement considéré comme une menace pour le développement mondial) ou de catalyseurs du développement tels que la paix et la sécurité.

18. Par ailleurs, la mise en place et la reconnaissance d'une mesure plus large peut contribuer à atténuer les pressions que suscite la notion d'APD, en permettant de prendre en compte à leur juste valeur tous les efforts publics à l'appui du programme d'action pour le développement dans son ensemble. Le contexte politique connexe est tel que la communauté internationale pourrait ne pas accepter facilement des initiatives qui entraînent une augmentation de l'APD enregistrée par le biais de modifications comptables, et les fournisseurs d'APD refuseront également des changements qui ont pour effet de réduire sensiblement l'APD recensée par rapport à l'objectif de 0.7 %.

Définir plus nettement le cercle intérieur : une mesure modernisée de l'APD

19. L'annexe 2 souligne que **toute modification de la mesure de l'APD doit en conforter la crédibilité et être de nature à favoriser la mobilisation de ressources supplémentaires et leur utilisation efficace dans l'avenir**. Les questions de la concessionnalité, du ciblage et du champ couvert sont primordiales. Une mesure modernisée de l'APD doit également **mieux refléter l'effort budgétaire au titre de la coopération pour le développement et avoir une incidence relativement faible sur les niveaux globaux d'APD**, conformément à la recommandation des Ministres des pays du CAD d'éviter d'être à l'origine d'amples fluctuations.

20. Refondre la mesure de l'APD de façon à rendre compte de l'effort budgétaire et comptabiliser uniquement l'équivalent-don (au lieu de la valeur nominale totale) des instruments financiers autres

que les dons [option 2 dans le document [DCD/DAC\(2014\)3](#) et voir section suivante sur la concessionnalité], permettraient une évaluation et une comparaison plus précises de l'effort des donateurs et du partage du fardeau. Cela réduirait au minimum l'effet pervers consistant à encourager certains arbitrages entre les prêts et les dons lors de la répartition de l'APD, et inciterait à faire une utilisation aussi rationnelle que possible des ressources concessionnelles, qui tiennent compte de la nature du projet et du niveau de développement du pays concerné.

21. Sur le long terme, cela permettrait de disposer d'un meilleur indicateur de l'effort budgétaire des donateurs au titre de la coopération au développement car le remboursement des prêts antérieurs n'entraînerait pas une réduction des montants de l'APD. En effet, le système actuel – la comptabilisation des versements liés aux prêts *déduction faite* des remboursements sur les prêts précédents – est source de sérieux problèmes : i) une instabilité des niveaux d'APD, ii) l'absence de corrélation entre la décision des pouvoirs publics concernant l'effort budgétaire à fournir et le volume d'APD dégagé pour l'année sur laquelle porte cette décision, et iii) des sorties et des entrées de fonds grossies artificiellement, en particulier pour les années marquées par des remises de dettes importantes.

22. Pour une mesure encore plus crédible de l'APD, les membres pourraient étudier les moyens de rationaliser et d'harmoniser la notification des dépenses budgétaires qui ne se traduisent pas par des apports de ressources aux pays en développement (coût des réfugiés, coûts imputés des étudiants).

23. La modernisation de la mesure de l'APD, conjuguée à la définition d'un cercle extérieur représentant le soutien public total au développement (qui prend en compte le capital des prêts, les instruments d'atténuation des risques et les mécanismes de prise de participation), permettrait de mettre en évidence l'importante contribution des organismes publics au financement de la croissance économique et à la mobilisation de l'investissement privé. Une prise en compte de leurs efforts à leur juste valeur dans le cadre d'un système statistique révisé pourrait fortement encourager l'intensification.

Une nouvelle définition de la concessionnalité

24. Il y a plusieurs moyens possibles de donner corps au mandat de la Réunion à haut niveau « d'établir une définition quantitative claire du "caractère concessionnel", conforme aux conditions qui prévalent sur les marchés de capitaux ». L'annexe 3 présente les deux options les plus intéressantes, qui sont ressorties des débats menés à ce jour, à savoir :

- opter pour une définition multilatérale harmonisée de la concessionnalité, inspirée des récents travaux du FMI et de la Banque mondiale, qui prévoit l'application d'un taux d'actualisation fixe plus en phase avec les conditions qui prévalent sur les marchés de capitaux que le taux de 10 % actuellement utilisé ;
- opter pour un taux d'actualisation différencié, ajusté en fonction des risques, qui reflète le coût réel de l'emprunt/du risque associé aux prêts.

Quelle que soit l'option considérée, la question est de savoir si l'élément-don qui en résulte doit être utilisé, comme à l'heure actuelle, pour déterminer quels apports de prêts comptabiliser dans l'APD, ou converti en « équivalent-don » en amont.

25. Les récentes discussions au sein du GT-STAT et du Groupe d'experts de référence ont fait ressortir une préférence pour des taux différenciés ajustés en fonction des risques et pour la comptabilisation de l'équivalent-don plutôt que des apports effectifs au titre des prêts atteignant un certain seuil. Il est estimé que cette démarche permet d'évaluer les risques et les efforts de la manière la plus

précise. Des solutions moins radicales sont néanmoins envisageables, comme l'application du taux de 5 % récemment instauré par le FMI pour les calculs relatifs à la viabilité de la dette des pays à faible revenu.

