

# CHAPITRE I

---

## Les faux semblants de l'APD française



## Chapitre 1 : Les faux semblants de l'APD française

---

*"Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".*

Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

- **2005 : année de toutes les promesses**

En préparation du Sommet de New-York sur les Objectifs du millénaire sur le développement (OMD), toute une série de rencontres européennes et internationales s'est tenue sur l'APD, en 2005. Elles se sont soldées par des engagements d'augmentation du niveau de l'APD de la part des pays donateurs (Conseil européen de juin 2005, Sommet du G8 de Gleneagles). **Pour la première fois, une majorité de pays donateurs a même adopté un calendrier pour atteindre le fameux objectif d'un niveau d'aide publique au développement (APD) à 0,7% de leur Revenu national brut (RNB), dans le cadre de l'Union européenne<sup>1</sup>, plus de trente ans après son adoption par la communauté internationale (voir encadré ci-dessous).**

Suite à cette série d'engagements, le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), estime que l'APD mondiale devrait passer de 78 milliards de dollars, en 2004, à 130 milliards de dollars par an, en 2010<sup>2</sup>.

### Les 0,7% : un objectif vieux de 35 ans

En 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les recommandations du rapport de la Commission Pearson (OCDE), qui fixait notamment comme objectif aux pays donateurs de consacrer 0.7% de leur produit intérieur brut à l'aide publique au développement. Cet objectif, qui n'a été atteint, depuis, que par très peu de pays, a été réitéré à plusieurs reprises au cours des sommets internationaux, comme dans la déclaration finale du Sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (2002) ou la récente déclaration finale du sommet de New York sur les OMD, mais sans que soit fixé un calendrier pour l'atteindre. L'adoption par l'UE, en juin 2005, d'un calendrier pour atteindre cet objectif des 0,7%, constitue donc le premier engagement collectif sur cet objectif.

Actuellement, seuls la Norvège, le Danemark, le Luxembourg, la Suède et les Pays Bas ont atteint ou dépassé les 0.7%.

---

<sup>1</sup> L'Union européenne (Commission européenne + Etats membres) met déjà en œuvre 55% de l'APD mondiale. Lors du Conseil des affaires générales et des relations extérieures de l'UE des 23-24 mai 2005, les ministres des affaires étrangères de l'UE ont adopté de nouveaux objectifs d'augmentation de l'APD. Le niveau collectif de l'APD de l'UE devrait ainsi passer de 0,33% du RNB, actuellement, à 0,56% d'ici 2010, soit, à cette date, 20 milliards € d'APD supplémentaire par an. Le seuil des 0,7% du RNB est programmé, au plus tard, pour 2015. Les engagements par pays tiennent compte des différences de niveau actuel d'APD. Les 15 se sont engagés à atteindre individuellement un minimum de 0,51% du RNB d'ici 2010 et un seuil de 0,7% d'ici 2015, alors que les 10 nouveaux Etats membres ont des objectifs plus modestes (0,17% d'ici 2010 et 0,33% d'ici 2015). Ces objectifs ont été validés lors du Conseil européen de juin 2005.

<sup>2</sup> R. Manning, «How much new aid is really new aid?», DAC News, Sept.-Oct. 2005 (lien : <http://www.oecd.org/dataoecd/45/23/35331893.htm>) et revue de presse du 11 avril 2005, PAC/COM/NEWS(2005)12.

**Paradoxalement, ces effets d'annonce n'apportent pas de garantie d'une augmentation effective du volume des financements en faveur des OMD.** Comme le souligne le CAD, la progression de l'APD mondiale enregistrée ces dernières années s'explique en grande partie par des annulations de dettes (dont le bénéfice en termes de ressources disponibles pour l'Etat est loin d'être automatique), l'aide alimentaire ou l'augmentation de dépenses liées directement aux objectifs géostratégiques des donateurs (aide à l'Irak et l'Afghanistan). Et d'indiquer que, pour 2005, la seule annulation de la dette irakienne pourrait représenter jusqu'à 15 milliards de dollars comptabilisés dans l'APD mondiale<sup>3</sup>. L'évolution de l'APD officielle, qui est un agrégat statistique agglomérant un ensemble hétéroclite de données, ne reflète donc pas forcément celle des dépenses véritablement consacrées par les Etats au financement du développement.

### Qu'entend-on par Aide publique au développement ?

Comme tout agrégat statistique, l'APD est une construction élaborée par certains acteurs, dans ce cas précis, les pays donateurs eux-mêmes, réunis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD).

La comptabilisation de l'APD française obéit aux lignes directrices établies par le CAD, qui donnent une définition de l'aide publique au développement ainsi que des dépenses pouvant être notifiées comme APD. Ces directives indiquent que les ressources comptabilisées **« ont pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide »**<sup>4</sup>. Cet indicateur doit par conséquent être interrogé au regard de la réalité qu'il est censé traduire, en l'occurrence, la contribution financière réelle d'un pays à la coopération au développement. Or, certaines dépenses comptabilisables dans l'APD n'ont qu'un rapport très éloigné avec le financement du développement. Par ailleurs, ces directives présentent parfois des imprécisions pouvant laisser libre cours à l'interprétation de la part de l'Etat donateur, qui transmet lui-même ses données au CAD. Le secrétariat du CAD n'a aucun moyen de contrôler la réalité de certaines dépenses déclarées.

De surcroît, les pays du CAD ont récemment intégré dans les dépenses notifiables en APD certaines dépenses liées à la sécurité et négocient actuellement l'inclusion de nouveaux types de dépenses (Mécanismes de développement propre du protocole de Kyoto, dépenses de sécurité et de maintien de la paix ..). La tendance constante à l'élargissement du périmètre de l'APD pourrait donc mettre en péril le continuum statistique, lequel devrait idéalement permettre d'évaluer l'évolution réelle de la contribution d'un pays au financement du développement.

<sup>3</sup> R. Manning, *op. cit.* ; voir également CAD/OCDE, « L'APD augmente à nouveau mais les objectifs pour 2006 restent un défi » (lien: [http://www.oecd.org/document/8/0,2340,fr\\_2649\\_34447\\_34700680\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,2340,fr_2649_34447_34700680_1_1_1_1,00.html) ) et CAD/OCDE, « Impact Iraqi Debt Forgiveness on Members' ODA in 2005 », 20 mai 2005.

<sup>4</sup> Les directives du CAD précisent que « on entend par aide publique au développement tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays de la Partie I de la Liste du CAD [disponible à [www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm](http://www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm)] ou à des institutions multilatérales pour être ensuite acheminés vers des pays de la partie I, et qui répondent aux critères suivants : i. Emaner d'organismes publics, y compris les Etats et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. ii. Sachant que chaque opération doit en outre : a) Avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide. b) Être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 pour cent (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent [Ce calcul sert à déterminer si un prêt est concessionnel ou non. Si le prêt satisfait les critères de l'APD, le montant total est notifié comme APD]). Le présent rapport analyse les éléments clefs de cette définition. Les apports de ressources aux pays de la partie II de la Liste du CAD et aux institutions multilatérales pour être ensuite acheminés vers des pays de la partie II sont notifiés comme "Aide publique" si les critères i. et ii. ci-dessus sont satisfaits. Les autres apports non militaires du secteur public aux pays de la partie I et à ceux de la partie II sont notifiés sous le titre "Autres apports du secteur public" (AASP).

- **L'ambition affichée de la France en matière d'APD :**

La France a été le premier pays du G8 à adopter un calendrier pour atteindre les 0,7%. A l'occasion du Conseil européen de Barcelone et du Sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (mars 2002), le Président de la République avait ainsi annoncé que la France s'engageait à consacrer 0,5% de son RNB à l'APD d'ici 2007, pour atteindre les 0,7% de son RNB, d'ici 2012. Cet engagement a été confirmé par le gouvernement lors du Comité interministériel à la coopération internationale et au développement (CICID) de décembre 2002 et rappelé lors des CICID de juillet 2004 et mai 2005. L'aide publique au développement a même été érigée comme une des quatre priorités budgétaires du gouvernement, sans bénéficier toutefois de loi de programmation budgétaire<sup>5</sup>.

L'APD française a effectivement progressé régulièrement depuis 2002 et l'objectif intermédiaire de 0,5% pourrait même être atteint dès 2005<sup>6</sup>. Cet engagement rompt avec une baisse de l'APD française depuis le milieu des années 1990, qui n'atteignait plus que 0,32% du RNB en 2001. Pourtant, lorsque l'on rentre dans le détail des statistiques de l'APD, on constate que, jusqu'à présent, l'APD « réelle », c'est-à-dire les dépenses contribuant véritablement au financement du développement, n'a pas progressé. 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 »<sup>7</sup>. Rien ne garantit que, dans les années à venir, l'Etat dégagera les moyens financiers pour traduire cette augmentation statistique de l'APD officielle par des ressources nouvelles pour le développement. Compte tenu de la composition de l'APD française, il est légitime de s'interroger sur la capacité de l'Etat français à respecter ses objectifs d'accroissement de l'APD au-delà de 2007, alors qu'une diminution importante des allègements de dettes est prévisible. Il est cependant à noter que le projet de loi de finances de 2006 prévoit une augmentation de crédits et autorisations d'engagement de la mission « aide publique au développement » correspondant à des dépenses d'APD « réelle ».

L'allocation de l'aide est tout aussi importante que son montant et sa composition, pour évaluer la contribution d'un pays au développement. Bien que la France ait pris des engagements sur les priorités de l'aide et sur ses modalités d'allocation, elle en est encore bien loin, notamment en termes de priorités géographiques et sectorielles.

---

<sup>5</sup> Chacune des trois autres priorités budgétaires du gouvernement bénéficie d'une loi de programmation pluriannuelle : sécurité, justice et défense.

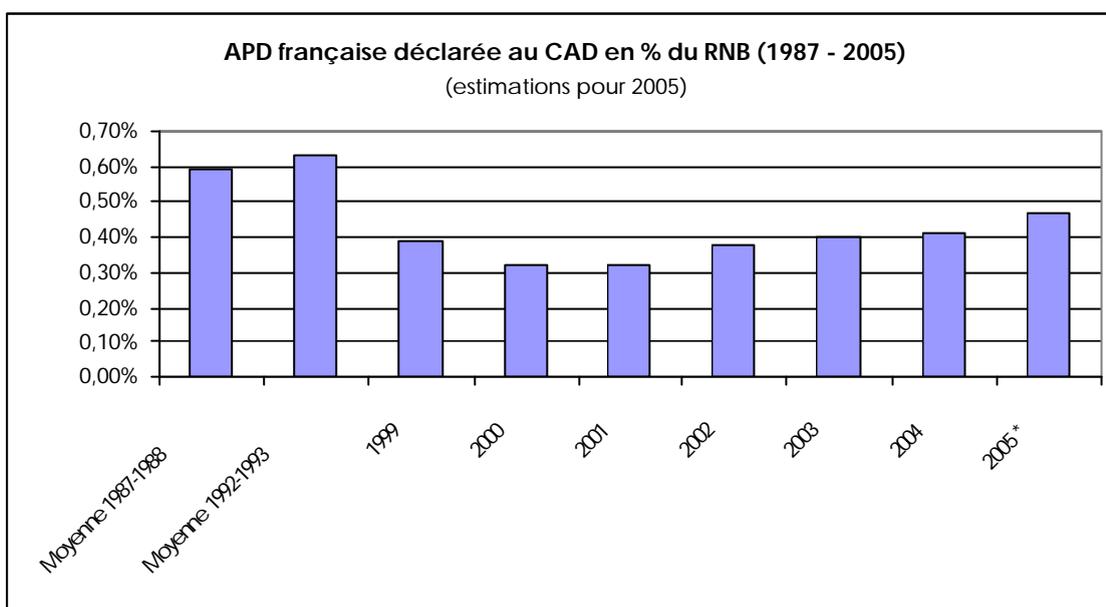
<sup>6</sup> Lors de son intervention aux Journées de la Coopération internationale et du développement (juillet 2005), Mme Renaud-Basso (chef du service des relations internationales du Trésor), a annoncé que le ratio de 0,5% pourrait être atteint dès cette année, sous le coup des annulations des dettes irakienne et nigériane. Plus récemment, la Direction générale du Trésor et des politiques économiques a indiqué que l'APD s'élèverait à 0,47% du RNB en 2005 et 2006, en raison d'un plafonnement du montant de ces annulations de dettes comptabilisées dans l'APD (plafonnement de 0,03% du RNB pour l'annulation de la dette irakienne).

<sup>7</sup> Agrégats statistiques surévaluant le montant des ressources dégagées ou intégrant indûment des dépenses dont l'objectif n'est pas le développement.

## 1. L'augmentation en trompe l'œil de l'APD française

Après plusieurs années d'effondrement de l'APD dans les années quatre-vingt dix, la France s'est engagée, en 2002, à augmenter son aide publique au développement (APD)<sup>8</sup>. Les ONG de solidarité internationale ont pris acte de ces engagements et se sont félicitées que la France se fixe, enfin, un calendrier pour respecter l'engagement pris par la communauté internationale en 1970. Elles estiment cependant que ces échéances devraient être resserrées, pour atteindre une APD à 0,7% en 2007, afin de tenir compte du calendrier électoral français et répondre à l'urgence du financement des OMD.

Conformément à ces engagements, l'APD française a enregistré une progression constante au cours de ces dernières années. Alors que son niveau était de 4,63 milliards € en 2001, soit 0,32% du RNB, il s'élevait à 6,82 milliards € en 2004, soit 0,41 % de son RNB. Le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie table sur une APD à 8,213 milliards d'euro (soit 0,47% du RNB) en 2006<sup>9</sup> et confirme que l'objectif des 0,5% du RNB sera atteint d'ici 2007.

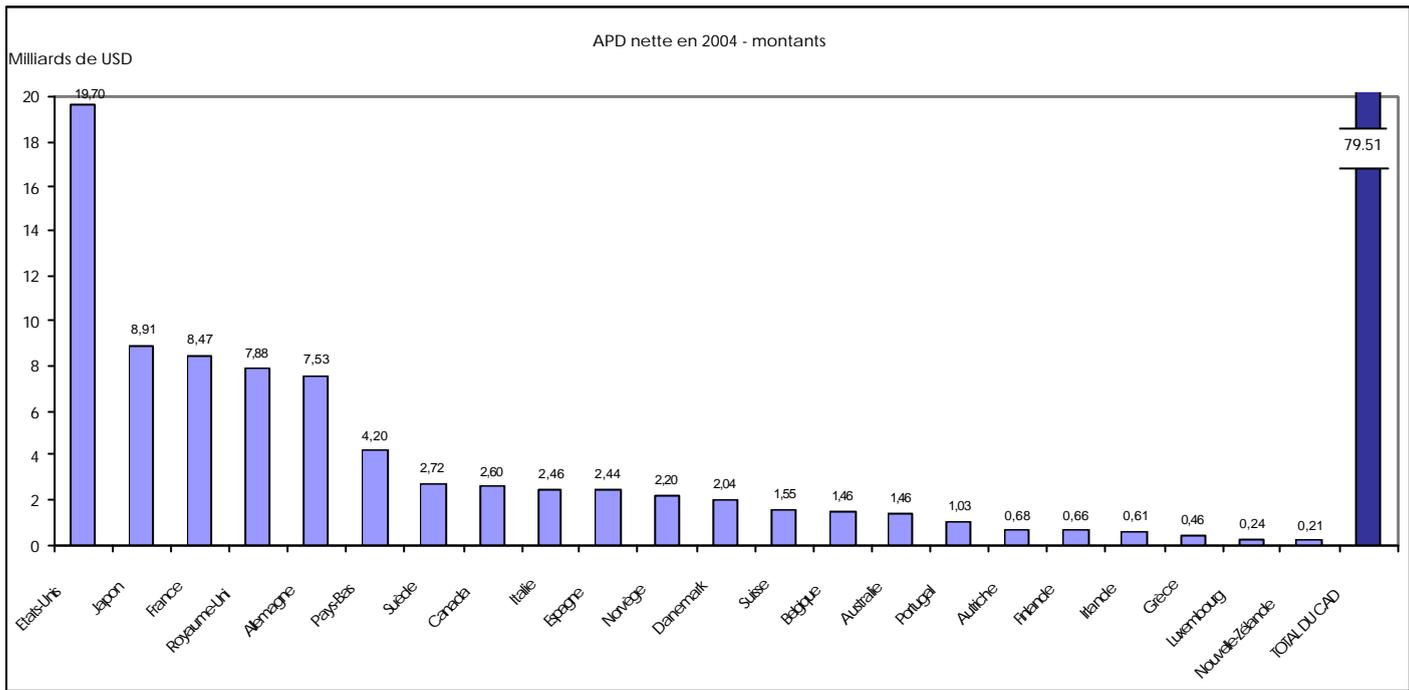


Source : CAD / OCDE, Rapport sur la coopération au développement 2005.

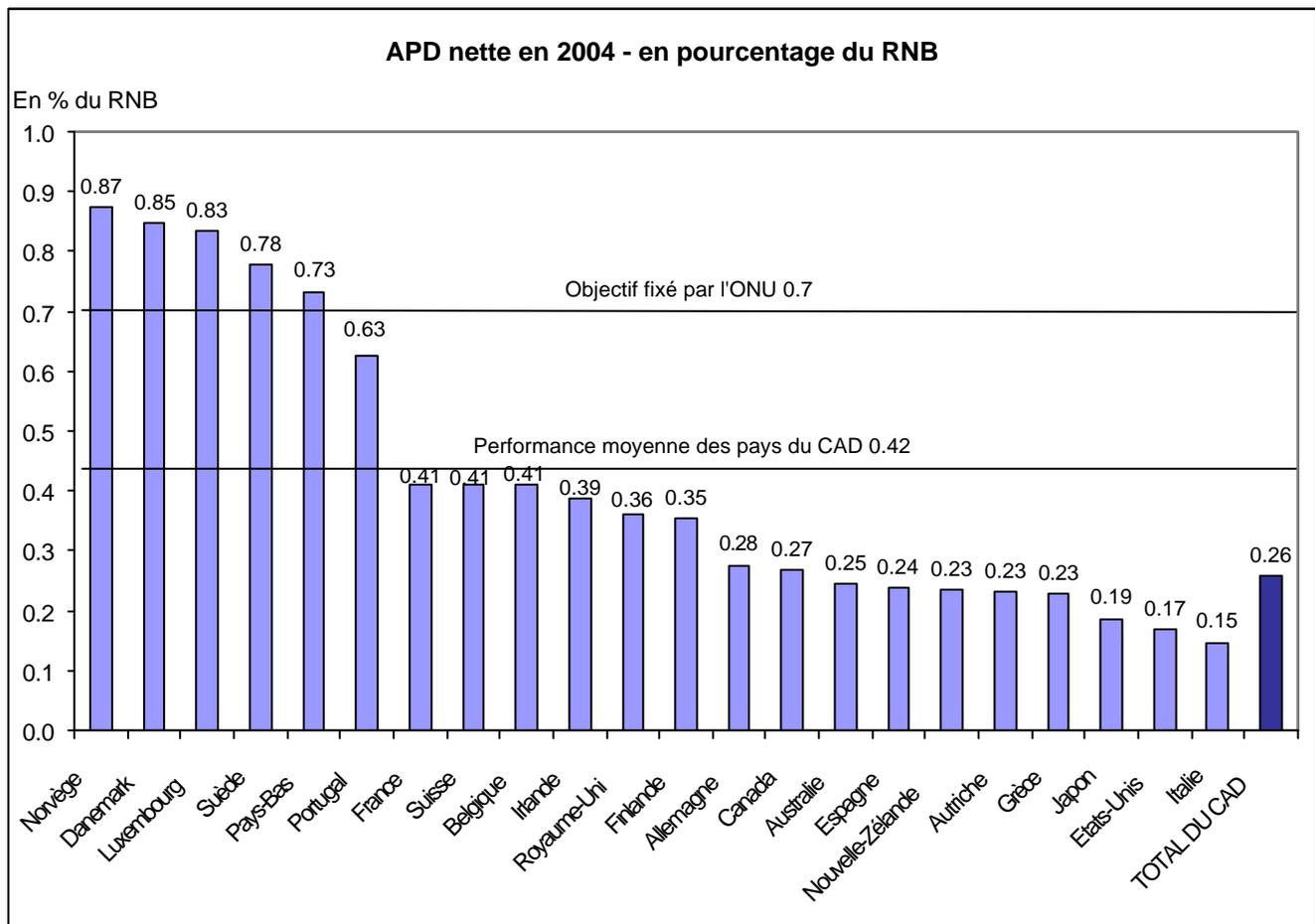
La France fait ainsi figure de bon élève au sein du CAD. Elle se classe désormais au troisième rang des pays contributeurs nets à l'APD mondiale, derrière les Etats-Unis et le Japon, dépassant l'Allemagne ou le Royaume-Uni (voir graphique ci-dessous). Elle se démarque encore plus nettement des principaux pays donateurs, pour la part de sa richesse nationale consacrée à l'APD. Si elle reste encore loin des pays vertueux d'Europe du Nord, elle devance tous ses partenaires du G8.

<sup>8</sup> L'APD française s'élevait à 0,63% de son RNB en 1992-93, pour ne plus représenter que 0,32% en 2000-2001.

<sup>9</sup> Source : PLF 2006, *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement* ..



Source : CAD / OCDE, Rapport sur la coopération au développement 2005.



Source : CAD / OCDE, Rapport sur la coopération au développement 2005.

Pourtant, cette évolution globale est à relativiser fortement en termes de contribution supplémentaire de la France au financement des OMD. **Une large part de cette progression est le produit d'un gonflement statistique qui ne se traduit ni par de nouvelles dépenses pour l'Etat, ni par des ressources supplémentaires pour le financement du développement.** Le redressement du volume de l'APD française depuis 2002 s'explique en grande partie par la forte augmentation des annulations de dettes et de l'APD « artificielle ».

Si le chapitre 1 de ce rapport porte sur l'analyse du contenu de l'APD française, cet exercice pourrait s'appliquer à la plupart des autres pays donateurs, qui ont chacun leurs agrégats d'APD « artificielle » pour gonfler les statistiques d'APD. La France se démarque, cependant, par le poids des annulations de dettes au sein de son APD.

## 1.1. Une augmentation dopée par les allègements de dettes

Comme l'indique le CAD, *«Il convient de rester prudent sur l'évolution de l'APD française. Une part significative de la croissance actuelle est due au processus d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative PPT. [...] L'augmentation de l'APD ne s'est guère traduite pour l'instant par des flux d'argent frais vers les pays en développement. Par conséquent, l'importance actuelle du désendettement n'a pas encore permis d'utiliser la croissance de l'APD pour appuyer, à travers des choix budgétaires appropriés, les orientations stratégiques de la coopération française, dont la réalisation des OMD»*<sup>10</sup>. Dans la présentation de son budget pour l'année 2005, le ministère des Affaires étrangères reconnaissait d'ailleurs cet état de fait, en admettant que *«l'augmentation de notre aide au développement n'aura toutefois qu'une incidence limitée sur les dépenses de l'Etat»*<sup>11</sup>, en raison du poids des annulations de dettes.

En effet, **ces annulations de dettes sont, pour une large part, un assainissement comptable de créances qui n'auraient jamais pu être remboursées.** Elles relèvent davantage d'un jeu d'écriture comptable, qui permet de gonfler les statistiques d'APD, que de ressources financières nouvelles pour le développement. Surtout, de nombreuses ONG estiment que l'annulation de la dette n'est pas une mesure de solidarité mais de justice : elle devrait constituer, pour les créanciers, une reconnaissance de leur coresponsabilité (promotion de leurs exportations, politique de prêt inconsidérée motivée par des objectifs géostratégiques,...) dans le processus d'accumulation d'une dette devenue insupportable pour les pays du Sud<sup>12</sup>. Dès lors, comptabiliser l'intégralité des annulations de dette dans l'APD est contestable.

---

<sup>10</sup> CAD, *Examen de l'APD de la France par les pairs*, 2004, p. 29.

<sup>11</sup> DGA/MAE, « Le projet de budget 2005 du Ministère des Affaires étrangères », octobre 2004, p.5.

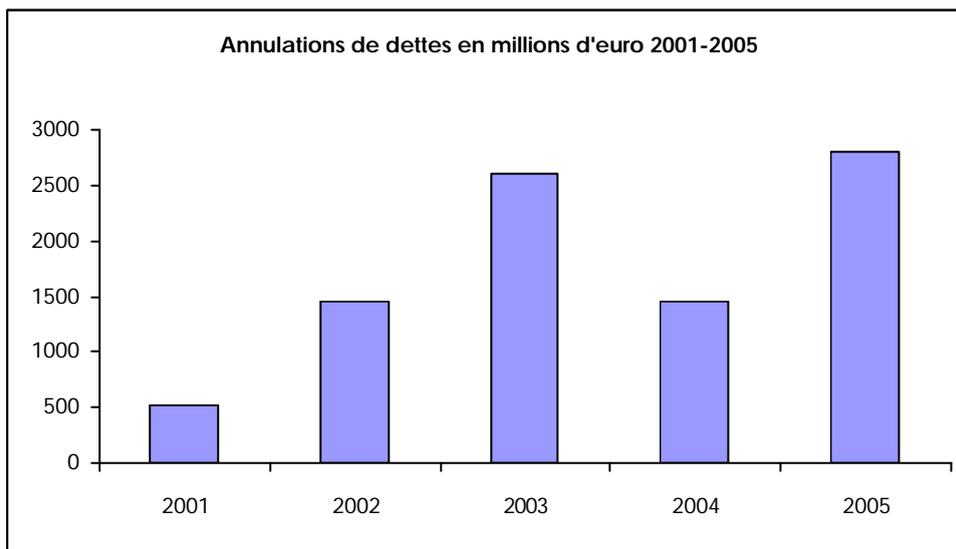
<sup>12</sup> La « Commission pour l'Afrique », constituée par Tony Blair et composée en partie de représentants officiels, tels Gordon Brown et Michel Camdessus, va même plus loin en affirmant que *«la dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays et qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette»*, *Notre intérêt commun, Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars 2005, p. 132. Cf. également sur ce sujet, le rapport 2002-2003 de la Plate-forme Dette & Développement : [www.dette2000.org](http://www.dette2000.org).

### 1.1.1. La forte progression des annulations de dettes au sein de l'APD française

Les annulations de dettes notifiées en APD ont connu une forte progression depuis 2002, en raison de la mise en œuvre de l'Initiative Pays pauvres très endettés (IPPTE)<sup>13</sup>.

Selon les chiffres du CAD ainsi que ceux communiqués dans les documents budgétaires publiés pour le Projet de loi de finances pour 2006, l'APD française aurait augmenté de 3 406 M€ de 2001 à 2005, pour s'établir à 8 093 M€<sup>14</sup>. Dans le même temps, toujours selon les estimations de la Direction du Trésor, **le montant des allègements de dettes comptabilisé dans l'APD aurait plus que quintuplé depuis 2001, avec une augmentation de 2 287 M€<sup>15</sup>, pour s'élever à 2 803 millions € d'annulations de dettes en 2005<sup>16</sup>**. Selon ces chiffres, la majeure partie des flux additionnels d'APD depuis 2001 est constituée d'annulations de dettes.

Il est cependant très difficile d'évaluer le montant des annulations de dettes pour l'année en cours, car elles sont comptabilisées dans l'APD de manière *ex post*. Il est nécessaire d'attendre la publication des statistiques du CAD, deux ans après l'exécution des budgets, pour connaître leur montant définitif. Les derniers chiffres officiels disponibles portent sur l'année 2004. Selon le CAD, les annulations de dettes sont passées de 516 millions d'euro, en 2001, à 1 455 millions € en 2004 avec un pic en 2003 à 2 599 millions d'euro (voir graphique et tableau ci-dessous). **Ce montant a donc triplé sur la période 2001-2004, et même atteint un pic en 2003, avec un montant des annulations de dettes cinq fois plus important qu'en 2001. En 2003, les statistiques du CAD indiquent que les annulations de dettes représentaient environ 40% de l'APD française**, en raison notamment de la remise de la dette de la République Démocratique du Congo.



<sup>13</sup> Annexe du PLF 2006, « Comptes spéciaux », p. 296 : « La France, en tant que créancier public bilatéral important des pays en développement, contribue au rétablissement d'un niveau d'endettement soutenable dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (« initiative PPTE »), pour les pays pauvres éligibles à cette initiative et dans le cadre de l'approche définie au sommet d'Évian (dite « approche d'Évian ») pour les autres pays en développement. L'initiative PPTE, qui a été lancée en 1996 et a été renforcée en septembre 1999, consiste en une action coordonnée de la communauté financière internationale, créanciers bilatéraux et institutions multilatérales, visant à réduire à un niveau soutenable le poids de la dette extérieure de vingt-huit pays pauvres très endettés. Les pays éligibles bénéficient d'un premier allègement de dette intérimaire au point dit « de décision » qui marque leur entrée dans le processus. Le traitement du stock de la dette est réalisé au moment du point dit « d'achèvement » qui marque la sortie du processus PPTE. Parmi les vingt-huit pays pauvres très endettés, dix d'entre eux ont atteint le point de décision. Il s'agit des pays suivants : Burundi, Cameroun, République démocratique du Congo, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Tchad. Les dix-huit autres pays, qui ont atteint le point d'achèvement, sont les suivants : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Guyana, Ghana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie ».

