

Manquer à notre devoir envers les plus pauvres

Un bilan de l'APD en 2020

Note d'analyse rédigée • Mai 2021

Par Nerea Craviotto

Introduction

En avril 2019, au début de la pandémie de la Covid-19, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont annoncé qu'ils s'efforceraient de protéger les budgets de l'aide publique au développement (APD).¹ Depuis lors, les OSC ont appelé la communauté des donateurs à élever leurs ambitions en matière d'APD. Un an plus tard, alors que les impacts multiples de cette « crise qui n'arrive qu'une fois par siècle », se précisaient, les chiffres préliminaires de l'APD 2020 étaient très attendus.² Le 13 avril, ils ont finalement été publiés. Malheureusement, la réalité n'a pas été à la hauteur des attentes.

Alors que les niveaux d'APD ont augmenté, le défi reste entier de tenir la promesse vieille de 50 ans de canaliser 0,7 % du revenu national brut (RNB) vers les pays en ayant le plus besoin. Il en va de même des promesses liées aux engagements pris sur la qualité de l'aide. Comme l'a souligné à juste titre le secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría,³ « en 2020, l'APD totale ne représentait qu'environ un pour cent du montant total que les pays avaient mobilisé dans le cadre des mesures de relance économique pour répondre à la crise de la Covid-19 ». Il a également souligné qu'à l'avenir « des efforts plus grands sont nécessaires pour aider les pays en développement à distribuer des vaccins, à fournir des services hospitaliers et à soutenir les revenus et les moyens de subsistance des personnes les plus vulnérables du monde ». Si 2021 ne montre pas de changement dans les stratégies des donateurs, le message qui en résultera sera clair : une double stratégie visant à faire « tout ce qu'il faut » pour les pays développés, mais juste « tout ce que nous jugeons possible » pour les pays en développement.

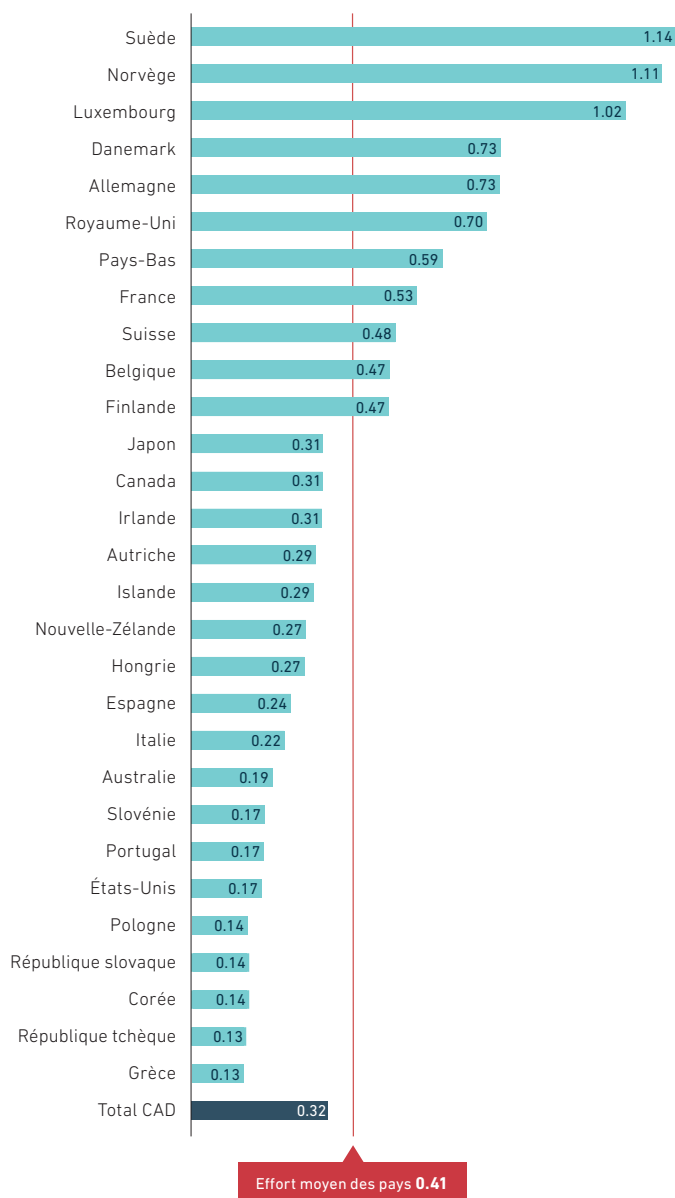
APD en augmentation mais toujours insuffisante

