

NOTES D'ANALYSE n°1

Focus 2030

COMPRENDRE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

Concepts et chiffres clés



RAPPEL HISTORIQUE

L'ÉMERGENCE DU CONCEPT ET SON ÉVOLUTION

Le discours d'investiture du Président Truman, prononcé le 10 janvier 1949 et soulignant la nécessité d'aider les pays pauvres, est souvent considéré comme l'acte de naissance de l'aide publique au développement moderne. Le concept d'aide au développement émerge donc au sortir de la seconde guerre mondiale.

D'abord tourné vers la reconstruction des pays européens à travers le plan Marshall, le périmètre de l'aide s'élargit ensuite au début des années 60 avec la mise en place de l'OCDE et la création du Comité d'Aide au Développement (CAD). Cette organisation devient alors une enceinte de concertation réunissant plusieurs pays développés désireux de collaborer et traiter ensemble des questions relatives aux besoins des pays en développement.

Au cours des décennies suivantes, l'aide au développement sera fortement marquée par le contexte de la guerre froide. Elle ne pourra en effet s'affranchir des grands enjeux géopolitiques et se révélera un instrument d'influence non négligeable dans l'opposition que se livrent les deux blocs rivaux.

La crise de la dette qui survient au début des années 80 annonce une nouvelle ère dite du « consensus de Washington ». L'aide est désormais assujettie aux conditionnalités des institutions financières internationales. De nombreux plans d'ajustements structurels, imposés aux pays en développement, généralisent alors l'orthodoxie néolibérale.

Avec la chute du mur de Berlin, l'aide va subir de nouvelles mutations. Libérée de la politique des blocs, elle se recentre désormais sur les enjeux de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance. Néanmoins, un phénomène de « lassitude des bailleurs » se répand à cette période et va considérablement freiner les flux d'aide tout au long de la décennie 90.

On assiste en revanche à un brusque regain d'intérêt vis-à-vis de l'aide à partir des années 2000, comme en atteste l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et l'augmentation des financements dédiés à leur réalisation.

Aujourd'hui, face aux nouveaux défis et enjeux de la mondialisation, l'aide au développement doit de nouveau s'adapter et trouver la manière dont elle pourra contribuer le plus efficacement possible à l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD).

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

CONCEPTS ET CHIFFRES CLÉS

1. QU'ENTEND-ON PAR AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ?

Dans le cadre de cette note, nous nous concentrons sur le concept d'Aide « publique » au développement (APD). Bien que l'APD soit la catégorie d'aide la plus importante, il faut en effet la distinguer de deux autres sources d'assistance : d'une part l'aide⁽¹⁾ philanthropique privée (31,7 milliards de dollars au développement au cours de la période 2015-19, soit 5% du volume de l'APD) mobilisée le plus souvent par le biais de fondations ou d'organisations de la société civile. D'autre part l'aide octroyée par les États ne faisant pas partie du Comité d'aide au développement (CAD) - Chine, Inde, Brésil, Turquie, pays du Golf... Dans certains pays, ces nouveaux partenaires de développement sont de fait des donateurs de plus en plus importants.

Il faut par ailleurs noter que si l'Aide publique au développement est principalement constituée de prêts alloués par un pays à un autre (appelés prêts souverains), tous les prêts ne sont pas pour autant de l'APD. Une partie d'entre eux est en effet réalisée aux « conditions du marché » et ne relève donc pas de l'aide, même si cela participe à combler les besoins de financement des pays.

Les autres sources de financement contribuant également au développement et représentant des flux financiers bien plus élevés que l'APD (fiscalités nationales, transferts de fonds des migrants, investissements directs étrangers, échanges commerciaux...) ne sont pas traitées dans le cadre de cette note.

1.1. Comment définir l'Aide publique au développement (APD) ?

L'APD correspond globalement à l'aide que les gouvernements des pays développés accordent aux pays en développement. Bien que les règles de

notifications de l'APD n'aient cessé d'évoluer au fil des ans, il existe une définition de base proposée par le CAD et restée inchangée depuis 1972⁽²⁾.

