

# Aide publique au développement (APD)

Avril 2021

## QU'EST-CE QUE L'APD ?

Selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, on entend par « aide publique au développement » (APD) l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement. Adoptée par le CAD en 1969 comme la norme de référence en matière d'aide extérieure, l'APD demeure la principale source de financement de l'aide au développement.

Les apports d'APD fournis aux pays et territoires figurant sur la *Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD* ou à des organisations multilatérales de développement :

- émanent d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et
- sont assortis de conditions favorables (dons et prêts concessionnels) et ont pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement.

La liste des pays admissibles au bénéfice de l'APD établie par le CAD est révisée tous les trois ans, le critère de base étant le revenu par habitant : <https://oe.cd/listecad>.

Les données relatives à l'APD sont recueillies et vérifiées par l'OCDE qui les publie à l'adresse <http://oe.cd/fdd-data>.

Les statistiques de l'OCDE constituent la seule source de données publiques, vérifiées et comparables sur l'aide, communiquées par 30 membres du CAD de l'OCDE et quelque 80 autres fournisseurs de coopération pour le développement, parmi lesquels figurent des pays, des organisations multilatérales et des fondations privées.

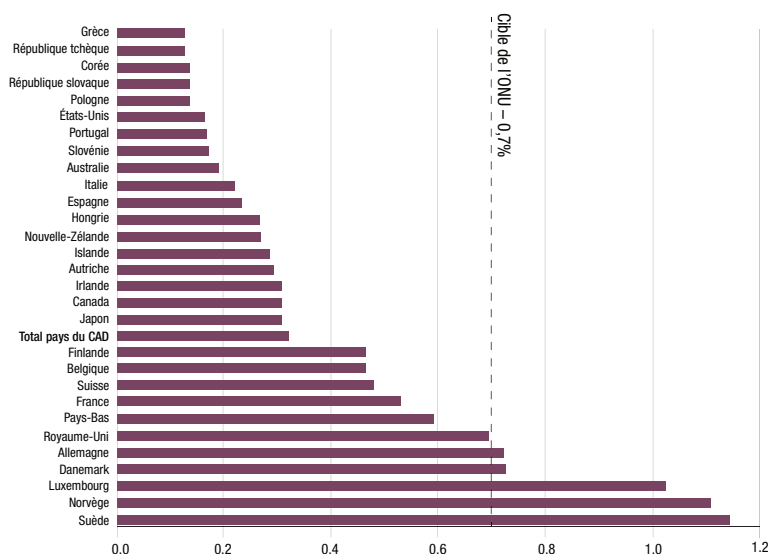
### SONT EXCLUS DE L'APD :

- L'aide militaire et les apports au titre de la promotion des intérêts du donneur en matière de sécurité
- Les apports au titre d'objectifs essentiellement commerciaux, par exemple les crédits à l'exportation

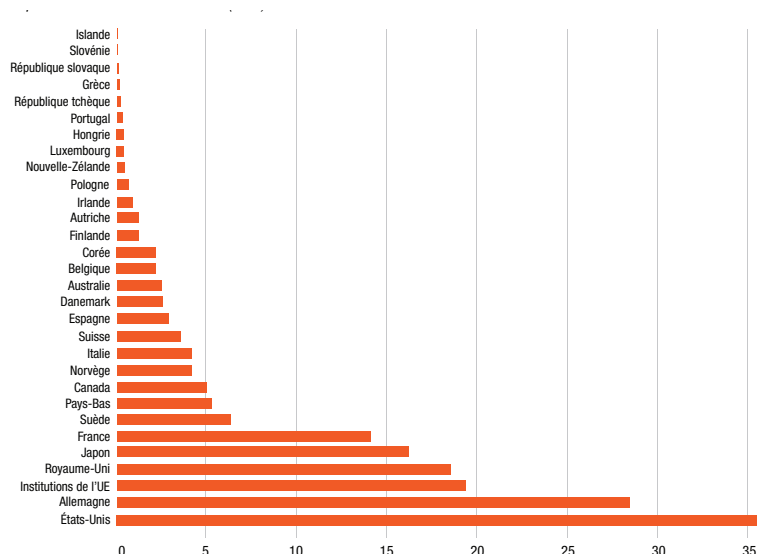
Consulter la base de données en ligne sur les règles de comptabilisation dans l'APD : <http://oe.cd/oda-eligibility-database> (lien en anglais)

