



HAL
open science

Les financements publics du développement et des biens publics mondiaux : comment les mesurer ?

Serge Tomasi

► **To cite this version:**

Serge Tomasi. Les financements publics du développement et des biens publics mondiaux : comment les mesurer ?. Ferdi. 2024. hal-04749971

HAL Id: hal-04749971

<https://hal.science/hal-04749971v1>

Submitted on 23 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

RAPPORT
Octobre 2024

Les financements publics du développement et des biens publics mondiaux : comment les mesurer ?

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

Sommaire

LISTE DES ACRONYMES	3
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1 : LE SUIVI DES FINANCEMENTS DU DEVELOPPEMENT	8
I. UN INDICATEUR DE MESURE DE L'EFFORT DES DONATEURS : L'APD.....	8
1.1. <i>Origine et définition de l'APD</i>	9
1.2. <i>Les limites méthodologiques de l'APD à l'origine de la réforme de 2018</i> :.....	11
1.3. <i>Des critiques récurrentes mais moins pertinentes</i> :	12
1.4. <i>Les objectifs de la réforme de 2018 : une comptabilisation de l'APD recentrée sur l'élément-don permettant de mesurer plus précisément l'effort budgétaire des donateurs et de recentrer l'aide la plus concessionnelle sur les pays pauvres</i>	13
II. UN INDICATEUR DE MESURE DES FINANCEMENTS PUBLICS DU DEVELOPPEMENT (TOTAL OFFICIAL SUPPORT FOR SUSTAINABLE DEVELOPEMENT).....	17
2.1. <i>Présentation du TOSDD</i>	18
2.2. <i>Un instrument de mesure en cours de développement qui présente d'incontestables atouts mais aussi des limites</i> :.....	21
2.2.1. <i>Des progrès réels dans la mesure des financements du développement</i>	21
2.2.2. <i>Mais un indicateur qui présente aussi des faiblesses</i>	24
2.3. <i>Le suivi de la coopération sud-sud reste à construire</i> :	27
2.4. <i>Le suivi des financements privés du développement</i>	28
CHAPITRE 2 : LE SUIVI DE LA FINANCE CLIMAT	30
I. UNE FORTE PROGRESSION DES RESSOURCES MOBILISEES PAR LES PAYS INDUSTRIALISES AU PROFIT DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT.....	31
1.1. <i>L'engagement emblématique en faveur de 100 Milliards USD par an alloués par les pays développés aux pays en développement</i> :	31
1.2. <i>Un engagement atteint, voire dépassé, en 2022 avec près de 116 Milliards mobilisés</i>	32
1.3. <i>Des financements mobilisés à travers un système multilatéral marqué par une extrême dispersion malgré le rôle prépondérant des banques multilatérales de développement</i>	34
II. UN SYSTEME DE SUIVI PRESENTANT DE NOMBREUSES LACUNES	35
2.1. <i>Deux rapports de suivi pour un même objectif</i>	35
2.2. <i>Des rapports qui ne détaillent ni les efforts individuels des fournisseurs de la Finance climat ni les ressources reçues individuellement par les pays bénéficiaires, réduisant de ce fait la portée de la redevabilité</i>	36
2.3. <i>Des listes de pays contributeurs et bénéficiaires contestables, et contestées</i>	36
2.4. <i>L'absence de véritables directives permettant une standardisation des déclarations</i>	37
2.5. <i>L'absence d'une définition agréée de la Finance internationale climat</i>	38
2.6. <i>La question de l'additionnalité de la finance climat (l'insoutenable légèreté de l'être)</i>	39
III. PROPOSITIONS EN VUE DE LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE SUIVI DES FINANCEMENTS INTERNATIONAUX DEDIES A LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LES PED	41
3.1. <i>Etablir une définition claire, opérationnelle et agréée de la finance climat internationale</i>	41
3.2. <i>Réviser les listes de pays appelés à contribuer à l'effort international de financement de la lutte contre le changement climatique dans les PED et des pays bénéficiaires en cohérence avec les objectifs de la CNUCC</i>	43
3.3. <i>Etablir des lignes directrices normatives pour l'élaboration des déclarations de la finance climat et notamment le suivi des engagements financiers internationaux de soutien aux PED</i>	46

CHAPITRE 3 : LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE DU SUIVI DES FINANCEMENTS INTERNATIONAUX	47
I. SUIVI DE L'APD PAR LE CAD : UN CAD PLUS INCLUSIF	47
II. SUIVI DU TOSSD : CONSOLIDER L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE L'IFT (INTERNATIONAL FORUM SUR LE TOSSD).....	49
III. SUIVI DE LA FINANCE CLIMAT : RATIONALISER LE DISPOSITIF PAR UNE DIVISION RATIONNELLE DU TRAVAIL	50
CONCLUSION	52
ANNEXES	53
ANNEXE 1 : LISTE DU CAD DES PAYS ELIGIBLES A L'APD	53
ANNEXE 2 : CAD : MEMBRES, OBSERVATEURS ET PARTICIPANTS	54
ANNEXE 3 : ARCHITECTURE DE LA GOUVERNANCE DU TOSSD	54
ANNEXE 4 : LISTE DES PAYS DE L'ANNEXE I DE LA CONVENTION CNUCC 1992.....	55
ANNEXE 5 : LES 11 COMMANDEMENTS (PROPOSITIONS POUR RENFORCER LE SUIVI DES FINANCEMENTS DU DEVELOPPEMENT ET DU CLIMAT)	55
NOTES	57

Liste des acronymes

AFD : Agence Française de Développement

APD : Aide Publique au développement

CAD : Comité Aide au Développement

CNUCC : convention des Nations unies sur le changement climatique

COP : Conférence des parties de la CNUCC

IDFC : International Development Finance Club (Club de banques bilatérales et régionales de développement)

FC : Finance climat

FCI : finance internationale climat

MDBs : Banques multilatérales de développement

MOPAN : Multilateral Organisation performance Assesment (programme logé à l'OCDE chargé de l'évaluation de la performance des agences multilatérales)

MPG : Modalités, procédures et lignes directrices établies par la conférence des parties servant comme réunion des parties à l'accord de Paris (Décision 18/CMA1).

NU : Nations unies

OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique

ODD : Objectifs de Développement Durable

OIs : organisations internationales

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

PFR : pays à faible revenus

PMA : pays les moins avancés

PRITI : pays à revenus intermédiaire de la tranche inférieure

PRITS : pays à revenus intermédiaires de la tranche supérieure

RNB : revenu national brut

RNB/h : revenu national par habitant

SFC : Standing Finance Committee (Comité permanent sur le financement.CNUCC)

TOSSD : total Official Support for Sustainable Development

Introduction

Retrouver le sens d'un avenir commun. Le monde est aujourd'hui confronté à de multiples crises de grande amplitude : dérèglements climatiques, perte de biodiversité, multiplication de conflits armés, contestation de l'ordre mondial et du socle de valeurs universelles agréées au lendemain de la seconde guerre mondiale, remise en cause de l'ONU. Dans ce monde en ébullition, où « la communauté internationale » semble à bien des égards en voie de désagrégation, il est vital de renforcer la solidarité et la coopération internationale pour réduire les inégalités, répondre aux défis globaux et rétablir la confiance dans notre capacité à dessiner un avenir commun. Face à la crise climatique et à l'effondrement de la biodiversité, qui menacent l'avenir de l'humanité et au-delà l'existence même du vivant, la coopération n'est plus une option, c'est un impératif.

Rétablir la confiance suppose, entre autres, de mettre en place les dispositifs de suivi adéquats pour mesurer les résultats atteints, évaluer l'impact de nos actions, mieux définir les progrès à réaliser et rendre compte à nos partenaires comme à nos citoyens.

Au cours des dernières décennies, l'agenda de la solidarité internationale s'est considérablement complexifié, dans ses objectifs, son organisation institutionnelle et ses engagements chiffrés.

La croissance économique n'est plus l'horizon exclusif des politiques de coopération au développement : le développement humain, la lutte contre les inégalités et le développement durable se sont progressivement imposés, se situant aujourd'hui au cœur de l'agenda 2030 adopté par les Nations unies (NU) en 2015.

Parallèlement, la montée en puissance de la thématique des biens publics mondiaux a fait entrer la coopération internationale dans une nouvelle dimension : l'objectif n'est plus seulement d'aider les pays les plus pauvres à sortir de la « trappe à pauvreté », mais de se coordonner pour assurer, dans un monde globalisé, une production optimale des biens publics.

La réponse à cette complexification des objectifs stratégiques s'est d'abord traduite par la multiplication des initiatives institutionnelles, aboutissant de facto à un système multilatéral protéiforme et désordonné. Le domaine du climat avec ses 99 Fonds dédiés,ⁱ offre une éclairante illustration de cette « jungle institutionnelle ».

Cette complexification des objectifs s'est par ailleurs traduite par la prolifération d'engagements financiers chiffrés, répondant à des objectifs spécifiques (Développement, climat, biodiversité, protection des océans, santé...). Cette évolution s'est faite sans mise en cohérence des nouvelles structures et des nouveaux engagements avec l'existant, mais plus encore sans souvent une définition précise et concertée des cibles identifiées, et sans établissement de processus d'évaluation et de suivi efficaces. Il s'en suit aujourd'hui une défiance généralisée entre acteurs incapables de s'entendre sur la mesure des résultats, donc sur les progrès réalisés et les efforts à accomplir.

Rétablir la confiance en établissant des systèmes solides de suivi des engagements

Alors que les prochains mois seront le théâtre d'importantes échéances internationales avec la 29^{ème} Conférence des Parties (COP) pour le climat, qui doit établir un nouvel objectif de financement international pour l'après 2025, et le 4^e sommet sur le financement du développement en juillet 2025, il semble utile de dresser un diagnostic des lacunes des systèmes actuels de monitoring du financement international du développement, et d'essayer d'avancer des pistes d'amélioration. Deux raisons à cela : (i) l'efficacité de toute politique publique est conditionnée par l'existence d'un appareil statistique fiable permettant d'éclairer ex-ante les décisions et ex-post d'en mesurer les effets ; (ii) l'existence d'un tel appareil statistique produisant des données claires, transparentes, fiables, est une condition préalable au rétablissement de la confiance dans des négociations qui détermineront en grande partie notre capacité à vivre ensemble au sein de « la communauté terrestre »ⁱⁱ.

L'idée même d'une définition de la mesure du financement du développement, et aujourd'hui plus encore de la finance climat, est parfois contestée, dans la littérature académique mais aussi par des acteurs des négociations internationales.

Ainsi, certains avancent l'idée que la définition trop précise d'un engagement financier international pourrait nuire à l'innovation financière ou technologique, voire au progrès, en désincitant certaines actions nouvelles dès lors qu'elles ne s'intègrent pas parfaitement dans la définition approuvée. D'autres mettent en avant la « loi de Goodhart » selon laquelle dès lors qu'un objectif chiffré est établi, sa réalisation tend à prendre le pas sur le résultat recherché : les investisseurs seraient dès lors plus préoccupés par l'atteinte de la cible chiffrée que par le résultat opérationnel des politiques conduites.

Selon cette approche, en matière de climat par exemple, on risquerait très vite de négliger l'objectif de réduction de la hausse des émissions, ou de la température moyenne, au profit d'une focalisation excessive sur le volume des financements mobilisés. Ce dilemme est bien connu, et ne doit pas être négligé. En matière de coopération au développement par exemple, la logique du chiffre (trop forte focalisation sur le volume de l'aide, l'objectif des 0,7 % du RNB à alloué à l'APD) a parfois pris le pas sur la qualité de l'aide, de son allocation ou de son efficacité.

La France connaît bien ce problème car trop longtemps, notamment avant la réforme de 2018 de la comptabilisation de l'APD, la logique du chiffre incitait à multiplier des prêts à fort volume dans des pays à revenus intermédiaires de la tranche supérieure (PRITS), au coût budgétaire limité ou nul, au détriment d'une aide en subvention ciblée sur les pays les plus pauvres, ou au profit de secteurs prioritaires comme l'éducation de base ou les soins de santé primaire. La géographie de l'aide française s'en est trouvée bouleversée, conduisant entre autres, à un fort recul de la France dans le classement des bailleurs de fond des pays sahéliers. C'est là un des effets potentiels les plus pervers du « fétichisme du volume », à savoir une allocation qui in fine est déterminée par la nature de l'instrument (au profit de ceux permettant de générer de gros volumes de financement à moindre coût), et non pas par les priorités de développement et/ou les priorités géopolitiques.

Il est cependant possible de se prémunir contre les risques identifiés par Goodhart de diverses manières : (i) la première consiste à adopter des définitions suffisamment inclusives pour ne pas exclure des actions/projets bénéfiques ou pour ne pas désinciter des projets ou instruments innovants ; (ii) la seconde vise à adopter des cibles suffisamment précises pour le suivi des « *core resources* » du financement du développement ou de la finance climat, tout en recensant par ailleurs des projets qui bien que n'étant pas centrés sur l'objectif principal, sont utiles à sa réalisation (principe des marqueurs de Rio pour le Climat) ; (iii) enfin et surtout on peut décliner un objectif général en sous-objectifs catégoriels pour s'assurer que les « cœurs de cibles » ne sont pas négligés : ainsi les objectifs de financement climat sont généralement déclinés avec un sous-objectif spécifique pour l'adaptation. Dans la même veine, le financement du développement, au-delà de l'objectif emblématique des 0,7 % de RNB consacré à l'APD, intègre le suivi d'objectifs plus précis jugés prioritaires (Cible des 0,15 % d'APD allouées aux PMA par exemple).

Par souci de clarté, nous aborderons dans une première partie le financement international du développement et le financement des BPM, selon une catégorisation aujourd'hui largement acceptée. Puis dans une seconde partie nous nous centrerons plus particulièrement sur le financement international du climat, sachant que les réflexions sur cette thématique peuvent parfaitement se transposer sur d'autres BPM, en particulier à la biodiversité, si essentielle pour l'avenir du vivant.

JM Severino et Sylviane Guillaumont Jeanneneyⁱⁱⁱ proposent d'aller plus loin en distinguant trois catégories de financement du développement : le financement de la croissance économique, le financement de la lutte contre la pauvreté, enfin le financement des BPM. Si l'approche est intéressante, notamment pour souligner l'importance de soutenir le développement économique des pays bénéficiaires, elle pourrait cependant complexifier à l'excès le système de suivi des financements internationaux qui doit être simple et lisible par tous. Un tel choix pourrait par ailleurs ouvrir de longs débats entre ceux qui considèrent que le développement est d'abord affaire de croissance économique, et ceux qui considèrent que la constitution du capital humain est partie intégrante du développement économique, en cohérence avec la logique des ODD. Par ailleurs on objectera qu'au niveau national un bailleur peut toujours décider de subdiviser le suivi de ses financements au développement en deux sous-catégories distinctes (développement économique et lutte contre la pauvreté) pour mieux piloter l'allocation de ses financements.

Mais d'un point de vue multilatéral, et au regard des engagements en matière d'efficacité de l'aide (principe de l'alignement établi par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide), il nous semble plus pertinent de ne pas multiplier les subdivisions catégorielles pour pouvoir in fine s'adapter au mieux aux priorités définies par les pays bénéficiaires.

Par contre, il nous semble impératif de distinguer les financements internationaux alloués au développement et ceux ciblés sur les BPM dans le cadre du suivi des ODD: la justification en est que les financements des BPM ne sont pas déboursés au bénéfice exclusif des PED, mais bien au bénéfice de l'ensemble de « la communauté internationale ».

Nos propositions, qui visent à améliorer le suivi des flux internationaux de financements pour le développement et les BPM, ne prétendent nullement à la perfection. Le mieux est parfois l'ennemi du bien. Elles s'efforceront donc plutôt de s'inscrire dans une démarche pragmatique, de nature nous l'espérons à susciter du consensus à l'échelle internationale.

Il s'agit en effet in fine d'aboutir à des définitions et des instruments de mesure cohérents, aussi précis que possible, permettant des analyses objectives dans le temps et l'espace, et qui soient incitatifs pour encourager la mobilisation de ressources additionnelles.

Pour ce faire, nous nous efforcerons de respecter quelques critères simples :

- Les indicateurs synthétiques de suivi doivent être mesurables, ce qui suppose notamment qu'ils puissent être alimentés par des statistiques disponibles et fiables. Cela supposera parfois un investissement pour le renforcement des appareils statistiques, particulièrement dans les PED si l'on veut donner corps à l'idée que les déclarations des donneurs doivent être contrebalancées par des déclarations au niveau des pays bénéficiaires ;
- Ils doivent être aussi clairs et simples que possible, c'est-à-dire facilement lisibles et interprétables tant par les responsables politiques que l'opinion publique, car ils sont des éléments essentiels du devoir de redevabilité de la puissance publique.
- Ils doivent enfin être organisés, avec une institution clairement désignée pour piloter le processus de redevabilité, définissant des directives précises et détaillées pour l'élaboration de déclarations standardisées et normées des Etats-parties. Nous verrons sur ce point que le système actuel de suivi de la Finance climat reste très perfectible.

Par souci de clarté, cette étude se penchera d'abord sur la question de la mesure des financements du développement (chapitre 1), puis abordera dans une seconde étape celle des financements du climat (chapitre 2). A chaque fois, nous nous efforcerons de présenter les données les plus actuelles, puis de poser un diagnostic sur le système existant, en explicitant ses forces et ses faiblesses. On proposera ensuite des voies d'amélioration. Enfin on terminera (chapitre 3) par la question institutionnelle : comment et où organiser ce suivi ?

Chapitre 1 :

Le suivi des financements du développement

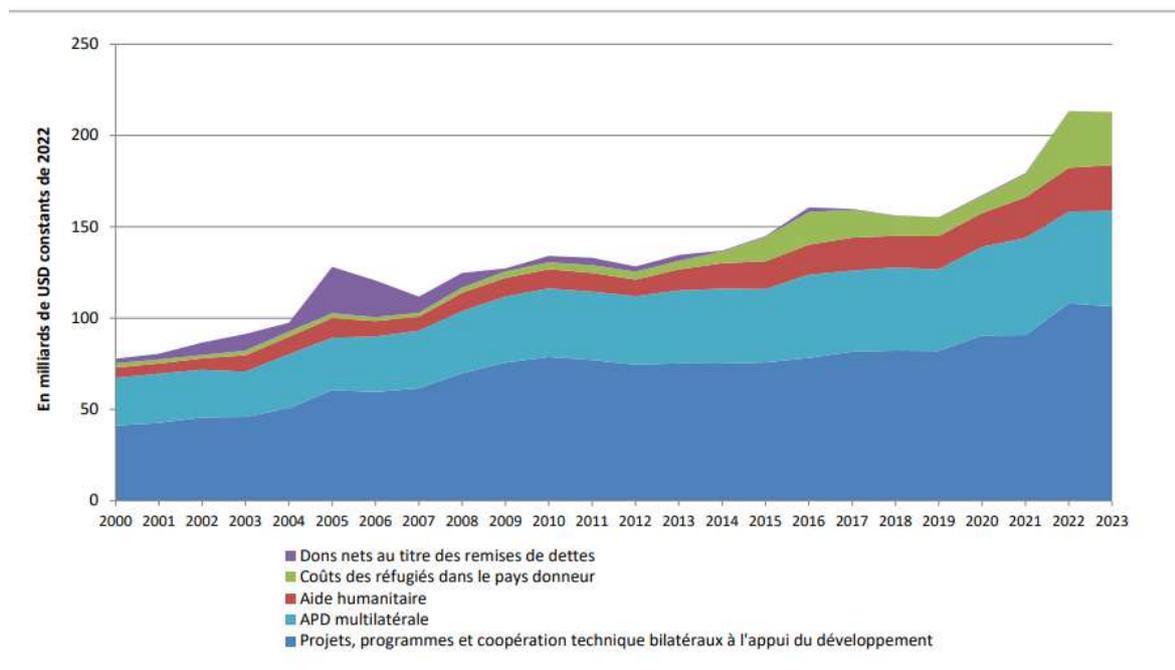
Au début de la dernière décennie, le suivi traditionnel des financements du développement présentait des limites bien identifiées : il concernait pour l'essentiel l'aide la plus concessionnelle, l'Aide Publique au Développement (APD), mobilisée par les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD), excluant de facto les instruments de marché mobilisés par des agences publiques, mais aussi les donateurs émergents ou la coopération sud-sud. Enfin, il ne prenait en compte que très partiellement la dimension développement durable, et la problématique des BPM. Ainsi, ce système apparaissait partiel, et n'était donc pas de nature à offrir aux analystes et décideurs une information exhaustive et pertinente. La réforme initiée en 2014 et mise en œuvre à compter de 2018, avec le nouveau mode de comptabilisation de l'APD et la création concomitante des « financements publics totaux du développement durable » (TOSSD selon l'acronyme anglais^{iv}), représente comme nous le verrons ci-après, sur tous ces points, une amélioration significative. On verra cependant que des améliorations sont encore possibles.

