Auteurs Thomas Mélonio,
Jean-David Naudet, Rémy Rioux

OCTOBRE
2022 | N° 11

Policy Paper

L'aide publique au développement à l'âge des conséquences

ÉDITIONS AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Sommaire

1. L'APD, une politique issue du XXe siècle **5**

1.1 – L'APD en tant que politique publique globale hybride 6

1.2 – Une légitimité encore solide ? 10

2. Ruptures et obsolescence au début du XXIe siècle **15**

2.1 – L'émergence et la fin d'un monde en deux blocs 16

2.2 – Les nouvelles menaces internationales : l'APD face aux situations de « fragilité » 18

2.3 – Le sous-dimensionnement de l'APD face aux objectifs de développement durable : « from billions to trillions » 19

2.4 – La question climatique : la réciprocité à l'épreuve de la responsabilité et des interdépendances 22

3. Des politiques globales distinctes pour financer les enjeux du XXIe siècle **25**

3.1 – Au-delà de l'APD : une certaine confusion 26

3.2 – Au-delà de l'APD : justice climatique et coalitions 30

Conclusion **35**

Annexe **38**

Bibliographie **39**

Introduction

L'aide publique au développement (APD) a été construite dans les années 1960 comme un instrument temporaire pour répondre à une phase de l'histoire du monde mêlant décolonisation, guerre froide, industrialisation et inégalités flagrantes entre le « Nord » et le « Sud ». Cinquante ans plus tard, dans un texte influent, Jean-Michel Severino et Olivier Ray (2009) faisaient le constat que l'APD s'était instituée en « politique publique mondiale », tout en s'interrogeant sur sa fin prochaine. L'APD semble avoir cette particularité d'être à la fois une politique mondiale instituée, soutenue et financée – et donc résiliente face aux changements du monde – et d'apparaître dans le même temps comme perpétuellement en retard par rapport à son époque, manquant d'ambition et inadaptée aux enjeux du futur.

Cette « obsolescence » de l'APD est notamment reflétée dans une abondante littérature, souvent désignée sous l'expression « au-delà de l'aide », qui appelle à un profond renouvellement des approches du financement international et intègre généralement une forte critique de l'APD dans presque tous ses aspects : son nom, ses principes, son mode de calcul, ses montants, son architecture institutionnelle, son efficacité, ses modalités, son occidentalo-centrisme, son hypocrisie face aux intérêts commerciaux ou géopolitiques, etc.

Dans les deux premières sections de ce *Policy Paper*, nous analysons cet apparent paradoxe. La première section examine ce qui fait la solidité de l'aide au développement depuis le siècle dernier, à savoir des règles stables, des objectifs et des normes partagées, des déterminants spécifiques, ainsi qu'une légitimité fragile mais néanmoins établie. Malgré son caractère « hybride », à la fois politique globale et politique du Nord, l'APD est un des rares exemples de véritable politique publique mondiale. La seconde section analyse ce qui fragilise depuis le début du XXIe siècle les fondements de cette politique d'aide au développement, à savoir la fin du partage du monde en deux blocs, l'irruption de la question des États fragiles et des nouvelles menaces internationales, l'élargissement de l'agenda mondial vers les objectifs de développement durable (ODD) et les interdépendances issues des questions globales, en premier lieu celle du changement climatique.

La troisième section s'interroge sur l'avenir de l'APD, et plus généralement sur celui du financement international du développement et des biens publics mondiaux. Nous y soutenons notamment que les tentatives d'élargissement de l'APD vers des politiques et des instruments plus ambitieux au service des ODD mènent pour l'heure avant tout à une tension et à une certaine confusion, due à la dissolution et/ou à la contestation des normes de financement existantes. Comme les événements climatiques de l'été 2023 l'ont illustré, la communauté internationale est désormais entrée dans l'âge des conséquences[1]. Le futur du financement international serait plutôt, sous l'impulsion de l'urgence climatique, d'aller vers plusieurs politiques et instruments distincts. Une première politique, ici appelée d'Investissement International pour le Développement (IID) s'adressant aux vulnérabilités globales et basée sur deux mécanismes : un instrument de solidarité internationale –une APD réformée et recentrée– et un dispositif assurantiel international pour la gestion des conséquences du changement climatique. Une seconde politique, désignée comme Investissement de Développement Durable (IDD), destinée à financer et accompagner les engagements internationaux vers les transitions bas-carbone, fondée sur l'effet de levier et de mobilisation de l'action publique.

1 L'expression « l'âge des conséquences » est reprise du titre du documentaire de Jared P. Scott (2016).

1.
L'APD, une politique issue du XXe siècle

1.1 – L'APD en tant que politique publique globale hybride

1.1.1 – Qu'est-ce que l'aide publique au développement ?

Sous le vocable « aide publique au développement » on distingue couramment à la fois :

- des politiques d'APD, qui se déclinent à différents niveaux, global, national ou encore au niveau des grandes institutions multilatérales et bilatérales ;

- l'instrument APD de transferts financiers du Nord vers le Sud qui est l'outil de ces politiques.

L'instrument financier APD est clairement défini par des règles précises et partagées. Les politiques d'APD constituent un ensemble beaucoup plus diffus mais dont les caractéristiques — objectifs, stratégies, déterminants, normes — permettent néanmoins de définir une identité spécifique. Au niveau international, on qualifiera cette politique d'APD de politique publique mondiale hybride dans le sens où ses caractéristiques semblent relever à la fois d'accords construits au sein du « Club » des pays donneurs que constitue l'OCDE, et en même temps plus largement de consensus et de pratiques bâtis au sein de la communauté internationale tout entière.

1.1.2 – Un instrument financier aux règles stables depuis 1960

C'est en 1969, que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (créé en 1961) a formalisé le concept d'« aide publique au développement ». Il s'agissait de promouvoir les transferts financiers des pays du Nord destinés à appuyer le développement des pays du Sud et, pour ce faire, de commencer par les définir et les mesurer.

La définition repose sur 4 critères encore en cours aujourd'hui. L'APD doit :

- émaner d'organismes publics (États, collectivités locales, ou organismes agissant pour le compte d'autorités publiques) des États membres du CAD ;

- être destinée aux pays ou territoires en développement tels que figurant sur une liste des bénéficiaires de l'APD, établie par le CAD et régulièrement révisée ;

- être proposée sous forme de dépense publique ciblée ou de transferts financiers à des conditions financières favorables ou encore d'allègement de dette ;

- avoir pour but de « favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires » (d'après *Focus 2030*, 2021).

Dans le même temps, le CAD a défini des règles de calcul précises (périmètre, niveau de concessionnalité) pour la comptabilisation de l'APD et préconisé un niveau cible de 0.7 % du revenu national brut (RNB) des pays donneurs, qui a été entériné par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1970.

Au cours des 50 années qui ont suivi, le concept d'APD a été peu modifié dans son périmètre, son mode de calcul, ses listes de pays donneurs et bénéficiaires et sa cible de 0.7 %. La pratique des pays donneurs a conduit à l'éligibilité progressive de dépenses non prévues initialement, telles que les annulations de dette, les frais d'écolage d'étudiants étrangers provenant de pays éligibles ou les frais liés aux demandeurs d'asile en attente de régularisation. Les listes des pays donneurs et bénéficiaires se sont constamment adaptées aux évolutions mondiales, et ont évolué sans toutefois subir de bouleversements (voir encadré 1). La cible de 0.7 % du RNB est toujours régulièrement mentionnée, y compris dans la Loi, par bon nombre de pays donneurs.

Encadré 1 - Pays donneurs et receveurs d'APD

Les listes des pays donneurs et receveurs d'aide ont constamment été révisées depuis 50 ans, néanmoins cette évolution ne remet pas fondamentalement en question la vision de blocs Nord-Sud à l'origine de l'APD

Depuis 1970, 17 pays ont été ajoutés à la liste des pays bénéficiaires de l'aide, essentiellement des anciennes républiques soviétiques ou de nouveaux pays (Érythrée, Sud Soudan) tandis que 61 pays en étaient soustraits. Ces derniers sont essentiellement des pays européens (Portugal, Grèce, Chypre, Yougoslavie, etc.), des pays ayant rejoint le groupe des pays à hauts revenus (Hong Kong, Corée, Taiwan, Chili, Uruguay), des pays pétroliers (Qatar, Koweit, EAU, Libye, etc.), des territoires dépendants (Outremers français, Micronésie, Mariannes) et de nombreux petits pays insulaires (St Kitts et Nevis, Aruba, Antigua et Barbuda, etc.). En 2022 140 pays figurent sur la liste des pays bénéficiaires d'aide du CAD de l'OCDE.

Côté pays donneurs, le CAD de l'OCDE, est composé de nombreux pays européens, des États-Unis, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle Zélande, du Japon et de la Corée du sud, ce dernier pays est le seul pays non « occidental » à avoir intégré le CAD après sa fondation. Quelques pays du Golfe (Arabie Saoudite, Qatar, EAU) sont partenaires du CAD en tant que « participants », mais non membres.

Les règles de comptabilisation de l'APD, notamment de degré de concessionnalité, ont été précisées à plusieurs reprises, et ont surtout subi une importante révision récente mise en place à partir de 2018. À compter de cette date, les flux concessionnels ne sont plus comptés en transfert net (versements déduits des remboursements) mais en équivalent-don en référence à un taux d'intérêt de marché paramétrique, à l'exception toutefois des flux en faveur du secteur privé. Cette réforme importante aboutit cependant à des changements modestes en termes d'évaluation des niveaux globaux d'APD, puisqu'en 2020 la nouvelle comptabilisation en équivalent-don ne diffère que de 0.09 % de celle obtenue avec l'ancienne mesure[2]. Globalement, la définition et la comptabilisation de l'APD apparaissent marquées par une forte stabilité depuis plus de 50 ans.

1.1.3 – Une politique publique fondée sur des objectifs et des normes

Les objectifs de l'APD ont changé au cours du temps : rattrapage économique, réformes structurelles, lutte contre la pauvreté, développement durable, Objectifs du Millénaire pour le Développement puis Objectifs de Développement Durable depuis 2015.

Pour contribuer à l'atteinte de ces objectifs, l'APD n'a jamais été ni le seul flux financier Nord-Sud, ni la seule politique internationale. Mais elle a cependant été l'instrument financier d'une politique publique autonome dans les pays du Nord avec des normes, une architecture institutionnelle et un pilotage spécifiques. C'est ce qui fait dire à Severino et Ray (2010) qu'elle constitue une sorte de « politique publique mondiale » :

> *"international development assistance forms a kind of global public policy dealing with North/South relations, which has come to incorporate three different subsets of objectives : the economic convergence of developing nations, the provision of basic services to all human beings and the protection of global public goods."*

Ce qui a fondé cette politique publique est un accord partagé sur ces différentes catégories d'objectifs à atteindre ainsi que sur un ensemble de normes définissant les moyens pour contribuer à atteindre ces objectifs qui ont en particulier porté sur :

- la transparence avec la mise en place d'une comptabilité aux règles détaillées faisant l'objet de déclarations régulières des pays membres du CAD ;
- le « partage de fardeau » en défendant une cible de contribution des pays développés en fonction de leur RNB ;

2 En revanche les écarts peuvent être importants pour certains donneurs : Japon (+19 %), Espagne (+9 %) et la France (-11 %). APD-2020-detail-resume.pdf (oecd.org)

- la coordination sous différentes formes allant de l'alignement sur des stratégies communes, jusqu'au management conjoint des questions de dette en passant par l'adoption de principes partagés ;

- les échanges de bonnes pratiques, alimentés notamment par « les revues par les pairs » mais aussi par des groupes de travail dans différents domaines : l'action dans les pays fragiles, les normes sociales et environnementales, la gestion de la corruption, etc. ;

- la recherche collective d'efficacité via un processus spécifique qui a donné naissance en particulier aux principes de la Déclaration de Paris (OCDE 2005) ;

- et même l'accent sur la solidarité et sur la modération des politiques d'« intérêts nationaux » notamment en canalisant l'aide liée, en réglementant la concessionnalité et en excluant certains secteurs tels que les dépenses militaires ou de sécurité.

L'instrument financier APD et la politique publique APD, concourant aux mêmes objectifs, se distinguent dans la mesure où la première se définit par des règles et la seconde se caractérise par des normes. En reprenant la définition d'Ostrom (2009)[3], les règles communes définissent de façon stricte et imposée ce qui est requis, éligible et non conforme tandis que les normes qualifient ce qui est considéré, de manière partagée, comme recommandé ou approprié. Cette distinction est importante. La politique globale d'APD n'est jamais contraignante mais seulement incitative, notamment par le moyen de la « pression par les pairs ». Ainsi, il est notoire, et souvent dénoncé par les pays receveurs d'aide, que la cible de 0.7 % du RNB pour l'aide a rarement été atteinte et par peu de pays[4]. A contrario, si la politique d'APD reste volontaire, et donc non contraignante, elle s'appuie néanmoins sur un instrument financier répondant à des règles de définition et de comptabilisation qui s'imposent.

1.1.4 – Une politique (ambiguë ?) de réciprocité humaniste

Au-delà de ces normes et de ces objectifs, ce sont les déterminants de la politique d'APD qui en font sans doute une politique spécifique, d'une nature différente des autres grandes politiques internationales.

Le fait générateur de cette politique est l'existence de deux blocs de pays et de populations (le Nord et le Sud) ayant des niveaux de développement et/ou de pauvreté distincts constituant ainsi la justification rationnelle et éthique de transferts publics, essentiellement d'investissements, du Nord vers le Sud.

Partant de ce fait générateur, trois grandes catégories de principes ou de déterminants semblent avoir motivé les politiques d'aide au développement de la part des pays donneurs.

Le premier de ces principes est celui de l'avantage mutuel. Ce principe est de manière implicite, mais aussi explicite (voir encadré parmi de nombreuses déclarations de responsables politiques), établi comme un des fondements de l'APD.

Il faut le comprendre comme étant plus large qu'une simple recherche d'intérêt. Il ne s'agit pas d'une simple commutativité (le principe de l'échange marchand), pour lequel les avantages échangés sont équivalents et simultanés, mais de réciprocité (le principe de la coopération ou encore celui du don et contre-don), pour lequel une attitude de coopération positive répond à une attitude équivalente (Fehr et Gächter 2000), à partir de ce que chacun a à offrir. À ce titre, les contreparties des avantages financiers consentis au titre de l'aide peuvent être différées et non commensurables avec l'APD elle-même ; elles peuvent être globales tout autant que bilatérales et relever du domaine économique mais aussi politique, diplomatique, sécuritaire, culturel, etc.

3 *"Rules as used in this book are defined to be shared understandings by participants about enforced prescriptions concerning what actions are required, prohibited or permitted … Norms can be thought of as shared concepts of what must, must not or may be appropriate actions or outcomes in particular types of situations"* (id. : 112). (Ostrom 2009).

4 En 2019, le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède étaient dans ce cas. Auparavant, l'Allemagne, la Finlande et le Luxembourg et les EAU avaient temporairement franchi ce seuil.

Encadré nº 2 - L'APD comme avantages mutuels

"*Remember that the main purpose of American aid is not to help other nations but to help ourselves*" (Richard Nixon, 1973)

« Le gouvernement chinois se base toujours sur le principe d'égalité et d'avantages mutuels pour fournir une aide à d'autres pays. » (Principes de Zhou Enlai formulés en 1964 rappelés dans le Livre Blanc 2011 sur l'aide étrangère chinoise).

'*I am committing that our development spending will not only combat extreme poverty, but at the same time tackle global challenges and support our own national interest*' – Theresa May, 2018

« le Rapporteur spécial recommande la coordination de la politique d'APD avec la poursuite des intérêts ***de la France****. »* (Joël Giraud, Rapport Assemblée Nationale Française 2018)

'*We will examine what is working, what is not working and whether the countries who receive our dollars and our protection also has our interests at heart*'– Donald Trump, 2018

'*We will contribute $1.3 billion in aid to the Pacific – our highest ever contribution. This demonstrates yet again that Australia's aid program reflects our interests*' – Julie Bishop (Ministre australienne des Affaires étrangères, 2013- 2018)

Le second déterminant des politiques d'APD est la promotion de modèles et/ou de valeurs, ce que l'on peut également appeler influence au sens large, et qui peut également être considéré comme relevant du principe de réciprocité, sous une forme toutefois moins explicite et plus ambiguë. Dans les années 1960, le fondement de l'aide (et du « développement », voir Rostow 1960) comme promotion de modèles alternatifs au communisme était clairement assumé. La promotion, via les programmes d'ajustement structurel, des modèles économiques libéraux n'étaient pas moins affirmée dans les années 1980. Depuis lors, on peut penser que l'on a évolué d'une promotion de « modèles » économiques et sociaux vers une promotion de valeurs diversifiées, reflétées notamment dans les ODD, relevant du droit (droits humains, droits des minorités), de l'égalité (lutte contre les fortes inégalités, égalité de genre) ou de la gestion des communs environnementaux, etc.