## APD 2020 CHIFFRES PRÉLIMINAIRES

Equivalent don d'APD en pourcentage du RNB (2020)



Equivalent don d'APD – milliards USD (2020)



# LA MODERNISATION DE L'APD

En 2012, le CAD a engagé un processus de modernisation de son système statistique afin d'en améliorer l'exactitude tout en prenant en compte les changements survenus dans le secteur de la coopération pour le développement – par exemple, l'importance croissante d'autres fournisseurs (fournisseurs non membres du CAD ou fondations philanthropiques), la diversification des instruments financiers à l'appui du développement ou le recoupement croissant entre les objectifs des politiques de coopération pour le développement et ceux qui concernent d'autres domaines (comme les migrations et la sécurité).

Dans le cadre de ce processus, le CAD a pris un ensemble de décisions lors de ses Réunions à haut niveau de 2014, 2016 et 2017, concernant la mesure des prêts concessionnels au secteur public, les instruments du secteur privé (ISP), les dépenses afférentes à la paix et à la sécurité et le coût des réfugiés dans les pays donateurs.

- En 2016-2018, plusieurs clarifications relatives aux règles de comptabilisation dans l'APD des dépenses relatives à la paix et la sécurité et du coût des réfugiés dans les pays donateurs ont pris effet.
- En 2019, le système fondé sur *l'équivalent-don* est devenu la norme en matière de mesure de l'APD. Bien que des données sur cette mesure aient été recueillies et publiées pendant la période de transition comprise entre 2016 et 2018, ce système est devenu la norme en 2019 et les chiffres clés de l'APD calculés selon cette nouvelle norme ont été publiés pour la première fois, à l'occasion de la publication des statistiques provisoires de l'APD pour 2018. Les données sur les apports effectifs (c'est-à-dire les versements et les remboursements de prêts) continuent d'être recueillies et publiées à des fins de transparence.
- En 2020, les membres du CAD se sont mis d'accord sur une méthode de comptabilisation des opérations d'allègement de la dette dans l'aide publique au développement (APD). C'est une étape importante vers l'achèvement de la modernisation des statistiques de l'APD.
- Au-delà de 2020, le CAD continuera d'adapter ses systèmes statistiques aux nouvelles réalités et aux nouveaux besoins. Les travaux se poursuivront en vue d'assurer la compatibilité de la notification des apports au titre des instruments du secteur privé avec la nouvelle méthode de l'équivalent-don. Des travaux sont également en cours concernant les méthodes à appliquer pour *mesurer le degré d'orientation vers les Objectifs de développement durable (ODD)* des activités de coopération pour le développement (codes-objet, marqueurs de la politique d'aide), de manière à garantir la pertinence et l'adéquation des classifications statistiques au regard des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030.



Le nouveau cadre statistique :

- permet de mesurer les prêts d'APD de façon plus exacte et plus crédible, ce qui garantit la comparabilité des données communiquées par les fournisseurs ;
- encourage les donateurs à consacrer davantage de ressources concessionnelles à la mise en œuvre des ODD et à améliorer l'affectation de ces ressources ;
- favorise une plus grande transparence et renforce la responsabilité, contribuant ainsi à garantir que l'APD ira là où les besoins sont les plus importants et qu'elle aura un impact maximum sur le développement.

Les parties ci-après présentent ces modifications plus en détail.

# CLARIFICATION DES RÈGLES DE COMPTABILISATION

L'ambiguïté des règles de notification a donné lieu à des interprétations divergentes et à des incohérences dans la notification par les membres du CAD de leurs dépenses relatives à la paix et à la sécurité et du coût des réfugiés sur leur territoire.

## Activités liées à la paix et à la sécurité

En 2016, le CAD s'est accordé sur des règles révisées de comptabilisation dans l'APD des dépenses relatives à la paix et la sécurité. Le but était de mieux prendre en compte le rôle certes marginal mais néanmoins réel de promotion du développement que les acteurs militaires jouent parfois, notamment dans des situations de conflit, tout en établissant une distinction claire entre ce rôle et leur mission fondamentale de maintien de la paix et de la sécurité.