En 2020, les niveaux d'APD ont atteint un niveau record de 161,2 milliards de dollars américains (+3,5 % par rapport à l'année précédente). Pourtant, les 0,32 % du revenu national brut (RNB) combiné des membres du CAD que cela couvrait, représentent moins de la moitié de l'objectif de dépenses de 0,7 %, objectif de longue date basé sur une promesse faite il y a plus d'un demi-siècle.

Comme le montre le graphique 1, en 2020, seuls six membres du CAD sur 30 atteignent ou dépassent leur objectif de dépenses de 0,7 % pour l'aide au développement - le Danemark, l'Allemagne, le Luxembourg, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni. Et tandis que l'APD a augmenté dans 16 pays du CAD (avec les augmentations les plus importantes notées au Canada, en Finlande, en France, en Allemagne, en Hongrie, en Islande, en Norvège, en République slovaque, en Suède et en Suisse), ce qui est un pas dans la bonne direction, la moitié (18) des membres du CAD n'ont même pas atteint la moitié du chemin vers l'objectif de 0,7 pour cent.

De plus, l'APD a baissé dans 13 pays, les baisses les plus importantes étant enregistrées en Australie, en Grèce, en Italie, en Corée, au Luxembourg, au Portugal et au Royaume-Uni. Comme le note Oxfam,⁴ rien qu'en 2020, si les pays riches avaient tenu leurs promesses vis-à-vis de l'objectif de 0,7 %, les budgets d'aide auraient été augmentés de 190 milliards de dollars américains supplémentaires. De telles ressources auraient pu contribuer à lutter contre les niveaux plus élevés d'insécurité alimentaire et elles auraient pu renforcer l'accès aux services de santé et de protection sociale.

GRAPHIQUE 1 : APD en 2020 sur la base d'un équivalent-don - en pourcentage du RNB



Source: OECDE, 13 avril 2021

Répartition de l'APD

En 2020, l'objectif de l'APD ciblant les pays les plus pauvres n'a pas encore été atteint. Les flux nets d'APD bilatérale des membres du CAD vers les pays à faible revenu ont chuté de 3,5 % par rapport à 2019, avec 25 milliards de dollars américains acheminés vers les pays en ayant le plus besoin. Cette baisse va à l'encontre des estimations du FMI selon lesquelles les pays à faible revenu auraient besoin de déployer environ 200 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années pour continuer à répondre à la pandémie et 250 milliards de dollars supplémentaires pour accélérer la reprise économique.⁵

