

À quoi sert l'aide publique au développement ? Objectifs des principaux bailleurs et implications pour la France

Tancrède Voituriez, Julie Vaillé, Noura Bakkour (Iddri)

LE RÔLE DE L'APD DANS L'AGENDA 2030 EN QUESTION

Le basculement des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) vers les Objectifs de développement durable (ODD), universels et indivisibles, soulève la question du rôle de l'aide publique au développement (APD) dans le nouvel Agenda 2030 du développement durable. Les besoins d'investissement durable excèdent largement les volumes d'APD, et les objectifs politiques de « *containment* » qui ont prévalu à sa naissance sont incontestablement caducs. L'objectif de cet article est d'éclairer les raisons d'être, motivations et objectifs de l'APD tels qu'on peut les lire dans les documents et sur les sites officiels du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France, de la Chine, ainsi que de la Fondation Bill & Melinda Gates (FBMG), et d'en tirer quelques implications spécifiques pour l'APD française.

IL EXISTE DES DIFFÉRENCES PROFONDES ENTRE BAILLEURS DANS LA JUSTIFICATION DE LEUR APD

L'APD « indispensable » se concentre sur la stabilisation des États fragiles ou défaillants et sur l'extrême pauvreté (Royaume-Uni, FBMG). L'APD « réparatrice » est un moyen de construire des politiques globales capables de « gérer » ou « réparer » la mondialisation au profit des pays au Sud (France, Allemagne). L'APD « émancipatrice » offre aux pays récipiendaires une alternative à l'aide conditionnelle versée par les anciennes puissances coloniales, et une perspective de développement autonome portée par des intérêts commerciaux partagés (Chine).

LES RÉCITS DE L'AIDE CONTIENNENT QUELQUES ZONES D'OMBRE

Ainsi du rôle attendu des financements extérieurs dans l'atteinte d'objectifs de stabilité et de réduction de la pauvreté lorsque les États sont fragiles ou défaillants (l'aide indispensable), de la soutenabilité de financements souscrits sous forme de dette ainsi que de la réalité de leur effet de levier (l'aide réparatrice), et de la soutenabilité environnementale des modèles émergents de développement (aide émancipatrice).

L'APD FRANÇAISE : FAIRE COÏNCIDER DISCOURS ET PRATIQUES

La France, dans ses choix d'allocation bilatérale de l'APD, n'honore qu'imparfaitement son discours. L'ambition de compenser les effets de la mondialisation se reflète dans l'allocation en faveur des biens publics mondiaux et du climat, en forte croissance ces dernières années. En revanche, le développement économique des pays à revenus intermédiaires reste un objectif privilégié par la France, qui mériterait d'être clarifié dans le discours. Et les dépenses consacrées à la stabilité et à la justice sociale sont en retrait en comparaison des autres enjeux.

Copyright © 2017 Iddri

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude.

Citation : Voituriez, T., Vaillé, J., Bakkour, N. (2017). À quoi sert l'aide publique au développement ? Objectifs des principaux bailleurs et implications pour la France, *Working Papers* N°01/17, Iddri, Paris, France, 30 p.



Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Ce document de travail et de cadrage a été préparé dans le cadre du projet "Transformative Investment for Sustainable Development" (TISD), coordonné par l'Iddri en partenariat avec la Ferdi et le soutien de la Fondation Bill et Melinda Gates.



Pour toute question sur cette publication, merci de contacter :

Tancrede Voituriez – tancrede.voituriez@iddri.org

Julie Vaillé – julie.vaille@iddri.org

ISSN 2258-7071

À quoi sert l'aide publique au développement ? Objectifs des principaux bailleurs et implications pour la France

Tancrède Voituriez, Julie Vaillé, Noura Bakkour (Iddri)

OBJECTIF, MÉTHODE ET PRINCIPAUX RÉSULTATS	5
1. PREMIER RÉCIT : NÉE DE LA GUERRE, L'APD NE DISPARAÎTRA QU'AVEC LA PAIX (ROYAUME-UNI)	8
1.1. L'affirmation du <i>self-interest</i> britannique	8
1.2. Les signatures du leadership: États fragiles, gouvernance et finance soutenable	9
2. DEUXIÈME RÉCIT : DON CONTRE DON - LA PROSPÉRITÉ S'ACCOMPAGNE D'OBLIGATIONS (ALLEMAGNE)	10
2.1. Un monde, notre responsabilité	10
2.2. Les priorités : droits de l'homme, réformes institutionnelles et finance climat	11
3. TROISIÈME RÉCIT : L'APD PRÉCURSEUR DE POLITIQUES PUBLIQUES MONDIALES (FRANCE)	12
3.1. Corriger les défaillances de la mondialisation	12
3.2. L'APD « couteau-suisse » : différenciation et co-bénéfices	14
4. QUATRIÈME RÉCIT : L'AIDE AU SERVICE D'UN PROJET D'ÉMANCIPATION (CHINE)	16
4.1. Une aide justifiée par la manière, plus que par les finalités	17
4.2. Priorité aux affaires et aux infrastructures	18
5. CINQUIÈME RÉCIT : L'APD INDISPENSABLE (FBMG)	18
5.1. L'extrême pauvreté, justification constante de l'aide	18
5.2. Financer l'innovation à destination des populations les plus pauvres	19
6. LES DISCOURS FACE AUX FAITS : QUELS GRANDS ENJEUX L'APD FRANÇAISE FINANCE-T-ELLE ?	19
6.1. Méthodologie	20
6.2. Les principaux enjeux privilégiés par la France ne reflètent qu'imparfaitement son discours	22
6.3. Des enjeux plus révélateurs des instruments utilisés que du discours	23
7. CONCLUSION SUR LES FRAGILITÉS ET CONDITIONS DE SUCCÈS DE L'APD À L'HORIZON 2030	25
7.1. Les fragilités révélées par les récits nationaux	25
7.2. Les conditions de succès – une exploration	25
RÉFÉRENCES	27
ANNEXE	28

OBJECTIF, MÉTHODE ET PRINCIPAUX RÉSULTATS

En servant des ambitions aussi diverses que contenir l'expansion communiste, éradiquer l'absolue pauvreté ou décarboner la production d'électricité, l'aide publique au développement (APD) a été mise à contribution depuis l'après Seconde Guerre mondiale pour des finalités dont le nombre et la variété soulèvent, de manière récurrente, la question de sa véritable utilité. À quoi sert donc l'aide au développement dans le monde de Daesh, des *Panama Papers* et des 17 Objectifs du développement durable (ODD) ?

L'objectif de cet article est d'apporter des réponses à cette question, en nous plaçant dans la perspective des pourvoyeurs d'APD qui, sous une forme analogue se la posent, afin de justifier celle-ci. Nous n'adoptons pas le point de vue des bénéficiaires, faute de données d'enquête disponibles sur les effets (perçus) de l'aide dans les populations des pays récipiendaires¹. Nous nous concentrons sur les textes officiels des principaux bailleurs européens – Royaume-Uni (RU), France (Fr), Allemagne (All) – ainsi que sur ceux de la Chine et de la Fondation Bill et Melinda Gates (BMG), dont les subventions sont comptabilisées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE depuis 2011.

À la lecture de ces textes, nous avons répertorié et classé les raisons d'être de l'APD (l'encadré 1 précise ce que le terme « aide » recouvre dans ce texte). Nous sommes parvenus ainsi à faire émerger cinq

grands récits. Dans une seconde partie, nous avons confronté, dans le cas de l'APD française, les discours aux faits, en comparant l'allocation hypothétique de l'aide française telle qu'on peut la déduire des discours la justifiant avec son allocation réelle. Enfin, nous avons tenté d'identifier en guise de conclusion les fragilités et les conditions de succès de l'APD à l'horizon 2030.

Ressortent de notre recherche les points saillants suivants :

1. Notre lecture des récits nationaux montre que le consensus d'Addis Abeba sur les modalités de financement du développement (encadré 2) et celui sur les finalités exprimé par les ODD masque des différences profondes entre bailleurs dans la justification de leur APD. Tant dans la manière de justifier l'aide que dans l'exposé de ses motifs, les différences sont plus frappantes et explicites qu'envisagé initialement.

2. Si des convergences dans les finalités et les modalités s'observent – gestion des conflits, réduction de la pauvreté, financement des biens publics mondiaux –, aucune ne rassemble les 4 bailleurs sous une même bannière qui projetterait son ombre sur toutes les autres.

3. Hormis dans le cas de la fondation BMG (et en partie du Royaume Uni), les conditions de succès de l'APD sont extérieures au monde de l'aide. L'aide voit son destin à l'horizon 2030 lié au succès de politiques ou d'initiatives qui ne sont pas classées dans la catégorie APD telle qu'on la connaît aujourd'hui. Sans être nouvelle, cette dépendance est amplifiée par le programme de développement durable à l'horizon 2030 (« Agenda 2030 ») et une fragilité dans les récits contemporains de l'APD.

4. Ces discours contiennent quelques angles morts qu'il serait bon d'éclairer. Ainsi du rôle exact des financements (APD et hors APD) dans l'atteinte des buts recherchés, de la soutenabilité de

1. L'antécédent que constitue le rapport de l'OCDE (2015a) n'a pu être utilisé ici car il porte sur les représentations des raisons d'être et des impacts de l'aide parmi les administrations des pays récipiendaires sans viser les utilisateurs directs de l'APD.

ces financements s'ils devaient être souscrits sous forme de dette, et du partage des responsabilités public/privé dans la gestion du risque, en particulier. Ces angles morts constituent un deuxième facteur de fragilité des discours justifiant l'APD.

5. L'Agenda 2030 tel qu'il se discute aujourd'hui est un agenda d'offre de financement. Cette prépondérance de discours sur l'offre découle de l'équation comptable des besoins mirifiques de financement de l'agenda – ces milliers de milliards à trouver absolument –, dont les termes remontent aux premiers travaux du Comité international d'experts sur le financement du développement durable. Indispensables pour fixer les ordres de grandeurs, les estimations des besoins agrégés ont cet inconvénient d'occulter pour l'instant l'émergence de préférences nationales et de récits au Sud sur le sujet. C'est un troisième facteur de fragilité des discours sur l'APD.

6. De la comparaison du discours français et des choix d'allocation bilatérale de l'APD, on retiendra que les principaux enjeux privilégiés par la France ne reflètent qu'imparfaitement son discours. L'enjeu de « développement économique » est le plus financé sur la période 2011-2014, représentant autour de 30 % des engagements en APD. La prépondérance du « développement économique » dans les choix d'affectation de l'APD se manifeste par des engagements importants dans les secteurs du transport routier, ferroviaire ou aéronautique (pour 1 milliard de dollars en moyenne sur la période), de la « production » (accès aux financements et aux services bancaires, développement de filières agricoles), de la « distribution d'énergie » (lignes de transmission électrique et de distribution d'électricité) et du « développement et gestion urbaine » (aménagement de la sécurité foncière ou soutien aux collectivités).

7. Les dépenses consacrées à la paix et la stabilité restent faibles dans le portefeuille de l'APD bilatérale française, tout comme le sont, dans une moindre mesure, celles allouées à la « justice sociale ». Pourtant, ces enjeux font partie des atouts de la France, qui y possède une incontestable expertise – que ce soit en matière d'éducation (publique), de protection sociale, de renforcement de la gouvernance financière et de mobilisation des ressources fiscales. On pourra objecter que la France pourvoit à ces postes en priorité par des canaux multilatéraux, mais cette observation mériterait d'être étayée et confirmée par l'estimation de la contribution fléchée et pilotée par la France à travers les canaux multilatéraux pertinents. Ce sera l'objet d'un travail complémentaire.

Nous restituons dans les parties une à cinq ci-dessous les récits nationaux des raisons de l'aide, tels qu'on peut les lire dans les documents et sur

les sites officiels des gouvernements et des agences ou départements de développement du Royaume-Uni², de l'Allemagne³, de la France⁴ et de la Chine⁵. Nous y ajoutons les discours et documents disponibles sur le site de la Fondation Bill & Melinda Gates⁶. Nous reproduisons de manière littérale les citations afin d'éviter tout biais d'interprétation. Dans la partie 6, nous nous penchons sur la comparaison entre l'allocation réelle de l'aide française et son allocation telle qu'on peut la déduire des discours portant sur sa justification. La partie 7 conclut par l'identification de quelques points de vigilance à prendre en compte par les pourvoyeurs d'APD afin de renforcer sa contribution et sa valeur ajoutée à l'horizon 2030.

2. Pour le Royaume-Uni, le Department for International Development (DFID), <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-international-development/about>. La publication de référence sur la stratégie du Royaume-Uni pour le développement est : HM Treasury and DFID (2015). UK aid: tackling global challenges in the national interest.
3. Pour l'Allemagne, nous avons consulté les documents disponibles sur le site du Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) <http://www.bmz.de/> et en particulier les documents BMZ (2015) Charter for the Future. One World. Our responsibility ; BMZ (2016) BMZ's Africa Policy : New challenges and focuses. BMZ Paper 4. Strategy Paper.
4. Les informations sur la stratégie de la France en matière d'APD sont disponibles sur le site France Diplomatie <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/dispositif-institutionnel-et-canaux-d-acheminement-de-l-aide-francaise/strategie-francaise-en-matiere-d-aide-au-developpement/> Les deux documents de référence dont nous avons privilégié la lecture sont MAE, Direction générale de la Mondialisation, du Développement, et des Partenariats (2011). Coopération au développement, une vision française. Document cadre. Et le texte de LOI n° 2014773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale consultable sur le site : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id>.
5. Pour la Chine, les deux documents de références sont accessibles aux adresses suivantes : China's Foreign Aid (2011), http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm Et China's Foreign Aid (2014), http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm
6. <http://www.gatesfoundation.org/> et en particulier les pages Development Policy and Finance – Strategy Overview http://www.gatesfoundation.org/What-We-Do/Global-Policy/Development-Policy-Finance#bodyregion_o_interiorarticle_o_strategysections_i_strategy-subsections_a39afdfabce745f2a43a74502161be71_o_Ink-Header S'y ajoute le rapport de Bill Gates aux leaders du G20 : *Innovation With Impact: Financing 21st Century Development. A report by Bill Gates to G20 leaders*, Cannes Summit, November 2011.