Selon cette définition, **quatre conditions élémentaires** doivent être réunies pour que les financements alloués puissent être comptabilisés comme APD :

1. **Émaner d'organismes publics** (États, collectivités locales, ou organismes agissant pour le compte d'organismes publics).
2. **Être destinés aux pays ou territoires éligibles à l'APD**. Ces pays figurent sur une liste des bénéficiaires de l'APD, dite « liste I », établie par le CAD et révisée tous les trois ans. 143 États sont actuellement inscrits sur cette liste.
3. **Être proposés à des conditions financières favorables**. À ce titre, les apports de ressources doivent s'effectuer sous forme de dons ou de prêts concessionnels présentant un élément de libéralité (ou élément « don ») supérieur ou égal à 25%. Les allègements de dette peuvent aussi être comptabilisés dans l'APD.
4. **Avoir pour but de « favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement »**. Ce dernier critère a donné lieu à de nombreux débats autour du périmètre de l'aide et de ce qu'il convient ou non d'intégrer dans l'APD.

1.2. Quelles modalités d'intervention ?

L'APD recouvre une très grande variété d'instruments et de types d'intervention. Certains auteurs (Charnoz et Sévérino, 2015) proposent une classification autour de 5 modalités principales :

- **L'aide humanitaire d'urgence**, bien que très visible dans les médias et en progression constante depuis 30 ans, cette aide représente en moyenne un peu plus de 10% de l'aide internationale. Elle était de 16,4 milliards de dollars en moyenne par an de 2013 à 2015.

(1) OECD (2018), Private Philanthropy for Development, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris.

(2) Définition de l'APD (source : CAD) : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm>

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

CONCEPTS ET CHIFFRES CLÉS

L'aide planifiée quant à elle (en opposition à l'aide d'urgence) s'articule pour l'essentiel autour de trois grandes catégories que sont :

- **L'aide-projet**, l'instrument le plus classique de l'APD.
- **L'aide-programme**, à priori plus en phase avec les priorités et stratégies des pays bénéficiaires. Elle est aujourd'hui également très répandue même si on assiste depuis quelques années à une diminution de sa part dans l'aide bilatérale totale. Elle est passée de 54% en moyenne (de 2010 à 2014) à 49% en 2015 puis 47% en 2016⁽³⁾.
- **La coopération technique**, qui représente 14% de l'aide bilatérale mondiale en moyenne depuis 2007. Souvent considérée comme une aide de « substitution », la coopération technique n'est plus aussi importante que par le passé.
- **L'aide au développement alimentaire**, octroyée en nature ou sous forme monétaire. Faisant l'objet de vives critiques, ce type d'aide s'est considérablement réduit. En 2018, la proportion relative d'APD affectée à l'agriculture par le G7 était de 4,3%, soit sa part la plus faible depuis 2006

1.3. Quels canaux d'acheminement ?

La mise en œuvre de l'aide publique au développement s'effectue principalement par le biais de **l'aide bilatérale** ou **l'aide multilatérale**.

L'aide est bilatérale lorsque le pays donateur l'octroie directement au pays bénéficiaire. L'aide multilatérale concerne au contraire l'ensemble des ressources qui transitent par le biais d'un organisme international (Banque mondiale, Union européenne, banques régionales de développement, agences des Nations Unies, fonds mondiaux...).

L'aide bilatérale représente aujourd'hui 70% de l'APD mondiale. Néanmoins, une partie de cette aide bilatérale (appelée financements « multi-bilatéraux ») est gérée par des organismes internationaux. Dans la réalité, c'est donc près de 40% de l'APD globale qui, de fait,

sont distribués via le canal multilatéral et 60% via le bilatéral. Cette répartition 60/40 entre le bilatéral et le multilatéral est stable depuis plusieurs années.⁽⁴⁾

2. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN QUELQUES CHIFFRES

2.1. Montant de l'aide publique au développement et contributions nationales

En 2020, l'aide publique au développement (APD) consentie par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) s'est établie au total à **161,2 milliards de dollars, ce qui représente 0,32% de leur revenu national brut (RNB) combiné**. L'APD totale a augmenté en 2020 de 3,5% en termes réels par rapport à son niveau de 2019 (voir Tableau 2), atteignant ainsi le plus haut niveau jamais enregistré. Cette augmentation est due pour une part au soutien apporté par les membres du CAD à une reprise mondiale inclusive dans le contexte de la pandémie, et pour une part à l'augmentation des prêts souverains bilatéraux consentis par quelques membres accordant des prêts. D'après les premières estimations, sur le total de l'APD consentie, les pays du CAD ont dépensé 12 milliards de dollars en 2020 pour des activités liées au Covid-19.

Pourquoi 0,7% ?

En octobre 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait une résolution stipulant que «chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide au développement [...] et s'efforcera particulièrement d'atteindre, au milieu de la décennie au plus tard, **un montant minimum en valeur nette de 0,7% de son produit national brut aux prix du marché** »⁽⁵⁾.

(3) OECD (2018), Development Co-operation Report 2018, p. 27

(4) OECD (2018), Development Co-operation Report 2018, p. 30

(5) Pour plus de détails sur l'historique des 0.7% cf. : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/45539389.pdf>

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

CONCEPTS ET CHIFFRES CLÉS

Réaffirmé à plusieurs reprises lors de réunions internationales sur le financement du développement, et notamment à l'occasion de la conférence de Monterrey en 2002, cet objectif accepté par la quasi-totalité des bailleurs n'a pourtant été respecté à ce jour que par un nombre très restreint de pays donateurs : **on ne compte actuellement que 5 pays ayant atteint ou dépassé les 0,7%**. L'Allemagne (0,73%), le Danemark (0,73%), le Luxembourg (1,02%), la Norvège (1,11%), le Royaume-Uni (0,70%) et la Suède (1,14%).

En 2020, les États-Unis demeurent le principal donneur d'APD du CAD (35,5 milliards de dollars), suivis par l'Allemagne (28,4 milliards de dollars), le Royaume-Uni (18,6 milliards de dollars), le Japon (16,3 milliards de dollars) et la France (14,1 milliards de dollars).

2.2. Qui sont les bénéficiaires de l'aide ?

Les apports nets d'APD bilatérale (assistance technique, programmes et projets), **qui représentent un peu plus de la moitié de l'APD totale nette, ont progressé de 8% en termes réels entre 2019 et 2020.** Les contributions aux organisations multilatérales, qui représentent environ un tiers de l'APD totale, ont augmenté de 9%.

En 2020, **22% de l'APD bilatérale brute consentie par les membres du CAD l'a été sous la forme d'apports hors dons** (prêts et prises de participation), soit une augmentation par rapport au niveau des années précédentes qui se situait aux alentours de 17%. Le reste de l'APD bilatérale est fourni sous forme de dons.

S'agissant de la répartition par catégorie de revenu, les apports nets d'APD bilatérale consentis par l'ensemble des membres du CAD aux pays à faible revenu se sont établis à 25 milliards de dollars, soit une baisse de 3,5% en termes réels par rapport à 2019.

2.3. L'APD demeure résiliente en ces temps de crise

Les chiffres détaillés de l'APD pour 2020 ne seront disponibles qu'en décembre 2021, mais les financements concessionnels alloués par l'ensemble des donateurs (bilatéraux, multilatéraux et fondations privées) au secteur de la santé se sont établis en moyenne à 27 milliards de dollars par an (en termes réels) entre 2017 et 2019.

En 2019, les deux tiers de l'aide allouée au secteur de la santé ont été apportés par les États-Unis (6,5 milliards de dollars), le Fonds mondial (3,6 milliards de dollars), la Fondation Bill & Melinda Gates (2,8 milliards de dollars), l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (1,9 milliard de dollars) et le Royaume-Uni (1,8 milliard de dollars). Les programmes de santé de base ont représenté 50% de l'APD totale, les politiques en matière de population (y compris la planification familiale) 34% et d'autres programmes sanitaires (politique et gestion sanitaires, formation médicale, recherche médicale et services médicaux) 16%.