- **Les modifications apportées mettent fin à l'ambiguïté et permettent de garantir l'uniformité et la cohérence de la notification statistique, mais aussi d'approuver la comptabilisation dans l'APD des dépenses de formation du personnel militaire d'un pays partenaire, lorsque cette formation a un rapport avec certains domaines du développement.**

Depuis lors, le CAD :

- a appliqué, dans les rapports statistiques, les nouvelles *règles de comptabilisation dans l'APD des dépenses relatives à la paix et à la sécurité* ;
- a diffusé une version révisée du document intitulé APD – *Recueil d'exemples d'activités en matière de conflits, de paix et de sécurité* ;
- a mené à son terme l'examen technique du *coefficient d'APD appliqué aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies*.

### EN SAVOIR PLUS : (LIENS EN ANGLAIS )

[http://www.oecd.org/dac/HLM\\_ODAeligibilityPS.pdf](http://www.oecd.org/dac/HLM_ODAeligibilityPS.pdf)

[https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2017\)22/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2017)22/FINAL/en/pdf)

<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-Coefficient-for-UN-Peacekeeping-Operations.pdf>

## Coûts des réfugiés dans les pays donateurs

En 2017, le CAD est convenu de clarifier les directives sur la notification pour aider les donateurs à déterminer les activités pouvant être comptabilisées au titre de l'APD – et fournir à ses membres un modèle à suivre pour comptabiliser les dépenses consacrées aux réfugiés sur leur territoire.

- **Cinq clarifications ont été apportées, assorties de notes explicatives :**

i) Arguments en faveur de la comptabilisation dans l'APD des dépenses consacrées aux réfugiés dans les pays donateurs	Souligne que la protection des réfugiés est une obligation légale et que l'aide aux réfugiés peut être considérée comme une forme d'aide humanitaire.
ii) Catégories couvertes par le terme « réfugié » aux fins de la notification au CAD	Indique que les catégories de réfugiés doivent être fondées sur les définitions juridiques internationales. Le terme de « réfugié » englobe les demandeurs d'asile et les personnes reconnues comme réfugiées.
iii) Règle des douze mois	Réaffirme que les dépenses effectuées au-delà de 12 mois n'entrent pas dans le champ des statistiques sur les apports internationaux.
iv) Admissibilité des différentes dépenses	Explique quelles dépenses peuvent ou non être comptabilisées lors de la notification. Par exemple, l'entretien temporaire (nourriture, hébergement, formation) peut être pris en compte, mais non les dépenses liées à l'intégration des réfugiés dans l'économie du pays donneur.
v) Méthodologie d'évaluation des coûts	Souligne la nécessité de suivre une approche prudente caractérisée par l'exactitude et la transparence.

Ces clarifications ont pour but d'améliorer la cohérence, la comparabilité et la transparence des rapports statistiques des membres du CAD concernant les dépenses qu'ils consacrent aux réfugiés sur leur territoire et qui sont comptabilisables au titre de l'APD.

### EN SAVOIR PLUS : (LIEN EN ANGLAIS)

<https://oe.cd/in-donor-refugee-costs>

# ADOPTION DE LA NOUVELLE MÉTHODE DE L'ÉQUIVALENT-DON

## *Une méthode plus juste pour comptabiliser les apports d'APD*

Les apports d'APD peuvent prendre la forme i) de dons ; les ressources financières sont alors consenties aux pays en développement sans intérêts et sans clause de remboursement, ou ii) de prêts assortis de conditions de faveur, remboursables et porteurs d'intérêts, ceux-ci étant néanmoins beaucoup moins élevés que ceux appliqués par les banques commerciales.

Jusqu'à récemment, les dons et les prêts étaient calculés de la même manière : en comptabilisant les apports de fonds *octroyés sous forme de dons*, ou la valeur nominale *des prêts consentis* aux pays en développement, déduction faite des remboursements déjà effectués. Cette méthode, fondée sur les versements et les remboursements effectifs ou sur les flux financiers, a été utilisée pour produire les chiffres clés de l'APD jusqu'en 2018 (notification des dépenses d'APD de 2017).

Elle était simple, mais ne reflétait pas l'effort réellement consenti par les pays donateurs. En effet, un don représente un effort plus important qu'un prêt ; de même, un prêt assorti d'un taux d'intérêt très faible et remboursable sur une longue durée représente un effort plus important qu'un prêt assorti d'un taux d'intérêt élevé et remboursable sur une courte durée.