I. Un indicateur de mesure de l'effort des donateurs : l'APD

En 2023, l'APD mondiale s'est élevée à 223,7 milliards USD, représentant un effort moyen de 0,37 % du RNB des pays du CAD. Il s'agit d'un record historique en valeur nominale pour la 5^{ème} année de suite, en augmentation de 1,8 % par rapport au niveau atteint en 2022. Les principales augmentations concernent l'aide à l'Ukraine (qui atteint 20 Milliards), l'aide humanitaire (qui atteint 25,9 milliards soit 11,5 % de l'APD totale) et les contributions aux organisations internationales. A noter que le coût de l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs est en reflux (31 Milliards soit 13,8 % de l'APD totale). Enfin, l'APD aux PMA a atteint 37 milliards (soit 16,5 % du total).

GRAPHIQUE 2 : COMPOSITION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NETTE DES PAYS MEMBRES DU CAD

Les données relatives à 2023 sont préliminaires



Source : OCDE, 11 avril 2024

1.1. Origine et définition de l'APD

Il en va de l'APD comme du RNB, le succès de certains indicateurs aboutissant parfois à des dérives dans leur utilisation, et in fine leur compréhension. C'est Kuznets, le père de la comptabilité nationale, et du PNB, qui dans un célèbre article de *l'American Economic Review* en 1954, mettait en garde contre la tentation de recourir à cet indicateur pour mesurer le progrès d'une nation. Il rappelait en effet que son seul objet était de construire un agrégat de la richesse créée annuellement par un pays, à partir de la valeur ajoutée générée au niveau national, permettant des comparaisons internationales. Soixante-dix ans après, malgré les efforts du PNUD avec l'Indicateur de Développement Humain (IDH) ou de l'OCDE avec le « Better Life Index », la plupart des gouvernements restent malheureusement focalisés sur le RNB pour le pilotage et l'évaluation de leur politique économique. Comme si le simple fait qu'une nation s'enrichisse globalement pouvait mécaniquement conduire à une amélioration du bien-être de ses habitants. Comme si un certain type de croissance, par les inégalités générées ou ses conséquences sur l'environnement, ne conduisait pas au contraire à un recul du bien-être des populations.

Dans la même veine, le concept d'APD a trop souvent été utilisé dans des débats sur la mesure du financement du développement, alors même **qu'il n'a pas été initié pour mesurer les flux de financements internationaux du développement.**

C'est en fait en 1969, à la demande de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) qui envisageait de fixer un objectif chiffré d'effort d'aide au développement pour les pays développés, que le CAD a établi une définition qui n'a guère variée au fil du temps, après sa première révision de 1972.

L'APD est dès lors définie comme « *tous les apports de ressources fournis aux pays et territoires figurant sur la liste des pays bénéficiaires de l'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :*

- *Une aide officielle, c'est-à-dire qui émane d'organismes publics, y compris les Etats et leurs collectivités territoriales, ou d'organismes agissant pour leur compte ;*
- *Finançant des opérations qui doivent en outre (1) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement et (2) être assorties de conditions favorables en comportant un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) ».*

On peut ici souligner **la rationalité de la démarche consistant à confier à un organe d'experts du sujet, réunissant les donateurs appelés à s'engager sur un objectif chiffré, la mission de définir précisément un indicateur de mesure, avant même de fixer l'objectif global, à savoir celui des 0,7 % du RNB à consacrer à l'APD, finalement adopté par l'AGNU en 1971**. Les acteurs des négociations des COP climat ou biodiversité, seraient bien inspirés de reprendre la démarche, plutôt que de fixer des engagements insuffisamment définis et sans mécanisme agréé de suivi.

Cette définition n'a jamais été remise en cause, permettant un suivi historique sur le long terme de l'APD. Cependant, au fil des ans, le périmètre de l'aide a été précisé, notamment :

- *Par l'exclusion des aides militaires, y compris les activités antiterroristes, à l'exception du coût de l'utilisation des forces armées des donateurs pour acheminer l'aide humanitaire, des actions de formation ou de conseil des forces de sécurité en matière de respect des droits humains, des actions de formation des forces de sécurité intérieure ou de protection civile, les opérations de déminage ou de sécurité maritime; il en est de même des dépenses d'opération de maintien de la paix, très partiellement prises en compte (la part des dépenses des OMP financées par les donateurs prise en compte dans l'APD a été portée à 15 % par la dernière réforme de l'APD). Cette réforme confirme ces évolutions en faisant une fois encore clairement prévaloir la finalité de la mission sur le statut des personnels en cause*
- *Par l'inclusion des dépenses d'énergies nucléaire civile et de développement culturel (à condition de participer au renforcement des capacités culturels des pays bénéficiaires) ;*
- *Par l'inclusion de dépenses qui par exception ne se traduisent pas par un transfert financier vers un PED : coût de l'accueil des réfugiés ou des étudiants originaires d'un PED dans le pays donateur, dépenses administratives de gestion de l'aide.*
- *Par l'inclusion enfin des opérations d'annulation de dette.*

Le système est par ailleurs complété par une liste limitative de pays éligibles à l'APD, définie par référence à un plafond de Revenu national brut (RNB) par habitant (12695 USD actuellement). Il prévoit un système de graduation (exclusion de la liste) dès lors que le revenu par habitant dépasse pendant trois années successives ce plafond.

Depuis l'établissement de la liste de pays au début des années 70 de nombreux pays (environ une soixantaine) ont été gradués et sont sortis de cette liste après leur décollage économique et la forte augmentation de leur revenu par habitant. De même, la liste des pays à faible revenu (PFR) s'est fortement réduite, une vingtaine de pays glissant de la catégorie des PFR vers celle des pays à revenu intermédiaire (PRI) depuis le début des années quatre-vingt-dix. La liste du CAD comptait en 2023 141 pays éligibles à l'APD dont 46 PMA, 2 PFR et 93 PRI dont 57 pays à revenu intermédiaires de la tranche supérieure (PRITS) (Voir annexe 1).

1.2. Les limites méthodologiques de l'APD à l'origine de la réforme de 2018 :

L'APD, en temps qu'indicateur de mesure de l'effort des pays donateurs, accumulait *de facto* des inconvénients qui ont motivé sa révision :

- En mélangeant dans sa composition des dons budgétaires et des prêts (y compris le capital) fournis parfois sans quasiment de coût budgétaire, compte tenu d'un taux d'actualisation excessivement généreux et de la tendance baissière des taux sur les marchés, il rendait les comparaisons entre donateurs trompeuses voire tendancieuses, au détriment des plus vertueux qui fournissaient exclusivement des dons.; il était donc très favorable aux bailleurs fournisseurs de gros volumes de prêts ;
- En étant calculé en flux nets (les versements bruts de prêts d'une année étant défalqués du capital remboursé pour les prêts antérieurs, il aboutissait à rendre illisible l'APD. De facto, l'APD produite en année N par un pays grand pourvoyeur de prêts, comme la France, était très dépendante des prêts décidés dans un passé parfois lointain compte tenu des périodes de grâce. Il faussait de ce fait totalement la mesure de l'effort annuel des gouvernants en les rendant comptables de décisions prises des années auparavant par leurs prédécesseurs.
- Il créait comme dans le cas français, une distorsion croissante dans l'allocation sectorielle et géographique de l'APD, avec une préférence pour les prêts (du fait de la capacité de l'AFD à générer une APD à faible coût budgétaire en période de faiblesse des taux) au détriment des subventions. L'objectif de hausse du volume d'APD, dans une période de baisse des taux sur les marchés financiers, conjugué à l'utilisation par le CAD d'un taux d'actualisation très favorable (10% quelle que soit la catégorie de pays récipiendaires), constituait de facto une incitation à générer des prêts massifs aux PRITS au détriment des dons aux PMA et PFR.
- Il devenait ainsi foncièrement désincitatif pour les autorités politiques, tentées systématiquement de faire des arbitrages budgétaires en faveur de la bonification des prêts, au détriment des subventions, du fait d'un supposé « effet de levier ».

En effet, du fait d'un calcul en flux net, sur la durée d'un prêt, il n'y avait pratiquement aucun effet de levier puisque le capital était à terme remboursé par les bénéficiaires. Toutefois, à court terme, il permettait de générer de l'APD avec un coût budgétaire très faible voire nul.

- *Enfin*, ce système favorisant la hausse du volume des prêts dans l'APD française, créait progressivement un danger majeur pour l'évolution à long terme du volume de l'APD, l'accumulation des prêts massifs engagés sur les PRITS, notamment dans les années 2000/2010, ouvrant la voie à des remboursements tout aussi massifs de capital, destructeurs d'APD pour les années futures. L'effort budgétaire nécessaire pour amortir l'impact des remboursements et ainsi maintenir une APD nette positive risquait à terme de devenir insupportable, sauf annulations de dette bienvenues, ou poursuite d'une croissance exponentielle du volume de prêts engagés par l'AFD.

Dès lors la réforme du mode de comptabilisation de l'APD est devenue aux yeux de certains acteurs incontournable, pour d'abord remettre de la rigueur dans le suivi de l'effort des donateurs, pour ensuite doter la communauté internationale, à côté de l'APD, d'un véritable indicateur de suivi des financements publics du développement, le TOSSD.

1.3. Des critiques récurrentes mais moins pertinentes :

Le périmètre large de l'APD a périodiquement été contesté, en particulier les exceptions à la règle du transfert financier, le mode de comptabilisation des apports en nature et enfin l'utilisation de taux d'actualisation uniforme et généreux pour les donateurs^v. Ces critiques récurrentes sont partiellement fondées.

Sur le premier point, l'éligibilité des dépenses liées à l'accueil d'étudiants ou de réfugiés (près de 14 % de l'APD totale) en provenance des PED, voire des frais de fonctionnements des organisations de gestion de l'aide, s'il peut être questionné du fait de l'absence de tout transfert financier vers un PED, revêt aussi une certaine rationalité qui explique leur maintien dans le périmètre de l'APD depuis des décennies^{vi}, car in fine ces dépenses participent bien « à l'amélioration des conditions de vie des populations », même si elles ne sont pas effectuées sur le territoire national du pays bénéficiaire. La formation du capital humain du pays est vitale pour bien des pays les plus pauvres. La question posée est alors de savoir si le lieu où s'effectue cette formation doit être déterminant pour l'éligibilité à l'APD ? idem pour l'accueil des réfugiés qui permet bien de venir en aide à des populations particulièrement vulnérables des PED, et de favoriser leur développement social par l'insertion dans la vie professionnelle, l'obtention d'un logement et ou de moyens de subsistance. Pour les frais de fonctionnement des agences d'aide, le choix le plus contesté, on soulignera que leur coût est directement lié à la volonté de déboursier des flux d'aide : s'il n'y avait pas de coopération au développement, ces agences n'auraient pas de raison d'être et les bailleurs n'auraient donc pas de raison de supporter ces coûts.

Force est de constater que chaque fois que ce sujet a été débattu, le choix a été fait de faire primer la finalité de la dépense sur sa territorialité.

Ces choix sont par ailleurs en cohérence avec l'objectif statistique visant à mesurer l'effort des donateurs et non pas les volumes d'aide reçus par les pays bénéficiaires.

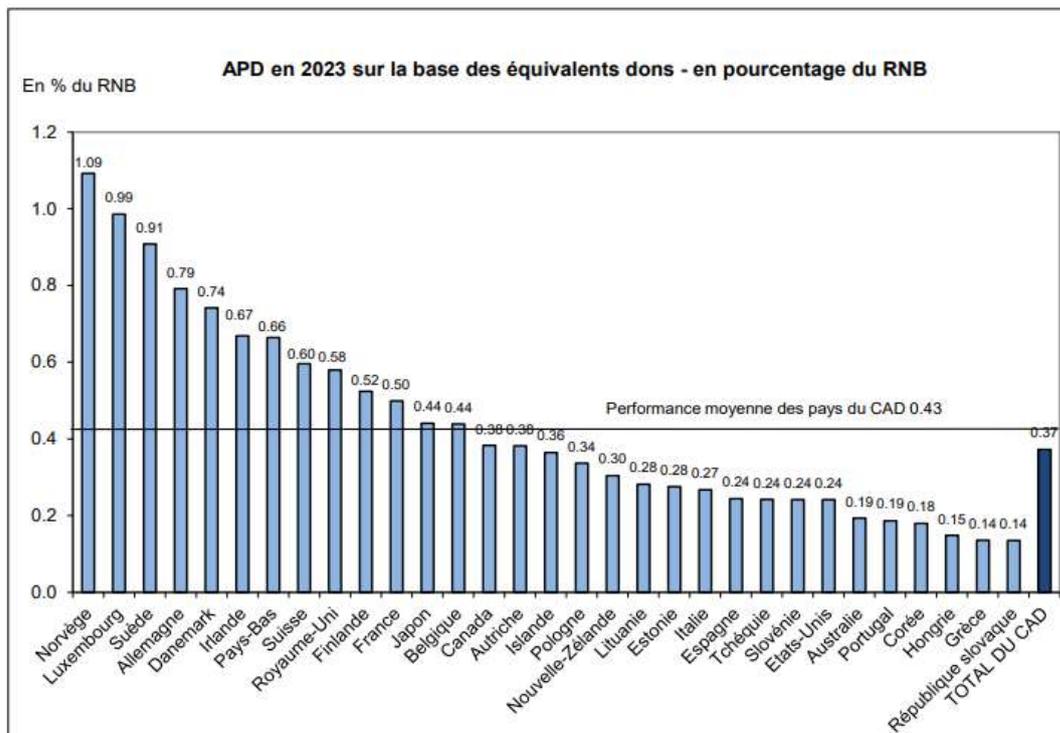
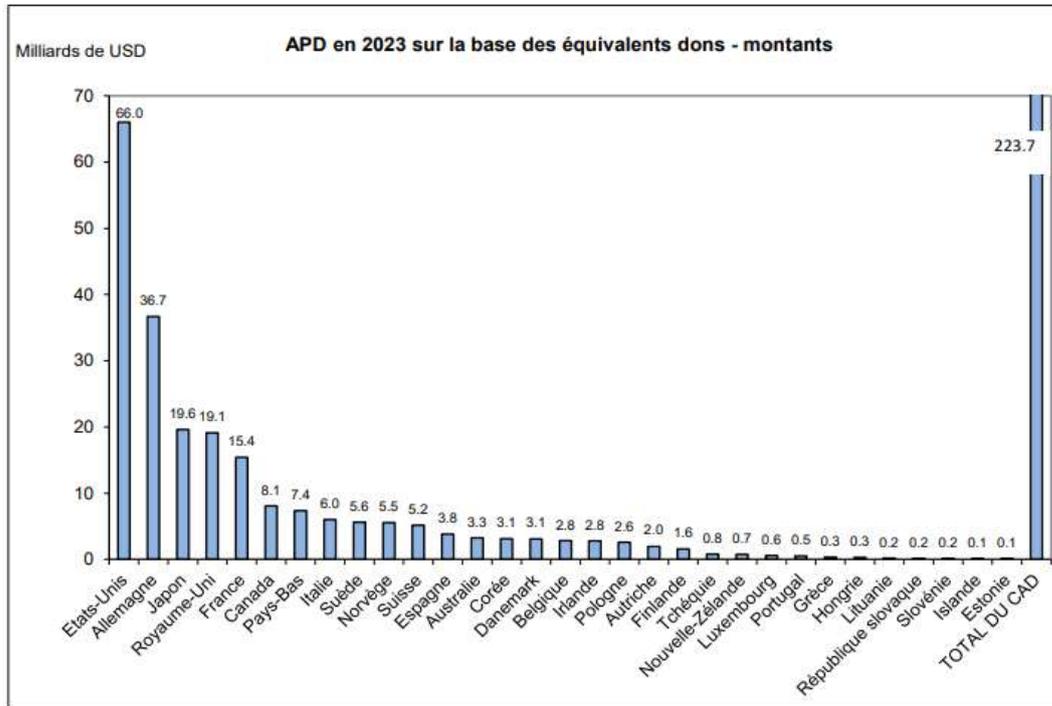
Le mode de comptabilisation des dons en nature est une critique régulièrement soulevée, du fait du choix du mode de valorisation retenu. Pour comptabiliser par exemple en APD la mise à disposition d'un expert d'un pays donneur auprès de l'administration d'un pays receveur, plusieurs options sont *a priori* envisageables : on peut choisir une valorisation au coût réel de l'expert supporté par le donneur, c'est à dire l'effort d'aide consenti, ou à la valeur de remplacement local ou international de son expertise, plus proche de l'apport réellement reçu par le bénéficiaire. Une question du même ordre se pose pour toutes les autres aides en nature : alimentaire, vaccinale, etc. L'option retenue a été dès le départ celle de l'effort consenti, soit la valorisation par les coûts complets supportés par le donneur. Dès lors que l'essence même de l'APD est de mesurer l'effort des donateurs, à travers une appréciation du coût budgétaire, ce choix semble logique et n'a donc pas été remis en cause par la réforme de 2018.

Sur le dernier point, la critique semble plus fondée. Les analystes et la société civile critiquaient périodiquement des taux d'actualisation beaucoup trop généreux et normés (le même pour tous les PED). La baisse brutale des taux sur les marchés, facilitant à l'excès l'éligibilité de certains prêts à l'APD, imposait donc une révision des règles. C'est l'une des avancées de la réforme de 2018 qui est cependant restée au milieu du gué.

