

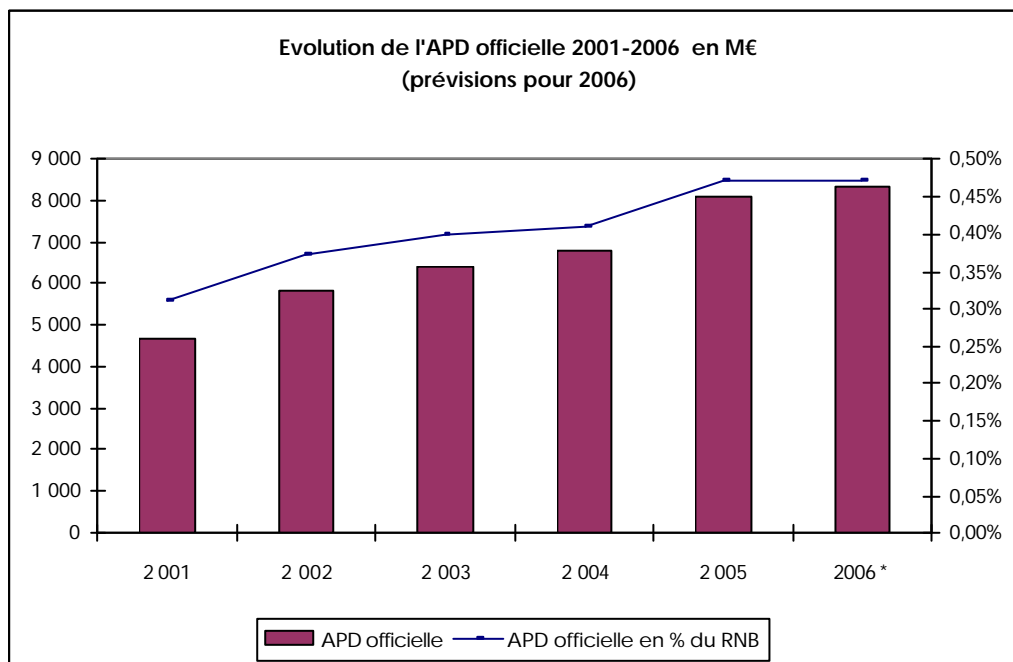
L'APD réelle de la France ou le gonflement statistique de l'aide française Bilan 2001-2006

Dans son rapport sur l'aide publique au développement française¹, Coordination SUD mettait en évidence les faux semblants de l'aide française et notamment l'augmentation en trompe l'œil de celle-ci depuis 2002. Sur la base de ce rapport, cette fiche analyse l'évolution de l'APD réelle de la France au cours du dernier quinquennat présidentiel.

- **Une aide officielle en forte hausse depuis 2001 :**

La France a été le premier pays du G8 à adopter un calendrier pour consacrer 0,7% de son Revenu national brut (RNB) à l'Aide publique au développement (APD). Dès 2002, à l'occasion du Conseil européen de Barcelone et du Sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey, le président de la République avait ainsi annoncé que la France s'engageait à consacrer 0,7% de son RNB d'ici 2012, avec une étape intermédiaire de 0,5% en 2007.

Depuis 2001, l'APD française a effectivement connu une forte croissance. Elle s'est ainsi accrue de **77%** entre 2001 et 2006, passant de 4,7 milliards à 8,3 milliards d'euros.



Source : 2001 – 2005 : CAD OCDE

* 2006 : prévisions – source : Les notes du jeudi n°68²

Cet engagement rompt avec une baisse de l'APD française depuis le milieu des années quatre-vingt dix, laquelle n'atteignait plus que 0,31% du RNB en 2001.

¹ Coordination SUD, *l'APD française et la politique de coopération au développement : Etat des lieux, analyses et propositions*, publié en novembre 2005 et actualisé en février 2006. Disponible sur : www.coordinationsud.org. Voir le chapitre I : Les faux semblants de l'APD française, p. 17 à 75.

² Ministère des Affaires étrangères, DgCID, Direction des politiques de développement, Les Notes du jeudi, n°68, 18 janvier 2007.