Encadré 1. Ce que le terme « aide » recouvre dans ce texte

- Plusieurs définitions différentes de l'aide peuvent être évoquées par les bailleurs :
 - L'aide publique au développement (APD) *stricto sensu*, telle qu'elle est définie par le CAD de l'OCDE, à savoir tous les apports de ressources publiques concessionnelles aux pays en développement (ou aux institutions multilatérales) qui ont pour objet le développement économique et social⁷.
 - Les politiques de coopération et de développement international : autrement dit les politiques destinées à améliorer le bien-être économique et social des populations des pays en développement ; ce terme inclus l'apport de ressources mais ne s'y limite pas.
 - Le financement du développement, sans définition unique : ce terme désigne l'éventail des options de financement offertes aux pays en développement dont l'objectif est le développement économique, social et environnemental ; ces options de financements peuvent être publiques ou privées, nationales ou internationales⁸.
- Le terme d'« aide » englobe ici les deux premières définitions.

Sources : OCDE.

7. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/index-terms.htm#ODA>

8. Idem

Encadré 2. Le consensus d'Addis Abeba sur le financement du développement

- Le plan d'action d'Addis Abeba marque un tournant dans l'histoire du financement du développement. La nouveauté par rapport au consensus de Monterrey qui le précédait réside dans la concomitance d'au moins quatre éléments :
 - des ambitions renouvelées : achever le travail des Objectifs du Millénaire pour le développement, intégrer l'objectif climat dans l'agenda du développement, promouvoir des modèles économiques durables ;
 - l'accord sur un meilleur partage des tâches entre acteurs : rôle croissant du secteur privé, des collectivités locales, de la société civile, de la coopération Sud-Sud et des institutions de financements de développement ;
 - la reconnaissance de l'opportunité de recourir à une palette d'instruments plus larges : mixages prêts-dons, fonds verticaux, financements innovants, partage du risque, garanties, etc. ;
 - l'émergence de nouveaux modes d'apprentissage pour mieux intégrer les 3 éléments précédents : plateformes, échanges d'expérience, coalitions multi-acteurs, mise en réseau.

Sources : Iddri.

1. PREMIER RÉCIT : NÉE DE LA GUERRE, L'APD NE DISPARAÎTRA QU'AVEC LA PAIX (ROYAUME-UNI)

1.1. L'affirmation du *self-interest* britannique

Championne de la cause internationale que constitue l'éradication de l'extrême pauvreté, avec derrière elle la notoriété que lui a conféré l'initiative « Make Poverty History » portée au plus haut niveau de l'État, le Royaume-Uni a substantiellement révisé ses priorités en 2015, en pleine « crise des migrants » selon l'expression que la presse lui a donné. À cette même date, la séquence des OMD s'achève :

“This strategy outlines our new approach to aid spending that we believe will command public confidence. The world is changing, and our strategy on aid needs to change with it.” HM Treasury and DFID, 2015, p.3).

Si l'éradication de l'extrême pauvreté reste une des signatures de la politique de développement britannique, l'attention est portée sur les questions d'instabilité, d'insécurité et de conflits (encadré 3).

Encadré 3. Les quatre objectifs stratégiques de l'APD britannique

- **Strengthening global peace, security and governance:** *the government will invest more to tackle the causes of instability, insecurity and conflict, and to tackle crime and corruption. This is fundamental to poverty reduction overseas, and will also strengthen our own national security at home.*
- **Strengthening resilience and response to crises:** *this includes more support for ongoing crises including that in Syria and other countries in the Middle East and North Africa region, more science and technology spent on global public health risks such as antimicrobial resistance, and support for efforts to mitigate and adapt to climate change.*
- **Promoting global prosperity:** *the government will use Official Development Assistance (ODA) to promote economic development and prosperity in the developing world. This will contribute to the reduction of poverty and also strengthen UK trade and investment opportunities around the world.*
- **Tackling extreme poverty and helping the world's most vulnerable:** *the government will strive to eliminate extreme poverty by 2030, and support the world's poorest*

Sources: HM Treasury and DFID (2015). UK aid: tackling global challenges in the national interest (p 3).

Les raisons de cette évolution tiennent dans la succession des quatre arguments suivants :

- *“The world faces new challenges. These challenges affect both the world's poorest and people in the UK.*

- *Global insecurity is rising and the risk of conflict in previously stable parts of the world is increasing.*
- *Migration is a global challenge. Instability, extremism and conflict in the Middle East and Africa have displaced millions of people, with many having sought to travel to Europe. It has created a serious humanitarian challenge, which is creating pressures across the European Union.*
- *Poverty is falling – but maintaining this trend will depend on continued strong economic growth. In the future, extreme poverty is likely to be concentrated in fragile countries.”* (ibid, p. 7, nous soulignons).

Par cette anticipation de la future géographie de l'extrême pauvreté, le Royaume-Uni lie ses objectifs sécuritaires les plus récents à ceux plus caractéristiques des années Blair, Brown et Cameron concentrés sur les OMD – et en particulier la réduction de la pauvreté. On peut interpréter cette mise à jour de l'agenda bi-partisan des OMD comme une continuité. Continuité dans la logique de priorisation et de concentration. Continuité également dans l'idée qu'en échouant sur quelques objectifs qui seraient comme les clefs de voûte de l'agenda du développement, c'est toute la structure de celui-ci qui menace de s'écrouler.

« Risques » et « menaces » sont cités plus de dix fois chacun dans le document stratégique de référence du Royaume-Uni. Le mot « valeur » n'apparaît quasiment pas – sauf dans *value for money* et une fois pour dans les « valeurs démocratiques » soutenues par le Commonwealth. Le mot « coopération » n'est jamais cité, non plus que le mot « transformation » porté aujourd'hui au pinacle de l'agenda 2030.

L'« intérêt national » est aujourd'hui la clé de voûte de l'APD britannique – le nombre de ses occurrences ne laisse d'impressionner. Le titre du document cadre est lui-même sans équivoque : « *Tackling global challenges in the national interest* ». L'objectif (atteint) des 0,7 % est lui-même justifié dans une perspective d'intérêt et de puissance :

“The UK leads the world on international development, and has kept its promises on aid.” (p 5) *“We firmly believe that spending 0.7% of Gross National Income (GNI) on international development—alongside our commitment to spend 2% on defence—means our country walking taller in the world”* (ibid p. 3).

Enfin, on ne peut manquer l'affirmation selon laquelle l'aide doit concourir à sa propre fin.

“We are ending the need for aid by building peaceful and stable societies, creating jobs and strong economies, fighting corruption,

unlocking the potential of girls and women, tackling climate change and helping to save lives when humanitarian emergencies hit. We are doing this because it is both the right thing to do and firmly in Britain's national interest" (site web DFID, nous soulignons).

Née de l'après-guerre avec un objectif sécuritaire⁹, l'aide britannique retourne aux racines et se promet de disparaître dans un monde de paix.

1.2. Les signatures du leadership: États fragiles, gouvernance et finance soutenable

Un document particulièrement utile pour identifier la « signature » britannique en matière de moyens mobilisés et de priorités, au-delà des discours sur les objectifs que nous venons de restituer, réside dans la consultation menée par le Parlement britannique au sein du Comité international pour le développement¹⁰. Sauf mention contraire, les citations qui suivent sont extraites de ce rapport.

Le Parlement britannique isole trois domaines d'excellence du Royaume-Uni qui tous ressortissent aux moyens de mise en œuvre de l'agenda 2030. Par ordre d'apparition – dans le corps du rapport, et non dans le résumé exécutif qui modifie l'ordre et privilégie la lutte contre la corruption avant l'APD –, nous trouvons « le rôle vital » joué par l'APD, la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale, et la « maximisation des marchés de capitaux » et, singulièrement, de la place financière de Londres. Dans une moindre mesure, le soutien à l'investissement privé par le truchement de la *Commonwealth Development Corporation* – recapitalisée en 2015 – et du Fonds de prospérité (*Prosperity Fund*) s'ajoute aux « signatures 2030 » du Royaume-Uni par lequel celui-ci justifie son APD.

Indispensable APD, en premier lieu, et indispensable Royaume-Uni pour soutenir et accroître, par son influence, l'engagement des autres bailleurs:

"Although ODA is just part of the solution to raising development finance for the SDGs, it still plays a vital role, particularly for the poorest countries. According to the OECD, "ODA remains the biggest financial flow in fragile states". (...) As a respected leader in the donor community, the UK Government should

continue to use its influence to persuade other countries to fulfil—and where possible strengthen—their ODA commitments as outlined in the Addis Ababa Action Agenda and SDG target 17.2" (nous soulignons).

L'APD est une signature du Royaume-Uni, quand bien même l'Agenda 2030, selon le propos même du gouvernement britannique que nous avons rapporté dans la section précédente, va « au-delà de l'aide ».

Ce n'est pas la seule. Le Parlement dans son rapport rappelle que le gouvernement britannique a lancé après la publication des *Panama Papers* en mars 2016 une série d'initiatives en matière d'évasion fiscale et de secret financier. Le sommet anti-corruption de Londres (12 mai 2016) à l'initiative du Premier ministre est salué par le rapport, à nouveau autant pour la réponse qu'il apporte que pour qui la porte :

"We recognise the impact of tax evasion on developing countries' ability to raise revenues and welcome the Prime Minister's decision to host the recent Anti-Corruption Summit in London, positioning the UK as a leader in this debate. (...) We welcome the Addis Tax Initiative and the Government's strong commitment to supporting the development of effective tax systems in some of the world's poorest countries. Prioritising assistance to developing countries, particularly Least Developed Countries, in implementing effective tax collection systems will be crucial in enabling countries to raise the revenue needed to implement the SDGs" (p. 18) (nous soulignons).

Rendre la finance privée « soutenable » est le troisième moyen mis en avant pour satisfaire aux ambitions de l'Agenda 2030, et dissiper le mystère incantatoire du passage de milliards (d'APD) aux trillions requis par ce dernier. L'alignement progressif de la finance avec les objectifs climatiques et la charge symbolique du discours de Carney à Londres sur le risque que fait encourir la « bulle carbone » aux grandes places financières mondiales¹¹ motivent la recherche similaire d'un alignement des pratiques de la finance sur les intérêts sociaux ou sociétaux incarnés par les ODD. À l'observation d'un gestionnaire de fonds selon lequel :

« The Government is already taking action to harness the markets to support sustainable development, highlighting that, "HM Treasury has

9. Sur les origines sécuritaires de l'aide, lire par exemple Carbonnier (2010), Brainard (2006), et Charnoz et Severino (2007) toujours d'actualité.

10. House of Commons, International Development Committee (2016). UK implementation of the Sustainable Development Goals. First Report of Session 2016-17.

11. Carney, M. (2015). Breaking the tragedy of the horizon. Climate change and financial stability. Speech given at Lloyd's of London. 29 September 2015.

recently launched, in conjunction with the City of London, a Green Finance Initiative to advance proposals on how to increase and incentivise private sector finance in the green economy” (p. 21).

... le Parlement répond :

“There is no reason why these efforts could not be expanded within the framework of the SDGs” (p. 21).

“We recognise the potential—and need—to harness the trillions of dollars tied up in the capital markets to achieve the SDGs. London is the world’s leading financial centre, meaning that **the UK Government is in a strong and unique position to look at how this could be done** (p. 21). (...) To harness the finance tied up in capital markets, DFID and other relevant government departments should also enter into discussions with the London Stock Exchange and the City of London to explore how they might work together to create better incentives for sustainable development in the capital markets” (p. 3).

2. DEUXIÈME RÉCIT : DON CONTRE DON - LA PROSPÉRITÉ S'ACCOMPAGNE D'OBLIGATIONS (ALLEMAGNE)

2.1. Un monde, notre responsabilité

La lecture des documents stratégiques est fascinante tant les récits nationaux diffèrent et dans le ton et dans le fond. Le cas de l'Allemagne nous montre des motivations et des objectifs sensiblement différents de celles et ceux de la Grande-Bretagne. Si les deux nations puisent aux racines historiques de l'aide, née de l'après-guerre pour reconstruire l'Europe afin de prémunir celle-ci de l'influence soviétique, l'Allemagne souligne la relation particulière nouée avec cet instrument. Pays bénéficiaire de l'aide à l'origine, l'Allemagne conçoit à ce titre des obligations de retour, de contre-don. L'Allemagne a par ailleurs acquis une expérience de première main sur les vertus de l'aide : ne doit-elle pas en effet au plan Marshall d'avoir pu très vite, en 1961, passer du statut de receveur au statut de donneur et ouvrir le premier ministère du développement parmi tous les pays d'Europe occidentale ?

“Germany was itself once a recipient of international aid programmes. The country was devastated during the Second World War and subsequently received billions of dollars in support from the United States under the Marshall Plan.