<sup>14</sup> Pour 2001, statistiques du CAD, et pour 2005, PLF 2006, *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement* (estimations prévisionnelles élaborées par la Direction du Trésor).

<sup>15</sup> Cf. documents de Coordination SUD sur l'analyse du PLF 2005 (disponible sur le site internet de Coordination SUD: [http://www.coordinationsud.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=105](http://www.coordinationsud.org/rubrique.php3?id_rubrique=105)).

<sup>16</sup> Montant prévisionnel établi par la Direction du Trésor pour le Projet de loi de finances 2006. Le montant réel pourrait être plus élevé. Ainsi, les annulations de dettes représentaient environ 30% de l'APD française, en 2003, selon les documents budgétaires (« Jaune » du PLF 2005), alors qu'ils s'élevaient finalement à 40% dans les statistiques du CAD. Soit dix points d'écart entre les prévisions du MAE et les chiffres définitifs établis par le CAD.

**Montants des allègements de dette réalisés par la France depuis 2001 (données du CAD)<sup>17</sup> :**

	2001	2002	2003	2004	2005
Annulations de dettes	516	1 438	2 599	1 455	2 803
<i>Dont IPPTE</i>	142	1 112	1 825	1 353	971
<i>APD totale</i>	4 687	5 821	6 420	6 820	8 093
En % de l'APD totale	11.0%	24.7%	40.5%	21,3%	34,6%
APD hors annulations de dettes	4 171	4 383	3 821	5 365	5 290

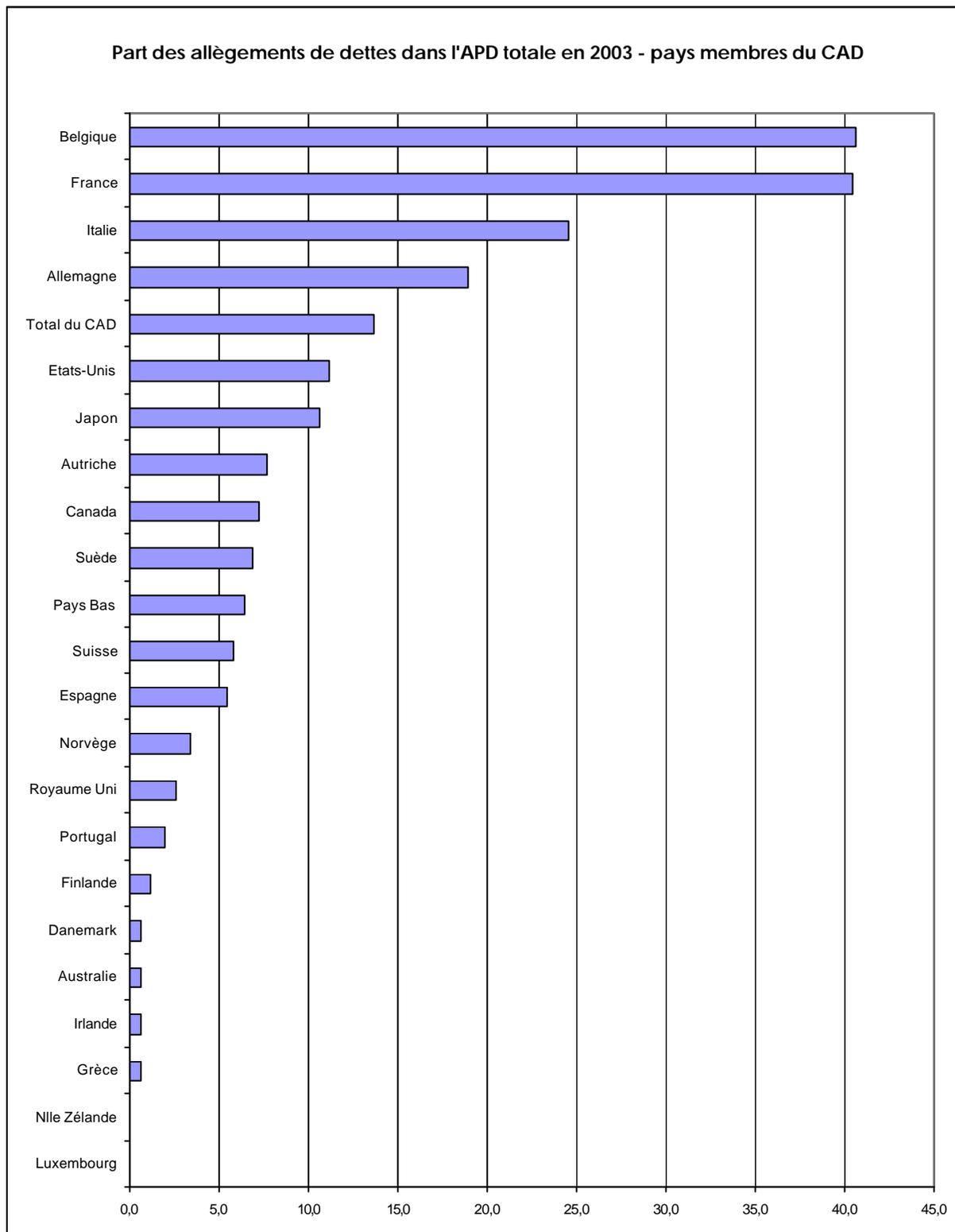
Sources : pour 2001-2004 : CAD OCDE, *Coopération pour le développement, Rapports 2004 et 2005, annexes statistiques, tableaux 14, 34 et 37* ; pour 2005 (estimations) : *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement, annexé au Projet de loi de finances pour 2006*.

**Le poids des allègements de dettes dans l'APD française est particulièrement élevé, en comparaison des autres principaux pays donateurs** <sup>18</sup> (voir graphique ci-après). Les annulations de dettes ne représentent en effet, en moyenne, que 13% de l'APD des pays du CAD en 2003 (et 7%, en 2004). La France est en effet **le premier contributeur de l'initiative pays pauvres très endettés (IPTE)**<sup>19</sup>, en raison de l'importance du stock de créances qu'elle détenait sur ces pays. Cette situation résulte d'une politique de prêts incontrôlée et de soutien aux exportations à travers l'assurance-crédit.

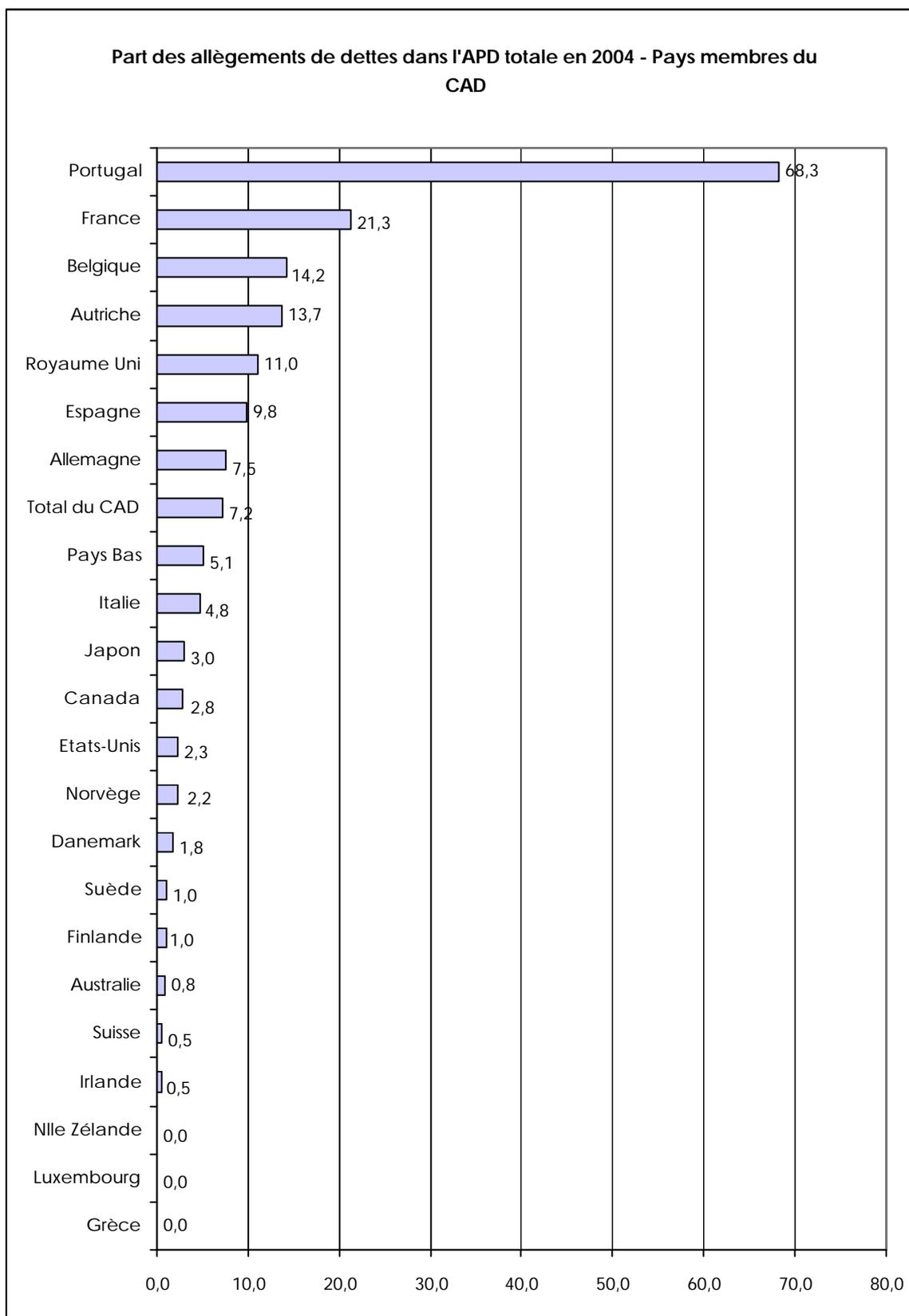
<sup>17</sup> Pour les modalités de comptabilisation des annulations de dettes au sein de l'APD, voir le Manuel pour la notification des réaménagements de dettes au moyen du questionnaire du CAD, disponible sur le site du CAD : <http://www.oecd.org/dataoecd/37/10/31723179.pdf>

<sup>18</sup> Statistiques du CAD / OCDE, base de données en ligne.

<sup>19</sup> Le montant de l'annulation de dettes des PPTTE est d'environ 12 milliards \$ pour la France (contre environ 5 milliards \$ pour les USA ou 2 milliards \$ pour le Royaume-Uni). D'après le Trésor, jusqu'à présent, l'effort de la France a été environ 4 fois supérieur à celui des USA et 2 fois à celui du Royaume-Uni. En 2003, les allègements de dette consentis par la France dans le cadre de cette initiative s'élèvent à 1 825 millions euro et représentent ainsi près du tiers (27.8%) de l'ensemble des allègements de dette liés aux PPTTE consentis par les pays membres du CAD en 2003. Cf. également MINEFI, *Aide publique au développement : la contribution de la France*, Août 2005 : « Deuxième créancier des pays du Tiers-Monde derrière le Japon, notre pays a ainsi consenti l'an dernier près de 2 milliards d'euro d'annulations de dettes dans le cadre de l'initiative Pays pauvres [...] ».



Sources : CAD, Coopération au développement, Rapport 2004.



Sources : CAD, Coopération au développement, Rapport 2005.

### 1.1.2. Un jeu d'écritures comptables

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<sup>20</sup>. Le problème se situe au niveau des modalités de leur comptabilisation au sein de l'APD, établies par les lignes directrices du CAD. Celles-ci conduisent à une nette surévaluation du transfert effectif des ressources dégagées pour le financement du développement.

Il est à préciser que la quasi totalité des annulations de dettes comptabilisées aujourd'hui dans l'APD porte sur des créances non APD, c'est-à-dire délivrées aux conditions du marché. En effet, le principal et les intérêts des dettes commerciales (prêts du Trésor, créances COFACE ...) sont comptabilisés dans l'APD au moment de leur annulation. En revanche, quand une dette APD (générée par des prêts concessionnels comptabilisés en APD au moment de leur délivrance) est annulée, seuls les intérêts annulés sont intégrés à l'APD dans la mesure où c'est le prêt lui-même qui a été considéré comme participant à l'effort APD. C'est notamment le cas des annulations de dette portées au titre des contrats de désendettement-développement (C2D)<sup>21</sup>. Les C2D sont en réalité du « refinancement par don », qui n'influe pas sur le niveau d'APD : le pays débiteur rembourse sa dette à la France (le montant est déduit de l'APD française) et ce même montant est ensuite reversé par la France au pays débiteur (et comptabilisé en APD). Il s'agit d'un jeu à sommes nulles.

**Lors des annulations de créances, c'est leur valeur nominale (ou faciale), ainsi que les intérêts échus et arriérés que ces pays auraient dû verser à la France, qui est notifiée au CAD, alors que, dans bien des cas, elles n'auraient jamais pu être remboursées par les pays débiteurs<sup>22</sup>.**

Concrètement, une annulation de dettes signifie qu'un pays ne remboursera pas le capital et les intérêts d'une créance sur la durée du prêt contracté, le plus souvent, trente ou quarante ans. En conséquence, si ces créances étaient valorisées sur des marchés financiers, leur valeur marchande -« réelle »- décroîtrait pour devenir inférieure à leur valeur faciale. Pourtant, **celle-ci est notifiée dans les statistiques d'APD du pays créancier en valeur nominale, au moment de l'application de l'accord du Club de Paris**. Ce qui veut dire que, même si l'annulation de ces grandes masses permet effectivement de réduire le poids de la dette des pays bénéficiaires (en grande partie impayable), elle contribue surtout à doper les statistiques d'APD au moment de l'application de l'accord et ne se traduit que très peu par de l'argent frais pour les pays créanciers bénéficiaires de l'accord. Ce que résume de la manière suivante le rapporteur spécial du Sénat sur les crédits APD, M. Charasse :

*« Ces annulations sont légitimes [...]. Mais elles posent plusieurs questions. Leur impact réel sur la réduction de la pauvreté est incertain [...] Leur évaluation paraît problématique : elle repose sur la valeur nominale des créances plutôt que sur leur valeur de marché, qui est très inférieure. La transparence des mécanismes d'annulation et d'information du Parlement sont encore perfectibles, malgré des progrès réels, souhaités par les deux Assemblées. Mais surtout, ces annulations gonflent notre APD. Or, une grande partie est constituée de créances commerciales de la Coface. Ces annulations relèvent aussi d'une logique d'assainissement comptable et ne sont finalement que la contrepartie de prêts octroyés, parfois sans discernement, dans le passé. Enfin le principe d'additionnalité qui doit prévaloir, n'est pas respecté en 2005 : l'aide hors annulation de dette, diminuerait d'un peu plus de 1% »<sup>23</sup>.*

<sup>20</sup> Cf. le site internet de la Plate-forme Dette & Développement : <http://www.dette2000.org/>

<sup>21</sup> Cf. Annexe 1 pour les modalités de comptabilisation des annulations de dettes dans l'APD.

<sup>22</sup> En effet, comme la plupart des pays créanciers, la France notifie ses allègements de dettes au CAD dès les engagements de remise de dettes pris (option 2 de comptabilisation selon le Manuel du CAD).

<sup>23</sup> Sénat, séance du 08/12/2004 (compte-rendu : <http://www.senat.fr/cra/s20041208/s20041208H5.html#toc7>). M. Pelletier, Président du groupe RDSE au Sénat (et Président du HCCI) était également intervenu dans le même sens : « En 2005, les annulations de dettes représenteront 30 % de l'APD. Hors allègements de dettes, celle-ci diminue de 62 millions d'euro. Plutôt que des ressources supplémentaires pour les pays, ces annulations constituent un effacement comptable de créances qui n'auraient jamais été payées. Elles sont en outre très peu lisibles, l'aide étant inscrite au budget de douze ministères différents. La France étant le premier contributeur de l'initiative « pays pauvres très endettés », la part des allègements de dettes dans l'A.P.D. française est particulièrement élevée. Je sais que l'annulation de la dette des pays les plus pauvres est une condition *sine qua non* à leur développement. Son inscription intégrale au titre de l'A.P.D. est beaucoup plus discutable, notamment pour les dettes Coface, comme l'indiquait déjà l'an dernier M. Charasse. En pratique, le Parlement ne contrôle que les 15 % d'annulations de dettes imputées sur des chapitres budgétaires. Il faut améliorer la transparence des annulations de dettes. Des parlementaires ne devraient-ils pas faire partie de la commission d'attribution de prêts Coface ? ».

Les institutions financières internationales établissent une première nuance dans l'estimation de la valeur de la dette, en calculant sa «soutenabilité» pour les pays débiteurs sur la base de sa **valeur actuelle nette (VAN)**<sup>24</sup>. Elle correspond au montant qu'il faudrait investir aujourd'hui, en tenant compte des intérêts accumulés au taux d'intérêt actuel, pour honorer toutes les échéances de l'emprunt.

**Pour évaluer le montant de ressources nouvelles dégagées pour les pays bénéficiaires des allègements sur toute la durée du prêt, il est nécessaire de partir de sa valeur actuelle nette et ensuite estimer le risque de non paiement qui lui est propre. En effet, un grand nombre de PPTE, à la fois très pauvres et tombés dans la spirale du surendettement, ne remboursaient qu'un faible pourcentage des échéances dues.** L'économiste Daniel Cohen va jusqu'à affirmer, dans ce cas précis, que «*le gros de la dette est une fiction qui ne correspond pas aux remboursements effectifs qui sont faits par ces pays*»<sup>25</sup>. La valeur marchande des créances «impayables», meilleur reflet de leur valeur «réelle», ne représente en moyenne, selon ses estimations, que 24% de leur valeur actuelle nette (VAN)<sup>26</sup>. Daniel Cohen estime donc que la grande majorité des annulations de dette des PPTE constitue un effacement comptable de créances impayables et recommande que **seuls 10% des sommes annulées soient notifiées comme APD**, les 90% restants devant être inscrits en pertes sur allègements. Ceci aurait le mérite de ne pas créer de distorsion dans la comptabilisation de l'APD et de limiter la tentation des donateurs à réduire les autres types d'aide qu'ils fournissent. Cette estimation n'est qu'une moyenne qui cache des disparités entre les pays débiteurs. Certains d'entre eux avaient un taux de remboursement supérieur aux autres. Ce qui signifie que, dans ce cas, les annulations de dettes génèrent bien des ressources supplémentaires pour le pays bénéficiaire<sup>27</sup>.

#### La valeur «réelle» des annulations de dette

L'estimation par Daniel Cohen de la valeur «réelle» des annulations de dette des PPTE (voir ci-dessus) est partagée par différentes institutions financières. **Le Trésor des Etats-Unis admet ainsi que la majeure partie des allègements de dette sur les PPTE porte sur de vieilles créances impayables, donc sans valeur**<sup>28</sup>. Par conséquent, «*le gouvernement des Etats-Unis – qui est chargé par le Congrès d'estimer la valeur actualisée de son portefeuille de prêts – applique une décote de 92%*», sur les créances des PPTE<sup>29</sup>.

Le FMI lui-même reconnaît que les annulations de créances sont très loin de se traduire par des ressources additionnelles pour les pays bénéficiaires : «*les allègements de dettes [au bénéfice des pays ne remboursant pas l'intégralité du service de leur dette, ce qui était le cas pour la majorité des PPTE pendant des années] seraient très largement un assainissement comptable de prêts non performants*»<sup>30</sup>. D'ailleurs, le service de la dette (ce que les pays remboursent : capital + intérêts) des pays qui bénéficient de ces allègements n'évolue que très modérément à la baisse. Or, en termes de financement du développement, l'indicateur pertinent est bien l'évolution du service de la dette.

La notification en APD de l'intégralité de la valeur faciale de la dette annulée contrevient aux principes adoptés par le CAD lui-même. Celui-ci établit «*qu'une annulation de dette est considérée comme une remise de dette entrant dans l'APD dès lors qu'elle est motivée par des considérations de développement, contrairement à un abandon unilatéral de créances pour seul motif comptable, qui n'a pas à être inclus dans les notifications du CAD*»<sup>31</sup>. Selon ce principe et les estimations de la valeur «réelle» des créances, on peut donc considérer que **90% des allègements de dette consentis dans le cadre de l'initiative PPTE correspondent en fait à un abandon de créances pour seul motif comptable**

<sup>24</sup> Valeur actuelle nette (VAN): valeur actuelle des flux de remboursements futurs espérés, actualisées au taux d'intérêt auquel la dette a été contractée.

<sup>25</sup> Daniel Cohen, *La dette amère des pays pauvres*, Le Monde, 13 mars 2001.

<sup>26</sup> Daniel COHEN, OECD Development Centre, Technical paper n°166, *The HIPC Initiative: true and false promises* <http://www.oecd.org/dataoecd/37/62/1922738.pdf>. Daniel Cohen prend comme indicateur l'estimation de leur « Valeur de marché » (valeur d'échange sur le marché de la dette, qui intègre le risque de non paiement: arriérés, rééchelonnements et refinancements « contraints » de différentes natures) pour évaluer la valeur «réelle» de ces dettes. Un titre subit en effet une décote sur un marché financier lorsque sa valeur de marché est inférieure à sa valeur actuelle nette, ce qui est très fréquemment le cas des PPTE, compte tenu du volume de leurs créances impayables.

<sup>27</sup> De même, les années 2005 et 2006 seront marquées par les poids des annulations de dette de l'Irak et du Nigéria. Dans ce cas, les annulations de dette ont un coup supérieur pour l'Etat, car il est probable que ces pays producteurs de pétrole avaient un meilleur taux de remboursement. La question est alors de savoir si les ressources publiques affectées au financement de ces annulations ne l'ont pas été au détriment de crédits budgétaires qui auraient pu être affectés aux dépenses de don d'APD dans les pays les plus pauvres.

<sup>28</sup> US General Accounting Office, *Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*, Juin 2000.

<sup>29</sup> CNUCED, Rapport 2004, « Le développement économique en Afrique. Endettement viable : oasis ou mirage ? ».

<sup>30</sup> Robert Powell, IMF working paper, *Debt Relief, Additionality and Aid Allocation in Low Income Countries*, septembre 2003, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03175.pdf>

<sup>31</sup> CAD OCDE, 2000, *Manuel pour la notification des réaménagements de dette au moyen du questionnaire de CAD*, annexe I.

**indûment comptabilisé dans l'APD.** La Norvège, va même plus loin, en excluant, purement et simplement, les annulations de dettes de ses statistiques d'APD bilatérale<sup>32</sup>.

Le montant des allègements de dettes étant particulièrement élevé dans l'APD française, le décalage entre la valeur nominale -qui est comptabilisée dans l'APD- et la valeur réelle des créances annulées n'en est que plus problématique. **En appliquant une telle décote, le montant des annulations de dettes notifiable dans l'APD de la France, en 2003, s'élèverait à 260 millions d'euro, contre 2 599 millions d'euro notifiés dans l'APD officielle. Ce qui veut dire que l'APD française, en 2003, ne s'élèverait plus qu'à 4 081 millions d'euro, soit 0.26% du RNB de la France.**

(montants en millions d'euro)	2 001	2 002	2 003	2004	2005 *
APD Officielle	4 687	5 821	6 420	6 820	8 093
Montant de la perte sur allègements de dette (90%)	464	1 294	2 339	1 310	2 523
APD avec décote des allègements de dette	4 223	4 527	4 081	5 511	5 570
<b>APD avec décote des allègements de dettes en % du RNB</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,33%</b>

\* Estimations

#### 2005-2006 : la dette irakienne fait exploser les statistiques de l'APD

En novembre 2004, les principaux pays créanciers réunis au sein du Club de Paris se sont mis d'accord pour annuler 80% de la dette irakienne<sup>33</sup> qu'ils détiennent, soit environ 30 milliards de dollars. En une journée, les pays riches ont annulé davantage que ce qu'ils ont accordé à l'ensemble du continent africain en plus de dix ans. Comme toutes les annulations de dettes, à l'exception des créances militaires, celle-ci sera comptabilisée au sein de l'APD. Ce qui veut dire que l'APD des pays riches va fortement augmenter en 2005-2007, sous le simple effet de la comptabilisation de l'annulation de la dette irakienne. Il est fort risqué, dans ce contexte, que les autres types de dépenses d'APD (dons pour la lutte contre la pauvreté,...) et pour les autres pays (Afrique,...) en pâtissent, même si, officiellement, l'APD sera en forte augmentation. Cette comptabilisation au sein de l'APD d'une annulation qui ne répond qu'à des intérêts géostratégiques est d'autant plus arbitraire que la grande majorité de la dette irakienne est constituée de créances générées par les agences d'assurance-crédits à l'exportation (COFACE,...), qui ont servi à financer les exportations des entreprises des pays donateurs vers l'Irak de Saddam Hussein, notamment de biens à usage dual<sup>34</sup>. La comptabilisation dans l'APD d'une annulation de dettes commerciales concédée à un pays producteur de pétrole, au même titre que des programmes de lutte contre la pauvreté est, pour le moins, discutable.

Une première tranche (30% de la dette irakienne détenue par le Club de Paris a été annulée au 1<sup>er</sup> janvier 2005) correspondrait à 10 milliards de dollars d'APD. Une seconde tranche, soumise à l'approbation d'un programme du FMI, attendue d'ici fin 2005, correspondrait à 6 milliards de dollars d'APD supplémentaire. **L'APD générée par l'annulation de la dette irakienne pourrait s'élever à 16 milliards de dollars en 2005<sup>35</sup>. Ce gonflement de l'APD des pays créanciers de l'Irak pourrait être considérable : une augmentation de 21%, en moyenne, pour l'ensemble des pays du CAD et pour l'APD des USA, de 45% pour l'APD japonaise, de 29% pour l'APD allemande ou de 13% pour l'APD britannique. L'APD italienne augmenterait même de 66% et l'APD autrichienne de 142%.**

Selon certaines estimations du CAD, pour la France, l'annulation de la dette irakienne en 2005 pourrait représenter l'équivalent de 11% du montant de son APD officielle de 2004. La France, depuis, a décidé de plafonner à 0,03% de son RNB, la prise en compte de l'annulation de la dette de l'Irak dans son APD (en 2005 et 2006). Ce ratio explique une grande partie de l'augmentation de l'APD française en 2005.

(..)

<sup>32</sup> CIDSE Shadow Report on European Progress towards MDG 8, April 2005, p. 11.

<sup>33</sup> En trois tranches: une annulation immédiate de 30% du stock de la dette, puis 30% supplémentaires après signature d'un programme avec le FMI et enfin 20% lors de la dernière revue du plan avec le FMI, 3 ans après.

<sup>34</sup> Si le CAD n'autorise pas la comptabilisation dans l'APD des annulations de créances militaires, il est par contre très difficile de distinguer les exportations de biens à usage purement civil de ceux à usage dual (matériel civil pouvant être utilisé à des fins militaires).

<sup>35</sup> Revue de presse du 11 avril 2005, PAC/COM/NEWS(2005)12

**2005-2006 : la dette irakienne fait exploser les statistiques de l'APD  
(suite)**

(...) L'annulation d'environ 60% de la dette du Nigeria accordée le 20 octobre 2005 par le Club de Paris<sup>36</sup> aura également un impact important sur les chiffres de l'APD française pour 2005 et 2006. Selon la Direction générale du Trésor et des politiques économiques, en 2005, l'annulation de la dette de l'Irak et du Nigéria représenteront respectivement 510 millions € et 1 100 millions €, au sein de l'APD française en 2005. Ces sommes sont considérables car, au moins dans le cas de l'Irak, et contrairement à la plupart des PPT, ces pays remboursaient une part importante de leur dette. Ce qui veut dire que cette annulation a un coût important pour les finances publiques françaises. Cet argent aurait été plus légitimement utilisé pour dégager une forte augmentation des crédits budgétaires pour des opérations de don dans les pays les plus pauvres, dans les projets de loi de finances 2005 et 2006.

