

9

Estimations des financements consacrés à la riposte au COVID-19 au titre de l'aide publique au développement en 2020

Mags Gaynor, Anita King & Yasmin Ahmad, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Dans le cadre de la riposte à la crise du COVID-19, de nombreux acteurs de la coopération pour le développement ont opéré des réaffectations de leurs budgets et ont annoncé de nouvelles contributions en vue d'aider les pays en développement. Ce chapitre présente des estimations préliminaires des financements alloués et analyse les perspectives en la matière pour 2021 et au-delà. Il prône l'amélioration du suivi et le renforcement de la transparence afin d'optimiser l'utilisation de ressources de plus en plus limitées.

Les membres du Comité d'aide au développement ont mobilisé des financements

- Les engagements de financement et versements totaux des fournisseurs de coopération pour le développement à l'appui de la lutte contre le COVID-19 sont difficiles à suivre et à déterminer. Il ressort des estimations initiales et partielles tirées d'une enquête de l'OCDE que les membres du Comité d'aide au développement (CAD) ont mobilisé 12 milliards USD pour aider les pays en développement à faire face à la crise du COVID-19.
- Des outils complets et en temps réel de suivi des annonces de contributions, des versements et des allocations renforceraient la transparence des financements et permettraient de déterminer les domaines où l'aide publique au développement (APD) serait le mieux à même de combler les déficits en temps de crise et en temps normal.
- La réorientation vers la santé et l'aide humanitaire de financements destinés à d'autres secteurs pourrait nuire à une approche globale et plurisectorielle de la lutte contre le COVID-19 et à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). Il importera de ménager un juste équilibre entre les ressources dédiées à la riposte à la crise et les investissements à plus long terme destinés à favoriser le développement durable.
- Pour ce qui est de l'avenir, il y a lieu de croire qu'une crise du financement se profile à l'horizon. De nombreux membres du CAD ont indiqué qu'ils préserveront leurs budgets d'APD, certains prévoyant même de les accroître en 2021. Pour autant, les répercussions mondiales de la pandémie sur le plan économique rendent incertaines une augmentation, ou à défaut une stabilisation, des volumes d'APD au cours des années à venir.

À mesure que la crise du COVID-19 évoluait, les acteurs de la coopération pour le développement ont optimisé leur capacité de flexibilité et ont adapté leurs financements et leurs budgets. Ce chapitre s'appuie sur les entretiens menés auprès des membres du CAD, sur une enquête conduite dernièrement par l'OCDE¹ sur le financement de la riposte au COVID-19 et sur d'autres études.

Il est difficile de déterminer et de suivre les niveaux de financement

Même si les nouvelles initiatives et les actions coordonnées se sont multipliées face au COVID-19, il s'est révélé difficile de calculer le montant total du financement international de la lutte contre la pandémie dans les pays en développement – un constat qui, en cette fin d'année 2020, soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Ces questions portent autant sur les sommes annoncées et effectivement versées que sur la part du financement provenant de ressources extrabudgétaires, ou encore la proportion du budget d'autres programmes existants qui a été réaffectée, et à quel coût. Il reste également à déterminer quelle proportion du financement international du développement dédié à la riposte au COVID-19 sera comptabilisée au titre de l'APD. Sur ce dernier point, l'OCDE (2020^[1]) a publié, en juillet 2020, une première indication de l'éligibilité à l'APD de ces activités. Le Groupe de travail du CAD sur les statistiques du financement du développement a également approuvé deux outils permettant de suivre les dépenses liées à la pandémie de COVID-19 dans le secteur de la santé et dans d'autres secteurs.

Quelles que soient les estimations, le financement est largement insuffisant par rapport à la demande. Les gouvernements des pays africains réclament un soutien beaucoup plus important (Ofori-Atta, 2020^[2]).

Selon des estimations du Fonds monétaire international (FMI), le déficit de financement visant à aider les pays en développement à faire face aux retombées de la pandémie de COVID-19 pourrait atteindre 2 000 milliards USD (Kharas et Dooley, 2020^[3]). Dans le seul domaine humanitaire, le déficit de financement global s'élevait à 24 milliards USD en date de début novembre. Les appels de fonds humanitaires n'ont jamais atteint des chiffres aussi élevés – 39 milliards USD au total, dont 9.5 milliards USD destinés tout particulièrement à la lutte contre le COVID-19 au titre du Plan mondial de réponse humanitaire (UN OCHA, 2020^[4]). Parallèlement, les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont adopté des plans de relance dont le montant total représente 84 % de celui des plans de relance de la planète, soit 9 900 milliards USD en date de septembre 2020, selon des données du FMI (2020^[5])².

Les estimations relatives au financement du développement dédié à la riposte au COVID-19 sont présentées dans le Tableau 9.1. Les chiffres, qui sont préliminaires et partiels, sont tirés d'une enquête réalisée par l'OCDE en octobre 2020.

