



Nations Unies

Département des affaires économiques et
sociales



Améliorer l'affectation de l'APD dans le cadre de l'après-2015

Note politique : l'aide doit cibler en priorité les 20 % les plus pauvres dans les pays en développement

L'aide publique au développement (APD) ne représente que 7 % des ressources internationales consacrées aux pays en développement. Toutefois, elle est appelée à occuper une place centrale dans le programme de développement pour l'après-2015, pour peu que celui-ci sache se montrer ambitieux. L'APD doit impérativement cibler davantage les aspects qui ont le plus d'incidence sur la réduction de la pauvreté tout en s'assurant de ne laisser personne de côté.

- L'APD est la principale ressource publique internationale consacrée explicitement à la réduction de la pauvreté.
- L'objectif de l'APD doit être redéfini, de manière à cibler clairement la réduction de la pauvreté, en s'efforçant de ne laisser personne de côté.
 - L'étude montre que ce sont les agences de développement dotées d'un mandat explicitement dédié à la réduction de la pauvreté qui font preuve de davantage d'efficacité pour cibler les pays pauvres.
 - Pour éradiquer la pauvreté et ne laisser personne de côté, le programme de développement pour l'après-2015 devra investir dans les trois volets du développement durable (social, environnemental et économique).
- La meilleure approche pour mieux affecter l'APD consiste à affiner son objectif actuel : au lieu de « promouvoir le développement économique et social », l'APD doit « bénéficier aux 20 % les plus pauvres dans les pays en développement ».
- L'APD ne doit plus être attribuée en fonction du niveau de revenu du pays, une méthode basée uniquement sur des moyennes économiques et ne tenant pas compte des autres aspects du développement durable. La priorité doit être accordée aux individus plutôt qu'aux critères d'éligibilité des pays.
- L'APD doit cibler les 20 % les plus pauvres dans les pays en développement et répondre adéquatement à leurs besoins :
 - Pour être efficace, l'APD ne doit pas se détourner des pays les plus pauvres.
 - L'APD doit prendre en compte le niveau des autres ressources disponibles et cibler en priorité les zones les plus délaissées.
 - Pour éradiquer la pauvreté, l'APD doit prendre en compte les vulnérabilités auxquelles sont confrontés les États fragiles ou en proie à des conflits ainsi que les populations les plus exposées aux changements climatiques ou à d'autres chocs, afin qu'ils puissent parvenir à plus de stabilité et de résilience.
 - La nature de l'APD doit être distribuée en fonction du contexte, une aide massive n'étant pas forcément synonyme d'efficacité.
- Les agences et les institutions chargées d'attribuer l'aide et d'en gérer la mise en œuvre doivent formaliser les nouveaux objectifs de l'APD sur le plan international et les institutionnaliser au sein de la coopération internationale pour le développement.
- De la qualité des données dépend celle des décisions : c'est pourquoi il est nécessaire de sensiblement améliorer la qualité des données sur la pauvreté et les ressources, et de les ventiler au niveau infranational.

La présente note politique introduit les recommandations issues de l'étude *Improving ODA allocation for a post-2015 world*, qui évalue l'incidence de la transition entre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et le nouveau programme de développement pour l'après-2015 sur l'affectation de l'APD.

Quel rôle pour l'APD après 2015 ?

Le futur programme de développement pour l'après-2015 se distingue de son prédécesseur en ce qu'il vise des résultats et une participation plus larges, par le biais d'interventions multidimensionnelles (sociales, environnementales et économiques) et d'une vaste mobilisation des secteurs public et privé, sur le plan national et international. Ce changement de paradigme devrait entraîner une redéfinition du rôle de l'APD.

Une révision du rôle de l'APD est indispensable pour garantir l'efficacité du nouveau programme de développement. De même, l'aide doit impérativement être affectée là où les besoins sont les plus importants. Alors que les discussions sur le contenu du programme et sa mise en œuvre s'intensifient à l'approche de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, il nous faut réfléchir à l'utilisation que nous voulons faire de l'APD au cours des 15 prochaines années et au-delà.