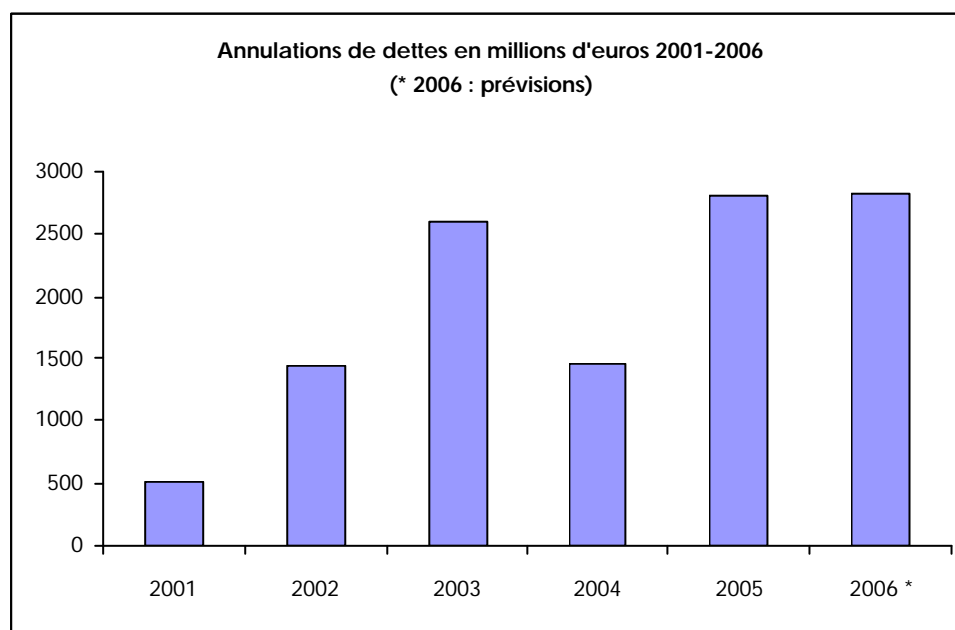
(en M€)	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2006 *
APD officielle	4 688	5 821	6 420	6 820	8 123	8 323
APD officielle en % du RNB	0,31%	0,37%	0,40%	0,41%	0,47%	0,47%

Pourtant, lorsqu'on entre dans le détail des statistiques on constate que, jusqu'à présent, l'APD « réelle », c'est-à-dire les dépenses contribuant véritablement au financement du développement, a progressé beaucoup plus lentement. La remontée de l'APD officielle française s'explique en grande partie par la très forte progression des annulations de dettes et le gonflement d'une APD qui peut être qualifiée d' « artificielle ».

- **Des allègements de dettes qui représentent près d'un tiers en moyenne de l'APD française depuis 2001 :**

L'annulation de la dette des pays les plus pauvres est une condition sine qua non à leur développement et une revendication portée de longue date par les ONG. Le problème se situe au niveau des modalités de leur comptabilisation en APD, établies par les lignes directrices du CAD. Celles-ci conduisent à une nette surévaluation du transfert effectif de ressources dégagées pour le financement du développement.

Les allègements de dettes représentent en moyenne 28% de l'APD française entre 2001 et 2006, atteignant même 40% en 2003.



Source : 2001-2004 : CAD ; 2005 : les notes du jeudi n°68 - 2006 : Rapport Emmanuelli pour le PLF 2007³.

Ces annulations de dettes sont pour une grande partie négociées dans le cadre du Club de Paris, notamment la contribution de la France à l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE).

³ Rapport à l'Assemblée nationale au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2007, Annexe n°5, Aide publique au développement et prêts à des Etats étrangers – rapporteur spécial : Henri Emmanuelli.

La France est en effet le premier contributeur à l'initiative PPTE, sous laquelle des montants très importants ont été annulés entre 2002 et 2004.

(en millions d'euros)	2001	2002	2003	2004	2005	2006 *
Annulations de dettes	516	1 438	2 599	1 455	2 814	2 831
<i>Dont IPPTE</i>	142	1 112	1 825	1 353	857	436
En % de l'APD totale	11.0%	24.7%	40.5%	21,3%	34,6%	34,0%
APD hors annulations de dettes	4 171	4 383	3 821	5 365	5 309	5 492
APD totale	4 687	5 821	6 420	6 820	8 123	8 323

Sources : 1/ Annulations de dettes : 2001-2004 : CAD ; 2005 : les notes du jeudi n°68 – 2006 : Rapport Emmanuelli pour le PLF 2007. 2/ IPPTE : 2001-2004 : CAD ; 2005, 2006 : Rapport Emmanuelli pour le PLF 2007.

Cependant, dans bien des cas, ces annulations portent sur des créances impayables, qui n'auraient jamais pu être remboursées. Elles relèvent donc plus d'un jeu d'écriture comptable que d'une véritable contribution au financement du développement.

