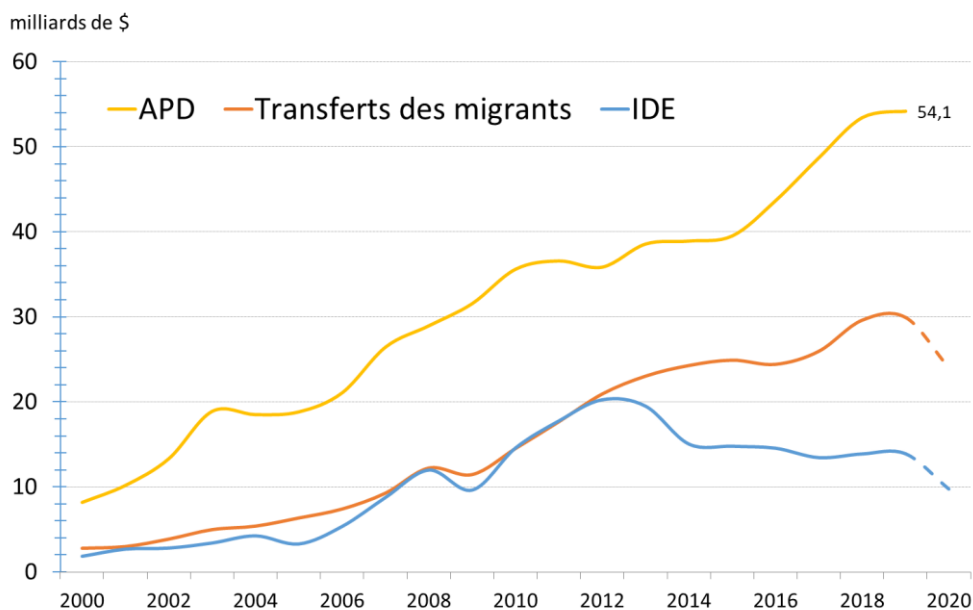


Vers un rebond durable de l'aide publique au développement ?

Par [Luc Jacolin](#) et Khalil Bechchani

L'aide publique au développement (APD) devrait être soutenue en 2020 par la réponse internationale à la crise de la Covid-19, dont l'impact est encore incertain dans les pays à faible revenu. L'enjeu principal est de s'assurer que les efforts consentis seront suffisants et pérennes : une hausse de l'APD est souhaitable, sauf à compromettre les objectifs de développement durable à l'horizon 2030.

Graphique 1 : Évolution des flux financiers entrants dans les PFR



Source : Banque Mondiale, OCDE, estimations Banque de France 2020.

Bien qu'elle les touche à ce stade moins directement que les pays développés, la pandémie pourrait avoir des conséquences économiques et humaines significatives sur les pays à faible revenu (PFR), du fait de leur forte vulnérabilité. En 2020, ces pays devraient faire face, selon le FMI, à une contraction de 1 % de leur PIB, à un creusement rapide de leur déficit budgétaire (+ 2 points de PIB en moyenne, et même + 7 points de PIB pour les pays producteurs de pétrole) et à une forte montée de la dette publique (+ 5 points à 49 % du PIB). Les besoins de financement des PFR devraient être d'autant plus élevés que ces pays disposent de faibles ressources fiscales (16 % du PIB en moyenne) et sont fortement endettés (plus de 50 % d'entre eux classés en risque élevé de surendettement par le FMI).