Les membres du CAD ont donc décidé, lors de leur Réunion à haut niveau de 2014, d'adopter une nouvelle méthode de mesure des prêts consentis au titre de l'aide, de façon à mieux refléter l'effort réel des pays donateurs – et de leurs contribuables : désormais, seul l'équivalent-don d'un prêt serait comptabilisé au titre de l'APD. Ainsi, plus le prêt est généreux, plus la valeur en APD est élevée.<sup>1</sup>

La mesure principale de l'APD est fondée sur l'équivalent-don des prêts et ne comptabilise donc plus les flux financiers (versements/remboursements) entre le prêteur et l'emprunteur.

Cette nouvelle méthode :

- permet d'établir une comparaison plus réaliste des dons et des prêts ;
- incite davantage à privilégier les dons et les prêts fortement concessionnels, qui continueront de jouer un rôle essentiel dans la mobilisation de ressources à l'appui de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD).

## *Garantir la comparabilité des dons et des prêts : calculer l'élément de libéralité et l'équivalent-don*

Toute somme perd de la valeur avec le temps. Pour comparer la valeur actuelle d'une somme par rapport à sa valeur future, il faut tenir compte du taux auquel elle perd de la valeur. La valeur future d'une somme peut être réduite à sa valeur actuelle en appliquant un taux d'actualisation. Il s'agit d'un taux d'intérêt inversé utilisé comme coefficient de division pour calculer la valeur actuelle d'une somme future. Pour calculer *l'élément de libéralité*, on applique un taux d'actualisation afin de réduire la valeur des remboursements futurs attendus au titre d'une transaction financière à leur valeur actuelle présumée. Si cette dernière est inférieure à la somme actuelle de l'apport consenti, alors la différence constitue la « part offerte ». Cette « part offerte » est qualifiée *d'équivalent-don* lorsqu'elle est exprimée en valeur monétaire et *d'élément de libéralité* lorsqu'elle est exprimée en pourcentage du montant actuellement accordé.

À titre d'illustration, les dons ont un élément de libéralité égal à 100 %. À l'inverse, un prêt consenti aux conditions du marché a un élément de libéralité égal à 0 %. Si le prêteur ajoute un élément de faveur, alors ce pourcentage devient positif. La mesure de l'élément de libéralité de l'aide fournit une estimation plus exacte de l'effort du donneur.

En résumé, *l'équivalent-don* est une estimation, à la valeur actuelle d'une somme donnée, de la part qui est « offerte » sur la durée d'échéance d'une transaction financière, par comparaison à une transaction aux conditions du marché. *L'équivalent-don* correspond à *l'élément de libéralité* multiplié par le montant de l'apport consenti.

## *La question de l'allègement de la dette*

La Réunion à haut niveau de 2014 a reconnu que le passage d'un système de mesure de l'APD reposant sur les apports nets à un système fondé sur l'équivalent-don ajusté en fonction du risque aurait aussi pour effet de modifier la base sur laquelle les opérations d'allègement de la dette portant sur des prêts d'APD sont notifiées. En 2020, le CAD est parvenu à un consensus sur le traitement de l'allègement de la dette sur la base de l'équivalent-don, soit deux ans après sa mise en œuvre comme système de mesure de l'APD, notant qu'aucune réorganisation majeure de la dette n'a eu lieu en 2018 et 2019. L'accord est une étape importante vers l'achèvement de la modernisation de l'APD. Elle a conclu que les dispositions applicables à la notification des opérations d'allègement de la dette devaient prendre fin avec la notification des apports de 2017, et qu'elles devaient être remplacées par de nouvelles règles en temps voulu pour la communication des données relatives aux apports de 2018, date à laquelle le nouveau système est devenu la norme.

1. En 2016, la Réunion à haut niveau du CAD a également décidé d'appliquer la méthode de l'équivalent-don à d'autres instruments hors dons tels que les prises de participation et les garanties.