It taught the German population how important and successful aid can be. The prosperity and values that are characteristic of today’s Germany are also a consequence of this forward-looking post-war policy. And, not least, it is this experience that induced the German government to take on an active role in regard to development policy and, in 1961, to become first country in Europe to establish a development ministry.”¹²

D'autres différences marquantes distinguent le cas britannique du cas allemand. L'Allemagne insiste sur les conséquences de la mondialisation – un monde interconnecté rendant nécessaire la coopération internationale et l'offre de réponses globales à des défis globaux.

“Today, our lives are much more interconnected with those of people living on other continents than ever before. We have many advantages because of that. However, it also means that we have greater responsibility than previous generations, because the international community is facing challenges for which it needs to find global solutions. Radical changes need to be made—at global level and as soon as possible.”

On voit là que l'aide n'est qu'une réponse parmi d'autres en dehors du monde de l'aide – réponses qui tardent ou sont insuffisantes (« radical changes need to be made—at global level »). L'Allemagne, à la différence du Royaume-Uni, insiste sur les transformations requises par l'ampleur nouvelle des défis, même si le mot « transformation » n'est pas cité littéralement – « radical changes » n'en est pas éloigné. Autre différence notable, l'Allemagne fait peu de cas du *national interest*. Non que l'aide soit conçue dans une perspective purement altruiste¹³, mais c'est l'intérêt général qui est mis en avant, et guère l'intérêt de l'Allemagne – expression qui sous cette forme n'apparaît jamais. Ainsi, après avoir énoncé une série d'objectifs généraux préfigurant peu ou prou les ODD :

“The German government is actively engaged, in close cooperation with the international community, in combating poverty, securing food, establishing peace, freedom, democracy and

12. http://www.bmz.de/en/what_we_do/principles/index.html

13. Dans son 14^e rapport sur la politique de développement, le gouvernement allemand précise que l'aide bilatérale allouée par la BMZ doit satisfaire à 4 critères : l'état de la gouvernance dans les pays récipiendaires, la pauvreté et les besoins, l'avantage comparatif de l'Allemagne à l'égard des autres donateurs, et « les intérêts allemands » mais il est aussitôt précisé « (incluant les partenariats stratégiques et biens environnementaux globaux) » (BMZ, 2013 : 26).

human rights, shaping globalisation in a socially equitable manner, and preserving the environment and natural resources.”

L'Allemagne précise qui bénéficie de l'APD :

“Development cooperation is one of the most important instruments for achieving these goals. The German government regards it as an imperative of humanity and of reason. Development cooperation guarantees a future for people in developing countries – and thus for everyone else, too” (nous soulignons).

« *Everyone else* » inclut l'Allemagne mais diffère du « *national interest* ». L'APD Allemande répond à une obligation, celle de tenir son rang et de contribuer à régler les problèmes du monde à hauteur de ses capacités humaines et financières, incluant celles conférées par son implication dans l'agenda et la réforme d'institutions plurilatérales comme la Banque mondiale, le G7 ou le G20. Comme dans le cas britannique, le titre du rapport phare sur l'APD est emblématique : *One world. Our responsibility.*

2.2. Les priorités : droits de l'homme, réformes institutionnelles et finance climat

L'Allemagne rappelle dans le document soumis au HLPF, dans la perspective de la première conférence d'étape dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030, que l'APD, par ses volumes, est une de ses signatures, même si elle ne peut pas se targuer d'avoir atteint 0,7 % du RNB¹⁴.

“Germany’s ODA (Official Development Assistance) has increased steadily in recent years; the OECD’s latest ODA estimate for 2015 shows continual increases to around 16.0 billion euros. That makes Germany the third-largest donor in absolute figures; Germany’s ODA rose from 0.38% of gross national income (GNI) in 2013, to 0.42% of GNI in 2014 and 0.52% of GNI in 2015. About 0.09 percentage points of the increase recorded between 2014 and 2015 were accounted for by the costs of providing for refugees in Germany, some of which costs are classified as ODA. Spending on development cooperation continues to be one of the German Government’s top priorities. It has increased its spending several times in recent years and a further rise is planned for 2017” (Nous soulignons).

Si l'accroissement des dépenses d'APD en 2015 est presque exclusivement le fait du traitement des migrants, au point de nourrir des doutes sur la persistance de cette hausse et des critiques sur la confusion entre sécurité domestique et développement¹⁵, l'Allemagne n'en a pas moins apporté la preuve qu'elle savait mettre des moyens en face d'objectifs généraux de responsabilité et de solidarité « don contre don » dont nous avons rendu compte dans une première partie. Parce qu'elle a bénéficié de l'APD et se trouve aujourd'hui en position d'en faire bénéficier les autres, l'Allemagne se doit d'être un bailleur de haut rang ; et à l'identique, parce que les familles allemandes savent depuis la réunification et l'immédiat après-guerre ce qu'être déplacé et accueilli veut dire et qu'elles se trouvent en possibilité d'offrir l'hospitalité, cette hospitalité est un dû. Il y a une cohérence incontestable entre le discours sur les fins et la mobilisation des moyens.

Pour autant, la première véritable « signature 2030 » de l'Allemagne réside, selon notre lecture, dans la mise au service des pays en développement de la voix et de l'influence de l'Allemagne au sein des institutions pluri et multilatérales. Signature à l'encre claire, mais signature tout de même. Le développement passe par des règles et du droit, et c'est au renforcement des premières, à l'affirmation du second au bénéfice des pays en développement, que la politique de coopération allemande trouve les arguments qui la distinguent, et ce faisant, la justifie.

“The rising need for common global action calls for strong and united action on the part of multilateral cooperation, with the goal of improving the international framework for sustainable development, gearing multilateral organisations to the promotion of sustainable development around the globe, and ensuring that they make the best possible use of their comparative advantages. In its capacity as a member of the United Nations, the EU and the OECD, as well as other international organisations, and as one of largest shareholders in the World Bank and regional development banks, Germany is supporting the necessary reform and strategy processes within these organisations. Without a strong and efficient United Nations, there can be no solution to global problems. Germany is actively supporting the reform of the UN development system and is pushing for an

14. German Federal Government, 2016. Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. 12 July 2016.

15. Oxfam est sans doute parmi les organisations les plus virulentes sur le sujet. Voir par exemple : <https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/interview/weekend-or-monoxfam-our-red-lines-on-securitisation-and-conditionality-of-eu-aid/>

anchoring of reform projects within the scope of the Quadrennial Comprehensive Policy Review negotiations.” (Nous soulignons).

La seconde signature réside dans la promotion des droits de l'homme, consubstantielle à la politique de coopération et de développement allemande.

“Respecting, protecting and safeguarding human rights are among the criteria that determine the nature and extent of Germany’s development cooperation with a partner country. Through the human rights strategy it published in May 2011, the BMZ is operationalising the human rights-based approach systematically in its work. In accordance with the strategy, human rights standards and principles are included when preparing sector, regional and country strategies, as well as joint donor strategies. Germany is thus an international leader in this field.”¹⁶ (nous soulignons).

Signalons que c'est au nom de la protection des droits de l'homme que la santé (incluant les droits et santé sexuelle et reproductive) figure au rang des priorités distinctives de l'Allemagne (*“Health – A human right”*, pour reprendre la devise du BMZ).

Enfin, l'engagement pour le climat est l'ultime signature dont se prévaut l'Allemagne, dans un ensemble de textes où les postures assumées de champion sont extrêmement rares – la parole gouvernementale allemande brillant surtout par sa modestie.

“In 2014, the German government committed a total of more than 2.344 billion euros in official budget funds for climate change mitigation and adaptation. About 85 per cent of this sum came from the BMZ’s budget. Since 2005, Germany’s commitments have grown almost fivefold (from 471 million euros at the time), and in 2014 Germany became, for the first time, the largest bilateral donor of climate finance.” (nous soulignons).

L'Allemagne ouvre la voie (*Germany is leading the way*) :

“In 2009, the world’s industrialised countries made a commitment to provide, from 2020, an annual 100 billion US dollars from public and private sources for climate change mitigation and adaptation in developing countries. (...) In order to further increase confidence in international

climate finance, German Chancellor Angela Merkel announced in May 2015 that the German government is planning to double German climate finance by 2020. In making that announcement, Germany led the way. (...) With this increase and the additional private funding that can be mobilised as a result, the target of 100 billion dollars from 2020 onwards is now within reach. Germany’s share in that amount would be about ten per cent.” (nous soulignons).

La signature « climat » se superpose à la première signature, apposée par l'Allemagne au registre des institutions:

“Within the G7, Germany is pushing for the ambitious implementation of the SDGs and, under the German Presidency in 2015, made an important contribution with its commitment to climate change mitigation: the G7 is aiming to decarbonise the global economy by the end of this century and put its energy sector on a new footing by 2050 in order to limit global warming to well below 2° Celsius, ideally to 1.5° Celsius. The G7 states are also aiming to apply labour, social and environmental standards more rigorously in global supply chains and have set themselves the goal to free 500 million people in developing countries and emerging economies from hunger and malnutrition by 2030”.

“Also within the framework of the G20, the German Government is pushing for the across-the-board implementation of the SDGs, and is urging all member states to engage more strongly at national level, for example through national sustainable development strategies. The German Government will translate this into more specific terms in the course of the German Presidency in 2017 and will push for a stronger alignment of the G20’s work with the 2030 Agenda.”

3. TROISIÈME RÉCIT : L'APD PRÉCURSEUR DE POLITIQUES PUBLIQUES MONDIALES (FRANCE)

3.1. Corriger les défaillances de la mondialisation

La grande affaire de la France, telle qu'elle l'exprime depuis sa Vision de la coopération internationale (2011) est la maîtrise de la mondialisation et la gestion des interdépendances. Cette vision est présente également dans la loi d'orientation et de programmation (2014) bien que moins soulignée.

16. https://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/HumanRights/allgemeine_menschenrechte/deutsche_entwicklungspolitik/German-engagement-in-partner-countries/index.html

« La politique de développement et de solidarité internationale de la France a pour ambition une mondialisation mieux maîtrisée et porteuse de valeurs humanistes. »¹⁷

Pour quelle raison ? Parce qu'après dix ans de croissance mondiale record, « partout s'impose l'évidence que les bénéfices de la mondialisation se heurtent à un déficit de gouvernance et d'action collective. L'aspiration à une croissance plus juste, respectueuse des droits des individus, s'inscrivant dans la durée et le respect des biens publics mondiaux, appelle à la mise en oeuvre de politiques globales. Ces politiques doivent permettre de donner un sens à la mondialisation en cours, d'en tirer le meilleur parti, **y compris pour les pays en développement**, de mieux gérer les bouleversements qu'elle induit, de garantir qu'elle ne conduit pas l'humanité dans une impasse. »

L'APD française peut se lire en creux comme un instrument au service d'un projet alternatif à la libéralisation libérale (au sens français du terme « libéral ») incarnée par le consensus de Washington et l'ajustement structurel des années 1980 et 1990. L'APD française se lit alors dans l'ombre portée de Keynes et de Hirschman, et la conviction que même riche et replet d'épargne, le monde ne peut compter sur la main invisible du marché des capitaux pour produire les biens et services essentiels à la prospérité des nations.

L'APD française peut aussi se lire en plein comme un instrument d'une coopération qui ne peut se limiter à la coopération financière, coopération dédiée à l'élaboration de politiques publiques globales indispensables pour la production de biens publics mondiaux. La première APD fait de la résistance, la seconde raconte une histoire « positive » de la coopération internationale entre nations libérales (au sens anglo-saxon du terme cette fois, pour ne rien simplifier) telle qu'elle a pu s'écrire dans les années Clinton (Bill)-Blair-Schröder-Jospin, entre la chute du mur de Berlin et celle des tours de Manhattan.

Qu'on la lise en creux ou en plein, l'APD française a des desseins explicitement politiques – au sens de politiques publiques (*policies*), qu'elle entend renforcer dans les pays récipiendaires.

17. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id>. On peut également mentionner ici le titre programmatique de l'ouvrage *Mieux gérer la mondialisation ? L'aide publique au développement*, par Aurélien Lechevallier, Jennifer Moreau et François Pacquement. Editions Ellipses, 2007.

« Le développement requiert un État stratège, capable d'investir à long terme tout en entretenant le consensus social. »¹⁸

Renforcement également au sein de l'espace mondial, pour reprendre une expression de Bertrand Badie.

« Dans une perspective universelle, la France entend favoriser l'émergence de politiques publiques globales, notamment par son action dans les enceintes internationales (organisations des Nations unies, institutions de Bretton Woods, G8 et G20) et par sa participation à de nombreux fonds verticaux. »¹⁹

Les similitudes avec l'Allemagne sont frappantes, autant que les dissimilarités avec le Royaume-Uni : insistance sur la coopération internationale (les « politiques globales » remplace les « solutions globales » germaniques, mais cela relève de la nuance sémantique), gestion des interdépendances et à nouveau, à la différence du cas britannique, un éventail très large d'objectifs. Les objectifs de la politique de développement de la loi de 2014 sont extrêmement généraux :

« La France met en oeuvre une politique de développement et de solidarité internationale qui a pour objectif général de promouvoir un développement durable dans les pays en développement, tout en participant à l'effort international de lutte contre la pauvreté extrême et de **réduction des inégalités**. »

Nous soulignons, pour marquer la différence délibérée avec le cas britannique : la France retient l'objectif de réduction de la pauvreté, mais l'associe à la réduction des inégalités. Cette dernière a fait l'objet de nombreux débats pendant la négociation des ODD et, on le sait, en fait partie *in fine*, contre le souhait initial du Royaume-Uni et des États-Unis²⁰.