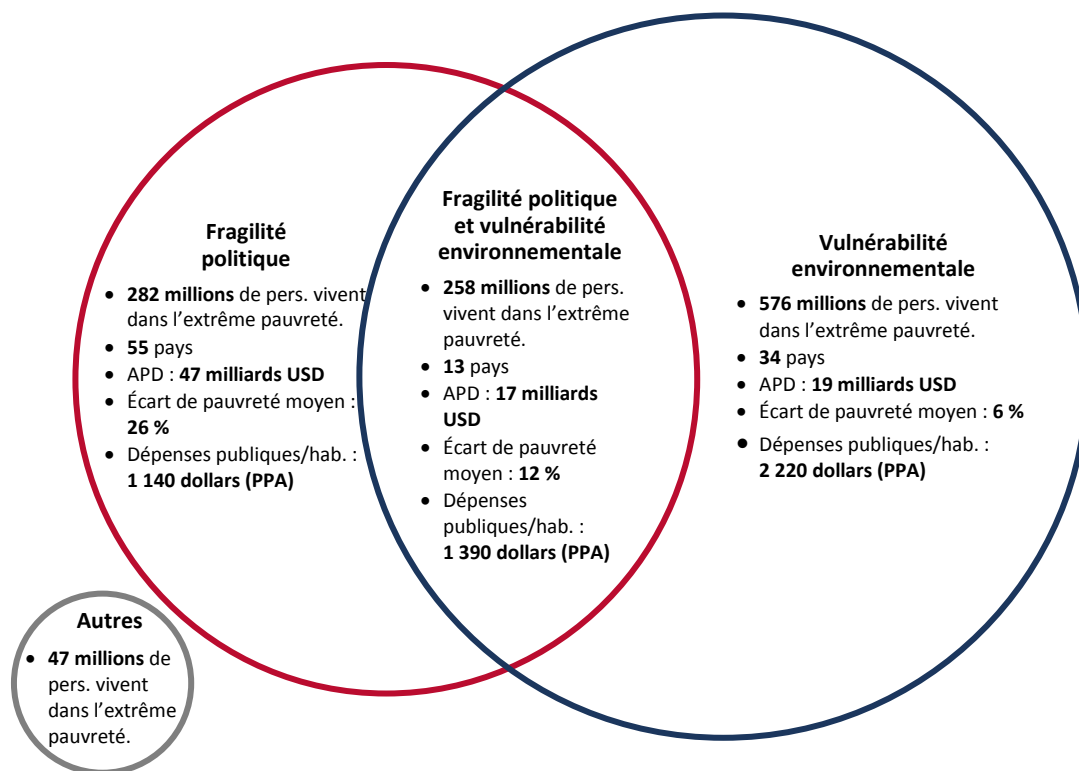
La priorité accordée par l'APD à l'éradication de la pauvreté en ne négligeant personne constitue un avantage comparatif

La priorité accordée par l'APD à la lutte contre la pauvreté et sa capacité unique à cibler les personnes les plus défavorisées lui confèrent un avantage comparatif certain en dépit de sa taille relativement modeste par rapport à d'autres ressources. En plus de pouvoir intervenir auprès de populations et de pays négligés par les autres ressources, l'APD dispose de nombreux instruments qui lui permettent de s'adapter au contexte, dans la mobilisation des fonds comme dans la prestation des services de base.

A contrario, les ressources commerciales sont soumises à une obligation de profit et affectées majoritairement aux économies plus développées. Par ailleurs, le recours aux ressources nationales sera essentiel pour la mise en œuvre du nouveau programme de développement, ce qui risque d'exercer une certaine pression sur les gouvernements, qui devront s'efforcer de répondre aux besoins de l'ensemble de leur population. D'après l'étude, de nombreux pays en développement possèdent (et, vraisemblablement, posséderont) encore des ressources insuffisantes pour éradiquer la pauvreté d'ici 2030.