▪ **L'opacité des allègements de dettes :**

En outre, les allègements sont très peu lisibles. Les données disponibles ne permettent pas d'identifier clairement l'affectation des fonds dégagés par ces allègements (par pays, secteur) ainsi que le détail de la nature des créances annulées. Cette importance des annulations de dettes dans l'APD française fausse par conséquent toute l'évaluation de sa ventilation sectorielle et de sa destination géographique. *« La comptabilisation des sommes annulées répond à des mécanismes complexes et est largement soustraite au contrôle parlementaire, dans la mesure où la majeure partie des créances annulées est portée sur les découverts du Trésor ou de la Coface »*<sup>37</sup>. Preuve en est l'écart entre les chiffres dont disposent les parlementaires (annulations de dettes estimées à 1,84 milliard d'euro en 2003 selon le « jaune » annexé au PLF 2005)<sup>38</sup> et ceux présentés à l'OCDE (2,6 milliards d'annulations de dettes finalement comptabilisés au titre de l'APD pour l'année 2003). Ce qui veut dire que, même sur les données consolidées des annulations de dettes (en 2003), les chiffres présentés dans les documents budgétaires diffèrent sensiblement de ceux du CAD<sup>39</sup>. En pratique, **la Représentation nationale n'a de réel contrôle que sur les 15% d'annulations de dettes imputées sur des chapitres budgétaires.**<sup>40</sup>

Les données disponibles ne permettent pas d'identifier clairement l'affectation des fonds dégagés par ces allègements ni le détail de la nature des créances annulées. De même, les services de la dette payés par les pays débiteurs avant les plans d'allègements ne sont pas connus. Or, sans ces données, il est impossible d'évaluer l'impact réel des allègements de dettes sur le financement du développement même si, pour certains pays qui avaient un bon taux de remboursement, les annulations de dettes génèrent des ressources nouvelles sans doute supérieures aux estimations de Daniel Cohen.

<sup>36</sup> Le Nigéria s'est vu accorder une annulation de 60% de sa dette détenue par les membres du Club de Paris, en deux phases. Selon le rapporteur Henri Emmanuelli (*Rapport sur le projet de loi de finances pour 2006*, pg. 26), l'intégralité de cette dette est constituée de créances générées par l'assurance-crédit à l'exportation. Les créances de la France à l'égard du Nigéria représentent environ 6 milliards de dollars. Cette annulation devrait donc porter sur plus de 3 milliards de dollars de créances.

<sup>37</sup> M. Charasse, Rapport sur le PLF 2004, Sénat.

<sup>38</sup> Chiffre cité dans le rapport du rapporteur spécial du Sénat, Michel Charasse sur l'aide au développement dans le PLF 2005.

<sup>39</sup> Le « Jaune » du PLF 2005, sur les crédits d'APD, indique que l'APD française est constituée de 30% d'annulations de dettes, en 2003, alors que les statistiques du CAD indiquent que ce ratio s'élève à 40%.

<sup>40</sup> Le recensement des annulations des créances du Trésor s'effectue par des « transports aux découverts du Trésor » qui ne figurent pas en loi de finances initiale. Enfin, les **annulations des créances commerciales COFACE, qui représentent 50% du coût des annulations de dettes en 2005** selon le « jaune » du PLF 2005, n'ont qu'un impact indirect sur le budget de l'Etat mais sont comptabilisées dans l'APD globale. L'Etat dispose d'un compte à la COFACE sur lequel celle-ci impute les recettes et dépenses qu'elle effectue pour le compte de l'Etat dans le cadre d'opérations d'assurance crédit de créances commerciales à moyen terme garanties par l'Etat. Ce compte n'entre pas dans le budget de l'Etat mais il a des conséquences indirectes sur lui : les rééchelonnements ou annulations de créances COFACE entraînent une baisse de la capacité de prélèvement de l'Etat sur ce compte auprès de la COFACE jusqu'à nécessiter un abondement du compte, le cas échéant. Le coût budgétaire de ces opérations sur le compte COFACE est ainsi étalé dans le temps et déconnecté des événements financiers à l'origine de son appauvrissement.

### 1.1.3. Une comptabilisation des annulations de la dette générée par les crédits à l'exportation contestable sur le principe :

Au-delà d'une analyse visant à évaluer les flux financiers réels dégagés par les annulations de dette, la question se pose de la légitimité même de certains types de dettes, qui se retrouvent comptabilisées dans l'APD au moment de leur annulation. Ce problème est particulièrement aigu pour les dettes générées par les **agences de crédits à l'exportation, la COFACE en France. L'annulation de la dette générée par la COFACE représente 79% du coût prévisionnel des allègements de dettes pour 2006**<sup>41</sup>.

Montant des annulations de dettes COFACE déclarés en APD

En millions d'euro	2002	2003	2004	2005 *	2006 *
Annulations de créances COFACE	513	708,79	554.12	1509.77	<b>1 600.57</b>
En % du total des annulations de dettes	35.88%	34.55%	38.45%	60.05%	<b>79.11%</b>

\* Prévisions.

Sources : pour 2002 : rencontre OSI / Minefi (bureau du Trésor) du 18 mars 2004 ; pour 2003-2006 : Minefi, dans Rapport à l'Assemblée nationale<sup>42</sup>.

#### 1.1.3.1. Le transfert des risques privés des entreprises exportatrices françaises vers l'Etat du Sud :

La COFACE est l'agence française d'assurance-crédit à l'exportation<sup>43</sup>. Elle a pour objectif de soutenir les exportations et investissements à l'étranger des entreprises françaises, en particulier sur les marchés risqués, ce qui est le cas de nombreux pays du Sud<sup>44</sup>. En contre partie d'une prime versée à la COFACE, l'entreprise est assurée d'obtenir les revenus prévus par son activité. Si l'entreprise exportatrice subit un « sinistre » (défaut de paiement de l'importateur,...), elle est remboursée par la COFACE. Le risque privé est donc transféré au secteur public<sup>45</sup>. En effet, la Coface, qui indemnise l'exportateur en cas de sinistre, demande généralement à l'Etat importateur (du Sud) une « contre-garantie souveraine » : en cas de sinistre, l'Etat du Sud doit rembourser à la COFACE les sommes versées à l'exportateur français. **Avec le mécanisme de contre-garantie souveraine, la COFACE impose ainsi à l'Etat du Sud de couvrir le risque pris par l'exportateur français.** L'Etat du Sud est souvent dans l'incapacité de payer, ce qui augmente alors sa dette publique envers la France. Le bénéficiaire de toute l'opération est l'entreprise exportatrice française, qui voit sa prise de risque limitée à 5-10%, quelle que soit la viabilité de l'investissement initial, à l'encontre de toute rationalité économique. Comme le résume le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale sur les crédits APD, Henri Emmanuelli, « *par une politique systématique de soutien à l'exportation et à l'investissement des entreprises françaises dans certains PED, l'Etat a alourdi la dette publique des pays destinataires de ces investissements, via le mécanisme de contre-garantie souveraine. Ce type de dettes n'a que très peu servi le développement des pays du Sud mais plutôt les intérêts de certaines entreprises françaises, qui ont ainsi pu exporter et investir de manière induue. La comptabilisation dans l'APD de ce type d'annulations de dettes est très discutable* »<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> 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 2005, annexe n°3, Affaires étrangères, coopération et développement – Rapporteur spécial : Henri Emmanuelli, p. 27. Henri Emmanuelli note que « *d'importance des annulations de dettes nigérianes et irakiennes a également pour conséquence d'amplifier encore la prépondérance des annulations Coface au sein des annulations de dettes* ».

<sup>42</sup> Op. cit., p. 27.

<sup>43</sup> La Compagnie Française d'Assurance du Commerce Extérieur (COFACE) garantit, au nom de l'Etat, les exportations françaises. Pour plus d'information, voir le site web de la Plate-forme française pour la réforme de la COFACE et des aides aux exportations : [http://www.amisdelaterre.org/rubrique.php?id\\_rubrique=22](http://www.amisdelaterre.org/rubrique.php?id_rubrique=22).

<sup>44</sup> La Coface est aujourd'hui privée mais dans le cadre des garanties moyen-long terme, elle agit pour le compte de l'Etat.

<sup>45</sup> Cf. Amis de la Terre et Both ENDS, *Quand les risques privés des entreprises se transforment en une dette publique pour les pays du Sud*, décembre 2004.

<sup>46</sup> 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 2005, annexe n°3, Affaires étrangères, coopération et développement – Rapporteur spécial : Henri Emmanuelli, p.37. Dans son rapport sur le projet de loi de finances 2005, le rapporteur spécial du Sénat, M. Charasse, fait également part de ses préoccupations sur ce sujet (p.10) : « *Certains observateurs remettent également en question la légitimité de certaines créances irrécouvrables, qui correspondent à d'anciens prêts octroyés de façon incontrôlée, davantage pour servir des intérêts géostratégiques et économiques que pour contribuer au développement des pays débiteurs. L'inscription en APD des annulations correspondantes est dans ces conditions jugée très discutable, comme en témoigne la part importante des créances commerciales garanties par la Coface, au titre de l'assurance crédit des exportateurs nationaux, dans les allègements de dettes* ».

### 1.1.3.2. Une politique opaque de soutien aux entreprises françaises qui nourrit la dette publique des Etats du Sud :

Au nom du secret commercial, la COFACE refuse de transmettre des données sur la nature des créances annulées (montants, types de contrat, entreprises bénéficiaires ...), alors que, *in fine*, cela concerne les finances publiques et, en particulier, la politique française d'aide publique au développement. En France, ces dettes ont pour origine la politique de soutien massif à l'exportation conduite dans les années quatre-vingt sans que la solvabilité des acheteurs n'ait été suffisamment vérifiée. Ceci s'est traduit par un nombre important de sinistres. **Ce type de dettes résulte donc d'une politique publique de promotion des exportations, dont la logique est clairement distincte de l'aide au développement : ces créances n'ont que très peu servi le développement des pays du Sud mais plutôt les intérêts de certaines entreprises françaises, qui ont pu ainsi exporter et investir de manière indue.**

La transparence sur le montant de ce type d'annulations de dettes est d'ailleurs limitée. Les données transmises par les Etats membres du CAD, selon les directives en vigueur, ne permettent pas de distinguer précisément le montant des annulations des dettes générées par les agences d'assurance-crédit à l'exportation. Dans le cas de la dette irakienne, très largement constituée de ce type de créances, dont une partie de biens à usage dual, la France s'est même opposée à l'identification du montant de cette annulation de dette dans les statistiques générales de l'APD de 2005 et 2006<sup>47</sup>.

#### Mobilisations des ONG et des parlementaires en faveur d'un audit des créances françaises

L'opacité qui règne en matière d'annulations de dettes (nature des créances annulées, modalités d'imputation dans les statistiques d'APD) est devenue une question de plus en plus aiguë, au fur et à mesure de la montée en puissance de ces annulations au sein de l'APD française. Plusieurs ONG françaises se sont mobilisées au cours de ces dernières années pour dénoncer cette opacité et réclamer davantage de transparence<sup>48</sup>. Elles estiment que la Représentation nationale et les citoyens devraient disposer d'outils leur garantissant une lisibilité des annulations de dettes comptabilisées dans l'APD française. Outre l'exclusion de l'annulation des créances COFACE du périmètre de l'APD, les ONG demandent en particulier la constitution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'un audit complet des créances de la France sur les pays du Sud.

Plusieurs parlementaires ont été sensibles à ces arguments et ont, à leur tour, élaboré des propositions pour améliorer la transparence des annulations de dettes. Les rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les crédits d'APD, MM. Emmanuelli et Charasse, ont mis en exergue la question de l'opacité des annulations de dettes dans leurs rapports sur les projets de lois de finances 2005 et 2006, tout comme plusieurs parlementaires dans leurs questions au gouvernement. Enfin, deux propositions de résolution ont été présentées à l'Assemblée nationale au cours du premier semestre 2005 en vue de créer des commissions d'enquête parlementaires sur ce sujet. Une première résolution présentée par M. Jean-Paul Bacquet, Mme Paulette Guinchard-Kunstler et M. Jean-Claude Viollet porte sur la création d'une commission d'enquête « sur les activités de la Coface pour le compte de l'Etat et leur lien avec l'évolution de l'APD »<sup>49</sup>. Cette proposition n'a pas été acceptée par la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Une seconde résolution, qui porte sur « la création d'une commission d'enquête sur l'état de la dette des PED à l'égard de la France, sur les conséquences pour le développement de ces pays, sur les perspectives d'annulation de la dette », a également été rejetée<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Dans une note adressée au secrétariat du CAD [DCD/DAC(2005)25], la délégation française indique qu'elle s'oppose à la proposition du secrétariat du CAD de faire apparaître le montant des annulations de la dette irakienne au sein des statistiques de l'APD de 2005 et 2006. Par ailleurs, si la comptabilisation de dettes militaires est théoriquement prohibée par le CAD, l'absence totale de transparence sur les dettes COFACE ne permet toutefois pas d'ôter la suspicion quant à la comptabilisation des dettes générées par un soutien massif aux équipements à usage dual (avions, radars...).

<sup>48</sup> Pour le détail des analyses et propositions des ONG, voir : Coordination SUD/Plate-forme Dette & Développement *PLF 2005: une APD dopée par les allègements de dettes*, octobre 2004 (lien : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/PLF\\_2005-Fiche\\_allègements\\_de\\_dette\\_4.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/PLF_2005-Fiche_allègements_de_dette_4.pdf)) et Les Amis de la Terre : *Campagne à destination des parlementaires français sur la politique de soutien aux exportations*, novembre 2004 (lien : [http://www.amisdelaterre.org/article.php?id\\_article=1188](http://www.amisdelaterre.org/article.php?id_article=1188)). Plusieurs plates-formes d'ONG travaillant sur le financement du développement (Coordination SUD, Plate-forme pour la réforme de la COFACE, Plate-forme Dette & Développement, Réseau pour la réforme des IFI, Agir ici) ont lancé, en 2005, une campagne conjointe intitulée « Assez de promesses, annulons la dette! », dont une présentation est disponible sur le site suivant : [http://www.agirici.org/HTML/ACTIONS/ACTIONS\\_CAMP\\_VOIR.php?idCampagne=66](http://www.agirici.org/HTML/ACTIONS/ACTIONS_CAMP_VOIR.php?idCampagne=66).

<sup>49</sup> Résolution disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion2221.asp>. Les députés indiquent dans l'exposé de leurs motifs que « parce que les politiques publiques de promotion des exportations françaises, d'une part, et de coopération au développement, d'autre part, répondent à deux logiques distinctes, il serait pour le moins surprenant, voire cynique, de comptabiliser les dettes « cofacées », résultant d'une politique de promotion des exportations, au titre de l'APD. L'opacité constatée dans la gestion des garanties Coface pour le compte de l'Etat empêche de pouvoir conclure à l'existence ou non d'un lien entre annulation des créances Coface et gestion de la politique d'aide au développement de notre pays ».

<sup>50</sup> Résolution déposée par M. Hage, lien : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion2405.asp>.

### 1.1.3.3. La nécessaire exclusion des annulations de créances COFACE des statistiques de l'APD française :

Une comptabilisation au sein de l'APD française de l'annulation de ce type de créances n'est, en aucune manière, justifiable.

**Le président du CAD reconnaît d'ailleurs que l'impact de ces annulations en termes de financement du développement est très limité lorsque le débiteur ne remboursait pas cette dette :** « *dans ce cas, le pays créancier ayant déposé une réclamation de créance comme transaction d'assurance interne, devient le détenteur légal de la réclamation de créance contre le pays débiteur. Leur décision collective d'annuler tout ou partie de cette dette, au sein du Club de Paris, est une décision de ne pas poursuivre ces réclamations, non pas un transfert de ressources financières* »<sup>51</sup>. Et le président du CAD de rajouter **qu'une comptabilisation en APD à hauteur de la valeur faciale des crédits à l'exportation irrécouvrables est donc très discutable.**

Certains pays membres du CAD ont demandé d'eux-mêmes à appliquer une décote dans le calcul de l'annulation de ce type de dettes au sein de l'APD. Mais le problème de fond de leur comptabilisation au sein de l'APD demeure, car ce type de créances a été contracté pour promouvoir les exportations des pays riches, non pour le développement des pays du Sud.

#### **PROPOSITIONS sur les annulations de dettes (résumé)**

##### **1. Revoir les règles de comptabilisation des annulations de dettes dans l'APD**

- *La France devrait établir une méthodologie précise pour évaluer la valeur « réelle » des dettes annulées et publier des statistiques d'APD prenant en compte leur décote. Selon les estimations actuelles cela reviendrait à ne comptabiliser que 10% des annulations de dettes des PPT. Cette méthodologie devrait ensuite être présentée comme base de travail pour la révision des lignes directrices du CAD sur la comptabilisation des annulations de dettes.*
- *La France devrait prôner, au sein du CAD, une exclusion des statistiques de l'APD des annulations des créances générées par les agences d'assurance-crédit à l'exportation.*

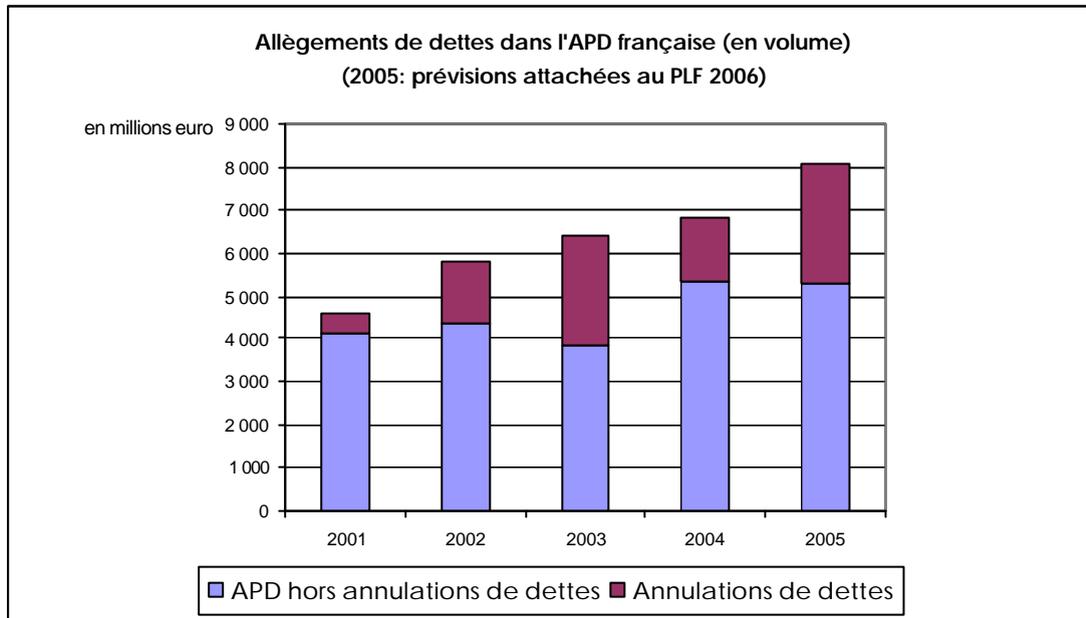
##### **2. Améliorer la transparence sur les créances annulées**

- *La France devrait établir des données détaillées sur l'évolution des remboursements de dettes des pays débiteurs, avant et après les allègements de dettes, pour donner une vision précise de leur impact par pays.*
- *La transparence devrait être établie sur la nature des prêts ayant généré la dette aujourd'hui annulée. La transparence doit être faite devant le Parlement sur les opérations garanties par la COFACE et ayant produit une dette publique.*
- *Dans un premier temps, une commission d'enquête parlementaire devrait établir un audit complet des créances de la France sur les pays du Sud.*

<sup>51</sup> Richard Garey, *Real or phantom aid?*, DAC News, April-May 2005.

## 1.2. Une APD hors allègements de dettes gonflée par les artifices comptables

Selon les prévisions fournies pour le projet de loi de finances 2005, l'APD hors allègements de dettes augmenterait malgré tout d'environ 1 milliard d'euro, de 2001 à 2005. Cependant, les chiffres de 2005 ne sont toujours pas consolidés et, comme les années précédentes, ces estimations diffèrent sensiblement des statistiques du CAD. Le montant des annulations de dettes est en effet sous-évalué dans les documents budgétaires français.



Les derniers chiffres disponibles auprès du CAD indiquent que l'APD hors allègements de dettes a effectivement augmenté de 2001 à 2004 (+ 29%). Elle aurait cependant diminué de 2% en 2005, selon les estimations du PLF 2006. En outre, ces chiffres mettent en évidence une diminution de l'APD hors allègements de dettes de 8% de 2001 à 2003<sup>52</sup>.

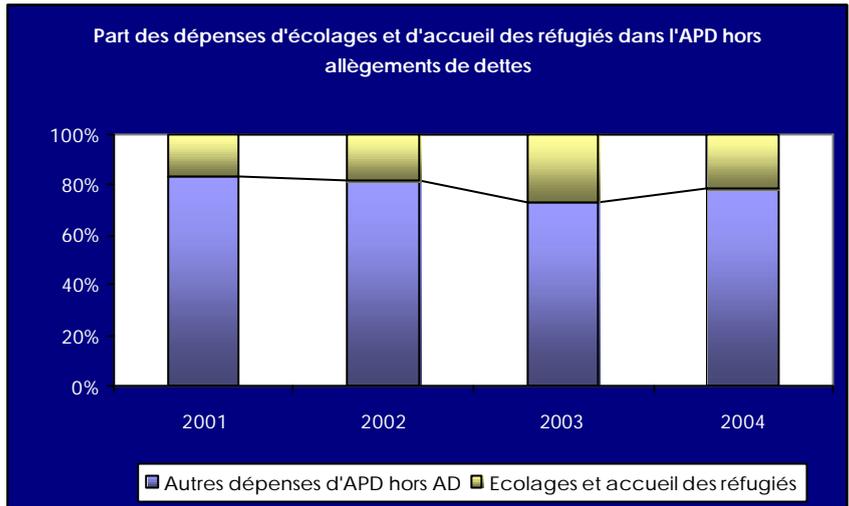
L'évolution de la composition de cette APD hors allègements de dettes n'est pas non plus sans poser de problèmes. Elle a été marquée, ces dernières années, par le gonflement d'agrégats statistiques, évalués *ex post*, qui n'apportent pas de ressources nouvelles pour le développement, au premier rang desquels figurent « l'écolage » et « l'accueil des réfugiés »<sup>53</sup>. Ces deux agrégats ont augmenté respectivement de 62% et 93% entre 2001 et 2004 (+364% et +412% depuis 1993). Ce qui veut dire que, sur cette période, l'accroissement de l'APD hors allègements de dettes s'explique en grande partie par la progression de ces deux agrégats (+490 millions d'euro).

Le Royaume-Uni et le Luxembourg n'intègrent d'ailleurs pas ces deux agrégats, l'écolage et « l'accueil des réfugiés », dans le calcul de leur APD<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Cf. tableau en introduction du paragraphe 1.1 : l'APD hors allègements de dettes est passée de 4 115 millions d'euro en 2001 à 4 383 millions d'euro en 2002 (+7%) puis 3 821 millions d'euro en 2003 (-13%). Entre 2001 et 2003, l'APD hors allègements de dette a donc diminué de 7%. Pourtant, la France avait pris l'engagement d'assurer « l'additionnalité des allègements de dettes au titre de PPTE », dès le CICID de février 2002, réaffirmé au Sommet mondial sur le financement de Monterrey (mars 2002), dont la déclaration finale indiquait que l'IPPTE « devrait être totalement financée par des ressources additionnelles » pour « s'assurer que les ressources fournies par les allègements de dettes ne détournent pas les ressources d'APD existantes pour les pays en développement ».

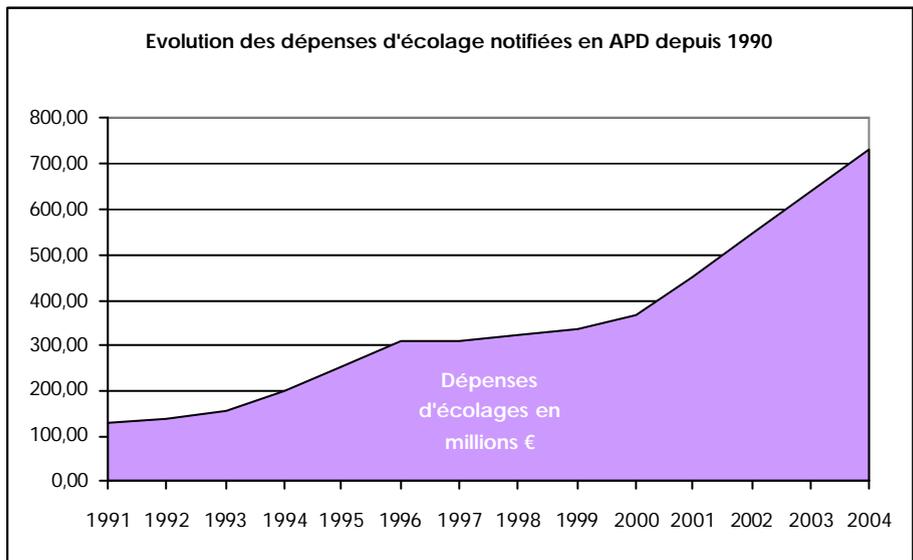
<sup>53</sup> Cette analyse porte sur le montant global de l'APD officielle hors allègements de dettes. Ce qui n'exclut pas le redéploiement de crédits au profit de certaines lignes budgétaires, qui ont connu une augmentation conséquente, comme les contributions au Fond européen de développement (FED) ou au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (Cf. paragraphe 3.4).

<sup>54</sup> Examen sur la notification au titre de l'APD des coûts des réfugiés dans les pays donateurs, rapport préparé par M. Gérard Perroulaz et Mlle Vanessa Peat, Institut universitaire d'études de développement (Genève), CAD/OCDE, octobre 2000.



### 1.2.1. La croissance considérable de « l'écolage »

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 augmenté de 279 millions € depuis 2001, pour s'établir à 730 millions € dans les chiffres indiqués pour 2004.**



Source : Trésor - bureau F3, dans *Les notes du jeudi, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, DGCID, MAE, numéro 22, janvier 2005* ; pour 2004 : Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2006.

## Montant des dépenses imputées aux étudiants étrangers

Montant en millions d'euro	2000	2001	2002	2003	2004	2005 *
Coût imputé aux étudiants étrangers	365	451	547	640	730	740

Sources : de 2001 à 2003 : Trésor – bureau F3, dans *Les notes du jeudi, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, DGCID, MAE, numéro 22, janvier 2005* ; 2004 : Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2006.

\* Pour 2005 : estimations.

Cette augmentation comptable résulte en grande partie de la progression de la part des étudiants issus des PED parmi les étudiants étrangers<sup>55</sup>. **L'importance de cet agrégat statistique dans l'APD française est d'autant plus problématique que très peu de pays comptabilisent l'écolage dans leur APD.** Parmi eux, la France et l'Allemagne représentent à elles seules 90% des dépenses d'écolage notifiées par les membres du CAD en 2004<sup>56</sup>.

Les directives du CAD qui permettent de notifier en APD les dépenses d'écolage précisent que seul peut être comptabilisé le coût imputé aux étudiants issus de pays en développement venus poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement puis retournant dans leur pays, à la condition que « *la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement* »<sup>57</sup>. Or l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers, en partie à l'origine de la hausse de l'écolage, résulte d'une politique assumée d'influence et de rayonnement culturel de la France et non pas d'une politique de coopération au développement. Cette stratégie s'inscrit clairement dans une des trois priorités affichées de la Direction générale à la coopération internationale et au développement du ministère des Affaires étrangères (DGCID) : « *accroître l'attractivité du territoire pour les étudiants et chercheurs* ». Dans son document d'orientation, la DGCID indique clairement que son objectif est de faire de la France le premier pays d'accueil en Europe des étudiants étrangers, pour positionner la France dans la « *société mondiale de la connaissance* ». « *Il en va de nos intérêts. La participation à l'économie de la connaissance constitue, plus que jamais, un facteur décisif du dynamisme et de l'influence d'un pays. C'est la raison pour laquelle l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers est une composante essentielle de la politique d'attractivité du territoire que le gouvernement français a mise en place à partir de 2003* »<sup>58</sup>. Cette politique d'accueil des étudiants étrangers en France est nécessaire, mais ne justifie aucunement la notification systématique de ce type de dépenses dans les statistiques de l'APD.

