

L'APD au défi d'une approche globale des inégalités

Aide publique au développement (APD). Chacun et chacune se fait une idée de ce que ce doit être. Pourtant, l'APD, en perpétuel renouvellement, est régulièrement critiquée pour un manque de résultat. La France devrait finir par voter une nouvelle loi début 2020.

Jan Robert SUESSER, membre de la LDH

Aider les « pays pauvres » à se développer est une constante depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour les uns, il s'agit de permettre à leurs habitants de bénéficier de l'accès aux droits économiques, sociaux, environnementaux. Pour d'autres, de stabiliser des situations politiques et sociales⁽¹⁾.

Dans les années 1950 au sein de l'Église, puis dans les années 1960 dans le cadre de l'ONU, les discussions internationales ont porté sur un financement public de l'aide au développement (APD) de 0,7 % du revenu national brut (RNB) des pays développés, pour un niveau total de 1 % (lorsqu'on incluait les transferts privés).

En 1961, le total des transferts faits par les pays donateurs était de 0,87 %, dont plus de 0,60 % d'aide publique. Mais les niveaux variaient rapidement. En 1966, le total était ainsi de 0,62 %. En 1969, un rapport commandé par la Banque mondiale, à l'époque principal bailleur de l'aide, prônait un décaissement de 0,7 % avant 1975, au plus tard en 1980. En 1970, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté l'objectif avec cette même date de 1980. Elle l'a réaffirmé ensuite en 1980 et en 1990, alors qu'il était loin d'être atteint. En 2002, à la conférence

de Monterrey, le 0,7 % a été répété, sans engagement de calendrier pour l'atteindre. En 2005, cinq pays respectaient l'objectif, constituant ainsi un « G 0,7 % » de l'APD (le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède). Six autres pays (la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni) s'engageaient à l'atteindre en 2015. Trois (l'Allemagne, l'Italie et le Portugal) l'annonçaient sans se fixer de délai, en le soumettant au respect de leurs contraintes budgétaires. Tous pays européens, donc.

En 2018, la France dépensait 0,43 % du RNB pour l'APD, remontant très progressivement son niveau réduit à 0,35 %.

Quel sens a le 0,7 % du revenu national brut ?

Lorsqu'il a émergé, le niveau de transfert de 1 %, dont deux tiers à trois quarts venant de l'aide publique, correspondait à des calculs devant permettre une croissance annuelle des pays de 6 à 7 %, niveau considéré comme celui d'un rattrapage. Ces

calculs étaient d'autant plus théoriques que la croissance dépendait de bien d'autres facteurs, eux-mêmes inégalement répartis entre pays et variables dans le temps.

En fait, on peut considérer que la légitimité des 0,7 % ne vient pas de l'économie. Elle a résulté d'un montant de l'aide qui restait bien en-dessous, alors que la sortie de la pauvreté et le rattrapage n'étaient toujours pas au rendez-vous.

En parallèle à la montée de la légitimité politique des 0,7 %, la communauté internationale des donateurs a commencé à mesurer le niveau de son aide, cherchant le consensus sur ce qui devait être considéré comme une aide et sur ce qui ne devait pas être pris en compte dans le calcul.

C'est l'OCDE⁽²⁾, alors club d'une vingtaine de pays riches (maintenant d'une quarantaine), qui a été chargée de collecter les informations transmises par les donateurs et d'établir le niveau d'APD de chacun pour chaque année⁽³⁾. La définition générale de l'APD, agréée dès 1969 au sein du Comité d'aide au développement de

« Emmanuel Macron a annoncé à plusieurs reprises que l'APD de la France serait portée à 0,55 % du RNB en 2022. Une perspective positive car cela permet de discuter de ce qu'il convient de faire de cette croissance et de réfléchir à ce qui s'est fait jusqu'à présent. Cela renvoie aussi à l'agenda international du développement et aux orientations que le gouvernement s'est fixées. »

(1) On peut considérer l'aide du plan Marshall pour l'Europe de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale comme une mise en œuvre de cette approche, comme les indépendances l'ont été un autre moment.

(2) Organisation de coopération et de développement économiques.

(3) Voir <http://oe.cd/fdd-data>.

ACTUALITÉ

Aide au développement

cette organisation, est « l'aide fournie par les Etats dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement ». Sont exclus l'aide militaire (mais certains à-côtés sont inclus) et les apports qui servent à la promotion des intérêts du donneur, comme les crédits à l'exportation.