Toutefois, depuis 2005, une grande part des allègements de dettes est constituée par l'annulation de créances à l'égard du Nigéria et de l'Irak, également traitée en Club en Paris. D'après le rapport Emmanuelli, ces annulations représenteront pour 2006, respectivement 1.6 milliard d'euros et 545 millions d'euros, soit **77% du total des annulations de dettes octroyées par la France en 2006 !**

Or elles concernent quasi exclusivement des créances garanties par la Coface, indûment comptabilisées en APD. Selon les prévisions pour 2006, les annulations de créances garanties par la Coface auront représenté plus de 45% de l'ensemble des allègements de dettes comptabilisés en APD par la France entre 2001 et 2006. L'opacité qui prévaut sur ces annulations ne permet de savoir à quels types de créances elles correspondent. Notamment, le doute subsiste sur la comptabilisation d'annulations de créances concernant l'acquisition de bien à usage dual, lesquels ne peuvent être comptabilisés en APD. De plus, ces créances relèvent d'une politique de soutien aux exportations françaises, qui répond à des objectifs fort éloignés du financement du développement. En ce sens, ces annulations devraient être exclues de l'APD.

Montant des annulations de dettes COFACE déclarées en APD

(en millions d'euros)	2002	2003	2004	2005	2006 *
Annulations de créances COFACE	513	708,79	554,12	1 509,77	2 029,00
En % du total des annulations de dettes	36%	35%	38%	60%	71%

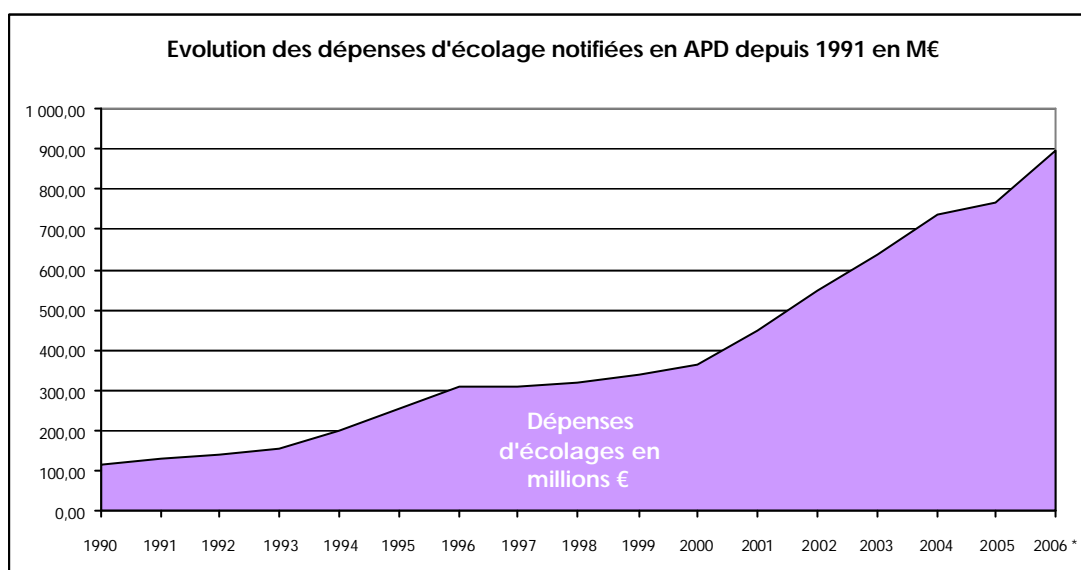
* Prévisions, source Document de politique transversale - PLF 2007

- **Le gonflement de l'APD « artificielle » :**

Un certain nombre d'agrégats statistiques connaissent une forte augmentation depuis 2001. Il s'agit pourtant d'agrégats surévaluant le montant des ressources dégagées ou intégrant indûment des dépenses dont l'objectif principal n'est pas le développement.

- **Des dépenses d'écolage qui ne cessent d'augmenter dans l'APD française :**

Les dépenses d'écolage, c'est-à-dire la comptabilisation ex post du coût des étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français, ont connu une croissance considérable dans l'APD française depuis les années quatre-vingt dix, avec une nette accélération à partir de 2000.



Sources : 1990-2003 : Les notes du jeudi n°22 ; 2004-2005 : les notes du jeudi n°68 ; 2006 : Rapport Emmanuelli pour le PLF 2007.

Entre 2001 et 2006, les dépenses d'écolage comptabilisées en APD se sont accrues de 99%, pour atteindre **896 millions d'euros en 2006⁴**.

(en M€)	Ecolage	En% de l'APD hors AD	APD hors AD
2001	451	11%	4 171
2002	547	12%	4 383
2003	640	17%	3 821
2004	736	14%	5 365
2005	767	14%	5 309
2006 *	896	16%	5 492

Source : 2001-2005 : les Notes du jeudi n°68.