Adopter un nouveau système de reclassement ou mieux cibler les apports concessionnels

26. Compte tenu de l'évolution rapide du financement du développement, le rôle d'APD est lui aussi en pleine mutation. Dans cette situation, il est paradoxal que la part de l'APD allouée aux pays où elle reste l'une des principales sources de financement (une grande partie du groupe des PMA) soit en recul. Dans le même temps, la présence dans la liste actuelle de bénéficiaires de l'APD de quelques-unes des économies les plus importantes et les plus dynamiques du monde, suscite des questions. L'annexe 4 présente deux options possibles pour faire face à ces difficultés. La première consiste à accélérer le processus de reclassement. Selon certaines simulations, avec le seuil actuel de 12 615 USD, 30 pays environ pourraient être reclassés d'ici à 2030. Il pourrait être envisagé d'abaisser le seuil de revenu à 7 115 USD, soit le niveau de revenu déclenchant le processus de reclassement qui exclut les pays du bénéfice des prêts non concessionnels de la Banque mondiale (BIRD). Cela entraînerait le retrait de 18 pays de la Liste, qui perçoivent actuellement 1.7 % de l'APD nette mondiale.

27. Les membres du CAD pourraient aussi conserver la Liste des pays bénéficiaires et le système de reclassement actuels, mais cibler volontairement une part importante de leur APD (50 %, par exemple) sur un groupe spécifique de pays, comme ceux que l'Assemblée générale des Nations unies dénomme « les pays en situation particulière ». Un grand nombre de membres du CAD, surtout les plus petits d'entre eux, affectent déjà aux PMA une part substantielle de leur aide ventilable par pays⁴.

*

28. Il est important que le CAD progresse concrètement dans le traitement des problèmes que pose actuellement la mesure du financement du développement. La communauté de donateurs pourra ainsi contribuer de manière constructive au débat de l'an prochain sur le financement des objectifs de l'après-2015, en y apportant les trois éléments essentiels suivants :

- une mesure plus crédible et plus compréhensible de l'APD, dont la définition sera axée sur l'équivalent-don ;
- une meilleure hiérarchisation des priorités régissant l'affectation de l'APD, qui permettra de l'orienter davantage vers les pays qui en ont le plus besoin ;
- une approche plus globale et plus inclusive du financement du développement, reposant sur le nouveau concept de soutien public total au développement, afin d'aider la communauté internationale à satisfaire aux exigences du suivi de la mise en oeuvre du programme d'action pour un développement durable qu'elle devra exercer après 2015.

29. Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, **la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires est par conséquent invitée à convenir de ce qui suit :**

- 1) Eu égard aux décisions de la Réunion à haut niveau de décembre 2012, il est nécessaire de réformer le système de mesure du financement du développement de manière à restaurer la crédibilité de la mesure de l'APD, à assurer la mobilisation de ressources plus importantes aux fins du programme d'action pour un développement durable de l'après-2015, et à renforcer l'efficacité

⁴ [DCD/DAC\(2013\)21](#), p. 9.

avec laquelle celles-ci seront employées, tout en veillant à ce que ce système reste simple, politiquement acceptable et aisément compréhensible par les décideurs et le public ;

Soutien public total au développement

- 2) La nouvelle mesure du soutien public total au développement demandée par la Réunion à haut niveau doit permettre de distinguer clairement les apports du secteur public des apports privés mobilisés par l'action du secteur public ;
- 3) Les apports du secteur public compris dans le soutien public total au développement doivent prendre en compte le financement hors APD afférent aux activités concernant la paix, la sécurité, le climat et d'autres enjeux de portée mondiale, selon des modalités que le CAD et son Groupe de travail sur les statistiques du financement du développement doivent préciser ;
- 4) Il convient d'étudier plus en profondeur les méthodes à employer pour déterminer la part des apports privés destinés au développement qui sont mobilisés par l'action du secteur public, en tenant compte du programme d'action à l'appui d'un développement durable qui se dessine pour l'après-2015.

APD

- 5) Le GT-STAT doit examiner comment normaliser la notification des dépenses dans les pays donateurs afin d'accroître la légitimité et la transparence des données et leur comparabilité d'un donneur à l'autre ; il doit présenter une proposition concrète au CAD d'ici à la fin de 2014 ;
- 6) Le CAD doit œuvrer à l'élaboration d'une définition quantitative claire du « caractère concessionnel » à utiliser dans le contexte de l'APD, comme il est expliqué à l'annexe 3 ; en particulier, avec le concours du GT-STAT, il doit étudier plus en détail la possibilité pratique d'utiliser l'équivalent-don ajusté en fonction des risques (sans exclure les autres options), et rendre compte de ces travaux à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires, et ce à temps pour sa réunion d'octobre 2014.
- 7) Le CAD doit continuer d'étudier les moyens de diriger une part plus importante de l'APD vers les pays les moins bien nantis, comme l'adoption d'un objectif volontaire qui permette de concentrer l'APD sur ces pays.

ANNEXE 1 – UNE NOUVELLE MESURE DU SOUTIEN PUBLIC TOTAL AU DÉVELOPPEMENT

1. Il ressort des premiers débats sur la nouvelle mesure du soutien public total au développement que les membres accueillent favorablement la définition d'un agrégat plus grand – complémentaire de l'APD – afin de pouvoir prendre en compte divers mécanismes du financement du développement que les membres ne notifient pas encore tous de façon systématique et cohérente. Il est nécessaire de disposer d'un tableau plus complet des ressources mises au service du développement, afin d'aider à étayer le programme d'action pour un développement durable de l'après-2015 qui – selon le Groupe de personnalités de haut niveau – doit permettre « d'affronter les défis universels du XXI^e siècle : promotion du développement durable, soutien à une croissance créatrice d'emplois, protection de l'environnement, maintien de la paix, de la sécurité, de la justice, de la liberté et de l'égalité à tous les niveaux ».