Aucune garantie n'est apportée sur le respect de la directive du CAD concernant les critères de comptabilisation des étudiants. Comme l'indique le CAD dans son examen de l'APD française, « *en l'absence d'informations détaillées sur le sujet, il est difficile de juger si la notification se fait conformément aux directives en termes de sélection des étudiants et des programmes d'études* »<sup>59</sup>. Rien n'indique, en effet, que la France ne notifie pas les coûts imputés à l'ensemble des étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays d'origine et quelles que soient les disciplines étudiées, ou même le coût d'étudiants immigrés, qui étaient déjà présents sur le sol français avant leurs études supérieures. Une récente note confidentielle remise en novembre 2004 au Ministre de l'éducation par Josy Reiffers, ancien directeur adjoint du cabinet de Luc Ferry, vient corroborer cette dernière hypothèse. Cette note indique que sur les 240 000 étudiants recensés comme étrangers (dont une partie n'est pas originaire des PED), 50 000 sont en réalité des bacheliers issus de l'immigration, qui

<sup>55</sup> Henri Emmanuelli, Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2005, p. 30 : « si la forte hausse de 2001 a été engendrée par celle du coût des personnels, celle de 2002 suit l'effet des coûts conjugués des personnels et de fonctionnement, alors que pour 2003 c'est essentiellement le glissement des nationalités des étudiants pris en charge vers les pays en développement, tendance qui s'est fortement accentuée ces dernières années. »

<sup>56</sup> L'Allemagne, l'Autriche et le Canada.

<sup>57</sup> CAD OCDE, *Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD* : « *Les coûts indirects peuvent être comptabilisés dans l'APD [...] à condition que la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement, c'est-à-dire, au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d'APD participent de manière adéquate à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation d'étudiants originaires des pays bénéficiaires de l'aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers. Cette participation des responsables de l'APD doit se manifester sur des aspects tels que : la définition des disciplines et niveaux d'enseignement ; l'évaluation des compétences ou des qualifications particulières dont les bénéficiaires de l'aide intéressés ont besoin ; la détermination du nombre d'étudiants ou de stagiaires à accueillir et les critères de sélection ; les possibilités d'adapter l'enseignement aux besoins des étudiants originaires des pays en développement ; l'organisation d'échanges de vues avec les pays bénéficiaires sur les moyens de faire coïncider les places disponibles dans le secteur éducatif du donneur avec les besoins de chaque pays ; la mise en place de mesures spécialement destinées à éviter l'exode des cerveaux ; l'aide à la réintégration des étudiants dans leur pays d'origine.* »

<sup>58</sup> DGCID/MAE, *La coopération internationale française*, juillet 2005, p.11.

<sup>59</sup> CAD OCDE, 2004, *Examen par les pairs, La France*, pg. 37, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/53/32563815.pdf>

ont accompli leurs études secondaires en France, des «résidents français qui ne peuvent pas être considérés comme en mobilité»<sup>60</sup>. M. Reiffers indique également qu'une partie des étudiants étrangers inscrits en France ont été recrutés pour des motifs purement budgétaires. Comme les dotations des universités sont calculées en fonction du nombre d'étudiants, «certaines universités compensent la baisse des effectifs nationaux par des recrutements abusifs d'étudiants étrangers». Le rapport parle de «politique de bourrage des amphes». En tout état de cause, cet agrégat statistique, en progression constante, relève de la comptabilisation *ex post* de dépenses dont la France ne peut prouver qu'elles relèvent de l'APD.

Tout au moins, la France devrait avoir l'obligation de soustraire de ce poste les 25% que représentent, selon diverses estimations et notamment selon le rapport Reiffers de 2004, la part des étudiants étrangers déjà résidents en France avant le Baccalauréat. Mais, au-delà, la France ne devrait retenir comme APD que le coût imputé aux étudiants étrangers accueillis en France dans le cadre de conventions de partenariat négociées avec les pays d'origine. Si la France mettait en place «une politique délibérée de coopération pour le développement»<sup>61</sup> dans le cadre de l'accueil des étudiants issus des PED, une partie de ces dépenses pourrait alors être notifiée en APD. Comme l'indique les directives du CAD, cela implique, «au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d'APD participent de manière adéquate à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation d'étudiants originaires des pays bénéficiaires de l'aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers». Ce pourrait être, par exemple, la négociation d'accords de partenariats avec les pays d'origine, au sein des Documents cadres de partenariat. Ceux-ci indiqueraient le nombre précis d'étudiants accueillis, par discipline, en fonction des besoins du pays, ainsi qu'une procédure de suivi, qui permettrait d'assurer une traçabilité des étudiants accueillis. **Le problème est que la France ne dispose pas actuellement de telles stratégies et est même dans l'incapacité de montrer dans quelle mesure ces dépenses contribuent à la coopération au développement. La rédaction, annoncée lors du CICID de mai 2005, d'une stratégie sur l'enseignement supérieur et la recherche doit être l'occasion de lancer ce type de mécanisme.** Une telle politique répondrait à des besoins réels et permettrait de lutter contre le phénomène de la «fuite des cerveaux», préjudiciable aux pays en développement<sup>62</sup>. Cela rejoindrait également les préoccupations du Président de la République, qui s'est prononcé pour la mise en place de mécanismes favorisant le retour des élites africaines vers leurs pays d'origine<sup>63</sup>.

## 1.2.2. « L'accueil » des réfugiés : un agrégat contestable en augmentation

Les dépenses regroupées dans la catégorie « aide aux réfugiés » dans l'APD française passeraient de 227 M€ en 2001 à 458 M€ en 2005<sup>64</sup>, soit une augmentation de 102% ! Paradoxalement, l'accroissement de cet agrégat au sein de l'APD française intervient alors que la France a considérablement durci sa politique migratoire et qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir le statut de réfugié.

Montant en millions d'euro	2001	2002	2003	2004	2005 *	2006 *
Aide aux réfugiés dans le pays donateur	227	261	394	438	458	467

Sources : 2001 à 2004 : CAD OCDE, Coopération pour le développement, Rapports 2004 et 2005, annexes statistiques, tableaux 14 et 37 ; 2005 et 2006 : Henri Emmanuelli, Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF pour 2006.

\* Il s'agit cependant d'estimations qui pourraient être revues à la hausse pour 2005.

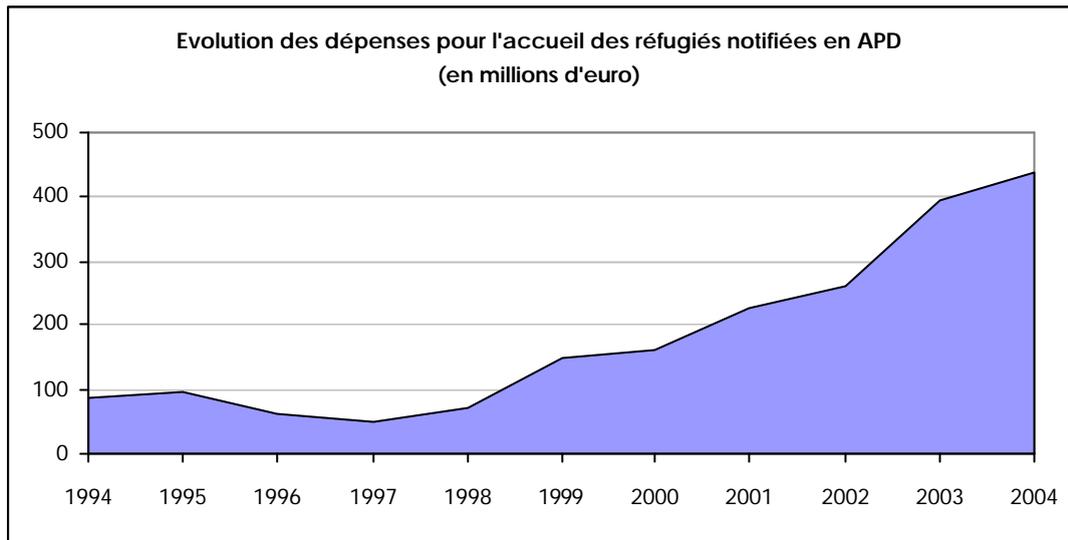
<sup>60</sup> Cité in Luc Bronner, *Un rapport préconise la sélection des étudiants étrangers* Le Monde, 28.01.05 et Marie-Christine Tabet, *Etudiants étrangers : le grand trucage*, Le Figaro, 28.09.05.

<sup>61</sup> CAD, *Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD : addendum*, 2000.

<sup>62</sup> Les promoteurs du NEPAD ont par exemple souligné que les pays partenaires du NEPAD doivent s'atteler à « créer en Afrique un environnement politique, social, et économique propice à la réduction de la fuite des cerveaux ».

<sup>63</sup> A l'occasion du prochain sommet Afrique - France (décembre 2005, Bamako), qui sera consacré à la jeunesse, le Président de la République introduira un débat sur la problématique du « retour des compétences africaines en Afrique ». Ce sommet pourrait être l'occasion de discuter de la mise en place de véritables contrats tripartites de formation et/ou de recherche : Etudiant africain / Etat d'origine / Etat français, intégrant les besoins des pays d'origines et les conditions et modalités de leur retour.

<sup>64</sup> Sources : Donnée 2001 : CAD OCDE. Données 2005 : chiffres du Trésor cités dans Henri Emmanuelli, *Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF pour 2006*.



Sources : Trésor – bureau F3, dans *Les notes du jeudi, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, DGCID, MAE, numéro 22, janvier 2005* ; CAD OCDE, *Coopération pour le développement, Rapport 2005, annexes statistiques, tableaux 14 et 37.*

Les directives du CAD permettent de comptabiliser, d'une part, les dépenses engagées pour l'aide aux réfugiés dans les PED et, d'autre part, certaines dépenses engagées pour l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs les douze premiers mois de leur séjour<sup>65</sup>. Toutefois, une étude présentée au CAD en 2000<sup>66</sup> met en évidence les disparités de comptabilisation entre les pays membres du CAD et relève les contradictions entre les catégories de dépenses notifiées par un même pays. Il n'existe pas de consensus, parmi les pays membres du CAD, sur la pertinence de comptabiliser ces dépenses. Ainsi, en 2000, seuls deux pays, le Royaume Uni et le Luxembourg, refusaient de comptabiliser l'aide aux réfugiés octroyée sur leur sol, considérant que ces dépenses ne contribuaient pas à l'aide publique au développement. Huit autres ne comptabilisaient pas ces dépenses du fait de la difficulté de collecter les données, tandis que quatorze pays comptabilisaient une part plus ou moins importante de leurs dépenses. En 1994, le secrétariat du CAD avait même proposé aux pays membres d'éliminer progressivement cette catégorie de dépenses, ou de les comptabiliser dans une rubrique « pour mémoire », hors APD.

Le principal argument invoqué pour justifier cette comptabilisation est que l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs permet de « soulager » les pays voisins d'une zone de conflit ou de crise grave dans lesquels vont se réfugier les victimes. Pourtant, aucune donnée n'est disponible pour évaluer ce que recouvrent ces chiffres<sup>67</sup>. Au vu de la mention des organismes financés (OFPRA<sup>68</sup> ...), 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. Le ministère des Affaires étrangères indique d'ailleurs dans la présentation du projet de loi de finances 2006 « *l'effort budgétaire consenti en 2005 [sera poursuivi en 2006] pour que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et la Commission de recours des réfugiés soient en mesure de traiter rapidement et au meilleur coût les dossiers de demandes d'asile et de recours, en cohérence avec la politique de contrôle de l'immigration* »<sup>69</sup>. Comme l'écolage, cet agrégat statistique *ex post* peu transparent ne correspond pas à de véritables dépenses d'aide publique au développement.

<sup>65</sup> « Peuvent être comptabilisées dans l'APD, les dépenses suivantes affectées par le secteur public à l'entretien des réfugiés : [...] dans les pays développés : dépenses destinées à assurer le transfert des réfugiés dans le pays considéré, puis leur entretien temporaire (nourriture, hébergement et formation) pendant leurs douze premiers mois de séjour. Les dépenses effectuées en vue de la réinstallation des réfugiés dans un pays bénéficiaire de l'aide peuvent être incluses, et affectées au pays intéressé, dès lors qu'elles sont consenties dans le pays de réinstallation. Les dépenses engagées pour faciliter l'intégration des réfugiés dans l'économie du pays donneur, ou leur réinstallation dans un pays non bénéficiaire de l'aide, ne sont pas prises en compte. »

<sup>66</sup> Examen sur la notification au titre de l'APD des coûts des réfugiés dans les pays donateurs, rapport préparé par M. Gérard Perroulaz et Mlle Vanessa Peat, Institut universitaire d'études de développement (Genève), CAD/OCDE, octobre 2000.

<sup>67</sup> Henri Emmanuelli, Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2005, p.32 : « Cela est probablement dû à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile mais, faute de réponse précise sur ce point, votre Rapporteur spécial n'est pas en mesure, à cette date, de fournir d'explication plus détaillée. »

<sup>68</sup> Office français de protection des réfugiés et apatrides

<sup>69</sup> Présentation de la mission « Action extérieure de l'Etat » dans le projet de loi de finances 2006, p.2 : [http://www.minefi.gouv.fr/pole\\_ecofin/finances\\_Etat/LF/2006/plf/politiques\\_publicques/1.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/pole_ecofin/finances_Etat/LF/2006/plf/politiques_publicques/1.pdf)

### 1.2.3. D'autres dépenses contestables

Au-delà de ces deux agrégats artificiels, en forte progression depuis le début des années 90, d'autres types de dépenses -également notifiées en APD- peuvent être qualifiés, intégralement ou en partie, d'APD « artificielle », à l'instar des crédits accordés à certains territoires d'outre-mer ou de certaines dépenses de rayonnement culturel et de diffusion de la culture française à l'étranger.

#### 1.2.3.1. Les crédits alloués aux Territoires d'outre-mer (Mayotte, Wallis & Futuna) : des dépenses de solidarité nationale comptabilisées en APD

Depuis 2000, les dépenses destinées à la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie ne sont plus comptabilisées dans l'APD française. Cependant, deux collectivités d'outre-mer françaises, Mayotte et Wallis et Futuna, sont toujours inscrites dans la partie I de la liste du CAD<sup>70</sup>. Pourtant, ces collectivités territoriales françaises font partie intégrante de la République française<sup>71</sup>. Leur présence dans la liste du CAD des pays bénéficiaires de l'APD signifie qu'un certain nombre de dépenses de l'Etat français dans ces territoires peut être notifié en APD. **Ce montant s'élevait à 222 millions € en 2004 – soit 3,3% de l'APD bilatérale française. Sur la période 2003-2004, Mayotte fait partie des 10 principaux bénéficiaires de l'aide, recevant près de 158 millions d'euro en moyenne annuelle<sup>72</sup>.**

APD française	Montant en M€		En % du RNB	
	Officiel	Hors TOM	Officiel	Hors TOM
2001	4 687	4 443	0,31%	0,30%
2002	5 821	5 634	0,38%	0,37%
2003	6 420	6 224	0,40%	0,39%
2004	6 820	6 598	0,41%	0,40%
2005 (1)	8 093	7 867	0,47%	0,46%

(1) prévision du projet de loi de finances pour 2006

Sources : « jaunes » budgétaires annexés aux projets de loi de finances pour 2003, 2004, 2005 et 2006.

Rien ne justifie que ces dépenses, qui visent à assurer la cohérence du territoire national et le développement local, soient comptabilisées dans l'APD. Le CAD devrait donc réviser sa liste des pays éligibles à l'APD, pour en exclure les « territoires » de ses membres, comme il l'avait déjà fait pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française dans les années quatre-vingt dix. **La France devrait se prononcer en ce sens au sein du CAD, pour exclure de l'APD des dépenses de solidarité nationale, ou alors négocier un nouveau statut pour ces territoires qui justifierait leur inscription parmi la liste des destinataires de l'aide extérieure française. Les pays membres du CAD négocient justement actuellement la nouvelle liste des pays récipiendaires de l'APD à partir de 2006.**

<sup>70</sup> Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE établit une liste de pays bénéficiaires de l'aide au développement. Jusqu'en 2005, cette liste, qui vise à cerner tous les apports de l'aide, se divisait en deux parties. La partie I rassemblait les pays en développement « traditionnels », pour lesquels les apports sont comptabilisés comme « Aide publique au développement » (APD). L'aide aux pays en développement et aux pays d'Europe orientale « plus avancés », qui figuraient dans la partie II de la liste, était comptabilisée comme « aide publique ». Cette liste est révisée tous les trois ans, la dernière révision datant de décembre 2005. A partir de 2006, la partie II est supprimée, ce qui permet de recentrer la liste sur l'APD et l'objectif des 0.7%. Les pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays à haut revenu pendant trois années consécutives étaient en principe placés dans la partie II de la liste et seront désormais « rayés » de la liste. Il peut toutefois y avoir des exceptions, certains pays pouvant passer de la partie I à la partie II de la liste sur la base d'un examen de l'état de leur développement et de leurs ressources par le CAD.

<sup>71</sup> La Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 dote Mayotte du statut de « Collectivité Départementale », et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

<sup>72</sup> Source : *Projet de loi de finances pour 2006, Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement* (jaune budgétaire), disponible sur le site de l'Assemblée nationale, à l'adresse suivante : <http://alizer.finances.gouv.fr/budget/plf2006/jaunes/pdf/801.pdf>.

### 1.2.3.2. Le flou savamment entretenu entre l'influence culturelle et la coopération au développement

Le rapport de l'examen de l'APD française par le CAD<sup>73</sup> souligne le manque de lisibilité produit par l'intrication entre la coopération au développement et l'action culturelle extérieure de la France dans les PED. Ainsi, s'agissant de l'action culturelle extérieure et de la francophonie, il relève que « (...) la diversité des actions et la multiplicité des acteurs, combinées au manque d'affichage stratégique, ne permettent pas de distinguer aisément ce qui relève de l'APD ». Si une partie de ces dépenses mériteraient d'être exclues des statistiques de l'APD, il est très difficile d'évaluer la part de dépenses qui visent principalement au rayonnement culturel et à l'influence de la France indûment comptabilisées dans l'APD.

- **Le « fourre tout » des crédits culturels et de soutien à la Francophonie dans le budget de la DGCID :**

L'action culturelle extérieure a connu plusieurs ministères successifs de rattachement : relations extérieures au début des années quatre-vingt, puis coopération à partir de 1987 avant l'intégration, avec la réforme de la coopération de 1998, au sein de la DGCID<sup>74</sup> du ministère des Affaires étrangères. Comme il l'avait déjà fait en 2000, dans son examen de l'aide française de 2004, le CAD souligne une nouvelle fois que « la répartition des moyens budgétaires de la DGCID (dont les deux tiers relèvent de l'APD) est révélatrice de la dilution du développement au sein de l'action culturelle. Moins d'un tiers de ceux-ci sont affectés à des activités susceptibles de contribuer directement à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD »<sup>75</sup>. Il est en effet difficile de dissocier, dans certaines dépenses, ce qui relève respectivement d'une politique d'influence et de rayonnement culturel et de la politique de coopération au développement. Si une politique de rayonnement culturel est tout à fait légitime, l'amalgame avec des crédits APD est, par contre, problématique.

Le rapporteur spécial pour le Sénat sur l'APD exprime d'ailleurs sa réserve sur la ventilation par secteurs des crédits « titres III et IV » de la DGCID : « [pour 2004], près de la moitié des crédits sont consacrés à la coopération culturelle et artistique, 16,7% à l'action audiovisuelle et au cinéma, et 14,4% à la coopération universitaire et scientifique. A contrario, seulement 15,2% des crédits sont consacrés à la coopération institutionnelle et au développement économique et social – c'est-à-dire la coopération qui contribue le plus directement à la lutte contre la pauvreté »<sup>76</sup>.

Répartition sectorielle des moyens dans le budget 2002	En millions d'euro	En % du budget
Lycées et collèges français à l'étranger	314	22
<b>FSP<sup>77</sup> et dons de l'Agence française de développement</b>	<b>254</b>	<b>18</b>
Coopération culturelle et langue française	202	14
<b>Développement et coopération technique</b>	<b>191</b>	<b>13</b>
Audiovisuel extérieur et techniques de coopération (y compris TV5 et RFI)	188	13
Coopération universitaire et recherche	161	11
<b>Coopération non gouvernementale</b>	<b>34</b>	<b>2</b>
Divers	83	6
<b>TOTAL</b>	<b>1 427</b>	<b>100</b>

Source : Rapport de l'examen par les pairs de la France, 2004, p. 31.

<sup>73</sup> CAD OCDE, 2004, *Examen par les pairs, La France*, p. 31, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/53/32563815.pdf>.

<sup>74</sup> La DGCID est la Direction générale de la coopération internationale et du développement au sein du ministère des Affaires étrangères.

<sup>75</sup> Selon le CAD, en 2002, le budget de la DGCID affecté à l'action culturelle extérieure s'élevait à 1.3 milliard d'euro, dont 914 millions pour la francophonie. Parallèlement, les actions destinées à la promotion de la propre culture des pays en développement ne bénéficiaient que de 3.9 millions d'euro en engagements sur le Fonds de solidarité prioritaire en 2002.

<sup>76</sup> Michel Charasse, Rapport sur les crédits APD dans le PLF 2005, p.133.

<sup>77</sup> Il est à noter que le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) finance, en partie, des projets de coopération culturelle.

Pour le projet de loi de finances 2006, la nouvelle nomenclature budgétaire, mise en œuvre dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a le mérite d'apporter un peu de clarté dans ce « fourre tout » des crédits de coopération et d'action culturelle de la DGCID. Au sein de la mission « Aide publique au développement », les crédits du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » du Ministère des Affaires étrangères (MAE), distingue une **action « Affirmation culturelle du développement »** (voir encadré ci-dessous), qui correspond à 198,75 millions € de crédits de paiement dans le projet de loi de finances 2006. Une telle action a sa place dans ce programme, car une partie de la coopération culturelle répond effectivement aux objectifs de la politique d'aide publique au développement. Les crédits de coopération culturelle dans les pays tiers non PED ont quant à eux été intégrés dans la mission du MAE intitulée « Action extérieure de l'Etat », au sein du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». Cette distinction permet de clarifier, en partie, la répartition entre crédits de coopération culturelle et crédits de coopération au développement.

#### La mission « Aide publique au développement »<sup>78</sup>

La LOLF prévoit un nouveau découpage du budget de l'Etat en « missions », dont chacune regroupe des crédits concourant à la mise en œuvre d'une même politique publique. Certaines missions, comme la mission APD, sont interministérielles. La mission APD regroupe les crédits APD du Ministère des Affaires étrangères (MAE) et du Ministère de l'Economie et des finances (MINEFI). Elle est donc composée de deux programmes : le programme « Solidarité avec les PED » du MAE et le programme « Aide économique et financière » du MINEFI. Chaque programme est lui-même subdivisé en actions, qui regroupent les crédits qui visent un objectif commun. Les intitulés des programmes et actions de la mission APD sont les suivants :

- **Programme « Solidarité à l'égard des PED »** : « Animation et coordination de l'APD » ; « Affirmation de la dimension culturelle du développement » ; « Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement » ; « Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités » ; « Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'APD » ; « Aide aux populations touchées par les crises ».

- **Programme « Aide économique et financière au développement »** : « Aide économique et financière multilatérale » ; « Aide économique et financière bilatérale » ; « Traitement de la dette des pays pauvres ».

**Cependant, la création d'une action « Affirmation culturelle du développement » est loin de résoudre le problème de la confusion entre les dépenses de diffusion de la culture française, d'une part, et celles de coopération culturelle relevant d'une politique d'aide publique au développement, d'autre part.** Contrairement à ce que pourrait laisser croire son intitulé, le programme « solidarité à l'égard des PED » ne comprend pas que des dépenses notifiées en APD mais, plus largement, *« regroupe l'essentiel des moyens du MAE dédiés à la coopération avec les pays bénéficiant de l'aide publique au développement (APD) »*<sup>79</sup>. **La nuance est importante, la répartition des crédits de coopération culturelle ne s'étant pas faite sur leur nature (APD ou pas) mais sur leur destination géographique.** Cela veut dire que l'action « Affirmation culturelle du développement » comprend des crédits de coopération culturelle non APD. **Non seulement cet amalgame de crédits de différentes natures entretient la confusion entre ces deux types de coopération mais, en outre, grâce à la fongibilité des crédits d'un même programme, les crédits APD pourront être redéployés au profit de la coopération culturelle et de rayonnement de la France, en particulier vers les pays émergents.** De plus, cette action enregistre déjà une augmentation de ses crédits dans le PLF 2006, au détriment de l'action « Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités ». Dans son rapport sur l'APD française pour le projet de loi finances 2005, Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis du Sénat sur l'APD, dénonce ce mélange de crédits culturels contribuant ou non au développement au sein de cette action : *« A l'exemple d'autres crédits constatés a posteriori, votre rapporteur considère que la coopération culturelle dans les pays en développement ne relève pas d'une logique de développement proprement dite mais d'une autre politique publique qui se trouve également exercée dans les pays en développement et qui relève davantage d'une stratégie d'influence propre à l'action extérieure »*<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> La réforme engagée par la mise en application de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances est expliquée dans le chapitre II de ce rapport.

<sup>79</sup> Projet de loi de finances 2006, projet annuel de performance de la mission « aide publique au développement », p. 47.

<sup>80</sup> Paulette Brisepierre, rapport pour avis « Aide au développement », PLF 2005.

Les trois objectifs auxquels doit répondre l'action «Affirmation culturelle du développement» sont la «promotion de la langue française», «animer un réseau d'établissements culturels» et la «diversité culturelle et cultures du Sud»<sup>81</sup>. Les deux premiers de ces objectifs relèvent de l'action culturelle extérieure et non pas de la coopération au développement. Le document de présentation du PLF 2006 est très explicite sur le premier de ces objectifs et précise qu'il s'agit notamment de «*mieux adapter les actions à un contexte de plus en plus concurrentiel (d'où le lancement en 2004 d'un plan pluriannuel pour le français à la conquête des nouveaux publics)*». 27 millions d'euro de crédits de paiement sont ainsi affectés, dans le PLF 2006, à la sous-action «Promouvoir la langue française»<sup>82</sup>. Même l'objectif de soutien à la «diversité culturelle et cultures du Sud» demeure très ambigu, certains des opérateurs mentionnés pour sa mise en œuvre étant clairement orientés vers la promotion de la culture française à l'étranger, à l'image de Unifrance (cinéma) ou du Bureau Export pour la musique française.

L'action «Affirmation culturelle du développement» amalgame donc des crédits de coopération culturelle de différentes natures. Celle-ci contient des crédits de fonctionnement, d'investissement et de rémunération du personnel des «**services et établissements culturels et de coopération**», «**d'établissements culturels**» ou des «**subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle**», qui correspondaient à un montant de **168 millions d'euro de crédits de paiement dans la loi de finances de 2005**<sup>83</sup>. La comptabilisation dans l'APD de certains crédits comme des bourses d'échanges ou une partie des dépenses des établissements culturels peut se justifier, mais une partie de ces crédits relève davantage de la diffusion de la culture française que de la coopération au développement. **L'intégration d'environ 22 millions d'euro de crédits de paiement pour les Alliances françaises dans l'action «Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté» est également surprenante.** Si les Alliances françaises remplissent une fonction essentielle pour l'action culturelle extérieure et la politique de rayonnement culturel, elles ne sont pas des acteurs de l'APD<sup>84</sup>.

**La mise en œuvre de la LOLF constitue pourtant une opportunité unique pour établir la transparence sur ces crédits relevant de la DGCID et de dissocier clairement les actions de coopération culturelle qui peuvent relever de l'APD de celles qui relèvent davantage d'une politique d'influence et de rayonnement culturel.** La méthodologie qui justifie la comptabilisation en APD d'un certain pourcentage des crédits des établissements culturels -et donc leur intégration au sein de la mission «Aide publique au développement» plutôt que celle sur «l'Action extérieure de l'Etat»- doit être rendue publique et le contenu de ces dépenses détaillé.

- **La comptabilisation du coût des lycéens étrangers dans les établissements scolaires français des PED :**

La France notifie en APD les dépenses relatives à la scolarisation d'étudiants issus de pays en développement dans les lycées français implantés dans les pays en développement, ainsi que dans les collectivités territoriales de Mayotte et Wallis & Futuna.

Si elles ne représentent que 1.5% de l'APD bilatérale, **ces dépenses constituent cependant la moitié de l'APD française consacrée à l'éducation de base dans les PED.** La stratégie sectorielle éducation validée par le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) du 18 mai 2005 précise en effet, à propos des dépenses d'APD bilatérale française notifiées comme contribuant aux services sociaux de base, que «*sur les 161 M€ recensés en 2002, 80 M€ d'APD représentent des financements alloués aux écoles françaises situées :*

- dans les pays en développement : écoles françaises à l'étranger (25 M€ en 2002) ;
- dans les deux territoires d'Outre-Mer considérés encore comme des territoires en développement : Mayotte et Wallis et Futuna (55 M€) »<sup>85</sup>.

