

Note Thématique



AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Pourquoi ce document et de quoi s'agit-il?

Le moment est venu pour les organisations de la société civile (OSC) et les mouvements sociaux du monde entier de s'unir derrière un appel fort pour une transformation systémique de l'architecture financière mondiale et de la division mondiale du travail, en vue d'une reprise post-COVID-19 juste, écologiste et féministe. Et l'ONU, seule institution mondiale mandatée pour relever les défis économiques et sociaux où les pays en développement sont sur un pied d'égalité, est le lieu pour accomplir ceci. C'est là qu'intervient le processus de financement du développement (FdD) des Nations unies, un espace qui permet de faire avancer les changements systémiques dont nous avons besoin de toute urgence.

Ce document qui traite de l'aide publique au développement fait partie d'une boite à outils plus générale en cours de création qui nous présente le processus FdD et le rôle qu'y joue le Mécanisme FdD de la société civile pour aider les organisations de la société civile et les mouvements sociaux à se frayer un chemin dans le processus FdD, les domaines interdépendants et les enjeux. Dans ce document, nous explorons les défis relatifs aux flux de l'APD et à leur efficacité à soutenir les besoins en développement des pays du Sud. Nous soulignons également plusieurs recommandations que les gouvernements peuvent appliquer pour s'assurer que les engagements sur l'APD sont tenus et pour contribuer au développement de manière efficace.

Encadré 1. Le Mécanisme Financement du développement de la société civile

Le Mécanisme FdD SC est l'organe de coordination de la société civile pour l'engagement collectif dans le processus FdD des Nations unies. Le groupe est actif dans sa forme actuelle (liste de distribution GSEG – Global Social Economy Group) depuis la conférence de Doha de suivi sur le financement du développement en 2008, bien que la plupart de ses membres soient actifs depuis la conférence FdD de Monterrey en 2002. Il s'agit d'une liste virtuelle ouverte incluant plusieurs centaines d'organisations et de réseaux de diverses régions et circonscriptions du monde. L'objectif principal du Mécanisme FdD SC est de veiller à ce que la société civile puisse parler d'une seule voix collective.

Pour rejoindre le Mécanisme FdD SC, veuillez remplir le questionnaire Google situé ici : csoforffd.org/join-thecso-ffd-group

Les défis

L'aide publique au développement (APD) reste importante pour atteindre les objectifs de développement durable de certains pays en développement, en particulier les pays les moins avancés. Les pays en développement sont encore sous le choc de la pandémie de COVID-19 et doivent faire face à des défis supplémentaires tels que l'augmentation des niveaux d'endettement, la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires résultant de la guerre russe contre l'Ukraine, et la crise climatique en cours. L'APD joue un rôle important dans ce contexte en aidant les pays en développement à relever les défis des effets cumulés des multiples crises qui non seulement ont entrainé des revers dans la réalisation du développement durable,1 mais qui menacent également les efforts visant à éviter le chaos climatique et une juste reprise après la pandémie.

Encadré 2. Qu'est-ce que l'APD?

L'aide publique au développement (APD) est une aide ou un financement officiel accordé aux pays en développement par des gouvernements pour promouvoir et mettre en œuvre le développement.² Au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'APD est fournie par le Comité d'aide au développement (CAD), qui compte 31 membres, plus l'Union européenne (voir Encadré 3 au sujet de l'OCDE et du CAD). Le CAD a fixé les critères suivants pour qu'une aide soit considérée comme de l'APD : l'objectif principal doit être le bienêtre et le développement économique des pays en développement et l'aide doit être accordée à des conditions de faveur, sous forme de subventions ou de prêts à taux réduit.3 L'APD peut prendre la forme de subventions, qui sont des ressources financières ne nécessitant pas de remboursement, ou de prêts bonifiés, qui nécessitent un remboursement avec intérêt, mais à des taux concessionnels inférieurs aux taux du marché.

L'émergence de l'APD remonte au plan Marshall de reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. En 1970, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a adopté une résolution visant à porter l'APD à 0,7 % du PNB des pays donateurs d'ici à 1975 et, en tout état de cause, au plus tard en 1980.

L'opinion dominante à l'époque était que le développement se produirait naturellement dans les pays à faible revenu grâce à une injection de capitaux initiaux combinée à la fourniture et à l'enseignement des compétences techniques nécessaires pour se développer. Toutefois, les théories sur la meilleure façon de fournir et de mettre en œuvre les initiatives d'APD ont changé et évolué au fil du temps en fonction des climats politiques et économiques nationaux et internationaux. Pendant le processus de mondialisation, l'APD est devenue un outil de promotion du consensus de Washington qui adhérait à la libéralisation du commerce, à l'ouverture des investissements de l'industrie nationale aux forces du marché libre, à la privatisation et à la dérèglementation.⁴ L'aide devait être décaissée de manière efficace dans le but d'atteindre des objectifs de développement. Les mouvements et la société civile ont lutté contre l'APD néolibérale et ont fait pression en faveur d'un agenda pour l'efficacité du développement, dans lequel la fourniture d'APD est guidée par une approche fondée sur les droits.

L'APD fournit un financement de concession qui permet aux gouvernements des pays en développement de dépenser pour le développement et les infrastructures sociales publiques. Il est également important de souligner que, plus qu'une simple mobilisation de fonds, l'APD est, et doit être considérée comme un outil de justice redistributive, par lequel la richesse acquise par les pays riches grâce à la colonisation et à l'exploitation par le biais de politiques néolibérales est réacheminée vers les pays en développement.⁵ En tant qu'outil de justice, l'APD devrait contribuer à la correction des erreurs du passé et à éliminer la pauvreté et l'inégalité. Pourtant, les membres du CAD, qui considèrent autrement l'APD, ont des pratiques qui font apparaitre de nombreux défis, notamment par le maintien du statuquo qui, en premier lieu, produit et enracine la pauvreté et l'inégalité que l'aide est censée aider à combattre.

Les engagements non respectés des pays donateurs

Lors de l'Assemblée générale des Nations unies (AG) de 1970, les pays membres ont adopté la résolution issue des résultats de la Commission Pearson de la Banque mondiale, qui recommandait que l'aide soit portée à 0,7 % du PNB des pays donateurs d'ici à 1975, et au plus tard en 1980. Depuis, la majorité des membres du CAD n'a pas respecté cet engagement en n'allouant pas de montant suffisant à l'APD ou en gonflant les niveaux d'APD déclarés.