Des ressources consacrées spécifiquement à la réduction de la pauvreté seront nécessaires, grâce auxquelles il sera possible de mobiliser des fonds et de réaliser des investissements en faveur des populations les plus pauvres dans les trois volets du développement durable (économique, environnemental et social). Car la croissance économique à elle seule ne suffira pas : l'extrême pauvreté (< 1,25 dollar par jour) touche encore 17 % de la population des pays en développement. Par ailleurs, près de 96 % de cette population vit dans des États fragiles ou soumis aux aléas climatiques, parfois les deux (voir figure 1).

Figure 1 : des investissements seront nécessaires dans les trois volets du développement durable (économique, environnemental et social) pour éradiquer la pauvreté.



Source : *Improving ODA allocation for a post-2015 world*, chap. 4. La taille de chaque cercle est proportionnelle au nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

L'APD peut cibler les plus pauvres de manière plus efficace

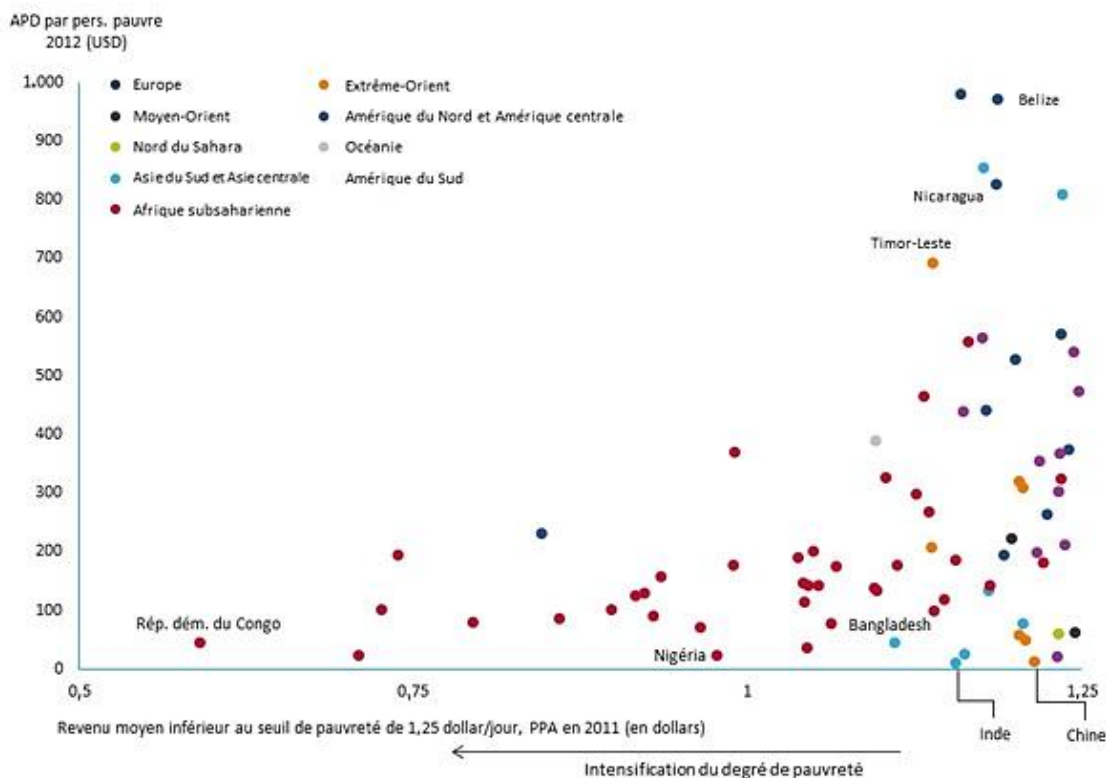
Les caractéristiques de la pauvreté sont insuffisamment prises en compte

Si l'APD est davantage axée sur les pays pauvres que les autres ressources, elle ne s'attaque pas toujours efficacement aux caractéristiques de la pauvreté.