Tableau 9.1. Estimations des ressources mobilisées à l'appui de la riposte à la pandémie de COVID-19 dans les pays en développement

Estimations préliminaires et partielles communiquées à l'OCDE en octobre 2020

Source de financement (l'éligibilité à l'APD de certains financements devra peut-être être déterminée)	Montant (USD)
28 membres du CAD	12 milliards (dont 7 milliards de ressources nouvelles/extrabudgétaires)
Pays non membres de l'OCDE	65.7 millions
Banque mondiale*	43 milliards
Autres organisations multilatérales (à l'exclusion du FMI*)	37 milliards
27 fondations philanthropiques	1.3 milliard

Note : Ces données sont tirées de l'enquête menée par l'OCDE en octobre 2020 auprès des membres du CAD et d'autres fournisseurs. Elles sont préliminaires et partielles, les membres n'ayant pas tous répondu à l'enquête. Pour en savoir plus sur les financements et le soutien apportés par les fondations philanthropiques, voir la base de données de l'OCDE (2020^[6]), *Statistics on Private Philanthropy for Development*, oe.cd/foundationdata.

* En date d'octobre, les engagements de la Banque mondiale au profit des pays en développement s'élevaient à 43 milliards USD³. Selon ses propres rapports, le FMI a mobilisé 101.965 milliards USD à l'appui de la riposte à la pandémie. Voir FMI (2020^[7]), COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief, page web, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> (consulté le 19 novembre 2020).

Les principales tendances du financement et conclusions de l'enquête et des entretiens menés par l'OCDE auprès des membres du CAD sont les suivantes :

- Dix-sept pays membres du CAD ont indiqué avoir octroyé de nouveaux financements ou des financements supplémentaires dans le cadre de leurs enveloppes budgétaires de 2020, pour un montant d'environ 7 milliards USD à utiliser en 2020 et ultérieurement. L'Allemagne (Encadré 9.1) et les États-Unis (1.1 milliard USD, voir Encadré 4.1 au Chapitre 4) comptent pour une grande partie de ces financements.
- Selon les estimations, une partie des engagements des membres du CAD, soit 4.8 milliards USD, a été reprogrammée en faveur de la riposte à la pandémie en 2020, dans certains cas en redirigeant des ressources initialement affectées à des programmes de développement retardés ou gelés en raison de la crise, comme les bourses d'études et les activités de formation ou les programmes de volontariat.

- Les acteurs du développement ont adapté nombre de programmes existants pour pouvoir continuer à intervenir dans le contexte du COVID-19 ou faire face à des situations et des besoins modifiés. La plupart des membres du CAD ont indiqué n'avoir pas cessé leurs programmes de développement en cours.
- Les fournisseurs se concentrent sur les pays les plus touchés ou les plus à risque, les pays à faible revenu et les régions fragiles, ainsi que sur leurs pays prioritaires. À titre d'illustration, la Banque mondiale a répondu que sur les 43 milliards USD qu'elle s'était engagée à apporter avant septembre 2020, 25 milliards USD ont été destinés à des pays éligibles aux ressources de l'Association internationale de développement (IDA), c'est-à-dire aux 74 pays à faible revenu principalement qui peuvent obtenir des crédits auprès de l'IDA à des conditions libérales. Les économies fragiles ou touchées par un conflit ont reçu 7.6 milliards USD de ce financement (Banque mondiale, 2020^[8]).

Le Groupe de coordination arabe, deuxième groupe de fournisseurs de coopération pour le développement le plus important après le CAD, s'est engagé à allouer 10 milliards USD pour soutenir les pays en développement dans leurs efforts immédiats de riposte et de reprise, notamment par la mise à disposition de fournitures médicales et d'équipements de protection, et à apporter une aide financière supplémentaire pour l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'énergie, l'éducation et les micro-, petites et moyennes entreprises. Un membre, à savoir l'Arabie saoudite, a annoncé une contribution de 500 millions USD destinée à aider ses pays partenaires à atténuer les effets de la crise et a à cet égard étendu ses partenariats avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme alimentaire mondial (PAM) et Gavi, l'Alliance du Vaccin. Le pays met en outre à profit son statut de président du Groupe des 20 (G20) en 2020 pour favoriser la coordination internationale de la riposte économique à la crise du COVID-19. Un autre membre, le Koweït, a reporté à 2021 les remboursements de dettes contractées par les pays éligibles aux ressources de l'IDA à échoir entre le 1^{er} mai et le 31 décembre 2020⁴.