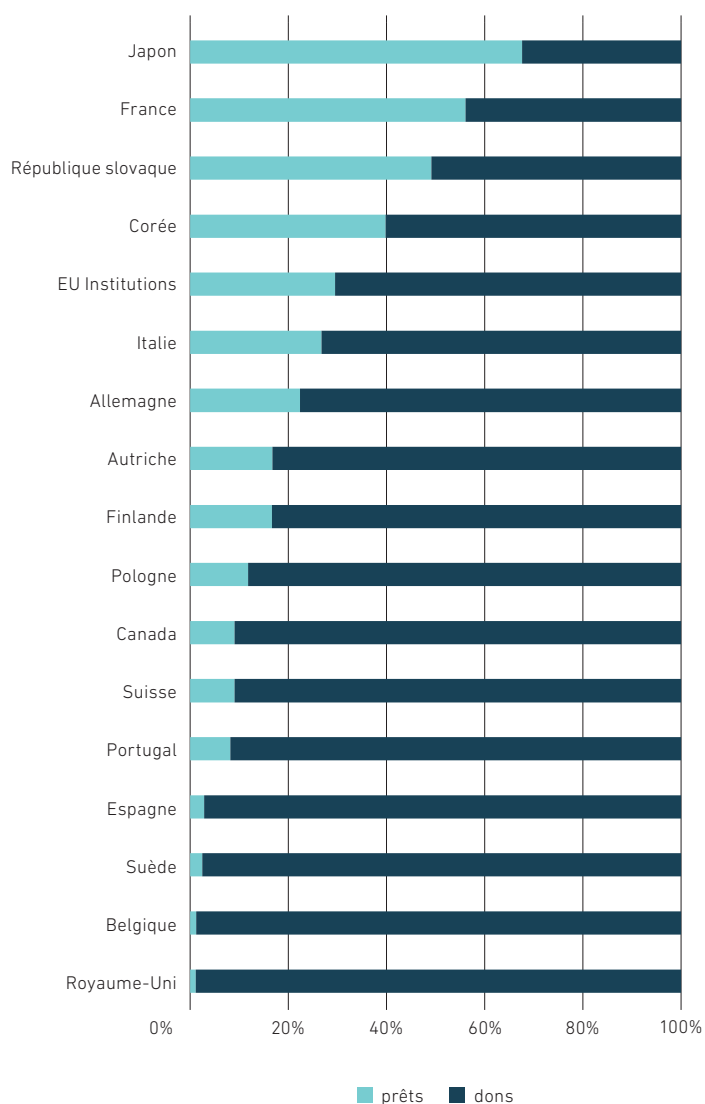
En revanche, les flux nets d'APD vers les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ont augmenté de 36,1 % (à 18 milliards de dollars américains) et les flux nets d'APD vers les pays à revenu élevé ont plus que triplé (passant de 76 millions à 372 millions de US\$). Bien que les flux nets d'APD bilatérale vers les pays les moins avancés (PMA) aient augmenté de 1,8 % (de 33 milliards de dollars américains en 2019 à 34 milliards en 2020), ces flux ne représentaient que 0,07 % du RNB des pays du CAD - loin de l'objectif de dépenses spécifique de 0,15-0,20 pour les PMA que les donateurs se sont engagés à atteindre au début des années 80.⁶ Et, s'il est clair qu'une part importante des personnes vivant dans la pauvreté vit dans des pays à revenu intermédiaire, ces chiffres soulèvent des questions sur les stratégies actuelles des donateurs.

La qualité de l'APD doit également être améliorée

Un deuxième défi consiste à améliorer la qualité de l'APD. Selon Eurodad, les questions clés à l'ordre du jour concernant la qualité de l'APD concernent l'augmentation des prêts par rapport aux dons, le détournement de l'APD vers les instruments du secteur privé⁷ (ISP), l'allègement de la dette⁹ et les principes d'efficacité du développement.

En 2020, la hausse de l'APD a été en partie affectée par une augmentation des prêts de certains donateurs, notamment la France, l'Allemagne et le Japon (il y en a eu d'autres aussi). En 2020, une APD bilatérale brute équivalant à 22 % a été acheminée sous forme de prêts et de prises de participation, contre environ 17 % les années précédentes. Ces dernières années, les donateurs ont privilégié les prêts, tandis que le niveau de concessionnalité¹⁰ a considérablement diminué depuis les conséquences de la crise de 2009.¹¹ Comme le montre le graphique 2, en 2020, pour certains donateurs, la part des prêts par rapport aux dons était égale ou supérieure à 50 % de leur aide bilatérale brute - c'est le cas du Japon, de la France et de la République slovaque. Cette évolution n'a pas épargné les PMA, contrairement aux recommandations de longue date stipulant que l'APD aux PMA devrait essentiellement prendre la forme de dons.¹²

GRAPHIQUE 2 : Part des dons bilatéraux bruts pour les prêts accordés aux membres du CAD

