

# Comprendre l'aide publique au développement

## Concepts et chiffres clefs

### 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 livre 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 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).

## ■ Qu'entend-on par « aide publique au développement » ?

Dans le cadre de cette note, nous nous concentrons sur le concept d'aide « publique » au développement. 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 philanthropique privée (8 milliards USD/an en moyenne sur la période 2013 - 2015)<sup>i</sup>* mobilisée le plus souvent par le biais de fondations ou d'organisations de la société civile. D'autre part *l'aide octroyée par les Etats ne faisant pas partie du 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.

### ■ Comment définir l'aide publique au développement ?

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<sup>ii</sup>.

Selon cette définition, **quatre conditions élémentaires** doivent être réunies pour que les financements alloués puissent être comptabilisés comme aide publique au développement.

1/ **Émaner d'organismes publics** (Etats, 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 Etats sont actuellement inscrits à cette liste.

3/ **Être proposés à des conditions financières favorables**. A 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.

### ■ 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 USD en moyenne par an de 2013 à 2015.

*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**, a 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<sup>iii</sup>.

- **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 et ne concerne plus que 3% de l'APD mondiale en moyenne (3,7 milliards USD en 2016).

#### ▪ 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 que 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, UE, 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 « multilatéraux ») 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<sup>iv</sup>.

## ■ L'APD en quelques chiffres

### ▪ Montant de l'APD et contributions nationales

Selon les données préliminaires de l'OCDE pour 2017, l'APD nette consentie par les membres du CAD s'élève en termes réels à **146.6 milliards USD**. Ce montant correspond à un doublement par rapport au niveau de 2000. Les Etats-Unis demeurent le premier donateur en volume (34.6 milliards USD) tandis que la France continue d'émarger au cinquième rang des contributeurs avec 11,1 milliards USD consacrés à l'APD<sup>v</sup>.

Ce volume d'APD globale ne constitue toutefois qu'un effort relativement modeste puisqu'il représente seulement **0,31% du Revenu National Brut (RNB)** des pays de l'OCDE et affiche même un léger repli par rapport au niveau de 2016 (0.32%).

### 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 »<sup>vi</sup>.

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%**. Il s'agit de la *Suède*, du *Luxembourg*, de la *Norvège*, du *Danemark* et du *Royaume-Uni*. L'Allemagne qui avait atteint l'objectif en 2016 est redescendue à 0.66% en 2017.

Depuis les années 60, la moyenne de l'effort cumulé des pays du CAD se situe bien en deçà de l'objectif de 0.7%. Elle se fixe en effet aux alentours **de 0.4% du RNB** et n'a que très peu évolué tout au long de la période.

### ■ Qui sont les bénéficiaires de l'aide ?

La tendance de ces dernières années est marquée par un recul des apports alloués aux pays les moins avancés (PMA) dont 43% de la population vit pourtant sous le seuil d'extrême pauvreté. **L'aide bilatérale en direction de ces pays a diminué de 17% entre 2011 et 2016.** Les données de 2017 sont toutefois plus encourageantes avec une hausse de 4% par rapport à l'année précédente.

Globalement, l'APD bilatérale en faveur de ce groupe de pays reste faible et s'élève en 2017 à **25,5 milliards USD**, soit seulement **un quart de l'aide** bilatérale consentie par les pays de l'OCDE.

L'Afrique Sub-saharienne constitue la première région récipiendaire avec environ 23% de l'aide, suivie de l'Asie centrale et du Sud (11,8%), le Moyen Orient et l'Afrique du Nord (10,4%) et le reste de l'Asie et de l'Océanie (9,6%). L'Europe et la région de l'Amérique Latine et des Caraïbes cumulent à elles deux un peu plus de 10% de l'APD bilatérale.

### ■ Quelle répartition sectorielle ?

Selon les chiffres du CAD<sup>vii</sup>, plus d'un tiers de l'aide des pays de l'OCDE (34%) est utilisé pour investir dans les infrastructures sociales, dont l'éducation, la santé et l'accès à l'eau.

Les infrastructures économiques (pour le transport, l'énergie et les communications notamment) constituent le deuxième secteur bénéficiant le plus de l'APD (environ 18%).

L'aide humanitaire d'urgence concentre pour sa part près de 12%.

## ■ **Au-delà des montants, accroître l'efficacité de l'APD.**

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<sup>viii</sup> :

**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.

A l'issue de la Conférence de Busan (2011), un « partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement »<sup>ix</sup> 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**<sup>x</sup>. 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 ODD.
- Stimuler les capacités de **mobilisation des ressources intérieures** et lutter contre les

mouvements illicites de capitaux et les paradis fiscaux.