De tout temps, les pays donateurs ont fait preuve d'imagination pour inclure des dépenses au montant de leur aide. Ainsi, une partie de l'accueil des migrants est intégrée, de même que l'accueil d'étudiants venant des pays éligibles à l'APD dans leurs universités (voir plus loin).

Les annulations de dette décidées par les pays détenant la dette publique des pays en développement (le « Club de Paris ») sont aussi comptabilisées en APD. Si c'est bien une dépense pour les donateurs, peut-on vraiment dire que ce soit une aide pour le pays concerné, alors qu'on annule cette dette car elle ne peut pas être remboursée ?

L'APD française et les autres contributeurs

En 2018 la France est le cinquième pays par le montant de l'aide publique, avec 10,3 md €, derrière les Etats-Unis (29,0 md €), l'Allemagne (21,2 md €), le Royaume-Uni (16,4 md €) et le Japon (12,0 md €). Rapporté au RNB des pays, l'Allemagne (0,61 %) et le Royaume-Uni (0,71 %) sont beaucoup plus engagés. Les Etats-Unis (0,17 %) et le Japon (0,28 %), beaucoup moins.

Emmanuel Macron a annoncé à plusieurs reprises que l'APD de la France serait portée à 0,55 % du RNB en 2022. Cela s'est traduit par une stagnation à 0,43 % entre 2017 et 2018, malgré un montant en hausse (les règles de calcul ont évolué). 2019 ne devrait pas voir d'augmentation significative (0,44 %). C'est avec une trajectoire de 0,47 % en 2020 et 0,51 % en 2021 que l'objectif annoncé serait atteint en 2022.

(4) L'article « ODD : "Pas en bonne voie", dit l'ONU » (J.R. Suesser, *H&L* n° 187, septembre 2019) en a présenté les promesses et les limites.

(5) Peut-être, avec une optique différente, c'est le dispositif d'assistance à la formation universitaire qui pourrait être repensé, rééquilibré. On voit par exemple que les (trop rares) établissements d'enseignement supérieur créés ou soutenus par des financements d'APD, dans une optique d'accueil « régional » d'étudiants, paraissent aboutir à une présence locale significative des cadres ainsi formés.

La perspective de cette croissance est positive car cela permet de discuter de ce qu'il convient d'en faire et, par ricochet, de réfléchir à ce qui s'est fait jusqu'à présent. Cela renvoie à la fois à l'agenda international du développement et aux orientations que le gouvernement s'est fixées.

La communauté internationale dit que ce sont les Objectifs du développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 qui doivent structurer l'action⁽⁴⁾. La France affirme haut et fort s'y inscrire, avec les financements de ses programmes dits « bilatéraux », mais aussi européens et internationaux. Cinq priorités d'intervention sur fonds bilatéraux ont été retenues : les situations de crise, l'éducation, le climat, l'égalité femmes/hommes, la santé, avec une concentration géographique au Sahel. Des « stratégies » thématiques françaises sont censées décliner cela, comme celle annoncée le 10 décembre 2018, jour des 70 ans de la DUDH. La « stratégie française "Développement et droits humains" » s'articule ainsi autour de deux axes : la défense des défenseurs des droits (avec des moyens d'action renforcés) et l'affirmation d'une approche des ODD par les droits de l'Homme – qui n'est guère rendue concrète dans le document. Toutes ces annonces et élaborations sont-elles conçues et déclinées de façon pertinente, comme on pourrait l'attendre de politiques inscrites dans le temps long et pouvant apprendre de l'expérience ? Pas vraiment. Pas toujours.

Des exemples permettent d'illustrer les limites de la cohérence des objectifs affirmés, au regard des mises en œuvre.

Le secteur de l'éducation concentre une part significative des financements, avec 1,4 md € en 2018 (14 % du total). Il inclut l'accueil, dans les établissements français, des étudiants étrangers des pays concernés par l'APD. La méthode de calcul de l'OCDE prend le coût budgétaire des universités et le ramène à la proportion d'étudiantes et d'étudiants accueillis. Cette façon de calculer est discutable puisque sans l'accueil des étudiants étrangers, ce sont les mêmes infrastructures, le même entretien, les mêmes personnels administratifs, un nombre d'enseignants peu différent. Pourquoi, alors, ne pas prendre un coût marginal (ce que cela coûte « en plus ») ? Plus encore, nombre de ces jeunes ne reviendront pas dans leur pays d'origine, qui donc ne bénéficiera pas direc-