Les données sur l'APD publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁶ pour 2022 montrent que les niveaux d'aide ont continué à augmenter depuis 2019 (voir Figure 1). Selon l'OCDE, l'augmentation des niveaux d'aide en 2022 est principalement due aux couts des réfugiés chez les pays donateurs ainsi qu'à l'APD nette en faveur de l'Ukraine. Malgré l'augmentation des niveaux d'APD, ces montants ne sont pas suffisants pour respecter l'engagement de 0,7 % du RNB des pays donateurs. La promesse a été rompue à de nombreuses reprises par la majorité des pays membres du CAD depuis les années 1970, avec des niveaux d'APD stagnant à une moyenne de 0,3 % de leur RNB8 (voir Figure 2). En 2022, seuls le Danemark, l'Allemagne, le Luxembourg, la Norvège et la Suède ont été en mesure d'atteindre l'objectif de 0,7 % (voir Figure 2).9

Encadré 3. Qu'est-ce que l'OCDE ? Qu'est-ce que le CAD ?

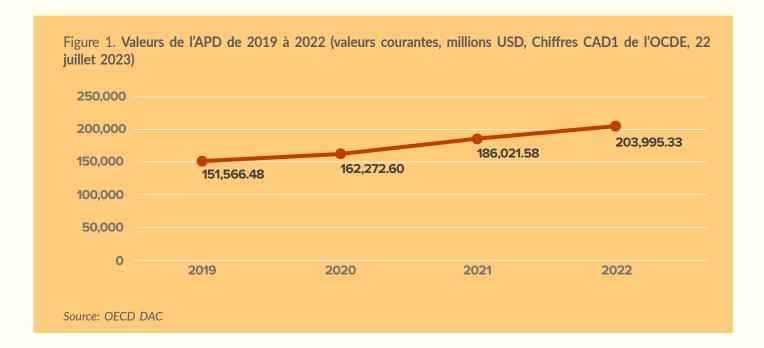
L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été créée en 1961 pour permettre aux gouvernements de partager leurs expériences et de rechercher des solutions à des problèmes économiques et sociaux communs. Aujourd'hui, une cinquantaine de pays industrialisés ou émergents ont rejoint l'OCDE en tant que membres ou adhérents. L'OCDE agit au nom de ses membres et en collaboration avec eux, dans le but prétendu de « promouvoir les politiques qui amélioreront le bienêtre économique et social partout dans le monde ». Dans la pratique, l'OCDE promeut les politiques de libre échange et le commerce.

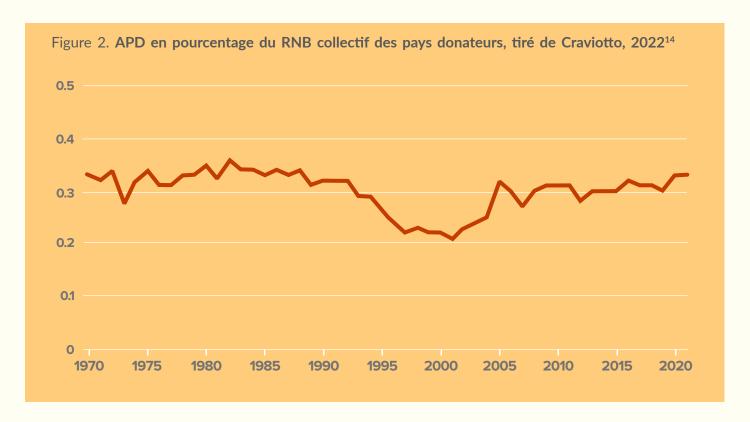
Le Comité d'aide au développement (CAD) est un forum pour fournisseurs bilatéraux de coopération au développement. Son principal objectif est de promouvoir la coopération au développement et autres politiques visant à contribuer au développement durable. Le comité suit les flux de financement du développement, examine et fournit des orientations sur les politiques de coopération au développement, encourage le partage des bonnes pratiques et contribue à façonner l'architecture mondiale du développement. Chaque année, le CAD publie des données sur un grand nombre des plus grands fournisseurs d'aide, y compris ses 31 membres. Il fournit également des conseils sur les méthodes de notification de l'APD, notamment sur la manière dont l'APD peut être notifiée et sur ce qui peut être notifié comme étant de l'APD.

Source : OECD Watch. https://www.oecdwatch.org/oecd-ncps/about-the-oecd/

Outre le fait qu'elle ne respecte pas l'engagement de consacrer à l'APD 0,7 % du RNB des pays donateurs, les montants rapportés par l'OCDE sont considérablement exagérés. Ses rapports sur l'APD incluent les couts recyclés des réfugiés dans les pays membres ainsi que l'allègement de la dette, ce qui n'ajoute en rien aux montants réels des flux d'aide utilisables dans les pays en développement. Si l'on déduit les couts liés aux réfugiés dans les pays membres, l'APD n'a augmenté en termes réels que de 4,6 % par rapport à 2021.¹¹0 En déduisant encore les dons recyclés des vaccins contre le COVID-19 et l'allègement net de la dette, on constate que les chiffres de l'APD déclarée sont gonflés de 30,9 milliards USD, soit près de 15 % de l'APD totale en 2022.¹¹1

Même le financement climatique mobilisé par les pays donateurs est à la fois insuffisant et gonflé. Selon l'OCDE, le financement de la lutte contre le changement climatique en 2020 n'a atteint que 83,3 milliards USD, soit 16,7 milliards USD de moins que l'engagement de 100 milliards USD pris par les pays membres du CAD.¹² Selon Oxfam, les chiffres du financement de la lutte contre le changement climatique sont très probablement gonflés par les déclarations de prêts et de couts de projets qui n'ont pas grand-chose à voir avec l'adaptation au climat et l'atténuation de ses effets. Au lieu de fournir des financements nouveaux et de volumes plus importants, ces flux ne sont que des fonds réétiquetés qui sont rapportés en tant qu'engagements à l'APD.¹³