L'étude montre que l'APD par personne pauvre est supérieure dans les pays souffrant moins de la pauvreté. Ainsi, dans 20 pays représentant plus de 75 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, l'APD annuelle est inférieure à 100 dollars US par personne pauvre (27 cents par jour). En revanche, dans 33 pays représentant moins de 1 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, l'APD est supérieure à 1 000 dollars US par personne pauvre.

Les pays affichant un écart de pauvreté (c.-à-d. l'écart entre le niveau de vie et le seuil de pauvreté) moins important sont également mieux pourvus (voir figure 2). Dans 44 pays affichant un écart de pauvreté inférieur à 10 %, l'APD est supérieure à 500 dollars US par personne pauvre¹. À l'inverse, dans 16 pays enregistrant un écart de pauvreté supérieur à 20 %, l'APD s'élève à seulement 64 dollars US par personne pauvre (18 cents par jour). En outre, tous les aspects de la pauvreté (non liés au revenu) ne sont pas efficacement pris en compte. Ainsi, d'après l'étude, les investissements en faveur de la santé ne sont pas prioritaires dans des pays où les problèmes de santé sont pourtant l'une des causes majeures de la pauvreté multidimensionnelle.

Figure 2 : L'APD par personne pauvre augmente à mesure que diminue l'écart de pauvreté.



Source : Improving ODA allocation for a post-2015 world, chap. 2.

La part de l'APD consacrée aux autres ressources est faible

Le financement du développement devrait continuer d'accorder une place prépondérante aux financements publics nationaux après 2015. Bien que cette approche soit tout à fait justifiée et que la mise en œuvre de l'APD doive effectivement être confiée aux pays, l'APD par personne pauvre est plus modeste dans les économies plus précaires, pourtant fortement dépendantes de l'aide internationale, notamment l'APD. Dans ces pays, l'écart de pauvreté est élevé, l'occasion pour l'APD de se concentrer davantage sur la réduction de la pauvreté. À l'heure actuelle, seul un faible pourcentage de l'APD (moins de 0,1 %) soutient la mobilisation de ressources nationales.

Bien que la collaboration entre les institutions octroyant une APD et le secteur privé soit controversée, ce dernier reste un acteur de poids dans le cadre du développement. Actuellement, l'APD destinée au secteur privé ne cible ni les pays les plus pauvres ni les secteurs ayant une forte incidence sur la réduction de la pauvreté. Environ 2,7 % de ses ressources sont consacrées au développement du secteur privé, dont 3 % seulement à l'appui aux petites et moyennes entreprises.

Les vulnérabilités auxquelles sont exposées les personnes les plus pauvres ne sont pas suffisamment prises en considération

Les populations les plus pauvres sont souvent plus fragiles et plus exposées aux changements climatiques ou à d'autres chocs. La part des personnes vivant dans des conditions d'extrême pauvreté dans des États fragiles ou en proie à des conflits n'a cessé d'augmenter, passant de 20 % en 1990 à 50 % aujourd'hui. Tous ces pays ne font pourtant pas partie des principaux bénéficiaires de l'APD. Le caractère parfois fluctuant des affectations d'APD empêche la réalisation d'investissements à long terme pourtant nécessaires si l'on veut régler les nombreuses difficultés, souvent complexes et qui se recourent, auxquelles sont confrontés les États fragiles ou en proie à des conflits.

Le manque de ciblage de l'APD dénote une insuffisance des mesures d'incitation au sein de sa structure

L'objectif actuel de l'APDⁱⁱ – promouvoir le développement économique et social – est très large et ne fait aucune différence entre les investissements favorisant en priorité la croissance économique, mais n'apportant aucune amélioration tangible en matière de réduction de l'extrême pauvreté, et ceux qui y contribuent véritablement. Les résultats de l'étude montrent que si l'APD est, en général, davantage axée sur la réduction de la pauvreté que d'autres ressources, elle ne tient pas suffisamment compte des caractéristiques de la pauvreté, des vulnérabilités des populations les plus pauvres ou encore des autres ressources.