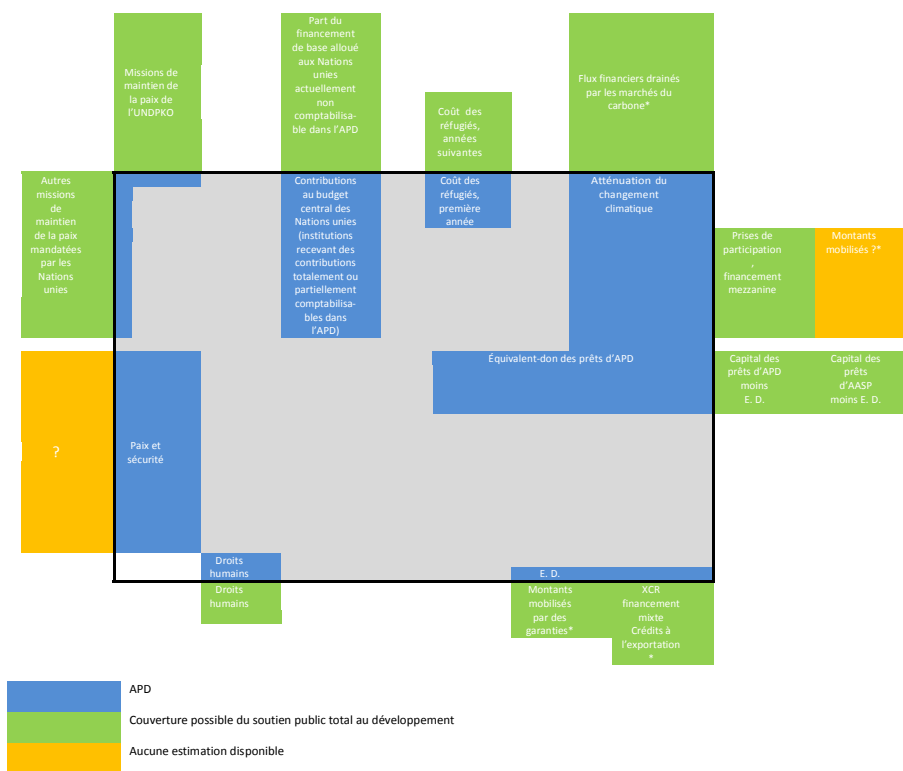
2. La figure 2 ci-dessous décrit schématiquement la nouvelle mesure, établie d'après les premiers avis des membres sur les dépenses qu'elle pourrait inclure⁵. En vue de la formulation d'une proposition concrète sur le soutien public total au développement (ainsi que d'éventuels ajustements de la mesure de l'APD) dans les prochains mois, la présente note examine les limites possibles de cette mesure en ce qui concerne *a*) les instruments inspirés des instruments du marché et les ressources mobilisées auprès du secteur privé, *b*) les dépenses relatives à la paix et à la sécurité, et *c*) le soutien au titre des biens publics mondiaux et des politiques y afférentes.

Instruments de mobilisation de ressources auprès du secteur privé

3. Plusieurs membres se sont dits d'accord pour intégrer, dans le système statistique de l'après-2015, le financement mobilisé auprès du secteur privé par le biais d'instruments inspirés des instruments du marché, tout en comptabilisant dans l'APD l'effort budgétaire lié à l'utilisation de ces derniers (selon la méthode de mesure utilisée pour les prêts concessionnels). Ils ont néanmoins souligné que les « montants mobilisés » ne devaient être intégrés dans le soutien public total au développement – ou dans une mesure complémentaire distincte – que si la relation de causalité entre l'effort du secteur public et les fonds mobilisés pouvait être démontrée. Cela peut concerner les garanties, dans le cas desquelles il existe un lien direct entre l'instrument utilisé et les capitaux privés mobilisés (accord de garantie). L'effet de levier des prises de participation ou du financement mezzanine peut être plus difficile à établir. Toutefois, les membres ont demandé au Secrétariat d'analyser cette question de manière plus approfondie, en s'efforçant de déterminer les avantages et les inconvénients ainsi que le degré de faisabilité des diverses options. Ils ont par ailleurs préconisé une collaboration avec les banques multilatérales de développement, la SFI, l'AMGI et la communauté des institutions de financement du développement (IFD) à la définition de méthodes de mesure de l'effet de levier et à l'examen de la question du double comptage (qui se pose, par exemple, lorsque plusieurs IFD ont investi dans le même fonds de participation).

⁵ Les premières suggestions concernant les dépenses à prendre en compte dans le soutien public total au développement ont été présentées dans les documents [DCD/DAC\(2013\)36](#) et [DCD/DAC\(2014\)7](#), examinés par le CAD les 3 décembre 2013 et 10 février 2014 respectivement.

Figure 2. Mesure modernisée de l'APD et soutien public total au développement



*Ces éléments incluent le financement provenant du secteur privé

Note : Les zones en gris et en bleu représentent le volume de l'APD (calculs fondés sur le scénario 2, données sur l'APD pour 2012). Les éléments situés en dehors de ce périmètre représentent les dépenses non comptabilisables dans l'APD dont la prise en compte dans le soutien public total au développement a été suggérée (estimations du Secrétariat à partir de diverses sources).

4. Les membres ont toutefois mis en garde contre un obscurcissement du concept de « développement » et fait état de la nécessité de définir avec soin la limite extérieure du soutien public total au développement en ce qui concerne les instruments inspirés des instruments du marché. Il est notamment suggéré de définir le soutien public total au développement comme un financement destiné à promouvoir le développement, avec une mesure supplémentaire intégrant les sommes mobilisées. Cela impliquerait la prise en compte des prêts et des prises de participation des banques de développement et des IFD, de même que l'exclusion des garanties et de la majeure partie des crédits à l'exportation (à l'exception, peut-être, du financement mixte)⁶.

5. Il sera en outre important de préserver la distinction entre les apports et les actions du secteur public, d'une part, et les ressources privées qu'ils peuvent mobiliser, d'autre part. Dans un premier temps, la définition du soutien public total au développement exigera sans doute que soit délimité le champ couvert par les ressources du secteur public à comptabiliser. Après quoi il sera possible de procéder à une analyse plus approfondie des méthodes requises pour déterminer les apports privés mobilisés. Ces dernières peuvent toutefois varier considérablement selon la nature des instruments et des mécanismes d'incitation utilisés.