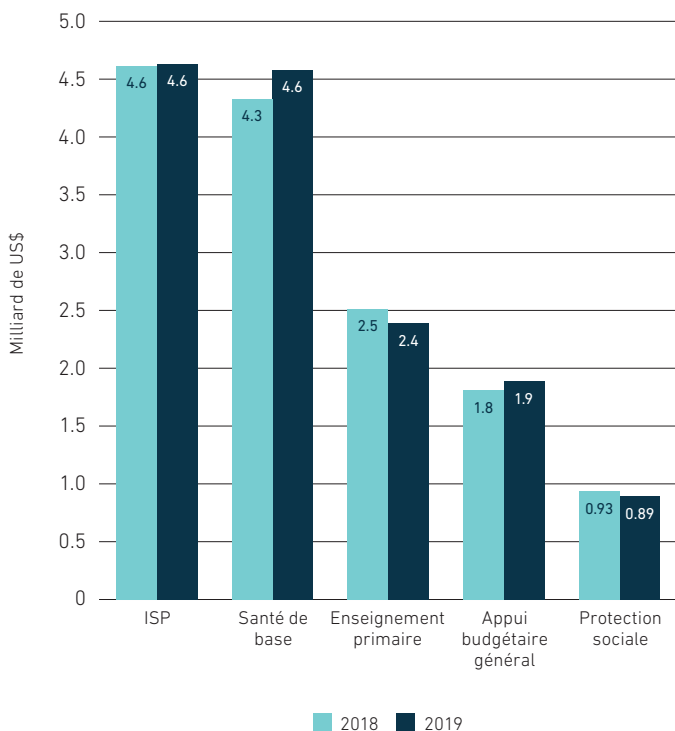


Source, OECDE, 13 avril 2021

Bien que certains donateurs du CAD soutiennent que les prêts en tant qu'instrument de coopération au développement soient aussi efficaces que les dons, ils ne prennent pas forcément en compte l'impact de ces prêts concessionnels sur la viabilité de la dette du pays, encore accentué par la pandémie de la Covid-19 et les crises connexes. Ils peuvent également ne pas tenir compte du manque d'appropriation d'un pays partenaire au moment de négocier les instruments de développement les mieux adaptés pour leur pays, notamment pour les conditions des prêts. Le dernier rapport d'étape¹³ du Partenariat mondial pour une coopération efficace pour le développement - le principal véhicule multipartite pour favoriser l'efficacité du développement - a montré que les donateurs ne parviennent pas à faire des progrès substantiels dans leurs engagements visant à rendre l'APD plus efficace, notamment en ce qui concerne l'appropriation par les pays.

À la suite des dispositions provisoires¹⁴ en matière de déclaration des ISP convenues en 2018, l'APD acheminée par le biais d'instruments du secteur privé (ISP) a légèrement diminué (0,38%) par rapport à 2019, avec 3,18 milliards de dollars américains déclarés comme ISP en 2020, ce qui représente 0,02% de l'APD totale. Cela comprenait 1,32 milliard de US\$ distribués selon l'approche institutionnelle (véhicules ISP, tels que les institutions de financement du développement) et 1,86 milliard de US\$ distribués selon l'approche instrumentale (par exemple, sous la forme de prêts nets et de prises de participation à des entreprises privées opérant dans des pays éligibles à l'APD).

Bien que certains puissent penser que ces chiffres semblent plutôt faibles, l'échelle est significative par rapport aux allocations à des fins ou à des secteurs spécifiques.¹⁵ Bien que les données d'APD 2020 disponibles ne permettent pas encore ce calcul, la base des chiffres d'APD pour 2018 et 2019 permet de tirer la sonnette d'alarme, surtout dans le contexte actuel. L'APD ISP brute en 2018 et 2019 (4,6 milliards de dollars américains) était supérieure au montant de l'APD bilatérale brute que les membres du CAD avaient dépensé pour la santé de base (4,3 milliards de dollars américains) en 2018, et à peu près égale en 2019, et elle représentait environ cinq fois l'APD bilatérale du CAD dépensée en 2018 et 2019 pour la protection sociale (respectivement 934 millions et 891 millions de US\$) - deux secteurs clés au lendemain de la pandémie de la Covid-19.¹⁶

Graphique 3 : Contextualiser l'échelle de l'APD ISP

Source : CAD de l'OCDE - Données NCD (CRS) extraites le 25 janvier 2021. Remarque : toutes les données concernent 2018 et 2019, décaissements bruts d'APD bilatérale des membres du CAD.

De plus, comme le montre le rapport d'Eurodad « Il est temps d'agir¹⁷ » à partir de l'évaluation des données d'APD de 2018 et 2019, la pratique jusqu'à présent indique que la grande majorité de l'APD dans le cadre des ISP va aux pays à revenu intermédiaire et que peu d'informations sont disponibles en terme d'impact sur le développement. Une fois que les données complètes de l'APD 2020 seront disponibles vers la fin de 2021, une évaluation détaillée des données de l'APD ISP pour 2021 sera également possible. L'utilisation des ISP a soulevé de nombreuses questions au sein des organisations de la société civile¹⁸ concernant leur capacité à cibler ceux qui en ont le plus besoin et, par conséquent, le détournement des maigres ressources de l'APD qui n'arrivent pas là où elles auraient le plus d'impact.