Encadré 9.1. La réaffectation de ses financements et un calendrier bien pensé ont permis à l'Allemagne de mobiliser des fonds supplémentaires à l'appui de la lutte contre le COVID-19

L'Allemagne a accru son budget d'aide publique au développement (APD) pour faire face à la crise du COVID-19. En date d'avril 2020, le gouvernement avait réaffecté 1.15 milliard EUR au titre du budget d'APD de 2020 vers la lutte contre la pandémie et en juin, il a annoncé une contribution supplémentaire de 3 milliards EUR au titre de l'APD pour la période courant jusqu'en 2021, dans le cadre du plan de relance budgétaire du pays (BMZ, 2020^[9]). Sur cette somme, 1.55 milliard EUR a été débloqué en juillet au titre du budget supplémentaire et un autre 1.55 milliard EUR devrait l'être sous réserve de l'approbation du Parlement allemand.

Au cours des premières semaines de la pandémie, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) a reconnu qu'il faudrait, pour y faire face, opérer des réaffectations de fonds. Entre mars et avril, peu après l'annonce de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) déclarant l'état de pandémie, le BMZ a restructuré ses programmes afin d'accroître son aide et ses services de secours d'urgence à l'intention des personnes déplacées et de renforcer la gestion de la crise ; il a ainsi réaffecté 1.15 milliard EUR au titre du budget d'APD de 2020 pour faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la crise dans les pays en développement. Face à une trajectoire du virus en perpétuelle évolution, le BMZ, au lieu d'évaluer les besoins d'un point de vue géographique, a préféré définir sept priorités thématiques urgentes transversales à l'ensemble des pays partenaires, notamment : le soutien au secteur de la santé et le contrôle de la pandémie et de ses effets secondaires (la sécurité alimentaire, par exemple), la stabilisation des régions fragiles touchées par des déplacements de population, la protection sociale et la sécurisation de l'emploi dans les chaînes

d'approvisionnement mondiales, la mise à disposition de liquidités pour les gouvernements des pays partenaires sous la forme d'un appui budgétaire sectoriel, et des initiatives de coopération internationale, notamment l'engagement de l'Allemagne auprès de la Banque mondiale et des Nations Unies.

Devant l'ampleur évidente des besoins découlant de la pandémie et la nécessité manifeste de disposer de ressources supplémentaires, le BMZ a d'abord décidé de réaffecter une partie de son budget actuel avant de venir devant le Parlement pour démontrer le bien-fondé de financements supplémentaires au titre de l'APD. Cette stratégie présentait trois atouts : en premier lieu, au cours des premières semaines de la pandémie, les partenaires de l'Allemagne disposaient d'une capacité d'absorption limitée pour mettre en œuvre des financements supplémentaires. Le fait que le BMZ ait pris le temps de déterminer les remaniements possibles au sein du programme existant et les ressources supplémentaires nécessaires a permis aux partenaires de s'adapter à la situation. En deuxième lieu, en mars, la priorité politique, en Allemagne comme ailleurs en Europe, a été de faire face à la crise à l'échelle nationale. Lorsque le ministre allemand du Développement a soumis son plan de réaffectation budgétaire au Parlement, à la mi-avril, le plan de relance du pays avait déjà été présenté. Le fait d'effectuer une comparaison entre l'ampleur des investissements nécessaires en Europe et les ressources disponibles pour les pays en développement et de plaider en faveur de la solidarité internationale (c'est-à-dire, du partage d'une partie du plan de relance allemand avec les populations présentant les plus grands besoins) s'est révélé être un discours convaincant qui a permis de rallier le soutien de la sphère politique et de l'opinion publique. En troisième lieu, en prenant le temps d'étudier les remaniements possibles au sein du budget existant, l'Allemagne a été en mesure de tirer le meilleur parti de ses capacités et de ses atouts, tout en déterminant comment utiliser les ressources supplémentaires et dans quels pays ou domaines elles étaient le plus nécessaires.

Dans un contexte où les budgets publics sont mis à rude épreuve, la forte volonté politique affichée par l'Allemagne, associée à une planification stratégique et opportune au niveau du ministère, lui a permis d'apporter une réponse à la mesure du défi. Le pays se démarque par sa capacité à mobiliser des moyens, dans un contexte de crise, afin de tenir ses engagements en faveur des pays en développement.

Source : Krake, M. (2020^[10]), « The outlook for ODA budgets amidst the COVID-19 crisis », <https://www.youtube.com/watch?v=xIQ5A2DpxU>.

Les organismes de développement ont concilié deux exigences concurrentes en 2020 : d'une part, remédier aux conséquences de la pandémie de COVID-19 et d'autre part, veiller à continuer à investir des ressources dans des priorités de plus long terme en matière de développement. Les réaffectations budgétaires opérées par les organismes de développement ont dégagé des milliards pour faire face aux nouveaux besoins liés à la pandémie. La France, par exemple, a mobilisé 1.2 milliard EUR à l'appui de la lutte contre le COVID-19 à travers des réaffectations budgétaires (Encadré 9.2).