⁶ La définition actuelle du financement public du développement ne tient pas compte des crédits à l'exportation.

La paix et la sécurité

6. La paix et la sécurité devraient constituer une dimension essentielle du cadre de développement de l'après-2015 car elles sont considérées comme des « catalyseurs du développement ». Il y aurait donc peut-être lieu d'inclure, dans le soutien public total au développement, les dépenses afférentes à la sécurité qui sont actuellement non comptabilisables dans l'APD mais que la communauté internationale juge essentielles pour créer les conditions indispensables au développement. En particulier, 93 % des contributions multilatérales au titre des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix des Nations unies ne peuvent être pris en compte dans l'APD car elles se rapportent au déploiement de matériel et de services militaires. Toutefois, l'ONU elle-même est en train d'analyser la contribution de ses opérations en faveur de la paix au développement. Le CAD devrait donc peut-être réexaminer la prise en compte dans l'APD des contributions apportées au titre de ces opérations. Les conclusions de cet exercice justifieront peut-être que les dépenses afférentes à la paix et à la sécurité soient plus largement comptabilisées dans le soutien public total au développement. Il est nécessaire d'étudier la possibilité d'y inclure d'autres opérations de maintien de la paix mandatées par les Nations unies.

Soutien au titre des biens publics mondiaux

7. Le cadre de développement de l'après-2015 prendra en compte plusieurs enjeux de dimension planétaire, tels que les changements climatiques et les réfugiés, mais également l'activité normative de portée mondiale des Nations unies et d'autres organisations internationales. La prise en compte, dans le soutien public total au développement, des dépenses consacrées à la lutte contre le changement climatique ou à l'aide dispensée aux réfugiés des pays en développement au-delà de la première année, pourrait faciliter l'affectation de fonds à ces activités. Il faudra sans doute déterminer quels éléments inclure en définitive dans ces cas une fois qu'un accord final se sera fait au sujet des composantes du cadre de développement de l'après-2015.

ANNEXE 2 – MODERNISER LA MESURE DE L'APD

1. L'APD est de plus en plus souvent l'objet de critiques, tant à l'extérieur du CAD qu'en son sein. Certains jugent le concept trop large et d'autres trop étroit, tandis qu'un nombre croissant de détracteurs ciblent la méthode de comptabilisation des prêts et des remises de dettes.

2. Les débats tenus récemment au sein du CAD, du Groupe de travail du CAD sur les statistiques du financement du développement (GT-STAT) et du Groupe d'experts de référence informel ont confirmé la nécessité de moderniser la notion d'APD de manière à **renforcer l'intégrité de la mesure de l'APD et à encourager le recours à l'APD pour mobiliser davantage de ressources (publiques ou privées) au service du développement, ainsi qu'une utilisation efficace de ces dernières**. Il est reconnu que l'APD risque clairement de perdre son intérêt si elle n'est pas suffisamment adaptée à l'évolution des modalités et des objectifs du financement du développement pour le monde de l'après-2015.

3. L'ajustement nécessaire des méthodes de comptabilisation et de la couverture des diverses sous-catégories de l'APD peut être effectué de différentes manières. Trois scénarios possibles ont été présentés dans le document [DCD/DAC\(2014\)3](#) et débattus lors de la réunion du CAD du 27 janvier 2014. **Ce document met en lumière plusieurs questions essentielles qui se posent dans le cadre de ces scénarios, et invite les participants à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires à donner des orientations pour la poursuite des travaux.**

Les dimensions à considérer

Mesure des prêts

4. Afin de préserver la crédibilité de l'APD, il est nécessaire de réviser la mesure des prêts. Le CAD a débattu des options suivantes :

1. ne prendre en compte que les dépenses budgétaires afférentes aux subventions directes injectées dans les prêts ;
2. ne prendre en compte que l'équivalent-don des prêts⁷;
3. continuer à mesurer les apports mais clarifier l'évaluation de la concessionnalité.

5. L'équivalent-don est l'option à laquelle les membres sont à ce jour le plus favorables ; ceux-ci ont demandé qu'elle soit soumise à une analyse plus approfondie, en indiquant qu'elle devrait également être appliquée aux instruments financiers autres que les dons lorsque cela est possible.

⁷ Élément de libéralité multiplié par la valeur nominale du prêt.

Mesure des autres instruments de financement du développement autres que les dons

6. Plusieurs instruments financiers autres que les dons, comme les garanties, le financement mezzanine ou les prises de participation, peuvent permettre de s'attaquer à l'énorme déficit de financement en servant à mobiliser un important complément de ressources (publiques et privées) au service du développement. La mesure actuelle de l'APD n'incite pas à les utiliser. Le financement mezzanine ou les participations soit sont non comptabilisables dans l'APD, soit engendrent finalement une APD nette négative en raison de la rémunération supérieure ou des ventes plus rentables qu'assure le risque supplémentaire inhérent à ces instruments. Les garanties ne sont pas du tout comptabilisées car elles ne constituent pas un apport.

7. Le rôle potentiel de catalyseur de tels instruments commence à être largement reconnu, et beaucoup considèrent que ceux-ci doivent mieux être valorisés, non seulement dans le cadre de la nouvelle mesure du soutien public total au développement, mais également dans celui de l'APD. Conformément à l'approche relative à la mesure des prêts, l'APD pourrait inclure les dépenses directes engagées par les donateurs, l'équivalent-don (lorsque cela est possible) ou la valeur nominale de certains types d'investissement. La comptabilisation des dépenses directes engagées par les donateurs, de l'équivalent-don (lorsque cela est possible) ou de la valeur nominale de certains types d'investissement inciterait à recourir à des instruments financiers autres que les dons qui peuvent exercer un important effet de levier.