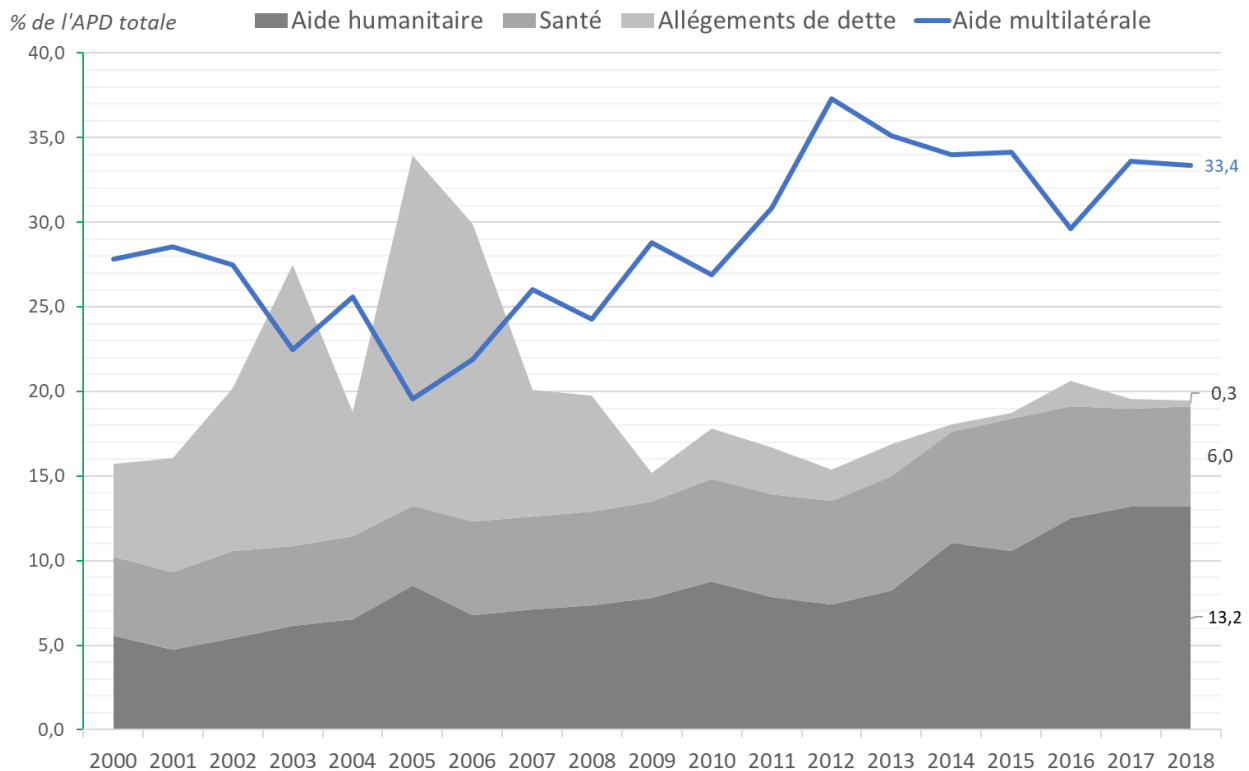
L'évolution de l'APD (financements publics dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en

développement) en 2020-2021 constitue un enjeu financier majeur pour les PFR. Elle représente pour ces pays la source de financement externe la plus importante (plus de 54 milliards USD en 2019) soit plus du double des transferts de migrants, et quatre fois le montant des investissements directs étrangers (graphique 1). Au moment où ces sources de financement devraient [reculer fortement](#), l'APD joue un rôle contracyclique crucial pour réduire les déséquilibres engendrés par l'arrêt de l'activité.

L'aide multilatérale devrait augmenter en réponse à la crise

Cette crise devrait se traduire par un gonflement de l'APD grâce au [soutien rapide et massif des institutions multilatérales](#) envers les PFR (l'aide multilatérale représente un tiers de l'APD totale en 2019, graphique 2). Le FMI a mis en place des facilités d'urgence à taux zéro, financées par son Fonds pour la croissance et la réduction de la pauvreté (PRGT) et complétées par des engagements des banques multilatérales. Associé à ces financements, un moratoire sur le service de la dette du 31 mai au 31 décembre 2020 a été adopté sous l'égide du G20 (39 pays ayant déclaré leur intérêt au 9 juillet 2020, sur 73 éligibles) et reconductible en 2021 en fonction de l'évolution de la pandémie.

Selon l'ampleur de la crise dans les PFR, essentiellement en Afrique Subsaharienne, des aides supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires, notamment pour soutenir les systèmes de santé, tout comme des rééchelonnements ou annulations de dette. La participation des créanciers privés à de telles opérations apparaît souhaitable afin d'éviter tout comportement de cavalier seul ou de « hold-out » (notamment les rachats de dettes par les fonds vautours) et de [mieux répartir les coûts entre créanciers publics et privés](#). Les principaux pays donateurs de l'aide publique au développement se sont entendus récemment sur une [meilleure comptabilisation des opérations d'allègement et de remise de dette](#) afin de faciliter ces opérations.