Encadré 9.2. Dispositif de financement, de partage de savoir-faire et de partenariat de la France

En avril 2020, la France a annoncé un dispositif de 1.2 milliard EUR pour aider les pays d'Afrique subsaharienne à prendre des mesures immédiates mais aussi à long terme face à l'épidémie de COVID-19, à travers notamment le partage de son savoir-faire, l'apport d'un soutien direct aux systèmes de santé, l'aide humanitaire et un vaste programme de recherche sur le COVID-19 inspiré des partenariats établis lors des vagues de l'épidémie d'Ebola. L'initiative « COVID-19 – Santé en commun », qui s'inscrit dans le cadre du dispositif mis en œuvre par l'Agence française de développement, apporte un soutien aux systèmes de santé ainsi qu'un appui budgétaire et un appui aux organisations non gouvernementales œuvrant en faveur des populations les plus vulnérables. Entre avril et septembre, les engagements de la France ont représenté 90 % des financements annoncés, avec 150 millions EUR fournis sous la forme de dons.

À l'échelle internationale, la France a plaidé en faveur d'une réponse multilatérale à la crise et a défendu le rôle légitime de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de son approche d'« Une seule santé » en matière environnementale, animale et humaine. Dans le cadre de l'Équipe d'Europe (Team Europe), la France a collaboré avec le service de l'Union européenne à la protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes pour organiser des ponts aériens afin de livrer des fournitures essentielles à l'Afrique subsaharienne, et a joué un rôle central dans la négociation de l'Initiative de suspension du service de la dette.

Au niveau des pays, la France a mobilisé ses experts en santé mondiale, dont beaucoup disposent d'une expérience significative de l'épidémie d'Ebola, pour élaborer des politiques publiques ou renforcer celles en place dans les pays en développement. Elle a également redéployé des experts techniques intervenant sur d'autres projets pour aider les autorités nationales et locales à accéder à des ressources financières et partager des bonnes pratiques. Elle a en outre prôné l'établissement de dispositifs de protection sociale et d'aide alimentaire à l'intention des détenus, des réfugiés et d'autres groupes marginalisés qui ne sont pas toujours pris en compte dans les plans de riposte nationaux.

Dans le cadre de sa riposte au COVID-19, la France a notamment mobilisé des ressources à travers la réaffectation de certains budgets, ceux des programmes de bourses par exemple, tout en veillant à limiter l'impact sur d'autres secteurs prioritaires. Dans ce contexte, elle maintient son engagement de préserver son budget d'aide publique au développement (APD) et même d'accroître la part de son revenu national consacrée à l'APD à 0.55 % d'ici 2022, afin de soutenir une riposte vigoureuse à la crise du COVID-19, tout en préservant les investissements existants en faveur du développement.

Source : Informations fournies par le ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères ainsi que par l'Agence française de développement.

Une circulation transparente des informations est essentielle pour assurer le suivi des ressources et des besoins

Au nombre des bonnes pratiques pour la prise d'engagements approuvés par le CAD figure notamment l'indication de la date ou la période couverte, de la source et des conditions de financement, ainsi que du niveau de référence en comparaison duquel les demandes de ressources supplémentaires par rapport aux apports ou engagements existants doivent être évaluées (OCDE, 2011^[11]). La diversité des approches et des sources de financement utilisées dans le cadre de la réponse face au COVID-19 complique le suivi des promesses et des engagements. Devex a ainsi conçu un portail permettant de suivre la façon dont les promesses de financement se traduisent en contrats et en projets, un objectif qui n'a toutefois pu être atteint que pour un petit nombre des engagements totaux (Encadré 9.3). Par ailleurs, en raison de la durée

écoulée depuis le moment où les statistiques officielles de l'APD ont été communiquées à l'OCDE, les premières données officielles agrégées sur les montants d'APD versés dans le cadre de la réponse au COVID-19 ne seront disponibles qu'au premier trimestre 2021. Le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE est un système statistique et ne permet pas d'assurer un suivi en temps réel des engagements, des versements et des dotations.⁵

Encadré 9.3. Devex : un portail interactif destiné à assurer le suivi des ressources

Lisa Cornish et Raquel Alcega, Devex

Fin mars 2020, la communauté internationale a annoncé des financements d'un montant de 4 500 milliards USD au titre des mesures prises aux échelons nationaux et mondial face à l'escalade de la crise mondiale du COVID-19. Si les annonces de financement sont rendues publiques en toute transparence dans la mesure où elles génèrent de la publicité, il est plus difficile de recueillir des informations sur la façon dont elles se concrétisent.

Afin d'analyser de quelle manière elles se traduisent en programmes et en résultats à l'appui de mesures sanitaires, économiques, sociales et environnementales s'inscrivant dans la lutte contre le COVID-19, Devex a procédé au suivi des contrats, dons, appels à nouveaux programmes et nouvelles opportunités de financement à l'aide de sa base de données sur les financements. Ce processus a permis de faire la lumière sur les apports réels versés aux gouvernements, secteurs et communautés qui en avaient besoin. En octobre 2020, Devex avait comptabilisé 171 milliards USD répartis en 781 annonces de programmes, mais n'avait pu relier que 1.3 milliard USD à 830 contrats mis en œuvre sur le terrain.