Mesure des dépenses dans les pays donateurs

8. La prise en compte dans l'APD des dépenses effectuées dans les pays donateurs a suscité des critiques. Mais les discussions engagées au sein du CAD ont montré que leur exclusion de l'APD ne recueillait guère d'adhésion, même si les membres s'accordent généralement à penser qu'une clarification des Directives pour l'établissement des rapports statistiques s'impose pour renforcer la légitimité, la transparence et la comparabilité de la notification. S'agissant du coût des réfugiés dans les pays donateurs, plusieurs membres ont suggéré de redoubler d'efforts pour harmoniser la notification.

Alignement sur les objectifs de développement durable de l'après-2015

9. Outre les questions susmentionnées, plusieurs membres ont indiqué qu'il serait peut-être nécessaire de réexaminer la prise en compte dans l'APD de certaines activités considérées comme des leviers essentiels du développement à la lumière du programme d'action qui se dessine pour un développement durable. La façon dont il conviendra de comptabiliser dans l'APD les activités se rapportant, par exemple, à la paix et à la sécurité dépendra de la version définitive du cadre de développement durable de l'après-2015, encore que les débats tenus au sein du CAD le 10 février 2014 ont confirmé que les principes actuels relatifs à la consolidation de la paix et à la construction de l'État demeuraient déterminants pour le traitement des questions concernant l'APD et les activités touchant à la sécurité et à la justice. Certains membres ont également fait observer qu'il serait difficile de démontrer la pertinence et l'importance de la nouvelle mesure du soutien public total au développement si celle-ci n'inclut pas des éléments significatifs aujourd'hui non comptabilisés dans l'APD.

ANNEXE 3 – ÉTABLIR UNE DÉFINITION QUANTITATIVE CLAIRE DU « CARACTÈRE CONCESSIONNEL »

Introduction

1. Une transaction n'est comptabilisable comme APD qu'à la condition d'« être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) ». La Réunion à haut niveau du CAD de 2012 a pris note des « multiples points de vue exprimés quant à l'interprétation du “caractère concessionnel” » en rapport avec les prêts consentis au titre de l'APD. Les participants sont dès lors convenus d'« établir, aussi vite que possible, et en tout état de cause d'ici 2015, une définition quantitative claire du “caractère concessionnel”, conforme aux conditions qui prévalent sur les marchés de capitaux ».

2. La concessionnalité d'un prêt peut s'exprimer essentiellement de trois manières : de longues périodes de remboursement, le report du premier remboursement ou un faible taux d'intérêt. Les deux premières modalités accordent plus de temps à l'emprunteur ; la troisième réduit le montant qu'il est tenu de payer. L'impact conjugué de ces trois modalités peut être mesuré par le calcul de l'élément de libéralité. Ce dernier exige la sélection d'un taux de référence ou neutre en guise de valeur de référence. Le choix de ce taux détermine si un prêt est concessionnel et dans quelle mesure.

3. Il est à noter que la définition de l'APD prévoit déjà un critère quantitatif – un élément de libéralité de 25 %, basé sur un taux d'actualisation de 10 %. On peut toutefois déduire de la décision de la Réunion à haut niveau que celle-ci n'a pas estimé que ce critère permettait d'établir une définition quantitative adéquate du « caractère concessionnel », du moins compte tenu des « conditions qui prévalent sur les marchés de capitaux ». De fait, de nombreuses critiques soulignent le niveau trop élevé du taux d'actualisation de 10 % compte tenu de la situation actuelle des taux d'intérêt au niveau mondial. La Réunion à haut niveau en a pris acte en stipulant que la nouvelle définition devrait « se prêter à une évaluation critique du public ».

Choix à opérer

4. Pour définir le « caractère concessionnel », on pourrait simplement décider de retenir un taux d'intérêt maximum. Toutefois, cela ne permettrait pas de prendre en compte la concessionnalité fondée sur l'allongement des délais de remboursement accordés aux emprunteurs. Les discussions engagées au sein du Groupe de travail du CAD sur les statistiques du financement du développement (GT-STAT) et du Groupe d'experts de référence ont donc porté sur la recherche d'un éventuel nouveau critère pour l'élément de libéralité.

5. Pour qu'un nouveau critère relatif à l'élément de libéralité permette de disposer d'« une définition quantitative claire du « caractère concessionnel » », il convient de trancher sur trois points :

- Le taux d'actualisation doit-il être fixe ou bien modulé en fonction du prêteur, de l'emprunteur, de l'année, des conditions, etc. ?

- Si l'on opte pour des taux différenciés, ceux-ci doivent-ils être hors risque ou ajustés en fonction des risques ?
- « L'élément de libéralité » qui en résulte doit-il être appliqué, comme c'est le cas à présent, pour déterminer quels prêts sont à comptabiliser dans l'APD, ou être converti dès le départ en un « équivalent-don » ?

6. Un taux d'actualisation fixe présente un avantage : deux prêts aux mêmes conditions ont le même élément de libéralité, indépendamment du donneur, du bénéficiaire, de la devise, de l'année ou d'autres facteurs. Le critère actuel pour définir l'élément de libéralité est basé sur un taux fixe de 10 % et le FMI a récemment introduit un taux fixe de 5 % pour évaluer la viabilité de la dette dans le cas des pays à faible revenu⁸. Les taux différenciés peuvent néanmoins tenir compte des coûts de l'emprunt et/ou du risque lié aux prêts. L'OCDE les utilise pour évaluer la concessionnalité de l'aide liée et des crédits à l'exportation.