1.4. Les objectifs de la réforme de 2018 : une comptabilisation de l'APD recentrée sur l'élément-don permettant de mesurer plus précisément l'effort budgétaire des donateurs et de recentrer l'aide la plus concessionnelle sur les pays pauvres

A partir de 2018, une importante réforme de l'APD a été initiée, à laquelle l'auteur de ce rapport a été associée dans sa conception^{vii}. La réforme poursuivait quatre objectifs fondamentaux : (1) renforcer la fiabilité de la mesure de l'effort national de chaque pays donateur en recentrant l'APD sur l'équivalent-don, au plus près de l'effort budgétaire des donateurs, (2) recentrer l'allocation globale de l'APD sur les pays pauvres, faisant face à des handicaps structurels de développement, et largement exclus des marchés financiers, (3) ajouter à la mesure de l'APD concessionnelle un indicateur plus global permettant de mesurer l'ensemble des financements publics apportés par les pays donateurs, quel que soit leur niveau de confessionnalité, (4) valoriser à côté de l'APD stricto-sensu des instruments de marché utiles au développement (Prêts, Garanties, fonds propres...) et inciter de ce fait leur développement notamment pour les PRI et/ou des secteurs « bancables ». Le développement d'autres sources de financement, à côté de l'APD classique, est en effet souhaitable pour augmenter les volumes, mieux prendre en compte la diversité des trajectoires économiques des PED, et enfin pour pouvoir recentrer l'aide la plus concessionnelle sur les pays les plus pauvres.

GRAPHIQUE 1 : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2023, SUR LA BASE DE L'ÉQUIVALENT-DON
Les données relatives à 2023 sont préliminaires



OCDE, 11 avril 2024

A partir donc des données 2018, la mesure de l'APD a été modifiée s'agissant des prêts :

- *Pour les prêts, seul désormais l'élément-don est pris en compte dans le calcul de l'APD de l'année de versement. A contrario, quand le capital du prêt est remboursé par le pays bénéficiaires, ce flux n'est plus déduit de l'APD net du pays donateur ;*
- *L'élément-don est désormais apprécié différemment selon le niveau de développement du pays bénéficiaire. L'élément de libéralité doit en effet désormais être d'au moins 45 % pour les prêts bilatéraux aux PMA et PFR (avec un taux d'actualisation de 9 %), de 15 % pour les PRITI (avec un taux d'actualisation de 7 %), et de 10 % pour les PRITS (avec un taux d'actualisation de 6 %). Enfin, pour les prêts aux Institutions multilatérales, l'effort de libéralité doit être au moins de 10 % avec un taux d'actualisation de 5 %.*

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

Ce choix du taux d'actualisation est aujourd'hui contesté, non sans raison, par des banques bilatérales de développement au motif que 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, commun à tous les donateurs qui n'empruntent cependant pas au même taux. De ce fait cette valorisation perd de sa pertinence 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 croissante 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. Nous proposons donc d'en revenir à une mesure de l'effort des donateurs calculé en prenant en compte le taux d'intérêt réellement payé par le pays d'origine et non pas un taux fixe normé pour tous les pays donateurs.

⇒ **P1** : 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 effectif payé par le pays donneur, permettrait de mieux évaluer l'effort consenti par le bailleur

La fiabilité des données d'APD

La fiabilité de l'indicateur d'APD et des données produites par le CAD est parfois mise en cause. Ces critiques ne semblent guère fondées au vu du contrôle de qualité des déclarations des donateurs mis en place.

Bien que publiées sous l'auspice du CAD, les statistiques de l'APD sont d'abord publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE, garant de leur intégrité, comme pour toutes les autres statistiques publiées par l'Organisation. Elles doivent donc répondre à des normes de qualité très élevées.

Cette intégrité des données est d'abord assurée par l'élaboration et la révision périodique de directives prescriptives, approuvées par le CAD, que chaque donateur ou observateur, quand il accepte de publier ses données d'APD, s'engage à respecter scrupuleusement. Ces directives sont précises, définies au niveau des activités, avec près de 60 informations requises par activité déclarée : qualité du donateur et du receveur, type de flux (flux financier, contribution en nature...), nature de l'instrument financier utilisé (dons, prêt, garantie...) le secteur et l'objet de l'activité, son éligibilité à l'APD, la mesure de l'élément-don, les modalités de mise en œuvre, la méthode de comptabilisation des allègements de dette. Ces directives font l'objet de révisions périodiques pour les actualiser afin de mieux prendre en compte les nouveaux objectifs et nouvelles priorités de la coopération au développement, tout comme les innovations financières.

Les donateurs du CAD préparent donc leurs déclarations d'APD dans un cadre harmonisé et standardisé laissant peu de place à l'improvisation ou l'interprétation. Très détaillée, puisque défini au niveau des activités (Projet), la déclaration est un exercice administrativement très lourd : ainsi pour la France, c'est plus de 15 000 lignes de tableau Excel qui sont remplies chaque année. Chaque déclaration fait ensuite l'objet d'un contrôle de qualité par la DCD/OCDE qui peut demander des informations complémentaires sur un projet, solliciter des modifications, voire refuser si nécessaire l'insertion d'une activité.

Enfin le CAD a initié ces dernières années des revues des systèmes statistiques APD de ses Etats membres par les pairs, conduites par la DCD/OCDE. C'est l'occasion d'apprécier la fiabilité et la qualité du système statistique à travers 7 dimensions (pertinence de la politique statistique, qualité du système de collecte des données, fiabilité du système de reporting, qualité de la prise en compte recommandations du CAD, transparence et accessibilité des données et publication...). Comme pour toutes les revues par les pairs de l'OCDE, une dimension essentielle de ces revues est de vérifier la mise en œuvre des dernières recommandations du CAD et de favoriser un processus d'apprentissage par la diffusion des meilleures expériences. On observera enfin que ces revues sont aussi l'occasion d'évaluer la qualité de l'allocation de l'aide (sectorielle comme géographique) et de son alignement au regard des priorités des Pays receveurs ou des BPM (Climat, Biodiversité etc...).

Depuis leur lancement en 2019, déjà 12 revues des appareils statistiques d'APD de pays membres du CAD ont été conduites.

II. Un indicateur de mesure des financements publics du développement (Total Official Support for sustainable Development)

Comme on l'a vu ci-dessus, pendant trop longtemps, le suivi des financements extérieurs alloués au développement des pays pauvres s'est limité à la mesure de l'APD, négligeant d'autres instruments de financement utiles au développement et à la croissance, et conduisant à une confusion regrettable entre mesure de l'effort des donateurs, à travers l'APD, et mesure des financements du développement.

Outre qu'elle privait la communauté internationale d'une mesure exhaustive des financements du développement, cette exclusion des instruments non concessionnels n'incitait pas à leur essor, limitant de facto les volumes globaux de financement disponibles, et nuisant à une allocation optimale des ressources concessionnelles sur les secteurs ou pays « non bancables ».

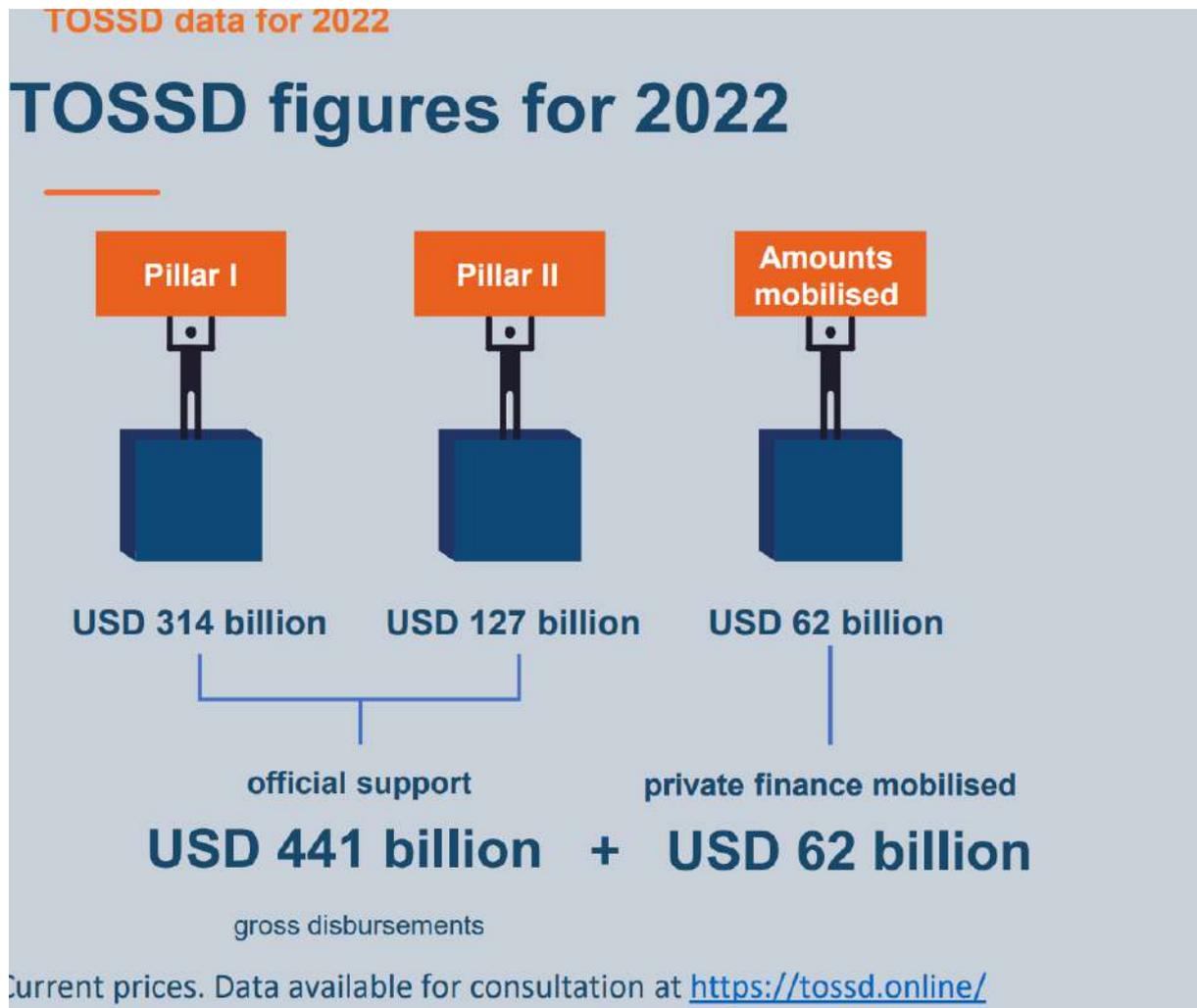
Deux chiffres permettent d'illustrer l'ampleur du problème posé par cette focalisation exclusive sur l'APD :

-au niveau français, l'APD générée en 2023 par le groupe AFD s'est établie à 3 milliards d'euros, alors que engagements au titre de la Finance climat (déclarée à l'OCDE et l'UE) atteignait 6 milliards, et le total des engagements au service du développement dépassait 11 milliards.

-au niveau mondial, l'APD globale a atteint 211 Milliards USD en 2022 alors que les financements publics totaux (TOSSD) ont atteint 503 Milliards USD.

Un des objectifs majeurs de la réforme de 2018 était donc de proposer, à côté de l'APD, un autre indicateur de mesure permettant de comptabiliser et de suivre les instruments de marché non concessionnels mobilisés par certains pays donateurs ou organisations internationales au profit des PED, afin de disposer d'un indicateur plus exhaustif des financements publics du développement.

2.1. Présentation du TOSDD



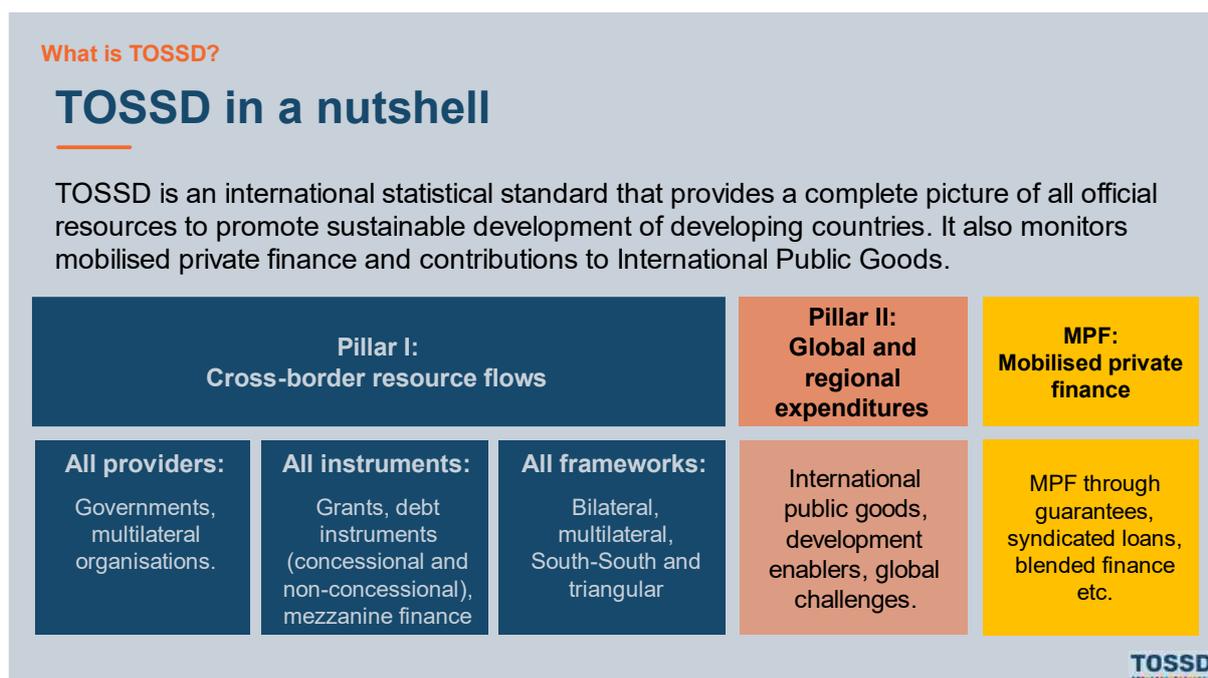
En 2022 (derniers chiffres publiés par le secrétariat du Forum International du TOSSD (IFT selon l'acronyme anglais), les financements publics totaux déclarés s'élevaient à 503 Milliards USD, dont 314,4 milliards pour le pilier 1 (flux transfrontaliers vers les PED), 126,5 Milliards pour le pilier 2 (financements des Biens publics mondiaux (BPM) et des biens publics régionaux (BPR apportant un bénéfice substantiel aux PED) et 62,3 milliards de financements privés mobilisés grâce à un soutien public.

121 entités publiques ont déclaré des contributions, dont 65 Organisations internationales, banques multilatérales de développement et Fonds verticaux, et 56 pays et territoires. Parmi ces derniers on compte 16 pays non membres du CAD.

L'objectif du TOSSD est d'offrir une mesure des financements du développement large, sinon exhaustive, à travers 3 éléments :

- ✓ 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 publics 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 en faveur du développement des PED, et d'autre part les dépenses pour le financement des BPM. Les fonds privés sont pris en compte, mais seulement dans la mesure où il y a un soutien public qui détermine leur mobilisation. Par souci de transparence, il a été décidé de valoriser ces financements privés dans une catégorie spécifique, distincts de piliers 1 et 2 (selon le schéma présenté ci-dessous).



Le TOSSD a donc pour objectif de présenter une vision plus exhaustive des financements du développement en comptabilisant et valorisant, à côté de l'APD, tous les autres apports du secteur public, opérés donc par des pays ou leurs organismes publics, vers des économies en développement, ou en appui au financement des Biens publics mondiaux, même si leurs termes ne respectent pas les conditions d'éligibilité à l'APD. Il s'agit principalement des prêts non concessionnels, des mécanismes de garanties ou encore des apports en fonds propres. Les aides commerciales (subventions à l'exportation) peuvent aussi être incluses sous réserve de ne pas générer de distorsions de concurrence.

Ces flux sont principalement suivis en versements bruts car l'objectif central est d'évaluer l'ensemble des versements d'une année civile donnée qui viennent compenser le déficit de ressources nationales pour le développement. Toutefois, par souci de transparence et afin de permettre des analyses complètes, les données sont aussi accessibles en engagements et en versements nets. Cette dernière catégorie est importante puisque en 2021, l'importance des remboursements effectués par les PED (en hausse de 25 % au regard de l'année 2020), notamment au bénéfice des banques multilatérales de développement (MDBs), a conduit à une baisse des décaissements nets totaux vers les PED (- 6 %).

Le soutien public total au développement durable (TOSSD) a été élaboré en vue mesurer l'effort de la communauté internationale en faveur du financement des Objectifs de développement durable (ODD), ainsi que dans la mise en œuvre de la stratégie de financement adoptée à travers le Programme d'action d'Addis-Abeba. Un critère d'éligibilité des activités déclarées est d'ailleurs qu'elles doivent directement contribuer à la réalisation d'au moins un des ODD.

Ce nouvel indicateur figure donc logiquement dans le programme d'action d'Addis-Abeba (para 55) et dans l'Agenda 2030 pour le développement durable (objectif 17.3 des ODD).

Toutefois, les négociations conduites à travers la task-force chargée de définir ce nouvel indicateur ont fait évoluer le TOSSD par rapport à l'idée originelle. En effet, afin de coller autant que faire se peut à l'agenda 2030 et de proposer à terme de réconcilier dans un cadre unique et homogène le financement du développement et celui des BPM, il a été progressivement divisé en deux piliers distincts: (1) Le pilier 1 recense tous les flux transfrontaliers du développement alloués aux PED, concessionnels ou pas, flux financiers ou apports en nature et (2) le pilier 2 rassemble quant à lui les financements des BPM et des BPR, dont le climat, qui ne peuvent donc pas être attribués à un PED particulier, ou qui ne font pas l'objet de flux transfrontaliers (Accueil des étudiants ou réfugiés dans un pays donateur par exemple). Ainsi des dépenses effectuées sur le territoire national du pays donateur peuvent être comptabilisées si elles présentent un bénéfice global ou régional et donc « un bénéfice substantiel pour les PED » : c'est le cas par exemple d'un effort de recherche-développement pour un traitement médical dont la mise au point permet de juguler une pandémie, ou de subventions accordées à l'achat de véhicules électriques permettant une diminution des émissions de GES ^(viii), et s'inscrivant donc dans un effort d'atténuation global du réchauffement climatique.

Le pilier 2 se subdivise désormais en deux sous piliers : d'une part le sous pilier 2A, qui cible les financements régionaux ou globaux qui visent spécifiquement les PED (ex recherche sur agriculture tropicale, l'accueil des réfugiés et étudiants, les opérations de maintien de la paix (OMP)) ; et d'autre part le pilier 2B qui vise des dépenses effectuées au niveau national dont le bénéfice n'est pas attribuable aux seuls PED : dépenses d'atténuation du réchauffement climatique, financement de la recherche-développement permettant de contribuer au financement d'un BPM, enfin contributions aux Organisations internationales qui ne sont pas dédiées au développement des pays les plus pauvres.

L'objectif ultime est donc de disposer in fine d'un tableau mondial et par pays aussi complet que possible de tous les apports de ressources publiques (ou bénéficiant d'un soutien public) alloués au développement durable. La volonté est ici d'être inclusif (tous les pays) et exhaustif (tous les financements).

2.2. Un instrument de mesure en cours de développement qui présente d'incontestables atouts mais aussi des limites :

Il peut paraître présomptueux de prétendre porter un jugement définitif sur un nouvel indicateur de mesure qui est encore en phase de développement. Cependant, il est possible, au vu des quatre premiers rapports publiés, de souligner déjà ses avantages et limites :

2.2.1. Des progrès réels dans la mesure des financements du développement

- *Un processus de redevabilité standardisé qui prend en compte la perspective des pays receveurs :*

Dans le cadre de la mise en place du TOSSD, les participants se sont accordés sur une série de mesures visant à assurer la fiabilité des données publiées : certaines sont traditionnelles, existantes déjà à l'OCDE pour les données du CAD.