Il s'agit cependant plus d'un glissement que d'une rupture. L'ambiguïté de ce déterminant d'influence de l'APD est qu'il est largement construit à la fois par et au sein même de la communauté de l'APD, avec une contribution prépondérante du « club » des pays donneurs[5], même s'il est par la suite légitimé par de larges consensus internationaux[6]. Si les excès de coercition, qui ont caractérisé les programmes d'ajustement structurel, peuvent être considérés comme relevant d'une époque révolue, les ambiguïtés entre la promotion de valeurs universelles et celle de modèles occidentaux constituent une source de malentendu profond et persistant, relevant souvent du non-dit, entre donneurs et receveurs d'aide[7].

Le troisième principe est un principe d'humanité ou de solidarité. Le devoir moral de faire quelque chose pour soulager ou remédier à une situation de détresse ou de privation d'autrui, dans une vision universaliste d'un minimum de biens et services accessible à tous, est un principe humain extrêmement répandu dont on peut citer des manifestations permanentes (Opeskin 1996, Chauvier 2006). Le rôle du public (les États), en complément du privé (le secteur caritatif, historiquement les mouvements religieux), dans l'expression de ce principe d'humanité est également un des fondements de l'APD. Il serait irréaliste d'ignorer ce principe d'humanité comme déterminant de l'APD, émanant de sociétés occidentales qui revendiquent l'universalisme du principe des droits humains.

5 Ainsi Céléstin Monga (2018) rapporte à propos des grandes conventions internationales sur les droits humains : « But even if one assumes that each sovereign state of the United Nations have freely chosen to ratify these conventions, no one would seriously dispute their Eurocentric quality. »

6 Une étude récente synthétisant plus de 3000 études scientifiques établit par exemple que l'impact de l'adoption mondiale des ODD a été jusqu'à présent « essentiellement discursif, affectant la façon dont les acteurs comprennent et communiquent autour du développement durable. » (Biermann *et al.* 2022).

7 Voir par exemple le débat sur les « Asian values » dans les années 1990 (Barr 1997, Sen 1997) ou plus récemment les *post colonial studies* (Chakrabarty 2000).

Ces principes se conjuguent pour faire de l'APD une politique internationale spéciale, régie par une rationalité propre. Ils peuvent être résumés par le principe de réciprocité équitable (« justice as fair reciprocity ») emprunté à Page (2007), intégrant la réciprocité des avantages mutuels, y compris l'adoption de valeurs ou de modèles, combinée à une considération éthique particulière pour les plus défavorisés ayant peu à offrir pour entrer dans l'échange réciproque d'avantages. ***C'est ce principe de réciprocité équitable (ou humaniste), qui fonde la nature de transfert public concessionnel de l'APD.***

Mais la combinaison de ces principes très différents constitue également une source d'ambiguïtés et de tensions. La coexistence de motivations « intéressées » et « désintéressées » a toujours nourri une forte critique de double discours ou d'objectifs cachés, adressée à l'APD en particulier de la part des analystes des pays du Sud[8].

1.1.5 – Une politique mondiale hybride

La politique d'APD, doté de son instrument financier défini par des règles stables et impliquant la quasi-totalité de la planète, semble suffisamment spécifique, avec ses objectifs, ses normes, ses bonnes pratiques et ses principes pour constituer une « politique publique mondiale », même si la diversité des objectifs, englobés sous le concept plastique de développement, et plus encore l'enchevêtrement de fondements de nature très diverses en font une politique par nature hybride.

Mais c'est surtout dans sa dimension internationale qu'il faut souligner ce caractère hybride. La politique d'APD apparaît à la fois comme la politique d'un ensemble de pays, les pays de l'OCDE, et comme une politique mondiale. On l'a vu, la politique d'APD est avant tout une politique volontaire, répondant à des principes et des normes largement élaborées au sein du « Club » que constitue le CAD de l'OCDE.

Le transfert ne relève pas du droit pour les pays bénéficiaires, et parallèlement de l'obligation pour les pays donneurs. Autrement dit, l'APD n'a jamais acquis un véritable caractère de justice à l'échelle mondiale, qu'elle soit corrective ou distributive (Naudet *et al.* 2007).

Néanmoins le caractère global de la politique d'APD est également indéniable ne serait-ce que par l'ambition planétaire et consensuelle de ses objectifs – aujourd'hui les ODD mais hier le rattrapage économique ou l'éradication de la pauvreté – et le caractère forcément coopératif et partenarial de ses arrangements (Pacquement 2009).

L'architecture institutionnelle de l'aide, faite de structures bilatérales mais aussi d'institutions multilatérales aux multiples échelles de gouvernance – des organisations des Nations Unies aux banques de développement globales ou régionales en passant par toutes sortes de fonds thématiques, sans oublier la croissance du bi-multi -, est une illustration concrète du caractère à la fois global et « occidental » de la politique d'APD, que nous proposons de qualifier ici de politique publique mondiale hybride.

1.2 – Une légitimité encore solide ?

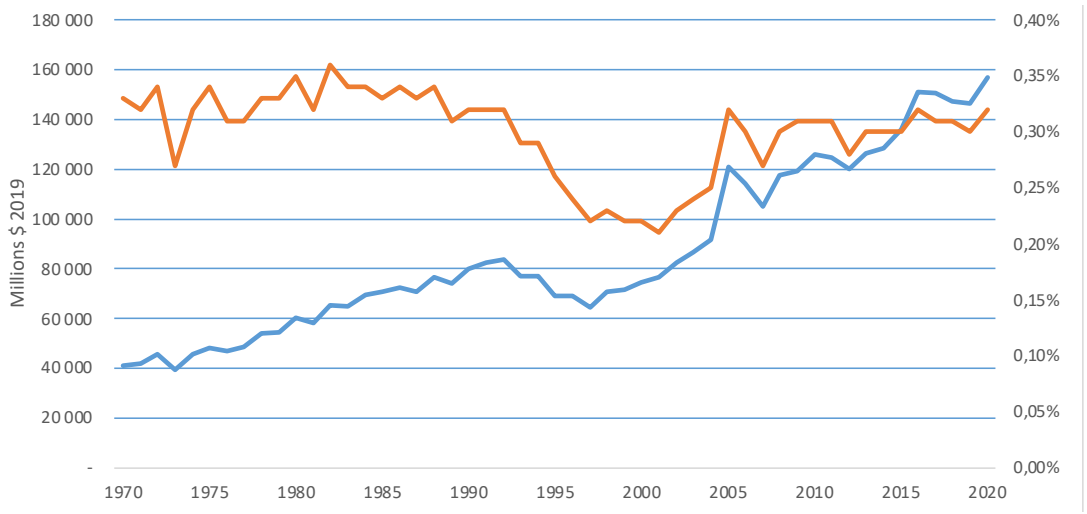
1.2.1 – Des niveaux historiques ces dernières années

L'instrument financier APD a atteint en 2021 un nouveau niveau historique de 179 milliards $, en hausse de 4.4 % en termes réels par rapport à l'année précédente, qui constituait déjà un record alors que c'était, du fait de la crise COVID, l'année la plus défavorable dans le monde en terme de croissance économique depuis la seconde guerre mondiale.

La continuité des règles de comptabilisation permet de tracer l'évolution de l'APD sur le long terme. Celle-ci montre globalement un profil de hausse continue en dollars constants à un rythme moyen sur 50 ans de 2.7 % par an, à l'exception des années 1990 (plus exactement l'APD est en baisse réelle entre 1992 et 1998), souvent qualifiées de période de « fatigue de l'aide », faisant suite à la chute du mur de Berlin. En proportion du RNB des pays donneurs, le niveau est en 2020 proche de celui de 1970 autour de 0.3 %, loin de la cible des 0.7 %, avec une baisse prononcée dans les années 1990 suivie d'une nette reprise à partir de 2001.

8 Par exemple Amougou 2009, Andrews 2009 ou Tandon 2015 mais aussi l'essentiel de la littérature post développement synthétisée par exemple par Ziai (2016). Il existe également une importante littérature économétrique qui cherche à distinguer motivations altruistes et égoïstes des donneurs à travers leur schéma d'allocation de l'aide (voir par exemple Fuchs *et al.* 2012 pour une revue relativement récente de cette littérature).

Graphique 1 - APD en $ constants (bleu) et en % du RNB (orange) des pays du CAD

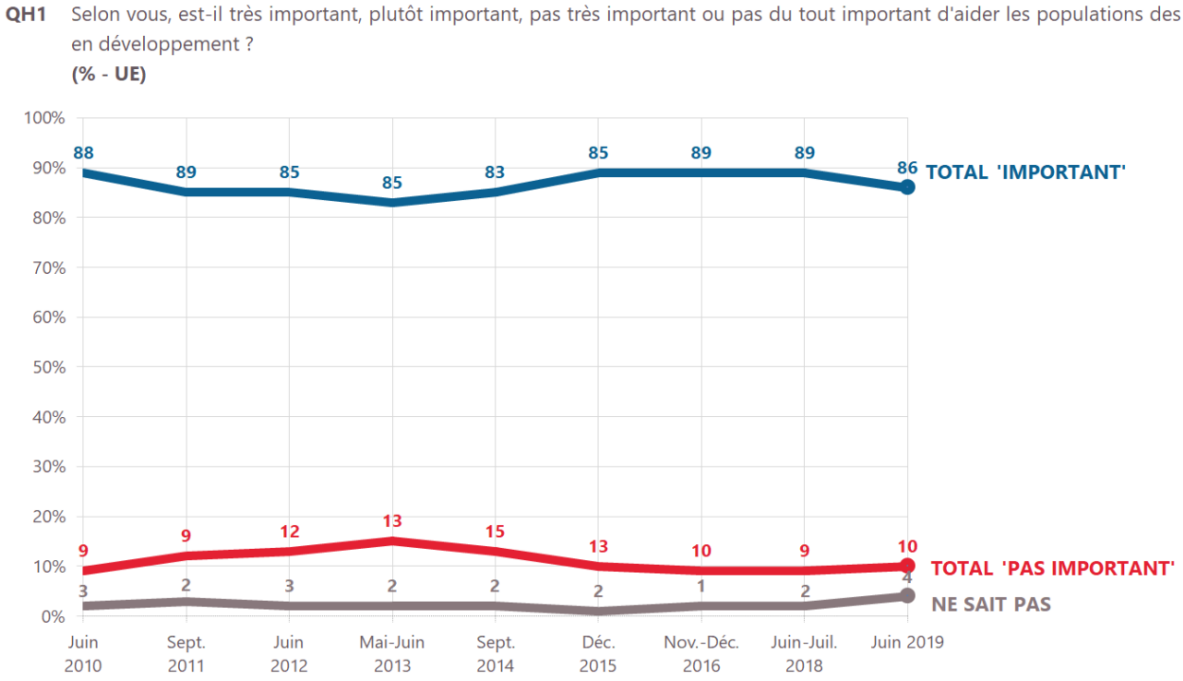


Source : OCDE

1.2.2 – Un large soutien des opinions publiques du Nord

L'APD reste une politique fortement soutenue dans les pays donneurs du fait de l'ampleur des inégalités mondiales entre pays, et des menaces sécuritaires et des défis humanitaires qui y sont associés. Elle est largement approuvée par les opinions publiques et fait souvent l'objet de consensus trans-partisan parmi les représentations politiques (Cazotte 2019).

Graphique 2 - Soutien des opinions publiques européennes à l'aide au développement



Source : Eurobaromètre 2020

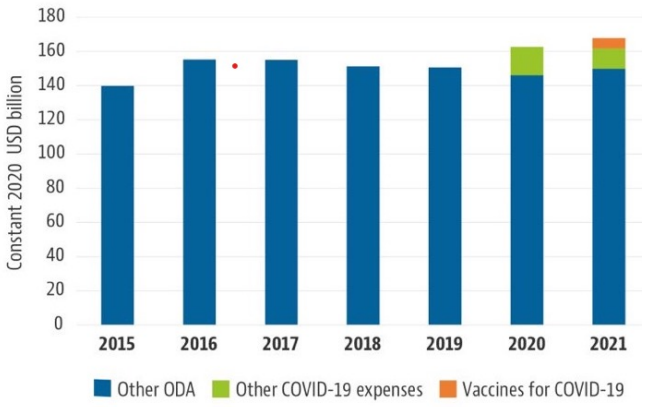
Le détail des enquêtes d'opinion montre que les opinions publiques sont en priorité attachées comme objectif de l'APD à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres. Elles montrent également que les principes déterminants de l'aide semblent endossés par les opinions publiques. Ainsi l'enquête Eurobaromètre révèle que plus des ¾ des populations européennes interrogées considèrent que lutter contre la pauvreté dans le Sud est également de l'intérêt de l'Union européenne. De même 70 % des enquêtés jugent que l'APD est un bon vecteur d'influence.

1.2.3 – L'APD utile dans les crises

Une des formes de légitimité de l'APD repose sur sa capacité à être mobilisée rapidement sur l'entièreté de la planète dans les crises qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, de conflits, de crises humanitaires ou de toute autre forme de besoins aigus.

Ainsi à titre d'illustration, la progression de l'APD enregistrée en 2020 et 2021 est due entièrement à la réponse internationale à la crise COVID à destination des pays du sud, qui se monte, en 2020 comme en 2021, à 10 % environ du total de l'APD[9].

Graphique 3 - Mobilisation COVID et progression de l'APD



Source : OECD DAC Statistics

L'APD constitue souvent, dans la gestion des crises internationales, un des instruments centraux de la coopération internationale. C'est notamment l'ensemble d'institutions, d'instruments, de réseaux, de pratiques construits autour de la politique d'APD, dont la mobilisation se révèle précieuse comme en témoigne l'OCDE à nouveau à propos de la crise COVID.

> *The pandemic put development cooperation to the test in unique ways. It has shaken up working practices, partnerships and business models and put unprecedented strain on public finances. Against this backdrop, development co-operation agencies showed impressive agility in responding to the health and humanitarian aspects of the pandemic while also ensuring programme continuity. They also displayed creativity in reallocating budgeted funds and raised new resources. Initial estimates in this report suggest that Development Assistance Committee (DAC) members mobilised USD 12 billion for COVID-19 support to developing countries.* (OCDE 2020)

D'autres exemples que la pandémie de COVID-19 pourraient être donnés. Ainsi l'aide aux réfugiés, comptabilisée en APD, a triplé au cours de la décennie passée (de 3.4 milliards $ en 2010 à 10 milliards en 2019) en particulier du fait de la situation syrienne.

Aujourd'hui l'APD est sollicitée dans le cadre de la crise ukrainienne à travers différents canaux, le financement direct du développement ukrainien en solidarité face à l'agression russe, le financement de l'accueil aux réfugiés ukrainiens mais aussi la gestion des conséquences indirectes du conflit sur de nombreux pays notamment dans le domaine des marchés alimentaires.

9 Certes d'un montant sans aucune commune mesure avec les 2 500 milliards $ dépensés pour la protection sociale dans les pays à revenus élevés sur les deux années 2020 et 2021 (Gentilini 2022).

1.2.4 – Des preuves d'efficacité établies mais cependant fragiles

Mais le soutien des opinions publiques et son utilisation dans les crises ne suffisent pas à asseoir la légitimité de l'APD. Cette dernière a toujours été essentiellement une politique substantive, c'est-à-dire visant à une ou des finalités précises. Les transferts d'APD ne se justifient pas en eux-mêmes en tant que procédure juste (comme pourrait le faire un mécanisme redistributif ou un mécanisme assurantiel), mais par leurs conséquences en regard de la finalité poursuivie, ce qui est cohérent avec le caractère d'investissement souvent donné à l'aide (Jacquet et Naudet 2006). L'importance considérable donnée à la question de l'efficacité de l'aide, et à son évaluation, découle directement de cette optique substantive de l'APD[10].