3. AU-DELÀ DES MONTANTS, ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Le retour à une tendance à la hausse de l'APD à partir des années 2000, s'est accompagné d'une attention renouvelée autour des enjeux d'efficacité.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs conférences internationales sur ce sujet ont rythmé l'agenda du développement : la conférence de Paris en 2005, suivie d'Accra en 2008, Busan en 2011, Mexico en 2014 et Nairobi en 2016.

La déclaration de Paris, adoptée en 2005, identifie ainsi les grands principes d'action devant permettre de revoir en profondeur les pratiques de l'aide et en améliorer l'efficacité ⁽⁷⁾ :

(7) Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

CONCEPTS ET CHIFFRES CLÉS

1. **Appropriation** : Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.
2. **Alignement** : Les pays donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.
3. **Harmonisation** : Les actions des pays donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective.
4. **Gestion axée sur les résultats** : Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats.
5. **Responsabilité mutuelle** : Les pays donateurs et les partenaires sont mutuellement responsables des résultats obtenus sur le front du développement.

À l'issue de la Conférence de Busan (2011), un « partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement »⁽⁸⁾ a été mis en place.

Réuni pour la première fois à Mexico en 2014, ce partenariat a vocation à faciliter les échanges entre les divers acteurs du développement et surtout suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements pris par les États.

La seconde réunion de haut niveau du partenariat s'est tenue à Nairobi en décembre 2016.

Afin de rendre l'aide au développement plus efficace, un consensus se dégage parmi les acteurs du développement autour de quelques priorités d'actions qui sont rappelées dans la déclaration finale de **la conférence de Nairobi**⁽⁹⁾. Il s'agit notamment de :