« Cette politique se décline dans quatre grands domaines simultanément : promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'homme et de l'égalité entre les femmes et les hommes (...) équité, justice sociale et développement humain (...) développement économique durable et riche en emplois (...) préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux (...) » (RF, 2014).

Si les objectifs souffrent de cette ambition globale par l'ampleur de la tâche, ce qui est clair en

18. MAE (2011).

19. RF (2014).

20. Chancel et Voituriez (2015).

revanche, c'est que l'APD ne peut prétendre les atteindre seule. Ce qui était sibyllin dans le cas allemand est ici explicite :

« L'APD, qui représente 0,2 % du revenu mondial, ne peut à elle seule répondre aux défis du développement ; l'enjeu que représente la mobilisation d'autres ressources que l'aide est donc essentiel. Dans cette perspective, la France souhaite continuer à favoriser l'accroissement des ressources fiscales des pays en développement, par le biais d'un soutien renforcé aux administrations fiscales, ainsi que l'investissement privé, local et international. » (RF, 2014).

Le rôle de « catalyseur » de l'aide sur les autres sources de financement (privés, publics, nationaux ou internationaux) ou son « effet de levier » sont par ailleurs cités à plusieurs reprises, imprégnant le discours français avant et après la conférence d'Addis Abeba en 2015. Cette catalyse et ce levier attendu des fonds APD français s'inscrit dans une perspective non strictement financière d'une coopération internationale dont l'objectif ultime est de bâtir des politiques globales.

Inscrite dans une « approche globale du développement » où l'aide n'est qu'un levier parmi d'autres, l'APD française sert un projet politique qui conserve à l'État – État nation, État stratège, État financeur – un rôle prépondérant dans le processus de développement au Nord comme au Sud, au-delà du *minimum minimorum* que constitue la correction des défaillances de marché.

3.2. L'APD « couteau-suisse » : différenciation et co-bénéfices

La stratégie française de répartition des ressources, qui participe de la justification et de la signature de son aide, repose sur une typologie géographique avec l'identification de quatre partenariats, différenciés selon les types de pays, les enjeux et les modalités d'action. Les 16 pays pauvres prioritaires (PPP) concentrent les efforts de solidarité de la France en subvention pour des objectifs couvrant un large spectre du développement durable. L'Afrique sub-saharienne (ASS) et les pays du voisinage Sud et Est de la Méditerranée concentrent 85 % de l'effort financier de l'État français en faveur du développement sous toutes ses formes : dons, aides budgétaires, prêts bonifiés ou non, souverains et non souverains, prises de participations, garanties et autres financements innovants pour l'ASS ; prêts pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Les pays en crise, en sortie de crise ou en situation de fragilité, qui ne font pas partie des PPP, « font l'objet d'une attention particulière » et de concours financiers

priviliégiant les subventions. Enfin le reste du monde, notamment les pays d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes, majoritairement à revenu intermédiaire, sont destinataires de flux financiers à coût faible ou nul pour l'Etat (hors expertise technique). La « différenciation » française combine donc trois dimensions – géographique, économique et thématique.

Les transformations de l'approche différenciée caractéristique de l'APD française que pourrait induire l'Agenda 2030 sont encore spéculatives, dans la mesure où des documents stratégiques établissant le rôle, l'avantage comparatif de la France et ses priorités dans la mise en œuvre de l'agenda sont en cours de rédaction. La publication du CESE, « Quelles nouvelles orientations et priorités pour la politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable ? », apporte des réponses en cours de maturation, selon l'aveu même des ministres et directeurs d'agence et d'administration consultés sur le sujet²¹. Nous recourons donc à des documents qui pour l'essentiel ont été rédigés avant l'adoption des ODD, même si bon nombre d'entre eux l'ont été dans la perspective de ces derniers. Faute de document stratégique disponible étayant la valeur ajoutée de l'APD française dans le contexte de l'Agenda 2030, nous proposons, de manière nécessairement spéculative, de possibles signatures que la France pourrait endosser.

Dès avant la préparation de la COP21 et le pari de son succès, la France a souhaité se forger une « identité internationale 'climat' » pour reprendre les mots du Cadre d'intervention transversal Climat-Développement 2012-2016 du groupe de l'Agence française de développement²².

Soulignant que « le changement climatique est devenu une question de premier plan pour le modèle économique de l'AFD », la note du CIT rappelle que « la France au travers de l'AFD est un des principaux financiers de la lutte contre le changement climatique », l'engagement français (le texte met en avant des données de 2010) positionnant « l'AFD comme un des acteurs majeurs du 'climat' avec environ 10 % des financements publics internationaux 'climat' en faveur des pays en développement ». « L'AFD a développé des méthodes et outils de référence en matière de mesures des impacts des

21. CESE, 2016. La politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable. Avis du CESE sur le rapport présenté par M. Philippe Jahshan, rapporteur.

22. Cadre d'Intervention Transversal Climat-Développement 2012-2016 du groupe de l'Agence Française de Développement. Memo.

financements climat », **supérieurs** aux marqueurs de Rio dont les faiblesses sont connues²³. L'AFD sur son site Internet se présente comme « un acteur majeur et innovant du financement « climat » au niveau international à la fois en termes quantitatifs, mais aussi qualitatifs notamment en ce qui concerne les méthodes et instruments de financement utilisés. »²⁴

Prenant acte du fait que « l'AFD est devenu progressivement un acteur reconnu au niveau français et international » **en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, la note du CIT souligne que « l'AFD dispose d'avantages comparatifs importants en matière de financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement »**. Lesquels incluent la masse critique atteinte par ses interventions, la disponibilité d'outils souples et diversifiés, savoir-faire et innovation, connaissance de terrain et la capacité de mobilisation d'expertise. Parfois brocardée pour ses maigres dotations en subvention, « l'AFD peut dans ce cadre continuer à accroître son rôle de financier du climat principalement en prêts avec une efficacité et un effet de levier important sur le coût budgétaire pour l'État français comme pour la communauté internationale ».

Pour affirmer son « identité 'climat' », l'AFD s'est engagée depuis la parution de la note du CIT à maintenir à moyen terme un niveau d'octroi annuel « climat » de 50 % des octrois annuels de l'AFD dans les États étrangers et de 30 % des octrois annuels de Proparco²⁵. Le président de la République a quant à lui « souhaité augmenter de 4 milliards d'euros les financements du groupe Agence française de développement (AFD) en faveur du développement durable d'ici à 2020, dont 2 milliards seront consacrés aux défis climatiques. Parallèlement, 400 millions supplémentaires seront alloués aux pays les plus fragiles sous forme de don dans ce cadre temporel. Ces nouveaux moyens de mise en œuvre de la politique française de développement seront précisés lors de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, en novembre 2016.

23. Rivera Delgado, A.S. 2015. Méthodologie de notification des financements climatiques publics. Document de travail IDDRI.

24. http://www.afd.fr/home/projets_afd/changement_climatique/strategie_climat/engagement-en-faveur-developpement-climat

25. Avec près de 2,648 Md€ d'autorisations de financements « climat » octroyés dans les pays en développement en 2015, l'AFD (hors Proparco) atteint un niveau de 55 % (contre 53 % en 2014) d'octrois « climat », et dépasse pour la deuxième fois son objectif annuel de 50 % fixé dans sa stratégie climat-développement.

C'est le sens des efforts de la France pour renouer avec une trajectoire ascendante de l'aide publique au développement. »²⁶

L'idée de « co-bénéfice » climat apporte une nuance à ce qui dans une lecture trop rapide pourrait paraître comme une spécialisation de portefeuille dans la transition énergétique. L'ambition est de montrer la voie vers un portefeuille qui, à terme, devra tout entier contribuer à la transformation vers un développement économique et social compatible avec les enjeux climatiques et la finitude des ressources.

La signature « climat » de l'APD française et l'avantage comparatif que celle-ci met en avant cachent une autre signature : celle d'une grande souplesse et variété d'instruments de financement. Pour banal qu'il soit, l'argument n'est pas sans intérêt : une des premières caractéristiques de l'aide française, dans l'écosystème du financement du développement durable, réside dans la disposition d'un groupe bancaire dédié capable de distribuer prêts souverains et non souverains, concessionnels et non concessionnels, d'octroyer des (certes maigres) subventions, en la matière de ses modalités de financement.

Dans son Mémorandum sur ses politiques de coopération²⁷, la France souligne un des traits de la stratégie française qui « vise à articuler l'aide publique au développement avec les autres sources de financement du développement dans une approche complémentaire », rappelant « qu'elle représente des montants nettement inférieurs aux autres sources dans de nombreux pays ». Elle met en avant sa « boîte à outils » capable d'offrir « un appui adapté aux besoins et capacités techniques, financières et institutionnelles de chaque partenaire », inclus le financement des collectivités et les financements innovants pour lesquels la France jouit d'une certaine notoriété.

Sans faire injure aux couteliers français, la signature de l'APD est un peu ici celle d'un couteau suisse. Elle est d'autant plus convaincante que lui est associée la signature précédente, qui effaçant la distinction entre « développement » et « climat » plaide pour de nouveaux modèles de développement, pour lesquels, immanquablement, le pragmatisme oblige de mobiliser la plus large panoplie d'instruments, sans se restreindre aux dons. Délignée de la première signature, la signature

26. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/l-agenda-international-du-developpement/>

27. MAE (2013). Mémorandum de la France sur ses politiques de coopération. Document de travail préparé pour la mission des examinateurs à Paris. Rapport remis au CAD en octobre 2012.

« instrumentale » de l'APD française (l'aide « cou-teau suisse ») est quelque peu estompée : elle ne distingue pas fondamentalement l'APD française de l'APD de pays également dotés de banques de développement – Allemagne, Japon, Italie – sans mentionner les banques multilatérales et institutions de financement des pays en développement.

D'autres signatures sont possibles, que le CICID de novembre 2016 et le rapprochement annoncé de l'AFD et de la CDC pourraient donner l'occasion à la France de tester ou de confirmer. Nous les mentionnons ici très brièvement, car elles débordent de notre cadre d'analyse des discours existants et demeurent de ce fait hypothétiques. L'éducation (publique), mais aussi l'expertise dans les secteurs sociaux et en matière de protection sociale en particulier, avec des expériences de financement dans des pays aux revenus aussi divers que la Colombie ou le Cambodge, sont des atouts dont la France pourrait se prévaloir dans le contexte d'un agenda 2030 jugé socialement progressiste²⁸. La double signature d'une boîte à outils et d'un objectif choisi conformément à une vision « française » d'un modèle de développement (ici un modèle social), serait sans doute tout aussi recevable que la double signature développement-climat de l'AFD.

4. QUATRIÈME RÉCIT : L'AIDE AU SERVICE D'UN PROJET D'ÉMANCIPATION (CHINE)

Restituer le discours officiel chinois sur l'aide et dessiner la signature de la Chine s'avèrent plus délicats que dans les cas britannique, français et allemand. Nous ne disposons en réalité que de très peu de sources documentaires. Il existe en tout et pour tout deux documents officiels nous permettant d'énoncer les principes et priorités de l'aide chinoise. Le premier, intitulé *White Paper on Foreign Aid*, date de 2011²⁹. Le second est la révision du précédent, publiée en 2014³⁰. Ces deux *White Papers* s'inscrivent dans la continuité des 8 grands principes de l'aide chinoise énoncés par le Premier ministre Zhou Enlai lors d'une visite au Ghana en 1964 (encadré 4). Nous nous appuyons sur ces deux documents pour préciser les justifications de l'aide au développement par le pouvoir

chinois. Nous compléteront cette lecture d'une analyse des clés d'allocation de l'aide chinoise afin d'en préciser la signature.

Encadré 4. Les huit principes de l'aide chinoise énoncés en 1964

- 1. *The Chinese Government always bases itself on the principle of equality and mutual benefit in providing aid to other countries. It never regards such aid as a kind of unilateral alms but as something mutual.*
- 2. *In providing aid to other countries, the Chinese Government strictly respects the sovereignty of the recipient countries, and never attaches any conditions or asks for any privileges.*
- 3. *China provides economic aid in the form of interest-free or low-interest loans and extends the time limit for the repayment when necessary so as to lighten the burden of the recipient countries as far as possible.*
- 4. *In providing aid to other countries, the purpose of the Chinese Government is not to make the recipient countries dependent on China but to help them embark step by step on the road of self-reliance and independent economic development.*
- 5. *The Chinese Government tries its best to help the recipient countries build projects which require less investment while yielding quicker results, so that the recipient governments may increase their income and accumulate capital.*
- 6. *The Chinese Government provides the best-quality equipment and material of its own manufacture at international market prices. If the equipment and material provided by the Chinese Government are not up to the agreed specifications and quality, the Chinese Government undertakes to replace them.*
- 7. *In giving any particular technical assistance, the Chinese Government will see to it that the personnel of the recipient country fully master such technique.*
- 8. *The experts dispatched by China to help in construction in the recipient countries will have the same standard of living as the experts of the recipient country. The Chinese experts are not allowed to make any special demands or enjoy any special amenities.*

Source : <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121560>. "The Chinese Government's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries," January 15, 1964.

Le document de 2011 souligne dans son préambule le caractère singulier de l'aide chinoise :

“Adhering to equality and mutual benefit, stressing substantial results, and keeping pace with the times without imposing any political conditions on recipient countries, China's foreign aid has emerged as a model with its own characteristics.” (République populaire de Chine, 2011 ; nda : nous soulignons).