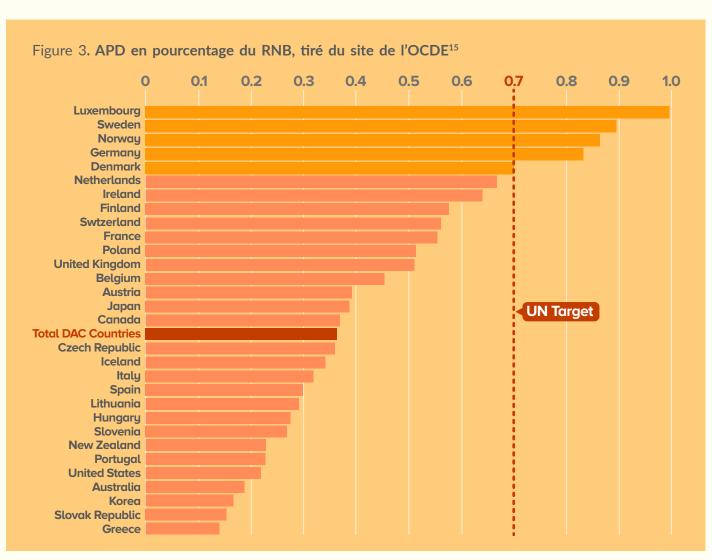


Table 1. Composition de l'APD (en valeurs constantes 2021, millions USD)

	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
Subventions bilatérales	105,040.95	63.8%	104,097.03	62.9%	105,214.89	61.1%	114,410.95	61.5%	137,615.95	65.1%
Prêts bilatéraux	9,369.95	5.7%	10,108.15	6.1%	12,635.66	7.3%	12,053.27	6.5%	16,398.49	7.8%
Multilatéral	47,420.11	28.8%	47,013.15	28.4%	49,426.21	28.7%	54,468.37	29.3%	54,452.99	25.8%
Instruments du secteur privé	2,688.05	1.6%	4,209.05	2.5%	4,259.52	2.5%	4,537.01	2.4%	2728.61982	1.3%
Allègement de la dette	-	-	-	-	780.60	0.5%	551.98	0.3%	123.67	0.1%

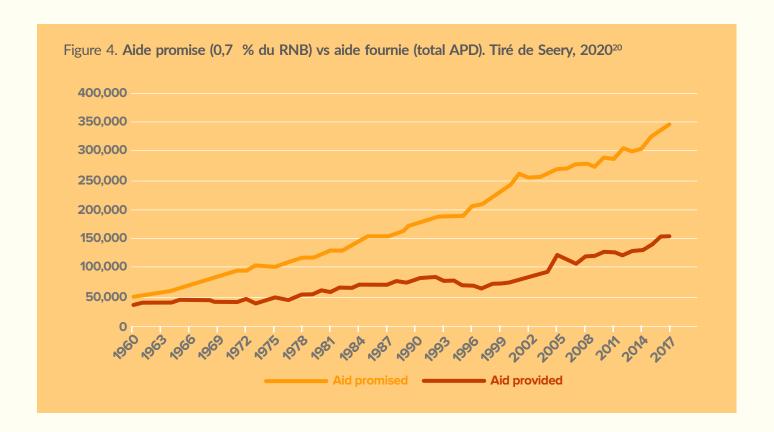
Fuente: Estadísticas de la OCDE CAD1 (22 de julio de 2023)

Encadré 3. Quelle est la « dette » des pays membres du CAD en termes d'APD ?

Depuis 50 ans que les pays donateurs ont pris l'engagement d'allouer 0,7 % de leur RNB à l'ADP, la plupart d'entre eux n'ont pas tenu leur promesse. Combien les pays membres du CAD doivent-ils aux pays à faible revenu en termes d'APD ?

Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les pays en développement auraient reçu 2 000 milliards USD d'APD supplémentaires au cours des dix années qui ont suivi la crise financière si l'engagement de 0,7 % avait été respecté. Oxfam estime pour sa part qu'entre 1970 et 2021 plus de 6 500 milliards USD d'APD n'a pas été fournis par les pays donateurs. ¹⁶ Oxfam ajoute qu'« il s'agit d'une dette substantielle envers les populations les plus pauvres du monde, et qu'elle est neuf fois supérieure à l'encours de la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne à la fin de 2019 (625 milliards USD) ». ¹⁷

Une volonté politique de la part des pays donateurs est nécessaire pour payer cette dette d'APD qui, selon les estimations de la CNUCED, pourrait couvrir près de la moitié des 3,3 à 4,5 000 milliards USD de financement par an qui doivent être mobilisés pour réaliser l'Agenda 2030 pour le développement durable, si elle était mise à disposition. Cette somme représente également six fois le manque de financement nécessaire de 330,1 milliards USD pour réaliser les ODD liés au développement économique, à la pauvreté, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et à la biodiversité dans les pays les moins avancés (PMA). PMA.



Une préférence accrue pour les prêts plutôt qu'aux subventions

La quantité d'aide au développement ainsi que son impact sur le développement sont également influencés par les montants substantiels des prêts inclus dans ce qui est déclaré comme étant de l'APD. Entre 2018 et 2022, les prêts souverains bilatéraux ont augmenté à la fois en termes réels et en part de la composition totale de l'APD (voir Tableaux 1 et 2).

La France, le Japon et la Corée du Sud sont les trois pays qui ont fourni les parts les plus élevées de l'APD bilatérale sous forme de prêts souverains.²¹ Les prêts souverains des institutions de l'UE ont quant à eux plus que doublé (+110 %) et représentent près d'un quart de son APD bilatérale.²² Les prêts souverains bilatéraux aux pays en développement ont augmenté entre 2018 et 2021 (voir Tableau 3).