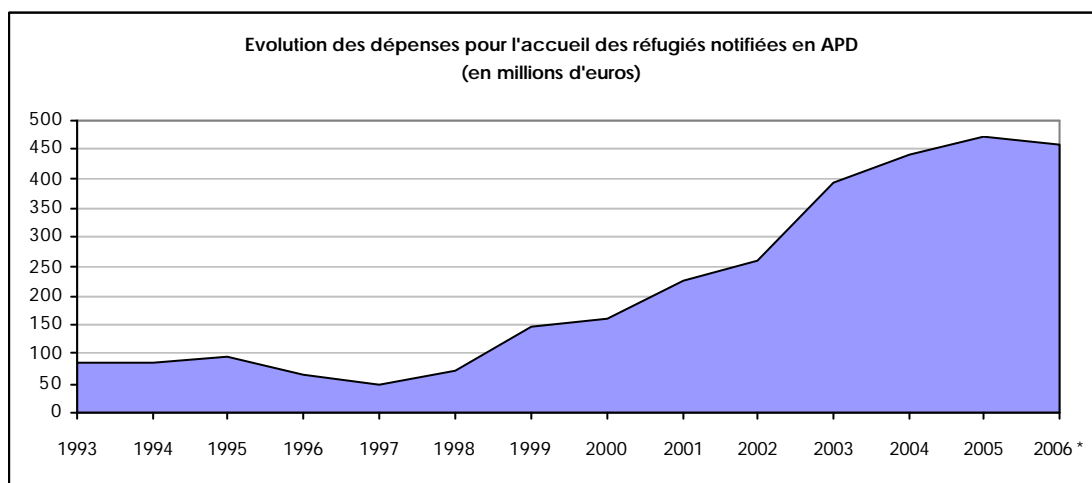
* Prévisions : Rapport Emmanuelli pour le PLF 2007, p. 28.

⁴ D'après les estimations indiquées dans le rapport Emmanuelli, ces dépenses poursuivraient leur croissance et pourraient atteindre **930 millions d'euros en 2007**.

La comptabilisation de ces dépenses est cependant largement contestable, car elle ne respecte pas les directives du CAD et ce, à plus d'un titre. La présence des étudiants issus de pays en développement ne relève en aucun cas d'une « *politique délibérée de coopération au développement* »⁵, telle que le préconisent les directives, mais d'une politique de rayonnement et d'influence culturelle qui obéit à des objectifs très éloignés de ceux du développement. Ensuite, il semblerait que la France comptabilise l'ensemble des étudiants présents, qu'ils retournent ou non dans leur pays suite à leurs études. Par ailleurs, il semblerait que la France comptabilise également des étudiants de nationalité étrangère vivant en France et ayant suivi leur cursus secondaire en France, lorsque ceux-ci poursuivent des études supérieures. Sur ces trois aspects, la France contrevient aux directives établies par le CAD.

➤ **Une comptabilisation contestable du coût croissant de l'« accueil des réfugiés » :**

« La France déclare la quasi-totalité de ses dépenses d'accueil des étrangers au titre de l'APD. Au vu de la mention des organismes financés (notamment l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA), ces dépenses relèvent davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que de dépenses notifiables selon les règles du CAD. »⁶



Sources : 1993-2003 : les notes du jeudi n°22 ; 2004-2005 : les notes du jeudi n°68 ; 2006 : Rapport Emmanuelli pour le PLF 2007.

(en M€)	Accueil des réfugiés	en % de l'APD hors AD	PM : APD hors AD
2001	226	5%	4171
2002	261	6%	4383
2003	394	10%	3821
2004	438	8%	5365
2005	470	9%	5309
2006 *	458	8%	5492

⁵ CAD, Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD.

⁶ Source : rapport Emmanuelli pour le PLF 2007, p. 30.

D'après les prévisions pour 2006, le montant de ces dépenses déclaré en APD devrait connaître un léger ralentissement, après une hausse ininterrompue depuis plus de dix ans. Cela pourrait s'expliquer par une baisse globale des demandes d'asile, qui seraient traitées plus rapidement et par une diminution des dossiers en attente de décision, qui se traduisent par une diminution des crédits alloués à l'OFPRA. Ceci serait donc lié directement à la gestion des flux migratoires et non à l'accueil des réfugiés en tant que tel.

Pour l'APD déclarée à partir de l'année 2005, les pays membres du CAD notifient leurs dépenses liées à l'accueil des réfugiés dans le pays donneur avec une ventilation géographique. Pour la France, les dépenses notifiées en APD pour l'année 2005 concernent 85 pays d'origine.