Cette singularité fait l'objet d'un long développement dans le document révisé de 2014 ; et on lira en creux que la volonté de se différencier de

28. Vaillé, J., Brimont, L. (2016). Faire des objectifs de développement durable un levier d'action politique, pour les pays européens et la France. *Policy Briefs* 2/16. Iddri.

29. China's Foreign Aid (2011), English version available at http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm

30. China's Foreign Aid (2014), English version available at http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm

ce qu'a pu être, tout au long de l'histoire, la pratique des donateurs du CAD :

“When providing foreign assistance, China adheres to the principles of not imposing any political conditions, not interfering in the internal affairs of the recipient countries and fully respecting their right to independently choosing their own paths and models of development. The basic principles China upholds in providing foreign assistance are mutual respect, equality, keeping promise, mutual benefits and win-win.” (République populaire de Chine, 2014).

« Ne pas interférer dans les affaires internes » et « ne pas imposer de conditions politiques » sont deux principes que l'on retrouve dans la déclaration de Pékin issue du Forum sur la coopération Chine-Afrique (2000) : « [t]he politicization of human rights and the imposition of human rights conditionalities on economic assistance should be vigorously opposed. »

4.1. Une aide justifiée par la manière, plus que par les finalités

L'aide chinoise, pour résumer les deux *White Papers*, ce sont d'abord et avant tout deux choses qui tiennent en une seule phrase : la continuité dans une certaine manière de faire. Cette « manière de faire » (*basic features*) est détaillée dans le premier chapitre du document de 2011. Il est souligné tout d'abord que l'aide chinoise s'inscrit dans le cadre de la collaboration mutuelle Sud-Sud. C'est une évidence, mais il n'est pas inutile de le rappeler :

“As development remains an arduous and long-standing task, China's foreign aid falls into the category of South-South cooperation and is mutual help between developing countries.” (République populaire de Chine, 2011).

Une première caractéristique du projet de coopération de la Chine, assimilable à un objectif, est celui de l'autonomie. Sans être absent des discours des bailleurs du CAD (et notamment celui du Royaume-Uni, comme nous l'avons vu), l'ambition qui prédomine est celle d'un développement endogène et « indépendant » :

“Unremittingly helping recipient countries build up their self-development capacity. Practice has proved that a country's development depends mainly on its own strength. In providing foreign aid, China does its best to help recipient countries to foster local personnel and technical forces, build infrastructure, and develop and use domestic resources, so as to lay a foundation

for future development and embarkation on the road of self-reliance and independent development (République populaire de Chine, 2011).

Une seconde caractéristique, elle aussi quelque peu absente en ces termes des discours des autres bailleurs, est celle du pragmatisme, du réalisme et de la mesure. Qu'il ne soit pas demandé à la Chine au-delà de ce qu'elle peut faire : l'aide est fournie à la mesure des capacités de la Chine, une fois prises en compte les conditions nationales :

“Remaining realistic while striving for the best. China provides foreign aid within the reach of its abilities in accordance with its national conditions. Giving full play to its comparative advantages, China does its utmost to tailor its aid to the actual needs of recipient countries” (République populaire de Chine, 2011).

On notera les termes d'« avantages comparatifs », lesquels impriment les débats sur l'efficacité de l'aide au sein du CAD, sans que jamais bien sûr quelconque mention soit faite de ce dernier.

La dernière grande caractéristique du projet chinois de coopération est une constante des politiques chinoises : l'innovation et l'apprentissage. La Chine apprend par essais et erreurs. C'est vrai, très récemment, de ses marchés carbonés, mais aussi d'une large gamme d'instruments de politique publique :

“Keeping pace with the times and paying attention to reform and innovation. China adapts its foreign aid to the development of both domestic and international situations, pays attention to summarizing experiences, makes innovations in the field of foreign aid, and promptly adjusts and reforms the management mechanism, so as to constantly improve its foreign aid work.” (République populaire de Chine, 2011).

Accusée d'être conservatrice et de reproduire dans les faits tous les travers de l'aide liée et prédatrice de ressources, la Chine, dans ses grands principes, énonce un projet tout à fait « moderne », dans l'interprétation de la modernité que nous autorise à donner l'Agenda 2030 : une aide centrée sur ses avantages comparatifs, ne prétendant pas connaître les bonnes recettes de développement, tournée vers l'autonomisation de pays souverains dans le choix de leurs objectifs et de leurs trajectoires (ici « modèles »), inscrite enfin dans un processus d'innovation et d'apprentissage. Transparaissant de cette modernité, le projet politique est constant depuis 1964 : faire de l'aide et de la coopération des outils d'émancipation des anciennes puissances coloniales – le projet d'indépendance et d'autonomie (*self-reliance*) doit être

lu dans le contexte qui l'a vu naître : celui d'un contre-projet à celui du CAD qui porte à charge l'histoire coloniale de ses bailleurs.

4.2. Priorité aux affaires et aux infrastructures

La Chine fournit pour moitié son aide sous forme de prêts concessionnels, par l'entremise de l'Export-Import Bank of China ; l'autre moitié est composée de dons et de prêts sans intérêt. Les dons émanent de nombreux départements et ministères, incluant le ministère du Commerce (MOFCOM) qui a, par ailleurs, la charge des prêts sans intérêt. L'aide multilatérale de la Chine ne représente que 6 % de l'aide totale estimée à 5 Md\$ par an, soit le montant des crédits à l'export accordés par la Chine à ses pays en développement partenaires (Kitano, 2016). L'affiliation de l'aide chinoise au ministère du Commerce est une singularité en soi : le ministère des Affaires étrangères, avec l'éventuelle co-tutelle du ministère des Finances, est dans les autres pays du CAD le ministère en charge de la programmation stratégique de l'aide. L'aide sert la politique commerciale chinoise et réciproquement. L'aide chinoise n'a jusqu'à ce jour fourni matière à aucune loi sur le sujet soumise à l'approbation du Congrès.

L'allocation sectorielle est une des signatures de l'aide Chinoise. Si l'on examine la ventilation des prêts concessionnels telle qu'elle est présentée dans le document (RPC, 2014), les postes « infrastructure » (61 %), « énergie et ressources » (8,9 %) et « Industrie » (16,1 %) sont les premiers postes financés, loin devant l'agriculture (4,3 %). En ajoutant les « public facilities » (3,2 %) aux infrastructures et à l'industrie, on about à un portefeuille de prêts concessionnels composés à hauteur de 80 % par des infrastructures prises au sens large.

5. CINQUIÈME RÉCIT : L'APD INDISPENSABLE (FBMG)

La Fondation Bill & Melinda Gates (BMG) apporte depuis près de 20 ans des financements alternatifs et additionnels aux flux d'APD des Etats membres du CAD, dépensant chaque année sous forme de dons des sommes comparables aux concours de la plupart des bailleurs publics (3,6 milliards de dollars d'après les données préliminaires de l'OCDE en 2015). Dans un rapport rédigé en 2011 pour le G20, Bill Gates explique et souligne le rôle vital de l'aide au développement:

“Especially in hard times, some people will say rich countries should cut their ODA. They should not. Not only because they have made promises,

*but also because important pieces of the development agenda won't be addressed without assistance. ODA spurs innovation by funding pilot projects that poor countries would not undertake themselves. It also pays for global public goods like scientific research. Finally, people in very poor countries will continue to depend on assistance for their survival for the foreseeable future.”*³¹

En mettant de côté l'impératif moral et l'obligation d'honorer des promesses non tenues par la plupart des bailleurs (les 0,7 % du RNB dépensé sous forme d'APD), la Fondation BMG met en avant dans sa communication trois justifications de l'aide : l'innovation, la recherche scientifique et la réduction de la pauvreté, les deux premières étant des moyens mis à contribution pour cette dernière considérée comme une fin.

5.1. L'extrême pauvreté, justification constante de l'aide

Même si le nombre de pays pauvres se réduit progressivement au cours du temps, l'extrême pauvreté persiste par le simple fait que la géographie de la pauvreté se transforme, pour se déplacer vers les pays à revenu intermédiaire³².

*“Most development agencies use a country's average income as the main factor in deciding whether it qualifies for aid. So the countries that are crossing the threshold into middle-income status risk losing much of the aid they've been getting. Aid should never replace the investments that countries need to make in their own people. But in some countries, average income obscures big pockets of extreme poverty”*³³.

Dans ses prises de parole, Bill Gates rappelle le besoin de mieux comprendre la situation des pays – qu'ils soient pauvres ou à revenu intermédiaire – et d'y cibler l'aide de sorte à maximiser son impact sur la réduction de la pauvreté. En conservant cet objectif hérité des OMD comme clef de voûte de son plaidoyer pour l'aide (l'aide ciblée sur les très pauvres sert une fin que nulle autre source de financement stable ne sait atteindre), la Fondation

31. Innovation With Impact: Financing 21st Century Development. A report by Bill Gates to G20 leaders, Cannes Summit, November 2011.

32. Kharas, H., Prizzon, A., Rogerson, A. (2015). Financing the post-2015 Sustainable Development Goals. A rough roadmap. ODI. London.

33. https://www.gatesnotes.com/Development/Who-Should-Get-Foreign-Aid?WT.mc_id=04_05_2016_10_ForeignAid_BG-LI_&WT.tsrc=BGLI

justifie l'aide par ses propriétés uniques dans les conditions où elle est, ou devrait être, employée.

“Being concessional, stable and non-profit seeking, ODA can target specific areas of need and reach the poorest and most vulnerable people”³⁴.

On peut comprendre, en creux de cette lecture, que sortie des situations d'extrême pauvreté, l'aide perd l'avantage comparatif dont elle dispose sur les autres sources de financement et voit sa justification s'estomper. L'aide est unique lorsqu'elle est ciblée sur les très pauvres.

5.2. Financer l'innovation à destination des populations les plus pauvres

“People who are pessimistic about the future tend to extrapolate from the present in a straight line. But innovation fundamentally shifts the trajectory of development”.

L'autre argument mis en avant par Bill Gates dans son rapport pour le G20 est que non seulement l'APD sert les pays pauvres et les populations pauvres, mais qu'elle stimule l'innovation dans des régions où celle-ci ne surviendrait pas spontanément – que l'innovation porte très en amont sur la production, ou plus en aval sur l'accès et la diffusion. L'innovation est en soi un facteur de transformation (dans le sens large donné par le titre de l'agenda 2030) mais aussi un multiplicateur de l'impact des ressources financières dédiées au développement. Les nouvelles variétés végétales et les vaccins ont cette double nature.

La lenteur du progrès technique « utile aux pauvres » pour le dire avec nos mots n'est pas irremédiable selon la FBMG, les pays à croissance rapide jouant, à côté des bailleurs (Fondation incluse) et des pays pauvres, un rôle clef dans les partenariats triangulaires. Conservatrice dans ses finalités, au sens où celles-ci sont réductibles aux premiers OMD, la Fondation soutient l'objectif de 0,7 % et s'emploie à le faire atteindre, mais elle reste pragmatique dans ses modalités.

L'« innovation » est un terme fréquemment employé pour décrire l'approche même de la Fondation. L'objectif et la justification de l'aide sont non seulement de financer l'innovation, mais d'innover, par l'entremise de projets pilotes et de démonstration. A charge pour les gouvernements et les bailleurs dits traditionnels de répliquer et de

mettre à l'échelle ensuite les innovations couronnées de succès avec le concours du secteur privé.

“Some of the projects we fund will fail. We not only accept that, we expect it—because we think an essential role of philanthropy is to make bets on promising solutions that governments and businesses can't afford to make. As we learn which bets pay off, we have to adjust our strategies and share the results so everyone can benefit.”³⁵

6. LES DISCOURS FACE AUX FAITS : QUELS GRANDS ENJEUX L'APD FRANÇAISE FINANCE-T-ELLE ?

Notre démarche consiste ici à confronter les choix de financement APD de la France aux grands enjeux qu'elle lui assigne – en somme, il s'agit de mesurer l'empreinte de sa signature sur la matière des faits.

Nous partons du discours français³⁶ : la politique d'aide publique au développement sert l'ambition générale d'une « mondialisation mieux maîtrisée et porteuse de valeurs humanistes » et « se décline dans quatre grands domaines simultanément : promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'homme (...) équité, justice sociale et développement humain (...) développement économique durable et riche en emplois (...) préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux (...) » (RF, 2014). Pour confronter ce discours aux faits, nous avons choisi de recourir aux données du CAD, dont les agrégats statistiques permettent de décrire la ventilation de l'aide publique au développement par grands enjeux, et de confirmer (ou non) les contours de la signature française.

Notre analyse se situe entre 2011, année de publication du document-cadre de coopération et développement de la France³⁷, et 2015, dernière année pour laquelle nous disposons de données.

34. ODA Allocation and other trends in development cooperation in LDCs and other vulnerable contexts. Development Cooperation Forum Policy Brief. March 2016 No.13.

35. <http://www.gatesfoundation.org/Who-We-Are/General-Information/Letter-from-Bill-and-Melinda-Gates>

36. Nous nous bornons aux discours politiques portés par les institutions de la République, tels qu'examinés dans les précédentes chapitres. Les prises de parole politiques sur l'APD durant la campagne présidentielle constituent des discours d'une autre nature – programmatique et électorale ; ils n'ont pas été retenus ici.