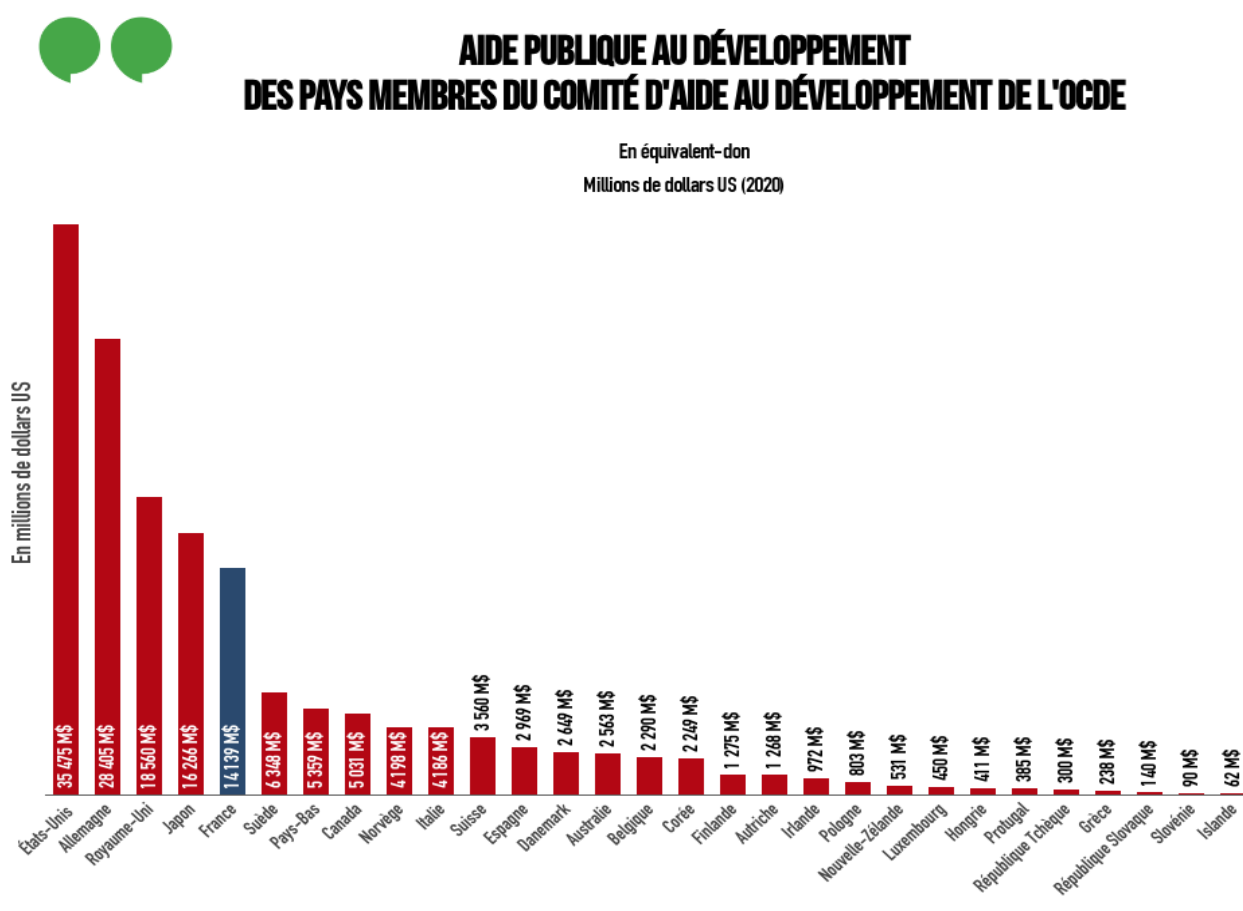
- Veiller à **une meilleure coordination** et une harmonisation efficace de toutes les sources de financement du développement afin de réaliser l'objectif d'universalité fixé par le cadre d'action des Objectifs de développement durable (ODD).
- Stimuler les capacités de **mobilisation des ressources intérieures** et lutter contre les mouvements illicites de capitaux et les paradis fiscaux.
- Intensifier les actions de **renforcement des capacités statistiques** des pays en développement afin de disposer de données de qualité nécessaires pour mesurer les progrès de la coopération.
- Associer **pleinement les femmes et les jeunes** à l'élaboration des politiques, programmes et priorités qui les concernent.

(8) <http://effectivecooperation.org/>

(9) Déclaration finale de la conférence de Nairobi

FAITS ET CHIFFRES

Montants consacrés par les pays donateurs à l'aide publique au développement



Source : OCDE (2021).