Or, comme l'indique toujours la stratégie éducation du CICID, «*si ces financements, notamment via l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), sont comptabilisés par le CAD, ils poursuivent d'abord l'objectif d'assurer la continuité du service français d'éducation à l'étranger et ne constituent pas un appui aux systèmes éducatifs des pays partenaires*». Les documents budgétaires du PLF 2006

<sup>81</sup> Projet de loi de finances 2006, projet annuel de performance de la mission «Aide publique au développement», p.50.

<sup>82</sup> PLF 2006, projet annuel de performance de la mission «Aide publique au développement», p. 71.

<sup>83</sup> Chiffres tirés de «Table LOLF 0059 version correspondant au PLF 2005 en application de l'article 66-1 de la LOLF», pp.5-6. D'autres crédits pour ces établissements sont intégrés dans l'action «Promotion de la recherche au service du développement», qui relève également du programme «Solidarité à l'égard des pays en développement».

<sup>84</sup> Cf. site internet de l'Alliance française : [http://www.alliancefr.org/rubrique.php?id\\_rubrique=122](http://www.alliancefr.org/rubrique.php?id_rubrique=122).

<sup>85</sup> Stratégie sectorielle éducation validée par le CICID du 18 mai 2005, disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/doc-23.pdf>

précisent que, outre cette mission de service public pour les français de l'étranger, ces dépenses ont comme objectif de « *promouvoir le rayonnement de la langue et de la culture française par l'accueil d'élèves étrangers dans les établissements d'enseignement concernés* »<sup>86</sup>.

### **PROPOSITIONS sur la comptabilisation des agrégats d'APD « artificielle » (résumé)**

#### **1- Exclure les agrégats d'APD « artificielle » de l'APD :**

- *La France ne devrait plus notifier dans son APD les agrégats statistiques d'APD « artificielle » (écolage, tel qu'il est actuellement notifié, et accueil des réfugiés tel qu'il est comptabilisé).*
- *La France devrait négocier des accords de partenariats avec les pays d'origine sur l'accueil d'étudiants dans le cadre de sa politique de coopération au développement. Ceux-ci indiqueraient le nombre précis d'étudiants accueillis, par discipline, en fonction des besoins du pays, ainsi qu'une procédure de suivi, qui permettrait d'assurer une traçabilité des étudiants accueillis. Dans ces conditions, elles pourraient élaborer une méthodologie de comptabilisation des coûts correspondants dans l'APD.*
- *Les dépenses en direction des TOM ne doivent plus être notifiées en APD et la France devrait demander l'exclusion de ces territoires de la liste du CAD sur les pays récipiendaires de l'APD.*

#### **2- Etablir la transparence sur les crédits de coopération culturelle :**

- *La mission « APD » devrait exclure les crédits non APD, en particulier ceux relevant du rayonnement culturel et de la promotion du français à l'étranger. Une méthodologie sur les modalités de comptabilisation en APD d'un certain pourcentage des crédits des établissements culturels français dans les PED, et donc leur intégration au sein de la mission « Aide publique au développement » plutôt que celle sur « l'Action extérieure de l'Etat », devrait être établie et le contenu de ces dépenses détaillé.*
- *Le coût de l'accueil des lycéens étrangers dans les établissements scolaires français à l'étranger devrait d'ores et déjà ne plus être notifié au CAD en APD.*

---

<sup>86</sup> Annexe du Projet de loi de finances 2006, Projet annuel de performance de la mission « Action extérieure de l'Etat », p.98.

### 1.3. Une APD « réelle » moitié moindre que l'APD officielle

Au minimum, il serait donc nécessaire d'exclure les principales dépenses d'APD « artificielle » des statistiques officielles de l'APD, pour avoir une évaluation plus fidèle du montant de la contribution réelle de la France au financement des OMD. Cet exercice pourrait s'appliquer à l'ensemble des pays donateurs, qui ont chacun leurs agrégats spécifiques d'APD « artificielle », même si, dans le cas de la France, les annulations de dettes sont particulièrement importantes. Les statistiques détaillées du CAD n'étant disponibles que deux ans après l'exécution de ces dépenses, il est encore impossible de produire un indicateur d'APD « réelle » pour l'année 2005. Cependant, tant le montant des annulations de dettes que les agrégats d'APD « artificielle » ont enregistré de nouvelles progressions au cours de cette année.

En 2003, l'APD « réelle » de la France représentait à peine 44,4% de l'APD officielle (telle qu'elle est notifiée au CAD), soit 2,85 milliards € et 0,18% du PIB, contre une APD officielle de 6,42 milliards € (0,40% du RNB)<sup>87</sup>. La part de l'APD « réelle » a retrouvé son niveau de 2002 (60% de l'APD officielle), l'année suivante, en raison de la diminution des annulations de dettes.

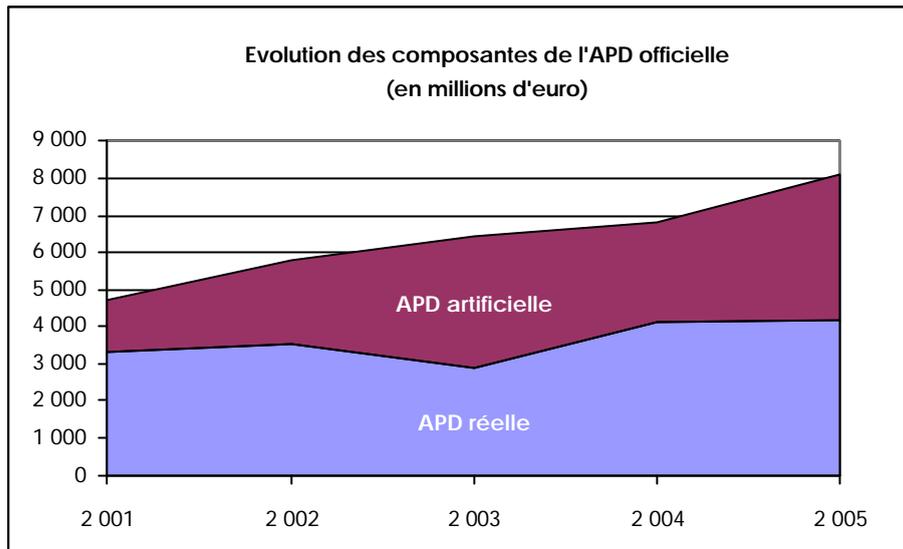
(montants en millions d'euro)	2 001	2 002	2 003	2 004	2005 *
APD officielle	4 687	5 821	6 420	6 820	8 093
APD officielle en % du RNB	0,31%	0,37%	0,40%	0,41%	0,47%
Perte sur allègements de dette	464	1 294	2 339	1 310	2 523
Coût imputé aux étudiants étrangers	451	547	640	730	740
Aide aux réfugiés dans le pays donneur	227	261	394	438	458
Aide allouée aux TOM	244	187	196	222	226
<b>Montant de l'APD artificielle</b>	<b>1 386</b>	<b>2 289</b>	<b>3 569</b>	<b>2 700</b>	<b>3 947</b>
APD réelle	3 301	3 532	2 851	4 120	4 146
APD réelle en % du RNB	0,22%	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	70,4%	60,7%	44,4%	60,4%	51,2%
RNB en milliards d'euro	1 469	1 527	1 592	1 657	1 709

\* Il s'agit d'estimations, basées sur les données fournies par les documents budgétaires du PLF 2006 et le rapport Emmanuelli sur le PLF 2006, à l'exception du montant estimé pour le coût imputé aux étudiants étrangers. Selon nos informations, ce coût serait en cours d'évaluation. Le montant indiqué de 740 millions d'euro pourrait sans doute être revu à la hausse.

Cette évolution globale de l'APD française ne veut pas dire que certaines dépenses d'APD « réelle » n'ont pas augmenté. La France a par exemple, augmenté sa contribution à différents fonds de développement au cours des dernières années (Fonds européen de développement, Fonds mondial pour la lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose, ...) et les crédits de la mission « APD » sont en augmentation dans le projet de loi de finances pour 2006<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> En raison de l'absence de données fiables sur les crédits culturels ou la participation au Fonds de coopération pour la sûreté nucléaire, ces crédits n'ont pas été décomptés de l'APD officielle.

<sup>88</sup> Cf. paragraphe 3.4



**Indicateur n°1 : APD réelle de la France en pourcentage du RNB.**

**Objectif : 0.7% du Revenu national brut (RNB)**

*Origine de l'engagement :*

Engagement pris par la France à l'occasion du Conseil européen de Barcelone et du Sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (mars 2002), qui fixe un objectif intermédiaire de 0.5% en 2007 et un objectif final de 0.7% en 2012.

	2001	2002	2003	2004	2005 *
APD officielle en % du RNB	0,32%	0,38%	0,40%	0,41%	0,47%
APD réelle en % du RNB	0,22%	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%

\* estimations

**PROPOSITIONS sur la comptabilisation de l'APD « réelle »  
(résumé)**

- La France devrait établir une méthodologie pour construire un indicateur d'évolution de son APD « réelle » qui exclurait :
  - les pertes sur annulations de dettes,
  - tous les frais d'écolage qui ne correspondent pas à des formations d'étudiants pour le développement,
  - les dépenses liées au traitement des demandes d'asile dans le cadre de la politique d'immigration et,
  - l'aide en direction des TOM.
  
- Une réflexion devrait être menée au sein du CAD pour réviser les directives de comptabilisation de l'APD, pour en faire un indicateur plus fidèle à la contribution « réelle » des pays donateurs au financement du développement.

## 2. L'APD française répond-elle aux priorités affichées ?

En matière d'aide publique au développement, la qualité et le contenu sont tout aussi importants que le volume. Pour contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le monde, l'APD doit se concentrer vers les pays et les populations les plus pauvres et financer les secteurs prioritaires pour le développement humain. Trop souvent, l'APD est affectée à des pays ou des secteurs répondant avant tout aux intérêts économiques et géostratégiques des donateurs plutôt qu'au développement économique et social. De même, la nature des flux d'aide (aide « liée », prêt/don ...) ou leur degré de stabilité et de prévisibilité sont déterminants pour assurer une contribution efficace au financement des OMD.

Pour répondre à l'enjeu de la qualité de l'aide, la France et ses partenaires de la communauté internationale ont pris toute une série d'engagements au cours des trente dernières années, actualisés en partie à travers l'adoption, en 2000, des objectifs du millénaire pour le développement<sup>89</sup>. Le sommet mondial de Copenhague sur le développement social (1995) ou les sommets de la CNUCED sur les pays les moins avancés (PMA) ont ainsi fixé des objectifs sur la destination sectorielle et géographique de l'aide. Outre la mesure de la quantité d'APD « réelle » délivrée par la France, il est donc nécessaire de recourir à des indicateurs plus qualitatifs pour évaluer la contribution de la France au financement des OMD. La qualité de l'aide peut notamment se juger à l'aune de critères liés aux bénéficiaires (indicateurs n°2 et 3), aux partenaires qui sont privilégiés dans la mise en œuvre de l'aide (indicateur n°4) ou à la façon dont elle est délivrée (indicateurs n°5, 6 et 7).

Toutefois, si ces indicateurs peuvent révéler certaines tendances lourdes de l'APD française, leur pertinence est limitée par les imprécisions des statistiques de l'APD officielle. Ceux-ci sont largement biaisés par l'importance des annulations de dettes et des agrégats d'APD « artificielle ». La comptabilisation d'importants montants d'annulation de dettes en faveur des « pays pauvres très endettés » entraîne automatiquement un relèvement du taux de l'aide destiné aux pays les plus pauvres, sans se traduire par de nouvelles ressources d'un montant équivalent pour ces pays. Ce qui veut dire que la France est dans l'incapacité d'évaluer la ventilation et la destination de son APD « réelle ». Il est également à noter que toute une série d'indicateurs élaborés par le CAD ne porte que sur l'APD bilatérale et ne permet donc pas d'avoir une vision globale sur la totalité de l'APD (APD bilatérale et APD multilatérale imputée).

---

<sup>89</sup> Projet annuel de performance de la mission APD, PLF 2006, p. 14 : « L'objectif principal de l'APD française est de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement à l'horizon 2015 [...]. Les priorités de l'APD française sont définies au sein du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) ou résultent des engagements pris par la France dans les grandes enceintes internationales (G8, ONU ...) ».

## 2.1. L'aide française est-elle mise au service des populations les plus pauvres ?

Pour respecter ses engagements internationaux, la politique de coopération et de développement de la France devrait s'orienter en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les pays les moins avancés. Pour cela, la France devrait diriger son aide vers les pays les plus pauvres et l'affecter en premier lieu aux services sociaux de base, ceci afin de répondre aux besoins fondamentaux des populations les plus pauvres.

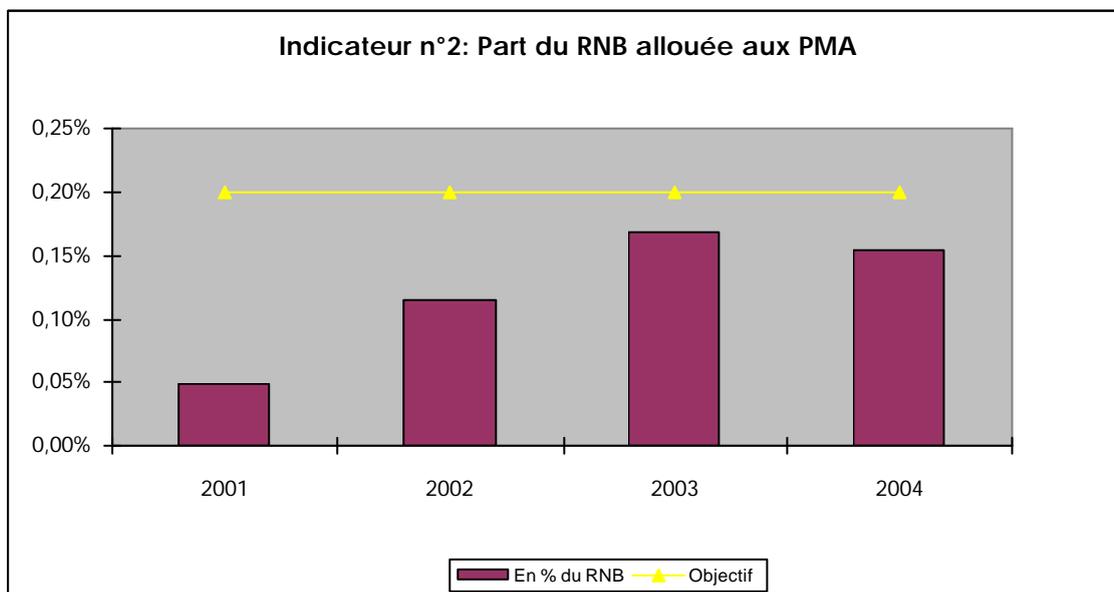
### 2.1.1. L'aide française va-t-elle vers les pays les plus pauvres ?

Trois indicateurs peuvent donner une estimation de la mesure dans laquelle la France oriente son aide vers les pays les plus pauvres. Celle-ci s'est engagée à consacrer 0.15% de son revenu national brut (RNB) aux Pays les moins avancés (PMA). La part de l'APD bilatérale allouée aux PMA et autres Pays à faibles revenus (PFR) est également révélatrice des orientations de la politique d'aide française, que complète le classement des pays bénéficiaires de l'aide. Toutefois, la mesure de ces indicateurs est à relativiser, car fortement tributaire des allègements de dette, qui en faussent l'analyse.

#### 2.1.1.1. Indicateur n°2a : Part du RNB consacrée aux pays les moins avancés.

*Objectif*: 0.20% du RNB

*Origine de l'engagement* : Conférence CNUCED sur les Pays les moins avancés de Bruxelles, 2001.



Source : CAD OCDE, Rapports sur la Coopération pour le développement, 2004 et 2005, tableaux 31 et 37.

Lors de la première Conférence des Nations Unies sur les PMA, en 1981 à Paris, les pays donateurs s'étaient engagés, entre autres, à affecter aux PMA 0,15% de leur RNB au titre de l'APD<sup>90</sup>. Cet objectif a été réaffirmé, et même renforcé, en 2001 par l'adoption d'un nouveau « Programme d'action en faveur

<sup>90</sup> Le nombre de pays désignés par les Nations Unies comme les pays les moins avancés (PMA) s'élève aujourd'hui à 50. Cette catégorie de pays est constituée sur la base des critères suivants: bas revenu national (produit intérieur brut par habitant avec un seuil d'entrée à 900 dollars), faible niveau de développement du capital humain (indice composite incorporant des indicateurs de santé, de nutrition et d'éducation) et vulnérabilité économique (indice composite incorporant des indicateurs sur l'instabilité, la production et les exportations agricoles, le manque de diversification, et le handicap d'être un petit pays). Liste des PMA : <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intltemID=3432&lang=2>

des pays les moins avancés »<sup>91</sup> de la CNUCED, qui précise que les pays donateurs s'engagent à tout mettre en œuvre pour essayer d'atteindre cet objectif d'ici 2006 et que ceux qui l'ont déjà atteint visent un nouvel objectif de 0,20% d'ici 2010. Ces objectifs de 0,15% et 0,20% ont été à nouveau mentionnés dans la déclaration finale du sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (mars 2002) et ont été rappelés dans la déclaration finale du Sommet de New-York (septembre 2005).

▪ **Un indicateur officiel contradictoire :**

Si les engagements politiques sont clairs, les statistiques le sont moins. La France chiffre, en effet, le montant de son APD destinée aux PMA à **0,13% de son RNB en 2003**, soit 2,03 milliards d'euro<sup>92</sup>. Conformément aux engagements pris dans le cadre de la CNUCED, le communiqué du dernier CICID indique par conséquent qu'un « effort particulier sera fait sur les pays les moins avancés (PMA) en vue d'atteindre un objectif de 0,15 pour cent du RNB en 2012 »<sup>93</sup>. Les statistiques du CAD indiquent quant à elles que la France consacrait déjà **0,17% de son RNB à l'APD pour les PMA**, pour la même année (2003), soit 2,65 milliards d'euro<sup>94</sup>. Or, il se trouve que les recommandations adoptées par la CNUCED demandent aux pays donateurs qui ont déjà atteint le ratio de 0,15% **de prendre de nouveaux engagements pour atteindre l'objectif de 0,20% de leur RNB consacré aux PMA**. D'aucun pourrait donc s'interroger sur les raisons qui poussent la France à **sous-évaluer sa contribution actuelle au financement de l'APD destinée aux PMA. Est-ce pour éviter d'avoir à augmenter encore l'aide vers ces pays ?**

Quoi qu'il en soit, la montée en puissance des annulations de dettes dans l'APD française fausse ces statistiques. Les pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE étant des PMA ou des Pays à faible revenu (PFR), la part de l'APD française affectée aux pays les plus pauvres augmente donc automatiquement avec la mise en œuvre de ce plan d'allègements de dettes. En 2003, 54% du montant des annulations de dettes portait sur des PMA<sup>95</sup>. **La part du RNB consacrée aux PMA est ainsi passée de 0,05% en 2001 (avant la mise en œuvre de l'IPPE) à 0,17% en 2003. Si la France n'augmente pas son APD sous forme de dons en direction des PMA, cet indicateur baissera avec la fin de l'initiative PPTE.**

**2.1.1.2. Indicateur n°2b : Part de l'APD bilatérale destinée aux pays les plus pauvres (PMA-Pays à faibles revenus)**

De manière plus précise, le CAD publie la liste des principaux destinataires de l'APD bilatérale. Malgré les limites des statistiques officielles en ce domaine, il est quand même à noter que seuls quatre pays, sur les dix premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française, sont des PMA, contre cinq pays à revenus intermédiaires ou territoire d'Outre-Mer<sup>96</sup>.

**53% de l'APD bilatérale française était affectée aux pays les plus pauvres (PMA et PFR), en 2002-2003<sup>97</sup>.** En prenant l'ensemble de l'APD (avec imputation de l'APD multilatérale), la part consacrée aux pays les plus pauvres s'élève à 65,8%, contre une moyenne de 63,9%, pour l'ensemble des pays membres du CAD<sup>98</sup>.

Tout comme pour la part du RNB consacrée aux PMA, les données sur la ventilation géographique de l'APD française sont faussées par la montée en puissance des annulations de dettes. La part de l'APD bilatérale française destinée aux pays les plus pauvres, en 2000-2001, avant la mise en œuvre de l'initiative PPTE, n'était que de 42%. **Ce qui veut dire qu'elle a enregistré une progression de 11 points, sous l'effet de la comptabilisation des annulations de dettes de certains PPTE, sur la période 2002-2003.**

<sup>91</sup> CNUCED, 2001, *Programme d'action en faveur des pays les moins avancés 2001-2010*, pg. 51 : <http://www.unctad.org/en/docs/aconf191d11.en.pdf> et <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1676&lang=2> sur la présentation du Sommet.

<sup>92</sup> Rapport sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, Contribution française (rapport transmis par la France à la Commission européenne), décembre 2004, p.20.

<sup>93</sup> Relevé de conclusions du CICID du 18 mai 2005.

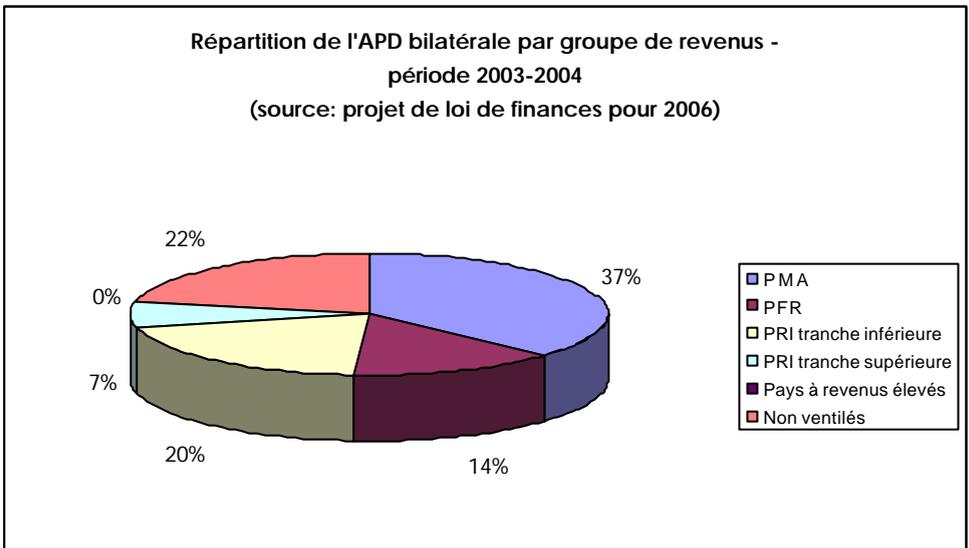
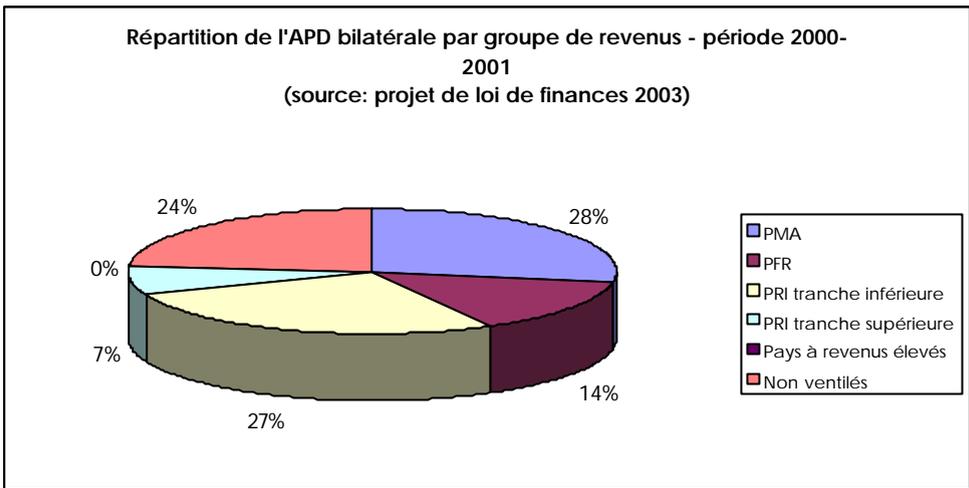
<sup>94</sup> CAD/OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport 2004, Annexe, tableau 31.

<sup>95</sup> Voir, ci-dessous, tableau des pays bénéficiaires des annulations de dettes pour 2003.

<sup>96</sup> Données pour 2002-2003. Source : Projet de loi de finances 2005, *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement*, p.12.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> CAD/OCDE, base de données en ligne.



### 2.1.1.3. Indicateur n°2c : classement des pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française :

De même, en 2000-2001, les deux premiers pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française étaient l'Egypte et le Maroc, deux pays à revenu intermédiaire. Ces derniers se sont vu rétrogradés au sein du classement des pays bénéficiaires, en 2002-2003, au profit de plusieurs PPTE<sup>99</sup>, sous le simple effet statistique de l'annulation de leurs créances commerciales (RDC, Mozambique, Cameroun, Côte d'Ivoire). **En 2003, à elle seule, la République démocratique du Congo a bénéficié d'une annulation ou rééchelonnement de dettes de 1382 millions € de créances commerciales** et les trois autres principaux pays récipiendaires ont également bénéficié d'importantes annulations de dette<sup>100</sup>. Ceci explique la première place de ce pays parmi les bénéficiaires de l'aide bilatérale française.

#### Principaux pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française<sup>101</sup>

<i>en millions€</i>	Moyenne 2000-2001	Groupe de revenus
1 Egypte	243	PRI - TI
2 Maroc	184	PRI - TI
3 Côte d'Ivoire	146	PFR
4 Sénégal	137	PMA
5 Mayotte	122	PRI - TS
6 Tunisie	99	PRI - TI
7 Mali	87	PMA
8 Cameroun	80	PFR
9 Burkina-Faso	69	PMA
10 Algérie	67	PRI - TI

Source : CAD OCDE, base de données en ligne<sup>102</sup>.

<i>en millions€</i>	Moyenne 2002-2003	Groupe de revenus	Pays bénéficiaire de l'IPTE ?
1 Rép. Dém. Congo	564,24	PMA	oui
2 Cote d'Ivoire	333,42	PFR	oui
3 Mozambique	236,34	PMA	oui
4 Cameroun	191,74	PFR	oui
5 Maroc	168,11	PRI - TI	-
6 Serbie & Monténégro <sup>103</sup>	147,04	PRI - TI	-
7 Mayotte	139,92	PRI - TS	-
8 Sénégal	108,31	PMA	oui
9 Algérie	102,86	PRI - TI	-
10 Tunisie	98,85	PRI - TI	-

Source : CAD OCDE, base de données en ligne.

<sup>99</sup> L'initiative PPTE comporte deux phases principales. Dans une première phase, les pays doivent adopter un certain nombre de mesures afin de pouvoir prétendre à l'aide spécialisée (point de décision). Une fois admis, ils ont accès à une formule spéciale d'allègement et doivent appliquer certaines mesures et remplir certaines conditions afin de pouvoir bénéficier d'une aide complète (point d'achèvement). Pendant cette période, il est généralement d'usage que les créanciers bilatéraux et commerciaux rééchelonnent les obligations arrivant à échéance, de façon à assurer une réduction de 90 % de la VAN de la dette due à ces deux types de créanciers. Lorsqu'un pays a rempli ces conditions, il atteint le 'point d'achèvement' et a accès à l'aide restante lui permettant d'atteindre un niveau de dette soutenable, soit, de la part des créanciers bilatéraux et commerciaux, une réduction de la valeur actuelle nette de l'encours de la dette proportionnelle au montant total de leurs créances sur les PPTE.

<sup>100</sup> Les données disponibles sont indiquées en montant brut des annulations de dettes. La comptabilisation en APD porte sur le montant net (montant des annulations - montant des remboursements du pays débiteur à la France) des créances commerciales et sur les intérêts des créances APD.

<sup>101</sup> PMA= pays les moins avancés ; PFR = pays à faible revenus (RNB par habitant < \$ 745) ; PRI - TS = pays à revenu intermédiaire - tranche inférieure (RNB par habitant \$746- \$2 975) ; PRI - TI = pays à revenu intermédiaire - tranche supérieure (\$2 976 - \$9 205).

<sup>102</sup> La liste des pays éligibles à l'initiative PPTE est disponible sur le site du MAE : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/07-3.pdf>

<sup>103</sup> La Serbie-Monténégro n'est pas un PPTE mais a également bénéficié d'importantes annulations de dettes en 2002-2003.