La politique mondiale d'APD a fait l'objet d'une importante activité d'évaluation notamment au niveau micro-économique des projets qui relève en moyenne un taux de succès très favorable (Tarp 2006, Riddell 2007 ; Howarth 2017) de l'ordre de 70 % à 85 %. À ce corpus évaluatif, s'ajoutent des études de terrain et/ou des analyses issues des sciences qualitatives dont le nombre et la diversité rendent impossible tout exercice de synthèse. Ces études mettent cependant en lumière la possibilité d'effets indésirables de l'aide, dans certains contextes, notamment sur les institutions des pays bénéficiaires (Brautigam et Knack 2004, Easterly 2006) et pointent fréquemment les effets négatifs liés aux objectifs non développementaux de l'aide (Moyo 2009), le manque d'appropriation (Moss *et al.* 2006), ainsi que les problèmes de coordination dus notamment au fractionnement (Knack et Rahman 2007 ; Djikstra 2018) et à la volatilité de l'APD (Riddell 2007). L'hypothèse d'un « paradoxe micro-macro » a découlé de cette co-existence d'effets micro positifs et d'effets macro potentiellement indésirables (Mosley 1986).

Face à ce questionnement, à partir des années 1990, de très nombreuses analyses économétriques testant l'efficacité macro de l'aide ont été réalisées (voir Amprou et Chauvet 2004 et Encadré 2).

Encadré 3 - Les analyses économétriques d'efficacité de l'aide

Les études économétriques sur l'efficacité de l'aide ont été très nombreuses depuis les années 1970. En suivant Glennie et Sumner (2014)[11], on peut les regrouper en trois générations successives :

Une première génération, interrogeant directement l'impact macroéconomique de l'aide globale conclut à un effet positif sur l'investissement et majoritairement à un impact significatif sur la croissance[12].

Une seconde génération[13], marquée notamment par le très influent travail de Burnside et Dollar en 2000, parfois nommée « littérature conditionnelle » (Stockemer *et al.* 2011) s'est interrogée sur l'impact conditionnel de l'aide, notamment en fonction de la qualité des institutions ou des politiques des pays receveurs ou encore de la vulnérabilité des pays receveurs (Guillaumont and Chauvet 2001).

Enfin une génération plus récente étudie l'impact « désagrégé » de l'aide en prenant en compte les impacts spécifiques de certains types d'aide en termes d'objectif (par exemple la mortalité maternelle dans Banchani et Swiss, 2018) mais aussi de décalage temporel attendu pour obtenir des impacts (entre l'aide budgétaire et une campagne de vaccination par exemple).

10 Pour être plus exact, la question de l'efficacité de l'aide n'est pas apparue tout de suite dans le débat public. En 1970 par exemple le Président du CAD John Lewis écrivait qu' « il n'y a pas plus lieu de demander une preuve de l'efficacité de l'aide que de demander une preuve de l'efficacité de l'impôt » (OCDE 1980), témoignant ainsi de sa vision de l'aide comme un mécanisme redistributif. C'est au cours des années 1980, parfois appelée la décennie perdue du développement, qu'est apparu le besoin de montrer que l'APD, en tant que politique globale, apportait des résultats au regard des objectifs poursuivis.

11 Eux même s'inspirant de Arndt *et al.* (2010) et McGillivray *et al.* (2006).

12 Voir par exemple (Hansen et Tarp 2000) étudiant 131 études de ce type.

13 Environ 60 études selon Glennie et Sumner (2014) dans les années 1990 utilisant de meilleures méthodologies et données –panels, effets non linéaires, variables instrumentales, etc.

Ce débat, foisonnant sur plusieurs décennies, montre que la question de l'efficacité a été au cœur de la légitimité de la politique d'APD. Si globalement les études semblent plutôt avoir conforté cette efficacité, cette dernière pourrait être conditionnée à la fois :

- à la nature des contextes, en particulier la vulnérabilité, la qualité des institutions mais aussi le niveau de sécurité humaine ;

- aux caractéristiques de l'aide elle-même, en premier lieu sa nature développementale (par opposition à des motivations plus géopolitiques ou économiques), mais aussi son niveau (l'APD aurait une efficacité marginale décroissante[14]), sa fragmentation ou encore sa prévisibilité ;

- à la qualité du dialogue entre partenaires et notamment à l'appropriation de l'aide et à son alignement sur les stratégies locales.

Les analyses économétriques et les analyses qualitatives semblent s'accorder sur un point. L'efficacité de l'aide serait moindre dans les contextes où l'aide est importante, les institutions sont faibles et où il y aurait « désalignement » entre donneurs et receveurs, c'est-à-dire fréquemment les contextes de pays pauvres et fragiles comme le résument Caselli et Presbitero (2020) à partir d'une large synthèse d'études :

> *"Overall, our reading of the literature and of the evidence on aid effectiveness in fragile states suggest that the growth dividend of aid flows could be limited by a number of factors (e.g., high aid dependency coupled with limited absorptive capacity, limited propensity to act as a shock absorber, rising donor fragmentation), which are common to several recipients, but are often more prevalent in fragile states".*

La question de la légitimité de l'aide par son efficacité penche plutôt dans le sens d'une validation globale mais avec le constat plutôt embarrassant que l'aide serait plus efficace là où elle est moins nécessaire (Riddell 2014)[15].

14 Par exemple Clemens *et al.* 2012, Islam 2005.
15 « One of the paradoxes of international development is that aid is often the least effective where it is needed the most" (Riddell 2014).

2. Ruptures et obsolescence au début du XXIe siècle

Approximativement concentrés dans la première décennie du XXIe, plusieurs bouleversements, de natures très différentes, ont contribué à modifier profondément l'écosystème dans lequel évolue l'APD et ont conduit à la contestation des fondements même de la politique mondiale d'APD.

2.1 – L'émergence et la fin d'un monde en deux blocs

À partir des années 2000, une nouvelle catégorie de pays va jouer un rôle majeur dans les relations internationales et l'économie mondiale. On les qualifie le plus souvent de pays émergents, et il s'agit pour une partie d'entre eux de géants économiques et démographiques comme la Chine et l'Inde.

Cette émergence représente un bouleversement du monde qui a pris place essentiellement dans la première décennie du XXIe siècle. En 2000, les pays de l'OCDE représentaient encore 81 % du PIB mondial, proportion identique à celle de 1970. En 2020, cette part du PIB mondial s'établit à 62 %[16], soit environ 20 points de moins (68 % en 2010).

Ce basculement économique a eu cependant peu de conséquences sur le partage du monde entre « donneurs » et « receveurs » d'aide, comme le montre l'encadré 1 ci-avant sur l'évolution des listes du CAD. Tous les pays émergents sont toujours éligibles et receveurs d'aide, y compris la Chine pour quelques années encore ou le Mexique. Dans le même temps, ces pays sont devenus des acteurs mondiaux de première importance et notamment des fournisseurs de transferts publics internationaux à vocation de développement, mais selon des normes spécifiques, qui ne sont ni déclarés ni reconnus comme de l'APD[17].

L'essor des grands pays émergents a eu raison de la séparation du monde en deux blocs comme le montre le graphique ci-dessous qui décrit la répartition des revenus au sein de la population mondiale en 1970 et en 2019.

La comparaison des deux distributions est frappante. Elle montre la disparition d'un monde partagé entre Nord et Sud. La population située à gauche de la ligne verticale de pauvreté reste importante, et concentrée géographiquement, mais la courbe est globalement gaussienne montrant l'émergence d'une classe moyenne mondiale.

L'expression « Tiers Monde » est aujourd'hui désuète. Pourtant c'est encore largement sur ce concept qu'est basé l'aide au développement, mais aussi les négociations sur le climat qui en ont essentiellement repris les groupes de pays. On parle encore fréquemment de pays industrialisés pour qualifier les pays de l'OCDE, alors que la majorité de la production manufacturière est aujourd'hui réalisée au Sud et que la part industrielle dans le PIB est globalement plus élevée au Sud qu'au Nord.

Graphique 4 - Répartition de la population mondiale par niveau de revenu en 1970 et 2019

Source : Gapminder. Income Mountains | Gapminder

16 Alors que l'OCDE s'est étendue à plusieurs nouveaux entrants depuis le début du XXIe siècle : Chili, Colombie, Costa Rica, Estonie, Israël, Lettonie, Lituanie, Slovénie.

17 La Turquie fait néanmoins des déclarations au CAD concernant son action de développement, mais cela n'est pas comptabilisé dans l'APD officielle.

Tableau 1 - Répartition de l'APD selon les catégories de pays bénéficiaires en 2019

	APD TOTALE	APD PER CAPITA ($ COURANTS)	APD/PIB
Pays à faibles revenus	34 %	70	10 %
Pays à revenus intermédiaires tranche inférieure	26 %	14	0,6 %
Pays à revenus intermédiaire tranche supérieure	8 %	5	0,06 %

Source : WDI

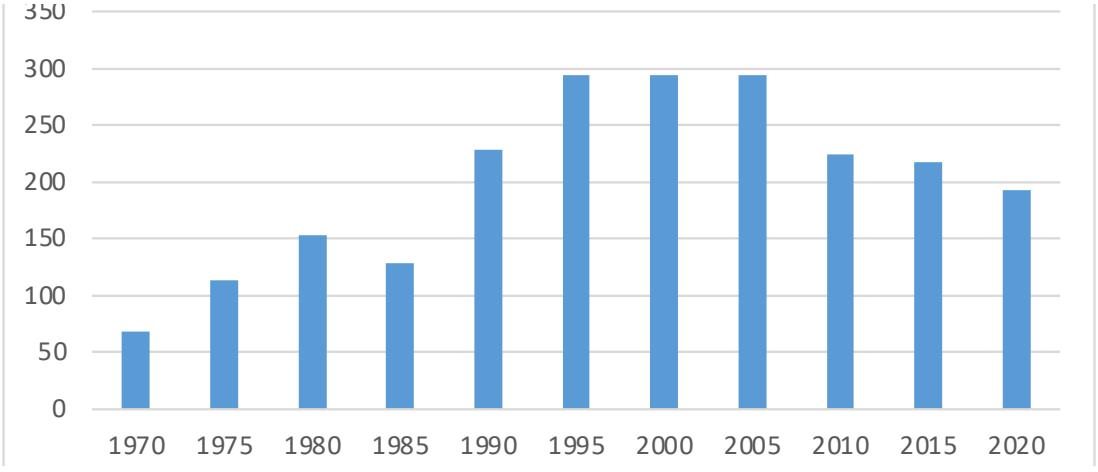
La partition du monde en deux blocs participe également à un phénomène de dillution de l'APD, notamment vers les grands émergents et plus généralement vers les pays à revenus intermédiaires.

On voit que l'APD allouée aux pays à revenus intermédiaires représente autant que l'APD aux pays à faibles revenus[18], alors qu'elle ne pèse respectivement que 0.6 % et 0.06 % en moyenne du PIB des pays à revenus intermédiaires, respectivement de la tranche inférieure et de la tranche supérieure. La faiblesse de ces pourcentages est largement due à la présence de l'Inde et de la Chine dans chacune de ces catégories, mais elle traduit néanmoins un réel phénomène de dillution de l'aide dans les pays à revenus intermédiaires dans lesquels le niveau relatif de l'aide est souvent très faible[19].

L'inégalité entre les pays reste cependant très élevée. Le PIB par tête des 10 pays les plus riches est en 2020 près de deux cent fois supérieur à celui des 10 pays les plus pauvres, écart nettement plus important qu'en 1970, même s'il a commencé à se réduire à partir de 2005 (voir graphique 5 ci-dessous).

Ce n'est donc aucunement le principe d'un transfert public entre les pays les plus riches et les plus pauvres qui est remis en question, mais bien que celui-ci soit basé sur une distinction binaire entre pays développés et pays en développement.

Graphique 5 - Rapport de PIB par tête entre les 10 pays les plus riches et les 10 pays les plus pauvres



Source WDI

18 Une partie importante de l'APD n'est pas attribuable à une géographie particulière, ce qui explique que le total des pourcentages d'APD alloués aux différents groupes de pays par niveau de revenu est inférieur à 100 %.

19 En 2019, 42 pays bénéficiaires d'APD ont reçu une aide inférieure à 1 % de leur PIB.

2.2 – Les nouvelles menaces internationales : l'APD face aux situations de « fragilité »

> *"Not least since 11 September 2001, a group of countries has quickly moved from the periphery of the international community to the top of the policy agenda. It is an extremely heterogeneous group of 30–50 countries, which are loosely characterized by weak institutions and poor governance, often in combination with violent conflict"* (Von Engelhardt 2018).

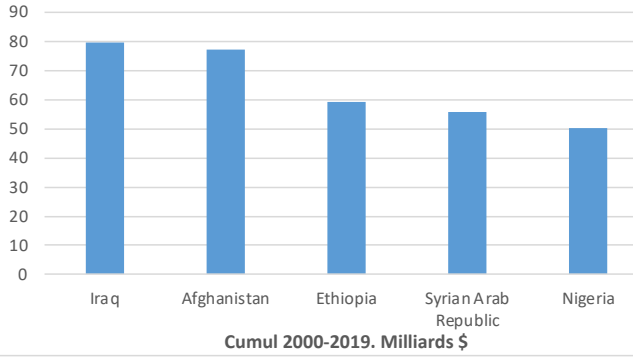
Après une décennie de baisse faisant suite à la chute du mur de Berlin, l'APD est repartie à la hausse en 2001, montrant comment la mobilisation d'aide est liée à l'existence de menaces internationales pour les pays donneurs.

> *Globalisation challenges, such as violent conflicts, increasing migration and numbers of refugees, as well as climate change as a global challenge, have turned discourses on development cooperation away from development-oriented motives towards the strategic interests of development cooperation providers, such as expanding their own political and economic opportunities* (Chatuverdi 2021).

En 2001, la Banque mondiale lançait un groupe de travail sur un nouveau concept : les LICUS (*Low Income Countries Under Stress*). Depuis, le terme de fragilité s'est imposé pour qualifier des situations, marquées par différentes formes d'insécurité, qui soulèvent des questions particulières du point de vue de la communauté internationale. En 2009, Robert Zoellick Président de la Banque mondiale déclarait *« les états fragiles constituent le plus grand défi au développement de notre époque »*, et dans la suite la Banque mondiale consacrait son rapport sur le développement 2011 au thème conflit, sécurité et développement (Banque mondiale 2011).

Ce changement de contexte a marqué le retour de la géopolitique au cœur des questions d'aide au développement. La menace terroriste, encore actuelle, aura été déterminante sur la mobilisation et l'allocation de l'APD au cours des deux premières décennies du XXIe siècle. Le retour à une nouvelle guerre froide constitue peut-être la nouvelle menace qui guidera une partie des flux d'aide à venir, comme cela est déjà en cours suite à l'attaque de l'Ukraine par la Russie.

Graphique 6 - Principaux receveurs d'APD au XXIe siècle



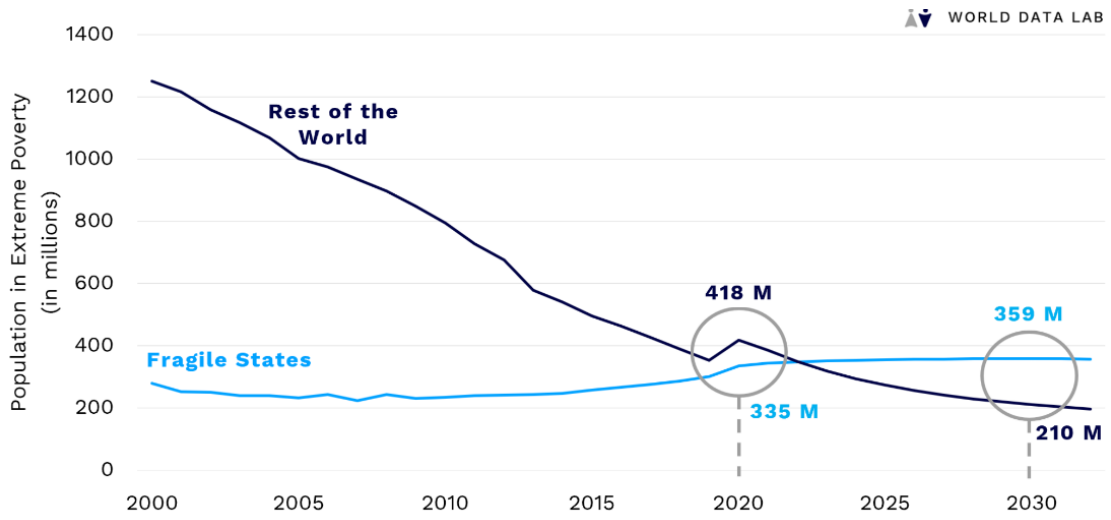
Source CAD/OCDE

La liste des plus grands receveurs d'APD cumulée depuis le début du siècle est éloquente pour montrer la place qu'ont prise les questions géopolitiques et de sécurité dans l'aide au XXIe siècle. En 2000, 15 % de l'APD était affecté à des pays en situations de conflit ou de fragilité. Cette proportion a bondi à 30 % en 2010, puis 36 % en 2019 (WDI).