## EN SAVOIR PLUS :

- La modernisation de l'APD : <https://bit.ly/3a73zss> <https://oe.cd/apd>
- Annonce de l'accord sur la comptabilisation de l'allègement de la dette dans l'aide : <https://www.oecd.org/fr/presse/les-donneurs-s-entendent-sur-la-comptabilisation-de-l-allegement-de-la-dette-dans-l-aide.htm>

## La question des instruments du secteur privé (ISP)

Lors de la Réunion à haut niveau du CAD de février 2016, les membres se sont accordés sur les principes à appliquer pour mieux prendre en compte, dans l'APD, l'effort fourni par les donateurs lorsqu'ils utilisent des instruments du secteur privé (ISP). Toutefois, même si les parties n'ont ménagé aucun effort, aucun accord n'a encore été dégagé quant aux règles à appliquer pour prendre en compte les ISP dans l'APD, principalement à cause d'une divergence de vues sur les taux d'actualisation à utiliser pour le calcul de l'équivalent-don des prêts accordés à des entreprises du secteur privé (prêts relevant des ISP), des investissements sous forme de prises de participation, du financement mezzanine et des garanties.

Par conséquent, les membres du CAD se sont accordés sur la manière de comptabiliser comme de l'APD leurs apports de 2018 et 2019 au titre des ISP (conformément aux décisions et aux procédures des années antérieures), en appliquant soit l'approche *institutionnelle*, soit l'approche fondée sur les *instruments* (jusqu'à ce que les modalités précises de mise en œuvre de toutes les décisions concernant les ISP soient approuvées) :

### a) Contributions institutionnelles :

- Toute dotation en capital apportée à des institutions de financement du développement (IFD) ou à d'autres mécanismes utilisant des ISP en 2018 et 2019 est comptabilisée dans l'APD à sa valeur nominale. Si nécessaire, c'est-à-dire si l'institution est également active dans des pays et/ou des domaines non éligibles à l'APD, la part des activités éligibles à l'APD dans le portefeuille total de l'institution est estimée, afin de fixer un coefficient aux fins de la notification des apports d'APD.
- Tout retour de capitaux (y compris les bénéfiques) provenant de mécanismes utilisant des ISP et à destination des pouvoirs publics est comptabilisé comme de l'APD négative.

### b) Prêts accordés à des entités du secteur privé de pays en développement :

- Les prêts ayant fait l'objet d'engagements ou de décaissements en 2018 et 2019 sont comptabilisés dans l'APD sur la base des flux financiers (à condition qu'ils comportent un élément de libéralité d'au moins 25 %, calculé à l'aide d'un taux d'actualisation de 10 %).
- Les retours de capitaux liés à des ISP utilisés lors d'années antérieures sont comptabilisés comme de l'APD négative (à condition que les opérations initiales correspondantes aient été prises en compte dans l'APD).

### c) Les investissements sous forme de prises de participation dans des entités du secteur privé de pays en développement continuent d'être notifiés sur la base des flux financiers :

- De l'APD positive est enregistrée à la date de l'investissement, et le produit de la vente des participations est comptabilisé comme de l'APD négative, un plafond correspondant à l'investissement initial étant appliqué aux retours de capitaux. Pour être comptabilisables dans l'APD, les investissements sous forme de prises de participation doivent être conformes à la définition de l'APD, c'est-à-dire avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'aux critères énoncés dans les règles relatives à l'APD.
- Les contributions aux fonds de placement sont comptabilisables dans l'APD si elles répondent aux Directives en vigueur.

d) Faute d'accord sur les modalités précises de comptabilisation du financement mezzanine et des garanties dans l'APD, ces instruments ne sont pas pris en compte dans l'APD, si ce n'est dans la mesure où des garanties ont été invoquées et où des versements ont été effectués, et dans ce cas, les procédures existantes prévoient une comptabilisation de ces versements sur la base des flux financiers.

Les travaux relatifs aux modalités de mise en œuvre se poursuivent et le CAD est résolu à parvenir à un consensus sur cette question.

## DÉFINITION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

L'équivalent-don de l'APD est une mesure de l'effort du donneur. Les dons, prêts et autres apports entrant dans le calcul de la mesure de l'équivalent-don de l'APD sont désignés par l'expression apports d'APD.

On entend par « apports d'aide publique au développement » tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires de l'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :

i. émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;

ii. sachant que chaque opération doit en outre :

a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ;

b) être assortie de conditions favorables. Dans les statistiques du CAD, cela correspond à un élément don d'au moins :

- 45 % dans le cas de prêts bilatéraux au secteur public des PMA et autres PFR (sur la base d'un taux d'actualisation de 9 pour cent).
- 15 % dans le cas des prêts bilatéraux au secteur public des PRITI (sur la base d'un taux d'actualisation de 7 pour cent).
- 10 % dans le cas des prêts bilatéraux au secteur public des PRITS (sur la base d'un taux d'actualisation de 6 pour cent).
- 10 % dans le cas des prêts aux institutions multilatérales (voir note 1) (sur la base d'un taux d'actualisation de 5 pour cent pour les institutions mondiales et les banques multilatérales de développement et pour cent pour les autres organisations, y compris les organisations sous régionales ; voir notes 2 et 3).