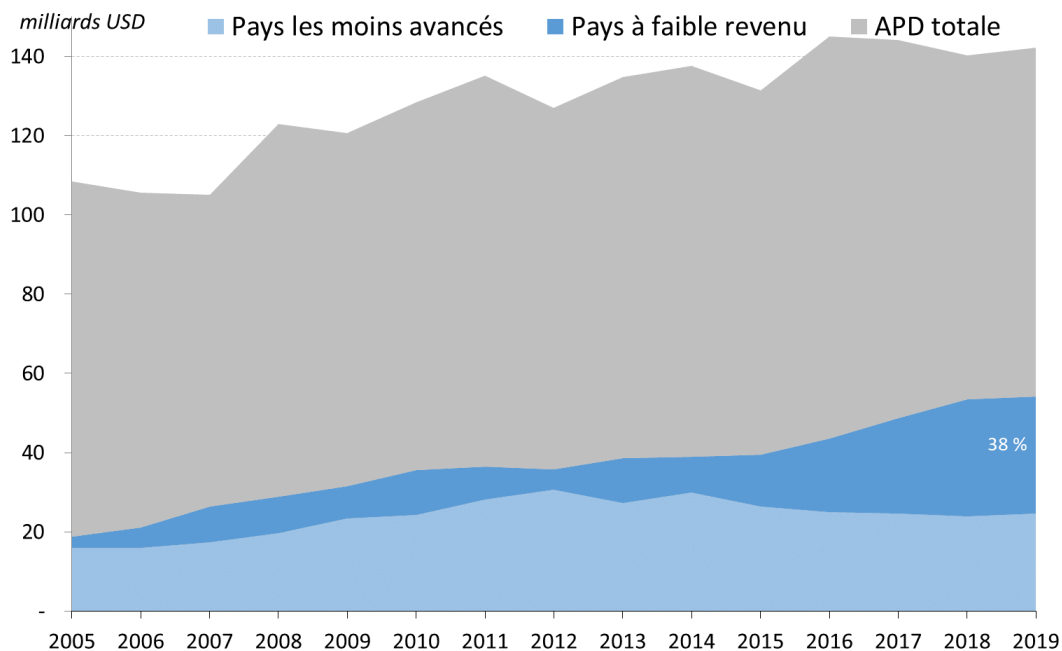
Graphique 2 : APD multilatérale (en bleu) et sectorielle (en gris, en % de l'APD totale)

Source : OCDE, base de données CAD. L'APD est soit multilatérale (en bleu), soit bilatérale. Sur le graphique sont également repris trois composantes sectorielles de l'aide susceptibles d'être mobilisées pour faire face à la crise de la Covid (en aires empilées).

La réponse multilatérale repose sur le soutien des principaux bailleurs des fonds mobilisés depuis la crise. Ainsi, le PRGT a été abondé à hauteur de 7 milliards USD (jusqu'à 13 milliards d'ici fin avril 2021), tandis que le Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes du FMI est en cours de ré-abondement de 1,4 milliard USD. L'engagement de la France dans les institutions multilatérales a par ailleurs été réaffirmé par un accord de principe, entre la Banque de France et le FMI, pour un prêt garanti par l'État français au PRGT d'au moins 2 milliards de DTS. La réponse française comprend également 1,2 milliard d'euros pour financer les systèmes sanitaires, dont 10 % de dons.

La nécessaire pérennisation de l'aide

La question est de savoir si l'aide consentie en réponse à la crise est véritablement additionnelle et pérenne, sachant que l'APD demeure globalement insuffisante et n'augmentait que faiblement avant la crise (graphique 3). Si elle s'est accrue de 1,4 % en dollars constants en 2019, l'APD demeure très inférieure aux objectifs fixés (0,3 % pour un objectif de 0,7 % du revenu national brut des pays donateurs, y compris pour les PFR, qui ne recevaient que 38 % de l'aide publique en 2019). Il est trop tôt pour comptabiliser l'APD en 2020, mais selon une [enquête de l'OCDE](#), certains pays donateurs sont prêts à augmenter le volume de leur aide cette année, d'autres pays donateurs s'étant par ailleurs engagés à sanctuariser les budgets alloués.

Graphique 3 : APD en faveur des Pays à faible revenu et des pays les moins avancés

Source : OCDE (base de données CAD).

Toutefois, l'évolution globale de l'APD demeure incertaine, du fait du caractère systémique de la crise et de la possibilité de plusieurs vagues de diffusion décalées. La crise actuelle exerce bien sûr une pression forte sur les finances publiques des pays donateurs. Des effets de réallocation au détriment de l'aide programmable (aide liée à des projets multi-annuels) pourraient venir de plus contrecarrer les efforts initialement consentis. Les politiques budgétaires des PFR pourraient de leur côté affronter des arbitrages délicats en termes d'investissements, notamment en infrastructures.

Enfin, [la faible résilience des PFR au changement climatique](#) devrait pousser la communauté internationale à adopter des stratégies cohérentes face à la fréquence et l'ampleur croissantes des désastres naturels. L'impact de ceux-ci sur les montants de l'APD, son allocation sectorielle et son efficacité seront déterminants pour atteindre les objectifs de développement durables fixés par l'ONU à l'horizon 2030 (E. Debels et M. Le Goff, à paraître). La lutte contre le réchauffement climatique implique en effet d'importants transferts en faveur des pays en développement, alors que les engagements de 100 milliards de USD annuels promis par la communauté internationale étaient encore pour l'instant loin d'être tenus.