L'augmentation des chiffres de l'APD en 2020 a également été affectée par l'augmentation de l'allègement de la dette de 149 milliards de dollars américains en 2019 à 541 milliards en 2020, probablement expliquée par l'introduction des nouvelles mesures de déclaration¹⁹ pour l'allègement de la dette dans le système d'équivalent-don, qui ont été approuvées par l'OCDE-CAD en juillet 2020. Aujourd'hui, l'allègement de la dette ne représente que 0,34 % de l'APD (il était de 0,1 % en 2019), mais cela devrait augmenter dans les années à venir en raison non seulement du contexte de l'après Covid-19, mais aussi de l'incitation²⁰ que les nouvelles règles d'allègement de la dette de l'APD créent pour que les donateurs se rapprochent de leurs objectifs.

La voie à suivre

Avant la pandémie de la Covid-19, les efforts collectifs pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) étaient déjà insuffisants. Alors que les pays en développement sont touchés par de nouvelles vagues de la pandémie de la Covid-19, l'APD peut et doit jouer un rôle crucial dans la lutte contre les impacts de la crise du coronavirus et continuer à soutenir une reprise centrée sur les droits humains, l'égalité des genres et une transition juste.

Les projections d'APD pour 2021 sont encore incertaines, car les économies riches du monde entier sont toujours sur la voie de la reprise, tout comme leur RNB, qui fixe pour de nombreux pays donateurs leurs niveaux d'APD. Pourtant, comme l'a déclaré l'Overseas Development Institute,²¹ « de nombreux gouvernements, en particulier en Afrique et en Asie, disposent d'un ensemble restreint d'options de financement pour faire face à l'urgence sanitaire et soutenir les plans de relance budgétaire nécessaires. Ces pays ne peuvent pas emprunter sur les marchés internationaux des capitaux à des taux raisonnables, en raison de leur mauvaise cote de crédit, et ils ne peuvent pas imprimer de devises pour éviter les pics d'inflation ». De plus, leur capacité à mobiliser des ressources au niveau national est également limitée par l'évasion fiscale internationale des entreprises, qui coûte aux pays du monde entier des centaines de milliards de dollars chaque année. Cela fait de l'aide au développement l'une des rares options de financement dont disposent les pays en développement pour répondre aux besoins actuels et futurs sur le terrain. Et ces besoins ne peuvent pas attendre que la situation économique s'améliore dans les pays riches, c'est maintenant l'heure de la solidarité entre les pays, et notamment des pays riches vers les plus pauvres.

En 2021, une augmentation substantielle et immédiate des niveaux d'APD doit être la priorité absolue pour garantir la même possibilité de reprise à travers le monde et la réalisation de l'Agenda 2030 en temps voulu, sinon nous risquons de pousser les pays les plus pauvres dans une autre décennie perdue pour le développement.²² Il convient également d'accorder une attention particulière aux aspects liés à la qualité de l'aide et aux progrès accomplis pour respecter les engagements visant à rendre l'APD plus efficace.

Ces dernières années ont vu beaucoup de discussions au sein du CAD de l'OCDE²³ sur ce qui peut et ne peut pas être compté comme APD et comment comptabiliser, ce qui a été très influencé par l'intérêt de certains donateurs clés pour atteindre l'objectif de 0,7 APD/RNB. Ces discussions ont abouti à un certain nombre d'accords temporaires²⁴ et permanents²⁵ qui ont contribué à compromettre la crédibilité, l'intégrité et la solide réputation des statistiques du CAD. Actuellement, les membres du CAD sont occupés à discuter des dépenses liées à la Covid-19 qui pourraient être déclarées comme APD, ce qui pourrait facilement conduire à l'émergence de nouvelles formes de dépenses dans le pays donateur.

Dans ce contexte, la communauté du CAD devrait envisager la nécessité d'un examen externe de l'ensemble du processus de modernisation de l'APD et de son impact sur le volume et la qualité de l'APD, notamment l'examen de l'élargissement du concept de l'APD, sa définition et les règles de notification associées. Le monde traverse une crise sans précédent à multiples facettes avec la pandémie de la Covid-19, qui frappe particulièrement durement les pays en développement. Les données de la Banque mondiale (BM), en janvier 2021, ont estimé que le nombre de personnes qui seraient poussées dans la pauvreté en raison de la Covid-19 pourrait se situer entre 143 et 163 millions. Le moment est maintenant venu pour les membres du CAD de s'assurer que l'APD est canalisée à travers les meilleurs instruments et mécanismes possibles et de faire preuve de la plus grande ambition en terme de volume et de qualité, pour garantir que les besoins des personnes les plus pauvres et les plus marginalisées restent au cœur des allocations.