37. MAE, Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (2011). Coopération au développement, une vision française.

6.1. Méthodologie

Les données sont extraites du « système de notation de pays créancier » (SNPC) du CAD de l'OCDE. Il s'agit des statistiques officielles en matière d'aide publique au développement collectées par l'OCDE auprès des États sur la base de leurs projets et programmes. La base de données du CAD a cet avantage de présenter des chiffres incontestables et d'offrir un niveau de granularité sur l'aide au développement sans équivalent.

Les données concernent l'APD bilatérale. Une analyse de l'APD transitant par les agences multilatérales devra compléter cette étude. Elle nécessite un travail important de reconstitution de données et de choix méthodologiques – proportion des montants attribués par les États au budget général des agences multilatérales, puis proportion allouée aux différents secteurs par ces mêmes agences – qui sera conduit ultérieurement. Nous défendons néanmoins notre choix, considérant que l'aide bilatérale est plus révélatrice de la « signature » d'un État que l'aide transitant par les agences internationales.

Les résultats présentés ici sont des « engagements », qui ont cet avantage de révéler les choix nationaux commandant les octrois de financement. Les « versements » auraient été révélateurs de décisions prises des années auparavant, générant un décalage temporel entre les discours et les faits difficile à corriger dans notre analyse. Si les délais existent entre octroi et signature, ils restent inférieurs à ceux séparant les engagements des versements.

Nous nous basons sur les valeurs faciales des prêts (lorsque l'APD est versée sous forme de prêts), sans recourir à l'élément don, qu'il s'agisse de sa version calculée au taux d'actualisation unique à 10 % ou la version en vigueur à compter de 2018. Notre choix nous interdit d'interpréter les engagements d'APD comme des « efforts », en revanche il nous autorise à les lire comme des contributions financières répondant à des besoins de financement extérieurs quelle qu'en soit la nature.

Nous nous basons sur des agrégats : nous avons construit une table de correspondance entre les grands enjeux auxquels doit répondre l'aide sur la base de notre analyse des discours nationaux et les « secteurs » définis par l'OCDE dans la base de données du CAD³⁸. Cette table de correspondance se trouve en annexe 1. Nous avons choisi un niveau de granularité le plus fin

possible. Lorsqu'un « secteur » au sens du CAD est à l'intersection de deux enjeux, nous avons examiné le contenu du « secteur » projet par projet et mesuré sur cette base la propension d'engagements en faveur de l'enjeu considéré. Par exemple, le secteur « distribution d'énergie » du CAD ne nous permettait pas de savoir, dans le cas de la France, s'il contenait des projets en faveur de la « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux » ou des projets de « développement économique ». En feuilletant la totalité des projets, nous avons pu mesurer la proportion de ceux attribués à chacun des deux enjeux.

Pour identifier l'enjeu pertinent pour chaque projet, nous avons utilisé le titre, la description et dans une moindre mesure les « marqueurs » renseignés dans la base du CAD, moins fiables et précis que ne peut l'être la description. Par exemple, en 2015, 43 % du secteur « distribution d'énergie » pouvaient être associés à l'enjeu « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux » car il rassemblait des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, alors qu'en 2014, 99 % du secteur « distribution d'énergie » étaient constitués de projets d'électrification et de distribution d'énergie, et relevaient donc de l'enjeu « développement économique ».

Enjeu des « biens publics mondiaux »

Si la catégorie « biens publics mondiaux » fait l'objet de nombreux débats sur ses contours et son contenu, nous nous sommes basés sur la définition donnée par la France elle-même. La définition la plus récente figure dans le Rapport bisannuel au Parlement sur la mise en œuvre de la politique de développement international par la France³⁹. Centré sur les enjeux climatiques, le rapport identifie les « biens publics mondiaux » aux secteurs suivants : distribution d'eau et assainissement, conservation d'énergie et efficacité de la demande, production d'électricité de sources renouvelables, protection de l'environnement. Comme nous l'avons dit plus haut, certains secteurs dans la base de données du CAD sont à l'intersection des enjeux « développement économique » et « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux ». Nous avons effectué une analyse projet par projet et année par année. Nous avons ainsi associé à l'enjeu « préservation de l'environnement et des

38. http://www.oecd.org/fr/cad/stats/documentupload/Budget%20identifiant%20purpose%20codes_FR_Apr%202016.pdf

39. Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Mise en œuvre de la stratégie française de développement (2012-2013) Rapport bisannuel 2014 (2014)

biens publics mondiaux » les secteurs suivants : « politique de l'énergie et gestion administrative », qui concerne en totalité des projets de sensibilisation au développement durable ou de renforcement de l'efficacité énergétique ; une part du secteur « distribution d'énergie » (43 % à partir de 2015) correspondant à des projets en faveur de l'efficacité énergétique ; une part du secteur « développement et gestion urbaine » (7 % en 2013, 1 % en 2014 et 57 % en 2015) correspondant à des projets de développement urbain en faveur du climat ou de l'environnement : villes vertes ou durables par exemple ; et une part du secteur « développement rural » (6 % en 2015, 17 % en 2014, 0,3 % en 2013, 19 % en 2012 et 0,1 % en 2011) correspondant à des projets en faveur de l'environnement, l'usage des ressources naturelles ou la biodiversité.

Enjeu du « développement économique »

L'enjeu « développement économique » comprend les secteurs OCDE suivants : renforcement des capacités statistiques, transports et entreposage, communications, éducation et formation dans le domaine de l'énergie⁴⁰, recherche dans le domaine de l'énergie⁴¹, production d'électricité de sources non renouvelables, centrales nucléaires, une part du secteur distribution de l'énergie⁴², banques et services financiers, entreprises et autres services, production, une part du secteur développement et gestion urbaine⁴³, une part du secteur développement rural⁴⁴, développement alternatif

non-agricole⁴⁵, aide sous forme de produits, actions se rapportant à la dette⁴⁶.

Enjeu « justice sociale »

L'enjeu « justice sociale » inclut les secteurs OCDE suivants : éducation, santé, politique en matière de population/santé et fertilité, services sociaux, politique de l'emploi et gestion administrative, politique du logement et gestion administrative, logement à coût réduit, aide plurisectorielle pour les services sociaux de base, culture et loisirs, lutte contre le trafic de drogues, atténuation de l'impact social du VIH/SIDA, éducation et formation plurisectorielles, aide alimentaire développementale/sécurité alimentaire, réfugiés dans les pays donateurs⁴⁷.

Enjeu « paix et stabilité »

La catégorie « paix et stabilité » comprend les secteurs OCDE suivants : gouvernement & société civile, aide humanitaire

Dans une deuxième partie de ce document de cadrage et afin de ne pas biaiser les résultats, nous avons extrait les « écolages » (coûts imputés des étudiants en provenance des pays en développement qui effectuent leur scolarité en France), les « coûts aux réfugiés » (aide temporaire⁴⁸ aux réfugiés des pays en développement qui arrivent en France) et les annulations de dette des enjeux « justice sociale » et « développement économique », respectivement. Ces trois postes sont en effet des dépenses non « pilotables » qui ne nous permettaient pas d'analyser si la France avait mis en œuvre le discours national. Par ailleurs, les « écolages » et « coûts aux réfugiés » bien qu'autorisés à être comptabilisés en APD, sont des dépenses contestées par certains donateurs, parlementaires et ONG quant à leur apport pour le développement jugé trop lointain d'une aide de terrain. Identifier précisément leurs apports en matière de développement des pays bénéficiaires, nécessiterait de calculer la proportion des étudiants ou réfugiés dont le retour vers leur pays d'origine (ou les transferts de capitaux) est connu ou certain. Cela imposerait un suivi complexe de plusieurs années.

40. Les montants associés à ce secteur étant inférieurs à 700 000€ en 2015, inférieurs à 200 000€ en 2014 et 2013, nous avons considéré qu'ils étaient non significatifs pour notre analyse

41. Les montants associés à ce secteur étant nuls sur la période 2006-2014 et inférieurs à 12 000 € en 2015, nous avons considéré qu'ils étaient non significatifs pour notre analyse.

42. Après une analyse projet par projet, le secteur « distribution d'énergie » a été classé dans l'enjeu « développement économique » jusqu'en 2014 (inclus). Les projets de distribution d'énergie se concentraient sur des lignes de transmission et de distribution d'électricité. À partir de 2015, 43 % des projets sont classés dans la catégorie « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux », étant des projets de renforcement de l'efficacité énergétique ou du développement d'énergies renouvelables.

43. Après une analyse projet par projet, une partie du secteur « développement et gestion urbaine » a été attribué à l'enjeu « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux » : 7 % en 2013, 1 % en 2014 et 57 % en 2015 correspondant à des projets en faveur du climat ou de l'environnement. Ex : projets ville verte ou ville durable.

44. Après une analyse projet par projet, une partie du secteur « développement rural » a été attribuée à l'enjeu « bien public mondial » : 6 % en 2015, 17 % en 2014, 0,3 % en 2013, 19 % en 2012 et 0,1 % en 2011 correspondant à des projets en faveur du climat ou de l'environnement comme des projets de recherche en biodiversité.

45. Le secteur représentant que 53 000 USD en 2015, nous l'avons considéré comme non significatif.

46. Ce secteur a été traité de manière particulière dans une deuxième partie de l'analyse.

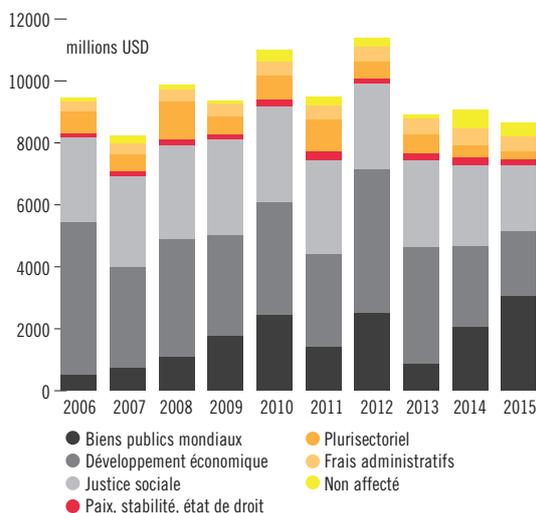
47. Ce secteur a été traité de manière particulière dans une deuxième partie de l'analyse.

48. Aide sur les 12 premiers mois.

6.2. Les principaux enjeux privilégiés par la France ne reflètent qu'imparfaitement son discours

De la comparaison du discours français et des choix d'allocation de l'APD on retiendra que le « développement économique », la « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux » et la « justice sociale » sont, dans l'ordre, les trois principaux enjeux financés par la France. Vient ensuite, et en dernière position, la « paix, stabilité et l'État de droit » (Figure 1).

Figure 1. Évolution de l'APD française par grands enjeux



Source : OCDE (2017)

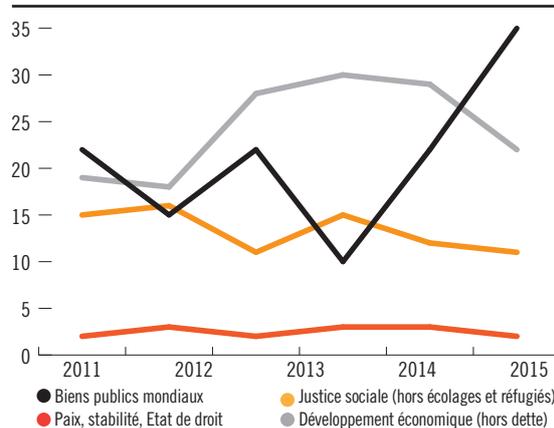
C'est donc l'enjeu « développement économique » qui est le plus financé sur la période 2011-2014, représentant autour de 30 % des engagements en aide publique au développement. Cet enjeu passe derrière la préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux en 2015, mais il reste à un niveau élevé (2 milliards d'USD), autour de 25 % de l'aide bilatérale française (Figure 2).

La prépondérance du « développement économique » dans les choix d'affectation de l'APD se manifeste par des engagements importants dans le secteur du transport routier, ferroviaire ou aéronautique (pour 1 milliard de dollars en moyenne sur la période), de la « production » (accès aux financements et aux services bancaires, développement de filières agricoles), de la « distribution d'énergie » (lignes de transmission électrique et de distribution d'électricité) et du « développement et gestion urbaine » tel que l'aménagement de la

sécurité foncière ou le soutien aux collectivités locales⁴⁹.

Le financement du développement économique à travers le développement des capacités de production des pays du Sud et le soutien à la croissance est finalement peu saillant dans les choix d'allocation, en dépit d'un discours français qui porte l'ambition de « stimuler un environnement des affaires, développer le secteur privé » (document-cadre de coopération au développement). En diminution depuis 2013, le développement économique « à la Française » est plutôt orienté sur les travaux publics : transport et distribution d'énergie notamment. Il constitue le deuxième poste d'engagements d'aide publique au développement bilatéral.

Figure 2. Évolution des grands enjeux sans annulations de dette, réfugiés et écolages (en % d'APD bilatérale)



Source : OCDE (2017)

Vient ensuite le financement de la préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux, centré sur les enjeux climatiques, et incluant le climat, l'environnement, la biodiversité, l'eau et l'assainissement. Ces financements sont en forte croissance depuis 2013. La tendance est concomitante au discours français transcrit dans la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, dont l'objectif général est de promouvoir un développement durable dans les pays en développement, dans ses quatre composantes économique, sociale, environnementale et culturelle. On peut y voir aussi la « marque » d'un ministre Europe Écologie Les Verts délégué du Développement de 2012 à 2014. Les engagements

49. Rappelons que, dans cette catégorie, les projets durables en faveur de l'environnement, du climat ou de la biodiversité ont été attribués à l'enjeu « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux ».