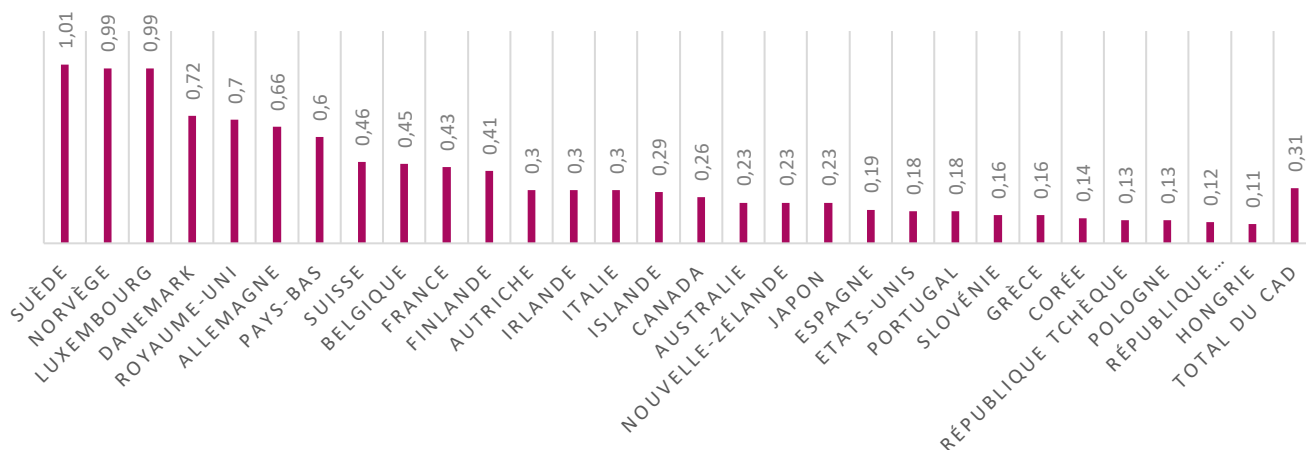
- Intensifier les actions de **renforcement des capacités statistiques** des pays en développement afin de disposer de données de qualité nécessaires pour mesurer les progrès de la coopération.
- **Associer pleinement les femmes et les jeunes** à l'élaboration des politiques, programmes et priorités qui les concernent.



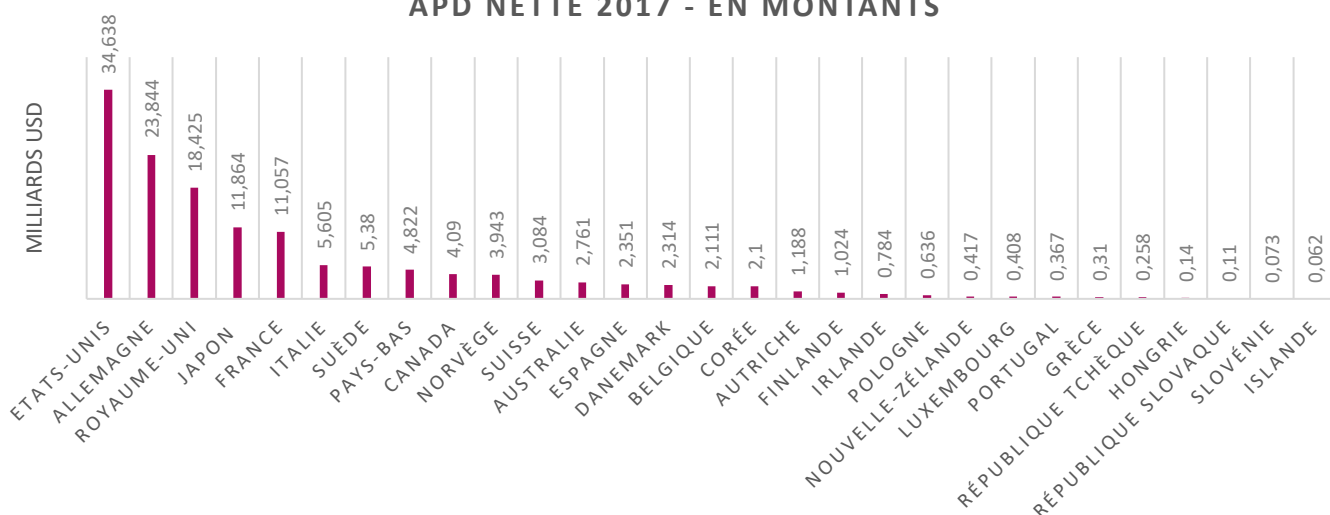
## FAITS ET CHIFFRES

### Partis et Montants consacrés par les pays donateurs à l'aide publique au développement ?

APD NETTE EN 2017 - EN % DU RNB



APD NETTE 2017 - EN MONTANTS



### A quoi sert l'aide au développement ?

- Rendre accessibles des financements à des conditions favorables pour répondre aux besoins d'investissement (infrastructures de transport, d'électricité, de communication, etc.) et au développement de politiques publiques ambitieuses (éducation, santé, agriculture, lutte contre le changement climatique).
- Permettre un financement d'urgence pour répondre aux crises humanitaires (catastrophes naturelles, conflits et crises politiques).
- Lutter contre les fléaux de demain, qui toucheront tous les pays : événements climatiques violents, conflits pour les ressources (ex : eau), propagation de pandémies, lutte contre les causes profondes de conflits et du terrorisme...

## **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

- 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*, <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm>
- 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*.

---

<sup>i</sup> OECD (2018), *Development Co-operation Report 2018*, p. 31

<sup>ii</sup> Définition de l'APD (source : CAD) :

<http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm>

<sup>iii</sup> OECD (2018), *Development Co-operation Report 2018*, p. 27

<sup>iv</sup> OECD (2018), *Development Co-operation Report 2018*, p. 30

<sup>v</sup> OCDE (2018), APD nette (indicateur). doi: 10.1787/f3ebf0f0-fr (Consulté le 20 août 2018)

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

<sup>vii</sup> <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm>

<sup>viii</sup> Pour consulter la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra : <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

<sup>ix</sup> <http://effectivecooperation.org/>

<sup>x</sup> Déclaration finale de la conférence de Nairobi : <http://www.ipu.org/splz-f/nairobi16/draft-declaration.pdf>