Les prêts assortis de conditions non conformes à la politique du FMI sur les plafonds d'endettement et/ou à la politique de la Banque mondiale en matière d'emprunts non concessionnels ne sont pas comptabilisables dans l'APD.

### Mesure de l'équivalent-don de l'APD

La mesure de l'équivalent-don de l'APD est calculée pour les apports d'APD, comme définis ci-dessus. Pour les prêts au secteur public éligibles en APD [conditions i) et ii) ci-dessus], on obtient l'équivalent-don enregistré comme APD en multipliant les versements annuels au titre du prêt par l'élément don tel que calculé au moment de l'engagement (voir note 4).

1. Cela comprend aussi bien les prêts sous forme de contributions aux budgets des institutions multilatérales (classés comme APD multilatérale), les prêts acheminés à travers les institutions multilatérales (classés comme APD bilatérale), et les prêts aux fonds fiduciaires administrés par ces institutions.
2. La définition de la concessionnalité doit encore être clarifiée pour d'autres types de prêts [par exemple les prêts au secteur privé], et d'autres instruments autres que les dons (par exemple des titres de participation). Dans l'attente de cette clarification, le critère « être assorti de conditions favorables et comporter un élément don d'au moins 25 pour cent (calculé à l'aide d'un taux d'actualisation de 10 pour cent) » reste en vigueur pour ces instruments.
3. Le taux d'actualisation se compose d'un coefficient de base de 5%, à savoir le taux d'actualisation du FMI utilisé en 2014 pour calculer les éléments don du FMI, et d'un coefficient d'ajustement de 1 pour cent pour les PRITS, de 2 pour cent pour les PRITI et de 4 pour cent pour les PMA et les autres PFR. Il n'y a pas de coefficient d'ajustement pour les prêts aux organisations mondiales et aux banques multilatérales de développement, et le coefficient d'ajustement est de 1 pour cent pour les prêts aux autres organisations multilatérales, y compris les organisations sous régionales. Le CAD évaluera régulièrement s'il est nécessaire d'ajuster les taux d'actualisation, en particulier après tout changement dans le taux du FMI.
4. Le mode de calcul de l'équivalent-don de l'APD a jusqu'à présent été défini pour les prêts au secteur public bilatéraux et les prêts aux organismes multilatéraux, pas pour les prêts au secteur privé.

## ***Les chiffres pour l'APD totale***

Comme indiqué plus haut, il reste encore aux membres à s'accorder sur la méthode à appliquer pour calculer l'équivalent-don des ISP. L'APD totale et le rapport APD/RNB sont calculés en additionnant les équivalents-don des prêts souverains, des prêts multilatéraux et des opérations d'allègement de la dette, ainsi que les versements nets au titre des ISP. Étant donné que ces éléments représentaient environ 2 % de l'APD totale en 2018 et 2019, cette solution pragmatique a été jugée acceptable.

## **AU-DELÀ DE L'APD : LE SOUTIEN PUBLIC TOTAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (TOSSD)**

L'outil de mesure du soutien public total au développement durable (TOSSD) a été élaboré en vue de renforcer la transparence de tout l'éventail des apports de financement du développement faisant l'objet d'un soutien public, fournis à l'appui du Programme 2030 par des donateurs traditionnels ou émergents. Le TOSSD couvre les ressources qui favorisent le développement durable de pays en développement consenties au titre de l'APD, des autres apports du secteur public, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, du soutien aux biens publics internationaux et des financements privés mobilisés par le biais d'interventions publiques à l'appui du développement. Le TOSSD vient compléter l'APD en offrant une plus grande transparence et en permettant de suivre les nouvelles tendances qui façonnent le paysage du financement du développement, dans le droit fil du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la Conférence de 2015 sur le financement du développement.

### **EN SAVOIR PLUS : (LIEN EN ANGLAIS)**

[www.tossd.org](http://www.tossd.org)

### **AUTRES RESSOURCES :**

<https://oe.cd/apd>

### **CONTACT :**

[dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org)