**Principaux pays bénéficiaires des annulations de dette (montant brut)**

2002	en millions €	2003	en millions €	2004	En millions €
Côte d'Ivoire	521,20	RDC (Zaire)	1223,31	Madagascar	335,40
Mozambique	441,52	Pakistan <sup>104</sup>	438,17	Sénégal	304,82
Cameroun	111,88	Cameroun	300,27	Cameroun	139,90
Egypte	102,18	Serbie & Monténégro	177,45	Niger	127,42
Serbie & Monténégro	100,90	Niger	113,78	RDC	102,70
Indonésie	89,58	Côte d'Ivoire	109,24	Tanzanie	91,57
Gabon	42,13	Egypte	91,40	Egypte	82,90
Sénégal	37,92	Indonésie	59,10	Zambie	81,09
Congo, Rep.	30,63	Gabon	54,75	Côte d'Ivoire	50,97
Bolivie	26,56	Madagascar	54,49	Nicaragua	50,68

Source : CAD OCDE, base de données en ligne.

Le gonflement des statistiques de l'APD officielle a donc également comme conséquence de surévaluer la part de l'APD destinée aux pays les plus pauvres. Faute de données détaillées, il est impossible d'établir une ventilation géographique de l'APD « réelle ».

**2.1.2. L'aide française répond-elle aux besoins prioritaires des populations les plus pauvres ?**

**Indicateur n°3** : Part de l'APD bilatérale allouée aux services sociaux de base.

*Objectif* : 20% de l'APD bilatérale alloués aux services sociaux de base.  
*Origine de l'engagement* : Sommet mondial pour le développement social des Nations unies, Copenhague, 1995.

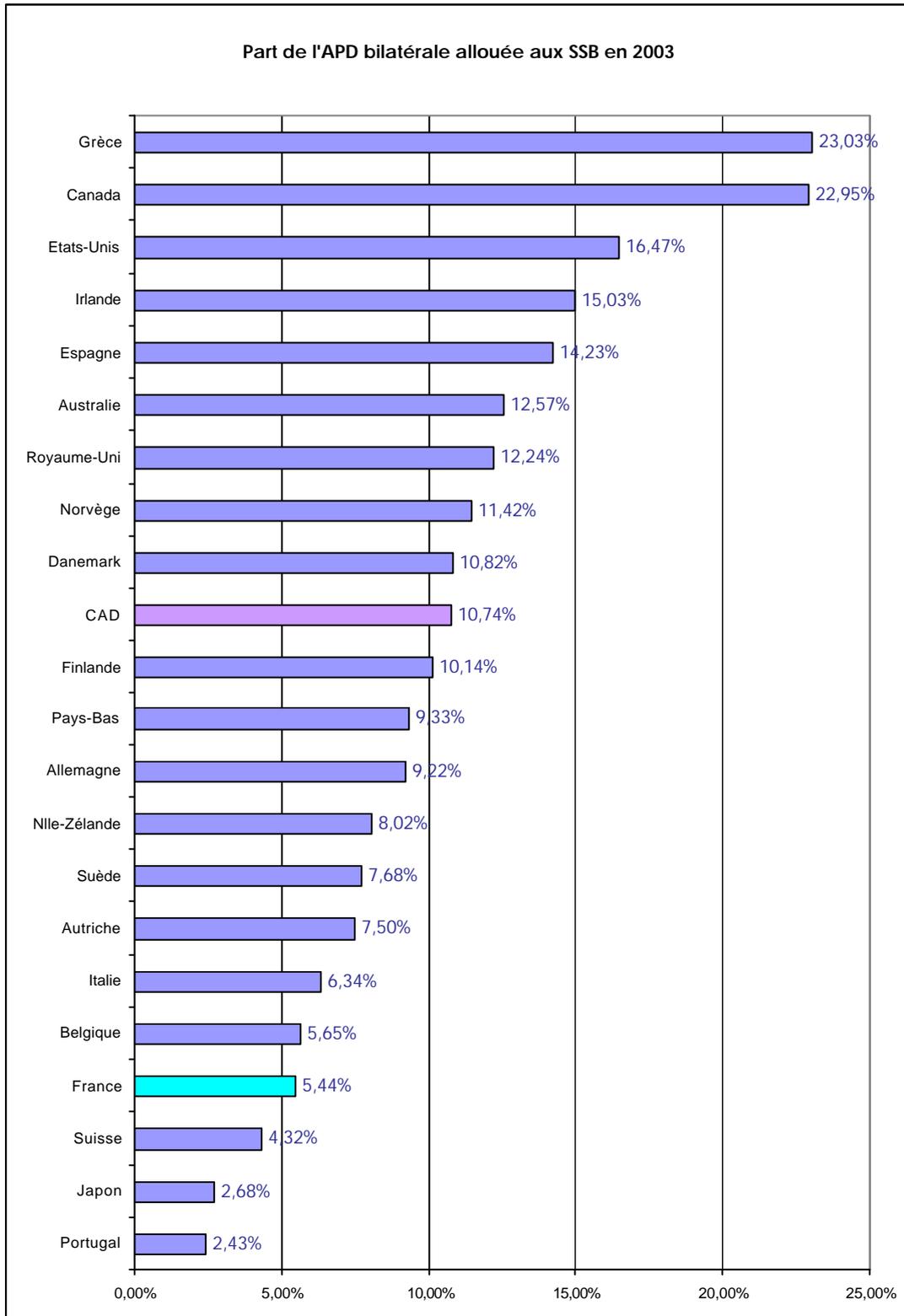
Lors du Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995), la communauté internationale avait pris toute une série d'engagements pour améliorer la dimension sociale de la coopération au développement. A travers l'objectif «20/20», les pays donateurs s'engageaient à consacrer 20% de leur APD aux services sociaux de base. Les seules données publiées par le CAD portent sur l'APD bilatérale et ne prennent pas en compte l'imputation de l'APD multilatérale.

Selon les statistiques du CAD, **la France ne consacrait pourtant que 5,44% de son APD bilatérale aux services sociaux de base, en 2003**<sup>105</sup>, loin de l'engagement pris il y a dix ans à Copenhague. La faiblesse de la part de l'APD consacrée à l'appui aux services sociaux de base rentre en contradiction avec la priorité affichée à la lutte contre la pauvreté et l'appui aux pays les plus pauvres. L'accès des populations les plus pauvres aux services sociaux de base est pourtant essentiel pour satisfaire leurs besoins humains fondamentaux et garantir les droits économiques et sociaux, tels que définis par les Nations unies.

<sup>104</sup> La même année, ce pays a remboursé à la France un prêt de 495 millions de dollars. Ce qui en fait un jeu à sommes nulles, en termes de mesure de l'APD et qui explique l'absence de ce pays parmi les principaux bénéficiaires de l'APD française.

<sup>105</sup> *Op. cit.*, tableau 19.

Dans ce domaine, la comparaison de l'APD de la France avec celle de ses partenaires n'est pas non plus flatteuse. **La part de l'APD bilatérale française consacrée aux services sociaux de base est deux fois moins élevée que celle de la moyenne des pays du CAD, qui s'élève à 10,74% (voir tableau ci-dessous). La France est le quatrième plus mauvais élève en ce domaine, au sein du CAD<sup>106</sup>.**



Source : CAD OCDE, Base de données en ligne.

<sup>106</sup> Ibid.

Toutefois, cet indicateur est lui aussi à relativiser. Il semblerait que dans le cas présent, les statistiques officielles du CAD desservent la France. Certains Etats donateurs, comme la Belgique, produisent leurs propres statistiques, car ils estiment que les lignes directrices du CAD ne permettent pas de comptabiliser l'ensemble de leur contribution<sup>107</sup>. En ce qui concerne la France, la tendance est de passer de plus en plus par le canal multilatéral pour le financement des services sociaux de base, via le Fonds européen de développement ou l'augmentation de sa contribution aux fonds multilatéraux, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Or, il n'existe pas de statistique imputant l'APD multilatérale dans la mesure du soutien aux services sociaux de base. Cette impossibilité, pour les pays membres du CAD, de produire des statistiques exhaustives sur les services sociaux de base, dix ans après le Sommet de Copenhague, constitue une lourde carence.

Dans son examen de l'APD française, le CAD nuance ce diagnostic, en se félicitant de la progression de la catégorie «infrastructures et services sociaux», qui représentait 36% de l'APD française bilatérale en 2002<sup>108</sup>.

### **PROPOSITIONS sur la ventilation géographique et sectorielle de l'APD française (résumé)**

- *La France devrait produire des statistiques sur la destination géographique et sectorielle de son APD hors allègements de dettes.*
- *L'APD sous forme de dons à destination des PMA et PFR devrait fortement augmenter pour anticiper la fin de l'Initiative PPTTE et donc la baisse prévisible de l'APD française officiellement affectée à ces pays.*
- *La France devrait doubler la proportion de son APD bilatérale affectée aux services sociaux de base, pour rejoindre la moyenne du CAD. Elle devrait également adopter un calendrier pour atteindre l'objectif de Copenhague de consacrer 20% de son APD à ces secteurs.*
- *La France devrait promouvoir une révision des directives du CAD pour que les statistiques d'APD puissent faire apparaître la contribution de l'ensemble de l'APD de chaque pays donateur aux services sociaux de base (y compris imputation de l'aide multilatérale).*

<sup>107</sup> CIDSE Shadow Report on European Progress towards MDG 8, April 2005.

<sup>108</sup> La catégorie «infrastructures et services sociaux» est beaucoup plus large que celle des «services sociaux de base». Ce regroupement hétéroclite inclut des dépenses d'éducation (éducation primaire et secondaire, écolage), de santé (dépenses de santé primaire, recherche ...), de soutien aux politiques démographiques et de santé reproductive, eau et assainissement, soutien aux gouvernements et à la société civile ...

## 2.2. Quelle place pour les ONG dans l'allocation de l'aide ?

**Indicateur n°4 :** Part de l'APD bilatérale mise en œuvre par les organisations non gouvernementales.

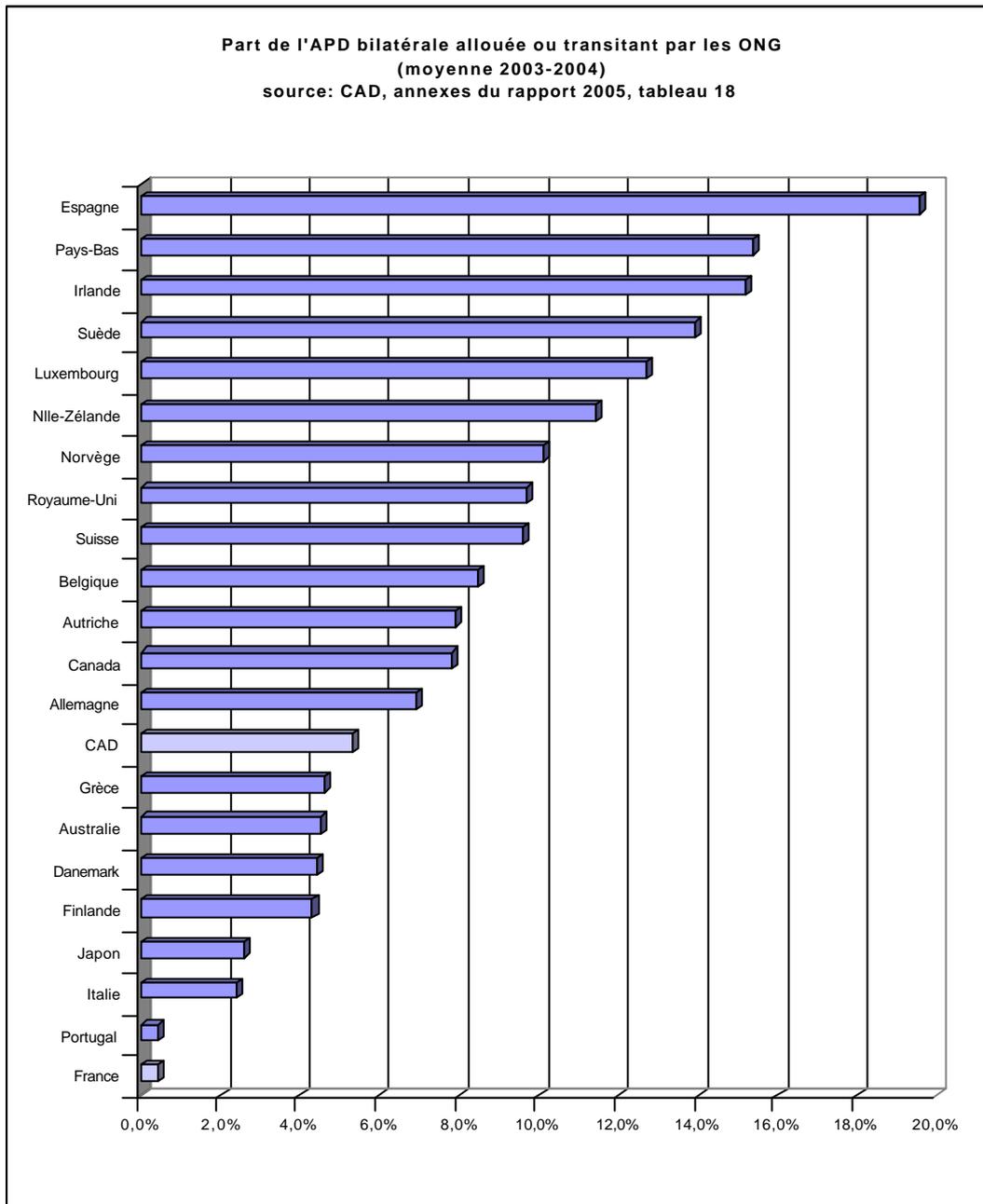
➤ *Indicateur 4a : Moyenne de la part de l'APD bilatérale mise en œuvre par les pays du CAD : 5,2% de l'APD bilatérale*

Les autorités françaises mettent régulièrement en avant l'importance du rôle des organisations de la société civile investies dans la solidarité internationale. Le communiqué du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 18 mai 2005 indique que « *les organisations de solidarité internationale (OSI) apportent une contribution essentielle à la mise en œuvre de la politique française de coopération et de solidarité internationale* ». Effectivement, la plupart des institutions internationales et gouvernementales de coopération au développement reconnaissent qu'une coopération moderne se doit d'associer les organisations de la société civile et, également, favoriser la coopération décentralisée, pour impliquer le plus largement possible les citoyens et travailler en partenariat avec les sociétés civiles et les collectivités territoriales du Sud.

Le contraste entre le discours officiel et la réalité des chiffres est saisissant. Comme l'indique le CAD dans son examen de l'APD française, « *l'intérêt des autorités publiques ne doit pas masquer le fait que la part de l'APD française qui transite par les OSI est encore l'une des plus faibles parmi la communauté des donateurs* »<sup>109</sup>. Selon les statistiques du CAD, la part de l'APD bilatérale française mise en œuvre par les ONG, sur la période 2003-2004, s'élève à 0,4%, alors que la moyenne pour l'ensemble des pays du CAD atteint 5,3%<sup>110</sup>. La France fait office du plus mauvais élève dans ce domaine, en occupant la dernière place des pays de l'Union européenne et du CAD.

<sup>109</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs de l'APD de la France, 2004, p.26.

<sup>110</sup> CAD/OCDE, *Coopération pour le développement, rapport 2005*, Annexe, tableau 18.



**L'exception française en matière de sous-financement des OSI est encore plus flagrante lorsque l'on compare les montants de ces financements.** En volume, malgré l'importance du volume de son APD, la France occupe une des dernières places du classement. Seuls cinq pays de taille modeste ont des montants de crédits destinés aux OSI moins importants que la France. **Le montant d'APD française mis en œuvre par les OSI est même vingt-et-une fois moins important que celui du Royaume-Uni<sup>111</sup>.** A titre de comparaison, certaines grandes ONG néerlandaises reçoivent à elles seules plus de financements de leurs gouvernements, que l'ensemble des ONG françaises.

<sup>111</sup> Les Pays-Bas occupent la tête de ce classement, en l'absence de statistiques disponibles pour les Etats-Unis. Les montants d'APD des Etats-Unis transitant par les ONG sont encore beaucoup plus élevés que celui des Pays-Bas.

<b>Moyenne 2003-2004</b>			
	ONG en % APD	APD en M€	ONG en M€
<b>CAD</b>	<b>5,3%</b>	<b>62 573</b>	<b>3316,38</b>
Royaume-Uni	9,7%	5 953	577,40
Pays-Bas	15,4%	3 450	531,26
Allemagne	6,9%	6 034	416,37
Espagne	19,6%	1 849	362,33
Suède	13,9%	2 158	299,90
Japon	2,6%	7 514	195,37
Norvège	10,1%	1 789	180,66
Canada	7,8%	1 945	151,69
Belgique	8,5%	1 409	119,75
Suisse	9,6%	1 197	114,88
Irlande	15,2%	467	71,03
Danemark	4,4%	1 593	70,11
Australie	4,5%	1 127	50,72
Italie	2,4%	2 068	49,62
Autriche	7,9%	496	39,21
<b>France</b>	<b>0,4%</b>	<b>6 620</b>	<b>26,48</b>
Luxembourg	12,7%	181	22,97
Finlande	4,3%	511	21,95
Nlle-Zélande	11,4%	158	18,05
Grèce	4,6%	347	15,98
Portugal	0,4%	557	2,23

Source : moyennes calculées à partir des chiffres du CAD/OCDE, Rapport coopération et développement 2005.

Comme pour d'autres indicateurs, la France produit d'autres données que celles qu'elle notifie au CAD. Effectivement, dans ce domaine, comme dans d'autres, les chiffres transmis par les pays membres au secrétariat du CAD, conformément aux lignes directrices, semblent incomplets et, dans ce cas-ci, sous évalués. En comptabilisant les crédits alloués aux ONG par l'ensemble des administrations et les collectivités locales françaises, la DGCID estime que, pour 2003, le montant de l'APD versé aux ONG françaises s'élève à **71 millions €**, soit **1,11% de l'APD française**<sup>112</sup>. Ces données sont également sous-notifiées et incomplètes pour un grand nombre d'autres pays donateurs. Même en prenant en compte ces données du MAE -et sans réévaluer les dépenses des autres pays donateurs- le montant attribué aux ONG reste sept fois moins important qu'aux Pays-Bas, pour la même année (2003), alors que ce pays ne compte que 15 millions d'habitants.

<sup>112</sup> Ministère des Affaires étrangères/DGCID, « Note sur les montants de l'APD versée aux ONG françaises en 2003 ».

 **Indicateur 4b** : doublement de la part de l'APD mise en œuvre par les ONG (2,22% de l'APD en 2009).  
*Origine de l'engagement* : Engagement pris lors du CICID du 18/05/05.

Afin de tenter de combler ce fossé entre le discours et les actes, le gouvernement a pris l'engagement de doubler, en cinq ans, la part de l'APD mise en œuvre par le canal des OSI (2009 par rapport à 2004), toujours lors du dernier CICID. Cette part est censée augmenter « régulièrement d'année en année » et sa prévisibilité pour les OSI être améliorée « par un dialogue plus étroit ». Si l'on se réfère aux estimations de la DGCID, cela veut dire que l'Etat devrait s'engager, dès 2006, vers un redressement de la part de l'APD mise en œuvre par les OSI, pour atteindre, au minimum, 2,22%, en 2009. Dans le même temps, l'APD globale est censée poursuivre son augmentation. **Ce qui veut dire que le montant d'APD censé transiter par les OSI devrait passer de 71 millions €, en 2003 (et 76 millions € en 2004 si la part est maintenue à 1.11%), à 258 millions € en 2009. L'augmentation annuelle moyenne s'établissant à environ 36.5 millions d'euro, chaque projet de loi de finances pour les années de la période 2006-2009 devrait donc logiquement enregistrer une progression de ces crédits proche de cette moyenne, conformément à l'engagement d'une augmentation « d'année en année ».**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de croissance PIB en volume (%) <sup>113</sup>	-	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
PIB en mds euro courants	1 627,00a	1 696,96b	1 764,84	1 835,43	1 908,85	1 985,20	2 064,61	2 147,20	2 233,08
APD / PIB (%)	0,42	0,44	0,47c	<b>0,50</b>	0,54d	0,59	0,63	0,67	<b>0,70</b>
APD en mds euro	6,83	7,47	8,29	9,18	10,31	11,64	12,97	14,30	15,63
Accroissement annuel APD en mds euro		0,63	0,83	0,88	1,13	1,33	1,33	1,33	1,33
APD via ONG en millions euro	75,85	112,36	148,86	185,37	221,87	<b>258,38</b>			
APD via ONG / APD totale (%)	1,11	1,50	1,79	2,02	2,15	<b>2,22</b>			

a montant réel : 1631 (jaune budgétaire PLF 2005)

b montant prévu dans le jaune budgétaire : 1702

c estimation sur la base d'une hypothèse de progression linéaire

d idem, compte tenu de l'objectif de 0,7% pour 2012

Source : 2004-2008 : HCCI, *La programmation de l'aide publique française au développement, mai 2005 - 2009-2012 : estimations de Coordination SUD.*

Un des problèmes sera de mesurer cette progression par des lignes budgétaires identifiables. Comme la France ne se réfère pas à des normes communes, comme c'est le cas pour les statistiques du CAD, le risque est grand de n'obtenir que des statistiques *ex post* fournies par le gouvernement et facilement manipulables, sans que cela se traduise par de nouveaux crédits pour les ONG. Il serait aisé d'atteindre ces engagements en élargissant le périmètre des dépenses comptabilisables en intégrant, par exemple, l'imputation de « l'APD française aux organisations multilatérales et en particulier la Commission européenne, reversée aux ONG françaises »<sup>114</sup>. **Aucun mécanisme de programmation n'a pour le moment été annoncé qui donnerait une lisibilité aux engagements d'augmentation de ces dépenses, à partir d'indicateurs élaborés conjointement avec les ONG.**

<sup>113</sup> Estimation du taux de croissance du PIB réalisée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans son *Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008* : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)

<sup>114</sup> *Ibid.*

**Le projet de loi de finances 2006, présenté selon la LOLF, enregistre même une régression concernant la lisibilité des crédits programmés pour les OSI.** La ligne consacrée aux subventions aux OSI a disparu (ancien article 10 « Coopération avec les OSI » du chapitre 42-13). Alors que l'annexe APD du PLF 2006 détaille de nombreuses dépenses programmées, aucun montant n'est mentionné pour les crédits attribués aux OSI. Idem pour les crédits du Fonds de solidarité prioritaire mis en œuvre par les OSI. Le document budgétaire détaille les enveloppes pré affectées à différentes catégories d'acteurs, mais ne donne aucun chiffre sur les crédits FSP dédiés aux OSI. Par ailleurs, il est surprenant de constater qu'aucun indicateur n'a été mis en place pour mesurer cette progression alors qu'elle correspond à un objectif précis, adopté en CICID<sup>115</sup>. Au vu des documents budgétaires, il est donc **impossible d'évaluer le montant des crédits programmés pour les OSI en 2006**<sup>116</sup>.

**Pour que ces engagements gardent une crédibilité, le gouvernement doit se doter d'outils de programmation assurant une visibilité et une prévisibilité des crédits alloués à la coopération non gouvernementale, ce qui n'est actuellement pas le cas.** Pourtant le relevé de conclusions du CICID de mai 2005 indique que « sa prévisibilité pour les OSI sera améliorée par un dialogue plus étroit ». Les pouvoirs publics devraient ainsi définir, conjointement avec les ONG, **un mécanisme de programmation et de suivi permettant de mesurer leur mise en œuvre, année par année.** Le programme « Solidarité à l'égard des PED » (mission « APD ») devrait ainsi contenir une « **sous action** » **spécifique pour les crédits affectés aux OSI** (avec des autorisations d'engagement assurant une progression pluriannuelle de ces crédits). Le Projet annuel de performance de la mission APD devrait également **détailler le montant des crédits programmés pour les OSI dans les autres actions et sous-actions de ce programme (FSP,...)**. Il devrait enfin contenir un **indicateur de résultat** permettant de mesurer la **progression du nombre de projets cofinancés par l'Etat et mis en œuvre par les OSI**<sup>117</sup>. Le Document de politique transversale « Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement » devrait, quant à lui, retracer l'ensemble des crédits programmés pour les OSI identifiables dans le budget de l'Etat, pour mesurer la progression du taux de l'APD mise en œuvre par les OSI, ce qui n'est pas le cas.

Par ailleurs, l'objectif d'un taux de 2,22% de l'APD mise en œuvre par les ONG constitue un minimum, en comparaison de la place de la coopération non gouvernementale dans les autres pays du CAD. Les ONG réclament un rattrapage de la moyenne européenne et du CAD, c'est-à-dire une part de l'APD mise en œuvre par le canal de l'APD aux alentours de 5%, ce qui laisserait toujours 95% de l'APD mise en œuvre par des canaux publics.

### **PROPOSITIONS sur l'APD transitant par les OSI (résumé)**

- *Le gouvernement devrait établir, en concertation avec les ONG, un mécanisme de programmation et de suivi permettant de mesurer la mise en œuvre de ses engagements de doublement de la part de l'APD mise en œuvre par les OSI, année par année.*
- *L'évolution de l'ensemble des crédits destinés aux OSI devrait apparaître clairement dans le Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » associé à chaque projet de loi de finances.*
- *Le programme « Solidarité à l'égard des PED » (mission « APD ») devrait contenir une « sous action » spécifique pour les crédits affectés aux OSI (avec des autorisations d'engagement assurant une progression pluriannuelle de ces crédits) et contenir un indicateur pour mesurer l'évolution du nombre de projets financés.*
- *La France devrait se fixer l'objectif de rejoindre la moyenne des pays du CAD pour la part de leur APD allouée aux ONG.*

<sup>115</sup> L'application de la loi relative aux lois de finances (LOLF) conduit à une réforme du budget de l'Etat, pour passer d'une approche en terme de moyens (chapitres budgétaires, articles ...) à une approche en terme de résultats (regroupement des crédits par grandes politiques publiques au sein des missions puis déclinaison par objectifs au sein de programmes, actions et sous-actions). Les documents budgétaires assortissent donc la présentation des crédits d'objectifs et d'indicateurs de résultats, pour évaluer la réalisation des objectifs généraux des programmes et mission. Alors que le doublement de la part de l'APD transitant par les OSI a été annoncé en CICID, aucun objectif ou indicateur sur ce sujet n'est inscrit dans le PLF 2006. Le seul indicateur sur la coopération non gouvernemental porte sur le « *taux de projets associant des ONG et des collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers* », soit la quasi-totalité des projets des ONG (Cf. PLF 2006, projet annuel de performance de la mission APD, p. 58). L'intérêt d'un tel indicateur peut être questionné.

<sup>116</sup> Au moment de la publication de la version actualisée de ce rapport (mars 2006), le ministère des Affaires étrangères était même incapable de fournir le montant total des crédits attribué aux OSI en ... 2004.

<sup>117</sup> Les rapports de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2004 et de la mission d'information du Sénat sur « les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF » précisent que, dans l'esprit de la LOLF, les indicateurs de performances ne doivent pas être des indicateurs de moyens mais des indicateurs de résultat.

## 2.3. La nature des flux d'aide

La qualité des flux financiers de financement du développement est un déterminant essentiel du degré d'efficacité de l'APD, au même titre que sa destination géographique, sa ventilation sectorielle ou le degré d'association de la société civile. Différentes organisations ou sommets internationaux ont établi des critères en ce domaine. A montant équivalent, une aide déliée, prévisible et suffisamment concessionnelle aura un impact beaucoup plus important sur le développement qu'une APD qui ne répond pas à ces critères. Ici aussi, au vu de l'importance des annulations de dettes dans l'APD française, les indicateurs sont, en partie, faussés. Ils permettent néanmoins d'identifier quelques tendances lourdes. En matière de qualité des flux d'aide, la France se situe dans la moyenne des pays donateurs mais a d'importantes marges de progression pour améliorer la qualité de ses flux d'APD.

### 2.3.1. Une prévisibilité à améliorer

#### Indicateur n°5 : Prévisibilité de l'aide.

*Objectif* : Réduire la volatilité de l'aide.

*Origine de l'engagement* : Déclaration de Paris du Deuxième Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (mars 2005).

L'instabilité et la volatilité de l'aide réduisent considérablement son efficacité et aggrave l'instabilité des finances publiques des pays bénéficiaires, réduisant d'autant leurs capacités d'absorption et d'investissement dans les secteurs sociaux et économiques, sur le long terme<sup>118</sup>. Plus les flux d'aide sont volatiles, plus il est difficile pour un pays de planifier ses investissements, notamment lorsque l'APD représente une part importante de son budget. La stabilité des flux d'APD est donc un élément essentiel d'une aide efficace<sup>119</sup>. Or, cette volatilité s'est aggravée au cours des dernières années, sous le coup des conditionnalités et procédures administratives imposées par les bailleurs de fonds ainsi que la fluctuation des crédits d'APD dans leurs budgets nationaux. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) indique que « la volatilité de l'aide a doublé depuis 2000 »<sup>120</sup>. **A l'occasion du deuxième Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (mars 2005), les pays donateurs se sont engagés à diminuer de moitié, d'ici 2010, la proportion de l'aide qui n'est pas déboursée durant l'année fiscale pour laquelle elle était budgétée, pour inverser cette tendance**<sup>121</sup>.