L'APD aux pays fragiles et en situation d'insécurité exacerbe les différentes motivations de l'aide et bien sûr amplifie la tension entre elles. D'une part, les menaces y sont les plus importantes et donc les intérêts à défendre y sont en proportion et d'autre part c'est également dans ces pays que les situations de détresse humaine sont les plus fortes, et donc les devoirs humanistes les plus interpellant. Au-delà des seuls pays en conflit, la mise en avant des pays les plus en difficulté dans l'agenda international a réinstallé dans le débat deux critiques majeures faites à l'APD « traditionnelle ».

D'une part la critique de la domination : dans le contexte des États fragiles et sous l'effet de la pensée décoloniale, mais aussi plus largement d'une émergence des questions de reconnaissance et de dignité dans le champ social (Rosanvallon 2021), s'est trouvée dénoncée la double nature pouvoir/devoir de l'APD telle qu'analysée par Murray Li (2007) : « la volonté d'agir pour les autres est double : améliorer le sort des autres – soit l'exercice d'une volonté altruiste -, et dans le même temps, régler leurs conduites, les mettre sous tutelle - soit l'exercice d'une volonté de pouvoir. »

Graphique 7 - Nombre de personnes en situation de pauvreté absolue dans les États fragiles



Source : World Data Lab

D'autre part, et de façon encore plus centrale, la critique de l'efficacité. Comme vu ci-dessus, l'efficacité de l'aide dans les États fragiles, où les institutions sont faibles et l'aide importante, est particulièrement questionnée. Le graphique ci-dessous illustre ce point de façon empirique.

La lutte contre l'extrême pauvreté se jouera de plus en plus dans les pays fragiles. En 2030, plus de 80 % des pauvres vivront dans des États fragiles (OCDE 2018).

Certes, les échecs face à la lutte contre la pauvreté dans les pays fragiles ne sont que peu imputables à l'APD. Ils sont avant tout liés à des facteurs de diverses natures, dont des facteurs politiques, des conflits et des facteurs environnementaux. Mais, le graphique semble néanmoins montrer qu'il y a sans doute peu à espérer à l'avenir d'une poursuite à l'identique de l'aide dans un schéma de type « *business as usua*l ».

En revenant aux principes, le cas des États fragiles, et des nouvelles menaces internationales, pose globalement la question de l'action internationale dans des situations de non-alignement des intérêts entre les parties prenantes de l'APD : populations et sociétés civiles du Nord, gouvernements du Nord, gouvernements du Sud, populations et sociétés civiles du Sud.

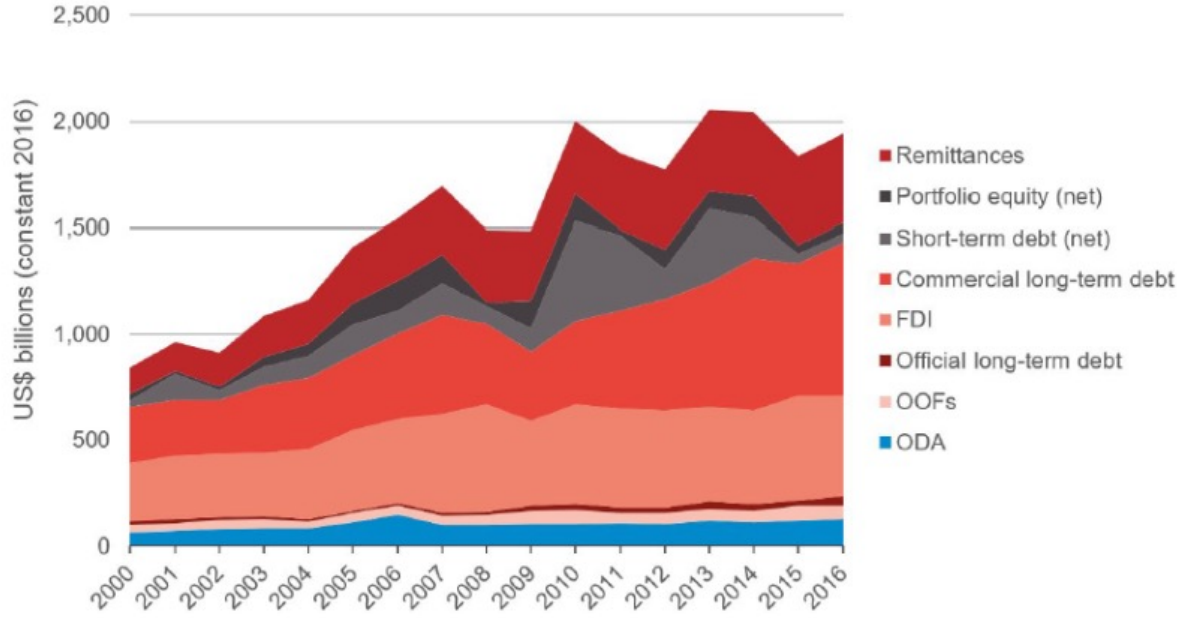
Cet alignement est une sorte de présupposé impensé de l'APD, comme l'a clairement montrée la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (OCDE 2005) qui en a fait un principe. C'est l'alignement des intérêts qui permet effectivement l'efficacité, en termes de développement, de la coopération d'État à État et qui expurge la question de la domination/ingérence lorsque les coopérations touchent directement les populations et sociétés civiles.

Cet impensé questionne l'APD dans ce qui est le cœur de sa mission : la lutte contre la pauvreté dans les pays les plus défavorisés.

2.3 – Le sous-dimensionnement de l'APD face aux objectifs de développement durable : « from billions to trillions »

En même temps que l'APD se trouvait concentrée et contestée sur le groupe des pays pauvres et fragiles, elle se diluait sur la question plus vaste du financement du développement. Sur longue période, avec la mondialisation financière, l'APD a en effet progressivement occupé une place décroissante dans les flux de capitaux internationaux en direction des pays en développement. Elle ne représente plus qu'environ 5 % des flux de capitaux entrant dans les pays en développement (graphique 8), moins du tiers des transferts des migrants.

Graphique 8 - Flux de capitaux internationaux vers les pays en développement



Source : Understanding ODA in the mix of all international resources - Development Initiatives (devinit.org)

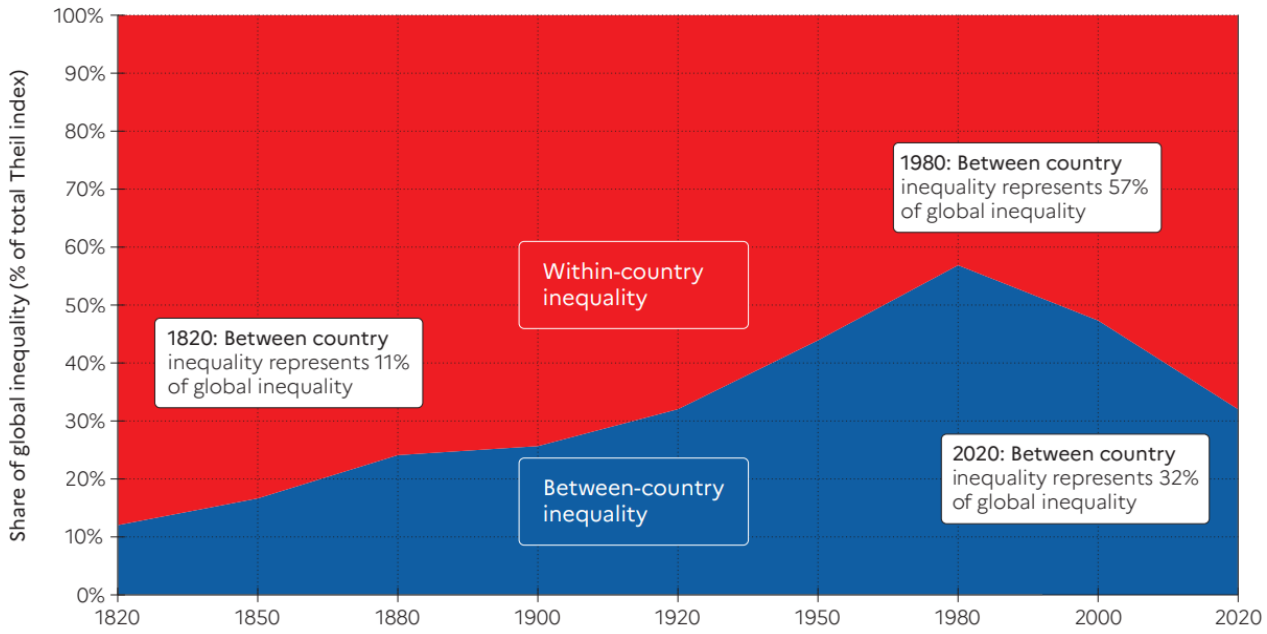
Tant que l'APD visait des objectifs relativement circonscrits, tels que la lutte contre la pauvreté ou l'éducation primaire pour tous, dégageant un besoin de flux d'investissements publics internationaux ciblés supplémentaires aux ressources locales, elle justifiait néanmoins d'une place spécifique parmi l'ensemble des flux de capitaux internationaux.

L'adoption des ODD en 2015 modifie le contexte dans lequel opère l'APD. Les ODD sont des objectifs communs à l'ensemble des pays développés et en développement. Ils ne définissent plus un défi au Sud spécifique pour la communauté internationale, comme c'était le cas des OMD. Cela est clairement illustré par exemple par le combat contre l'inégalité mondiale comme le montre le graphique ci-dessous.

La rupture de tendance en 1980 est spectaculaire. Dans la deuxième partie du XXe siècle, le combat contre l'inégalité mondiale était d'abord un combat contre l'inégalité entre les nations qui représentait 57 % du total des inégalités en 1980. Au XXIe siècle, la situation est nettement différente. En 2020, c'est près de 70 % des inégalités globales qui sont intra-pays, et la pente de la courbe semble montrer que cette proportion est appelée à s'accroître. Autrement dit, les transferts Nord-Sud d'APD apparaissaient comme un outil parfaitement approprié pour lutter contre les inégalités mondiales au XXe siècle, mais aujourd'hui, ils ne constituent plus qu'un instrument indirect : l'essentiel se joue au niveau des trajectoires nationales.

À l'image de l'ODD 10 sur la réduction des inégalités, d'autres ODD sont des objectifs « transitionnels », ou pourrait-on dire politiques, qui ne sont pas prioritairement associés à un gap d'investissement qu'il conviendrait de combler par un supplément de ressources, tel que l'ODD 12 relatif à la mise en place de modes de production et de consommation durables. D'autres ODD, tel l'ODD 9 portant sur les infrastructures et l'industrialisation, reposent en bonne partie sur la mobilisation de capitaux privés. Le comptage des seuls capitaux publics qui y sont consacrés fait peu de sens. Enfin, les biens publics mondiaux ou communs – le climat (ODD 13), et la biodiversité (ODD 15) – constituent encore des objectifs tout à fait à part, qui seront évoqués dans le point suivant.

Graphique 9 - Inégalité globale de revenu : inégalités inter et intra pays (indice de Theil)



Source : World Inequality Report 2022

C'est une double mise en question de l'APD qui en résulte. En premier lieu, le passage des OMD aux ODD change complètement l'échelle des capitaux en jeu, ce que la Banque mondiale a traduit par le slogan largement repris (Mawdsley 2016) « from billions to trillions ». Les montants d'APD ne paraissent plus en mesure de faire une différence sur cet objectif de réalisation des ODD. Kharas et Mc Arthur (2019) estiment l'ensemble des flux publics mondiaux annuels dans les secteurs directement liés aux ODD à 21 trillions de $, dans lesquels l'APD ne représente que 0.8 %. Les estimations sur les besoins de capitaux supplémentaires annuels pour réaliser les ODD dans les pays en développement sont autour de 1000 à 1500 milliards de $ annuels, soit 7 à 10 fois l'APD actuelle (Schmidt-Traub 2015 ; Kharas et McArthur 2019).

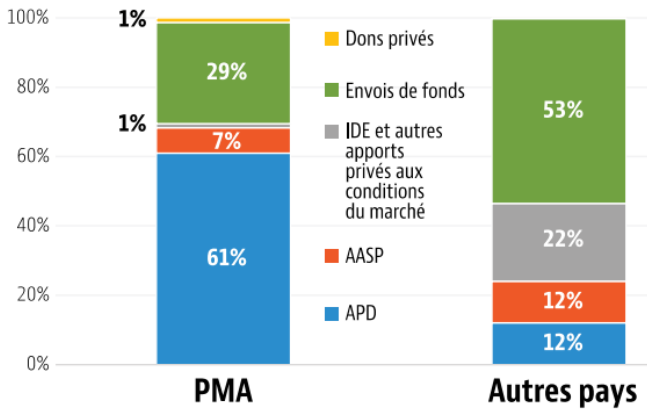
En second lieu, c'est la séparabilité de l'APD par rapport aux autres flux de capitaux qui a perdu en partie sa consistance. L'élargissement des objectifs pose de multiples questions de frontière et de nature à l'APD : de frontière car les séparations flux locaux/flux internationaux, flux publics/flux privés et flux concessionnels/flux de marché sont remises en cause et de nature car l'enjeu pour certains ODD est tout autant de réorienter les capitaux existants que d'apporter des capitaux supplémentaires.

La réalisation des ODD passe en effet par un changement de trajectoire de développement et une réorientation de certaines activités et investissements, notamment ceux qui conduisent à une consommation non soutenable de ressources : on compte plus de 5 000 milliards de financements publics et privés annuels dans les énergies fossiles par exemple (Gemenne 2021).

L'APD n'apparaît plus que comme une partie minime du financement international du développement durable, dont les effets sont difficilement séparables de ceux d'autres types de flux. Son caractère de politique publique mondiale spécifique se trouve d'une certaine façon dissout à l'intérieur de questions internationales plus vastes comme celles du climat, des transitions, des inégalités, de la lutte contre les pandémies ou de la protection de la biodiversité.

Une double nuance doit cependant être apportée à ce phénomène de dilution globale de l'APD. D'une part les flux d'APD possèdent, en dépit de leur faible montant, une « qualité » particulière (de stabilité, de garantie, de signal, reflet de la connaissance incluse des questions de développement et des enjeux globaux) qui amène le reste du système

Graphique 10 - Versements bruts 2018-2019 des pays du CAD à destination des pays en développement



Source : OCDE Aperçu : le financement extérieur des PMA (oecd.org)

financier à y accorder une valeur plus que proportionnelle à leur montant. D'autre part, les flux d'APD ne sont pas marginaux dans le cas des pays les plus pauvres pour lesquels les autres types d'apports de capitaux restent modestes.

Comme cela était l'objet du point précédent, le cas des pays pauvres et des pays fragiles nécessite d'être considéré à part en tant que tel.

2.4 – La question climatique : la réciprocité à l'épreuve de la responsabilité et des interdépendances

La première décennie des années 2000 a été enfin celle d'une large prise de conscience des enjeux climatiques avec le 3e rapport du GIEC en 2001 – souvent présenté comme celui du consensus scientifique sur l'origine anthropique du changement climatique –, le Sommet de la Terre en 2002 ou encore le rapport Stern en 2006. Plus globalement, cette décennie est également celle de l'émergence de la question des biens publics mondiaux (BPM), et d'un débat toujours en cours, par exemple avec la crise de la COVID-19 actuelle, sur le bien-fondé de l'APD comme instrument de financement de ces BPM dans les pays en développement.
Dans un livre collectif très influent paru en 1999[20], Kaul, Grunberg et Stern présentaient les BPM comme une justification supplémentaire (« added rationale », 452) pour l'aide et la coopération internationale. À l'époque, marquée par la « fatigue de l'aide » des années 1990, la mise en avant des biens publics mondiaux et le constat de leur sous-financement apparaissaient en effet comme l'opportunité d'un réinvestissement collectif. Jean-Michel Severino proposait ainsi en 2001 de « refonder l'aide autour des biens communs planétaires ».