Par exemple le respect des principes de la commission des Nations unies sur les statistiques en matière de collecte des données et de contrôle de la qualité. On peut aussi citer l'établissement de directives précises et détaillées (le cadre méthodologique fait 58 pages) pour l'élaboration des déclarations annuelles, allant jusqu'au niveau des activités. On notera enfin le rôle du secrétariat du TOSDD qui peut, tout comme le secrétariat du CAD pour l'APD, exercer des contrôles sur les données fournies, demander des explications complémentaires ou suggérer des corrections. Celui-ci a notamment un rôle éminent pour éviter toute double comptabilisation.

Certaines mesures sont plus novatrices, et méritent d'être saluées :

→ C'est d'abord le cas de la décision prise lors de la dernière réunion d'Oslo de l'IFT (mai 2024), de prévoir un « système de déclaration des aides reçues au niveau pays récipiendaires », selon la méthodologie du TOSDD. Celui-ci, qui devrait être testé dans trois pays récipiendaires-pilotes, permettrait à terme de rapprocher les données collationnées au niveau du pays receveur avec les données déclarées par les pays fournisseurs, le secrétariat étant chargé de veiller à leurs cohérences et d'enquêter en cas de divergences. Il permettrait enfin de dépasser l'approche des seuls fournisseurs pour donner toute sa place aux receveurs, et permettre in fine une réconciliation des données publiées par les deux catégories d'acteurs.

→ Le fait de suivre à titre principal les flux en versements bruts, et non en versements nets, permet de donner corps à la perspective des pays receveurs en traçant le volume de financements reçus ;

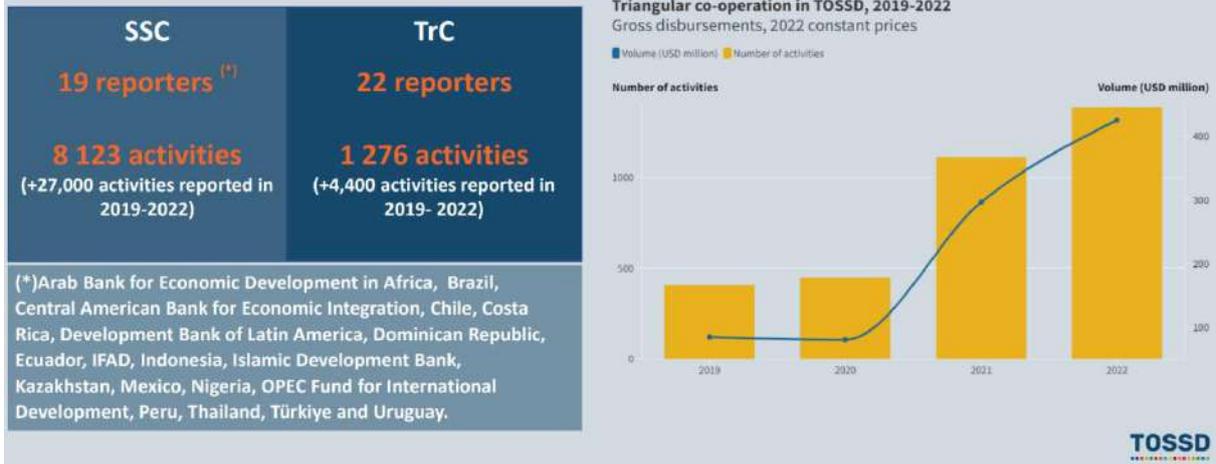
→ Enfin la valorisation des apports en nature aux prix du pays receveur (et non comme dans l'APD au coût réel supportés par le donateur) ou la mesure des apports multilatéraux à travers les versements des multilatéraux aux pays bénéficiaires (et non plus comme dans l'APD à travers les contributions des donateurs à ces organisations), dans une optique de destination (et non plus dans une optique de source comme avec l'APD). Ces choix méthodologiques nous semblent devoir être soulignés car ils permettent d'inscrire clairement la démarche dans une perspective de pays receveur.

- Un processus plus inclusif et plus exhaustif :

Outre qu'il ambitionne de recenser l'ensemble des financements publics du développement, le TOSSD a pour ambition de dépasser le seul club des donateurs traditionnels de l'APD (32 membres du CAD). Ainsi le Rapport 2022 (données 2021) rassemblait les données fournies par 105 fournisseurs (56 pays et territoires et 65 Organisations internationales ou régionales), parmi lesquels de nombreux pays émergents tels que Brésil, Indonésie, Chili, Costa-Rica, Mexique, Pérou, Thaïlande (Voir Annexe 2).

Les données du TOSSD sont donc appelées à recenser aussi les financements transitant via la coopération sud-sud et la coopération triangulaire (associant un donateur traditionnel + un donateur émergent + un pays bénéficiaire).

South-South and Triangular co-operation reported to TOSSD



- Une liste de pays éligibles appelée à faire une place à la vulnérabilité ?

Tout système de redevabilité des financements du développement se doit de lister précisément, sur des bases objectives et pertinentes au regard de l'objectif poursuivi, les pays bénéficiaires.

Dans ses premières années de développement, le choix avait naturellement été fait d'utiliser pour le pilier 1 à titre principal la liste établie par le CAD des pays éligibles à l'APD, définie en fonction du revenu par habitant, complétée éventuellement par des pays ayant déclenchés la procédure d'inscription ou de désinscription au TOSSD. Ce choix à terme n'est cependant pas soutenable dès lors que l'objectif du TOSSD est d'aller au-delà de l'APD pour dresser un tableau plus exhaustif des financements du développement durable.

On ne peut donc que se féliciter là encore de la décision de l'IFT, prise à sa réunion d'Oslo en mai 2024, **de mettre en place un groupe de travail chargé d'élaborer une liste de pays bénéficiaires éligibles, dédiée au TOSSD**. Logiquement, les pays membres de l'UE et du CAD seraient exclus à priori de la liste. Pour le reste, le groupe de travail doit définir une méthodologie pour l'éligibilité des pays receveurs, et un système de graduation. Si le revenu par habitant devrait à priori rester un élément déterminant, il pourrait être complété par **un indice de vulnérabilité multidimensionnelle, ce qui représenterait un progrès significatif**.

L'idée d'introduire un indicateur de vulnérabilité semble en effet très souhaitable dès lors que le TOSSD se veut un instrument de mesure des financements des ODD, et plus encore des BPM qui inclut pleinement la question de la durabilité au-delà du seul objectif de réduction de la pauvreté.

Pour le pilier 2, une liste d'Organisations internationales éligibles a été élaborée par les membres de l'IFT.

2.2.2. Mais un indicateur qui présente aussi des faiblesses

a/ même si le nombre de pays fournisseurs participants progresse, bien au-delà des pays donateurs traditionnels du CAD, l'exhaustivité recherchée atteint des limites :

-pour des raisons politiques, certains pays émergents demeurent en dehors du processus (Chine, Inde...). On atteint là des limites des efforts pour construire un système de redevabilité internationale, quelles que puissent être les solutions techniques envisagées : en effet, s'agissant de pays qui n'ont aucune culture de redevabilité vis-à-vis de leurs propres citoyens, et qui entendent par ailleurs contester « l'ordre international », il semble illusoire d'espérer, à tout le moins à court terme, une coopération pour participer à un système de redevabilité à l'échelle multilatérale. Cette difficulté au-delà du financement du développement, est aussi une question-clé en matière de finance climat, et risque de peser lourd dans la capacité de la communauté internationale à agréer un nouvel objectif chiffré pour la finance climat au-delà de 2025, tant la participation de la Chine (comme contributeur à l'effort international global appelé donc à rendre des comptes sur ses efforts) semble difficile.

- pour des raisons techniques, des pays donateurs (Ex de l'Allemagne, des Pays-Bas) demeurent sceptiques, voire réservés sur le nouvel indicateur, en particulier son pilier 2 qui soulève un certain nombre d'interrogations. Ainsi l'Allemagne notamment a décidé de fournir des données pour le seul premier pilier. Les Pays-Bas et le Luxembourg n'ont quant à eux pas fournis de données ces premières années, principalement semble-t-il pour des raisons techniques. Surtout le groupe de la Banque mondiale (BM) n'a toujours pas rejoint le système, ce qui pose un réel problème compte tenu de son poids dans le financement des PED. Le secrétariat essaye cependant de compenser ces absences en publiant des données agrégées pour ces pays et la BM à travers une estimation de leurs contributions au TOSSD basées sur leurs déclarations au CAD.

b/ révélatrices d'interrogations conceptuelles sur le pilier 2, particulièrement pour le pilier 2B :

En effet, ce second pilier doit mesurer les dépenses des BPM qui ne donnent pas toujours lieu à un flux financier à destination des PED et qui ne bénéficient pas à un pays particulier. Aux dépenses traditionnelles prises en compte dans l'APD (accueils des étudiants étrangers et des réfugiés, frais administratifs, contributions aux Organisations internationales (Ois) actives dans le domaine du développement), il ajoute actuellement les dépenses domestiques des pays donateurs et des PED en faveur des BPM (dans un pilier 2B). Ainsi, s'agissant du climat, ce pilier 2B intègre le financement « d'activités sur le territoire national qui permettent de limiter les émissions anthropiques globales de gaz à effet de serre », au titre de la contribution de ces dépenses à l'effort global d'atténuation. On touche là aux limites de l'exercice car on peut s'interroger sur l'existence réelle « d'avantages substantiels pour les PED » de ce type d'activités. Il ne s'agit plus en effet ici de financer le développement des pays pauvres, mais bien de financer des actions au bénéfice de l'ensemble de la population mondiale, y compris

celle des pays développés. Ce choix introduit une fragilité conceptuelle et statistique du pilier 2B, et par ricochet du TOSSD, qui intègre ces dépenses domestiques, ce qui nuit à l'intégrité du système voulu à l'origine comme un système exhaustif de suivi **des financements du développement**. Ce choix nous semble par ailleurs de nature à compromettre la confiance dans le système qui, comme rappelé au début de ce rapport, doit reposer sur des données fiables, au périmètre clairement défini, disponibles et aisément compréhensibles.

Outre les difficultés techniques que posent la collecte de ce type de données (quelle délimitation à ces dépenses ? comment établir un périmètre précis et objectif ? les données sont-elles disponibles dans les comptabilités nationales des pays ?), elles soulèvent une question de fond sur la définition même du financement de BPM présentant « un avantage significatif » pour les PED. Peut-on en effet sérieusement considérer qu'une subvention, versée par le gouvernement français, à ses citoyens pour les inciter à acheter des véhicules électriques ou s'équiper de panneaux solaires, bénéficie aux habitants de PMA comme le Sénégal ou le Burkina Faso ? En répondant de façon positive à cette question, on risque d'altérer définitivement la confiance des acteurs dans le système de suivi tant il est évident que l'objectif recherché en l'espèce n'est nullement le développement économique des PED, ni même l'amélioration des conditions de vie de leurs populations, mais bien d'abord de faciliter la transition écologique en France et d'améliorer les conditions de vie de la population française, et certes au-delà les conditions de vie de toutes les populations. Il reste cependant vrai que le suivi et la valorisation de ce type de dépense domestique favorable à l'atténuation crée une incitation positive à leur essor. C'est important pour un certain nombre de pays émergents (Brésil) ou en développement (Pays du bassin du Congo) qui par leurs dépenses nationales peuvent contribuer à la préservation de forêts jouant un rôle fondamental dans la séquestration de carbone.

Dans la même veine, on peut aussi s'interroger sur la classification en financement du développement de l'ensemble des dépenses d'atténuation, y compris lorsqu'il s'agit d'un projet d'atténuation situé sur le territoire d'un pays en développement. Certes il y a cette fois bien un flux financier transfrontalier d'un pays donneur vers un PED, **mais la finalité du projet n'est souvent pas principalement le développement du pays considéré, mais au contraire la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre et in fine le ralentissement du réchauffement climatique**. Notre proposition viserait donc à sortir cette catégorie de projets ciblant l'atténuation du changement climatique des financements du développement, pour les insérer dans une catégorie nouvelle « des financements des Biens publics mondiaux », en l'espèce la lutte contre le réchauffement climatique. Le TOSSD serait alors réorganisé en deux piliers clairement distincts, sans prise en considération de l'existence ou non de flux transfrontaliers :

- Le premier pilier concernerait le financement du développement, dont la finalité est bien le développement du pays bénéficiaire, et « l'amélioration des conditions de vie de sa population », inscrits sur la liste des pays bénéficiaires du CAD, en distinguant deux sous-catégories : les financements concessionnels, et les financements non concessionnels (prêts, garanties, prises de participation...) ; l'accueil des réfugiés ou des étudiants seraient intégrés dans ce pilier ;

- Le second pilier concernerait exclusivement le financement des Biens publics mondiaux, quel que soit la localisation effective de la dépense (territoire du donneur ou territoire d'un PED). Ainsi, s'agissant du climat, tous les projets d'atténuation seraient classés dans ce second pilier. Cette approche présenterait en outre un immense avantage, à savoir de donner corps à l'engagement pris dans la CNUCC selon lequel les financements climat doivent être additionnels à l'APD. S'il semble difficile de le faire pour l'ensemble de la finance climat, dès lors qu'il est difficile de distinguer un projet d'adaptation d'un projet de développement, il semblerait logique de le faire pour les projets d'atténuation. Ce choix serait d'autant plus rationnel que la recherche d'une efficacité marginale maximale de ces financements conduit à les orienter principalement vers les pays émergents et les pays à revenus intermédiaires qui figurent parmi les gros émetteurs de gaz à effet de serre, à la différence des pays à faible revenus qui bénéficient essentiellement de projets d'adaptation. On est donc bien dans le premier cas dans une logique BPM, puisqu'on cible des pays gros émetteurs aux fins de maximiser l'impact du projet en terme de réduction d'émissions (ou d'émissions futures évitées), alors que dans le second cas on est dans une logique de développement en renforçant la résilience et diminuant la vulnérabilité du pays bénéficiaire.

Selon le dernier rapport de l'OCDE sur la finance climat, publié au printemps 2024, une part significative de ces projets d'atténuation dans les PRI sont financés par des prêts concessionnels : sur la période 2016/2022, 79 % des prêts accordés à la finance climat par les banques bilatérales de développement, essentiellement pour des projets d'atténuation, étaient des prêts concessionnels, ce pourcentage tombant à 23 % pour les banques multilatérales de développement (et 43 % pour les Fonds verticaux). Il y a donc bien là un « détournement » d'une partie de l'APD (mesurable par l'équivalent don de ces prêts concessionnels) au profit de la finance climat, pour financer des programmes d'atténuation qui ne sont pas décaissés au bénéfice exclusif ou principal des PED.

Cette distinction (projets d'atténuation classés en financement du BPM Climat et projets d'adaptation comptabilisés en financement du développement) nous semble aujourd'hui nécessaire pour rassurer les PED, notamment les pays les plus pauvres, et renforcer leur engagement faveur de la lutte contre le réchauffement climatique, par l'assurance que celle-ci ne se fera pas au détriment de la mobilisation de ressources au profit du développement.

Selon notre approche, le système distinguerait donc plus nettement :

a/ Un premier pilier 1 de suivi des financements publics du développement, subdivisée en deux catégories :

→ Les financements publics concessionnels (correspondant grosso-modo à l'APD mais avec une perspective receveur)

→ Les financements publics non concessionnels (prêts, garanties, prises de participation...);

b/ Un pilier 2 de suivi des financements publics des BPM et BPR. Ce second pilier intégrerait notamment **tous les financements des dépenses d'atténuation** quelle que soit leur localisation, celles situées sur le territoire national du pays donneur comme celles situées sur le territoire d'un PED, en distinguant comme dans le premier pilier les financements concessionnels et non concessionnels. Ce choix aurait l'avantage de la clarté, en distinguant deux catégories de dépenses selon leur finalité : le développement des pays pauvres ou la promotion des BPM.

⇒ **P2** : Réorganiser les piliers du TOSSD avec un pilier 1 ciblé sur les financements du développement au sens strict, cad ciblé sur le développement économique et l'amélioration des conditions de vie des populations des pays bénéficiaires, et un pilier 2 rassemblant les financements alloués aux BPM quelque soient leur localisation, y compris les dépenses d'atténuation climat

2.3. Le suivi de la coopération sud-sud reste à construire :

Depuis une trentaine d'années, la coopération sud-sud est mise en exergue dans toutes les résolutions de l'ONU, à l'occasion des revues des activités opérationnelles de développement à l'ECOSOC jusqu'aux réunions du Forum pour la coopération au développement. Il s'agit pour les pays du G 77 en recherche de cohésion, malgré leurs trajectoires politiques et économiques de plus en plus divergentes, de se distinguer des donateurs traditionnels en mettant en lumière des caractéristiques propres de ce type de partenariat. Il reste qu'en 2024, si la rhétorique politique est bien aiguisée, sa portée concrète apparaît bien mystérieuse puisqu'il n'existe aucun rapport annuel ou biennuel rapportant le contenu et les effets de cette forme de coopération internationale, et surtout aucun système de redevabilité de sa réalité financière.

Cette absence de données devenant un problème pour le suivi de la mise en œuvre des ODD, un groupe de travail a finalement été installé lors d'une réunion commune de la Commission des NU pour les Statistiques et du Groupe de Suivi des ODD, à travers un partenariat mobilisant la CNUCED, la division de la statistique de l'ONU et les quatre Commissions régionales des NU. Lors de sa réunion en juillet 2023 au Brésil, le groupe, présidé par l'Inde, constitué par 16 acteurs de cette coopération sud-sud, l'OCDE étant invitée comme observateur, a décidé

d'élaborer un cadre conceptuel visant à terme la mise en place d'un système de reporting financier. Une première phase pilote a été lancée dans huit pays en développement. L'objectif est d'essayer de collationner les données de la Coopération sud-sud (CSS) de façon exhaustive, à savoir pour tous les instruments utilisés : dons, prêts, instruments de marchés, contributions en nature, cette dernière représentant une importante modalité de cette forme de coopération. Dans un premier temps, le système devrait s'inscrire dans une perspective de fournisseur de CSS, pouvant être complétée dans un second temps par une perspective de receveurs. Par ailleurs, cette catégorisation en pays fournisseur et receveur est assez aléatoire car de nombreux pays peuvent être à la fois des fournisseurs et des receveurs de ce type de coopération. Le développement de ce système de reporting exige enfin la mise en place de programmes de renforcement des capacités, pas financé à ce jour, de nombreux pays participants ne disposant en effet pas des appareils statistiques adéquats.

Il reste à espérer que ce travail débouchera sur une méthodologie cohérente avec celle du TOSDD, permettant d'avoir in fine une vision d'ensemble des financements publics alloués au développement quelle que soit leur origine. Cet objectif semble pris en compte puisque le secrétariat du TOSDD est invité comme observateur aux réunions du groupe de travail des NU, la CNUCED participant par ailleurs aux réunions sur le TOSSD.

Enfin il est à noter que les données publiées à travers le TOSSD font une place croissante à la coopération sud-sud puisque nombre des pays émergents publient leurs données de coopération via le TOSSD, notamment le Brésil, le Chili, le Costa-Rica, l'Indonésie, le Mexique ou encore le Pérou.