Ce que montre la base de données

La transparence varie en fonction des sources de financement. Les institutions multilatérales, les banques de développement et des organisations philanthropiques comme la Fondation Bill & Melinda Gates publient les programmes, les offres et les dons approuvés, et fournissent ainsi des informations de la plus grande clarté. Les financements publics sont moins transparents et ceux du secteur privé sont encore plus difficiles à suivre.

Il est plus compliqué de déterminer si les annonces de financement portent sur des ressources réellement nouvelles. Plusieurs organismes bilatéraux ou ministères ont fait publiquement savoir qu'ils réorientaient leurs programmes afin de se concentrer sur la réponse face au COVID-19 ; il s'agit notamment du *Foreign, Commonwealth and Development Office* au Royaume-Uni et du ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce. Cette réorientation signifie peut-être que certains programmes existants ne pourront plus être poursuivis. D'autres donateurs ont annoncé les changements qui seront apportés à des programmes existants afin de s'adapter aux restrictions, notamment le recours aux formations et aux enquêtes en ligne. Devex a décidé de ne pas considérer ces modifications comme des financements à l'appui de la lutte contre le COVID-19, mais continue de les inclure dans sa base de données afin d'illustrer l'évolution des priorités des donateurs. Les acteurs de la coopération pour le développement utilisent la base de données Devex afin de se situer par rapport aux autres acteurs, ou pour déceler les pénuries et fournir des arguments en faveur de nouveaux financements.

Cette activité de recueil de données illustre les difficultés rencontrées pour obtenir des données transparentes, alors même que celles-ci offrent des perspectives en matière de prise de mesures de financement plus intelligentes et mieux étayées, que ce soit face au COVID-19 ou à d'autres enjeux. La visibilité de l'aide est importante pour la rapidité, la cohérence et la transparence de la réponse

internationale, et le suivi des financements est essentiel pour une coordination et une efficacité en temps voulu. La crise du COVID-19 nous montre que beaucoup reste à faire dans ce domaine.

Note : Devex est une plateforme média utilisée par la communauté internationale du développement. Son portail interactif est disponible à l'adresse suivante : <https://public.tableau.com/profile/devexdevdata#!/vizhome/COVIDFundingvisualisation/COVID-19fundin>.

Des perspectives de financement préoccupantes pour les années à venir

Les gouvernements des pays membres de l'OCDE prévoient une chute de leur revenu national et une augmentation des dépenses publiques. Maintenir ou rehausser les niveaux d'APD dans ce contexte revient à faire preuve d'une grande solidarité internationale, et plusieurs membres du CAD ont indiqué, lors de la Réunion du CAD à haut niveau de novembre 2020, qu'ils prévoyaient de préserver ou d'accroître leur budget d'APD en 2021. Toutefois, la diminution budgétaire totale de 7.2 milliards GBP (soit 9.3 milliards USD) prévue pour 2020-21 par le Royaume-Uni, l'un des principaux apporteurs d'APD, rend de plus en plus improbable un maintien des volumes d'APD à l'échelle du CAD en 2020 et 2021 (House of Commons Library, 2020^[12]).

Le COVID-19 a également entraîné une crise de financement pour les organismes d'aide au développement, en particulier les organisations locales et internationales de la société civile (OSC). Reconnaissant leur rôle pivot, les gouvernements et les fondations des membres de l'OCDE ont rendu leur financement plus flexible et accordé des exceptions afin de soutenir leurs partenaires au cours de cette période difficile. L'Italie a ainsi débloqué 13 millions EUR (15 millions USD) pour aider les OSC tout au long de la crise ; l'Allemagne a baissé l'élément de cofinancement que doivent apporter les OSC de 25 % à 10 % ; la Suisse a accordé un crédit au Comité international de la Croix-Rouge et de nombreuses œuvres de bienfaisance au Royaume-Uni ont bénéficié du *Coronavirus Job Retention Scheme* mis en place par le gouvernement. Toutefois, en dépit de ces mesures exceptionnelles, de nombreuses OSC ont été contraintes de mettre fin à des programmes et de réduire ou de licencier leur personnel. En outre, ces mesures exceptionnelles destinées à soutenir les OSC risquent de ne pas s'inscrire dans la durée.

Les réaffectations budgétaires ont donné lieu à des arbitrages qui sont toujours d'actualité

Les premiers financements de la réponse face au COVID-19 provenaient de fonds qui n'avaient pas encore été engagés, ou, dans les contextes de confinement et de restrictions au niveau des déplacements, du report ou de l'annulation de programmes et d'activités, tels que les programmes de volontariat, l'envoi d'experts à l'étranger, les bourses, les ateliers et les conférences. Petit à petit, les nouvelles réaffectations ont commencé à provenir du report de programmes, ou de programmes aux résultats insuffisants.