Tableau 1. Évolution de l'APD bilatérale française par grands enjeux, en valeur (millions d'USD)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Biens publics mondiaux	512	731	1 082	1 751	2 444	1 414	2 490	854	2 032	3 047
Développement économique	4 914	3 248	3 798	3 279	3 615	2 979	4 658	3 773	2 630	2 089
Dont annulations de la dette	3 889	1 707	1 222	1 645	1 477	1 251	1 475	1 055	30	139
Part des annulations de la dette	79%	53%	32%	50%	41%	42%	32%	28%	1%	7%
Justice sociale	2 747	2 951	3 055	3 069	3 098	3 030	2 746	2 790	2 617	2 139
Dont écolages et réfugiés dans le pays donneur	1 594	1 581	1 289	1 306	1 437	1 517	1 498	1 478	1 512	1 159
Part des écolages	58%	54%	42%	43%	46%	50%	55%	53%	58%	54%
Paix, stabilité, état de droit	128	149	182	173	243	304	187	230	229	177
Plurisetorial	704	553	1 199	558	775	1 010	516	629	407	274
Frais administratifs	330	352	412	441	439	468	493	515	548	470
Non affecté	108	243	148	75	380	285	293	124	607	477
Total	9 443	8 228	9 875	9 347	10 993	9 490	11 383	8 915	9 071	8 673

croissants pour le financement des biens publics mondiaux confirment la signature de la France dans l'Agenda 2030 et corroborent la priorité donnée à la lutte contre le changement climatique et l'ambition d'accroître les « co-bénéfices » climatiques de ses projets de développement.

La « **justice sociale** » comprend l'éducation, la santé, l'égalité homme/femme. Ce sont cependant les montants consacrés aux « écolages » (coûts imputés des étudiants en provenance des pays en développement qui effectuent leur scolarité en France) et aux coûts de réfugiés (aide temporaire aux réfugiés en provenance des pays en développement qui arrivent dans un pays donneur – douze premiers mois de leur séjour) qui expliquent l'importance de ces enjeux dans le Tableau 1.

Si on exclut les coûts des écolages et des réfugiés, les engagements de financement par l'APD de l'enjeu « **justice sociale** » diminuent de moitié. Ils se situent autour de 10 % de l'aide bilatérale française et sont en légère baisse depuis 2011 (Figure 2). Ces montants n'illustrent pas de manière complètement convaincante le discours français selon lequel « [l]a vocation première [de la politique de développement et de solidarité internationale est de], lutter contre la pauvreté et les inégalités pour aider le sixième de l'humanité, dont une majorité de femmes, qui vit encore dans l'extrême pauvreté, à en sortir et éviter que ceux qui en sont sortis y tombent à nouveau, est réaffirmée » (loi d'orientation et de programmation).

On remarque enfin que la part consacrée à « **la paix, la stabilité et l'État de droit** » est très faible et stable, autour de 2 % depuis 2011 (Figure 2). L'objectif affiché d'effort en la matière souffre de disproportion dans les engagements de financements par rapport aux autres enjeux⁵⁰.

6.3. Des enjeux plus révélateurs des instruments utilisés que du discours

L'évolution du financement des grands enjeux composant le discours français sur l'APD révèle au moins autant les choix politiques que les choix d'instruments privilégiés par la France : la diminution des enveloppes consacrées aux enjeux « développement économique » et « justice sociale » à partir de 2013 s'explique par la baisse des engagements français sous forme de dons. La croissance de l'enjeu « préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux » s'explique lui par l'augmentation de la part des prêts (figures 3a, 3b, 3c)⁵¹.

Lorsqu'on analyse la composition géographique des enjeux – que ce soit pour la préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux ou le développement économique –, ce sont les pays à revenus intermédiaires qui bénéficient principalement de l'aide française. Ceci est cohérent avec le discours français : la majorité des prêts allant à cette tranche de pays. Si on comprend l'intérêt de favoriser la protection de l'environnement et les biens publics mondiaux dans cette catégorie de pays où la dépendance à l'APD est faible et la valeur ajoutée des bailleurs repose sur la capacité à agir sur la biodiversité, l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique, on peut s'interroger sur l'absence d'un discours clair confirmant la pertinence de renforcer le « développement économique » dans les pays à revenus intermédiaires (Figure 4).

Pour résumer, l'enjeu « développement économique » est un peu l'éléphant – notre intention ici n'est pas de lui attribuer une couleur – dans la

50. Rappelons que nous n'examinons ici que les flux d'APD bilatérale.

51. Nous n'avons pas pu inclure dans notre analyse, faute de données, l'évolution des financements effectués par des instruments ou facilités de mixage.

Figures 3a, 3b et 3c. Flux de financement, des BPM (3a), du développement économique (3b) et des services sociaux (3c)

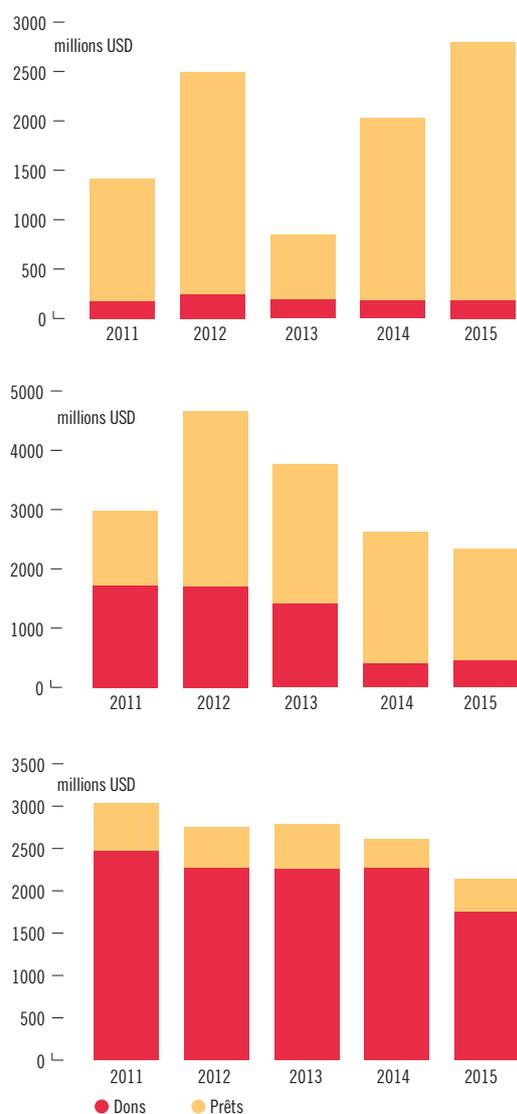
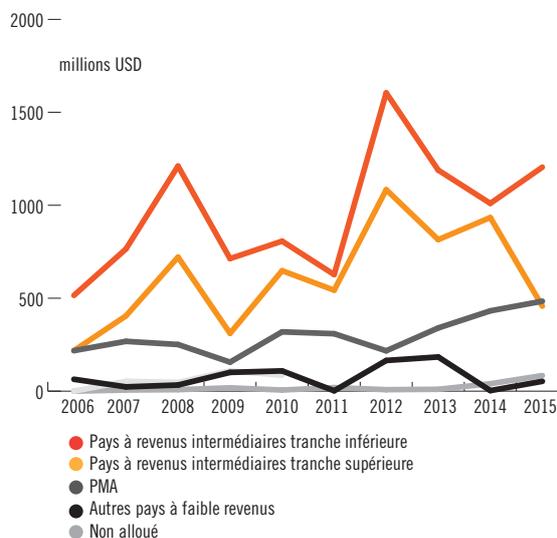
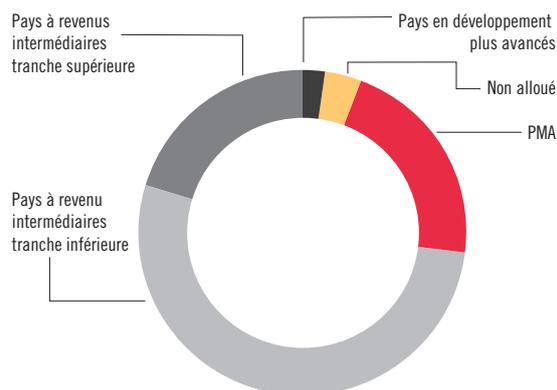


Figure 4. Développement économique : répartition par catégories de revenus



Source : OCDE (2017).



Source : OCDE (2017).

pièce de l'APD française : il représente une partie importante des engagements et renvoie à des modes de développement en faveur des infrastructures ou du transport d'une part ou du renforcement du secteur privé d'autre part.

Ce résultat ouvre – ou réouvre – deux grands débats. Le premier porte sur le choix des pays aidés et l'appréciation de leurs besoins (sectoriels au sens du CAD) de financement. L'écart entre les discours et les faits, sans être béant, est problématique pour la lisibilité de la signature de l'aide française. Ensuite, il semble urgent d'anticiper les conséquences sur l'allocation des financements d'APD française des grands enjeux auxquels feront face les PED d'ici 2030 en matière de sécurité, de stabilité, d'emploi, de formation et de modèle social. Des éléments de discours et des engagements

financiers existent, mais sans grande cohérence ni ampleur suffisante.

En particulier, les dépenses consacrées à la paix et la stabilité restent faibles tout comme le sont, dans une moindre mesure, celles allouées à la « justice sociale ». Pourtant ces enjeux font partie des atouts de la France, qui y possède une incontestable expertise – que ce soit en matière d'éducation (publique), de protection sociale, de renforcement de la gouvernance financière et de la mobilisation des ressources fiscales. L'Agenda 2030 est très largement progressiste, l'Europe continentale, dont la France, a su y inscrire ses priorités en matière de droit et d'accès aux libertés et services essentiels. Il reste tant dans les discours que dans les choix d'allocation à en prendre toute la mesure.

7. CONCLUSION SUR LES FRAGILITÉS ET CONDITIONS DE SUCCÈS DE L'APD À L'HORIZON 2030

7.1. Les fragilités révélées par les récits nationaux

Notre lecture des récits nationaux montre que le consensus d'Addis Abeba sur les modalités de financement du développement et celui sur les finalités exprimées par les ODD masque des différences profondes entre bailleurs dans la justification et la signature de leur APD. Ces différences sont pour partie inévitables. L'exercice même consistant à apposer une signature oblige à la distinguer de celles des autres. Par ailleurs, l'APD plongeant ses racines dans l'histoire autant sinon plus que dans la rationalité économique, on ne peut s'attendre à ce que les motivations, les priorités et les choix d'allocation soient similaires entre pays. Reste que tant dans la manière de justifier l'aide que dans l'exposé de ses motifs, les différences sont plus frappantes et explicites que nous ne l'aurions cru. Et si des convergences dans les finalités et les modalités s'observent – gestion des conflits, réduction de la pauvreté, financement des biens publics mondiaux –, aucune ne rassemble les quatre bailleurs sous une même bannière qui projetterait son ombre sur toutes les autres.

S'il fallait simplifier et rapprocher les discours, nous obtiendrions deux récits : l'un porté par le Royaume-Uni et la fondation BMG centré sur l'absolue pauvreté dans les situations d'États fragiles (en concédant que la FBMG n'y limite pas ses interventions, comme nous l'avons vu dans la partie 4). L'APD y est un flux sans équivalent à court terme, c'est-à-dire sans substitut possible. L'autre porté par l'Europe continentale, mettant en avant les contributions financières diverses (prêts, dons, garanties) et non financières de la coopération dont la finalité est la construction de politiques publiques indispensables à la gestion de la mondialisation. Le cas de l'aide chinoise est à part est quelque peu paradoxale : elle sert une ambition politique (l'émancipation des anciennes colonies) mais son allocation ne semble procéder d'aucune stratégie politique centralisée.

Hormis dans le cas de la fondation BMG (et en partie du RU), les conditions de succès de l'APD sont extérieures au monde de l'aide. L'aide voit donc son destin à l'horizon 2030 lié au succès de politiques ou d'initiatives qui ne sont pas classées dans la catégorie APD telle qu'on la connaît aujourd'hui. Tel est le cas des politiques extérieures (défense, fourniture de BPM, commerce, réformes

institutionnelles à l'ONU et dans les IFIs, réfugiés et migrants), mais aussi des politiques intérieures (agriculture, marché de l'emploi, fiscalité), comme le met en avant en particulier l'Allemagne. Sans être nouveau, cette efficacité conditionnelle de l'APD est une amplification provoquée par l'agenda 2030 et une fragilité dans les discours contemporains de l'APD.

Ces discours contiennent quelques angles morts qu'il serait bon d'éclairer. Ainsi du rôle des financements (APD et hors APD) dans l'atteinte des buts recherchés, la soutenabilité de ces financements s'ils devaient être souscrits sous forme de dette, et le partage des responsabilités public/privé dans la gestion du risque en particulier. Ces angles morts constituent un deuxième facteur de fragilité des discours justifiant l'APD.