En effet, depuis le début du XXIe siècle, la préoccupation croissante pour les biens publics mondiaux dans les domaines de l'environnement, de la santé ou de la paix, et leur inclusion dans les ODD ont débouché sur de nouvelles activités. L'instrument APD, et le dispositif institutionnel associé, a représenté une véritable opportunité pour le financement international des BPM et en retour y a puisé de nouvelles légitimités.

Mais si les BPM participent au discours de légitimation de l'APD, la question inverse de savoir si l'aide est un instrument légitime pour intervenir en faveur des BPM fait l'objet d'un débat permanent. De nombreux analystes, dont Inge Kaul elle-même, soulignent que la séparation entre aide au développement et financement international des biens publics globaux s'impose comme relevant de principes de mobilisation différents. L'APD est en effet un transfert volontaire reposant sur des principes de réciprocité et d'humanisme alors que le financement des BPM relève de l'intérêt collectif, de la gestion des interdépendances et/ou de principes de responsabilité. Kaul *et al.* (2015) considèrent ainsi par exemple que la mutualisation du financement de la conservation de biodiversité procède du principe du paiement d'un service.

Cette différence de nature est particulièrement manifeste entre transfert d'APD et financement international du changement climatique. Depuis les années 1990, notamment dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (UNFCCC), l'enjeu climatique introduit, sans échappatoire possible, la question de la responsabilité des trajectoires nationales passées sur la situation actuelle et de l'interdépendance des trajectoires futures.

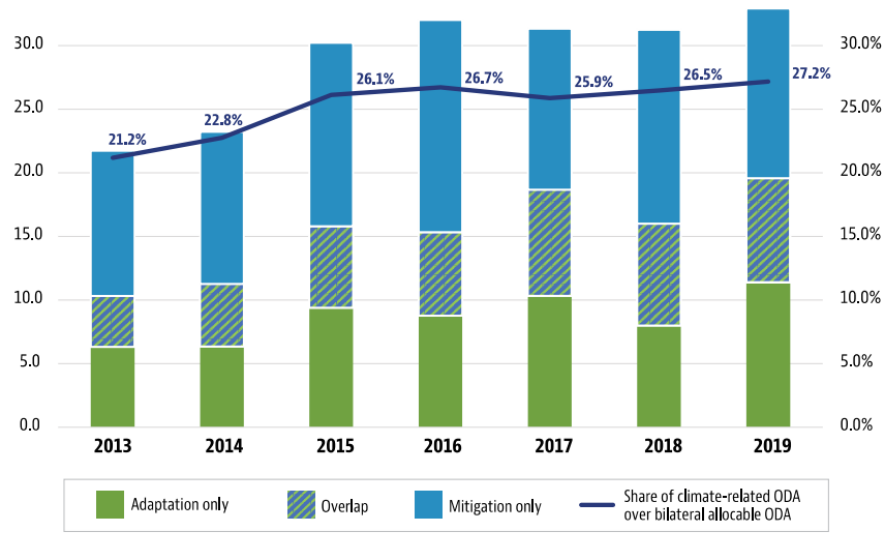
20 Global Public Goods : International Cooperation in the 21th Century

Or, la politique d'APD s'est toujours projetée exclusivement vers l'avenir dans une vision où les solutions à la pauvreté relèvent pour large part du niveau local, c'est-à-dire des politiques nationales et des investissements locaux, et où les acteurs locaux sont libres et autonomes dans le choix de leurs trajectoires d'avenir. Elle ne s'est ainsi jamais confrontée frontalement aux questions des responsabilités internationales et des interdépendances globales, il est vrai peu susceptibles de dégager un consensus en ce qui concerne l'enjeu global de pauvreté.

Ni le principe de réciprocité, ni le principe humaniste, propres à l'APD, ne peuvent suffire à fonder une politique internationale dans le domaine climatique. Dès 1992 au sommet de Rio, le principe de « responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives » a été posé. De plus la question climatique ne peut se réduire à une coopération entre États, mais doit étendre la mobilisation à tous les acteurs internationaux porteurs de responsabilité : entreprises, banques, collectivités, etc.

C'est sur la question de l'adaptation (et plus largement des conséquences du changement climatique) que l'action climatique rompt le plus nettement avec la nature de l'APD. Le financement de l'adaptation relève de la réponse aux dégâts

Graphique 11 - Part de l'APD ayant un objectif climat



Source : OCDE. *Climate-related Official Development Assistance (ODA): A Snapshot*

causés par une pollution globale (Khan 2014). Il est, du point de vue éthique, inapproprié de qualifier d'aide, ou de soumettre au principe de réciprocité, les transferts internationaux provenant de pays fortement émetteurs de GES pour aider les pays victimes du changement climatique sans être eux-mêmes émetteurs. Pour beaucoup de pays en développement, à la fois vulnérables et peu émetteurs, l'attribution de financements internationaux au titre de l'adaptation relève de la justice et du droit et non de la réciprocité ou de l'humanisme, et donc en aucun cas de l'APD « traditionnelle » (Weikmans 2018).

La question est cependant rendue complexe par le fait que si aide au développement et financement climat (financement des BPM plus largement) sont différents par nature, ils restent néanmoins souvent proches, voire identiques dans certains cas, dans leur objet, et tout particulièrement dans le cas de l'adaptation. L'idée parfois défendue de séparer les flux selon que leurs bénéfices attendus soient globaux ou locaux (Kenny 2020) peut apparaître artificielle et difficile à mettre en œuvre en pratique (Stern 2015). La part de l'APD ayant un objectif climat est significative et a crû comme le montre le graphique ci-dessous.
Les pays du Nord ont pris à Copenhague en 2009 l'engagement d'allouer 100 milliards de financement climatique pour les pays en développement. Les controverses autour du périmètre et de la mesure de cet engagement, et notamment de son additionnalité (voir Encadré 4), sont emblématiques de l'ambiguïté actuelle entre le financement climatique et l'APD. Actuellement on estime qu'environ ¼ de l'APD est également éligible et déclarée au titre du financement climatique (Dwyer *et al.* 2020)[21].

Encadré 4 - L'additionnalité du financement climatique et de l'aide au développement : plusieurs définitions possibles (d'après UNCTAD 2015)

Il existe quatre définitions possibles du critère d'additionnalité entre APD et finance climat :

1. **Les financements au-delà de la cible d'APD de 0.7 % du RNB des pays donneurs et consacrés aux objectifs climatiques sont considérés comme additionnels.**

2. **Tout financement climat au-dessus d'un niveau de référence (par exemple valeur d'une année de base) et satisfaisant aux critères d'éligibilité peut être considéré comme additionnel.**

3. **Le financement climatique peut être également déclaré à l'APD, mais dans une proportion plafonnée ; par exemple pas plus que 10 % de l'APD ne peut être déclaré en financement climat.**

4. **Le financement climat et l'APD sont totalement disjoints, ce qui est déclaré dans une catégorie ne peut l'être dans l'autre.**

21 Ces flux communs sont cependant déclarés pour des valeurs différentes en équivalent don pour l'APD et en transferts bruts (voire en engagements) pour le financement climatique.

3.
Des politiques globales distinctes pour financer les enjeux du XXIe siècle

3.1 – Au-delà de l'APD : une certaine confusion

3.1.1 – Élargir l'APD ?

Les ruptures du XXIe siècle ont érodé les fondements de l'APD et remis en cause sa nature de politique publique mondiale en faveur des ODD. L'APD est aujourd'hui remise en cause sous tous ses aspects : ses principes, son mode de calcul, ses montants, son architecture institutionnelle, son efficacité, ses modalités, son occidentalo-centrisme, son hypocrisie face aux intérêts commerciaux ou géopolitiques, etc. Même son nom d'aide publique au développement est difficile à évoquer aujourd'hui dans nombre d'enceintes tant il semble refléter le monde du siècle passé. L'inadéquation de l'APD face aux défis du XXIe siècle semble faire consensus comme cela est développé dans l'importante littérature portant sur « au-delà de l'aide »[22].

Cette littérature met avant tout l'accent sur le besoin d'élargir les objectifs en direction des ODD, d'amplifier et de diversifier la mobilisation autour de ces objectifs et de changer d'échelle en matière de financements pour être à la hauteur des enjeux : en résumé de passer des milliards aux trillions. Plusieurs concepts ont été proposés pour définir ces transferts financiers internationaux « au-delà de l'aide » destinés au financement international des ODD : Global Policy Finance (Severino et Ray 2009), *Global Public Investment* (Glennie 2020), *International Development Contributions* (Kharas and Rogerson 2016), *Sustainable Development Investment* (Rioux 2019), *New Development Assistance* (Jing *et al.* 2021), etc.

Ces concepts ont pour point commun de tenter de décloisonner les actuels transferts publics concessionnels caractéristiques de l'APD :

- en termes d'acteurs en incluant, souvent dans de larges coalitions, tous les acteurs susceptibles de contribuer au financement international des ODD : pays émergents, acteurs multilatéraux, banques de développement, entreprises, acteurs financiers, fondations philanthropiques, acteurs non gouvernementaux, etc. ;
- en termes d'instruments financiers et de modes d'action en incluant les flux non concessionnels, mais aussi une partie des flux privés, en diversifiant les instruments financiers inclus (y compris parfois les politiques monétaires[23]) et en passant du financement direct à l'effet de levier (garantie, mitigation des risques, incitations).

Dans ce cadre, et à la suite du forum de haut niveau de Busan (2011) et de la Conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement en 2015, une nouvelle mesure du financement du développement a été proposée à la communauté internationale le Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Ce nouvel agrégat a été initié et est calculé par le CAD, mais il est porté par une task force réunissant à la fois des pays développés et en développement et des institutions multilatérales.

Le TOSSD a été mesuré à partir de 2016 et reporte un montant double de l'APD en 2019, proche de 300 milliards $. Il agrège trois blocs : le financement public international des pays en développement, y compris non concessionnel et dans des secteurs non-inclus dans l'APD (financement de la paix et sécurité, crédit export), le financement public des BPM dans les pays déclarants lorsque les bénéfices sont à destination des pays bénéficiaires (par exemple, la recherche sur le vaccin contre la malaria) et les flux privés mobilisés par le public vers les pays receveurs (par exemple, les financements privés mobilisés grâce à un système de garantie publique).

Le TOSSD, comme les autres concepts évoqués ci-dessus, a une première fonction de mesure de l'ampleur de la mobilisation collective en faveur des ODD. Mais, il peine cependant à être reconnu et endossé par les différentes parties prenantes.

L'ajout de flux privés, d'investissements dans les BPM, et d'APD, c'est-à-dire de flux de nature et d'objectifs différents soulève une réelle question de signification de l'agrégat ainsi obtenu, comme le soulignait par exemple le représentant des États-Unis au sein du CAD, à propos de l'inclusion des crédits à l'exportation dans l'agrégat.

22 Par exemple et de façon non exhaustive Browne 1999, Severino et Ray 2009 et 2010, Janus H., Klingebiel S. and S. Paulo 2014, World Bank and IMF 2015, Michel J. 2016, Mawdsley E. 2016, Lin et Wang 2017, Glennie 2020, Jing, Mendez et Zheng 2020, Sumner *et al.* 2020, Chaturvedi *et al.* 2021

23 Après la crise financière de 2008 et la crise du COVID-19 en cours, la prise de conscience de l'arme puissante que constituent les politiques monétaires pour la lutte contre les grandes crises internationales appelle également sans doute à un autre type de décloisonnement. Les pays riches, dont les monnaies disposent d'un capital de confiance élevé, ont été capables dès 2020 de mobiliser 12 000 milliards de dollars dans leurs différents plans de lutte contre les effets de la pandémie mondiale du COVID (Barnerjee *et al.* 2020). Ce chiffre doit forcément être mis en regard des besoins de financement des enjeux mondiaux et en premier lieu de l'enjeu climatique, dont les banques centrales des pays riches se saisissent d'ailleurs progressivement.

> *The U.S. has concerns about including export credits under TOSSD. The inclusion of U.S. export credits under TOSSD would mischaracterize the underlying purpose and use of U.S. export credit financing, which are to promote the exports of, and create jobs in, the United States.* (OECD, cité par Esteves et Klingebiel 2021)

Un des principaux buts du TOSSD était d'intégrer, dans le comptage des flux internationaux en faveur du développement, la coopération Sud-Sud, absente de la comptabilisation de l'APD. Mais la plupart des grands émergents (Chine, Inde, Afrique du Sud, en particulier) n'ont pas souhaité jusqu'à présent s'inscrire dans la démarche en déclarant leurs flux.

Un autre but était d'intégrer dans un seul agrégat financement du développement et contribution aux BPM. Ainsi n'importe quel pays, y compris développé, peut s'enregistrer comme bénéficiaire de flux de TOSSD, à condition que ces flux, investis de manière domestique, aient des effets dans les pays en développement. Cependant, le caractère global de la question climatique est tel que n'importe quels investissements dans le monde ayant pour effet l'atténuation d'émissions de GES pourraient avoir vocation à être éligibles au TOSSD. Un champ aussi ouvert est susceptible d'entraîner à la fois une sous-déclaration des flux réels liés au climat et une dilution des autres flux.

Au lieu d'une clarification autour d'une nouvelle cartographie du financement du développement, on aboutit plutôt à ce stade à un brouillage aussi bien en termes de signification de l'agrégat, de transparence statistique que de catégorisation géographique des parties prenantes.

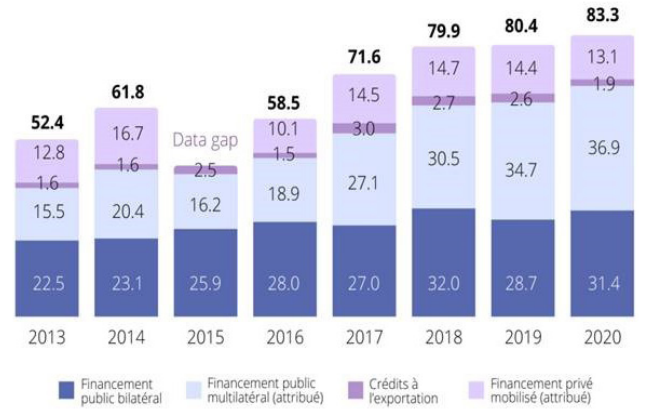
Si l'on compare APD et TOSSD, on constate qu'il manque au second tous les éléments qui donnent à la première un caractère de politique publique mondiale : des règles de comptabilisation précises, des normes de partage de fardeau et de bonnes pratiques, des déterminants spécifiques, la lisibilité et le soutien des opinions publiques, etc. On pourrait faire le même constat pour tous les autres agrégats « au-delà de l'aide » qui ont été cités ci-dessus.

3.1.2 – Un financement climatique plus visible que normatif

À la COP de Copenhague en 2009, l'engagement a été pris par les pays du Nord[24] de mobiliser 100 milliards de financement climatique au profit des pays du Sud[25] à partir de 2020. Cet engagement, confirmé à la COP 15 de Paris a fait partie des « contreparties » pour passer d'un système contraignant de réduction d'émission portant sur les seuls pays du Nord, base de l'Accord de Kyoto, à un système volontaire, coopératif et global basé sur des stratégies nationales de réduction des émissions, les CDN (Contributions Décidées au niveau National).

Le suivi de l'avancement de cet engagement financier est réalisé par l'OCDE, qui a construit la méthode de calcul, à partir notamment des déclarations des pays donneurs d'APD, en lien avec l'UNFCCC.