La seule référence au système de classification des pays ne favorise pas le développement durable

Nombreux sont les donateurs qui s'appuient sur le système de classification des pays de la Banque mondiale pour affecter les fonds, mais aussi évaluer globalement l'avancement des pays en matière de développement. Toutefois, les perspectives offertes par ce système sont extrêmement limitées et de plus en plus incompatibles avec le concept moderne de développement durable, lequel accorde une importance égale aux aspects sociaux, environnementaux et économiques du développement, en s'efforçant de ne laisser personne de côté. Les différentes catégories du système de la Banque mondiale se fondent uniquement sur le Revenu National Brut (RNB) moyen par habitant, sans tenir compte des problématiques environnementales et sociales ni du degré de répartition des progrès économiques au sein d'un même pays. C'est pourquoi il faudra se référer également à d'autres systèmes pour allouer l'APD après 2015.

Accorder la priorité à la pauvreté favorisera une meilleure affectation de l'APD

L'établissement de mandats spécifiques permettra de mieux cibler l'APD

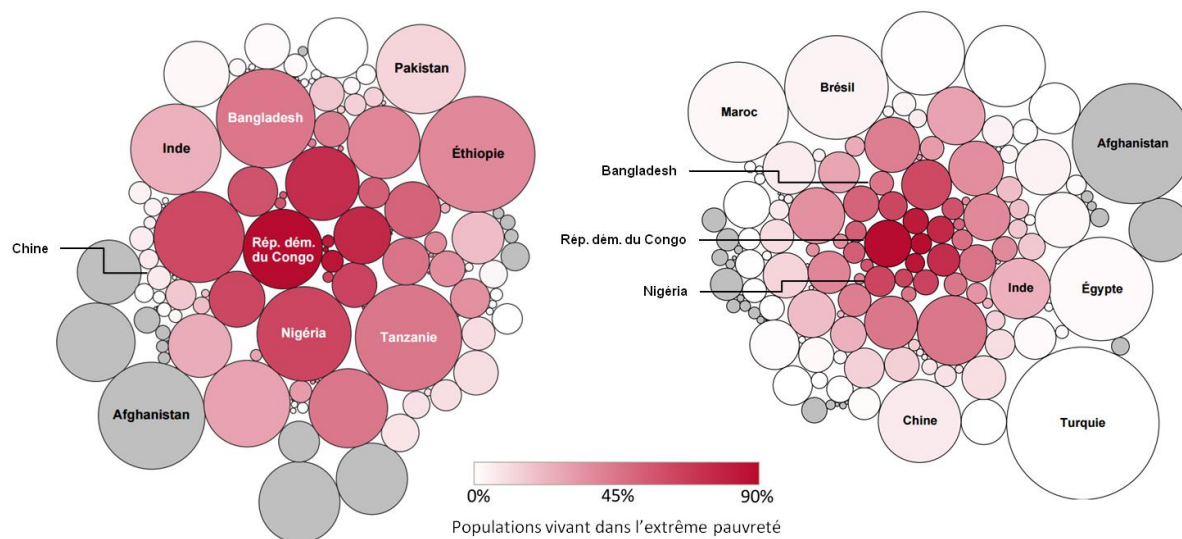
Il n'est plus à prouver que, si elles sont dotées d'un mandat formel et explicite en faveur de la réduction de la pauvreté, les agences de coopération pour le développement sont plus à même d'octroyer l'APD de manière ciblée. Les organismes en possession d'un mandat officiel allouent plus de 80 % de l'APD aux pays ayant un taux de pauvreté supérieur à la moyenne, contre 31 % pour les autres organisations (voir figure 3)ⁱⁱⁱ.

Ces chiffres témoignent de l'importance de doter les organismes d'un mandat spécifique dans le cadre du programme de développement pour l'après-2015. En accordant officiellement la priorité à la réduction de la pauvreté et en intervenant aussi bien sur le plan économique que social et environnemental, il est possible d'améliorer significativement l'affectation de l'aide.