L'augmentation des prêts en tant qu'APD est une tendance inquiétante dans le contexte de pressions croissantes sur les budgets publics, alors que les pays se remettent des effets du COVID-19 et des impacts de la guerre entre la Russie et l'Ukraine.²³ En particulier pour les pays les moins avancés (PMA) et les autres pays à faible revenu (APFR), qui sont soit au bord, soit déjà au milieu d'une crise de la dette, ces prêts ne font pas qu'alourdir les portefeuilles de dettes, ils réduisent également la capacité de ces pays à dépenser pour leurs services sociaux. En juin 2023, onze pays étaient déjà en situation de surendettement, tandis que 51 présentaient un risque modéré ou élevé de surendettement.24

Table 2. Part des prêts et subventions souverains dans l'APD bilatérale (en valeurs constantes 2021, millions USD)

	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
APD bilatérale totale	117,349.27	100%	118,518.92	100%	122,890.12	100%	131,553.21	100%	156,866.73	100%
Subventions bilatérales	105,040.95	89.5%	104,097.03	87.8%	105,214.89	85.6%	114,410.95	87.0%	137,615.95	87.7%
Équivalents subventions des prêts bilatéraux	.,	8.0%	10,108.15	8.5%	12,635.66	10.3%	12,053.27	9.2%	16,398.49	10.5%

Sources : OECD Stat DAC 1 (à la date du 22/07/2023)

Table 3. Prêts bilatéraux souverains aux pays en développement (en valeurs constantes 2021, millions USD)

	2018	2019	2020	2021	Augmentation en % de 2018 à 2021
Pays les moins avancés et autres pays à faible revenu	2,227.77	2,529.63	3,434.89	3,080.76	38.3%
Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	5,575.62	6,299.88	6,680.99	7,228.26	29.6%
Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	1,368.15	1,115.39	1,999.75	1,537.61	12.4%

Détournement de l'APD pour soutenir des acteurs motivés par le profit

Alors que les niveaux d'APD sont déjà inférieurs aux engagements pris, ces ressources limitées sont par ailleurs détournées des objectifs de développement par des acteurs motivés par le profit. Les deux principaux moyens utilisés à cette fin sont les instruments du secteur privé et les financements mixtes.

Instruments du secteur privé

L'APD acheminée par le biais d'instruments du secteur privé (ISP) représente toujours un faible pourcentage de l'APD totale entre 2018 et 2022 (Tableau 1), mais en termes réels, le montant a augmenté entre 2018 et 2021. Les données pour 2022 sont encore préliminaires et seront finalisées pour la fin de l'année 2023.

Encadré 5. Que sont les Instruments du secteur privé (ISP) ?

Les ISP sont des instruments de financement que les membres du CAD peuvent utiliser pour réaliser des investissements directs dans des entreprises privées ou dans des « mécanismes utilisant des ISP » - tels que des institutions financières de développement (IFD), des fonds d'investissement ou d'autres structures ad hoc - qui investissent à leur tour dans des entités privées (par exemple des entreprises ou des fonds d'investissement) dans les pays en développement. Ils consistent en des prêts à des entités du secteur privé, des prises de participation, des instruments de financement mezzanine (tels que des prêts subordonnés, des actions privilégiées et des dettes ou actions convertibles) et des garanties. Les apports en capital aux IFD sont également considérés comme des ISP, qu'ils soient fournis sous forme de subventions ou de prises de participation. Les flux d'APD transitant par les ISP peuvent être décaissés à des conditions non concessionnelles, ce qui contredit l'exigence de concessionnalité de l'APD.

Les ISP ne doivent pas être confondus avec l'APD acheminée par l'intermédiaire d'institutions du secteur privé, qui constitue un canal de distribution spécifique dans le système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD.

Source : (EN) C. Caio, & N. Craviotto, 2021, Il est temps d'agir : Comment les instruments du secteur privé sapent les budgets de l'aide (https://www.eurodad.org/time_for_action).

La société civile a fait part de diverses préoccupations concernant l'utilisation des ISP dans l'APD. Les ISP n'ont pas la capacité d'atteindre les personnes qui ont le plus besoin d'aide et, en fait, détournent l'APD des pays à faible revenu.²⁵ Au lieu de soutenir les populations vulnérables des pays en développement, les flux en provenance d'ISP vont aux pays les plus profitables. Les données de l'OCDE concernant les ISP en 2021²⁶ montrent qu'aucun des 10 premiers pays bénéficiaires n'était un PMA, pays dans lesquels il est justement plus difficile de réaliser les ODD (voir Tableau 4).

Les OSC sont d'avis qu'une augmentation du financement public, y compris l'aide, est nécessaire pour répondre aux besoins de notre époque.²⁷ La société civile a critiqué les pays membres du CAD pour avoir utilisé l'APD comme levier pour catalyser la croissance du secteur privé au lieu de canaliser davantage de ressources vers des subventions qui ciblent directement la pauvreté et s'attaquent aux inégalités. Le soutien au secteur privé à l'aide de fonds publics croît sans mesures adéquates de transparence et de responsabilité, mais également sans protections qui garantissent que les intérêts publics sont protégés des motivations de profit.²⁸ Les expériences passées en matière d'accaparement des services publics par le secteur privé offrent des enseignements précieux sur les raisons pour lesquelles les ISP dans l'APD risquent d'aggraver la pauvreté et peuvent conduire à des violations du droit à la santé et à l'eau.

Table 4. Les 10 premiers bénéficiaires des ISP en 2021

Pays	Montants reçus (USD, millions, valeurs constantes 2021)	Classification		
	496.026	PRITS		
Colombia	108.368	PRITS		
Sudáfrica	101.786	PRITS		
Serbia	61.805	PRITS		
Côte d'Ivoire	49.767	PFRITI		
Senegal	39.784	PFRITI		
Camerún	37.438	PFRITI		
China (República Popular)	32.570	PRITS		
Paraguay	29.374	PRITS		
India	27.327	PFRITI		

Le financement mixte

Selon l'OCDE, le financement mixte est l'utilisation stratégique du financement du développement dans le but d'obtenir des mobilisations de fonds supplémentaires en faveur du développement durable dans les pays en développement.²⁹ Cette pratique associe l'APD à d'autres ressources privées ou publiques, afin d'obtenir des fonds supplémentaires de la part d'autres acteurs. Le financement mixte est, de fait, une sorte de subvention aux acteurs commerciaux engagés dans les activités liées au développement.

Le recours au financement public pour réduire les risques du financement privé est encouragé par des organisations internationales telles que l'OCDE ainsi que par des institutions multilatérales telles que le Groupe de la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. Cette pratique a été critiquée par la société civile, car elle détourne les fonds déjà rares de l'APD qui étaient directement consacrés à des projets du secteur public, en particulier dans les pays à faible revenu, pour soutenir des initiatives du secteur privé dont l'impact sur le développement n'est pas clair.³⁰ Jusqu'à présent, les financements privés mobilisés par le biais d'instruments de mixage n'ont pas permis d'accroitre les investissements dans les pays et les communautés qui en avaient le plus besoin. Les financements mixtes sont actuellement concentrés dans les zones présentant un potentiel de profit financier, c'est-à-dire dans les pays en développement à faible risque, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, qui ont reçu 35,2 milliards USD, soit 87 % des financements privés mobilisés entre 2018 et 2020. En revanche, les pays à faible revenu n'ont reçu que 5 milliards USD, soit 12 % des financements privés mobilisés au cours de la même période.31

Efficacité limitée de l'APD en matière de développement

L'efficacité du développement va au-delà de l'efficacité des procédures de décaissement de l'aide et est axée sur une approche de la fourniture de l'aide et de la coopération au développement fondée sur les droits. Elle repose sur quatre principes : l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement, l'accent mis sur les résultats, les partenariats inclusifs, la transparence et la responsabilité mutuelle.³² Malheureusement, l'application réelle de ces principes reste limitée.

Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (Partenariat mondial) a été lancé fin 2011 lors du 4e Forum de haut niveau (FHN) à Pusan, en Corée, afin de faire passer les donateurs d'un agenda d'aide au concept plus large d'efficacité du développement.

À la différence de l'OCDE, le Partenariat mondial est une plateforme multipartite. La coprésidence est partagée par un représentant des pays donateurs, un des pays bénéficiaires et un des pays aussi bien donateurs que bénéficiaires, ainsi que par un représentant non exécutif issu de la société civile. Le comité directeur prévoit également des sièges pour les représentants de la société civile, ainsi que des syndicats, des parlements, des gouvernements infranationaux, du PNUD/système des Nations unies, des banques multilatérales de développement, de l'OCDE/CAD et du secteur des affaires, entre autres.

Il était attendu que le Partenariat mondial remplace l'approche axée sur les donateurs dans la fourniture de l'aide au développement. Sa structure reflète cette aspiration. Cependant, l'un des principaux défis auxquels le Partenariat mondial est confronté est le manque d'adhésion des grands fournisseurs de coopération Sud-Sud (CSS) tels que la Chine, l'Inde et le Brésil. Ces pays ont soutenu que le Partenariat mondial était « un processus dirigé par le CAD qui ne peut être légitimé par des acteurs extérieurs aux structures du CAD ».33 Bien que les membres du partenariat soient égaux de droit, certains soulignent qu'en raison des différentes capacités des membres à s'engager et à fournir des ressources, il existe des risques d'inégalités de fait dans l'influence sur les résultats.³⁴

Les OSC ont précédemment souligné, par exemple, que des espaces plus importants avaient été offerts par le Partenariat mondial pour l'implication du secteur privé dans des politiques, des partenariats et des programmes qui affaiblissent les OSC, en particulier les organisations de défense des droits des femmes et autres acteurs du développement, en faisant du défi de « ne laisser personne de côté » une opportunité pour les capitaux privés de développer des marchés.³⁵

La gouvernance de l'APD toujours dirigée par le club des pays riches

Bon nombre des problèmes liés à l'APD en termes de volume et de qualité sont directement imputables au fait que la gouvernance du système d'aide est dirigée par une poignée de pays riches. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE est actuellement composé de 31 économies avancées/à haut revenu d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie-Pacifique, à l'exception notable de la Chine.³⁶ Ces pays prennent des décisions sur ce qui peut être déclaré comme APD ou non, sur la base d'un consensus. Cependant, la composition du CAD est trop restreinte, et ses processus de prise de décision manquent de transparence et de responsabilité vis-à-vis de ceux qui seront le plus affectés par ses décisions, à savoir les pays en développement et leurs communautés.

Ce club exclusif et son manque de transparence et de responsabilité ont entrainé une série de décisions discutables qui ont dégradé l'intégrité de l'APD et son impact sur le développement. Deux exemples récents de telles décisions, que la société civile juge totalement inacceptables, sont de continuer de considérer l'allègement de la dette après la décision de déclarer les prêts souverains d'APD en équivalents subventions à partir de 2019³⁷, et d'autoriser de déclarer comme APD les dons de vaccins excédentaires et proches de leur date de péremption. Si la nécessité de remédier aux déséquilibres de pouvoir et à l'héritage colonial dans les relations d'aide a été reconnue dans le rapport Coopération pour le développement 2023 OCDE-CAD, les questions fondamentales que sont le lien entre l'aide et les intérêts politiques et économiques des pays donateurs, ainsi que les racines néolibérales des relations de pouvoir inégales entre pays donateurs et pays bénéficiaires, ont été éludées.38

À la place, les OSC ont appelé à un fort leadeurship de l'ONU dans la gouvernance de l'aide afin de permettre un processus de prise de décision sur l'aide plus démocratique.³⁹ L'ONU dispose d'un Forum pour la coopération en matière de développement (FCD) qui réunit des représentants des gouvernements, de la société civile et du secteur privé afin de discuter et de promouvoir une coopération pour un développement efficace. Cependant, ce forum a été confronté à des problèmes qui limitent son efficacité dans la conduite de la gouvernance de l'aide. Ces problèmes incluent le manque de mécanismes de mise en œuvre des engagements pris, ainsi que des ressources limitées qui, en fin de compte, limitent l'impact du FCD sur les résultats du développement. Le FCD n'est pas, fondamentalement, un organe normatif, puisqu'il n'existe pas de document négocié par les États membres et qu'il s'agit uniquement d'un forum de discussion. La récente décision d'aligner le FCD sur le processus du FdD est l'occasion de revoir les modalités relatives aux fondamentaux et aux processus afin de s'assurer que les Nations unies jouent un rôle moteur dans l'établissement de normes en matière d'APD.

Aide liée, conditionnalités et utilisation de l'APD pour la politique étrangère

Les donateurs sont régulièrement blâmables pour l'octroi d'aide liée, pour la subordination de leur aide à certains types de conditionnalités et/ou pour l'utilisation de l'APD afin de promouvoir leurs propres objectifs de politique étrangère, qu'ils soient économiques, géopolitiques ou les deux à la fois. Ces tactiques profitent aux pays donateurs, mais sacrifient les besoins des pays en développement et reflètent la nature descendante de l'APD qui contourne ou ignore totalement l'appropriation par les pays bénéficiaires.