7. Les participants aux discussions engagées au sein du GT-STAT et du Groupe d'experts de référence ont eu tendance à pencher pour les taux différenciés. Dans ce cas, la question qui se pose est de savoir si les taux doivent être « hors risque » ou s'il convient de les ajuster pour tenir compte du risque potentiel de défaut de l'emprunteur. Les taux sans risque, tels que ceux appliqués dans le cas d'obligations d'État notées AAA, évitent toute discussion éventuelle sur la solvabilité de l'emprunteur et sur le point de savoir si cette dernière est renforcée par des garanties, par une assurance ou par le rang de priorité pour le remboursement du prêt. Quoiqu'il en soit, les taux ajustés en fonction des risques rendent mieux compte du coût final auquel le prêteur s'expose. En évaluant en amont le risque de défaut pour des prêts publics, ils rendent superflue la notification d'une éventuelle extinction d'une créance de prêt comme nouvel effort d'aide. Cela permettrait de faire taire la critique fréquemment entendue selon laquelle la notification des remises de dette au CAD est trop généreuse.

8. À ce stade, les intervenants ont donné la préférence aux taux « ajustés en fonction des risques ». Il va ensuite falloir établir si c'est l'élément de libéralité qui détermine s'il convient ou non de comptabiliser en tant qu'APD les flux au titre des prêts – comme c'est le cas actuellement – ou si c'est « l'équivalent-don » des prêts qui devra être notifié. La comptabilisation des flux au titre des prêts fait apparaître ce que le bénéficiaire reçoit et rembourse, alors que la notification des équivalents-dons rend mieux compte de l'effort du donneur. Les intervenants ont eu tendance à pencher pour la deuxième option, laquelle permet d'éviter, d'une part, l'exclusion par « disparition soudaine » des prêts n'atteignant pas le seuil relatif à l'élément de libéralité et, d'autre part, la mesure d'incitation artificielle actuelle visant à porter l'élément don au-dessus de 25 pour cent.

Conclusion

9. Les participants aux discussions se sont dans l'ensemble exprimés en faveur des taux différenciés ajustés en fonction des risques, et de la comptabilisation des équivalents-dons, plutôt que des flux effectifs au titre de prêts atteignant un certain seuil. Cette approche devrait fournir l'estimation la plus précise du risque et de l'effort. Elle semble par ailleurs applicable puisque quatre membres avait déjà proposé un projet de système de calcul des taux requis en 2012.

⁸ Le taux du FMI était proche du TICR moyen en USD sur les dix dernières années, pour tenir compte de la longue durée des prêts consentis aux pays à faible revenu (PFR). Il restera inchangé jusqu'à l'achèvement de l'examen du cadre de viabilité de la dette des PFR en 2015.

10. Toutefois, il convient de reconnaître que cela constituerait une rupture par rapport aux mesures actuelles établies sur la base des flux⁹, et impliquerait une révision en profondeur de la notification de l'allègement de dette. Des propositions moins radicales peuvent également être considérées. Ainsi, l'utilisation de taux différenciés sans risque (tels que les taux d'actualisation différenciés servant à évaluer l'aide liée et les crédits à l'exportation) permettrait de conserver la notification de l'allègement de dette et de disposer d'arguments plus faciles à justifier. L'application d'un taux fixe mais inférieur à 10 % perturberait encore moins le système actuel tout en conférant plus de réalisme à l'évaluation de la concessionnalité.

⁹ Les données sur les flux continueraient à être collectées afin de présenter des données précises sur les ressources perçues par les pays en développement.

**ANNEXE 4 – OPTIONS POUR CONCENTRER L’APD LÀ OÙ EST ELLE EST LE PLUS
NÉCESSAIRE :
RÉVISION DU CRITÈRE DE RECLASSEMENT ET DU CIBLAGE DE L’APD**

Introduction

1. Lors de récentes réunions, le CAD a manifesté son intérêt pour la possibilité de concentrer davantage encore le financement concessionnel sur les pays qui ont le plus besoin d’aide. À l’heure actuelle, il limite le bénéfice de l’APD aux pays se situant en dessous d’un certain seuil de revenu par habitant¹⁰. Toutefois, les Nations unies ont défini un objectif concernant le volume d’aide qu’il convient d’allouer aux pays les moins avancés (PMA)¹¹. Deux arguments principaux peuvent être avancés pour justifier une aide encore plus ciblée : i) l’accès à de nouvelles sources de financement et la diminution du volume relatif de l’APD à l’échelle mondiale ; cependant, un grand nombre de pays n’ont toujours pas accès aux nouvelles sources de financement et restent largement tributaires de l’aide ; ii) le ralentissement de la croissance de l’APD en faveur de nombreux pays fortement tributaires de l’aide, alors qu’elle s’accélère dans le cas des pays à revenu intermédiaire (PRI), essentiellement du fait d’une augmentation des prêts comptabilisés dans l’APD. Le débat engagé au niveau mondial tend également à promouvoir un ciblage encore plus important de l’aide, puisque l’adoption d’un objectif pour l’après-2015 visant à éradiquer la pauvreté absolue d’ici 2030 – notamment à travers une croissance durable pour les pays en développement – recueille un large soutien. Trois options dont le CAD a récemment débattu¹² sont présentées ci-après. La première tend à réduire la Liste des bénéficiaires de l’APD du CAD (la « Liste ») en abaissant le seuil de revenu par habitant. La deuxième consiste à n’apporter aucun changement au critère du seuil de revenu actuellement en vigueur. La dernière enfin propose un nouvel objectif concernant la part de l’APD que les pays du CAD pourraient consentir aux PMA et autres pays en situation particulière.