© IRS

tement de l'investissement réalisé⁽⁵⁾. Pour l'accueil des migrants, la part des financements comptée dans l'APD augmente : 0,6 md € en 2018, 1,0 md € en 2019 et 1,1 md € prévus pour 2020. Est-il légitime de considérer cet accueil comme de l'APD ? D'une part, leur intégration au système productif se traduit souvent par le transfert d'argent vers les familles restées dans les pays d'origine ; une aide donc, mais privée. D'autre part, l'immigration crée surtout de la richesse dans le pays de nouvelle résidence, dont les finances publiques n'ont pas eu à supporter l'ensemble des coûts de formation jusqu'à l'arrivée dans l'emploi. Alors, APD ? L'affectation au montant de l'APD de la bonification des taux d'intérêts des prêts qui financent des investissements (l'aide pour les diminuer par rapport aux taux du marché) est a priori moins discutable. Elle pose cependant question. Comment chaque investissement contribue-t-il, dans le temps, à assurer un développement économique ou social effectif ? La diversité des situations n'est pas rendue



Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, s'est exprimé en juin 2019 devant l'assemblée générale de Coordination Sud, le réseau des associations françaises de solidarité internationale. Il y a évoqué notamment l'aide publique au développement.

par une méthodologie qui traite davantage de la dimension financière que des retombées effectives de l'investissement.

L'APD au défi des changements climatiques

Comment penser la solidarité internationale au temps où la lutte contre la pauvreté et les inégalités se fait sous la contrainte du changement climatique ?

Traditionnellement, on parlait de l'aide des pays développés. Aujourd'hui la qualité des investissements au Sud prend une importance systémique pour la sauvegarde du climat, avec des répercussions directes au Nord. Selon qu'ils seront (ou pas) au meilleur niveau de sobriété énergétique, la trajectoire mondiale gardera une chance d'être soutenable.

Les pays du Nord et les grands pays émergents qui se sont industrialisés selon le modèle climat-destructeur doivent maintenant opérer une transformation gigantesque de l'outil productif. Au Sud, l'accès effectif aux droits économiques et sociaux pour toutes et tous peut être mené avec un

développement qui soit d'emblée 100 % climato-compatible (agenda 2030), rompant avec l'ancien modèle. Le financement par le Nord doit y contribuer. Celui du secteur privé, s'y conformer. De fait, cela intervient dans un contexte de mondialisation faisant la part belle à l'évasion fiscale des entreprises au détriment de l'impôt, qui devrait revenir aux pays du Sud, à la destruction des terres, le transfert du recyclage polluant venant du Nord, toutes choses avec lesquelles il faut rompre.

Les sociétés civiles du Sud, en se mobilisant contre les inégalités, les pillages des richesses, les usines dangereuses, et pour le climat, font acte de solidarité avec le Nord, aussi, et donnent ainsi une chance à la préservation de la planète.

Pour les sociétés civiles du Nord et du Sud, les enjeux et les actes de la solidarité internationale ne sont plus à sens unique. Ils sont liés à une alliance stratégique autour des droits, pour un agenda partagé du développement durable, contre les modèles politiques de mises en concurrence des peuples qu'agitent nombre de politiciens nationaux. Ces sociétés civiles ont besoin que l'APD inclue des financements permettant le renforcement de leurs capacités d'intervention, de leur expertise. Comment les financements supplémentaires de l'APD française intégreront-ils cela ?

Par ailleurs il est évident que la corruption constitue un des canaux d'accaparement des richesses. Elle produit des sociétés où le bien commun n'est pas ce qui fonde les politiques à l'œuvre. Et au-delà de ce domaine, la société civile doit être en situation de peser sur de multiples dimensions liées aux enjeux du développement. Cela implique que celles et ceux qui aspirent à l'accès aux droits pour chacun et chacune jouent un rôle central.

Pour conclure, faut-il être pessimiste et faire passer les enjeux de développement à l'arrière-plan de ce qui compte pour nos sociétés ? Fin 2019 on a vu, sur une large échelle, les aspirations à plus d'égalité qui se sont exprimées du Chili au Liban, de l'Irak au Soudan... en même temps que les aspirations démocratiques, de l'Algérie à Hong-Kong... Cela nous montre que penser le financement d'un développement que les populations puissent s'approprier est un sujet essentiel, un sujet éminemment politique au sens le plus noble de ce mot. ●

« Est-il légitime de considérer l'accueil des migrants comme de l'APD ? D'une part leur intégration au système productif se traduit souvent par le transfert d'argent vers les familles restées dans les pays d'origine ; une aide donc, mais privée. D'autre part l'immigration crée surtout de la richesse dans le pays de nouvelle résidence... »