Dès le CICID de décembre 2002, la France avait dressé le constat du problème structurel d'exécution de ses crédits d'APD et, par conséquent, du manque de prévisibilité de ses flux d'APD : « *Au cours des dernières années, les prévisions en matière d'aide au développement ont souvent été inférieures aux réalisations. Ceci est inhérent à l'aide au développement et à la difficulté de mener à bien des projets ou des programmes d'allègement de dette dans des pays dont la situation économique et politique est vulnérable* ». Le gouvernement s'était alors engagé à améliorer le taux d'exécution des crédits d'APD programmés en loi de finances initiale : « *pour éviter cette situation et sécuriser la progression de notre aide, le Premier Ministre sera tenu informé chaque trimestre de la mise en œuvre des mesures figurant dans le document annexé au projet de loi de finances, relatif à l'effort d'aide au développement de la*

<sup>118</sup> Le rapport Landau, remis au Président de la République, indique que la volatilité de l'APD est, pour les pays en développement, en moyenne quatre fois supérieure à celle de leur PNB. Cette volatilité provient, notamment, des procédures budgétaires annuelles des donateurs, des changements dans leurs priorités, des délais administratifs de décision et de mise en œuvre ainsi que le jeu des conditionnalités. Cette volatilité est d'autant plus forte que le pays est pauvre. Dans de nombreux cas les pays récipiendaires sont ainsi prisonniers de l'enchaînement cumulatif d'effets négatifs, réduisant d'autant leur capacité d'absorption : faute de ressources stables et prévisibles, ils ne peuvent entreprendre les investissements physiques et humains nécessaires à la réduction de la pauvreté et des inégalités. L'aide qui leur parvient est alors dépensée dans un environnement moins favorable et voit son efficacité diminuée. Ce qui, *in fine*, contribue encore à réduire son montant.

<sup>119</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p.42 : « *La programmation de l'aide, cruciale pour la planification budgétaire des bénéficiaires [...]. Les incertitudes en la matière compromettent gravement la capacité des gouvernements à planifier les dépenses publiques. Le problème se pose principalement dans le cas de l'aide-programme, et surtout lorsque cette dernière porte sur des calendriers de trois à cinq ans* ».

<sup>120</sup> PNUD, Rapport 2005 sur les OMD, pp.103-104

<sup>121</sup> Document de position de Coordination SUD sur le Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide : [http://www.coordinationsud.org/article.php3?id\\_article=1931](http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=1931) ; Déclaration officielle : <http://www.aidharmonization.org/>.

*France. Le cas échéant, seront mises en œuvre les mesures nécessaires telles que, par exemple, le redéploiement entre différentes catégories d'aide. Le Gouvernement s'efforcera ainsi de faire le meilleur usage des crédits budgétaires votés par le Parlement et d'éviter que des ressources soient inemployées en fin d'année».*

Pourtant, ces engagements ont été contredits par les faits dès l'année suivante. Une fois de plus, en 2003, les crédits d'APD du ministère des Affaires étrangères ont servi de variable d'ajustement budgétaire, en étant frappés par des opérations de régulation budgétaire (gels et annulations), dès le début d'exercice<sup>122</sup>. De nombreux parlementaires avaient alors mis en cause la sincérité d'une partie des crédits inscrits dans le budget de l'Etat. En 2004, les crédits budgétaires de coopération du MAE de l'exercice 2004 ont, au contraire, été sanctuarisés et donc épargnés par les importantes mesures de régulation budgétaires effectuées cette année-là.

Dans une récente communication en conseil des ministres, Mme Girardin, Ministre déléguée à la Coopération et à la Francophonie, a annoncé que la prévisibilité de l'APD française serait améliorée à travers les Documents cadres de partenariat (DCP), qui contiendront «des listes concrètes de projets avec le chiffrage correspondant»<sup>123</sup>. Comme l'indique le CAD, «Les cycles budgétaires annuels des donneurs les empêchent parfois de prendre des engagements fermes sur plusieurs années, mais peuvent servir à établir des projections à titre indicatif. L'absence d'engagements de cette nature ou, du moins, de projections indicatives, rend peu crédibles les plans budgétaires à moyen terme des pays bénéficiaires, pourtant censés être au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté auxquelles les donneurs apportent leur soutien»<sup>124</sup>. **La mise en place d'une programmation financière pluriannuelle contraignante des DCP -et non pas purement indicative- constitue bien l'enjeu central de la réforme de la coopération. Celle-ci devrait détailler le montant par type d'instruments et d'acteurs. Sans cela, les DCP perdront beaucoup de leur intérêt.**

A propos de l'aide budgétaire affectée délivrée par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, les documents du projet de lois de finances 2006 précisent également que « dans le cadre des efforts visant à améliorer l'efficacité de l'APD française, la DGPT [Direction du Trésor] souhaite prendre un engagement pluriannuel pour certains des bénéficiaires de ce type d'intervention»<sup>125</sup>. Ce type d'engagements pluriannuels est essentiel et doit être développé pour appuyer les stratégies nationales de développement. Une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) est justement la programmation d'autorisations d'engagements (AE) à côté des crédits de paiement. Le gouvernement a annoncé qu'il utiliserait ces autorisations d'engagement pour améliorer la prévisibilité de l'aide. **Les autorisations d'engagement devraient avoir un caractère de programmation budgétaire pluriannuelle contraignant pour le plus grand nombre de crédits d'APD possibles (aides budgétaires bilatérales, contributions volontaires aux organismes de l'ONU,...), comme c'est déjà le cas pour l'aide-projet bilatérale (FSP, aide-projet AFD) ou la contribution à certains fonds multilatéraux.**

---

<sup>122</sup> Cf. Michel Charasse, Rapport sur les crédits d'APD dans le PLF 2005, pp. 168-171.

<sup>123</sup> Communication de Mme Girardin lors du Conseil des ministres du 12 octobre 2005.

<sup>124</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p. 42.

<sup>125</sup> PLF 2006, projet annuel de performance de la mission « APD », p. 29.

### 2.3.2. Une APD bilatérale déliée pour les PMA

Indicateur n°6 : Taux de déliement de l'aide bilatérale<sup>126</sup>.

*Objectif* : 100% de déliement de l'ensemble de l'APD pour les PMA.

*Origine de l'engagement* : Recommandation du CAD adoptée lors du forum à haut niveau de 2001.

▪ **Un taux de déliement de l'APD à destination des PMA à nuancer :**

Une partie importante de l'aide consiste à favoriser les exportations et des investissements des entreprises des pays du Nord, à travers l'aide liée. Celle-ci conditionne l'obtention d'un prêt ou d'un don à l'achat de biens ou services fournis par les entreprises du pays donateur. Ce type d'aide entraîne d'importants surcoûts de 15% à 30%, en moyenne, pour le pays récipiendaires<sup>127</sup>. Les pays membres du CAD ont donc pris des engagements pour délier l'intégralité de leur aide à destination des pays les moins avancés (PMA), à l'exception de la coopération technique et de l'aide alimentaire, d'ici 2002<sup>128</sup>. Cette recommandation du CAD exclut cependant certains domaines comme la coopération technique et l'aide alimentaire. La plupart des ONG françaises ne sont d'ailleurs pas opposées à cette exemption de l'assistance technique<sup>129</sup>.

Selon les critères de cette recommandation, le CAD estime que **94,2% de l'APD bilatérale française à destination des PMA (hors coopération technique et dépenses administratives) était déliée en 2004**, contre une moyenne de 90,6%, pour l'ensemble des pays du CAD<sup>130</sup>. Si ce taux est important, il est reste encore en deçà de l'objectif fixé à Bruxelles. Il convient également de relativiser ce chiffre car **les annulations de dettes ne sont pas prises en compte dans le calcul de ce taux de déliement, alors que la comptabilisation au titre de l'APD de créances générées par les agences de crédits aux exportations (COFACE) revient, in fine, à de l'aide liée.**

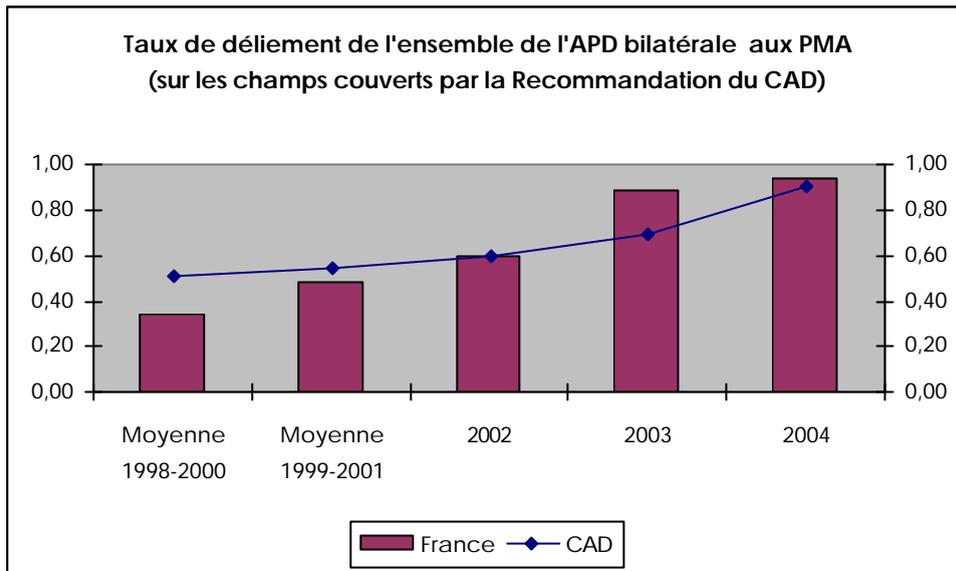
<sup>126</sup> Le taux de déliement est calculé de la façon suivante : APD bilatérale non liée allouée aux PMA (à l'exclusion des domaines qui ne font partie du champ de la Recommandation, tels que la coopération technique) rapportée au total de l'APD bilatérale aux PMA (sur la base des engagements).

<sup>127</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p.27 : « Le degré de liaison de l'aide est depuis longtemps considéré comme un révélateur important de la détermination des donateurs à appliquer des politiques cohérentes et à fournir une aide efficace. Soucieux d'améliorer l'efficacité de l'aide, les pays partenaires remettent en question un système dans lequel une proportion importante de l'APD retourne dans les pays donateurs et recommandent de délier l'aide. En effet, soumettre l'aide à certaines conditions augmente le coût de nombreux biens, services et projets de 15 à 30 pour cent en moyenne. Il s'ensuit qu'en 2002, ce procédé a réduit la valeur de l'aide bilatérale totale de USD 5 à 7 milliards, une estimation prudente qui ne tient pas compte des coûts indirects ».

<sup>128</sup> CAD OCDE, 2001, *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement pour les pays les moins avancés* : <http://www.oecd.org/dataoecd/31/52/34239247.pdf>. « Par aide publique au développement non liée, on entend les prêts ou les dons qui peuvent librement et intégralement servir à financer des marchés dans la quasi-totalité des pays en développement et les pays de l'OCDE. Par aide publique au développement partiellement déliée, on entend les prêts et les dons qui sont effectivement liés à la passation de marchés de biens et de services dans le pays donneur et dans un nombre délimité d'autres pays, dont la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide. Toutes les autres opérations sont classées dans l'aide liée, que la liaison soit formelle ou résulte de dispositions officieuses ». La recommandation ne s'applique pas aux projets d'un montant inférieur à 700000 DTS (environ 1 million d'euro).

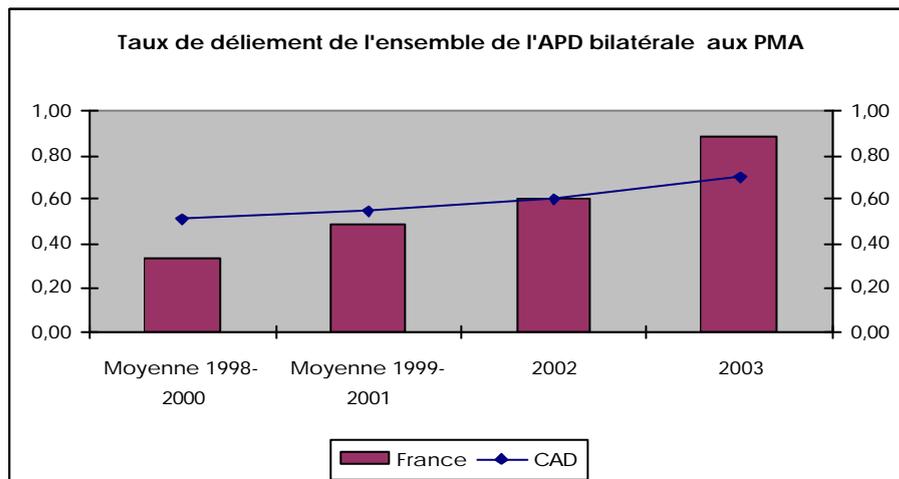
<sup>129</sup> Si l'ensemble des ONG critique l'aide liée qui consiste à un appui déguisé de soutien aux exportations des entreprises françaises dans les pays les plus pauvres, certaines d'entre elles estiment dans le même temps que le déliement ne doit pas non plus conduire à une approche de marché basée sur la libre concurrence. Elles dénoncent les effets pervers d'une mise en compétition concurrentielle d'acteurs privés de différentes natures dans le domaine de la coopération technique et demandent le maintien d'une politique publique de coopération au développement basée sur le partenariat entre pays donateurs et récipiendaires.

<sup>130</sup> CAD/OCDE, *annexes au Rapport sur la Coopération au développement, 2005, tableau 23*. MAE/DGCID, *Memorandum de la France sur les politiques et programmes en matière de coopération au développement*, mai 2004, p. 83 : Il est également à noter que, dans le cas de l'AFD, la France a délié la totalité de son aide projet (décision du CICID de 2002). Le déliement de l'aide porte désormais sur toutes les opérations de l'AFD, y compris les études financées dans le cadre du Fonds d'étude et de préparation de projets, quel que soit le montant du don/prêt et le pays bénéficiaire.



Source : CAD OCDE, *Coopération pour le développement, Rapports 2003, 2004 et 2005, annexes statistiques, tableaux 23 et 24.*

En complément, le CAD élabore des statistiques sur l'ensemble de l'APD bilatérale (hors annulations de dettes) à destination des PMA, y compris sur les domaines non couverts par les recommandations du CAD. Le taux de déliement de l'aide bilatérale française allouée aux PMA est alors estimé à 89% en 2003.



Source : CAD OCDE, *Rapports de suivi sur l'avancement de la mise en œuvre de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés, 2002, 2003, 2004 et 2005.*

- Une opacité sur le taux de déliement de l'aide à destination des pays en développement non PMA :

Comme l'indique le secrétariat du CAD, « la contribution de cette Recommandation [sur le déliement] à l'efficacité de l'aide reste limitée par son champ d'application actuel [...]. Faut de couverture complète, on considère qu'environ la moitié de l'aide bilatérale [de l'ensemble des pays du CAD] totale serait une aide non liée »<sup>131</sup>. Il n'existe en effet aucune statistique sur le taux de déliement de l'aide pour les autres catégories de pays destinataires de l'APD bilatérale.

Des statistiques et des engagements sur le taux de déliement de l'aide à destination d'autres catégories de pays (pays à faibles revenus non PMA, pays à revenus intermédiaires bas) s'avèrent nécessaires. D'ailleurs, le secrétariat du CAD précise que « La Recommandation invite les pays membres du CAD à

<sup>131</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p.27.

étudier la possibilité d'élargir l'aide non liée à des domaines dépassant son champ d'application actuelle<sup>132</sup>. Plusieurs pistes pour étendre la portée de cette recommandation sont évoquées, dont l'élargissement des engagements de déliement à l'ensemble des PED pour certains secteurs relevant des services sociaux de base (santé, éducation ...) <sup>133</sup>.

La France pourrait jouer un rôle pionnier en ce domaine, en améliorant la transparence sur le taux de déliement de l'ensemble de son aide. Elle devrait, en particulier, produire des statistiques sur le taux de déliement de l'aide à destination des pays à faibles revenus, des pays à revenus intermédiaires bas, ainsi que sur l'ensemble des PED, pour les secteurs relevant des services sociaux de base.

▪ **Une aide liée à destination des pays « émergents » toujours importante :**

Les instruments d'aide liée restent importants dans l'aide bilatérale gérée par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), à destination des pays qu'il considère comme « émergents ». Le principal d'entre eux est la Réserve pays émergents (RPE). Comme l'indique le MINEFI, « l'aide publique consentie au titre des fonds du RPE est liée. Ce qui signifie que le projet retenu doit faire appel au savoir-faire de notre pays et promouvoir des biens ou des services français »<sup>134</sup>. Le montant des projets RPE approuvés en 2004 s'élevait à 325 millions €. L'investissement global atteint 1,3 milliards € depuis 1998<sup>135</sup>. La catégorie pays « émergents » prête à confusion dans ce cas précis. En effet, sur les vingt pays éligibles à des financements ou co-financements RPE, **quinze sont des « pays à revenus intermédiaires bas »<sup>136</sup>, dont plusieurs appartenant à la tranche inférieure de cette catégorie, comme la Bolivie, le Guatemala, le Kazakhstan, le Maroc ou le Sri Lanka. Cinq pays appartiennent même à la catégorie de « pays à faibles revenus » : Azerbaïdjan, Indonésie, Pakistan, Ouzbékistan et Vietnam.**

L'autre instrument d'aide liée du MINEFI, le FASEP-Etudes, qui finance « des prestations d'étude ou d'assistance technique pour des maîtres d'ouvrage désireux de faire appel à l'expertise française », pour environ 15 millions € par an intervient sur une « zone géographique [encore] plus large que le RPE »<sup>137</sup>.

L'APD mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) est quant elle, totalement déliée, y compris lorsqu'elle intervient dans des pays « émergents ». Ce déliement *ex ante* ne veut pas dire pour autant qu'une grande partie de cette aide n'est pas mise en œuvre par des entreprises françaises. Il apparaît, en effet que les principaux secteurs d'interventions de l'AFD, en particulier dans les pays « émergents », sont les mêmes que ceux des instruments d'aide liée du MINEFI. Ce qui veut dire qu'une grande partie des projets importants financés par l'AFD se concentre sur des secteurs sur lesquels les grandes entreprises françaises sont compétitives à l'exportation : « projets importants d'infrastructures dans les transports, le développement urbain, l'énergie, l'eau, l'assainissement et les services »<sup>138</sup>. Les statistiques sur les taux de déliements devraient donc être complétées par un taux de mise en œuvre des projets par des entreprises françaises.

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> CAD, *Rapport 2004 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux PMA*, p. 9. Le secrétariat du CAD a énoncé différentes options possibles pour aller au-delà de la Recommandation actuelle : élargissement de l'éventail des pays couverts (pays à faibles revenus, PPTE, pays dotés de DSRP définis de manière concertée), application à l'ensemble des PED pour certains secteurs (santé, éducation, etc.) ...

<sup>134</sup> MINEFI, « L'aide bilatérale aux pays émergents », Août 2005 (in dossier du site internet du MINEFI : « Août 2005 : Le point sur l'aide publique au développement de la France »).

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Algérie, Bolivie, Chine, Colombie, Egypte, Salvador, Guatemala, Kazakhstan, Maroc, Pérou, Philippines, Serbie, Afrique du Sud, Sri Lanka et Tunisie.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> MINEFI, « Les projets de l'AFD » in (dossier du site internet du MINEFI « Août 2005 : le point sur l'aide publique au développement de la France »). Le MINEFI indique que le RPE finance essentiellement des projets d'infrastructures et que le FASEP-études intervient essentiellement sur « l'amélioration de l'efficacité énergétique, la modernisation des transports (plus d'un tiers des dossiers, la gestion de l'eau ou la protection de l'environnement) ».

### 2.3.3. Taux de concessionnalité : des prêts APD peu concessionnels

#### Indicateur n°7 : Concessionnalité de l'aide.

*Objectif* : Normes du CAD : élément de libéralité de l'APD totale de 86%.  
*Origine de l'engagement* : recommandation de 1978 sur les conditions financières de l'aide.

En 1978, les pays membres du CAD ont adopté une Recommandation sur les conditions financières de l'aide, qui fixe des normes définissant les 'bonnes pratiques' en termes de concessionnalité de l'aide. Le taux de concessionnalité prend à la fois en compte la part des dons dans l'APD totale et l'élément de libéralité des prêts<sup>139</sup>. Selon la Recommandation du CAD, le taux de concessionnalité (défini par son élément de libéralité) de l'APD totale délivrée par un pays donateur doit être supérieur ou égal à 86% - et à 90% dans le cas de l'APD destinée aux PMA<sup>140</sup>.

Globalement, la concessionnalité de l'APD française s'est améliorée sur les dix dernières années. Sur la période 2003-2004, en moyenne, la France respecte les « normes » issues des Recommandations du CAD sur les conditions financières de l'aide, tant au niveau de son APD destinée aux PMA que de son APD totale. **Avec un taux de concessionnalité de 95,5%, l'APD française est dans la moyenne de celle des pays du CAD.**

Moyenne 2003-2004	Taux de concessionnalité de l'APD totale (norme : 86%)		Part des dons		Elément de libéralité des prêts de l'APD
	1993-1994	2003-2004	dans l'APD bilatérale	dans l'APD totale	
France	93,7%	95,5%	84,6%	88,1%	51,1%
CAD	95,4%	97,3%	86,9%	90,1%	69,4%

Source : CAD, Rapport Coopération au développement 2005, annexe, tableau n° 20.

**Il est cependant à noter que les conditions financières de l'aide française octroyée sous forme de prêts, en particulier, restent très éloignées des conditions moyennes pratiquées par l'ensemble des pays membres du CAD.** L'élément de libéralité des prêts APD de la France est inférieur de 18 points à celle de la moyenne des pays du CAD, sur la période 2003-2004<sup>141</sup>. Cela s'explique par la politique de prêts APD de la France, l'AFD privilégiant les pays « émergents » pour délivrer ses prêts, pour des raisons de « solvabilité », et des grands projets d'infrastructures. Ce faible niveau de libéralité des prêts d'APD conjugué à l'augmentation des prêts délivrés (voir encadré du paragraphe 3.2) devraient faire baisser le niveau de concessionnalité de l'APD française. Pour éviter cela, la France devrait à la fois augmenter, de manière importante, le niveau de son APD bilatérale délivrée sous forme de dons vers les pays les plus pauvres (aide budgétaire, aide projet ...) et ses contributions multilatérales.

<sup>139</sup> L'élément de libéralité d'un prêt transcrit le niveau des conditions favorables accordées, par rapport à celles du marché, c'est-à-dire un délai de franchise, un remboursement étalé sur une plus longue période et un taux d'intérêt plus bas. Il est déterminé par : 1/ le taux d'intérêt (pourcentage par an) ; 2/ le délai de franchise, c'est-à-dire l'intervalle séparant la date de l'engagement de celle du premier paiement au titre de l'amortissement ; 3/ la durée, c'est à dire l'intervalle séparant la date de l'engagement de celle du dernier règlement au titre de l'amortissement. Pour être considéré comme de l'APD, un prêt doit porter un élément de libéralité au moins égal à 25%.

<sup>140</sup> La déclaration finale du sommet de Monterrey mentionnait également les efforts en faveur de l'amélioration de la concessionnalité : « Nous reconnaissons et apprécions les discussions se déroulant dans d'autres enceintes sur l'amélioration de la concessionnalité du financement du développement, dont le plus grand usage de dons. »

<sup>141</sup> Ainsi, l'échéance des prêts augmente entre 2003 et 2004 pour passer de 18 à 19,2 années, mais reste très nettement inférieure à la moyenne du CAD (30,1 années en 2004). De la même façon, le délai de franchise est inférieur de près de 3 ans à celui des pays membres (6,4 contre 9,2 années pour le CAD en 2004). Les taux d'intérêt sont quant à eux plus élevés en moyenne que la moyenne de l'ensemble des pays du CAD, 2.3% en 2004 pour la France et 1.4% en moyenne pour les pays du CAD.

## **PROPOSITIONS pour améliorer la qualité des flux d'APD française (résumé)**

### **1-Améliorer la prévisibilité de l'aide :**

- Les DCP devraient bénéficier d'une programmation financière pluriannuelle pour assurer une stabilité de l'APD aux pays bénéficiaires. Une procédure de révision à mi parcours pourrait accompagner cette programmation pluriannuelle.
- En tant que priorité budgétaire de l'Etat, l'APD devrait bénéficier d'une loi de programmation budgétaire.
- De même, l'Etat devrait s'engager à sanctuariser les autorisations d'engagements d'APD, et donc les traduire systématiquement en crédits de paiements lors des années de leur programmation, pour améliorer la prévisibilité de l'aide.

### **2-Déliement de l'aide :**

- La France devrait produire des statistiques sur le taux de déliement de l'ensemble de son aide, en particulier l'APD destinée aux PFR et à l'ensemble des PED dans les secteurs sociaux de base.
- Elle devrait promouvoir un élargissement de la Recommandation du CAD sur le déliement à l'ensemble des PFR et aux secteurs sociaux de base.

### **3-Améliorer la concessionnalité de l'aide :**

- La France devrait augmenter son APD sous forme de dons et ses contributions multilatérales, tout en limitant l'augmentation de ses prêts APD.

## **3. Les perspectives d'évolution de l'APD française : relever le défi des 0,7% d'ici 2012**

Suite aux récents engagements des pays donateurs à augmenter leur niveau d'APD, le Président du CAD/OCDE s'est inquiété de la capacité de ces Etats à atteindre les objectifs fixés. Ceux-ci impliquent que l'APD mondiale atteigne 130 milliards de dollars en 2010, contre 78 milliards de dollars en 2004. Ce scénario signifie que, « pour beaucoup de pays donateurs, l'aide pourrait être le poste des dépenses publiques qui croîtra le plus fortement au cours des prochaines années [...]. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées la plupart des pays, la tenue de ces promesses constitue un défi important »<sup>142</sup>.

Ce défi est particulièrement important pour la France. La forte montée des annulations de dettes, qui représentaient 40% de son APD en 2003, lui a permis d'accroître son niveau d'APD officielle, sans pour autant que cela ne se traduise par de nouvelles liquidités pour la coopération au développement. Or, l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE) est censée s'achever en 2006 (mais s'étalera probablement jusqu'en 2009). Comme l'indique le CAD dans son évaluation de l'APD française, « la pérennisation de l'APD avec la réalisation de l'initiative PPTTE suscite des interrogations. Dans un proche avenir, une fois que la plupart des PPTTE auront franchi l'ensemble des étapes du processus de désendettement envisagé dans ce cadre, on peut s'attendre à une baisse conséquente de l'effort d'annulation de dettes »<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> Richard Manning (Président du CAD), "How much new aid is really new aid ?", DAC News (sept. -oct. 2005).

<sup>143</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs de l'APD de la France, 2004, p.29.

Malgré les annulations massives de dettes de pays non PTE (Irak et Nigeria) en 2005-2007, la principale question est la suivante : **comment la France poursuivra l'augmentation du niveau de son APD, à partir de 2007, alors que les annulations de dettes devraient décroître ?** Il est possible que d'autres allègements de dettes prennent le relais et que certains agrégats d'APD « artificielle » poursuivent leur progression. Cependant, **pour honorer ses engagements, la France devra procéder à une augmentation conséquente de ses crédits budgétaires et, donc, de son APD « réelle ».** Si les engagements ont été pris en 2002, le « défi » reposera essentiellement sur les épaules des gouvernants qui seront en charge des affaires de l'Etat à partir de 2007. Même si le projet de loi de finances 2006 enregistre une augmentation de certains crédits et autorisations d'engagement correspondant à des dépenses d'APD « réelle », celle-ci demeure insuffisante au vu de l'ampleur du défi.

### 3.1. Un effort budgétaire conséquent pour atteindre les 0,7 % en 2012

Comme le reconnaît le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI)<sup>144</sup>, « la hausse du ratio APD/RNB vers les 0,5% puis 0,7% et la poursuite de la croissance économique selon les hypothèses arrêtées par le gouvernement<sup>145</sup> conduisent à un accroissement important du budget d'aide publique au développement, évalué dans le tableau ci-dessous »<sup>146</sup>. Effectivement, le recours aux annulations de dettes a permis, jusqu'à présent, d'augmenter l'APD française sans programmation de ressources nouvelles. Mais cette stratégie atteindra ses limites au moment de la décade des annulations de dettes. En 2007 ou 2008, la poursuite de la progression de l'APD française constituera véritablement un défi, dans un contexte budgétaire contraignant.