Le TOSSD, bien qu'il ne soit pas exhaustif du fait du refus ou de l'incapacité de certains émergents de contribuer à cet effort international de transparence, est de facto aujourd'hui le seul indicateur offrant des données sur les contributions financières des pays émergents aux PED. On observera à ce propos que selon le rapport d'Action Aid^{ix}, le total des financements publics mobilisés et déclarés au TOSSD par les pays émergents représentait en 2021, 8 % du total des TOSSD.

2.4. Le suivi des financements privés du développement

A ce stade, tant le CAD que l'IFT se limite à assurer un suivi de la finance privée vers les PED mobilisée grâce à une intervention publique.

Cependant, les divers forums internationaux sur le développement, qui sont l'occasion de suivre les engagements et de définir des objectifs, alertent régulièrement sur l'urgence et l'ampleur des besoins d'investissements globaux, impatience traduite dès 2015 par le slogan « *from millions to billions* ».

Le document « *The triple Agenda* » (G20 2023) par exemple, préparé par un groupe d'experts indépendants pour le sommet du G20 en Inde, **établit à 3 000 milliards d'USD le besoin annuel d'investissement pour la réalisation des ODD dans les pays en développement (hors Chine), dont 1 000 milliards d'investissements internationaux parmi lesquels 500 milliards d'origine publique.** On mesure là l'importance de la finance privée, notamment des investissements

directs étrangers (IED) mais aussi les transferts des migrants (apports de la diaspora) dans le financement à long terme de la croissance économique et des services sociaux dans des PED confrontés à un déficit d'épargne intérieure. Ainsi selon les derniers chiffres de la banque mondiale (BM), les flux financiers des migrants vers leurs pays d'origine ont représenté 624 milliards USD en 2022, soit près de trois fois le montant de l'APD.

Or les évolutions récentes sont inquiétantes, avec une baisse sensible ces dernières années des flux de financements nets vers les PED qui en 2022 ont atteint leur plus bas niveau depuis la crise financière de 2009, passant d'un maximum de 225 Milliards en 2014 à 51 Milliards en 2022, devenant même négatifs dans de nombreux PRITS.

N'étant pas l'objet de ce rapport, nous ne développerons pas ce point mais **il nous semble nécessaire de souligner l'utilité d'une réflexion à mener sur un suivi des flux privés** : en effet, si les Etats ne maîtrisent pas pleinement l'évolution de ces flux, ni dans leurs montant ni dans leur allocation, ils peuvent cependant contribuer à leur orientation par toute une série de mesures allant de la définition des règles prudentielles imposées aux investisseurs financiers, jusqu'à la politique fiscale appliquée aux IED ou aux transferts des migrants, en passant par l'environnement des affaires. **Il serait donc souhaitable qu'à terme, la question du financement du développement intègre aussi ce suivi des financements privés appelés à jouer un rôle éminent dans la croissance économique et la transition écologique.**

Chapitre 2 :

Le suivi de la finance climat

Le climat, plus exactement la lutte contre les dérèglements climatiques, représente un bien public global emblématique. D'abord car il remplit tous les critères au regard de la théorie économique^x, notamment celui d'une consommation sans rivalité (la consommation par un individu ne réduit pas la capacité de consommation des autres) et non exclusive (il est impossible d'exclure quiconque de la consommation du bien car il n'est pas « appropriable », l'offre étant indivisible, il ne peut donc pas avoir de juste prix pour sa consommation et donc le marché est inopérant).

Ensuite, parce que par définition il ne connaît pas les frontières et seule une action internationale coordonnée peut permettre de limiter les effets délétères du réchauffement climatique. Avec le climat, c'est « tous pour un et un pour tous », il n'y a pas de solution individuelle, ou nationale, même si la théorie économique met en garde contre les comportements de passagers clandestins^{xi}.

Enfin, c'est probablement aujourd'hui la mère des batailles, celle dont le sort détermine non seulement l'avenir de l'humanité, mais aussi l'avenir du vivant. Face à l'ampleur du défi, et même si beaucoup reste à faire, on doit se féliciter de la mobilisation croissante de la communauté internationale, marquée par l'intensification des négociations, en particulier depuis l'accord de Paris (2015), la multiplication des initiatives, enfin la progression en volume de la « finance climat ».

Même si le TOSDD sera à terme fort utile pour bénéficier d'informations globales sur le financement international du développement, incluant un suivi des BPM, il ne semble pas possible d'échapper à un mécanisme spécifique de suivi des financements internationaux du climat, comme probablement de la protection de la biodiversité, et ce pour trois raisons principales :

- une dimension géopolitique : la question du climat est au sommet de l'agenda international, mobilise d'intenses négociations à travers un processus spécifique, les CNUCC. Des objectifs particuliers de transferts financiers (100 Milliards USD par an à partir de 2020) des pays industrialisés, vers les PED, ont été actés dans le cadre de ces négociations. Cet engagement d'un soutien financier à la transition écologique dans les PED a conditionné l'adhésion des PED à la convention climat et il nécessite donc un suivi spécifique qui ne saurait être « noyé » dans le suivi des financements du développement, d'autant qu'il est censé être additionnel à ces derniers.

- une différence conceptuelle majeure : alors que le financement du développement repose largement sur l'idée que les pays riches doivent par solidarité aider les pays pauvres, la finance climat a dès l'origine mis en avant **le principe de la responsabilité commune mais différenciée**,

conduisant logiquement à faire du « principe du pollueur-payeur » l'axe central de la finance climat. L'objectif fixé de mobiliser 100 Milliards par an de finance climat au profit des PED, pour la période 2020/2024, n'est donc pas fondé principalement sur le niveau de revenu des pays riches, mais bien sur leur responsabilité dans les émissions de gaz à effet de serre.

Les pays engagés à délivrer ces 100 Milliards USD sont ainsi rassemblés dans la liste fixée dans l'annexe 1 de la Convention climat (CNUCC), et non pas dans la liste des pays membres du CAD ou de l'OCDE.

- un champ d'application différent : conséquence de l'élément précédent, la liste des pays contributeurs et bénéficiaires de la finance climat ne recoupe qu'imparfaitement celle des financements du développement. Elle vise en effet à identifier d'une part des pays contributeurs en fonction de leur rôle dans le montant global des émissions, d'autre part des pays bénéficiaires en fonction de leur vulnérabilité au changement climatique, et pas seulement en raison de la faiblesse de leur revenu par habitant. La situation des petits Etats insulaires, souvent des pays à revenus intermédiaires de la tranche supérieure, illustre parfaitement cette dichotomie : ils sont perçus comme des cibles prioritaires des engagements climatiques parce qu'ils sont particulièrement menacés par les conséquences des dérèglements climatiques, en particulier la montée du niveau des océans, et l'intensité des phénomènes météorologiques violents (tornades), et non pas du fait de leur niveau de pauvreté.

I. Une forte progression des ressources mobilisées par les pays industrialisés au profit de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement

1.1. L'engagement emblématique en faveur de 100 Milliards USD par an alloués par les pays développés aux pays en développement :

C'est en 1992, à la CNUCC de Rio, que les pays développés (art 4.3) s'engagent à fournir des financements liés aux coûts additionnels induits par la transition écologique dans les pays en développement, c'est-à-dire les coûts de transformation et de transition d'une croissance basée sur les énergies fossiles vers une trajectoire de développement à faibles émissions. En 2009, à la COP 15 de Copenhague, cet engagement est pour la première fois chiffré : les pays développés (PD) s'engagent à mobiliser 30 milliards par an sur 2010/2012 dans le cadre d'une procédure accélérée (Fast-track), puis à progresser vers l'objectif des 100 milliards USD annuels mobilisés à partir 2020. **Il doit s'agir de financements additionnels à l'APD**, sans que les modalités de mesure de cette additionnalité soient cependant précisées.

L'accord de Paris (COP 21) en 2015 confirme (article 2.1) l'engagement des 100 Milliards annuels d'ici 2020 et prévoit qu'un nouvel objectif devra être élaboré pour la période post-

2025. Depuis la COP 26 à Glasgow a confirmé cet horizon, un nouvel objectif collectif quantifié de financement (NOCQ) devant être fixé à la prochaine COP 29 de Bakou fin 2024.

L'accord de Paris prévoit aussi un engagement des pays développés à publier tous les deux ans le résultat de leurs efforts vis-à-vis de cet engagement. C'est un élément essentiel de l'accord final, pour permettre l'engagement des PED dans l'accord et leur mobilisation dans la lutte mondiale contre le réchauffement climatique.

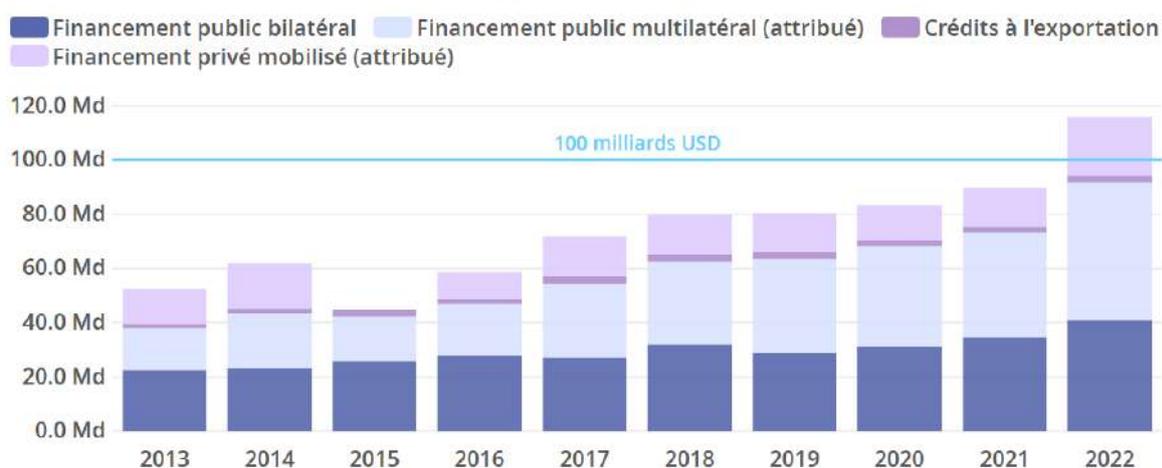
Ces engagements globaux sont complétés par plusieurs engagements plus ciblés : (i) en faveur de l'adaptation, avec l'engagement de **doubler d'ici 2025 le volume de financements mobilisés en appui à l'adaptation des PED (par rapport au niveau atteint en 2019)** (ii) en faveur des pertes et dommages, **avec la création décidée à la COP 28 d'un Fonds dédié à la prévention et la réparation des dommages provoqués par des événements climatiques.**

1.2. Un engagement atteint, voire dépassé, en 2022 avec près de 116 Milliards mobilisés

A partir de 2015, les pays développés ont sollicité l'OCDE (Direction de l'Environnement) pour la publication annuelle d'un rapport sur la mobilisation de la finance climat en faveur des pays en développement élaboré sur la base des déclarations annuelles des pays membres. Il s'agit donc d'un suivi annuel spécifique des financements climat alloués aux PED pour les soutenir dans leurs efforts de transition, et non pas comme dans le cas du suivi du Comité permanent du financement de la CNUCC d'un suivi de l'ensemble des financements mobilisés au profit de la lutte contre le changement climatique (incluant donc les dépenses domestiques) et de l'ensemble des engagements pris dans le cadre de la Convention climat, notamment la réduction des émissions.

Le 7eme rapport publié par l'OCDE indique que cet engagement aurait été atteint en 2022 avec 115,9 milliards mobilisés. Sur ce total, 50,6 Milliards auraient été mobilisés via les canaux multilatéraux publics (MDBs et Fonds verticaux), 41 milliards via les agences bilatérales , 21,9 Milliards seraient des fonds privés levés grâce à une intervention publique et enfin 2,4 Milliards auraient été mobilisés à travers des crédits à l'exportation. On observe enfin que la hausse en 2022 est principalement due à la forte progression de la finance climat mobilisée par les Banques multilatérales de développement, notamment à la faveur d'une augmentation sensible de la taille des projets financés. La part des prêts est largement majoritaire dans la finance climat publique, atteignant 69 % du total, contre 28 % des dons et environ 1 % sous forme de prise de participations. Cette part des prêts atteint même 92 % dans les pays à revenus élevés, 87 % dans les PRITS et 85 % dans les PRITI. La finance climat est donc composée très largement de prêts, les pays à faible revenus faisant toutefois exception (64 % de la finance climat publique externe est faite sous forme de dons).

Montants fournis et mobilisés par les pays développés, milliards de USD



L'écart dans les séries de financement privé en 2015 est dû à la mise en œuvre de méthodologies de mesure améliorées. Par conséquent, les flux privés pour 2016-22 ne peuvent pas être directement comparés aux flux privés pour 2013-14.

Source : OCDE (2024), *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022*.



L'analyse de la répartition thématique de ces financements climat montre une prédominance des projets d'atténuation, avec toutefois une progression constante des projets alloués à l'adaptation dans les PMA et les PEIDS. Ainsi en 2022 60 % des financements ont été alloués à l'atténuation, et 28 % à des programmes d'adaptation (le solde étant constitué pour l'essentiel par des financements mixtes). En volume, la finance climat allouée à l'adaptation a triplé en 6 ans, passant de 10,1 Milliards en 2016 à 32,4 Milliards en 2022, pour l'essentiel sous la forme de financements publics (28,9 Milliards contre 3,5 Milliards de ressources privées mobilisées avec un appui public). La progression est aussi réelle en pourcentage totale de la finance climat, l'adaptation ayant mobilisé 28 % du total des financements en 2022 contre 17 % en 2016.

Enfin, en termes d'allocation sectorielle, on note une très forte concentration des programmes d'atténuation (62 % des ressources mobilisés sur deux secteurs, l'énergie et les transports), à la différence des projets d'adaptation plus fragmentés (les deux principaux secteurs l'eau/assainissement d'une part et l'agriculture/pêche d'autre part ne concentrent en effet que respectivement 19 et 18 % des financements).

Au niveau de l'allocation par catégorie de revenus, on note la forte prépondérance des pays à revenus intermédiaires dans la Finance climat publique (70 % du total dont 40 % pour les PRITI et 30 % pour les PRITS), les pays à faible revenus ne mobilisant que 10 % du total (le solde correspondant à la FC non attribuable car allouée à des programmes régionaux ou mondiaux). Toutefois, l'analyse doit être pondérée par le fait que la finance climat allouée aux PFR en terme absolu (volume) augmente fortement (multipliée par un facteur 5 entre 2016 et 2022), qu'elle est plus concessionnelle et concerne une population moins nombreuse.

Ainsi les PMA ont reçu en 2022 20 milliards et les petits Etats insulaires (PEIDS) 3,2 milliards. Par habitant, les PEIDS ont été de loin les principaux bénéficiaires avec 96 USD par habitant, contre 16 pour les PMA et 25 en moyenne pour l'ensemble des PED. On observera enfin que

l'adaptation est très privilégiée dans les PMA et PEIDS où elle représente la moitié de la finance climat mobilisée par les bailleurs de fonds contre seulement un quart à l'échelle d'ensemble des PED.

1.3. Des financements mobilisés à travers un système multilatéral marqué par une extrême dispersion malgré le rôle prépondérant des banques multilatérales de développement

Les sources de la finance climat sont très éclatées. En effet, outre les nombreux bailleurs de fonds bilatéraux, le système multilatéral qui fournit sur longue période plus de 55 % de la finance climat publique totale, est particulièrement atomisé. La finance climat a connu un développement anarchique et prolifique depuis la création en 1991 du Fond pour l'Environnement mondial (GEF), premier fonds multilatéral dédié à la finance climat et à la protection de la biodiversité. On a notamment enregistré une nette accélération depuis une décennie, avec jusqu'à sept fonds climat multilatéraux créés par an, conduisant de facto à une dispersion des instances multilatérales d'acheminement de la finance climat.

Selon les estimations les plus récentes^{xii}, un rapport de l'OCDE de 2015 dénombrait déjà 99 Fonds tout en répertoriant précisément 91 encore actifs. Un récent article de P. Le Houerou estime qu'aujourd'hui 84 fonds seraient encore actifs. Plus de la moitié de ces fonds sont hébergés par les MDBs ou les agences ONU (62), 12 sont autonomes (dont le Fonds vert). 73 sont financés par des ressources publiques alors que 12 fonds sont financés exclusivement par le privé. Ces chiffres donnent un peu le vertige, et illustrent bien la difficulté à assurer un suivi exhaustif de leurs décaissements, sans parler des coûts cachés induits pour les donateurs comme pour les bénéficiaires (Le Houerou parle à ce propos à juste titre d'une « taxe de capacité » qui pèse sur les pays bénéficiaires, contraints de répondre à des procédures et normes multiples).

Si l'on comprend bien les motivations à l'origine de cette prolifération de fonds multilatéraux (montrer son engagement politique, s'assurer d'avoir un fonds cohérent avec les orientations nouvelles, volonté d'innovation...), il n'en demeure pas moins qu'elle génère des doutes sérieux sur l'efficacité globale du système et rend complexe le suivi des engagements.

Ces fonds multilatéraux représentent par ailleurs une part très modeste des financements multilatéraux totaux destinés au climat, le Fonds vert créé à Durban et le Fonds mondial pour l'environnement représentant par ailleurs à eux seuls les deux tiers des ressources décaissées par les Fonds verticaux dédiés.

L'essentiel de la Finance climat multilatérale est cependant mobilisée à travers les Banques multilatérales qui, selon l'OCDE, en 2022 ont décaissé 46,9 Milliards USD soit 93 % de la finance climat publique multilatérale, les décaissements via les Fonds verticaux atteignant seulement 3,4 milliards USD^{xiii}.

Si certains fonds verticaux, au-delà des volumes, répondent à des besoins spécifiques (ex du Fonds pertes et dommages créés à la COP 28) et des niches particulières (fonds pour

l'adaptation, pouvant initier des projets pilotes destinés à être ensuite dupliqués à grande échelle sur d'autres financements), il n'en reste pas moins vrai que les effets néfastes pointés par P. Le Houerou (multiplication des coûts administratifs, coûts prohibitifs pour les pays receveurs dus à la multiplication des guichets, manque de coordination, risques de redondance, difficulté de gouvernance globale du système et de suivi de la finance climat...) devraient conduire à un effort de rationalisation du système. L'action publique en matière de climat apparaît très éclatée, désordonnée, favorisant des surcoûts réduisant d'autant l'efficacité globale.

II. Un système de suivi présentant de nombreuses lacunes

2.1. Deux rapports de suivi pour un même objectif

Actuellement, il existe deux mécanismes officiels de suivi de la Finance climat, et en particulier de l'engagement des 100 Milliards, en plus des mécanismes de suivi initiés par des initiatives privées comme le Climate Finance update.

Le premier mécanisme relève de la convention des Nations unies sur le changement climatique (CNUCC), via un rapport publié tous les deux ans sur le suivi de la mise en œuvre des engagements climat des Etats parties à la convention. Ce rapport global, publié avec retard (données relatives aux années N-2 et N-3), s'inscrit dans un suivi global des engagements des parties à l'accord de Paris, au-delà du seul suivi des 100 Milliards (données sur l'ensemble de la finance climat, incluant un suivi des ressources domestiques mobilisées, et surtout sur les efforts de réduction d'émissions et/ou d'augmentation de la séquestration de carbone).