Graphique 12 – Financement climatique fourni et mobilisé (en milliards $)



Source : OCDE (2021)

Les 100 milliards annoncés ne sont pas au rendez-

24 Plus précisément de l'annexe II de la convention UNCCC, c'est-à-dire la liste des pays industrialisés de 1992 avec quelques aménagements peu nombreux effectués depuis (par exemple la Turquie est sortie de l'Annexe II).
25 Plus précisément hors annexe I de la convention UNCCC, c'est-à-dire une liste proche de celle des pays éligibles à l'APD en 1992.

vous en 2020 comme le montre le graphique ci-dessus. Ils devraient l'être en 2023. Le graphique désigne les 4 grands types de flux enregistrés dans cet agrégat de financement climatique : les financements publics bruts concessionnels et non concessionnels à objectifs climatiques déclarés par les pays donneurs et agences multilatérales à l'OCDE, les crédits à l'exportation visant un bénéfice climat et les capitaux privés climat mobilisés par des capitaux publics (sous forme de mixage, garantie, participation, assistance technique, etc.).

Ce financement climatique, et sa cible de 100 milliards, sont suivis et évoqués à chaque négociation climat et font l'objet d'une forte visibilité dans le débat public. Il forme un agrégat potentiellement plus cohérent que le TOSSD du fait de son objectif plus recentré. Néanmoins il soulève les mêmes types d'interrogation quant à la signification de l'addition de flux disparates, notamment de dons et de flux de marché. De plus, la non-harmonisation et l'imprécision de ses modes de calcul contrastent avec l'impact médiatique donné à cette cible de 100 milliards et même avec l'importance que ce financement semble avoir acquis dans les négociations.

Ces questions comptables sont mentionnées pour souligner l'insuffisance, jusqu'à présent, du travail de construction de règles collectives autour de ce financement climatique, et le contraste avec l'APD dont la comptabilisation, en dépit des critiques dont elle fait l'objet, est le résultat de plusieurs décennies de construction collective des règles et d'harmonisation des pratiques.

Le financement climatique reste un agrégat imprécis, peu normé, résultant de déclarations non harmonisées. Son caractère disparate rend difficile l'avancement vers de bonnes pratiques. Sa cible de 100 milliards $ est entièrement agrégée sans être déclinée, ni en un effort cible par pays donneur, ni en un ratio cible en faveur des pays les plus vulnérables. Ce financement paraît aujourd'hui éloigné d'un instrument fondant une politique publique globale pour la mobilisation climatique en faveur des pays en développement. Il n'a en réalité même pas réellement reçu de nom [26]!

Encadré 5 - Des règles non harmonisées pour le calcul du financement climatique (encadré d'après OXFAM 2020)

Les pratiques déclaratives des pays donneurs en matière de financement climatique sont loin d'être harmonisées. Ainsi dans leurs déclarations à l'OCDE de flux de capitaux à destination des pays en développement, les pays donneurs doivent spécifier si ces capitaux ont des objectifs climat à partir du « marqueur de Rio ». Ce marqueur prend la valeur 0 si les flux n'ont pas d'objectifs climat, 1 s'ils ont des objectifs climat parmi d'autres objectifs et 2 si le climat est leur principal objectif. Le financement climatique comptabilise 100 % des flux notés 2, mais une proportion très différente, selon les déclarants, des flux notés 1. Ainsi le Japon déclare 100 % de ces flux tandis que le Canada en déclare 30 %, les autres bailleurs se situant entre les deux. Par ailleurs, le financement climatique agrège des déclarations d'engagements et de versements selon les déclarants et la nature des flux considérés.

Les différences entre déclarants sont encore plus sensibles en ce qui concerne les financements privés pour lesquels chaque pays donneur semble avoir ses propres règles déclaratives : beaucoup de pays n'en ont pas déclaré pour 2017-2018 (Australie, France) ; d'autres pays ne reportent pas annuellement (le Japon ou la Grande Bretagne qui a fourni un chiffre global pour 2011-2018) ; d'autres encore selon des règles spécifiques (les Pays-Bas incluent les contributions aux banques multilatérales), etc. Selon Oxfam, il existe un double comptage probable de certains financements privés, du fait de l'imprécision découlant de l'éligibilité de financements privés mobilisés grâce à des actions d'assistance technique ou de transfert de technologie.

26 Il est désigné sous le terme de « financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés » par l'OCDE.

3.1.3 – De l'intégration à la confusion[27]

Les paragraphes précédents peuvent être lus comme décrivant une dilution des normes collectives existantes en matière de flux de capitaux internationaux à mesure que l'on élargit les objectifs (vers les ODD) et que l'on intègre davantage de moyens d'action (finance de marché).

Le processus de travail autour des principes d'efficacité de l'aide fournit un exemple de ce processus de dilution. Les principes de la Déclaration de Paris (2005), confirmés dans l'agenda d'Accra (2008) sur l'efficacité de l'aide pouvaient être contestés (par exemple Severino et Ray 2010) mais ils n'en constituaient pas moins des normes de comportements opératoires. L'ambition de dépasser l'APD et d'élargir le consensus au forum de haut niveau de Busan en 2011, en intégrant en particulier les pays émergents, a conduit à passer du concept d'efficacité de l'aide à celui d'efficacité du développement, concept flou qui n'a pu être jusqu'à présent davantage qu'un *buzzword* (Eyben 2012), et qui a contribué à dissoudre le travail collectif sur l'efficacité de l'aide[28].

Cette dilution est le revers d'une approche d'intégration (*mainstreaming*) de l'ensemble des enjeux internationaux dans l'instrument existant qu'est l'APD.

Mais la transition pour passer de normes hybrides, largement définies au sein du club des donneurs traditionnels d'APD, à des normes collectives au niveau mondial, nécessaires pour les ODD ou le climat, entraîne, au-delà de leur simple dilution, également un phénomène de contestation de ces normes (Chatuverdi *et al*. 2021).

Les grands pays émergents, mais aussi d'autres groupes de pays tels le G77 ou l'*Alliance of Small Island States* (AOSIS) ne souhaitent pas entrer dans des règles déjà établies par les pays du Nord, mais bien être parties prenantes de la construction de nouvelles normes. C'est ainsi que l'on peut interpréter la non-adhésion de grands pays comme la Chine ou l'Inde aux règles déclaratives du CAD ou leur abandon du GPDEC (voir note 28). Ces mêmes pays n'ont pas non plus entériné les modalités de calcul du financement climatique (Dwyer *et al*. 2020). Les pays en développement mettent en particulier en avant l'engagement d'additionnalité du financement climatique avec l'APD, qui a été perdu de vue dans le mode de calcul actuel (voir encadré 4). C'est également ainsi que l'on peut interpréter le durcissement des négociations sur le financement international autour nouvelles notions comme celle des pertes et préjudices liés au changement climatique.

Il y a bien sûr, dans cette contestation des normes, des enjeux de pouvoir et de négociation. Le rôle de l'OCDE est central dans l'évolution des normes de financement international, du fait de son expérience et de son système déclaratif de données, mais il peut également compliquer l'avancée vers un consensus, même si dans toutes les initiatives récentes l'OCDE s'est associé à des organisations des Nations Unies pour proposer de nouvelles règles.

Il y a également des enjeux de valeurs dans ces conflits de normes. Les pays émergents mettent en avant de nouveaux principes qui régiraient la coopération Sud-Sud tels que l'horizontalité, la priorité à l'économie, la non-ingérence, les co-bénéfices. Plus généralement, ces conflits de valeur peuvent se résumer en termes de conceptions différentes des financements internationaux pour le développement, comme réciprocité humaniste pour les pays du Nord, comme investissement mutuellement profitable pour les nouveaux donneurs émergents et comme justice et responsabilité pour les PMA et les pays les plus vulnérables au changement climatique (Fukuda-Parr et Shiga 2016).

L'APD paraît ainsi comme une politique globale à la fois résiliente, comme l'a montré la première section, mais bloquée dans ses tentatives d'évolution pour s'adapter aux défis du XXIe siècle. Son caractère hybride, à la fois politique mondiale et politique du Nord, fait que chaque effort d'élargissement se heurte à une dilution et/ou une contestation des normes associées.

27 Voir Esteves et Kinglebiel (2021) et notamment la section de leur article intitulée : Busan and Beyond : From Fusion to Confusion

28 De fait les principaux pays émergents n'ont d'ailleurs pas souhaité intégré le groupe destiné à succéder à celui sur l'efficacité de l'aide pour traiter de l'efficacité du développement (Bracho 2021, Xiaoyun and Gubo 2021), le GPEDC (*Global Partership on Effectiveness of Development Cooperation*) crée suite au forum de Busan a été suspendu temporairement en 2020.

Il en résulte une situation du financement du développement que Silva *et al.* (2021) qualifient de « multiplexité ». Ce néologisme traduit, sous l'effet de l'absence de normes partagées, le double phénomène d'une part de fragmentation des acteurs et de prolifération des instruments, i.e. la multiplicité, et d'autre part de diversification des objets, des narratifs, des modes de gouvernance, des systèmes de redevabilité, donc la complexité.

3.2 – Au-delà de l'APD : justice climatique et coalitions

3.2.1 – Du régime du développement au régime climatique

Les développements précédents peuvent être résumés en deux points saillants :

- l'APD reste résiliente, en dépit de ses nombreuses limites, et demeure le seul instrument qui fonde réellement une politique publique mondiale de financement du développement ;

- en revanche, ses tentatives d'élargissement vers des objectifs beaucoup plus larges (ODD, BPM) semblent aboutir inéluctablement à la confusion et à l'absence de règles, de principes et de normes partagés.

L'issue d'un tel jeu d'équation pourrait consister à ne pas chercher à élargir l'APD (au-delà de l'aide), mais au contraire à la concentrer sur des objectifs plus étroits (en deçà de l'aide), et dans le même temps de fonder des instruments de financements des BPM et des ODD à partir d'autres principes organisateurs que ceux sur lesquels sont basés l'APD. Autrement dit, une politique mondiale serait la résultante d'un « régime international » au sens de Krasner (1983).

> *« Le terme régime désigne les arrangements politiques, traités, normes et organisations internationales créées pour réguler un domaine spécifique des relations internationales »* (Krasner 1983, cité par Aykut 2018).

Le « régime du développement », qui est à la fondation de l'APD, a joué un grand rôle dans la seconde moitié du XXe siècle en matière de relations internationales, c'est-à-dire que tous les domaines, commerciaux, diplomatiques, culturels étaient traités aussi en fonction des questions de développement, particulièrement quand elles concernaient simultanément les acteurs des différents continents. Ce régime du développement s'est affaibli au XXIe sans qu'un autre régime ne s'impose à sa place, ce qui explique la période intermédiaire de confusion actuelle.

Aujourd'hui, seule la question climatique, et la perspective d'une catastrophe collective, est en passe de fonder un nouveau régime par lequel est vu l'ensemble des questions internationales. Alors que la finance climat doit être redéfinie à l'horizon 2025, ce nouveau régime appelle à des instruments financiers spécifiques dont les fondements, la cartographie et les normes devront être différents de ceux issus du régime du développement.

Dès 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), adoptée lors du premier sommet de la Terre à Rio, fixait quelques grands principes, dont celui de la responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives, fournissant un cadre durable au financement de la lutte contre le changement climatique[29]. La CNUCC invitait ainsi l'ensemble des États à prendre leur part en matière d'atténuation, alors qu'il revenait aux pays dits « développés » listés dans l'annexe II de la CNUCC, de prendre en charge les effets du changement climatique, dans des proportions restant toutefois largement à déterminer.

L'Accord de Paris[30] s'est inscrit dans cette filiation, en maintenant la dichotomie entre pays développés et pays en développement, tout en reconnaissant la spécificité des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement. Il fait également référence au Mécanisme International de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques.

29 « Il incombe aux Parties [pays signataires] de préserver le système climatique (…), sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. (…) Les pays développés parties figurant à l'annexe II fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement (…). ». Source : https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf

30 « pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. [, qui] peuvent établir et communiquer des stratégies, plans et mesures de développement à faible émission de gaz à effet de serre correspondant à leur situation particulière ». Source : https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

Le financement international de la lutte contre le changement climatique s'est donc partiellement inscrit dans l'héritage du cadre de l'aide publique au développement, mais avec plusieurs différences importantes quant aux fondements de ce financement, qui ne peuvent que progressivement évoluer vers des ruptures.

La première de ces ruptures concerne les principes éthiques qui sont au fondement d'une part de l'APD et d'autre part du traitement de la question climatique. La transition bas carbone pourrait se présenter comme un pur problème de justice distributive de répartition des émissions restantes en fonction des émissions passées. Cependant cette approche, qui avait été celle de Kyoto, a conduit à une impasse devant le refus des grands pays historiquement industrialisés d'entrer seuls dans une démarche contraignante, et compte tenu de la difficulté à définir objectivement des droits à émettre en fonction des responsabilités passées[31]. Le succès de l'accord de Paris peut s'interpréter comme un changement de logique, quittant l'approche distributive pour aller vers une démarche non contraignante basée sur un équilibre volontaire et coordonné des efforts traduits dans les CDN (Gemenne 2021), c'est-à-dire une forme de démarche de réciprocité collective fondée sur la responsabilité. Mais, en revanche, il apparaît indéfendable de traiter la question des conséquences du changement climatique, regroupant l'adaptation et le traitement des pertes et dommages, dans une optique de réciprocité volontaire. Elle ne peut que s'inscrire par nature dans une démarche négociée de justice corrective, fondant des devoirs de la part des pays émetteurs et des droits de la part des pays impactés (Grasso 2009, Khan *et al.* 2020), et entre de ce point de vue en rupture avec les principes même de l'APD. L'action climatique internationale repose sur des traités ou des accords internationaux (comme l'accord de Paris), basés sur une redevabilité mutuelle, alors que l'aide au développement est largement unilatérale.

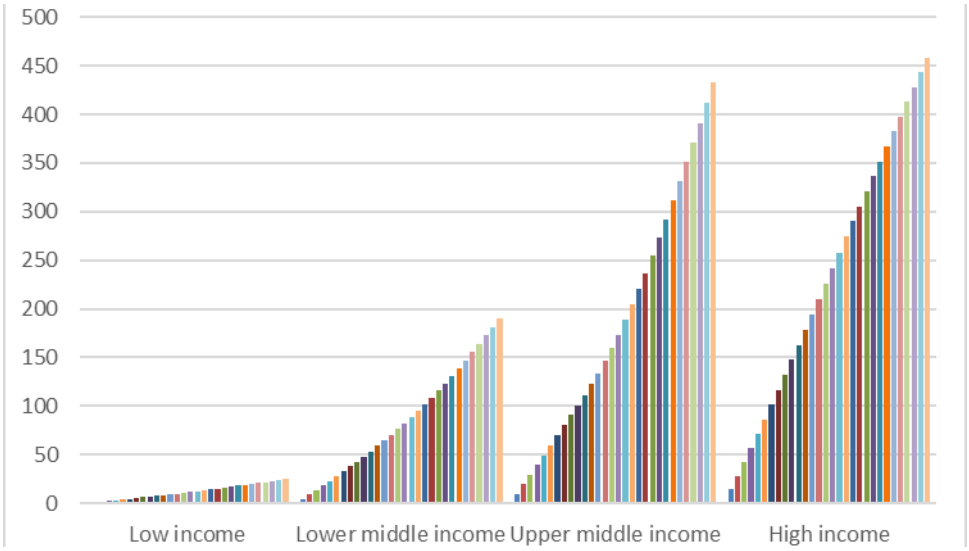
La seconde rupture porte sur les géographies dessinées respectivement par les régimes du développement et du climat. Le changement climatique d'origine humaine étant parfaitement lié aux émissions historiques de CO_2, c'est ce critère qui devrait être pris en compte pour fixer les listes de pays sources ou destinations du financement international, et non le revenu par tête. Cette cartographie sera de plus en plus distincte de celle partageant le monde entre pays développés et pays en développement, puisque la Chine, l'Inde, la Russie, l'Iran, l'Indonésie, le Mexique, le Brésil, l'Afrique du Sud ou encore la Turquie émettent davantage de CO_2 que la France, l'Italie ou le Royaume-Uni. En matière d'émissions historiques, même si un pays comme la Russie a par exemple émis trois fois plus de CO_2 que la France depuis le début de l'ère industrielle, la hiérarchie ressemble davantage à celle du revenu par tête, mais certainement pas en divisant le monde en deux blocs comme l'illustre le graphique ci-après. Par exemple, l'absence du pays le plus industrialisé et le premier émetteur, la Chine, dans la liste des pays industrialisés est clairement dépassée.