Notes

- 1 OCDE (2020). "Lutter contre le coronavirus - Contribuer à l'effort mondial". Disponible ici.
- 2 CAD de l'OCDE (2021). "Les dépenses liées à la COVID-19 ont contribué à porter l'aide extérieure à un niveau record en 2020, mais davantage d'efforts sont nécessaires". Disponible ici.
- 3 Ibid.
- 4 Oxfam International (2021). "Légère augmentation de l'aide qui n'est qu'une goutte dans l'océan pour lutter contre la crise de la Covid-19". Disponible ici.
- 5 FMI (2021). "Le conseil d'administration de FMI discute des développements et des perspectives macroéconomiques dans les pays à faible revenu - 2021". Disponible ici.
- 6 ONU – Portail PMA. "Engagements et conditions spéciales pour l'APD aux PMA". Disponible ici.
- 7 Les instruments du secteur privé sont des instruments de financement que les fournisseurs d'APD peuvent utiliser pour effectuer des investissements directs dans des entreprises privées ou dans des « véhicules ISP » - tels que les institutions de financement du développement (IFD), les fonds d'investissement ou d'autres véhicules à usage spécial - qui à leur tour investissent dans des entités privées (par exemple des entreprises ou des fonds d'investissement) dans les pays en développement. Ils peuvent consister en des prêts à des entités du secteur privé, des investissements en fonds propres, des instruments de financement mezzanine (tels que des prêts subordonnés, des actions privilégiées et des dettes/actions convertibles) et des garanties. Les apports en capital aux IFD sont également considérés comme des ISP - qu'ils soient fournies sous forme de dons ou de prises de participation.
- 8 Caio, C. et Craviotto, N. (2020) "Opinion : ce que les nouvelles données sur les instruments du secteur privé ne nous disent pas". Disponible ici.
- 9 Van de Poel, J. (2020) "Réponse d'Eurodad à l'accord du CAD sur la déclaration de l'allègement de la dette en tant qu'APD". Disponible ici.
- 10 Le degré d'« indulgence » d'un crédit reflétant l'avantage pour l'emprunteur par rapport à un prêt au taux du marché.
- 11 CNUCED (2019). "Rapport sur les pays les moins avancés 2019". Disponible ici.
- 12 OCDE (2021). "Recommandation sur les conditions de l'aide et des instruments juridiques de l'OCDE". Disponible ici.
- 13 PMCED (2019). "Gros titres du rapport d'étape 2019" Disponible ici.
- 14 OCDE (2018). "Mesures de déclaration pour les instruments du secteur privé." Disponible ici.
- 15 Caio, C. et Craviotto, N. (2021). "Il est temps d'agir : comment les instruments du secteur privé compromettent les budgets d'aide". Disponible ici.
- 16 Ibid. 11.
- 17 Ibid. 11.
- 18 Meeks, P. (2019). "Pourquoi 2019 est une année décisive pour l'aide internationale". Disponible ici.
- 19 OECD (2020). "Déclaration d'allègement de dette dans le système d'équivalent-don". Disponible ici.
- 20 Van de Poel, J. (2020). "Réponse d'Eurodad à l'accord du CAD sur la déclaration de l'allègement de la dette en tant qu'APD". Disponible ici.
- 21 Carson, L. et al. (2021). "Perspectives d'aide en temps de crise". Disponible ici.
- 22 ONU (2021). "Une pandémie menace d'une décennie perdue pour le développement, révèle un rapport de l'ONU". Disponible ici.
- 23 OCDE. "Modernisation du système statistique du CAD". Disponible ici.
- 24 OCDE (2020). "Déclaration d'allègement de dette dans le système d'équivalent-don". Disponible ici.
- 25 OCDE (2018). "Méthodes de déclaration pour les instruments du secteur privé". Disponible ici.

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Brussels Belgium
+32 (0) 2 894 4640
assistant@eurodad.org
www.eurodad.org