Le second est produit par l'OCDE (la direction de l'environnement, indépendante du CAD et de l'IFT), à la demande depuis 2015 de ses Etats-membres, vise spécifiquement le suivi de l'engagement des 100 Milliards. Il est publié annuellement, et fournit des informations sur l'année N-2. On notera par ailleurs que les Etats européens doivent aussi rapporter annuellement à Bruxelles les données sur l'année N-1, la France ayant enfin un suivi annuel spécifique des engagements du Président de la république de consacrer 6 milliards d'euros par an à la Finance climat (année N-1). Le présent rapport s'appuie pour l'essentiel sur les données OCDE qui sont les plus récentes (données 2022).

Le rapport de l'OCDE est établi en tenant dument compte des lignes directrices établies par la CNUCC (décision 18/CMA1) mise au point par les Etats parties dans le cadre du suivi de l'accord de Paris. Il décline notamment la finance climat internationale en quatre composantes : (i) la finance climat publique bilatérale et régionale, (ii) la finance climat publique multilatérale, (iii) les crédits à l'exportation liés au climat et bénéficiant d'un soutien public, (iv) enfin les financements privés mobilisés grâce à une intervention publique.

Ce rapport a enfin pour seul objet de permettre un suivi de l'engagement des pays développés à soutenir les programmes de lutte contre le changement climatique dans les PED (objectif des 100 Milliards) : il n'est donc pas exhaustif puisque par définition il exclut les ressources intérieures mobilisées par les PED, les financements publics transnationaux mobilisés au travers de la coopération sud-sud, la part des financements multilatéraux attribués aux PED, et bien sûr la finance privée mobilisée en dehors de toute d'une intervention publique des pays donateurs. Il s'agit donc bien d'un mécanisme de mesure de l'effort des pays industrialisés dans le soutien à la transition écologique dans les Pays en développement, au regard des engagements pris dans le cadre de la CNUCC (Objectif de mobiliser 100 Milliards par an à compter de 2020) et en aucun cas d'un suivi des financements totaux alloués à la lutte contre le changement climatique dans ces pays.

2.2. Des rapports qui ne détaillent ni les efforts individuels des fournisseurs de la Finance climat ni les ressources reçues individuellement par les pays bénéficiaires, réduisant de ce fait la portée de la redevabilité

Ce rapport OCDE, utile pour le suivi de l'engagement global de consacrer 100 Milliards par an à la finance climat dans les PED, n'offre cependant pas d'informations détaillées par pays fournisseur ni pays receveur. Il ne permet donc que de mesurer l'effort global, c'est-à-dire l'effort agrégé, des pays développés, et la distribution des ressources par grandes catégories de pays en développement (PRI,PFR,PMA,PEIDS) et par grands secteurs d'activité. A la différence donc des rapports existants pour l'APD et le TOSSD en matière de financement du développement, il n'existe pas pour la Finance climat de rapport présentant de façon harmonisée l'effort des différents pays développés et l'allocation de ces financements par PED. L'exercice de redevabilité est donc très parcellaire, ne permettant aucune comparaison des efforts réciproques des pays développés, ni une estimation de leur effort par rapport à leurs capacités contributives individuelles.

2.3. Des listes de pays contributeurs et bénéficiaires contestables, et contestées

Les deux rapports sont aussi construits sur des bases quelque peu différentes :

-Le rapport CNUCC est bien sûr élaboré sur la base des catégories CNUCC, c'est-à-dire en ciblant au niveau des pays bénéficiaires, les pays « non annexe I » (voir annexe 4). Ainsi des pays comme l'Ukraine ou la Turquie sont exclus des bénéficiaires^{xiv} ;

-Le rapport OCDE est structuré sur une distinction classique pays développés et pays en développement, en conjuguant toutefois liste du CAD et règles de la CNUCC. La liste des PED bénéficiaires de la finance climat est ainsi définie d'abord en reprenant la liste des PED éligibles à l'APD, complétée toutefois des pays ne figurant pas sur la liste des parties à l'annexe 1 de la CNUCC (quand ils ne figurent pas sur la liste CAD). Face à l'absence de réelles directives pour ce travail de rapportage, les Etats font parfois des choix différents. Ainsi, par souci de cohérence, la France a fait le choix d'exclure de ses déclarations à l'OCDE ses contributions à

des pays « annexe I » comme l'Ukraine et la Turquie alors que d'autres les intègrent dans leurs déclarations au motif que ces pays sont inscrits dans la liste des pays éligibles à l'APD du CAD.

L'effet n'est pas neutre puisque pour l'AFD, cette exclusion réduit de près d'un milliard en 2023 son effort climat.

Cette question est d'importance tant un système de suivi efficace des engagements financiers internationaux suppose de définir au préalable des listes précises des pays contributeurs et des pays bénéficiaires. Or en matière de finance climat, on navigue périodiquement entre « l'engagement des pays développés à soutenir les pays en développement dans leurs efforts sur le climat (article 4.3 de la CNUCC 1992), les listes CAD et la différenciation entre « pays annexe I » et « pays non annexe I » de la CNUCC.

Cette dernière liste, à l'origine établie en cohérence avec le principe du « pollueur-payeur » (les pays inscrits dans l'annexe 1 étant considérés comme les principaux responsables des émissions cumulées de gaz à effet de serre depuis la révolution industrielle et le recours massif aux énergies fossiles), est aujourd'hui très contestable, et contestée, en particulier par les USA, du fait qu'elle est gelée depuis 1992 sans actualisation possible pour des considérations purement géopolitiques. Ainsi la Chine, aujourd'hui un des principaux responsables des émissions cumulées de GES, ou les pays du golfe, ne sont toujours pas considérés comme pays contributeurs, malgré leurs poids respectifs dans les émissions (globalement ou par habitant). Cette absence d'actualisation des deux listes est un blocage majeur des négociations en cours. Elle nuit par ailleurs gravement à la crédibilité du système et donc à la confiance entre acteurs.

2.4. L'absence de véritables directives permettant une standardisation des déclarations

Les deux rapports renvoient, pour l'essentiel, sur « les modalités, procédures et lignes directrices » (MPG) établies par la conférence des parties servant comme réunion des parties à l'accord de Paris (Décision 18/CMA1), dont une version révisée est entrée en vigueur à partir de 2024 (*Enhanced Transparency Framework* ou cadre pour le renforcement de la transparence) : il s'agit en fait des lignes directrices à suivre par les Etats parties à la convention dans les rapports de suivi de leurs engagements^{xv}.

La lecture de ce document est éclairante : outre qu'il présente toute une série de lignes directrices allant bien au-delà des questions de transferts financiers (y compris la mesure des réductions d'émissions), les paragraphes consacrés aux transferts financiers (para 118 à 129) ne sont nullement prescriptifs : ils visent essentiellement à assurer la transparence des données fournies, mais nullement à établir une méthodologie précise et standardisée de collecte et de publication des données.

Ainsi, à la différence de l'APD ou du TOSDD pour le financement du développement, il n'existe pas à proprement parler de cadre précis et normalisé pour le rapportage de la finance climat, conduisant de facto à des choix méthodologiques divergents et à des écarts potentiels importants entre les déclarations des uns et des autres.

Compte tenu de « cette faiblesse méthodologique », les MDBs et l'IDFC (association regroupant les banques bilatérales et régionales de développement) ont récemment conduit un travail visant à harmoniser leurs pratiques respectives en matière de collecte de la finance climat^{xvi}. Ce travail mérite d'être salué, car il aboutit à établir des guidelines standardisées, suivies par l'ensemble des banques de développement, précisant notamment des listes d'activités éligibles et des méthodes de comptabilisation de la part de ces financements pouvant être déclarées, en distinguant les programmes d'atténuation et ceux dévolus à l'adaptation.

Pour chaque catégorie de programmes, trois types d'activités sont précisément définies, et déclinées dans des tableaux de liste d'activités éligibles. Une fois la décision prise sur l'éligibilité, les services des banques de développement attribuent aux projets un coefficient de contribution à la finance climat selon qu'il est totalement dédié à cet objectif ou y contribue partiellement. C'est à notre connaissance le travail à ce jour le plus abouti de définition opérationnelle de la finance climat internationale. Il reste qu'il n'est pas exhaustif, ne rassemblant pas tous les acteurs, et il est le fruit des opérateurs, à la fois juges et parties.

2.5. L'absence d'une définition agréée de la Finance internationale climat

L'élément le plus critiquable dans le système actuel est l'absence d'une définition agréée de la finance internationale climat, à l'image de ce qui existe depuis 1972 pour l'APD.

32 ans après la CNUCC de 1992 qui stipula l'engagement des pays développés à apporter un soutien financier aux PED, le constat est affligeant. Si bien sûr la difficulté de la tâche ne peut être minimisée, en particulier au regard des considérations politiques, et la persistance d'une grande conflictualité dans les négociations, toujours structurées autour d'un clivage nord/sud désuet, artificiellement maintenu par certains acteurs du « sud global », la situation n'est aujourd'hui plus soutenable. **Quand l'avenir de l'humanité, voire du vivant, est en jeu, l'incapacité à s'entendre sur une définition raisonnable de ce que la finance climat recouvre devient irresponsable, voire indécente. Il est temps que les considérations tactiques s'effacent devant la nécessité d'établir un solide système de suivi des engagements des parties.**

La France s'honorerait, et avec elle l'Europe, à porter haut et fort une proposition visant à obtenir à la prochaine COP une définition agréée permettant la mise en œuvre d'un système de suivi efficace d'un nouvel engagement financier. On ne saurait en effet décider d'un nouvel engagement financier à long terme sans établir parallèlement un système opérationnel et standardisé de suivi qui suppose, en première analyse, de s'accorder sur une définition agréée de la Finance climat internationale.

Si l'option d'un accord dans le cadre de la CNUCC s'avérait impossible, alors il conviendrait de le faire dans le cadre de l'OCDE, comme ce fût le cas il y a 60 ans pour l'APD, en considérant que les pays fournisseurs de la finance climat internationale, redevables in fine du respect de cet engagement, sont les premiers concernés.

2.6. La question de l'additionnalité de la finance climat (l'insoutenable légèreté de l'être)

a/ Un défi d'autant plus délicat à relever depuis l'adoption des ODD :

Selon une rhétorique bien connue des négociations onusiennes, toute négociation à la CNUCC se doit de reprendre « le langage agréé » depuis 1992 selon lequel la finance climat internationale est « additionnelle » par rapport à l'APD.

Mais les parties à la CNUCC n'ont jamais été en capacité de préciser comment s'apprécie et se mesure le caractère additionnel des financements climat : par rapport à l'APD mobilisée une date donnée ? mais dans ce cas quelle date choisir : 1992, 2009, 2015 ? par rapport à l'objectif des 0,7 % de RNB, mais atteint à ce jour seulement par 5 pays donateurs ? enfin, selon quelle méthodologie objective peut-on distinguer les financements du développement et ceux de la Finance climat, notamment quand cette dernière soutient des projets d'adaptation ou d'atténuation dans un pays à faible revenu qui coïncident parfaitement avec les critères d'éligibilité de l'APD ?

L'incapacité de la communauté internationale à définir cette notion d'additionnalité est telle que les lignes directrices de la CNUCC (MPGs) se contentent de demander aux déclarants de la financement climat de « préciser les éléments qui l'amène à considérer que le financement d'un projet est additionnel ».

Le *Climate Finance Update*, cité ci-avant, établit une série de principes que la finance climat devrait respecter (principe pollueur-payeur, charge du fardeau équitablement répartie selon les capacités contributives...), en citant entre autres l'additionnalité qui devrait conduire à ce que les financements alloués au climat ne devraient pas être comptabilisés dans les engagements au titre de l'APD. Cette position nous semble excessive s'agissant en particulier des programmes d'adaptation qui renforcent la résilience des pays et correspondent en tout point aux critères d'éligibilité de l'APD. Par ailleurs, on voit mal l'intérêt d'une telle logique exclusive, la coopération internationale, comme toute politique publique, étant souvent conduite à promouvoir des programmes ou initiatives qui peuvent et doivent poursuivre une pluralité d'objectifs.

Le défi de donner corps à ce principe d'additionnalité s'est encore renforcé avec l'adoption en 2015 de l'agenda du développement durable, et des ODD, qui aboutit en quelque sorte à fusionner l'agenda du développement et l'agenda de défense de l'environnement, pour favoriser un « développement durable » faisant une place centrale à la limitation du réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité. Ainsi, aujourd'hui, et il faut s'en féliciter, tout projet de développement de capacité de production énergétique ou manufacturière, d'infrastructures de transport ou de production agricole, doit intégrer des normes et objectifs environnementaux pour être approuvés et mis en œuvre dans un PED sur financement d'un bailleur de fond.

b/ Redonner de la consistance au principe d'additionnalité :

Dès lors, selon nous, pour rétablir la confiance et donner corps à cet engagement sur l'additionnalité, deux voies sont envisageables, qui ne sont d'ailleurs pas exclusives :

- La première part du constat que la finance climat publique se concentre très largement sur les pays à revenus intermédiaires (70 % du total dont 40 % pour les PRITI et 30 % pour les PRITS), les pays à faible revenus ne mobilisant que 10 % du total (voir paragraphe 1.2 ci-dessus). Ce constat est aggravé par le fait qu'une partie substantielle de cette finance climat, y compris pour les projets d'atténuation dans les PRI, est selon le rapport de l'OCDE composée de ressources concessionnelles. Le risque est donc bien réel, à enveloppe constante, de voir une partie des financements du développement détournée vers la finance climat dans les PRI, au détriment des pays à faible revenus, et notamment des PMA (comme indiqué dans le paragraphe 1.2 ci-dessus, les PEIDS reçoivent une enveloppe substantielle de finance climat par habitant liée à leur vulnérabilité). **Ce constat devrait selon nous conduire la communauté internationale à revaloriser substantiellement l'objectif spécifique de mobilisation d'APD en faveur des PMA, fixé depuis des décennies à 0,15 % du RNB des pays donateurs.** Cela semble d'autant plus justifié qu'outre leur faible part dans la finance climat, ces pays sont pour la plupart largement exclu des marchés financiers et ne reçoivent qu'une très faible part des investissements privés directs étrangers alloués aux PED. C'est bien dans ces pays que l'APD présente donc l'efficacité marginale la plus élevée. Une première proposition pour assurer le respect de cet engagement sur l'additionnalité de la finance climat consisterait donc à porter de 0,15 à 0,25 % du RNB des donateurs le pourcentage d'APD alloué aux PMA, cet objectif pouvant être atteint par un effort additionnel ou un effort de concentration de l'APD traditionnelle sur les PMA, les PRI bénéficiant par ailleurs de la finance climat.

⇒ **P3** : revaloriser l'objectif de financement des PMA en pourcentage du RNB des pays donateurs pour le porter à 0,25 %

Dans la même veine, le caractère additionnel de la finance climat pourrait être assuré par **l'établissement d'un engagement financier pour le pilier 1 du TOSS, à savoir les financements du développement.** Un objectif global pour le TOSSD, incluant les piliers 1 et 2 ne semble pas indispensable dans la mesure où la finance climat comme la finance allouée à la biodiversité font l'objet de définition d'objectifs propres dans le cadre des COP. Un objectif global pour le TOSSD aurait donc un caractère superfétatoire. Par contre il serait essentiel pour préserver le caractère additionnel de ces financements et éviter qu'ils ne se fassent par un détournement des financements du développement qu'un objectif chiffré soit établi pour cette catégorie spécifique (pilier 1).

⇒ **P4** : Dans le cadre du TOSSD, fixer un objectif de financement du développement (pilier 1)

- La seconde vise à distinguer entre les projets d'adaptation, qui resteraient inclus dans les financements du développement, et les projets d'atténuation qui seraient désormais considérés comme des « financements des BPM » et donc suivis à travers cette catégorisation spécifique notamment dans le TOSSD. Il nous semble en effet (voir paragraphe 2.2.2b ci-dessus) que la finalité des programmes (favoriser le ralentissement du réchauffement climatique mondial) et la qualité des bénéficiaires finaux de ces programmes d'atténuation (population mondiale), justifient cette distinction. En établissant ainsi une distinction entre adaptation et atténuation, la seconde étant exclue de la mesure du financement du développement, on permettrait de concrétiser cet objectif d'additionalité de la finance climat, le financement de l'atténuation devant être additionnel, et donc suivi dans une catégorie spécifique, car prioritairement motivé par l'agenda climat (voir proposition 2 ci-dessus, section 2 chapitre 1).

III. Propositions en vue de la mise en place d'un système de suivi des financements internationaux dédiés à la lutte contre le changement climatique dans les PED

La transparence des flux publics climat à destination des PED est une condition préalable et nécessaire à l'apaisement des tensions et au retour de la confiance dans les négociations climat. On ne saurait en effet définir un nouvel objectif de financement international et ouvrir un nouveau cycle d'engagements au profit de la lutte contre le changement climatique dans les PED sans établir en parallèle les conditions d'une telle transparence.

Le diagnostic établi au point 2 ci-dessus conduit à présenter une série de propositions de nature à créer un système opérationnel de suivi des engagements financiers pour le climat.

3.1. Etablir une définition claire, opérationnelle et agréée de la finance climat internationale

Il ne semble en effet pas possible d'espérer ramener la confiance dans le suivi des engagements financiers en faisant l'impasse sur ce préalable, à savoir s'accorder sur une définition claire, opérationnelle et agréée de la finance internationale climat.

Le Comité permanent du financement de la CNUCC a entrepris un travail de recension des principales définitions utilisées par les Etats parties. A ce stade, plus de 21 Etats parties à la convention climat et 5 non parties ont transmis des définitions, ce qui montre la diversité des approches utilisées dans les déclarations. Mais on peut déduire de cette analyse des points de convergence, et des éléments à trancher. On peut aussi se référer utilement aux définitions utilisées dans divers documents de référence (textes CNUCC, lignes directrices déjà citées, définition utilisée par le SFC...).

- un premier point à trancher concerne la nature publique du financement, et la question de l'éligibilité de la finance privée mobilisée par des interventions publiques. Vu sa forte progression ces dernières années, et le rôle majeur qu'elle peut jouer dans le financement de certaines activités (Transports propres, énergies renouvelables...), on aurait grand tort de l'exclure comme certains le préconisent. Ce serait par ailleurs paradoxal de la retenir dans le suivi des financements du développement et pas de la finance climat. Enfin, depuis 2015 on soulignera que les directives adoptées par la décision 18CMA/1 distinguent trois canaux de financement : les ressources publiques bilatérales et régionales, les ressources multilatérales et la finance privée mobilisée par des interventions publiques. Il semble donc nécessaire de poursuivre dans cette voie.

- le second point, essentiel, consiste à définir les types de programmes et d'activités éligibles en fonction de leurs objectifs : adaptation, atténuation, transversaux, prévention et réparation des pertes et dommages. Ce point est particulièrement sensible dans la mesure où une partie du débat tourne autour de la question de savoir si un financement doit avoir pour objectif exclusif la réduction des émissions de GES ou le renforcement de la résilience des pays, ou s'il peut apporter une contribution simplement significative voire substantielle à ces objectifs même s'ils ne sont pas exclusifs.