Option 1 : Réviser la Liste

2. La Liste pourrait être encore plus restreinte en abaissant le seuil actuel. L’adoption du niveau de revenu déclenchant le processus de reclassement excluant les pays du bénéfice des prêts non

¹⁰ Actuellement, la Liste du CAD comprend tous les pays et territoires à faible revenu et à revenu intermédiaire (ci-après dénommés « pays »), à l’exception des membres du G8, des membres de l’UE et des pays dont la date d’adhésion à l’UE a été fixée. Par souci de stabilité de la Liste, les pays sont rayés uniquement sur la base du critère de revenu, lorsqu’ils ont dépassé le seuil de « pays à haut revenu » de 12 615 USD (en 2012) pendant trois années consécutives. Le CAD révisé sa liste tous les trois ans, la prochaine révision devrait intervenir en 2014. On trouvera la Liste, dans son état actuel, dans l’appendice 1.

¹¹ Les objectifs actuels pour les PMA, définis lors de la quatrième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés organisée à Istanbul en 2011, sont complexes et dépendent des niveaux de l’APD des donateurs en faveur des PMA. Il en résulte que les pays du CAD ont pour objectif de consacrer à l’APD aux PMA 0.15 % ou 0,2 % au moins de leur RNB. Voir le Programme d’action d’Istanbul à l’adresse suivante : <http://www.un.org/wcm/webdav/site/ldc/shared/documents/IPoA.pdf>, p. 37.

¹² Voir les documents [DCD/DAC\(2014\)4](#) et [DCD/DAC\(2013\)29](#).

concessionnels de la Banque mondiale (« BIRD ») (actuellement fixé à 7 115 USD) pourrait être envisagée. Dix-huit pays figurant actuellement sur la Liste en auraient été exclus en 2012. Ensemble, ils ont reçu environ 1,7 % de l'APD nette. Le Brésil, le Mexique et la Turquie ont bénéficié de la plus grande partie de cette aide. Cette mesure pourrait améliorer la cohérence entre les financements bilatéraux et multilatéraux et mettrait fin au paradoxe selon lequel un pays continue de bénéficier de l'APD alors qu'il a atteint un niveau de revenu susceptible de déclencher un processus de reclassement par la BIRD. Toutefois, les membres du CAD se sont montrés peu enclins à limiter l'éligibilité des pays à l'APD. Plusieurs membres ont indiqué que cela pourrait réduire les mesures incitatives prises pour encourager les PRI à s'attaquer aux enjeux de dimension planétaire.

Option 2 : Maintien du statu quo

3. Même si le seuil de revenu pris en compte reste inchangé, le nombre de pays sur la Liste va diminuer au fur et à mesure que le revenu par habitant des pays dépassera le seuil de haut revenu. Les sorties de la catégorie des pays pouvant bénéficier de l'APD surviendront en raison des taux de croissance globaux et par habitant relativement élevés (un grand nombre de pays en développement enregistrent des taux de croissance bien supérieurs en moyenne à ceux de la plupart des pays du CAD). Les projections à long terme ne sont pas sans inconvénient mais des simulations réalisées à partir de données du FMI indiquent que la Liste devrait être fortement amputée – de près de 30 pays – en 2030 par rapport à aujourd'hui. Elles indiquent en outre qu'il importe peu que ce soit le seuil de revenu actuel ou celui proposé dans le cadre de l'Option 1 qui est utilisé. Dans les deux cas, la Liste sera bien plus courte en 2030. Dès lors, l'une des solutions pourrait être de ne pas modifier la Liste et de laisser les pays sortir de la catégorie des pays pouvant bénéficier de l'APD au fur et à mesure qu'ils se développent. À titre de référence, plus de 50 pays ont déjà été retirés de la Liste au cours des quarante dernières années.

Option 3 : Proposer un nouvel objectif

4. Une autre approche complémentaire pourrait être de concentrer l'aide sur un sous-groupe de pays figurant sur la Liste. Les membres du CAD pourraient accorder un rang de priorité plus élevé à la concrétisation de l'objectif visant à porter l'APD aux PMA à 0,15-0,20 % de leur RNB. Il existe encore des marges de progression puisque le résultat atteint collectivement par les membres du CAD était de 0,09 % en 2012. Cet objectif des Nations unies pour les PMA ne jouit toutefois pas de la même reconnaissance et de la même importance à l'échelle internationale que l'objectif de 0,7 % fixé pour le ratio l'APD/RNB.

5. Il pourrait être plus simple et peut-être plus efficace d'envisager un objectif fondé sur le volume d'APD des membres plutôt que sur leur RNB. En 2012, les pays membres du CAD ont consacré 40 % de leur APD aux PMA. Ce pourcentage couvre l'APD acheminée par les canaux bilatéraux et multilatéraux. Un tableau récapitulatif est présenté dans l'appendice 2¹³. À titre d'exemple et uniquement à titre indicatif, l'adoption d'un objectif de 50 % de l'APD consentie aux PMA serait interprétée comme un signe de la volonté du CAD de concentrer davantage l'aide concessionnelle sur les pays les plus pauvres de la Liste. Pour satisfaire à un tel objectif – évoqué à titre d'exemple – en 2012, 12,7 milliards USD supplémentaires auraient dû être transférés des pays de la Liste qui ne sont pas des PMA vers les PMA.

6. D'autres formulations pour désigner les pays à cibler sont possibles. Ainsi, l'Assemblée générale des Nations unies a défini les PMA et les pays en développement sans littoral (PDSL) comme des « pays en situation particulière ». Une autre proposition des Nations unies envisage d'ajouter les petits États insulaires en développement aux PMA et aux PDSL. Toutefois, la notion de « situation particulière »

¹³ Somme de l'APD bilatérale nette totale et de l'APD multilatérale imputée en faveur des PMA divisée par l'APD nette totale, en partant du postulat que la moitié de tous les montants non affectés par pays, exception faite des coûts dans les pays donateurs, est de facto allouée aux PMA.

n'implique pas forcément un faible niveau de revenu. L'Arménie, le Botswana et le Kazakhstan seraient pris en compte puisqu'ils sont dépourvus de littoral. Le Cap Vert, Antigua et Barbuda et Cuba seraient eux aussi inclus puisqu'ils sont considérés comme des petit États insulaires. Or, aucun de ces pays ne répond au critère de seuil de revenu arrêté pour les PMA.