L'aide liée fait référence à des subventions ou des prêts officiels qui limitent la passation de marchés aux entreprises de pays membre du CAD ou d'un groupe limité de pays. Cela signifie que l'argent qui est censé être dépensé dans les pays en développement « revient » aux pays donateurs par l'intermédiaire de leurs entreprises ou opérations propres. Cette pratique, bien que considérablement réduite, subsiste et pourrait s'accroitre dans les années à venir en raison de l'utilisation croissante des instruments du secteur privé dans la coopération au développement (voir Section 2.4).40 L'étude

d'Eurodad en 2021 a révélé qu'en 2018, le CAD a déclaré environ 26,9 milliards USD d'APD liée, ce qui équivaut à 21 % de l'aide bilatérale pour cette année-là. Même le rapport de l'OCDE en 2022 sur le déliement de l'aide globale a révélé que 52 % de la valeur des contrats d'APD versés entre 2019 et 2020 ont été attribués à des entreprises de pays donateurs.⁴¹ Lorsque l'aide n'est pas liée de manière formelle, les règles de passation des marchés affectent également les marchés où les gouvernements peuvent se procurer des biens et des services pour mettre en œuvre un projet et facilitent l'attribution de contrats à des entreprises de pays donateurs.⁴²

Les conditionnalités de l'aide empêchent également les pays de tenir compte de leurs propres priorités de développement national. Ces conditionnalités prennent souvent la forme de réformes politiques que les membres du CAD imposent aux pays bénéficiaires en échange de l'acheminement de l'aide, et sont parfois en conflit direct avec les priorités de développement du pays bénéficiaire. Si certains affirment que les conditionnalités de l'aide peuvent avoir des effets positifs, comme les réformes visant à réduire la corruption et à promouvoir les droits humains, ces conditionnalités ont par le passé été utilisées par les gouvernements donateurs pour promouvoir leurs propres intérêts. L'utilisation de l'APD pour atteindre les objectifs économiques et de politique étrangère des gouvernements donateurs empêche également l'appropriation démocratique de l'APD par les pays bénéficiaires, car la satisfaction de leurs besoins passe alors au second plan (pour voir des exemples, consultez l'Encadré 6).

Encadré 6. Exemples d'aide liée

Contrats de passation de marchés conçus pour exclure les fournisseurs locaux

Une subordination informelle de l'aide peut se produire lorsque les lignes directrices relatives à la passation des marchés pour les projets financés par l'APD sont conçues (délibérément ou non) d'une manière qui exclut effectivement les fournisseurs locaux de la participation aux projets. Par exemple, lorsque la Commission européenne a financé le projet de reconstruction de la route du corridor nord en Ouganda, les lignes directrices en matière de passation de marchés ont fixé des normes financières et d'expérience qui ont empêché la plupart des entreprises ougandaises de concourir pour le projet. Les spécifications de l'appel d'offres ne comprenaient pas non plus de dispositions obligeant les entrepreneurs étrangers à sous-traiter à des entreprises ougandaises, ce qui aurait facilité le transfert de connaissances et de technologies et l'utilisation d'intrants locaux disponibles⁴³.

Subordination de l'aide aux intérêts économiques et commerciaux des donateurs

La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition a été lancée en 2012 par les pays du G7/G8 et le Bénin, le Malawi, le Nigeria, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Ghana, le Mozambique et la Tanzanie, dans le but de sortir 50 millions de personnes de la pauvreté d'ici 2022. L'aide des pays du G7/G8 a soutenu des partenariats sur l'investissement dans l'agriculture africaine et des engagements de bonne gouvernance et de réformes politiques coordonnées, entre ces pays, les pays africains membres de l'alliance et le secteur privé. En échange de l'aide, les pays africains ont dû s'engager à mettre en œuvre des réformes visant notamment à faciliter les investissements des entreprises en Afrique, à privatiser les semences, ce qui privait les petits agriculteurs de leur souveraineté en la matière, et à promouvoir les organismes génétiquement modifiés (OGM)⁴⁴.

Subordination de l'aide à des objectifs de politique étrangère

L'APD a été utilisée pour promouvoir les intérêts politiques et sécuritaires des pays membres du CAD dans les pays bénéficiaires. Par exemple, USAID a contribué à renforcer la présence militaire américaine aux Philippines, dans le cadre d'une stratégie contemporaine visant à subordonner le travail de développement aux luttes contre les insurrections⁴⁵. Après les attentats du 11 septembre, le financement de l'USAID - couvrant l'aide au développement, le Fond de soutien économique (FSE) et la Survie et la santé de l'enfant (Child Survival and Health - CSH) - s'est concentré sur des projets communautaires locaux dans la région de Mindanao qui a joué le rôle de point de retour pour les forces militaires américaines dans le pays en 2002⁴⁶. On peut citer comme autre exemple l'aide de l'Espagne et de l'UE au Maroc pour le contrôle des migrations. Les deux donateurs ont décaissé un total combiné de plus de 400 millions d'euros entre 2019 et 2022 à destination du Maroc pour réduire le nombre de migrants entrant dans l'UE par la frontière hispano-marocaine. Ce montant devrait augmenter de 500 millions d'euros jusqu'en 2027 malgré les graves violations des droits humains perpétrées par les autorités espagnoles et marocaines à l'encontre des migrants qui tentent de franchir la frontière⁴⁷.

Nos recommandations: une révision de l'architecture de l'APD

Les défis posés par le développement, exacerbés par les multiples crises résultant du COVID-19, de la guerre russe contre l'Ukraine et du réchauffement climatique rendent encore plus important le respect des engagements en matière d'APD. De même, les pratiques qui réduisent la qualité et la quantité de l'APD doivent être abolies afin de garantir que l'aide réponde aux besoins des pays en développement. Le mécanisme de la société civile pour le financement du développement (Mécanisme FdD SC)