Les enseignements dégagés des crises précédentes tendent à démontrer qu'une réponse efficace face au COVID-19 nécessite une action concertée s'étendant sur de multiples secteurs. Il est par conséquent fondamental de préserver une répartition appropriée de l'APD entre les secteurs les plus importants, aussi bien dans le cadre de la réponse face au COVID-19 que dans celui du développement à plus long terme. La crainte initiale que la réponse immédiate de la communauté du développement face à la pandémie consiste à cibler davantage le domaine de la santé ne s'est pas entièrement matérialisée - par le biais des réseaux du CAD, les membres ont indiqué qu'ils se concentraient sur les impacts secondaires visibles de la crise, tels que la dégradation de la gouvernance et les violences à l'encontre des femmes. Ainsi, le Royaume-Uni a défini une stratégie destinée à veiller à ce que les ressources utilisées pour faire face aux impacts à court terme du COVID-19 ne soient pas détournées de domaines prioritaires tels que l'éducation des filles, le climat, la santé sexuelle et procréative et les services de lutte contre les violences faites aux femmes. Le gouvernement français s'attend pour sa part à ce que l'APD dans les investissements en lien

avec l'éducation enregistre une baisse à court terme, avant de rebondir à l'avenir. Cette diminution reflète une tendance plus générale à la baisse des financements alloués à l'éducation en 2020, en dépit des nombreuses données démontrant le lien entre l'éducation, en particulier celle des filles, et l'amélioration du développement économique, social et humain, ainsi que le montre l'Encadré 9.4. Certains membres du CAD ont indiqué avoir revu à la baisse leurs investissements ciblés sur l'agriculture.

On a toutefois constaté une nette réorientation des financements vers la santé et l'aide humanitaire. Si l'aide humanitaire fait partie des instruments permettant de répondre à des besoins immédiats, elle est coûteuse et peut accaparer des financements aux dépens de programmes ciblés sur des investissements à long terme dans les systèmes à l'appui de la résilience (OCDE, 2019^[13]). La Norvège et d'autres membres du CAD ont fait part de leurs préoccupations quant à la redéfinition des budgets alloués à la santé en mesures de lutte contre le COVID-19, et à leur détournement d'un soutien de plus long terme au secteur sanitaire, tout en faisant remarquer que de nombreux pays de l'OCDE sont confrontés à des arbitrages similaires pour ce qui est des financements au sein de leurs propres systèmes de santé. L'augmentation des budgets humanitaires a atteint un plateau à la mi-2020, alors même que les évaluations des besoins d'urgence continuent d'être revues à la hausse (International Crisis Group, 2020^[14] ; Norwegian Refugee Council, 2020^[15]).

D'après une analyse récente réalisée à l'aide de données de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide⁶ couvrant 70 % de l'APD totale, les engagements d'APD dans les secteurs économiques et à l'appui de la résolution des conflits, de la paix et de la sécurité semblent avoir diminué en 2020 par rapport aux niveaux de 2018 et 2019, alors que la proportion de l'APD globale allouée aux économies à faible revenu et aux économies fragiles n'a pour sa part pas augmenté (Dodd, Breed et Coppard, 2020^[16]). Il sera possible de procéder à une analyse plus exhaustive et détaillée d'ici fin 2021, lorsque l'ensemble des données sur les projets relatives à 2020 auront été communiquées au Système de notification des pays créanciers de l'OCDE⁷.

Encadré 9.4. Protéger les financements intérieurs et internationaux à l'appui de l'éducation

Michael Ward, Programme PISA pour le développement, OCDE

Selon les données recueillies dans le cadre d'une enquête menée auprès de 59 pays par la Direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE, le COVID-19 est responsable du bouleversement le plus profond de leur histoire qu'aient connu les systèmes éducatifs (OCDE, 2020^[17]). Par ailleurs, les retombées économiques de la pandémie, en particulier dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, menacent l'intégralité des sources de financement de l'éducation - budgets publics nationaux, contributions des ménages, envois de fonds et apports internationaux d'aide à l'éducation.

Avant la crise, les niveaux et les tendances des financements intérieurs et extérieurs de l'éducation ne couvraient déjà pas les dépenses nécessaires pour atteindre l'Objectif de développement durable (ODD) 4 (Accès de tous à une éducation de qualité) (UNESCO, 2020^[18]) et les avancées accomplies à l'échelon international ne suffisaient pas pour envisager de l'atteindre (UNESCO, 2019^[19]), en particulier dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Dans le contexte mondial actuel, les fonds alloués à l'éducation dans les économies en développement pourraient diminuer et réduire encore davantage les chances d'atteindre l'ODD 4 et de mener à bien le Programme à l'horizon 2030 dans son ensemble (UNSDG, 2020^[20]).