De même, la notion fondamentale de vulnérabilité ouvre aussi la voie à de nouvelles catégorisations géographiques. Les petits États insulaires peuvent ainsi prétendre, malgré la relative richesse de certains, à un accès financier élargi compte tenu des dommages et des risques spécifiques auxquels ils sont exposés.

De la même manière que le Comité d'aide au développement de l'OCDE accueille de nouveaux membres et actualise régulièrement les catégories de pays éligibles à l'APD, une actualisation régulière des « géographies climat » (celle des émissions et celle de la vulnérabilité) constituerait une pratique nécessaire à la normalisation progressive d'un régime climatique.

31 Que l'on peut illustrer à titre d'exemple par les questions suivantes de justice climatique : A quelle date faut-il faire remonter le cumul des émissions ? Faut-il considérer le simple fait de polluer ou celui de polluer en conscience ? Faut-il considérer les émissions par pays ou par tête : la démographie fait-elle partie des variables pilotables du niveau des émissions ? Faut-il considérer le contenu émissif de la production ou de la consommation ? Comment prendre en compte les spécificités différenciées des pays : ressources naturelles, étendue géographique, etc. ? Comment prendre en compte l'évolution des technologies disponibles et la dépendance au chemin ?

Graphique 13 - Émissions totales de GES cumulées 1990-2019 par groupes de revenu (eq millions tonnes Co_2)



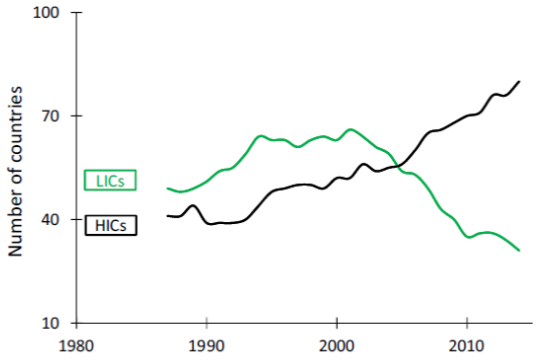
Source : WDI

Dans cette hypothèse d'une coexistence passagère entre un régime du développement, en recul progressif, et un régime climatique, en progression, (auxquels pourraient s'ajouter d'autres régimes comme par exemple celui de la biodiversité), ce serait alors plusieurs politiques publiques et mécanismes financiers internationaux – si on les définit comme la politique d'APD, c'est-à-dire comme un ensemble relié d'objectifs, de normes et de principes déterminants –, qui se mettraient en place. La gestion mondiale des vulnérabilités, résultant de fragilités climatiques et de développement, appelle à une politique d'Investissement International pour le Développement (IID) composé de deux instruments financiers : une APD réformée et recentrée sur la lutte contre la pauvreté dans les pays les moins avancés (PMA) et les pays fragiles et un mécanisme mondial assurantiel de gestion mutualisée des conséquences du changement climatique. La transition collective vers des économies décarbonées nécessite une politique internationale d'Investissements de Développement Durable (IDD), basée sur l'effet de levier et de mobilisation de l'action publique. Ces politiques ne sont ci-dessous qu'ébauchées à titre de conclusion, notamment pour mettre en avant leurs spécificités et les défis distincts qu'elles auraient à affronter.

3.2.2 – En deçà de l'aide : financer les pays pauvres et fragiles

Le premier de ces mécanismes globaux pourrait être considéré comme une APD recentrée sur la pauvreté, c'est-à-dire progressivement épurée des questions de financement des biens publics mondiaux et du financement des économies à revenu intermédiaire.

Graphique 14 - Nombre de pays à faibles revenus (LICs) et à revenus élevés (HICs) : 1987-2015



Source : Sumner *et al.* 2020

Cette APD recentrée, qui échapperait au saupoudrage actuel, serait entièrement tournée vers les pays fragiles et les pays à faibles revenus, catégories qui se recoupent largement et qui représentent en 2020 respectivement seulement 35 % et 30 % de l'APD totale. Ces pays, en nombre décroissant (graphique 14) conformément au recul du paradigme du développement évoqué ci-dessus, concentrent d'ores et déjà une très large majorité de la pauvreté absolue au niveau mondial, appelée à dépasser les 80 % dans la décennie en cours.

Il ne faut pas forcément avoir une vue conservatrice de cette APD centrée sur la pauvreté dans les pays en difficulté. On a vu précédemment que les critiques d'efficacité et de domination pouvaient appeler à de profondes remises en cause des modalités de l'APD actuelle, et que dans certains cas la levée de l'hypothèse d'alignement aboutissait à affronter une perspective complexe. Pour cette APD recentrée sur la pauvreté, un considérable défi se situe certainement dans le renouvellement des approches, des méthodes et des instruments.

3.2.3 – Justice climatique : un dispositif assurantiel mondial

Un autre enjeu mondial mérite une attention particulière car il n'est jusqu'à présent pas traité par un dispositif financier spécifique : celui du traitement des conséquences du changement climatique, englobant les actions de prévention, de minimisation et de compensation. De fait, la séparation entre adaptation et compensation est déjà en partie dépassée. Le rapport 2022 du GIEC confirme que l'on est déjà entré dans l'âge des conséquences dans de multiples domaines.

Actuellement, du point de vue de l'architecture institutionnelle et financière, les questions d'adaptation sont souvent regroupées avec celles d'atténuation et traitées via l'aide au développement, alors que la question des pertes et dommages, bien que formellement ouverte depuis la COP de Varsovie en 2013, n'a pas encore donné lieu à un accord et moins encore à des normes et des transferts effectifs.

Un mécanisme de gestion des conséquences du changement climatique reposerait sur le même type d'outils financiers que l'APD (des transferts publics avec une priorité aux dons et une grande place au multilatéral), mais il romprait avec cette dernière sur le principe de justice en jeu. Il ne doit pas être basé sur un principe de réciprocité mais bien de droits et devoirs en proportion des responsabilités, des vulnérabilités et des dommages soit un principe de justice corrective.

La gestion des conséquences du changement climatique est également, dans ses fondements, différente de celle du financement des transitions bas carbone, notamment par la nature des outils financiers et des acteurs mobilisés par cette dernière.

Elle est également tout à fait spécifique par sa nature non substantive, c'est-a-dire qu'elle ne vise pas à des objectifs clairement identifiables et mesurables comme la réduction des émissions ou celle de la pauvreté mondiale, mais à la prévention, minimisation et compensation. Autrement dit, la gestion des conséquences du changement climatique appelle à une justice procédurale basée sur des mécanismes engageants arrêtés d'accord parties.

Enfin elle présenterait une cartographie spécifique, liée aux vulnérabilités, proche mais néanmoins différente de celle de l'APD, notamment du fait du cas spécifique des petits pays insulaires.

En résumé, ce mécanisme devrait s'appuyer sur un instrument financier de type assurantiel avec des cotisations fonctions des responsabilités et des primes fonctions des vulnérabilités.

Un tel mécanisme assurantiel représente une rupture avec les fondements historiques de l'APD (Pacquement 2015), néanmoins des actions similaires peuvent relever à la fois du mandat d'une APD recentrée sur les pays pauvres et de la gestion des conséquences du changement climatique dans ces mêmes pays. Dans ce cas, la séparation des politiques publiques concernées devrait simplement reposer sur un principe clair et strict (voir Encadré 4).

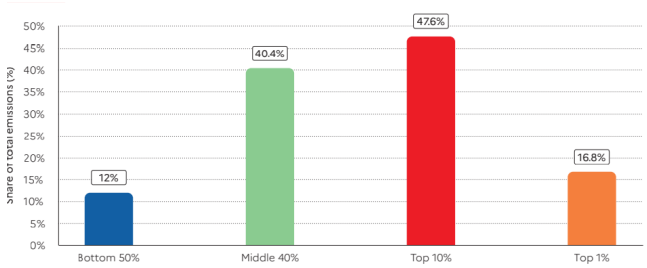
3.2.4 – De larges coalitions pour les transitions bas carbone

Toutefois, la politique qui pose le défi le plus gigantesque et qui appelle à la plus grande mobilisation est celle de l'accompagnement international des transitions bas carbone. Elle est déjà en cours avec l'accord de Paris et ses réactualisations progressives.

Cette politique rompt en profondeur avec les principes fondateurs et les ambitions de la politique d'APD, et ne peut que marginalement s'appuyer sur l'aide existante. Elle n'est pas uniquement une politique de transferts financiers internationaux, et moins encore de transferts publics internationaux. Elle est avant tout une politique de changement de trajectoire et de réorientation des modes de production et de consommation, et partant des investissements et des incitations.

Elle s'articule sur une cartographie évolutive qui s'éloigne progressivement de celle dessinée par l'APD, comme cela a été vu ci-dessus, mais aussi qui appelle à effacer les frontières nationales pour considérer les questions des inégalités internes et des modes de vie comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 15 : Contribution aux émissions 2019 par groupes mondiaux de revenus



Source : World Inequality Report 2022

La politique globale de financement des transitions intègre cependant un volet transferts financiers internationaux dont les défis seront de quatre ordres :

- une consolidation et une amplification du financement climatique actuel (les 100 milliards) passant par une augmentation des montants, une consolidation des normes, une avancée vers des cibles par donneur et probablement un élargissement des pays donneurs ;

- une mobilisation de coalitions diverses d'acteurs financiers (gouvernements, banques de développement, banques centrales, banques privées, collectivités, etc.) progressant vers des principes communs, incitatifs mais aussi dissuasifs ;

- une multiplication des instruments innovants (marché carbone, bons climat, émissions monétaires, fiscalité, mixage, partage de risque, etc.) permettant le changement d'échelle.

Globalement, ce sont les instruments financiers évoqués dans le débat sur « au-delà de l'aide » qui constituent les éléments de cette politique de financement international de la transition. Mais, comme les tentatives d'élargissement de l'APD le montrent, il est sans doute vain de chercher à élaborer directement des normes internationales publiques permettant d'organiser l'ensemble de cette mobilisation financière. C'est bien davantage au sein de groupes d'acteurs de même nature – États, banques de développement, banques centrales, collectivités, grandes entreprises, etc. – que peuvent s'élaborer les principes et les normes fondateurs de ce défi global, comme le montre le rôle croissant des coalitions d'acteurs lors des différentes COP.

Ainsi, à titre d'exemple de cette construction progressive de normes collectives entre acteurs de même nature, le club de Banques de développement IDFC publie chaque année en lien avec le think-tank CPI sa cartographie des financements climat[32], qui permet de recenser des financements du Sud et pour le Sud. L'initiative « Finance en Commun » travaille à réunir plus de 500 banques de développement nationales et internationales travers le monde dans une dynamique commune autour d'enjeux tels que la connaissance mutuelle et le partage de pratiques.

L'enjeu de mobilisation du secteur financier autour des transitions bas carbone doit aller plus loin que la construction d'un instrument financier interétatique, comme l'est l'APD. Mais le rôle des États reste néanmoins fondamental à la fois pour conduire ces politiques de transition mais aussi pour donner le signal d'un engagement global autour du changement climatique. De ce point de vue, la réponse à l'interpellation croissante autour de la justice climatique évoqué dans le point précédent peut apparaître comme la clé de voûte d'un véritable changement de régime.

32 https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/idfc-green-finance-mapping-2021/

Conclusion

L'enjeu sans précédent de la question climatique nous a conduit à reconsidérer l'Aide publique au Développement actuelle. En se basant sur les forces réelles de cette politique publique globale d'APD, la finance internationale pour le développement devrait être scindée en deux politiques globales distinctes, une politique d'Investissement International pour le Développement (IID) et une politique d'Investissement pour le Développement Durable (IDD).

Les analyses précédentes nous ont conduits à identifier trois principaux mécanismes distincts à travers lesquels le financement international pourrait opérer cette réconciliation. Mais cela reste à ce stade une construction de l'esprit. En guise de conclusion, il convient de se demander comment en partant de l'APD actuelle, des équilibres et accords existants et des négociations en cours, nous pourrions de façon réaliste et progressive orienter l'agenda international du financement vers cette différenciation des mécanismes prenant en compte l'entrée dans l'âge des conséquences.

L'Accord de Paris a fixé le calendrier : nous devons redéfinir les contours et les contributeurs de la finance climat d'ici à 2025. Profitons-en pour redéfinir en même temps le financement du développement, puisqu'il s'agit au fond du même agenda, celui des ODD dans leur double dimension, « *to leave no one behind* » et pour réussir la transition de nos systèmes économiques et sociaux.

Notre nouveau cadre de référence pourrait être constitué de deux grandes politiques : *i*) une politique d'investissement international pour le développement (IID) pour accroître le bien-être des plus vulnérables et leur permettre de s'adapter au changement climatique, d'une part ; *ii*) une politique d'investissement de développement durable (IDD), d'autre part, pour mobiliser le plus grand nombre d'acteurs, et d'abord le secteur privé, de façon à accélérer la transition bas carbone partout dans le monde, et d'abord dans le monde émergent où sont les plus grands défis.

Passer de l'APD à l'investissement international pour le développement (IID) dans les pays les plus vulnérables supposerait de :

- Concentrer l'essentiel des ressources concessionnelles existantes dans les pays à faibles revenus et les pays fragiles, pour financer ce que personne ne finance. Cette nouvelle politique – qui pourrait être appelée Investissement International pour le développement (IDI) - conserverait, en les renouvelant, les acquis de l'actuelle APD, en définissant un cadre ouvert à des nouveaux donneurs. Il conviendrait de lui fixer une nouvelle cible collective de mobilisation. Ce nouveau cadre ajouterait à l'objectif de la lutte contre la pauvreté la question de l'adaptation au changement climatique, ce dernier frappant plus durement encore les territoires et les populations les plus fragiles.

- IDI pourrait inclure un mécanisme international assurantiel du climat (MIAC) pour gérer les conséquences s du changement climatique. Il s'agirait de mobiliser des ressources, incluant notamment l'aide humanitaire et une éventuelle compensation des pertes et préjudices résultant des émissions historiques, et de construire à partir de 2025 les règles de fonctionnement du MIAC. Ces règles devraient être inconditionnelles pour permettre des transferts automatiques en cas de crise. Dans ce cadre, il conviendrait d'établir des listes régulièrement actualisées de pays contributeurs et de pays receveurs tenant compte des niveaux d'émission et de vulnérabilité.

Amplifier la mobilisation collective pour les investissements de développement durable, c'est-à-dire financer les transitions bas-carbone nécessiterait d' :

- Allouer clairement et volontairement une partie des ressources budgétaires de l'APD à la mobilisation du plus grand nombre d'acteurs, et d'abord pour la réduction des risques, leur partage et le co-investissement avec le secteur privé, là où les enjeux de réduction des émissions sont les plus pressants et en appui aux trajectoires de décarbonation définies par les pays. Toute forme d'innovation financière pertinente aurait vocation à intégrer ce mécanisme, notamment dans le cas où des annulations et de conversions de dette seraient décidées. Des cibles précises de mobilisation des financements privés seraient fixées aux institutions financières contribuant à la mise en œuvre de cette politique d'investissement de développement durable.

- Élargir, multiplier et mettre en réseau les coalitions d'acteurs dans un triple objectif de mobilisation, de transparence et de construction progressive de normes en faveur de la transition bas-carbone. Ces normes auraient vocation à s'appliquer très largement, au secteur public comme un secteur privé, sur le plan international comme dans chacun des pays. L'existence de coalitions des régulateurs financiers (NGFS), des investisseurs privés (GFANZ) et des banques publiques de développement (FiCS) devrait permettre à de telles méthodologies d'émerger, ainsi qu'aux politiques publiques de qualité qui en découleraient.

Ces deux politiques publiques d'investissement international pour le développement (I) et d'investissement de développement durable (IDD) permettraient de refonder l'APD et de réconcilier APD et finance climat, compte tenu de l'impératif commun de la lutte contre le changement climatique et dans le respect des ODD.