Sur ce point, on notera que nombre des pays OCDE, pour la préparation de leurs déclarations, utilisent les marqueurs de Rio pour identifier les activités *a priori* éligibles, en ayant dans une seconde étape recours à des coefficients pour déterminer la part du financement qui doit être déclaré (ainsi ils déclarent 100 % du financement quand un projet est considéré comme ayant un objectif climat **principal** alors qu'ils lui affecteront un coefficient inférieur si le projet est considéré comme ayant simplement une contribution **significative**). On peut aussi souligner que dans leur document relatif aux « *principes communes applicables pour le suivi de la finance climat* » cités ci-avant, les BMDs et l'IDFC définissent les projets d'atténuation éligibles comme ceux « *qui promeuvent « des activités **contribuant substantiellement** à la stabilisation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère...en cohérence avec l'objectif de limitation à long terme de l'augmentation moyenne de température de l'Accord de Paris,...en évitant ou réduisant les émissions ou en augmentant la séquestration de gaz carbonique* ». Ces activités éligibles sont ensuite classées dans trois catégories : (i) celles qui sont totalement neutres ou autorisent de très faibles émissions, (ii) celles qui participent à la transition vers une économie neutre en émissions même si elles concernent des activités utilisant des énergies fossiles (actions visant une amélioration de l'efficacité énergétique) et enfin (iii) celles qui favorisent le développement d'activités permettant à terme la réduction des émissions (développement par exemple d'innovations technologiques à basse émissions).

La définition doit forcément être suffisamment large et inclusive, et laisser à des directives opérationnelles le soin de préciser l'éligibilité selon la nature des activités, le type d'instruments financiers, les différentes sources de financement, et enfin la méthodologie de comptabilisation à privilégier pour les programmes poursuivant une multiplicité d'objectifs dont le climat. Elle pourrait cependant être utilement précisée par des sous-objectifs permettant de s'assurer que certains objectifs ne sont pas négligés : c'est le cas en particulier de l'établissement d'un objectif spécifique de financement pour l'adaptation.

On pourrait en imaginer d'autres, notamment pour le ciblage (géographique et/ou sectoriel) des ressources les plus concessionnelles.

A ce stade, nous nous limiterons à rappeler la définition opérationnelle utilisée actuellement par le comité permanent du financement (SCF) de la CNUCC, à laquelle on ajoutera une définition complémentaire avec en caractère gras certains ajouts possible identifiés par le comité même :

Définition opérationnelle utilisée jusqu'à présent : « la FC vise à la réduction des émissions et le renforcement du captage des gaz à effet de serre, à réduire la vulnérabilité ou renforcer la résilience des systèmes écologique et humains à l'impact du changement climatique » ;

Options d'actualisation identifiées (modifications proposées par le SCF en caractère gras) : « la FC vise à la réduction des émissions et le renforcement du captage des gaz à effet de serre, à réduire la vulnérabilité, **renforcer la capacité d'adaptation**, augmenter la résilience des systèmes écologique et humains à l'impact du changement climatique, **et inclut le financement d'activités de nature à produire des résultats mesurables pour la réalisation des buts de l'accord de Paris et de l'objectif de la convention** ».

⇒ **P5:** la France, et l'UE, proposent la mise en place d'un groupe de travail chargé de proposer une définition agréée de la finance climat. Elles conditionnent tout accord sur un nouvel engagement financier (NOCQ) pour la période post-2025 à la mise en place d'un tel groupe de travail.

3.2. Réviser les listes de pays appelés à contribuer à l'effort international de financement de la lutte contre le changement climatique dans les PED et des pays bénéficiaires en cohérence avec les objectifs de la CNUCC

Alors qu'en matière de financement du développement on s'inscrit dans une logique de solidarité internationale, fondée sur la nécessité pour les pays riches d'apporter un soutien aux PED, avec un effort proportionnel à leur RNB, la logique de la finance climat internationale est quant à elle basée sur la responsabilité des pays industrialisés dans les émissions de GES responsables du réchauffement climatique. Cette logique devrait donc guider les critères de définition des pays contributeurs et bénéficiaires à côté de la richesse exprimée par le RNB/h.

La CNUCC de 1992 posait déjà des jalons importants en affirmant que « les parties doivent prendre les actions nécessaires pour limiter le changement climatique, y compris en matière de financement, **sur une base équitable et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées, et de leurs capacités respectives...** ». La même convention, toujours dans son article 4.3, ajoute que ces financements doivent être adéquats et prévisibles, **avec un**

partage du fardeau adéquat entre les pays développés ». On trouve donc dans les conclusions de la CNUCC de 1992 des principes importants : **le principe pollueur-payeur, celui des responsabilités différenciées, d'un partage adéquat du fardeau entre les pays développés en fonction de leurs capacités respectives.**

On soulignera à ce stade que les principe du pollueur-payeur et d'une responsabilité commune mais différenciée, sont particulièrement importants, du fait qu'ils introduisent une nette distinction entre la finance climat et le financement du développement, ce dernier étant fondamentalement basé sur l'idée de solidarité fondée sur les capacités contributives (les pays riches contribuent de façon proportionnelle à leur PIB au financement du développement à travers l'engagement des 0,7 % du RNB consacré à l'APD).

Il pose une première difficulté méthodologique, qui n'est cependant pas insurmontable : comment définit-on la responsabilité différenciée de chacun pour déterminer un partage du fardeau adéquat ? les données du problème sont connues : on peut choisir de recourir aux volumes d'émissions cumulées sur longue période (pré-révolution industrielle ?), sur une plus courte période (évolution sur les 10 ou 20 dernières années, permettant de valoriser les efforts réalisés pour diminuer ses émissions), ou à un mixte (émissions cumulées pondérée par le rythme de réduction enregistré sur la ou les dernières décennies). S'il apparaît ambitieux de parvenir à un accord permettant d'attribuer à chacun des pays développés le niveau précis de contribution attendu, **ce type de méthode pourrait permettre de définir un critère objectif pour l'actualisation des listes de pays contributeurs et bénéficiaires** et de sortir du « fétichisme » de l'annexe 1 de la CNUCC en faisant ainsi glisser progressivement certains pays de la catégorie des pays bénéficiaires à la catégorie de pays contributeurs nets : on pense en particulier à la Chine et aux pays du Golfe, voire à la Turquie. Là encore il s'agirait d'établir des seuils objectifs permettant de graduer les pays en fonction de leurs responsabilités dans les émissions globales. Ces seuils pourraient donc être définis au vu des seuls niveaux d'émissions, ou bien en croisant ces données avec le niveau de RNB/H.

La question des pays éligibles au financement doit aussi être soulevée, la notion de « PED » semblant trop large et n'étant plus adaptée au financement du climat. Une première étape pour établir cette liste consisterait donc à revoir la liste de l'annexe 1 sur la base du critère de responsabilité ci-dessus (niveau des émissions cumulées). Les pays « non annexe 1 », c'est-à-dire ne figurant pas dans cette annexe 1 révisée, seraient donc *a priori* éligibles. Là encore, il s'agirait de s'interroger pour savoir si un critère complémentaire de revenus devrait ou non être aussi utilisé, les pays parvenant à un certain niveau de revenus par habitant pouvant être sortis de la liste des pays bénéficiaires.

Dans une seconde étape, on pourrait pour l'allocation des moyens mobilisés établir au sein de cette liste deux sous-catégories de pays éligibles en fonction des objectifs poursuivis :

- Pour les programmes d'atténuation, qui sont le plus souvent financés par des prêts et instruments de marché non ou faiblement concessionnels, c'est une logique de BPM qui doit dominer : l'allocation des ressources devrait cibler en priorité les pays les plus fortement émetteurs sur les dernières années, l'accélération de leur transition écologique étant dans l'intérêt de tous, et de nature à maximiser l'impact des

financements mobilisés. Cette partie des financements climat pourrait en toute logique être distincte du financement du développement car l'objectif premier n'est pas le développement économique et sociale des PED mais la préservation du climat, BPM par excellence.

Une autre cible prioritaire pourrait cependant être constituée des pays entreprenant des actions de prévention à fort impact pouvant permettre d'éviter des émissions ou de maintenir/augmenter des capacités de séquestration de carbone (ex des actions visant la préservation de la forêt amazonienne et/ou la forêt du bassin du Congo).

- Pour les programmes d'adaptation, priorité devrait être donnée à l'équité, donc à un critère de faiblesse du revenu par habitant conjugué à un critère de vulnérabilité. Il ne s'agit en effet plus à ce stade d'une logique de BPM, c'est-à-dire de réduire le volume global des émissions en vue de réduire le rythme du changement climatique, mais bien d'aider des pays démunis de ressources à faire face aux conséquences du changement climatique global en renforçant leur capacité d'adaptation et de résilience. Les PRITI et surtout les PFR devraient être ciblés prioritairement, notamment pour l'allocation des ressources les plus concessionnelles. Compte tenu de la spécificité de la finance climat, le recours à un critère de vulnérabilité multidimensionnel (incluant les dimensions économiques, sociales et environnementales) en complément au critère du revenu par habitant semble incontournable. Ce second critère semble particulièrement pertinent pour les PEIDS. Nous laisserons à ce stade ouverte la question de l'application de tels critères pour le financement « des pertes et dommages », la nature des interventions à financer semblant toutefois plus proches des programmes d'adaptation que d'atténuation.

⇒ **P 6** : la France et l'UE proposent d'établir un groupe de travail chargé de revoir les listes annexées à la convention CNUCC pour établir sur la base de critères objectifs (1) la liste des pays appelés à contribuer au financement international du climat et (2) la liste des pays bénéficiaires de la FCI et (3) un processus de gradation de ces derniers. Tout accord sur un nouvel objectif de financement international du climat devrait être conditionné un accord sur la mise en place d'un tel groupe de travail.

3.3. Etablir des lignes directrices normatives pour l'élaboration des déclarations de la finance climat et notamment le suivi des engagements financiers internationaux de soutien aux PED

Il semble en effet indispensable, pour assurer la transparence nécessaire et la redevabilité des engagements souscrits, mais aussi des comparaisons internationales probantes, que les déclarations des pays contributeurs soient standardisées sur la base de directives prescriptives aussi précises que possibles. L'élaboration de ces directives pourraient relever des instances CNUCC en charge du suivi de l'Accord de Paris et remplacer à terme les MPGs (directives établies par la CNUCC), ou pourrait être confié à l'OCDE, qui produit déjà un rapport annuel sur le suivi des 100 milliards.

Il pourrait utilement s'appuyer sur les MPGs et les directives élaborées par les banques multilatérales de développement et l'IDFC.

En tout état de cause, le rapport final devrait être plus détaillé, et présenter les résultats par pays donateurs et par pays bénéficiaires, comme cela existe pour l'APD et le TOSSD. Ces informations seraient en effet nécessaires pour pouvoir estimer l'effort contributif de chacun au regard de ses capacités contributives et/ ou responsabilités en termes d'émissions. Il offrirait aussi des éléments importants pour apprécier la qualité de l'allocation au regard de critères d'efficacité (volet atténuation) et de vulnérabilité (programme d'adaptation).

⇒ **P7** : la France et l'UE proposent qu'un groupe de travail soit mis en place aux fins de préciser les directives à suivre par les Etats contributeurs dans leurs déclarations sur la finance climat internationale (suivi des 100 Milliards) afin de parvenir à des déclarations standardisées.

⇒ **P8** : la France et l'UE proposent que le rapport annuel sur le suivi de l'objectif de 100 Milliards (et dans le futur sur le NCQG) intègre des données par pays permettant de mesurer l'effort de chaque pays contributeur et leur allocation géographique (par pays receveurs) et thématique (adaptation/atténuation/dommages).

⇒ **P9** : au-delà de l'engagement global, un groupe de travail devrait se pencher sur la définition d'objectifs par pays contributeurs en fonction de leurs niveaux de revenus (capacités contributives) et de leurs responsabilités différenciées (niveau d'émissions).

Chapitre 3 :

La dimension institutionnelle du suivi des financements internationaux

Après avoir étudié dans les deux premiers chapitres les principales difficultés d'ordre méthodologiques soulevées par le suivi des financements du développement et de la Finance climat, en proposant pour chacun (APD, TOSSD et Finance climat) des pistes d'amélioration, nous nous attacherons dans le présent chapitre à examiner la dimension institutionnelle du sujet. En effet, force est de constater que la légitimité des institutions assurant le suivi des engagements financiers internationaux, est parfois contestée, ce qui altère la confiance entre les acteurs et nuit à la sérénité des négociations. Il semble donc important là encore d'essayer de porter un diagnostic aussi objectif que possible de l'existant et de dégager des voies d'amélioration, en excluant à priori la création de nouvelles institutions dans un système multilatéral déjà très embouteillé.

I. Suivi de l'APD par le CAD : un CAD plus inclusif

Le CAD (Comité d'aide au développement) est une vieille institution, née en 1960 quelques mois avant l'OCDE, de la volonté des pays donateurs de mettre en commun leur expériences et d'établir des mécanismes partagés de suivi et d'évaluation de leurs politiques de coopération naissante.

Outre la publication annuelle des données officielles sur l'APD, le CAD conduit des analyses sur la coopération au développement et mène des revues périodiques (environ tous les 4/5 ans) des politiques de coopération au développement de ses membres. Il est par ailleurs à l'origine de plusieurs initiatives internationales majeures, en particulier le MOPAN (processus indépendant d'évaluation des Organisations multilatérales) et le Partenariat international pour l'efficacité de l'aide.

Son antériorité sur le sujet, l'expérience acquise et sa composition (il regroupe tous les donateurs engagés à mettre en œuvre certaines bonnes pratiques, et à poursuivre l'engagement d'atteindre 0,7 % du RNB consacré à l'APD), justifient pleinement que le CAD conserve sa compétence en matière de suivi et publication des données sur l'APD, compétence qui n'est d'ailleurs pas sérieusement remise en cause.

Toutefois, la composition du CAD est périodiquement critiquée car elle est limitée à trente-deux pays donateurs (membres formels), et à une cohorte d'Observateurs (organisations internationales ainsi que quatorze pays non membres qui font des déclarations via le CAD, dont des pays comme la Turquie ou l'Arabie-Saoudite qui sont déjà au-delà de l'objectif de 0,7 du RNB).

Dans la foulée, la crédibilité de ses analyses ou de ses choix méthodologiques est aussi contestée au motif qu'elle ne refléterait qu'une vision de donateurs, sans prise en compte des aspirations et contraintes des pays bénéficiaires.

La critique récurrente sur le manque d'inclusivité du CAD semblait déjà largement fondée au regard de la comparaison avec le Conseil d'administration du Centre de développement de l'OCDE qui intègre traditionnellement des pays en développement (Chine, Brésil, Inde, Niger, Ghana ou Sénégal), ou au regard du manque de cohérence avec les préceptes même du CAD sur l'efficacité de l'aide (déclaration de Paris) qui prônent l'approche partenariale, l'alignement sur les priorités des PED et le rôle des PED dans la définition et le pilotage de leurs stratégies de développement. Cette composition apparaît aujourd'hui de plus en plus anachronique, alors que l'OCDE elle-même est entrée dans un processus d'élargissement soutenu, marqué récemment par l'adhésion de nouveaux pays (l'OCDE compte aujourd'hui trente-huit membres) et l'ouverture de processus d'adhésion à l'égard de nombreux pays émergents (Argentine, Brésil, Pérou, Indonésie, Thaïlande...), et alors même que le TOSSD se caractérise par une grande inclusivité (voir point 3.2).

Le CAD, s'il ne réforme pas sa composition, sera frappé d'obsolescence. Il ne saurait se réfugier, comme le font trop souvent les tenants du statu-quo, derrière des arguments logistiques (le CAD est un Comité permanent qui suppose pour les ambassades des pays membres d'avoir des représentants permanents sur place) ou dilatoires (des PED sont régulièrement invités aux réunions de haut niveau).

AU 21^{ème} siècle, il est temps pour le CAD de faire sa mue et d'accepter en son sein des membres de plein exercice représentant des nouveaux donateurs mais aussi des PED inscrits sur la liste des pays bénéficiaires, avec une représentation équilibrée des différentes catégories de pays (PMA, PFR et des PRI). Il n'est en effet plus tenable de prétendre avoir une définition de l'APD, ou une méthode de suivi, définie par les seuls pays donateurs. Le CAD doit sortir de cette approche paternaliste et de cette division surannée nord/sud pour promouvoir une approche véritablement partenariale de l'APD.

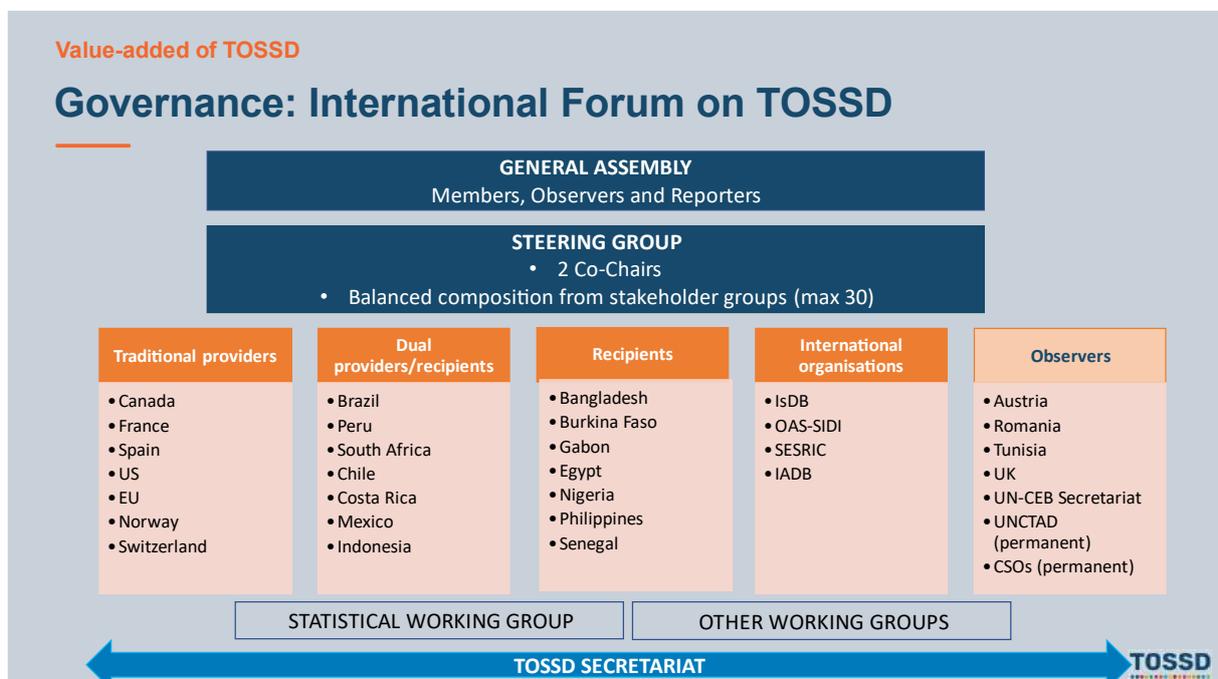
⇒ **P 10** : La France devrait prendre l'initiative de proposer d'ouvrir un débat à une prochaine réunion de haut niveau sur la question d'une composition plus moderne et plus inclusive du CAD permettant une représentation des pays bénéficiaires.

II. Suivi du TOSSD : consolider l'architecture institutionnelle de l'IFT (International Forum sur le TOSSD)

2024 marque la première année de mise en place de l'organisation institutionnelle pérenne du TOSSD qui depuis son lancement avait fonctionné sur une base transitoire, avec une Task-force représentant des Etats membres particulièrement engagés (pays fournisseurs et bénéficiaires), ainsi que des organisations internationales associées, et un secrétariat technique mis à disposition par l'OCDE.