Figure 3 : des objectifs clairs permettront de mieux cibler l'APD.

(i) Agences dotées d'un mandat officiel de réduction de la pauvreté

(ii) Agences n'incluant pas la réduction de la pauvreté dans leurs objectifs



Source : *Improving ODA allocation for a post-2015 world, chap. 2.*

L'APD doit viser les 20 % les plus pauvres dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de ne laisser personne de côté

Le développement économique et social doit laisser la place à une aide axée sur les plus pauvres

L'étude suggère d'explicitier l'objectif de l'APD pour que celle-ci « **bénéficie aux 20 % les plus pauvres dans les pays en développement** », de façon à clarifier la finalité de l'APD dans le cadre du programme de développement pour l'après-2015 et au-delà, et de veiller à ce que celle-ci soit affectée de manière à éliminer l'extrême pauvreté d'ici 2030, à faciliter la transition vers le développement durable et, à long terme, à éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et ne laisser personne de côté.

Ce nouvel objectif, qui viendrait remplacer l'objectif actuel de « promotion du développement économique et social », serait axé explicitement sur les populations les plus pauvres des pays en développement, plutôt que sur les pays éligibles. Les critères d'éligibilité actuels n'incitent pas suffisamment à privilégier l'affectation de l'aide en faveur des personnes les plus pauvres dans ces pays.

Cette mesure permettrait d'instaurer un ciblage rigoureux favorisant l'apport d'un soutien adéquat aux trois volets du développement durable et permettant de tenir compte de l'ampleur, de la nature et des causes de la pauvreté, des vulnérabilités et des risques auxquels sont confrontées les populations les plus pauvres, de l'accès des plus pauvres aux services publics et aux opportunités économiques, des ressources et des capacités des institutions des pays en développement, ainsi que du caractère indissociable de l'éradication de la pauvreté et du développement durable.

L'étude insiste sur la nécessité de formaliser ce nouvel objectif au niveau international dans le cadre du débat sur l'après-2015 et de l'institutionnaliser au sein des organismes et des institutions qui fournissent l'APD.

Qui sont les 20 % les plus pauvres ?

Les 20 % les plus pauvres sont les personnes vivant dans des conditions d'extrême pauvreté ou qui y sont très exposées. D'après les dernières estimations, 17 % de la population des pays en développement vit avec moins de 1,25 dollar par jour. Les 20 % les plus pauvres sont également ceux ayant le moins accès aux autres ressources, aux services publics ou aux avantages de la croissance économique, dans les pays les moins avancés comme dans les économies émergentes à forte croissance. Ces populations sont souvent les plus marginalisées et les plus exclues des bienfaits de la croissance nationale et du développement. Elles sont trop souvent laissées de côté.

Des investissements multidimensionnels sont nécessaires

Le fait de cibler explicitement les 20 % les plus pauvres dans les pays en développement peut encourager la mobilisation et la réalisation des investissements sociaux, environnementaux et économiques nécessaires à l'éradication de la pauvreté, mais aussi souligner la complémentarité entre réduction de la pauvreté et développement durable. Il ne s'agit évidemment pas de réduire le volume d'APD affecté ailleurs que dans le secteur social, notamment l'économie, la gouvernance, la durabilité environnementale ou les biens publics mondiaux. Au contraire, cibler les populations les plus pauvres permettra de générer davantage d'impacts visibles et d'améliorer l'efficacité de l'APD dans ces domaines.

L'aide doit être adaptée au contexte

L'APD dispose de différents instruments et ne doit pas se détourner des pays les plus pauvres, sous peine d'être inefficace. Qu'ils vivent dans les pays les moins avancés ayant peu de ressources nationales ou dans les économies émergentes à forte croissance, les 20 % les plus pauvres doivent tous recevoir une APD suffisante. Celle-ci doit toutefois être adaptée au contexte, une aide massive n'étant pas forcément synonyme d'efficacité.