Une négociation internationale serait nécessaire pour définir ce nouveau cadre d'ici à 2025 en (i) fixant les périmètres respectifs de ces deux politiques publiques IID et IDD, (2) allouant les ressources publiques à chacune d'entre elles et en invitant de nouveaux contributeurs à participer à ce nouveau cadre. Avec l'espoir qu'un mouvement positif s'enclenche alors, permettant d'établir une cible globale plus ambitieuse et des règles d'allocation consensuelles entre ces différents mécanismes, chaque pays pouvant définir souverainement ses priorités au-delà de la part obligatoire agréée. Une cible ambitieuse pour la politique d'investissement international pour le développement (IID), et le caractère partiellement obligatoire et automatique de ses financements,

auraient pour objectif de rassurer les pays les plus fragiles, et de répondre notamment à leur demande désormais explicite de prise en compte des pertes et préjudices liés aux émissions historiques de CO2. Il serait alors possible d'ouvrir sérieusement le débat, aujourd'hui très inachevé et insatisfaisant, sur la politique d'investissement de développement durable. Les institutions financières, internationales, régionales et nationales disposeraient alors d'un cadre d'incitations clair et lisible et pourraient être organisées dans une architecture globale puissante et cohérente.

Annexe

Investissement International pour le Développement

Vulnérabilité	Développement	Climatique
Cibles	Pays pauvres et fragiles	Pays vulnérables et peu émetteurs
Contributeurs	CAD + nouveaux donneurs / logique volontaire	Pays émetteurs / logique de “responsabilité différenciée”
Mécanisme	Solidarité avec cible indicative	Assurance redistributive sur cible négociée
Instrument	Financement solidaire international	Mécanisme International Assurantiel pour le Climat

Principe d’additionnalité strict

Investissement de Développement Durable

Financement	Financements nationaux	Financement international
Cibles	Tous pays selon engagements COP	Pays en gap de financement, selon leurs réductions d’émissions potentielles
Contributeurs	Domestiques / logique de “responsabilité commune”	Tous pays / logique de capacité
Instrument	Politiques publiques (fiscalité, banques publiques)	Finance climat avec cible négociée (FPPC)
Modalités d’action	Normes, investissements	Mobilisation : coalitions, incitations

Bibliographie

AMPROU J. et CHAUVET L. (2004), « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats », Paris, Agence française de développement.

AMOUGOU T. (2009). « Le nouveau paradigme de la coopération au développement (le NPCD) : quels enjeux pour le développement des pays partenaires ? ». *Économie et Solidarités 40 (1-2)*.

ANDREWS N. (2009). "Foreign Aid and Development in Africa : What the Literature Says and What the Reality is". *Journal of African Studies and Development*1(1).

A, C., J, S., eTAND TARP, F. (2010). "Aid, Growth, and Development : Have We Come Full Circle?". Working Paper No. 2010/96, Helsinki, UNU-WIDER.

AYKUT S.C. (2018). *Climatiser le monde*. Versailles, Quae.

BANCHANI E. et L.SWISS (2019). "The Impact of Foreign Aid on Maternal Mortality". *Politics and Governance*, 7(2).

BARNERJEE A., E. Duflo et H. BERVILLE (2020). « Pour surmonter la crise globale due au COVID19, il faut une aide massive aux pays pauvres ». *Le Monde*, 17 décembre 2020.

BARR M. (1997). "Lee Kuan Yew and the 'Asian Values' Debate", *Asian Studies Review* 24 (3).

BERTUZZI M., MELONIO T., PORNET A. et L. TREMEL (2019). Vers de « Nouvelles routes de la soie » durables ? Pistes de réflexion pour un référentiel commun de financement du développement durable. Policy Paper n° 2, Novembre 2019. AFD.

BIERMANN, F., HICKMANN, T., SÉNIT, CA. *et al.* "Scientific Evidence on the Political Impact of the Sustainable Development Goals". *Natural Sustainability*

BRACHO G. (2021). Failing to Share the Burden : Traditional Donors, Southern Providers, and the Twilight of the GPEDC and the Post-War Aid System in Chaturvedi S., Janus H., Klingebiel S., Xiaoyun L., de Mello e Souza A., Sidiropoulos E. and D. Wehrmann (2021). *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*. London. Palgrave McMillan.

BRAUTIGAM, D. and S. KNACK (2004). "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa". *Economic Development and Cultural Change* 52.

BROWNE S. (1999). *Beyond Aid. From Patronage to Partnership*. London, Routledge.

BURNSIDE, C. et DOLLAR, D. (2000). "Aid, Policies, and Growth". *American Economic Review*, 90(4).

CASELLI F. et PRESBITERO A. (2020). "Aid Effectiveness in fragile States". Money & Finance Research group Working Paper n° 158.

CAZOTTE H. (2019). « Chercher l'accord sur l'aide au développement : Royaume-Uni, Allemagne et États-Unis ». Paris, Agence française de développement.

CLEMENS, M. A., RADELET S., BHAVNANI, R. R., et BAZZI, S. (2012). "Counting Chickens When They Hatch : Timing and the Effects of Aid on Growth". *Economic Journal*, 122(561).

CHAKRABARTY D. (2008). *Provincializing Europe : Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton and Oxford : Princeton University Press.

CHATURVEDI S., JANUS H., KLINGEBIEL S., XIAOYUN L., DE MELLO E SOUZA A., SIDIROPOULOS E. and D. WEHRMANN (2021). *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*. London, Palgrave McMillan.

Chaturvedi S., JANUS H., KLINGEBIEL S., XIAOYUN L., DE MELLO E SOUZA A., SIDIROPOULOS E. and D. WEHRMANN (2021). "*Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance*" in Chaturvedi *et al.*, *op. cit*

CHAUVIER S. (2006). *Justice et droits à l'échelle globale*. Paris, Vrin/EHESS.

DIJKSTRA, . (2018). "Aid and Good Governance : Examining Aggregate Unintended Effects of Aid." *Evaluation and Program Planning* 68.

DREHER A, LANG V. et S. ZiAJA (2017). "Foreign Aid in Areas of Limited Statehood". CESIFO Working Paper n° 6340.

DWYER S., JOHNSON Z. etd R. Zürh (2020). « Financing for the Future : Climate Finance and the Role of ODA3. *Donor Tracker Insights*, 3 août 2020.

EASTERLY, W. (2006). *The White Man's Burden : Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Oxford University Press, Oxford.

ESTEVES P. et S. Klingebiel (2021). « Diffusion, Fusion, and Confusion : Development Cooperation in a Multiplex World Order". In Chaturvedi *et al., op.cit*.,

EYBEN, R. (2012). "Struggles in Paris : The DAC and the Purposes of Development Aid". *European Journal of Development Research* 25(1).

FEHR E. et S. GÄCHTER (2000). "Fairness and Retaliation : The Economics of Reciprocity". *Journal of Economic Perspectives* 14 (3).

FUCHS A., DREHER A. et P. NUNNENKAMP (2012). "Determinants of Donor Generosity : A Survey of the Aid Budget Literature". Kiel Institute for the World Economy Working Paper No. 1789.

FUKUDA-PARR S. et H. SHIGA (2016). « Normative Framing of Development Cooperation : Japanese Bilateral Aid between the DAC and Southern Donors". JICA-RI Research Paper, JICA Research Institute.

Focus 2030 (2021). « Comprendre l'Aide Publique au Développement ». Note d'Analyse N° 1.

GEMENNE F. (2021). *Géopolitique du climat. Les relations internationales dans un monde en surchauffe*. Paris, Armand Colin.

GENTILINI, U., ALMENFI, M., ORTON, I., DALE, P. (2022). « Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures". Washington, DC., World Bank.

GLENNIE J. et A. SUMNER (2014). "The $ 138.5 Billion Question : When Doers Foreign Aid Work (and When Doesn't It) ?" Center for Global Development. Policy Paper 049.

GLENNIE J. (2020). *The Future of Aid : Global Public Investment*. London, Routledge.

GRASSO M. (2009). "An Ethical Approach to Climate Adaptation fInance." *Global Environmental. Change*.

GUÉHENNO J.M. (2021). *Le premier XXIe siècle : De la globalization à l'émiettement du monde*. Paris, **Flammarion.**

GUILLAUMONT P. et L. CHAUVET (2001). "Aid and Performance : a Reassesment". Journal of Development Studies, 37(6).

HANSEN, H. et TARP, F. (2000). "Aid Effectiveness Disputed". *Journal of International Development* 12.

HOWARTH C. (2017). "Does Development Aid Work?" *The Project for Modern Democracy*.

ISLAM, M. N. (2005). "Regime Changes, Economic Policies and the Effect of Aid on Growth". J*ournal of Development Studies* 41(8).

JACQUET P. et J.-D. NAUDET (2006) « Les fondements de l'aide ». In Cohen, Guillaumont-Jeanneney et Jacquet (2006), *La France et l'aide publique au développement*, Paris, La Documentation française, Rapport au Conseil d'analyse économique.

JANUS H., KLINGEBIEL S. et S. PAULO (2014). "Beyond Aid : a Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation". *Journal of International Development* 27

JING Y., MENDEZ A. et Y. ZHENG (2020). *New Development Assistance. Emerging Economies and the New Landscape of Development*. In Chaturvedi *et al., op.cit*.

KAUL, I. GRUNBERG I. et M. STERN (1999). *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, New York – Oxford, UNDP/ Oxford University Press.

KAUL I., DAVIES R., GLASSER R., GERBER M. et L. ETTER (2015). « Policy Debate | Financing the SDGs : Global vs Local Public Goods. International Development Policy". Open Editions.

KENNY C. (2015). "Official Development Assistance, Global Public Goods, and Implications for Climate Finance". CGD Policy Paper 188.

KHAN MR (2014). Toward a Binding Climate Change Adaptation Regime. London? Routledge.

KHAN M., ROBINSON SA., WEIKMANS R., CIPLET D et J.T. ROBERTS (2019). « Twenty-five Years of Adaptation Finance through a Climate Justice Lens". *Climatic Change*.

KHARAS H. et A. ROGERSON (2016). "Why and how might a new measure of development cooperation be helpful? A positive approach to International Development Contributions (IDC)". *Global Views* n°3. Brookings.

KHARAS H. et" J. MCARTHUR (2019). « How Much Does the World Spend on the Sustainable Development Goals?" *Brookings. Future Development*. Monday, July 29, 2019

KNACK, STEPHEN, et AMINUR RAHMAN. 2007. "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients." *Journal of Development Economics* 83 (1).

KRASNER S.D. (1983). *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press. NY.

LIN Y.L. et Y. WANG (2017). *Going Beyond Aid. Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge, Cambridge University Press. 2017.

MAWDSLEY E. (2016). "From billions to trillions': Financing the SDGs in a world 'beyond aid'". *Dialogues in Human Geography* Vol. 8(2).

MCGILLIVRAY, FEENY S. et N. HERMES, (2006). "Controversies over the Impact of Development Aid : It Works; It Doesn't; It Can, but That Depends ...", *Journal of International Development* 18(7).

MICHEL J. (2016). "Beyond aid. The Integration of Sustainable development in a Coherent international Agenda". *Report of the Center for Strategic and International Studies*.

MONGA C. (2018). "Measuring Democracy" in MONGA, C. et YIFU LIN J. (eds.) (2018). *The Oxford Handbook of Africa and Economics : Volume 1 : Context and Concepts*. Oxford, Oxford university Press

MOSLEY P. (1986). "Aid-effectiveness : The Micro-Macro Paradox", *IDS Bulletin* 17 (2).

MOSS, T. J., Pettersson, G., et van de Walle, N. (2006). "An Aid Institutions Paradox? À Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa". Working Paper No. 74, Center for Global Development.

MOYO D. (2010). *Dead Aid : Why Aid Is Not Working and How There is Another Way for Africa*. Penguin.

MURRAY LI T. (2007). *The Will to Improve : Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Duke University Press.

NAUDET J.-D. (2006). « Les OMD et l'aide de 5e génération : Analyse de l'évolution des fondements de l'aide au développement ». *Afrique Contemporaine* 218.

NAUDET J.-D., SEVERINO J.-M. et CHARNOZ O. (2007). « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? » *Esprit* 2007/5 (Mai).

OCDE (1980), *Coopération pour le développement* – Rapport 1980.

OCDE (2005). *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.*

OECD (2018). *States of Fragility : Highlights.*

OECD (2020). *Development Cooperation Report : Coronavirus (COVID-19) : One Pandemic, Different Realities.*

OCDE (2021). *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés : Tendances agrégées mises à jour avec les données de 2019.*

OPERKIN B. (1996), « The Moral Foundations of Foreign Aid », *World Development* 24 (1).

OSTROM E. (2009). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.

OXFAM (2020). *Finance Climate Shadow Report 2020. Assessing Progress towards The $100 billion Commitment*.

PACQUEMENT F. (2009). « Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ? », *Afrique contemporaine* 231.

PACQUEMENT F. (2015). « L'aide de développement à la veille de 2015 : retour sur les fondamentaux d' une politique publique aux multiples facettes ». *Revue française de finances publiques* 129.

PAGE E. A. (2007). "Fairness on the Day after Tomorrow : Justice, Reciprocity and Global Climate Change". *Political Studies* 55.

RIDDELL R.C. (2007). *Does Foreign Aid really Work?* Oxford University Press.

RIDDELL, R. C. (2014). "Does Foreign Aid Really Work? An Updated Assessment". Discussion Paper No. 33, Australian National University, Development Policy Centre, Canberra. Rioux R. (2019). *Réconciliations.* Paris, Débats Publics.

ROSANVALLON P. (2021). Les épreuves de la vie. *Comprendre autrement les Français*. Paris, Le Compte à Rebours.

ROSTOW W. (1960), *The Stages of Economic Growth : A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press.

SCHMIDT-TRAUB G et SACHS J. (2015). "The Roles of Public and Private Development Finance". *SDSN Issue Brief*. May 21, 2015.

SEN A. (1997). *Human Rights and Asian Values;* New York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs.

SEVERINO J.-M. (2001). « Refonder l'aide au développement au XXIe siècle ». *Critique Internationale* 10 ;

SEVERINO J.-M. et O. Ray (2009). "The End of ODA : Death and Rebirth of a Global Public Policy. *Center for Global Development Working Paper* Number 167.

SEVERINO J.-M. et O. Ray (2010). "The End of ODA (II) : The Birth of Hypercollective Action". *Center for Global Development. Working* Paper Number 218.

STERN N. (2006), "The Economics of Climate Change", *The Stern Review*, Cambridge University Press.

STERN N. (2015). "Understanding climate finance for the Paris summit in December 2015 in the context of financing for sustainable development for the Addis Ababa conference in July 2015". Policy Paper. ESRC Centre for Climate Change Economics and Policy Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.

SILVA AL., BERNARDO LP. T L. Mah (2021). *The Future of International Development Cooperation Fragmentation, Adaptation and Innovation in a Changing World.* ONGD

STOCKEMER, D., B. LAMONTAGNE et J. CHARETTE (2011). « Panacea, Placebo, or Poison? The Impact of Development Aid on Growth". *Canadian Journal of Development Studies* 32(1).

SUMNER A., GULRAJANI N., WICKSTEAD M. et J. GLENNIE (2020). "A Proposal for a New Universal Development Commitment". *Global Policy* 11 (4).

TANDON Y. (2015). "Development is Resistance". *Africa Development* 40 (3).

TARP F. (2006). "Aid and Development". *Swedish Economic Policy Review* 13.

UNCTAD (2015). "New and Additional Climat Finance : A Continuing La**ck of Clarity**". Policy Brief N° 41.

VON ENGLEHARDT (2018). *International Development Organizations and Fragile States : Law and Disorder.* London, Palgrave McMillan.

WEIKMANS R. (2018). « Évaluation de l'aide et mobilisation financière internationale autour de l'adaptation au changement climatique ». *Revue internationale des études du développement* 234.

World Bank (2011). *Conflict, Security and Development. World Development Report.*

World Bank etIMF (2015). "From Billions to Trillions : Transforming Development Finance Post-2015". prepared jointly by the African Development Bank, the Asian Development Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the European Investment Bank, the Inter-American Development Bank, the International Monetary Fund, and the World Bank Group for the April 18, 2015 Development Committee meeting."

XIAOYUN L. et GUBO Q. (2021). « Should China Join the GPEDC? Prospects for China in and the Global Partnership for Effective Development Cooperation". In Chaturvedi *et al. op. cit.*

ZIAI A. (2016). *Development Discourse and Global History : From colonialism to the sustainable development goals. New York, Routledge.*

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris I France
www.afd.fr

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Avertissement
Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Luciole

Crédits et autorisations
License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Dépôt légal 4e trimestre 2022
ISSN 2680-5448 | **ISSN numérique** 2680-9214
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications
de la collection Policy Paper :
https://www.afd.fr/collection/policy-papers