7. Les États qualifiés de fragiles et en proie à un conflit pourraient eux aussi être ciblés par l'aide, ce qui entraînerait l'ajout de pays qui ne sont pas des PMA, tels que l'Égypte, l'Irak et le Kosovo. Les pays reconnus comme des États fragiles ou les PMA touchés par un conflit sont néanmoins bien plus susceptibles d'évoluer d'une année sur l'autre que les PMA, accentuant ainsi 'l'instabilité' poussant à compter les pays d'une année sur l'autre. La définition des critères qui sous-tendent la classification d'un pays comme État fragile et touché par un conflit a également parfois éveillé les sensibilités politiques¹⁴.

¹⁴ Les Nations unies ne disposent pas d'une liste des États fragiles et touchés par un conflit. La liste sur laquelle l'OCDE base son analyse des apports financiers en faveur des États fragiles n'est ni une liste officielle du CAD ni fondée sur une définition officielle. Elle est établie tous les ans. Depuis 2011, la liste des États et économies fragiles établie par l'OCDE résulte d'un rapprochement de deux listes : la liste harmonisée des situations fragiles, dressée par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement, et les pays qui figurent dans l'Indice des États défaillants établi par le Fonds pour la Paix et qui se trouvent dans les catégories « alerte » et « danger » (dont l'indice est supérieur à 90).

Appendice 1
Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD
 Pour la notification des apports de 2012 et 2013

Pays les moins avancés	Autres pays à faible revenu (RNB par habitant <= 1 005 USD en 2010)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure (RNB par habitant 1 006-3 975 USD en 2010)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure (RNB par habitant 3 976-12 275 USD en 2010)
Afghanistan Angola Bangladesh Bénin Bhoutan Burkina Faso Burundi Cambodge Centrafricaine, Rép. Tchad Comores Congo, Rép. dém. Djibouti Guinée équatoriale Érythrée Éthiopie Gambie Guinée Guinée-Bissau Haïti Kiribati Laos Lesotho Liberia Madagascar Malawi Mali Mauritanie Mozambique Myanmar Népal Niger Rwanda Samoa Sao Tomé et Príncipe Sénégal Sierra Leone Salomon, Îles Somalie Soudans du Sud Soudan Tanzanie Timor-Leste Togo Tuvalu Ouganda Vanuatu Yémen Zambie	Kenya Corée, Rép. dém. Kyrgyz, Rép. Tadjikistan Zimbabwe	Arménie Belize Bolivie Cameroun Cap Vert Congo, Rép. Côte d'Ivoire Égypte El Salvador Fidji Géorgie Ghana Guatemala Guyana Honduras Inde Indonésie Irak Kosovo ¹ Marshall, Îles Micronésie, États fédérés Moldova Mongolie Maroc Nicaragua Nigeria Pakistan Papouasie Nouvelle Guinée Paraguay Philippines Sri Lanka Swaziland Syrie *Tokelau Tonga Turkménistan Ukraine Ouzbékistan Vietnam Cisjordanie et Bande de Gaza	Albanie Algérie *Anguilla Antigua et Barbuda Argentine Azerbaïdjan Biélorus Bosnie-Herzégovine Botswana Brésil Chili Chine Colombie Îles Cook Costa Rica Cuba Dominique Dominicaine, Rép. Équateur Ex-République yougoslave de Macédoine Gabon Grenade Iran Jamaïque Jordanie Kazakhstan Liban Libye Malaisie Maldives Maurice Mexique Monténégro *Montserrat Namibie Nauru Niue Palau Panama Pérou Serbie Seychelles Afrique du Sud *Ste Hélène St. Kitts et Nevis St. Lucie St. Vincent et Grenadines Suriname Thaïlande Tunisie Turquie Uruguay Venezuela *Wallis et Futuna

*Territoire.

(1) Sans présumer du statut du Kosovo aux termes du droit international.

Source : [DCD/DAC\(2014\)4](#), p. 7 Annexe A.

Appendice 2
APD des membres du CAD en faveur des PMA (APD bilatérale, aide multilatérale imputée et estimation régionale)

	APD nette totale	APD totale versée aux PMA (APD bilatérale, aide multilatérale imputée et estimation régionale)	APD totale en faveur des PMA / APD nette totale	Écart financier total pour atteindre 50 % de l'APD nette
Australie	5 403	1 945	36%	756
Autriche	1 106	279	25%	274
Belgique	2 315	824	36%	334
Canada	5 650	2 546	45%	279
République	220	59	27%	50
Danemark	2 693	1 256	47%	90
Finlande	1 320	593	45%	67
France	12 028	2 995	25%	3 020
Allemagne	12 939	4 833	37%	1 637
Grèce	327	50	15%	113
Islande	26	15	58%	-
Irlande	808	467	58%	-
Italie	2 737	716	26%	653
Japon	10 605	5 129	48%	173
Corée	1 597	628	39%	171
Luxembourg	399	176	44%	23
Pays-Bas	5 523	2 241	41%	521
Nouvelle-Zélande	449	151	34%	74
Norvège	4 753	2 015	42%	362
Pologne	421	83	20%	127
Portugal	581	180	31%	110
République	80	20	25%	20
Slovénie	58	14	24%	15
Espagne	2 037	568	28%	450
Suède	5 240	2 141	41%	479
Suisse	3 045	976	32%	547
Royaume-Uni	13 892	5 995	43%	951
États-Unis	30 687	13 913	45%	1 430
Total CAD	126 939	50 809	40%	12 725
Institutions de l'UE	17 479	4 750	27%	3 990
Total CAD	144 418	55 559	38%	16 714