Dans le même temps, l'APD doit appuyer la mise en œuvre par les pays ainsi que les stratégies et objectifs nationaux de développement. Les pays dont le niveau de ressources nationales évolue lentement auront de plus en plus besoin d'aide pour les mobiliser. L'APD pourra également conserver un rôle important dans les pays dont les ressources nationales augmentent rapidement, en soutenant par exemple le renforcement des capacités humaines et techniques en vue d'élargir les services de base, le développement économique des petites entreprises ou la consolidation des systèmes afin de garantir l'efficacité des investissements.

Les vulnérabilités doivent être prises en compte

En étant axés sur les 20 % les plus pauvres dans les pays en développement, les investissements de l'APD contribueront à atténuer les vulnérabilités et à préserver les avancées en matière d'éradication de la pauvreté. Ainsi, la gravité à long terme des chocs climatiques dépend de la solidité des mécanismes de résilience et des stratégies d'adaptation. Des interventions axées sur les 20 % les plus pauvres favoriseront la création de telles stratégies, essentielles pour réduire durablement la pauvreté. De même, dans les États fragiles ou en proie à des conflits, cela favorisera la mise en place d'une approche systématique à long terme et d'un financement durable, tous deux nécessaires pour que les pays retrouvent leur stabilité.

L'amélioration et la ventilation des données favoriseront la prise de décisions avisées

Pour être efficace, l'affectation des ressources doit se fonder sur des données fiables, fournies en temps opportun et ventilées, portant sur l'étendue des besoins et la disponibilité des ressources dans les différents contextes. Les données actuelles sur la pauvreté et les ressources sont souvent incomplètes, inaccessibles, dépassées ou trop peu fiables pour connaître, ne serait-ce que dans les grandes lignes, les besoins ou encore l'ampleur et les caractéristiques des ressources. Les délais de collecte et de communication des données actuelles, leur homogénéité et leur précision laissent à désirer. En outre, il faut s'équiper de systèmes permettant de ventiler les informations, de manière à connaître l'état des besoins et des ressources au niveau infranational.

La présente note politique est basée sur l'étude Improving ODA allocation for a post-2015 world commandée par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies en vue du Forum pour la coopération en matière de développement. Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un projet de recherche mené par le DAES et financé par le ministère britannique du Développement international (DFID) portant sur la coopération pour le développement dans le contexte de l'après-2015. Les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux des Nations Unies. L'objectif de cette étude est d'alimenter les échanges sur le programme de développement pour l'après-2015, en vue notamment de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (FFD3) et du Forum pour la coopération en matière de développement prévu en 2016. Les précédentes versions ont été présentées au cours de la réunion conjointe de la Deuxième Commission de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC) organisée le 30 octobre 2014 sur le thème « Un nouveau partenariat mondial pour le développement et arrangements futurs concernant l'objectif 8 du Millénaire pour le développement », et lors de la première série de sessions de fond informelles qui s'est tenue à New York du 10 au 13 novembre 2014 en vue de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement.

Contacts

Équipe du Forum pour la coopération en matière de développement, Service des politiques de coopération en matière de développement, Bureau de l'appui au Conseil économique et social et de la coordination, DAES, dcf@un.org.

Tim Strawson, Development Initiatives, tim.strawson@devinit.org, Senior Analyst, auteur principal de l'étude.

Cordelia Lonsdale, Development Initiatives, cordelia.lonsdale@devinit.org, Engagement Advisor.

ⁱ C'est-à-dire que le niveau de revenu moyen des personnes vivant dans l'extrême pauvreté se situe à moins de 10 % sous le seuil de pauvreté (1,25 dollar par jour).

ⁱⁱ « Is it ODA? », fiche pratique du CAD, OCDE, 2008, <http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf>.

ⁱⁱⁱ Basé sur l'analyse des affectations d'APD effectuées par 63 institutions représentant 90 % des décaissements d'APD en 2012, en fonction de leur mandat ou mission. Voir chap. 2 de l'étude.