Les acteurs mondiaux, dont l'OCDE, recommandent que soient prises des mesures visant à protéger les financements intérieurs et internationaux à l'appui de l'éducation. Une Coalition mondiale pour l'éducation - Réponse éducative au COVID-19 (UNESCO, s.d.^[21]) a été lancée par l'UNESCO en avril 2020 et une Session extraordinaire de la Réunion mondiale sur l'éducation consacrée à l'éducation post-COVID-19 (UNESCO, 2020^[22]) s'est déroulée en ligne en octobre 2020 afin de mobiliser les actifs

et les compétences de la communauté internationale. Les participants à cette réunion ont recommandé que les pays allouent au moins 4 à 6 % de leur produit intérieur brut et/ou au moins 15 à 20 % des dépenses publiques totales à l'éducation, et que la part de l'aide publique au développement allouée à l'éducation passe à 15 %, un niveau semblable à celui du début des années 2000. Enfin, l'aide internationale à l'éducation doit être alignée sur les réponses et les plans de reprise nationaux face au COVID-19, conformément aux principes d'efficacité, et en ciblant les pays et les populations les plus démunis.

Conclusion

L'écart croissant entre les besoins et les ressources dans les pays en développement place la coopération internationale pour le développement devant trois défis. Le premier a trait aux moyens de mobiliser davantage de ressources via l'APD et d'autres sources de financement, afin de combler la pénurie de 2 000 milliards USD de financement en réponse au COVID-19 pour les pays en développement, tout en respectant les engagements souscrits en matière de financement au titre des Objectifs de développement durable (OCDE, 2020^[23]). Le deuxième consiste à rendre les financements existants plus efficaces pour atteindre des résultats au regard du développement. De nouvelles approches innovantes en matière d'établissement des programmes et de mise en œuvre de la coopération pour le développement pourraient être nécessaires à cette fin, notamment mettre à profit les capacités locales, réduire les coûts, diminuer les chevauchements, et investir davantage dans la prévention et la préparation afin de réduire les risques à l'avenir (voir le Chapitre 4). Le troisième défi lié au financement consiste à cibler des ressources d'APD déjà sollicitées sur les pays et les populations les plus démunis et les moins à même de faire face à la crise.

Afin d'augmenter les ressources disponibles, les pays de l'OCDE pourraient commencer par atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, et rechercher des moyens innovants de lever des fonds, notamment en consacrant une certaine proportion des mesures de relance nationales aux pays en développement. Afin de garantir une transparence et une redevabilité totales pour l'ensemble des décisions de financement prises à ce jour, il conviendra de mener une évaluation *ex post* de la mesure dans laquelle les engagements sont honorés et de la façon dont les financements sont alignés sur les besoins.

Références

Banque islamique de développement (2020), « US\$10 billion to help its MCs: Final communiqué Heads of Arab Coordination Group Institutions », <https://www.isdb.org/news/us10-billion-to-help-its-mcs-final-communique-heads-of-arab-coordination-group-institutions>. [25]

Banque mondiale (2020), *Factsheet: World Bank COVID-19 response*, Banque mondiale, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response> (consulté le 14 novembre 2020). [8]

- BMZ (2020), *Minister Müller zum Nachtragshaushalt 2020: Begrüße mehr Mittel für weltweite Corona-Sofortmaßnahmen [Minister Müller on the 2020 Supplementary Budget: Welcome More Funds for Immediate Global Corona Measures]*, German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, Bonn, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2020/juni/200619_Minister-Mueller-zum-Nachtragshaushalt-2020/index.html. [9]
- Dodd, A., D. Breed et D. Coppard (2020), *How is Aid Changing in the Covid-19 Pandemic?*, Development Initiatives, Bristol, UK, <https://devinit.org/resources/how-aid-changing-covid-19-pandemic> (consulté le 14 novembre 2020). [16]
- FMI (2020), *Covid-19 Financial Assistance and Debt Service Relief (page web)*, Fonds monétaire internationale, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> (consulté le 14 octobre 2020). [7]
- FMI (2020), *Database of Fiscal Policy Responses to COVID-19*, Fonds monétaire internationale, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>. [5]
- House of Commons Library (2020), *Insight: Spending Review: Reducing the 0.7% aid commitment*, <https://commonslibrary.parliament.uk/spending-review-reducing-the-aid-commitment/>, Accessed 7 December 2020. [12]
- IITA (2020), *À propos de l'IITA (page web)*, L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA), <https://iatistandard.org/fr/>. [24]
- International Crisis Group (2020), *COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch*, International Crisis Group, Brussels, <https://www.crisisgroup.org/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>. [14]
- Kharas, H. et M. Dooley (2020), « Sustainable development finance proposals for the global COVID-19 response », *Global Working Paper*, n° 141, Brookings Institution, Washington, DC, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/Development-Financing-Options_Final.pdf. [3]
- Krake, M. (2020), « The outlook for ODA budgets amidst the COVID-19 crisis », *Webinar : Development Co-operation Profiles 2020 and ODA Trends*, OECD Publishing, Paris, <https://www.youtube.com/watch?v=xIQ5A2DpxU>. [10]
- Norwegian Refugee Council (2020), *Make or Break: The Implications of COVID-19 for Crisis Financing*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo, https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/make-or-break--the-implications-of-covid-19-for-crisis-financing/nrc_make_or_break_implications_covid19_crisis_financing_ov.pdf. [15]
- OCDE (2020), *Frequently Asked Questions on the ODA Eligibility of COVID-19 Related Activities*, éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-eligibility-COVID-19-related-activities.pdf>. [1]
- OCDE (2020), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021 : A New Way to Invest for People and Planet*, éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>. [23]