Enfin, et ce point s'ajoute aux précédents sans avoir été déduit de l'analyse des discours, contrairement à ceux-ci, la méthode choisie pour renseigner les justifications de l'APD dans ce travail donne un rôle exclusif aux bailleurs et laisse de côté ce que les pays récipiendaires ou « partenaires » pourraient concevoir à ce sujet. Ce biais admis, il nous semble malgré tout que l'agenda 2030 tel qu'il se discute aujourd'hui est un agenda d'offre de financement. Ce qui prévaut pour l'agenda dans son ensemble vaut aussi pour ses parties, ainsi qu'en attestent les discussions portées à la conférence Habitat III, elles aussi exclusivement exprimées dans un vocabulaire et des perspectives de financements du développement. Cette prépondérance de discours sur l'offre découle de l'équation comptable des besoins mirifiques de financement de l'agenda – ces milliers de milliards à trouver absolument – dont les termes remontent aux premiers travaux de l'ICESDF. Indispensables pour fixer les ordres de grandeurs, les estimations des besoins agrégés ont cet inconvénient d'occulter pour l'instant l'émergence de préférences nationales et de récits au Sud sur le sujet. C'est un troisième facteur de fragilité des discours sur l'APD.

7.2. Les conditions de succès – une exploration

Premier point à clarifier : L'agenda 2030 nourrit les récits d'offre de financement : y-a-t-il des récits de la demande ?

À ce stade les débats sur le financement du développement sont tournés vers la boîte à outils des instruments à déployer pour répondre aux besoins considérables d'investissements dans les pays en développement. Cet appel au déploiement d'instruments divers provient principalement de l'offre, c'est-à-dire des donateurs. Sur quelle connaissance

des « besoins » établissent leur offre ? Comment mieux les prendre en compte ? Quels sont les différentes visions de la transformation de long-terme parmi les différents acteurs du changement – politiques, investisseurs, *think tanks* du Sud ? Quelle « transformation » l'APD finance-t-elle ou devrait-elle financer exactement du point de vue des pays bénéficiaires ?

Second point à clarifier : que peuvent les financements extérieurs dans les situations d'États fragiles, de mauvaise gouvernance et de conflit, enjeux qui resteront certainement majeurs en 2030 ? Qu'attendre exactement de la concentration de l'aide dans ces situations ? Quelles sont les conditions hors du champ de l'APD à réunir pour que l'APD atteigne ses objectifs ? L'approche « *whole of government* » préconisée par l'OCDE et le DFID est-elle traduite d'effets ?

Troisième point à clarifier : la macro-économie de l'agenda 2030 est-elle compatible avec les règles d'endettement actuelles ?

Les pays en développement doivent concilier un double objectif consistant d'une part à financer les dépenses de développement et d'autre part à éviter une crise de la dette. Ces deux objectifs sont-ils compatibles ? L'ampleur des besoins de financement de l'agenda 2030 est-il compatible avec les règles d'endettement actuelles et les mesures des risques et des dividendes ? Les Banques centrales et les IFIs ont-elles un rôle particulier à jouer qu'elles ne jouaient pas auparavant ? La dette destinée à réaliser des investissements au service des objectifs de développement durable doit-elle être appréhendée de manière plus souple ? Des mesures alternatives, ou complémentaires au recours à la dette consistent dans la collecte de l'impôt, les transferts de migrants, les partenariats public-privé – sous condition de succès – et dans la réduction des flux financiers illicites. L'ampleur des besoins en la matière, dans la perspective des ODD, est-elle connue ? Quels effets de l'aide sont escomptés ?

Quatrième point à clarifier : construire des politiques globales – après l'APD, *what's next* ?

Un certain nombre de défis mondiaux – comme l'objectif de maintenir le réchauffement climatique à 2° ou la lutte contre la croissance des inégalités – mettent en évidence que l'aide, à elle seule, est loin d'être suffisante pour permettre l'atteinte des ODD d'ici à 2030. En dépit des nombreux engagements à promouvoir la cohérence des politiques depuis le début de ce siècle, les résultats ont été en deçà des attentes : pendant de nombreuses années, il y a eu au sein des gouvernements une division claire du travail selon laquelle les ministères chargés du développement international défendaient les intérêts des pays en développement tandis que d'autres ministères tentaient de promouvoir la croissance nationale (Carbone, 2012).

Quels sont les raisons des résultats, jusqu'ici modestes, des efforts consentis par les bailleurs en matière de cohérence des politiques ?

Au-delà de la cohérence entre politiques actuelles, quelle défaillance ou imperfection dans la gouvernance actuelle s'agit-il de combler ? L'architecture financière ? Les règles de la mondialisation afin d'y inclure des dispositions fiscales ? En quoi l'APD représente-t-elle un actif, une expérience prometteuse, pour « gouverner la mondialisation » ? Quels éléments du puzzle de la gouvernance mondiale faut-il lui associer en premier lieu pour en accroître l'impact ?

Si les conditions de succès de l'agenda 2030 ne sont pas du ressort de l'aide, comment (ou faut-il) transférer les responsabilités des organismes d'aide à des acteurs qui œuvrent dans d'autres domaines des politiques publiques touchant les pays en développement ?

Cinquième point à clarifier. Innover, apprendre et passer à l'échelle : après les succès en matière de santé, *what's next* ? Y a-t-il un consensus aujourd'hui sur certains ODD prioritaires – sachant que le caractère universel et intégré de l'agenda écarte toute idée de priorité ? Les succès remarquables de certains OMD de santé suggèrent-ils d'autres ODD particuliers pour lesquels une approche globale pourrait fonctionner ? ■

RÉFÉRENCES

- BMZ (2013). The German's Government's 14th Development Policy Report. Development Policy White Paper – Executive Summary. Bonn & Berlin.
- BMZ (2015). Charter for the Future. One World. Our responsibility.
- BMZ (2016). BMZ's Africa Policy : New challenges and focuses. BMZ Paper 4. Strategy Paper.
- Brainard, L. (éd. 2006). Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American leadership. Washington, DC : Brookings Institution Press.
- Carbone, M. (2012). Au-delà de l'aide : la cohérence des politiques de développement de l'Europe , International Development Policy | Revue internationale de politique de développement [Online], 3 | 2012, Online since 03 April 2012, connection on 16 November 2016. URL : <http://poldev.revues.org/968> ; DOI : 10.4000/poldev.968
- Carbonnier, G. (2010). L'Aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique. Revue Internationale de Politique de Développement. 1/2010 : 141-147.
- CESE (2016). La politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable. Avis du CESE sur le rapport présenté par M. Philippe Jahshan, rapporteur.
- Cadre d'intervention transversal climat-développement 2012-2016 du groupe de l'Agence française de développement. Memo.
- Carney, M. (2015). Breaking the tragedy of the horizon. Climate change and financial stability. Speech given at Lloyd's of London. 29 September 2015.
- Charnoz, O., Severino, J.-M. (2007). *L'Aide publique au développement*. La Découverte.
- CNUCED (2016). Rapport 2016 : le développement économique en Afrique - dynamique de la dette et financement du développement en Afrique, F.16.II.D.3, ISBN 978-92-1-212412-4eISBN 978-92-1-058057-1ISSN 1990-509, New York et Genève, 2016,
- Gates, B. (2011). Innovation With Impact: Financing 21st Century Development. A report by Bill Gates to G20 leaders, Cannes Summit, November 2011.
- German Federal Government (2016). Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. 12 July 2016.
- Guillaumont Jeanneney, S. *et al.* (2016). Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel, Ferdi.
- HM Treasury and DFID (2015). UK aid: tackling global challenges in the national interest.
- House of Commons, International Development Committee (2016). UK implementation of the Sustainable Development Goals. First Report of Session 2016-17.
- Kharas, H., Prizzon, A., Rogerson, A. (2015). Financing the post-2015 Sustainable Development Goals. A rough roadmap. ODI. London.
- Kitano, N. (2016). Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update. JICA-RI Working Paper 131. JICA Institute.
- Lechevallier, A., Moreau, J., Pacquement, Fr. (2007). *Mieux gérer la mondialisation ? L'aide publique au développement*. Editions Ellipses.
- MAE (2011). Coopération au développement, une vision française. Direction Générale de la Mondialisation, du Développement, et des Partenariats. Document cadre.
- MAE (2013). Memorandum de la France sur ses politiques de coopération. Document de travail préparé pour la mission des examinateurs à Paris. Rapport remis au CAD en octobre 2012.
- OCDE, Hynes, W. and S. Scott (2013). "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward", OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>
- Pacquement, Fr. (2010). Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repères sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation. Revue Internationale de Politique de Développement. 1/2010 : 55-80.
- RF (2014). LOI n° 2014773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale
- Rivera Delgado, A.S. (2015). Méthodologie de notification des financements climatiques publics. Document de travail IDDRI.
- Vaillé, J., Brimont, L. (2016). Faire des objectifs de développement durable un levier d'action politique, pour les pays européens et la France. Policy Briefs 2/16. Iddri.

ANNEXE

Tableau 2. Table de correspondance entre les secteurs OCDE et les grands enjeux français

Secteurs OCDE	Grands enjeux
110: I.1. Education, Total	Justice sociale
120: I.2. Santé, Total	Justice sociale
130: I.3. Politique en Matière de Population/Santé&Fertilité, Total	Justice sociale
140: I.4. Distribution d'Eau et Assainissement, Total	Biens publics mondiaux
150: I.5. Gouvernement & Société Civile, Total	Paix, stabilité, état de droit
16010: Services sociaux	Justice sociale
16020: Politique de l'emploi et gestion administrative	Justice sociale
16030: Politique du logement et gestion administrative	Justice sociale
16040: Logement à coût réduit	Justice sociale
16050: Aide plurisectorielle pour les services sociaux de base	Justice sociale
16061: Culture et loisirs	Justice sociale
16062: Renforcement des capacités statistiques	Développement économique
16063: Lutte contre le trafic de drogues	Justice sociale
16064: ATTENUATION DE L'IMPACT SOCIAL DU VIH/SIDA	Justice sociale
210: II.1. Transports et Entreposage, Total	Développement économique
220: II.2. Communications, Total	Développement économique
23110: Politique de l'énergie et gestion administrative	Développement économique
23181: Éducation et formation dans le domaine de l'énergie	Développement économique
23182: Recherche dans le domaine de l'énergie	Développement économique
23183: Conservation d'énergie et efficacité de la demande	Biens publics mondiaux
232: Production d'électricité, sources renouvelables, Total	Biens publics mondiaux
233: Production d'électricité, sources non renouvelables, Total	Développement économique
235: Centrales nucléaires, Total	Développement économique
236: Distribution de l'énergie, Total	Développement économique
236: Distribution de l'énergie, Total	Biens publics mondiaux
240: II.4. Banques et Services Financiers, Total	Développement économique
250: II.5. Entreprises et Autres Services, Total	Développement économique
300: III. Production, Total	Développement économique
410: IV.1. Protection de l'Environnement Général, Total	Biens publics mondiaux
43010: Aide plurisectorielle	Plurisectoriel
43030: Développement et gestion urbaine	Développement économique
43030: Développement et gestion urbaine	Biens publics mondiaux
43040: Développement rural	Développement économique
43040: Développement rural	Biens publics mondiaux
43050: Développement alternatif non-agricole	Développement économique
43081: Education et formation plurisectorielles	Justice sociale
43082: Institutions scientifiques et de recherche	Plurisectoriel
510: VI.1. Soutien Budgétaire, Total	Plurisectoriel
520: VI.2. Aide Alimentaire Développementale/Sécurité Alimentaire, Total	Justice sociale
530: VI.3. Aide sous forme de Produits, Autre, Total	Développement économique
600: VII. Actions se Rapportant à la Dette, Total	Dette
700: VIII. Aide Humanitaire, Total	Paix, stabilité, état de droit
910: Frais Administratifs des Donneurs, Total	Frais administratifs
930: Réfugiés dans les Pays Donneurs, Total	Réfugiés
998: IX. Non Affecté / Non Spécifié, Total	Non affecté

À quoi sert l'aide publique au développement ? Objectifs des principaux bailleurs et implications pour la France

Tancrède Voituriez, Julie Vaillé, Noura Bakkour (Iddri)

- Chancel, L., Hough, A., Voituriez, T. (2017). Réduire les inégalités dans les pays : convertir le débat public en action. Iddri, *Studies* n°01/17.
- Vaillé, J., Brimont, L. (2016). Faire des Objectifs de développement durable un levier d'action politique, pour les pays européens et la France. Iddri, *Policy Briefs* n°02/16.
- Voituriez, T. (2015). Trois engagements à prendre par les gouvernements pour faire des Objectifs de développement durable les moteurs d'une transformation majeure. Iddri, *Issue Briefs* n°03/15.
- Voituriez, T., Giordano, T., Boussichas, M. (2015). Le financement du développement (durable) : quelles contributions de la France à la conférence d'Addis Abeba ? Iddri, *Policy Briefs* n°01/15.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de sept programmes thématiques : Gouvernance, Climat, Biodiversité, Océans et zones côtières, Fabrique urbaine, Agriculture et Nouvelle Prospérité.

Dans le cadre de son partenariat avec Sciences Po, de nombreux chercheurs de l'Iddri participent aux enseignements ainsi qu'au développement de programmes de recherche.

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique, l'Iddri met à la disposition de tous, via son site Internet, ses différentes analyses et propositions.

L'Iddri organise sa politique de publications autour de collections propres, d'ouvrages en partenariat (comme *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et d'un partenariat éditorial avec Armand Colin), et de publications dans des revues scientifiques. L'Iddri publie également les études menées dans le cadre du Club d'ingénierie prospective énergie et environnement [CLIP] : *Les Cahiers du CLIP*. Les collections de l'Iddri sont constituées de textes courts (*Issue Briefs* et *Policy Briefs*), de documents de travail (*Working Papers*) et d'études ou rapports (*Studies*).

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