- appelle les États membres des Nations unies à s'appuyer sur le processus du Forum pour la coopération en matière de développement (FCD) des Nations unies et à mettre en place un processus intergouvernemental des Nations unies sur la coopération au développement qui puisse protéger l'intégrité de l'APD et la crédibilité des statistiques relatives à l'APD ainsi que garantir l'impact de l'APD sur l'éradication de la pauvreté et la lutte contre les inégalités. Cela permettra à tous les pays, en particulier ceux du Sud, de participer à la prise de décision sur les questions liées à l'APD,
- appelle les membres du CAD à honorer leur engagement collectif et à rembourser intégralement et sans condition les 6 500 milliards de dollars de dettes d'APD non honorées dues au fil des décennies aux pays du Sud,
- appelle à des partenariats pour le développement durable qui seraient alignés sur le principe de l'appropriation locale démocratique des processus de développement, dans lesquels toutes les parties prenantes concernées, y compris les communautés locales et les organisations de la société civile, seraient activement impliquées. Nous appelons également les pays membres du CAD à préserver non seulement l'intégrité de l'APD, mais également sa priorité à l'efficacité,
- appelle les membres du CAD à atteindre et à dépasser l'objectif de 0,7 % pour l'APD, et les pays les moins avancés (PMA) à respecter l'objectif de 0,15 % à 0,2 %, en accordant la priorité aux subventions inconditionnelles et à l'assistance technique,
- appelle à une définition internationalement reconnue du financement de la lutte contre le changement climatique en plus de considérations pour garantir la lutte contre le changement climatique sans détourner de rares ressources du défi constant qu'est la pauvreté qui devraient être surmonté par l'APD,
- appelle tous les membres du CAD à veiller à ce que l'aide au développement ne soit pas détournée des objectifs de développement à long terme. L'aide au développement devrait renforcer à la fois les réponses humanitaires ou d'urgence aux crises et les objectifs à long terme qui visent à s'attaquer aux obstacles structurels (par exemple, mettre en place des mesures à court terme en cas de pandémie tout en renforçant les systèmes de soins de santé) et elle devrait être alignée sur les priorités des pays en développement, sans conditionnalités,
- appelle tous les gouvernements à respecter leurs engagements en matière d'efficacité afin de rendre le développement plus inclusif, l'aide plus transparente et responsable, avec comme condition préalable l'appropriation par les pays bénéficiaires, et des résultats plus justes et centrés sur les personnes.

Remerciements

Ce document a été élaboré sur la base d'un travail collectif du Mécanisme FdD de la société civile, avec de précieuses contributions des membres du groupe de travail sur la coopération internationale au développement du Mécanisme FdD SC, notamment de Vitalice Meja de Reality of Aid Africa (ROA Africa), de Rodolfo Lahoy et Jennifer Malonzo de IBON International, de Luca De Fraia d'ActionAid Italia, de Matthew Simonds de CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE), de Nerea Craviotto du European Network on Debt and Development (EURODAD) et de Diego Alexander Foss de Save the Children Norway.

Il a été rédigé par Marjorie Pamintuan, consultante en recherche. La coordination éditoriale en a été assurée par Pooja Rangaprasad, Stefano Prato, Flora Sonkin et Marisol Ruiz de la Society for International Development (SID).

Illustration et conception par : Andrew Zarate

Date de publication : avril 2024

Endnotes

- (EN) IISD, 7 juillet 2022, Le FPHN démarre en exprimant des inquiétudes sur les revers subis par les ODD, . https://sdg.iisd.org/news/hlpf-opens-with-expressions-of-concern-oversdg-setbacks/
- ² (EN) Mekong Watch, non daté, Qu'est-ce que l'APD ? http://www.mekongwatch.org/ english/policy/oda.html
- ³ (EN) Development Initiatives, octobre 2012, Aide publique au développement (APD). https://devinit.org/wp-content/uploads/2013/12/di-data-guides-oda-09-10-12-E.pdf
- 4 (EN) IBON International, 2007, Introduction à l'efficacité de l'aide et du développement. https://iboninternational.org/wp-content/uploads/attachments/primer on aid effectiveness.pdf
- 5 Pour les efforts visant à situer l'aide dans le discours du droit au développement, de la justice mondiale et de la réparation des inégalités historiques, voir par exemple : (EN) IBON International, 2011, Introduction à l'efficacité de l'aide et du développement : À la croisée des chemins à Pusan?. https://iboninternational.org/wp-content/uploads/attachments/ IBON Primer Busan 2011.pdf
- 6 (EN) OCDE, 12 avril 2023, Niveaux de l'APD en 2022 données préliminaires. Note de synthèse détaillée. https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf
- ⁷ En 2022, le cout des réfugiés dans les pays donateurs s'est élevé à 29,3 milliards USD, soit 14,4 % de l'APD totale ; la même année, l'APD nette à l'Ukraine s'est élevée à 16,1 milliards USD, soit 7.8 % de l'APD totale.
- (EN) N. Craviotto, 3 juin 2022, Une évaluation de l'APD en 2021: l'augmentation de l'aide à l'étranger ne répond toujours pas aux besoins des crises mondiales. https://www.eurodad. org/oda assessment 2021
- 9 Ibid.
- ⁷En 2022, los costos relacionados con los refugiados en los países donantes, alcanzaron USD 29.300 millones, o el 14,4% del total de la AOD; la AOD neta a Ucrania representó USD 16.100 millones, o el 7.8% del total de la AOD.
- ¹⁰ (EN) N. Craviotto, juin 2022, Peu de raisons de se réjouir : une évaluation de l'aide publique au développement en 2022. https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/ 3152/attachments/original/1686216800/ODA-2022-assessment-briefing-final.pdf? 1686216800
- ¹¹ Ibid.
- ¹² (EN) OCDE, 22 septembre 2022, Financement de la lutte contre le changement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en entre 2016 et 2020. https://www.oecd.org/ environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2016-2020-286dae5d-en.htm
- (EN) E. Seery, 2020, 50 ans de promesses non tenues: une dette de 5 7000 milliards de dollars due aux plus pauvres. https://policy-practice.oxfam.org/resources/50-years-ofbroken-promises-the-57-trillion-debt-owed-to-the-poorest-people-621080/
- ¹⁴ (EN) N. Craviotto, 3 juin 2022, Une évaluation de l'APD en 2021: l'augmentation de l'aide à l'étranger ne répond toujours pas aux besoins des crises mondiales. https://www.eurodad. org/oda assessment 2021
- ¹⁵ (EN) OCDE, 2022, Aide publique au développement (APD) en 2023, par les membres du Comité d'aide au développement. https://www.oecd.org/dac/financing-sustainabledevelopment/development-finance-standards/official-development-assistance.htm
- ¹⁶ (EN) Oxfam, 2023, Une quantité scandaleuse d'aide retourne dans les poches des pays riches. https://www.oxfam.org/en/press-releases/obscene-percent-aid-going-back-pocketsrich-countries
- (EN) E. Seery, 2020, Op. cit., et OCDE, Aide publique au développement (APD). https:// www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ official-development-assistance.htm