- OCDE (2020), *Schooling disrupted, schooling rethought: How the Covid-19 pandemic is changing education*, éditions OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disrupted-schooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education (consulté le 25 novembre 2020). [17]
- OCDE (2020), *Statistics on Private Philanthropy for Development (base de données)*, OCDE, Paris, <http://oe.cd/foundationsdata>. [6]
- OCDE (2019), *Coopération pour le développement 2019 : Un avenir plus juste, plus vert et plus sûr*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/71a10470-fr>. [13]
- OCDE (2011), *Recommandation du CAD sur les bonnes pratiques pour la prise d'engagements*, éditions OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5018>. [11]
- Ofori-Atta, K. (2020), « Opinion – Ghanaian finance minister: Africa deserves more Covid help », *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/fff9c354-dde5-4a4c-ab48-f11f289c2da9> (consulté le 3 novembre 2020). [2]
- UN OCHA (2020), *Appeals and Response Plans 2020*, webpage, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Geneva, <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2020> (consulté le 5 novembre 2020). [4]
- UNESCO (2020), « COVID-19 is a serious threat to aid to education recovery », *Global Education Monitoring Report*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, <https://en.unesco.org/gem-report/node/3141> (consulté le 25 novembre 2020). [18]
- UNESCO (2020), « Education post-COVID-19: Extraordinary session of the Global Education Meeting (2020 GEM) », *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, <https://en.unesco.org/news/education-post-covid-19-extraordinary-session-global-education-meeting-2020-gem> (consulté le 25 novembre 2020). [22]
- UNESCO (2019), *2019 High-level Political Forum: Contribution from the SDG-Education 2030 Steering Committee*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21990SDGEducation_2030_2019_HLPF_Steering_Committee_Submission.pdf (consulté le 25 novembre 2020). [19]
- UNESCO (s.d.), *Global Education Coalition for COVID-19 Response (webpage)*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition> (consulté le 25 novembre 2020). [21]
- UNSDG (2020), *Education during COVID-19 and beyond*, United Nations, New York, <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-education-during-covid-19-and-beyond> (consulté le 25 novembre 2020). [20]

Notes

¹ L'OCDE a mené l'enquête sur le financement de la riposte au COVID-19 en octobre 2020, et 28 des 30 membres du CAD y ont répondu.

² Ce calcul se fonde sur les données de la base de données du FMI sur les réponses budgétaires à la crise du COVID-19 (*Database of Fiscal Policy Responses to COVID-19*) en date de septembre 2020. La base de données du FMI (2020^[5]) fait la synthèse des principales mesures budgétaires annoncées ou adoptées par les pouvoirs publics dans 190 économies.

³ Les engagements du Groupe de la Banque mondiale dans son ensemble s'élevaient au total à 160 milliards USD, dont 104 milliards USD octroyés par l'Association internationale de développement (IDA) (principalement à destination des pays à faible revenu) et par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), le reste provenant de la Société financière internationale (SFI) et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Pour en savoir plus, voir Banque mondiale (2020^[8]).

⁴ Voir Banque islamique de développement (2020^[25]).

⁵ Plusieurs acteurs du développement communiquent des informations sur leur financement via l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) (IITA, 2020^[24]), une initiative mondiale visant à améliorer la transparence des ressources allouées au développement et à l'aide humanitaire, et à renforcer leur efficacité pour lutter contre la pauvreté et faire face aux crises. Des informations sont disponibles à l'adresse suivante : <https://iatistandard.org/en>.

⁶ La base de données de l'IATI contient des données relatives à 15 donateurs bilatéraux, 7 institutions financières internationales et 11 organisations multilatérales, dont on estime qu'elles représentent ensemble 70 % de l'APD.

⁷ Le Système de notification des pays créanciers a été modifié de manière à pouvoir assurer le suivi des dépenses allouées au titre de la riposte au COVID-19, sur la base de ce que le CAD considère comment pouvant être comptabilisé dans l'APD. Cela permettra d'analyser les données relatives à 2020 qui seront communiquées à l'OCDE en 2021 et disponible en ligne à la fin de la même année.