Pays	Montant en 2005 (MUSD)	En % du total	
Turquie	60,0	41%	62%
Haïti	57,0		
RDC	46,5		
Serbie et Monténégro (FRY)	46,2		
Sri Lanka	32,4		
Chine	28,4		
Bosnie-Herzégovine	25,4		
Algérie	23,2		
Arménie	21,4		
Moldavie	21,3		

Ces coûts sont néanmoins concentrés sur un petit nombre de pays. En effet, les coûts liés à l'accueil de réfugiés originaires de la Turquie, Haïti, la RDC, la Serbie-Monténégro et le Sri Lanka représentent à eux seuls 41% de l'ensemble des dépenses d'APD liées à l'accueil de ces réfugiés APD et les dix premiers pays d'origine concentrent plus de 60% du montant total déclaré en APD.

Même si cet effort de transparence est le bienvenu, il n'en reste pas moins que le type de dépenses déclarées en APD demeure extrêmement opaque (OFPRA, ...) et que leur comptabilisation en APD ne se justifie en aucun cas. D'ailleurs, le Royaume-Uni a choisi de ne pas comptabiliser de telles dépenses dans son APD, considérant qu'elles ne contribuent pas au financement du développement.

➤ **La comptabilisation de dépenses de solidarité nationale allouées aux Territoires d'Outre mer :**

La France comptabilise toujours dans son APD certaines dépenses à destination de deux Territoires d'Outre mer, Mayotte –qui fait partie des dix principaux bénéficiaires de l'APD française- et Wallis et Futuna.

(montants en millions d'euros)	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2006 *
APD officielle	4 688	5 821	6 420	6 820	8 123	8 323
Aide allouée aux TOM	245	187	196	222	273	229
en % de l'APD totale	5%	3%	3%	3%	3%	3%

Source : 2001-2005 : CAD

* Prévisions. Source : Document de politique transversale attaché au PLF 2007.

- Une APD réelle qui croît beaucoup moins vite que l'APD officielle :

Alors que l'APD française augmentait officiellement de 73% entre 2001 et 2005, sur la même période, l'APD réelle s'est accrue de 24%, passant de 3,3 à 4 milliards d'euros, en euros courants.

(montants en millions d'euros)

	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2006 *
APD officielle	4 688	5 821	6 420	6 820	8 123	8 323
APD officielle en % du RNB	0,31%	0,37%	0,40%	0,41%	0,475%	0,47%
<i>Perte sur allègements de dettes</i>	464	1 294	2 339	1 310	2 533	2 547
<i>Coût imputé aux étudiants étrangers</i>	451	547	640	736	767	896
<i>Aide aux réfugiés dans le pays donneur</i>	227	261	394	438	470	458
<i>Aide allouée aux TOM</i>	245	187	196	222	273	229
Montant de l'APD artificielle	1 387	2 289	3 569	2 706	4 043	4 130
APD réelle	3 301	3 532	2 851	4 114	4 080	4 193
APD réelle en % du RNB	0,22%	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%	0,24%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	70,4%	60,7%	44,4%	60,3%	50,2%	50,4%
<i>RNB en milliards d'euros</i>	1 497	1 548	1 595	1 659	1 710	1 781

D'après les estimations fournies par le gouvernement, pour atteindre l'objectif de 0,7% de son RNB, l'aide française doit **augmenter de 10% entre 2006 et 2007** ! Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles la France doit faire face, on peut cependant craindre que cela ne puisse se réaliser. Certes, certaines dépenses d'APD réelle ont cru ces deux dernières années, notamment les contributions au Fonds européen de développement de la Commission européenne et à des fonds multilatéraux, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le recours accru à l'octroi de prêts, à moindre coût pour l'Etat, permet quant à lui d'accroître les statistiques de l'aide à court terme, mais contribuera à plus long terme à une baisse du niveau d'APD, lorsque ces prêts seront remboursés et viendront en déduction du montant de l'APD⁷.

⁷ Il est malgré tout probable que la France soit tentée de recourir à d'autres dépenses artificielles pour tenir ses engagements. En particulier, le CAD autorise la comptabilisation de certaines actions civilo-militaires et, depuis peu, la notification, à hauteur de 6%, des contributions aux Nations unies pour les opérations de maintien de la paix. En 2007, la France pourrait déclarer 70 millions d'euros au titre d'actions « de développement » menées en marge d'opérations militaires (dont l'opération Baliste au Liban) et prévoirait de déclarer environ 16 millions d'euros en APD au titre de la contribution aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. Des dépenses qui resteraient marginales par rapport à l'écolage et à l'« accueil » des réfugiés déclarés en APD.