- ¹⁸ Groupe des Nations unies pour le développement durable, La voie à suivre. https://unsdg. un.org/fr/2030-agenda/financement
- ¹⁹ CNUCED, non daté, Estimer le cout de la réalisation des objectifs de développement durable dans les PMA au cours de la décennie postpandémique. https://unctad.org/system/ files/official-document/ldcr2021_ch4_en.pdf
- ²⁰ (EN) E. Seery, 2020, Op. cit.
- ²¹ (EN) OCDE, 12 avril 2023, Niveaux de l'APD en 2022 données préliminaires. Note de synthèse détaillée. https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summarv.pdf
- ²² Ibid, et (EN) N. Craviotto, juin 2022, Peu de raisons de se réjouir : une évaluation de l'aide publique au développement en 2022. https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/ 3152/attachments/original/1686216800/ODA-2022-assessment-briefing-final.pdf? 1686216800
- 23 Ibid.
- ²⁴ (EN) FMI, 30 juin 2023, Liste des analyses de viabilité de la dette (DSA) des pays à faible revenu (LIC) pour les pays admissibles au Fond de réduction de la pauvreté et de croissance (PRGT). https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf
- ²⁵ (EN) N. Craviotto, 3 juin 2022, Une évaluation de l'APD en 2021: l'augmentation de l'aide à l'étranger ne répond toujours pas aux besoins des crises mondiales. https://www.eurodad. org/oda assessment 2021
- Les données ISP de l'OCDE sont disponibles sur. https://stats.oecd.org/Index.aspx? lang=fr&SubSessionId=338a9b2e-ae9b-4f62-8996-ace89a148e93&themetreeid=3 dans la rubrique « SNPC équivalent don ». Les données datent du 23 juillet 2023 et sont à valeurs constantes 2021.
- ²⁷ Partenariat des OSC pour l'efficacité du développement, 2022, Déclaration de la société civile sur le Sommet sur l'efficacité 2022. https://csopartnership.org/fr/resource/declarationde-la-societe-civile-sur-le-sommet-sur-lefficacite-2022/
- ²⁸ (EN) AFRODAF, 2 mai 2021, La pandémie du COVID-19, l'endettement et l'aide publique au développement en Afrique. https://afrodad.org/wp-content/uploads/2021/05/Press-Release-on-ODA-Data-2020.pdf
- ²⁹ (EN) OCDE, non daté, Les financements mixtes. https://www.oecd.org/dac/financingsustainable-development/blended-finance-principles/.
- ³⁰ (EN) J. Pereira, 2017, Les financements mixtes: qu'est-ce que c'est, comment ça marche et comment est-ce utilisé. https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/217/attachments/ original/1588104806/BLENDED FINANCE.pdf?1588104806
- 31 (EN) OCDE, 2023, Le financement privé mobilisé par les interventions officielles de financement du développement : opportunités et défis pour accroitre sa contribution aux ODD dans les pays en développement. https://www.oecd.org/dac/2023-private-financeodfi.pdf
- ³² Voir (EN) https://effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles et https:// csopartnership.org/fr/nos-plaidoyers-principaux/ pour un examen en profondeur de l'efficacité du développement.
- 33 (EN) J. Taggart, 2022, Dix ans depuis Pusan : Vers une légitimité ou une « nouvelle tyrannie » du partenariat mondial pour le développement ? The Journal of Development Studies, 58(8), p. 1459-1477 https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2032672.
- 34 Ibid.
- ³⁵ Partenariat des OSC pour l'efficacité du développement, 2019, Manifeste de la Société Civile pour la Coopération Efficace au Service du Développement. https://csopartnership. org/wp-content/uploads/2020/10/CPDE-Manifesto FR.pdf
- ³⁶ Australie, Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Union européenne, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Corée, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis.

- ³⁷ (EN) EuroDad, 21 novembre 2018, Allègement de la dette déguisé en APD: la société civile exclue, les règles iniques verrouillées? https://www.eurodad.org/debt-relief-oda
- 38 (EN) Reality of Aid Asia Pacific, 30 mars 2023, Rapport 2023 sur la coopération au développement : Décrypter les débats, dépasser les écrits. https://realityofaid.org/dcr2023reality-check/
- ³⁹ (EN) Voir par exemple « Chapitre 8 : Construire une nouvelle architecture de l'aide mondiale », dans IBON International, 2011, Introduction à l'efficacité de l'aide et du développement : À la croisée des chemins à Pusan ? https://iboninternational.org/wpcontent/uploads/attachments/IBON Primer Busan 2011.pdf
- 40 (EN) N. Craviotto, avril 2022, Sous pression: comment les instruments du secteur privé menacent le déliement de l'aide. https://www.eurodad.org/under pressure how private sector_instruments_are_threatening_the_untying_of_aid
- 41 (EN) OCDE, 5 septembre 2022, Rapport 2022 sur la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement. https://one. oecd.org/document/DCD/DAC(2022)34/FINAL/fr/pdf
- N. Craviotto, P. Meeks, 18 novembre 2021, Toujours assortie de conditions: Engagements non respectés pour l'aide liée. https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/2670/ attachments/original/1645459413/tied-aid-report-FR.pdf?1645459413
- 43 (EN) B. Elmers, mars 2010, Exploiter le potentiel ? Passation de marchés, aide liée et utilisation des systèmes nationaux en Ouganda. (EN) EuroDad,
- 44 (EN) N. McKeon, 2014, La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition : un coup pour le capital des entreprises ? https://www.tni.org/en/publication/the-new-alliancefor-food-security-and-nutrition
- 45 (EN) IBON International, 2017, L'USAID à Mindanao : l'aspect caché de la contrinsurrection américaine. https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2017/06/ RealityCheck 2017 final ebook.pdf
- ⁴⁶ S. Africa, 2013, L'appropriation démocratique de l'aide aux Philippines. https://www. realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/Democratic-ownership-of-aid-in-the-Philippines 1.pdf
- ⁴⁷ K. Ahmed, 12 mars 2021, The Guardian, La police marocaine accusée d'avoir brulé des abris pour migrants près de l'enclave espagnole. https://www.theguardian.com/globaldevelopment/2021/mar/12/moroccan-police-accused-of-burning-migrant-shelters-nearspanish-enclave



www.csoforffd.org • CSforFFDMechanism • © @cs ffd

@ @csffdmechanism