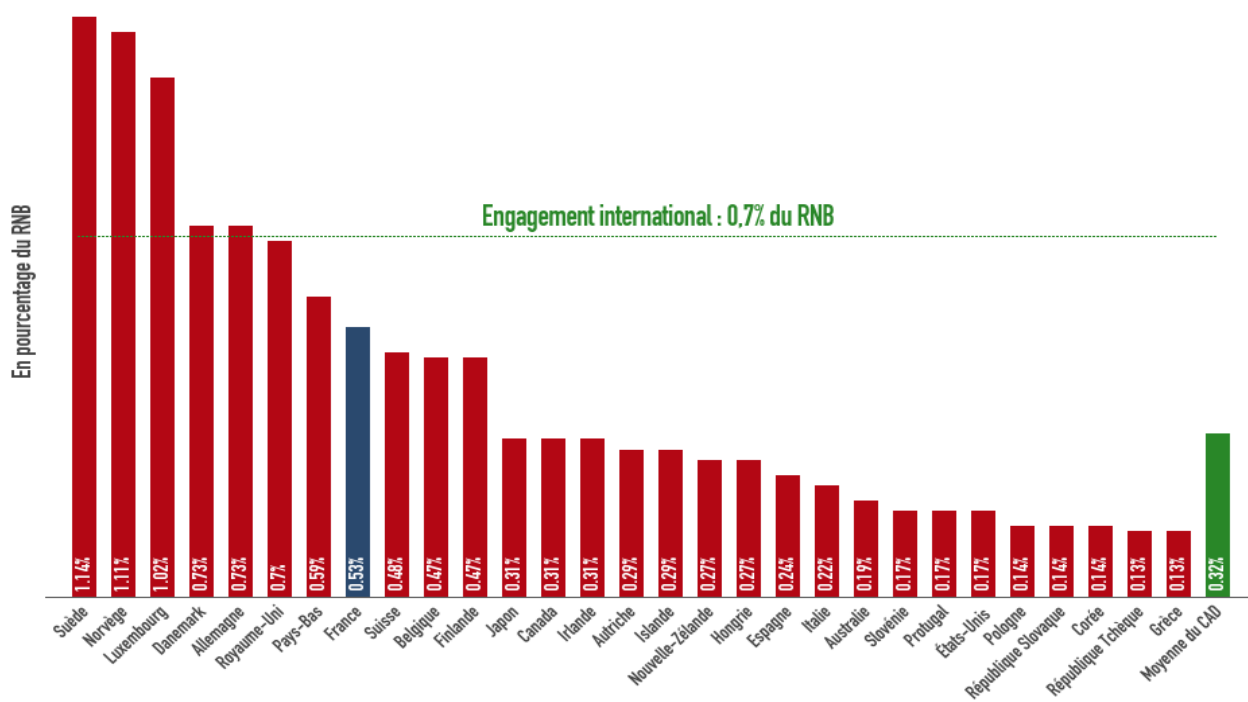
FAITS ET CHIFFRES

Parts consacrées par les pays donateurs à l'aide publique au développement



AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DES PAYS MEMBRES DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

En pourcentage du revenu national brut (2020)



Source : OCDE (2021).

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)**CONCEPTS ET CHIFFRES CLÉS**

Olivier Charnoz, Jean-Michel Severino, L'aide publique au développement, Paris, La Découverte, « Repères », 2015, 128 p.

Keeley, B. (2012), [De l'aide au développement : La lutte mondiale contre la pauvreté](#), les essentiels de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, 205 p.

OCDE (2015), [Coopération pour le développement 2014](#) : Mobiliser les ressources au service du développement, Editions OCDE, Paris, 460 p.

OCDE (2018), [Descriptif détaillé des données sur l'APD pour 2017](#).

CAD/OCDE, [Aid at a glance](#)

CAD/OCDE, [Historique de l'objectif de 0.7%](#), Journal du CAD 2002, Vol 3, No 4, pages III-11 – III-13, Révisée – juin 2010.

OCDE (2018), [Development Co-operation Report 2018, Joining Forces to Leave No One Behind](#).

OECD (2021), [Coopération pour le développement 2020: Apprendre des crises, renforcer la résilience](#), OECD Publishing, Paris,

Focus 2030

Focus 2030 est une association qui accompagne les acteurs de la solidarité internationale dans les domaines de la communication, de la mobilisation et du plaidoyer en vue de la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations unies d'ici 2030.

Notre objectif vise à mettre à l'agenda politique, médiatique et citoyen les enjeux de développement international, les inégalités mondiales et la lutte contre la pauvreté, en vue de l'adoption de politiques publiques ambitieuses, transparentes et efficaces.

Focus 2030 concentre ses actions autour de 3 pôles d'activités :

- un pôle DATA qui produit et analyse des données qualitatives et quantitatives via la réalisation de sondages d'opinion sur la solidarité internationale et la publication de faits et chiffres sur les enjeux de développement ;
- un pôle INNOVATION qui accompagne et finance des campagnes et recherches innovantes sur les Objectifs de développement durable et le financement du développement ; et
- un pôle DÉVELOPPEMENT qui réunit de manière régulière la communauté des acteurs du développement (ONG, think tanks, organisations internationales, institutions publiques) afin d'échanger et co-construire des actions communes.

Focus 2030 intervient principalement en France, en Italie et en Espagne.

Directeur de la publication : Fabrice Ferrier, Directeur de Focus 2030

NOTE D'ANALYSE

FOCUS 2030

ÉDITION AVRIL 2021

www.focus2030.org