Une nouvelle organisation ad hoc autonome est désormais en place qui se décline autour de:

- une assemblée générale annuelle (le Forum) qui réunit tous les Membres et observateurs pour définir les grandes orientations,
- un comité de pilotage de trente membres, composé avec une représentation équitable des différentes composantes (pays fournisseurs, bénéficiaires, Ois...) ;
- un secrétariat technique, logé à l'OCDE sur la base d'un accord signé avec l'organisation, permettant ainsi à l'IFT de bénéficier de l'expertise technique et de l'expérience acquise de l'OCDE en matière de statistiques et de suivi du financement du développement. Le secrétariat est aujourd'hui financé par un cercle étroit de pays (France, Canada, Espagne, USA) et devra élargir sa base de contributeurs.



Cette organisation inclusive, voulue indépendante du CAD par ses fondateurs, n'appelle pas de commentaires particuliers et mérite d'être consolidée.

Un élément important est de veiller à sa bonne articulation avec la CNUCED pour faire émerger un système fiable de données financières sur la coopération Sud-sud^{xvii}, et d'assurer sa pleine reconnaissance par le Forum des NU sur le financement du développement et le groupe de travail sur le suivi des ODD.

III. Suivi de la finance climat : rationaliser le dispositif par une division rationnelle du travail

Le suivi actuel des financements du climat est éclaté entre deux institutions : l'OCDE (direction de l'environnement), qui publie annuellement un rapport sur les progrès réalisés vers l'objectif global de mobilisation de 100 Milliards par an pour le financement de l'action climat dans les PED, et la CNUCC à travers le rapport biennuel du Comité Permanent sur le Financement (SCF) dans le cadre du suivi de l'accord de Paris. Le rapport de l'OCDE étant publié avec un délai plus réduit (données année N-2), sur une base annuelle, tend à s'imposer comme le document de référence pour le suivi de l'engagement des 100 Milliards, le suivi par la CNUCC étant publié tous les deux ans, avec des données N-3 et N-4, avec un périmètre beaucoup plus large (données sur la mise en œuvre par tous les Etats parties de l'ensemble des engagements pris dans l'accord de Paris).

Même s'il est possible de continuer à avoir deux voies de rapportage des données (via l'OCDE et via la CNUCC), il nous semble que la fixation d'un nouvel objectif de financement pour la période commençant en 2025 pourrait être l'occasion d'instaurer une division rationnelle du travail permettant d'éviter les doublons et le surcroît de fardeau administratif lié. Ainsi, l'OCDE, qui à travers le CAD s'était vu confié par l'AGNU le soin de définir le concept d'APD et son suivi, pourrait se voir attribuer le suivi des financements **internationaux** du climat, c'est-à-dire des contributions allouées par les pays développés et principaux responsables des émissions de GES, au financement de la lutte contre le réchauffement climatique dans les PED.

L'OCDE pourrait aussi être chargée de constituer un groupe de travail qui, en partenariat avec le SFC de la CNUCC, proposerait une définition agréée de la finance climat internationale et élaborerait des directives claires, précises et prescriptives pour l'élaboration des déclarations annuelles par les Etats parties concernés. Ces travaux, ne s'inscrivant pas dans la logique du financement du développement mais bien des engagements pris dans le cadre des négociations CNUCC, et notamment dans la perspective du suivi de l'AdP, devraient être conduit non pas par le CAD, mais bien la direction de l'environnement de l'OCDE. Le groupe de travail devrait bien entendu être inclusif, en assurant une représentation équitable des pays bénéficiaires de la finance climat, bien au-delà des membres formels de l'OCDE. Si le rattachement à l'OCDE posait problème, compte tenu de sa composition qui n'est pas universelle, une autre option pourrait être, sur le modèle de l'IFT du TOSSD, de loger un secrétariat à l'OCDE, chargé du travail technique, sous la direction d'une Assemblée générale et d'un comité de direction élargi à des pays non membres de l'OCDE.

⇒ **Proposition 11** : institutionaliser le rôle de l'OCDE dans le suivi de la Finance internationale climat ou créer un mécanisme Adhoc sur le modèle de l'IFT (secrétariat logé à l'OCDE et organisme de gouvernance inclusif intégrant des PED)

La CNUCC quant à elle, à travers le SFC, serait plus particulièrement en charge du suivi des CDN, les Contributions Déterminées au niveau National. Ces CDN constituent l'un des principaux instruments utilisés pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Elles représentent en effet les engagements nationaux que chaque Partie est tenue d'élaborer et précisent comment les États contribueront à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et à s'adapter aux effets du changement climatique.

Les CDN représentent des objectifs à court ou moyen terme qui comprennent généralement des mesures d'adaptation et d'atténuation ; elles doivent être mises à jour tous les cinq ans. La collecte de données et l'analyse doivent aller bien au-delà des seuls financements alloués à l'international, pour aider les pays bénéficiaires à mettre en œuvre leur plan d'action climat, et refléter l'ensemble des efforts nationaux réalisés par les États parties pour contribuer aux objectifs de l'accord de Paris.

En tout état de cause, il convient de clarifier les responsabilités institutionnelles et de parvenir à une division rationnelle du travail, en s'appuyant au maximum sur les structures existantes et en évitant de créer encore de nouvelles organisations/.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, on peut conclure que les mécanismes de suivi du financement du développement sont largement en place. Ils pourraient faire l'objet d'ajustements proposés ci-dessus : (i) élargissement de la composition du CAD pour asseoir sa légitimité dans la définition et le suivi de l'APD, (ii) clarification du Pilier 2 du TOSSD pour garantir la crédibilité de la métrique en distinguant mieux le suivi des financements internationaux du développement et le suivi des ressources intérieures participant au financement des biens publics mondiaux.

Au contraire, la métrique pour les financements internationaux du climat reste largement à construire, le système actuel apparaissant très parcellaire et insuffisamment standardisé. La prochaine COP qui doit établir un nouvel objectif de financement pour succéder à l'objectif des 100 milliards, constitue **une opportunité à ne pas manquer** : il faut en effet conditionner un accord sur ce nouvel objectif à la mise en place d'un système efficace et agréé de suivi de sa réalisation. Les enjeux de la bataille du climat sont tels qu'on ne saurait continuer à tergiverser et à privilégier les « ambiguïtés constructives » qui en l'espèce finiront par altérer définitivement la confiance dans les négociations climat. L'heure du sursaut a sonné, et il passe aussi par une plus grande rigueur dans les mécanismes de suivi des engagements pris.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste du CAD des pays éligibles à l'APD

Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD pour la notification des apports d'APD de 2024 et 2025

Révisions de la liste

PAYS LES MOINS AVANCÉS	PAYS À FAIBLE REVENU QUI NE SONT PAS DES PMA	PAYS ET TERRITOIRES À REVENU INTERMÉDIAIRE DE LA TRANCHE INFÉRIEURE QUI NE SONT PAS DES PMA	PAYS ET TERRITOIRES À REVENU INTERMÉDIAIRE DE LA TRANCHE SUPÉRIEURE QUI NE SONT PAS DES PMA
	<i>RNB par habitant ≤ 1 135 USD en 2022.</i>	<i>RNB par habitant compris entre 1 136 USD et 4 465 USD en 2022.</i>	<i>RNB par habitant compris entre 4 466 USD et 13 845 USD en 2022.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Afghanistan (PFR) • Angola (PRIT) • Bangladesh (PRIT) • Bénin (PRIT) • Burkina Faso (PFR) • Burundi (PFR) • Cambodge (PRIT) • République centrafricaine (PFR) • Tchad (PFR) • Comores (PRIT) • République démocratique du Congo (PFR) • Djibouti (PRIT) • Érythrée (PFR) • Éthiopie (PFR) • Gambie (PFR) • Guinée (PRIT) • Guinée-Bissau (PFR) • Haïti (PRIT) • Kiribati (PRIT) • République démocratique populaire lao (PRIT) • Lesotho (PRIT) • Libéria (PFR) • Madagascar (PFR) • Malawi (PFR) • Mali (PFR) • Mauritanie (PRIT) • Mozambique (PFR) • Myanmar (PRIT) • Népal (PRIT) • Niger (PFR) • Rwanda (PFR) • Sao Tomé-et-Principe 1 (PRIT) • Sénégal (PRIT) • Sierra Leone (PFR) • Îles Salomon 1 (PRIT) • Somalie (PFR) • Soudan du Sud (PFR) • Soudan (PFR) • Tanzanie (PRIT) • Timor-Leste (PRIT) • Togo (PFR) • Tuvalu (PRIT) • Ouganda (PFR) 	<ul style="list-style-type: none"> • République populaire démocratique de Corée • République arabe syrienne 	<ul style="list-style-type: none"> • Algérie • Bhoutan • Bolivie • Cabo Verde • Cameroun • Congo • Côte d'Ivoire • Égypte • Eswatini • Ghana • Honduras • Inde • Iran • Jordanie • Kenya • Kirghizistan • Liban • Micronésie • Mongolie • Maroc • Nicaragua • Nigéria • Pakistan • Papouasie-Nouvelle-Guinée • Philippines • Samoa • Sri Lanka • Tadjikistan • Tokélaou 1 • Tunisie • Ukraine • Ouzbékistan • Vanuatu • Viet Nam • Zimbabwe 	<ul style="list-style-type: none"> • Albanie • Argentine • Arménie • Azerbaïdjan • Bélarus • Belize • Bosnie-Herzégovine • Botswana • Brésil • Chine (République populaire de) • Colombie • Costa Rica • Cuba • Dominique • République dominicaine • Équateur • El Salvador • Guinée équatoriale • Fidji • Gabon • Géorgie • Grenade • Guatemala • Guyane 2 (PRE) • Indonésie • Iraq • Jamaïque • Kazakhstan • Kosovo • Libye • Malaisie • Maldives • Îles Marshall • Maurice • Mexique • Moldova • Monténégro • Montserrat 3 (PRE) • Namibie • Nauru 4 (PRE) • Niue 1 • Macédoine du Nord • Palaos • Panama 2 (PRE)

Disponible en: [English](#) [français](#)

			<ul style="list-style-type: none"> • Sainte-Lucie • Saint-Vincent-et-les-Grenadines • Serbie • Afrique du Sud • Suriname • Thaïlande • Tonga • Turquie • Turkménistan • Venezuela 5 • Wallis-et-Futuna 1 • Cisjordanie et bande de Gaza
--	--	--	---

ANNEXE 2 : CAD : Membres, Observateurs et Participants

Membres et partenaires

Membres

Le CAD compte actuellement 32 membres. Les pays candidats sont évalués en fonction des critères suivants : l'existence de stratégies, politiques publiques et cadres institutionnels qui garantissent la capacité de mettre en œuvre un programme de coopération au développement ; une mesure d'effort reconnue en la matière ; et l'existence d'un système de suivi et d'évaluation des performances dans le secteur.

« Allemagne	« Estonie	« Italie	« Portugal
« Australie	« États-unis	« Japon	« République slovaque
« Autriche	« Finlande	« Lituanie	« Royaume-uni
« Belgique	« France	« Luxembourg	« Slove�nie
« Canada	« Gr�ce	« Norvège	« Suède
« Corée	« Hongrie	« Nouvelle-Zélande	« Suisse
« Danemark	« Irlande	« Pays-bas	« T�ch�quie
« Espagne	« Islande	« Pologne	« Union européenne

Observateurs

« Banque asiatique de développement	« Fonds monétaire international
« Banque africaine de développement	« Programme de développement des Nations Unies
« Banque européenne d'investissement	« Banque mondiale
« Banque interam�ricaine de développement	

Participants

« Arabie saoudite	« Koweit
« Azerbaïdjan	« Qatar
« Bulgarie	« Roumanie
« �mirats arabes unis	

ANNEXE 3 : Architecture de la gouvernance du TOSSD

Forum's vision and mission

- **Our vision:** The Forum aims to improve the measurement and monitoring of the financing for sustainable development of recipient countries through TOSSD.
- **Our mission:** The Forum, working in an open, inclusive and transparent manner, promotes and supports the global implementation of TOSSD.

Forum bodies

- **The General Assembly**, where all **IFT Members, Observers and all TOSSD data Reporters** can offer insights to shape TOSSD, and access a knowledge-sharing hub on transparency for development support.
- **The Steering Group** ensures the implementation of the vision, mission and strategic priorities of the Forum. The Steering Group approves the refinements to the TOSSD methodology.
- **The Secretariat** leads the day-to-day implementation of TOSSD. It collects and publishes TOSSD data and works to enhance data reporting and use. The Secretariat operates under the guidance of the Steering Group.

ANNEXE 4 : liste des pays de l'annexe I de la Convention CNUCC 1992

Allemagne Australie Autriche Bélarus (a) Belgique Bulgarie (a) Canada, Communauté économique européenne Danemark Espagne Estonie (a) Etats-Unis d'Amérique Fédération de Russie (a) Finlande France Grèce Hongrie (a) Irlande Islande Italie Japon Lettonie (a) Lituanie (a) Luxembourg Norvège Nouvelle-Zélande Pays-Bas Pologne (a) Portugal Roumanie (a) Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord Suède Suisse Tchécoslovaquie(a) Turquie Ukraine (a)

a/ Pays en transition vers une économie de marché

ANNEXE 5 : Les 11 commandements (Propositions pour renforcer le suivi des financements du développement et du climat)

- ⇒ **Proposition 1** : Une modification de la valorisation des prêts en APD en utilisant pour le coût de référence de la ressource le taux effectif de marché payé par le pays donneur, afin de mieux évaluer l'effort consenti par chaque bailleur

- ⇒ **Proposition 2** : Réorganiser les piliers du TOSSD avec un pilier 1 ciblé sur les financements du développement au sens strict, cad ciblé sur le développement économique et l'amélioration des conditions de vie des populations des pays bénéficiaires, et un pilier 2 rassemblant les financements alloués aux BPM quelque soient leur localisation, y compris les dépenses d'atténuation climat

- ⇒ **Proposition 3** : revaloriser l'objectif de financement des PMA en pourcentage du RNB des pays donneurs pour le porter à 0,25 %

- ⇒ **Proposition 4** : Dans le cadre du TOSSD, fixer un objectif de financement du développement (pilier 1)

- ⇒ **Proposition 5** : la France, et l'UE, proposent la mise en place d'un groupe de travail chargé de proposer une définition agréée de la finance climat internationale. Elles conditionnent tout accord sur un nouvel engagement financier (NOCQ) pour la période post-2025 à la mise en place d'un tel groupe de travail.

- ⇒ **Proposition 6** : la France et l'UE proposent d'établir un groupe de travail chargé de revoir les listes annexées à la convention CNUCC pour établir sur la base de critères objectifs (1) la liste des pays appelés à contribuer au financement international du climat et (2) la liste des pays bénéficiaires de la FCI et (3) un processus de graduation de ces derniers. Tout accord sur un nouvel objectif de financement international du climat devrait être conditionné un accord sur la mise en place d'un tel groupe de travail

- ⇒ **Proposition 7** : la France et l'UE proposent qu'un groupe de travail soit mis en place aux fins de préciser les directives à suivre par les Etats contributeurs dans leurs déclarations sur la finance climat internationale (suivi des 100 Milliards) afin de parvenir à des déclarations standardisées.

- ⇒ **Proposition 8** : la France et l'UE proposent que le rapport annuel sur le suivi de l'objectif de 100 Milliards (et dans le futur sur le NCQG) intègre des données par pays permettant de mesurer l'effort de chaque pays contributeur et leur allocation géographique (par pays receveurs) et thématique (adaptation/atténuation/dommages).

- ⇒ **Proposition 9** : au-delà de l'engagement global, un groupe de travail devrait se pencher sur la définition d'objectifs par pays contributeurs en fonction de leurs niveaux de revenus (capacités contributives) et de leurs responsabilités différenciées (niveau d'émissions).

- ⇒ **Proposition 10** : La France devrait prendre l'initiative de proposer d'ouvrir un débat à une prochaine réunion de haut niveau sur la question d'une composition plus moderne et plus inclusive du CAD permettant une représentation des pays bénéficiaires.

- ⇒ **Proposition 11** : institutionaliser le rôle de l'OCDE dans le suivi de la Finance internationale climat ou créer un mécanisme Adhoc sur le modèle de l'IFT (secrétariat logé à l'OCDE et organisme de gouvernance inclusif intégrant des PED)

Notes

ⁱ Voir Le Houerou : « Fonds climatiques, l'heure du grand ménage a sonné ». Revue d'économie financière 2023/3 No 151

ⁱⁱ Achille Mbembé : La communauté terrestre. Editions la découverte.2023

ⁱⁱⁱ FERDI : Sylvianne Guillaumont-Jeanneney et Jean-Michel Severino : « Financer des politiques mondiales, mais pourquoi donc ? »

^{iv} Total Official Support for Sustainable Development. Dans la suite de ce rapport, nous utiliserons cet acronyme anglais désormais entré dans le langage courant.

^v Stéphane Madaule : « le clair-obscur des statistiques de l'APD » : Notes brèves FERDI. Novembre 2023.

^{vi} En effet, les dépenses liées à l'accueil d'étudiants originaire d'un PED participent au renforcement du capital humain de ce pays dès lors que l'étudiant à l'issue de cette formation rentre dans son pays d'origine ou aide par son action au développement de celui-ci. A l'inverse, les dépenses de soutien au renforcement des dispositifs d'enseignement supérieur dans les PED ne garantissent pas que les jeunes diplômés demeurent au pays ou participent au développement de ceux-ci à l'issue de leur formation.

^{vii} Serge Tomasi : « moderniser et dynamiser la mesure du financement du développement » dans « Financer le développement durable », ouvrage collectif sous la direction de Patrick Guillaumont et Matthieu Boussichas, Economica. 2015

^{viii} Un autre exemple est le financement de la recherche vaccinale dans un pays dont le bénéfice peut être étendu bien au-delà du pays où est implanté le laboratoire de recherche.

^{ix} Briefing note publiée conjointement par OXFAM international et Aidwatch Canada, présentant une analyse des données publiées par le TOSSD pour les années 2019/2021.

^x Paul Samuelson : « The pure theory of Public expenditure » 1954.

^{xi} Marcus Olson : « free riding »

^{xii} Rapport OCDE 2015, Note Le Houerou publiée dans la revue d'économie financière 2023 numéro 153 (« Fonds climatique, l'heure du grand ménage a sonné ») et rapports du Climate Finance update publié par ODI

^{xiii} Il s'agit là de la part des financements multilatéraux attribués aux pays développés dans le cadre du suivi de l'engagement des 100 Milliards par an. Si on s'attache à la totalité des financements multilatéraux, y compris la part attribué aux PED, la contribution des BMDs s'élevait à 66,1 milliards et celle des Fonds verticaux à 3,8 Milliards.

^{xiv} L'annexe 1 à la Convention climat établit depuis 1992 la liste des pays développés responsables de la majorité des émissions et donc tenus de compenser par un soutien financier la transition écologique dans les pays en développement.

^{xv} Plus précisément, l'article 9-alinéa 7 de l'accord de Paris prévoit que les Pays développés communiquent tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives relatives au soutien financier apporté aux PED pour l'adaptation et l'atténuation au changement climatique. Dans son article 13, l'accord prévoit aussi « de renforcer la confiance mutuelle et de prévoir une mise en œuvre efficace des engagements par l'établissement d'un cadre de transparence renforcé ». Cet article renvoie ensuite à la conférence des parties agissant comme réunion des parties au présent accord, à sa première session (CMA1), la tâche de définir précisément ces lignes directrices.

^{xvi} Deux documents pour l'atténuation et l'adaptation respectivement intitulés « Common principles for climate mitigation finance tracking » et « Common principles for climate change adaptation finance tracking ».

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

Pascal

FERDi

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



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60