Prévisions de hausse de l'APD de la France  
(en € courants)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Taux de croissance PIB en volume (%)<sup>147</sup></b>	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
<b>PIB en mds euro courants</b>	1627 <sup>a</sup>	1698 <sup>b</sup>	1766	1837	1910	1985	2 065	2 147	2 233
<b>APD/PIB (%)</b>	0,42	0,44	0,47 <sup>c</sup>	0,5	0,54 <sup>d</sup>	0,59	0,63	0,67	0,70
<b>APD en mds euro</b>	6,821	7,501	8,3	9,2	10,3	11,64	12,97	14,30	15,63
<b>Accroissement annuel (md euro)</b>		0,6	0,8	0,9	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3

a montant réel : 1631 (jaune budgétaire PLF 2005)

b montant prévu dans le jaune budgétaire : 1702

c estimation sur la base d'une hypothèse de progression linéaire

d idem, compte tenu de l'objectif de 0,7% pour 2012

Source : 2004-2008 : HCCI, *La programmation de l'aide publique française au développement*, mai 2005 – 2009-2012 : estimations de Coordination SUD

<sup>144</sup> Le HCCI est une instance consultative, rattachée auprès du Premier Ministre, composée de représentants politiques et de la société civile.

<sup>145</sup> « Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008 », [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

<sup>146</sup> HCCI, mai 2005, *La programmation de l'aide publique française au développement, recommandations* : <http://www.hcci.gouv.fr/travail/avis/avisapd.html>

<sup>147</sup> Estimation du taux de croissance du PIB réalisée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans son *Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008* : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)

Selon les estimations du HCCI, l'APD de la France devrait augmenter de 800 millions d'euro en 2006, de 900 millions d'euro en 2007 et à nouveau de 1 100 millions d'euro, en 2008. Selon nos projections, l'APD de la France devrait atteindre 15,63 milliards € en 2012, soit 8,8 milliards € supplémentaires par rapport à 2004. Si l'on prend l'hypothèse d'une augmentation constante, **cela correspond à une augmentation annuelle moyenne de 1 100 millions € de 2004 à 2012**<sup>148</sup>. Même si ces montants supplémentaires paraissent très importants en termes de finances publiques, ils ne prennent pas en compte la décréue des annulations de dettes. Ce qui signifie que, **pour honorer ses engagements d'accroissement de l'APD, la France devrait augmenter ses crédits d'APD de plusieurs milliards d'euro au cours des prochaines années**. Cela constitue un défi considérable et nécessite une anticipation, tant au niveau de la programmation financière du budget de l'Etat que de l'appui au renforcement de capacités d'absorption des pays partenaires.

Les inquiétudes sont déjà palpables au sein de l'administration. Un document interne de la Direction du budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie daté de janvier 2004 indique que « en 2005-2006, l'achèvement de l'initiative PPTE et l'annulation probable d'une partie de la dette de l'Irak pourrait permettre à la France de maintenir son APD sur le chemin critique vers l'objectif du 0,5%. **Au-delà de 2006, faute d'une nouvelle initiative sur la dette, le respect de l'engagement de Johannesburg impliquerait que la France augmente considérablement ses dépenses budgétaires d'APD. Le besoin pour 2007 est actuellement évalué à près de 2 milliards d'euro** »<sup>149</sup>.

## 3.2. La tentation du gonflement de l'APD pour atteindre les objectifs

Vue l'ampleur des nouveaux crédits budgétaires qui seraient nécessaires pour financer une telle augmentation de l'APD, le risque est important d'un gonflement de dépenses APD non budgétaires pour atteindre les objectifs fixés à moyen terme.

### 3.2.1. Le recours à de nouvelles annulations de dettes pour atteindre les objectifs d'augmentation de l'APD

Il est possible que le cap fatidique de la décréue des annulations de dettes soit repoussé de deux ans, par un prolongement de l'IPPTE (jusqu'en 2009)<sup>150</sup> et l'étalement de l'annulation de la dette irakienne (jusqu'en 2010-11). La décréue liée à la fin de l'IPPTE pourrait ainsi être en partie amortie. Mais, la difficulté à dégager des ressources financières aussi importantes, dans un contexte budgétaire difficile, pourrait conduire la France -et ses partenaires du Club de Paris- à recourir à de nouveaux allègements de dettes, dans le cadre d'une initiative PPTE élargie<sup>151</sup> ou de l'Approche d'Evian, dont ont déjà bénéficié l'Irak et le Nigéria<sup>152</sup>. Déjà, la France a indiqué qu'elle pourrait étaler sa contribution à l'annulation de la dette irakienne jusqu'en 2011<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> En euro courants.

<sup>149</sup> Document cité dans les recommandations du HCCI : Direction du budget/MINEFI, «MAE-APD et dotations internationales, économies structurelles », janvier 2004.

<sup>150</sup> Le MINEFI table sur un étalement de la mise en œuvre de l'IPPTE jusqu'en 2009, même si le gros des annulations est déjà passé. Cf. document sur les comptes spéciaux annexé au Projet de loi de finances 2006, p. 296 : la projection de l'indicateur n°1 du programme « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » indique que le « pourcentage des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative en faveur des PPTE » s'élèvera à 88% en 2006, pour atteindre les 100%, en 2009.

<sup>151</sup> Il est également à noter que l'annulation de la dette multilatérale des PPTE décidée au Sommet du G8 de Gleneagles se traduira par une augmentation de la contribution au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement, sans que cela soit comptabilisé dans les annulations de dettes.

<sup>152</sup> Approche adoptée lors du sommet du G8 d'Evian, qui permet de conclure des accords d'annulations de dettes avec des pays non PPTE, au cas par cas. Les deux premiers pays à en bénéficier sont l'Irak et le Nigeria. Informations sur le site internet du Club de Paris : [http://www.clubdeparis.org/fr/press\\_release/page\\_detail\\_communepresse.php?FICHLIER=com10674354440c](http://www.clubdeparis.org/fr/press_release/page_detail_communepresse.php?FICHLIER=com10674354440c)

<sup>153</sup> Note de la délégation de la France au CAD, «Impact de la remise de la dette irakienne sur l'APD des membres en 2005 » [DCD\_DAC(2005)25/ADD], juin 2005 : « la France respectera les termes de l'accord en Club de Paris et procédera à l'annulation en trois phases de ses créances dans la mesure où l'Irak sera en mesure de conclure et de mener à terme son programme FMI. Pour ce qui concerne la 2e phase, la France se réserve la possibilité d'étaler sur trois ans la déclaration des annulations afférentes ». Dans cette hypothèse, ceci veut dire que la deuxième phase s'étalerait sur 2005-2008 et la troisième phase, elle-même prévue sur trois ans, de 2008 à 2011.

### 3.2.2. Le risque d'un gonflement de la bulle des prêts AFD

Par ailleurs, une politique de prêts APD trop ambitieuse pourrait également conduire au gonflement d'une bulle de prêts qui pourrait « éclater » d'ici quelques années. La délivrance de prêts APD permet, en effet, d'augmenter les statistiques de l'APD pour un coût réduit pour l'Etat. Mais, celle-ci produira d'ici quelques années, quand les remboursements interviendront, des flux d'APD négatifs, qui viendront alors amputer les chiffres de l'APD. Si une augmentation de l'ouverture de prêts d'APD permet d'augmenter, à court terme, les chiffres de l'APD, elle contribuera, à plus long terme, à la baisse du niveau de l'APD (voir encadré ci-dessous et en annexe, la note sur l'AFD).

#### Vers un éclatement de la bulle des prêts APD ?

Les prêts APD sont principalement délivrés par l'Agence française de développement. Afin de leur assurer un certain degré de concessionnalité, l'Etat verse une « bonification » aux prêts de l'AFD<sup>154</sup>. L'effet levier pour l'Etat des prêts de l'AFD est environ de 1 à 3, sur toute la durée du prêt. C'est-à-dire qu'un prêt de 300 millions € coûtera 100 millions € à l'Etat. Ce coût sera étalé sur la durée du remboursement du prêt, car la Direction générale du Trésor et des politiques économiques (DGPE) verse les bonifications à l'AFD au fur et à mesure du remboursement des intérêts<sup>155</sup>. Par ailleurs, le « délai de franchise » des prêts d'APD implique que le pays débiteur ne commencera à rembourser ce prêt que plusieurs années après qu'il ait été délivré.

Une ouverture de prêts d'APD produit donc des décaissements d'APD importants, en plusieurs tranches, étalées en moyenne sur cinq ans, à un coût budgétaire faible. Par contre, lorsque les prêts arriveront à maturité, ils produiront des flux d'APD négatifs<sup>156</sup>. L'AFD délivrant en priorité ses nouveaux prêts à des pays jugés solvables (pays à revenus intermédiaires), l'hypothèse retenue est qu'ils seront remboursés et, dans ce cas, viendront amputer de manière importante les statistiques d'APD, d'ici quelques années.

Actuellement, le montant des prêts délivrés par l'AFD est plus important que le montant des remboursements, ce qui fait que, en termes d'APD, les flux restent positifs. Mais des projections élaborées par l'Agence indiquent que, au niveau actuel d'ouverture de nouveaux prêts, ces flux deviendront rapidement négatifs. Pour maintenir ces flux positifs, l'Etat et l'AFD négocient actuellement une forte augmentation de la subvention pour « bonification » des prêts AFD, ce qui augmenterait d'autant le montant des prêts délivrés, avec toujours un faible coût pour l'Etat. Lorsque l'AFD aura atteint la limite de ses capacités d'augmentation des prêts AFD, elle se retrouvera avec un encours de prêts considérable. L'AFD produira alors d'importants flux négatifs d'APD. Dans cette hypothèse, cette course en avant aux prêts d'APD entretiendrait une bulle de prêts, préjudiciable, à terme, à la poursuite de la progression de l'APD totale vers l'objectif des 0,7% en 2012. Il est important que l'Etat assainisse cette bulle des prêts APD dans les prochaines lois de finances, en privilégiant une augmentation des financements par dons des projets AFD, plutôt qu'une augmentation du montant des bonifications.

Il est également important de réformer les modalités de comptabilisation des prêts au sein de l'APD. La France devrait donc proposer au CAD de ne comptabiliser dans l'APD uniquement que le coût pour l'Etat de la délivrance d'un prêt concessionnel (bonification du prêt par l'Etat) et non plus l'intégralité du prêt.

<sup>154</sup> L'AFD finance elle-même une autre partie de la bonification de ses prêts sur ses bénéfices (source : PLF 2006).

<sup>155</sup> Le montant des nouveaux engagements de bonifications aux prêts AFD s'élève à 220 millions € dans le PLF 2006, ce qui permet d'ouvrir 1,4 milliards € de nouveaux prêts. Le coût total pour l'Etat, sur la toute la durée de ces nouveaux prêts est estimé à 430 millions € (380 millions € en valeur actuelle nette). Pourtant, en 2006, l'Etat ne devra dépenser que 44,5 millions € de crédits de paiement pour la « bonification » des prêts AFD (la bonification totale des prêts AFD en 2006 s'élève à 120,10 millions €, mais 76,6 millions € seront financés sur les bénéfices de l'AFD). Pour évaluation du coût en terme de finances publiques, il convient d'ajouter également le décaissement net pour l'Etat au compte spécial du Trésor « Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les PED », soit 49,5 millions en 2006 (voir PLF 2006. Annexe « Prêts à des Etats étrangers »).

<sup>156</sup> Au moment d'un versement d'un prêt APD, cette somme est inscrite dans les statistiques d'APD. Ensuite, à chaque remboursement du principal par le pays débiteur, celui-ci sera retranché des statistiques de l'APD.

### 3.2.3. Le risque accru de recours aux artifices comptables :

La tentation d'élargir le périmètre des dépenses notifiées par la France dans son APD hors allègements de dettes sera également très forte. Certaines nouvelles dépenses, pour le moment assez limitées, ont déjà été introduites dans la comptabilisation de l'APD française au cours des dernières années. Celles-ci s'élevaient au minimum à 60 millions € dans le seul projet de loi de finances 2005<sup>157</sup>. De nouvelles dépenses liées aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, qui n'ont pas été intégrées pour les statistiques de 2004, suite à un arbitrage du Premier ministre, ou aux actions du ministère de l'environnement, pourraient ainsi être intégrées à l'avenir. Dans tous les cas, **il est important que le gouvernement garantisse une transparence dans les modifications du périmètre de l'APD pour garantir un continuum statistique.**

La comptabilisation de nouvelles dépenses sera facilitée par les récentes négociations au sein du CAD. Celles-ci ont permis, en 2004 et 2005, d'intégrer de nouvelles dépenses de sécurité<sup>158</sup> au sein des statistiques de l'APD ou les financements liés aux mécanismes de développement propre du protocole de Kyoto<sup>159</sup>. Les ONG sont très dubitatives sur la pertinence d'un tel élargissement<sup>160</sup>. Tout porte à croire que les pays membres du CAD seront enclins à assouplir les règles de comptabilisation de l'APD au moment où ils seront collectivement confrontés au problème du financement de leurs engagements. Le gouvernement français devrait impérativement tenir informées la Représentation nationale et les organisations de la société civile et prendre des engagements en matière de maintien de la continuité statistique de l'APD dans le cadre de ces négociations.

De l'aveu même de certains responsables du ministère des Affaires étrangères, **le défi principal est de s'assurer que la poursuite de l'augmentation de l'APD officielle se traduise enfin par une augmentation de l'APD « réelle »**<sup>161</sup>.

### 3.3. Plus de transparence pour garantir une progression de l'APD « réelle »

**Aucune garantie ne peut être apportée à l'augmentation de cette APD « réelle », sans la mise en place d'indicateurs fiables. Il est de la responsabilité du gouvernement d'assurer, devant la Représentation nationale et les citoyens, la transparence des finances publiques.** Sans la mise en place de statistiques, d'indicateurs et d'objectifs précis en matière d'augmentation de l'APD hors allègements de dettes et les agrégats d'APD « artificielle », les engagements en ce domaine ne seront jamais pleinement convaincants. **Une comptabilisation de l'APD à périmètre constant (périmètre 2001) devrait également être présentée afin de conserver un système de comparaison.**

Actuellement, la tenue des engagements présidentiels en matière d'APD est totalement dépendante de la volonté politique de l'exécutif. Malgré la continuité de la parole de l'Etat, aucun cadre juridique ne contraint celui-ci à poursuivre cette augmentation de l'APD au-delà de 2007, pour atteindre les 0,7% en 2012. L'adoption d'un calendrier par l'Union européenne pour atteindre les 0,7% (en 2015) constitue un engagement fort de la part de ses Etats membres, mais ne précise pas les modalités d'augmentation de celle-ci, ni surtout son contenu. En outre, la tenue de ces engagements représente une augmentation considérable de crédits budgétaires pour certains Etats européens comme l'Allemagne et l'Italie. Face

<sup>157</sup> Comptabilisation de la coopération des Collectivités locales (40,54 millions €) ou de la coopération technique de différents ministères: intérieur (15 millions €), agriculture (2 millions €), éducation nationale (1,5 million €).

<sup>158</sup> Les dépenses de sécurité qui seront comptabilisées dans les statistiques d'APD à partir de 2005 relèvent des catégories suivantes : « Amélioration de la gestion des dépenses de sécurité grâce à un renforcement de la supervision civile et du contrôle démocratique sur la budgétisation, la gestion, la transparence et l'audit des dépenses de sécurité; Renforcement du rôle de la société civile dans le système de sécurité de manière à faire en sorte que ce dernier soit géré conformément aux normes démocratiques et aux principes de responsabilité, de transparence et de bonne gouvernance; Soutien à l'adoption de lois destinées à empêcher le recrutement d'enfants en tant que soldats; Soutien pour la réforme des systèmes de sécurité afin d'améliorer la gouvernance démocratique et le contrôle par les civils; Dispositifs civils à l'appui de construction de la paix et de prévention et de règlement des conflits; Contrôle, prévention et réduction de la prolifération d'armes légères et de petit calibre. » Cf. OCDE, « Prévention des conflits et construction de la paix : qu'est-ce qui rentre l'APD ? » : <http://www.oecd.org/dataoecd/32/33/34535243.pdf> . Par ailleurs, le CAD et l'ONU discutent actuellement sur les modalités de comptabilisation de certaines dépenses d'opérations de maintien de la paix.

<sup>159</sup> Lors de sa dernière réunion à haut niveau (mars 2005), le CAD a entériné « la comptabilisation dans l'APD des dépenses publiques à caractère libéral destinées à financer des activités relevant du Mécanisme pour un développement propre.

<sup>160</sup> Cf. Lettre de Coordination SUD au Président du CAD : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Lettre\\_coordination\\_Sud\\_JT00162082-2.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Lettre_coordination_Sud_JT00162082-2.pdf)

<sup>161</sup> Audition par le HCCL de M. Philippe Etienne, directeur général de la DGCID, 24 mars 2005 : « l'objectif est, malgré des contraintes budgétaires fortes, d'obtenir suffisamment de crédits frais et, je dirais, réels, pour que les engagements pris soient tenus de manière réelle et non par des artifices comptables ».

aux difficultés budgétaires de ces pays, cet engagement européen risque de ne pas être entièrement respecté, à l'instar d'autres engagements européens.

### 3.4. L'urgence d'une programmation du relèvement de l'APD « réelle »

#### 3.4.1. La nécessité d'une loi de programmation pluriannuelle sur l'APD

L'enjeu est pourtant de bâtir une structure d'aide durable, répondant aux orientations de la politique de développement et qui accompagne l'augmentation progressive du volume d'APD par la mise en place des mécanismes qui garantissent une hausse pérenne de l'APD « réelle ». **Dans un contexte budgétaire contraint, seul un engagement fort, sous forme de loi de programmation budgétaire pluriannuelle, peut garantir que l'APD demeurera une priorité politique -et donc budgétaire- de l'Etat.**

Dès 2004, lors de son examen de l'APD française, le CAD appelait le gouvernement français à anticiper cette dégrèvement prévisible des annulations de dettes : « *Il s'avérera alors nécessaire d'assurer le relais pour maintenir le niveau d'APD. La mobilisation des moyens budgétaires, leur programmation et les modalités de leur mise en œuvre, sans parler des besoins en ressources humaines, constituent autant de défis sur lesquels le CAD encourage les autorités françaises à se pencher sans tarder* »<sup>162</sup>. Le CICID de décembre 2002 avait d'ailleurs annoncé que des prévisions sur l'évolution de l'APD française devaient être établies avant juin 2003. « *Celles-ci feront apparaître la répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale ainsi qu'entre dons, prêts et annulations de dette* »<sup>163</sup>. Si le dernier CICID a exposé les grandes pistes d'affectation des flux supplémentaires d'APD, ce type de projection évoquée en juin 2003 n'est toujours pas disponible ou, tout du moins, n'a jamais été rendu public.

Si le gouvernement veut traduire ses engagements d'augmentation de l'APD par de nouvelles ressources budgétaires il se doit, dès maintenant, d'anticiper la dégrèvement des annulations de dettes et de procéder à un exercice de programmation budgétaire visant à déterminer précisément l'affectation des nouveaux crédits budgétaires d'APD sur la période 2006 – 2012. Vu l'importance des montants en jeu et le poids des contraintes qui pèsent sur le budget de l'Etat, cet exercice devrait être réalisé au plus vite et donner lieu à un véritable débat parlementaire et citoyen, dans le cadre de discussions sur un projet de loi de programmation pluriannuelle sur l'APD française.

#### 3.4.2. Les canaux privilégiés par le gouvernement pour affecter l'APD supplémentaire

Lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 mai 2005<sup>164</sup>, le gouvernement a esquissé les pistes qu'il comptait privilégier pour affecter les flux additionnels d'APD à partir de 2006. Les engagements sont relativement précis sur les canaux retenus pour délivrer l'APD additionnelle. Reste à concrétiser ces engagements par une programmation budgétaire pluriannuelle précise.

##### 3.4.2.1. Les canaux à décaissement rapide (aide multilatérale et aide budgétaire) :

Pour répondre au « défi » de l'augmentation massive de crédits budgétaires d'APD, le CICID indique que la France compte privilégier des canaux à décaissement rapide. Le communiqué indique que la France poursuivra ainsi l'augmentation de sa contribution aux fonds multilatéraux de développement et aux organisations internationales. Sa contribution à l'aide européenne devrait également continuer à augmenter, sous l'effet de l'amélioration du taux de décaissement du Fonds européen de développement (FED).

Parallèlement, le CICID précise que l'aide budgétaire globale<sup>165</sup>, inscrite au budget du MINEFI, et l'aide budgétaire affectée (ou aide programme)<sup>166</sup>, inscrite au budget du MAE, seront renforcées.

<sup>162</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs de l'APD de la France, 2004, p.29.

<sup>163</sup> Communiqué du CICID de décembre 2002.

<sup>164</sup> Relevé de conclusions du CICID de mai 2005 : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/aide-au-developpement\\_1060/reunions-conferences\\_5159/cicid-du-18-mai-2005\\_5260/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/reunions-conferences_5159/cicid-du-18-mai-2005_5260/index.html)

<sup>165</sup> Aide avec versement des fonds directement dans le compte du Trésor du pays bénéficiaire pour assurer l'équilibre de ses finances publiques, en particulier dans le cadre des plans d'ajustement structurel.

<sup>166</sup> Ce type d'aide consiste en des financements directs à des politiques sectorielles des États bénéficiaires.

Effectivement, ces différents canaux permettraient à la France de décaisser rapidement des flux additionnels d'APD. Il est important que ce transfert de ressources s'accompagne du renforcement des capacités de la France pour intervenir dans la définition et le pilotage de l'aide européenne et multilatérale. En ce qui concerne l'aide budgétaire, elle peut s'avérer efficace pour appuyer les stratégies de développement des Etats récipiendaires. Les besoins sont effectivement considérables, notamment pour financer certains programmes d'aide sectorielle comme le *Fast track initiative* dans le domaine de l'éducation. Pour être absorbée efficacement par les Etats des pays récipiendaires, ce type d'aide doit être à la fois stable et prévisible (voir indicateur sur la prévisibilité de l'aide) et s'accompagner de programmes de renforcement des capacités de gestion de ces Etats via notamment l'assistance technique.

Les conséquences sur l'évolution de la politique française d'APD d'une augmentation de l'aide budgétaire sont difficiles à évaluer. Si cette augmentation reste dans des proportions limitées, et si la France n'investit pas dans ses capacités en ressources humaines pour développer une stratégie active de participation aux cadres européens et multilatéraux de coordination de l'aide, ces fonds se retrouveront de facto gérés par les Institutions financières internationales (IFI), qui contrôlent les Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP) et les plans d'harmonisation de l'aide. Cela désengagerait l'Etat français d'une politique de coopération au développement basée sur le partenariat, au profit des « bonnes politiques » macro économiques prônées par les institutions de Bretton Woods<sup>167</sup>. En revanche, si la France développe une véritable stratégie de présence active au sein des cadres multilatéraux d'harmonisation de l'aide, elle peut devenir un acteur de poids dans certaines régions et promouvoir des politiques publiques de réduction des inégalités. Pour cela, la France devrait non seulement augmenter son aide budgétaire, de manière conséquente et dans le cadre de mécanismes de programmation pluriannuelle, mais aussi la concentrer sur certains secteurs prioritaires et certaines zones géographiques, tout en renforçant son assistance technique, dans les secteurs et pays concernés, et ses capacités stratégiques, à Paris. Dans ces conditions, elle pourra alors contrebalancer l'influence des IFI. Par contre, si la France se contente d'une augmentation de l'aide budgétaire sans se doter d'une telle stratégie et des moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre, cette APD supplémentaire se contentera d'alimenter des cadres de mise en œuvre qui ne répondent pas forcément aux stratégies nationales des Etats récipiendaires et aux objectifs généraux de sa politique de développement.

Enfin, dans certains contextes où l'Etat est frappé par le délitement et la corruption, en particulier dans les situations de conflit et post conflit (« Etats fragiles »), l'aide budgétaire n'est pas l'instrument le mieux adapté. Il est donc impératif de préserver une diversité d'instruments à la disposition de la coopération française pour agir efficacement.

#### 3.4.2.2. Préserver la pluralité des instruments de l'aide bilatérale :

Une augmentation des crédits budgétaires d'APD doit donc bénéficier à l'ensemble des instruments de la coopération au développement. Les différents instruments de l'APD jouent des rôles complémentaires, ce qui permet une adaptation aux réalités du terrain et de soutenir des acteurs différents. Les instruments d'aide projet jouent donc également un rôle important. Paradoxalement, ceux-ci connaissent un important déficit de financement depuis plusieurs années, alors que l'APD française était officiellement en hausse.

Comme l'indique le HCCI, une augmentation des crédits d'aide projet, au côté de celle de l'aide budgétaire, est également nécessaire et nécessite par conséquent une programmation, dès 2006 :

*« La programmation de l'APD est soumise à des contraintes particulières. D'une part, l'APD étant comptabilisée en décaissements et non en engagements, ce qui est décaissé au titre d'une année doit avoir été engagé préalablement. Pour l'aide projet, qui s'exécute en moyenne sur 4 à 5 ans, avec des variantes selon le secteur ou l'opérateur d'aide, cela signifie que les engagements devront avoir été pris les années antérieures. Jusqu'à présent, du fait des annulations de dettes, cela n'a pas été anticipé. Aussi, il convient de prévoir, dès 2006, la montée en puissance de cet instrument qu'est l'aide-projet, au demeurant essentiel pour l'appui aux coopérations décentralisées et des OSI, avec une augmentation des autorisations d'engagement de 350 millions d'euro en 2003 à 700 millions en 2006 et à 1 milliard d'euro en 2007. Dans les budgets des prochaines années, le gouvernement devra veiller à maintenir un équilibre entre l'aide projet et les aides à décaissement*

<sup>167</sup> Cf. Coordination SUD, *Réformer l'aide pour améliorer son efficacité*, février 2005 : [http://www.coordinationsud.org/IMG/doc/aide\\_fev05 - version finale\\_2-2.doc](http://www.coordinationsud.org/IMG/doc/aide_fev05 - version finale_2-2.doc)

*rapide s'il veut respecter les objectifs d'effort d'aide qu'il a retenus. Il importe enfin que, dès à présent, les principaux opérateurs gouvernementaux de l'aide - DGCID, DGTPE et AFD - se mobilisent pour mettre en œuvre cette montée en puissance de l'aide projet »<sup>168</sup>.*

Le projet de loi de finances 2006 prévoit justement une augmentation des autorisations d'engagement qui, selon les documents budgétaires, permettra «une montée en puissance de l'aide-projet d'ici 2008 »<sup>169</sup>. Cette augmentation semble traduire une volonté d'augmenter effectivement les financements d'aide projet mais est encore loin du montant qui serait nécessaire, selon les estimations du HCCI<sup>170</sup>.

### 3.4.3. Une augmentation des crédits de la mission «APD » dans le projet de loi de finances 2006 :

Le projet de loi de finances 2006 constitue un test déterminant pour évaluer la volonté du gouvernement de se doter de moyens budgétaires nécessaires pour honorer ses engagements en matière d'augmentation de l'APD. Selon les prévisions de la DGTPE, l'APD française atteindra 0,47% du RNB en 2005 et 2006, contre 0,44% en 2004. Cette nouvelle augmentation s'explique à nouveau en grande partie par les annulations de dette, en particulier celles de l'Irak et du Nigéria (respectivement 500 millions € et 1000 millions € en 2005). Cependant, les crédits inscrits dans la mission «Aide publique au développement » enregistrent une augmentation.

En l'absence de données globales sur l'APD française pour 2006, l'évolution des crédits de la mission « aide publique au développement » constitue le seul indicateur pour évaluer la progression des dépenses d'APD «réelle »<sup>171</sup>. Il convient cependant de ne pas tirer de conclusions générales à partir des seuls crédits de la mission APD. Tout d'abord, contrairement à son intitulé, la mission « aide publique au développement » ne regroupe pas que des crédits notifiés en APD (elle regroupe également des crédits non APD destinés à des PED, et même quelques rares crédits destinés à des pays non PED<sup>172</sup>. **Ensuite, si cette mission regroupe plus de 80% des crédits budgétaires d'APD, elle ne correspond qu'à environ un tiers de l'APD française déclarée au CAD**<sup>173</sup>. Enfin, le changement de nomenclature budgétaire rend plus difficile le suivi des crédits, notamment pour évaluer la part des redéploiements de crédits dans l'augmentation des crédits inscrits dans certaines missions et programmes. En 2005, des crédits d'aide alimentaire du ministère de l'agriculture avaient ainsi été redéployés au sein du budget du ministère des Affaires étrangères<sup>174</sup>.

---

<sup>168</sup> HCCI, Recommandations sur la programmation de l'aide publique française au développement, mai 2005, p. 12.

<sup>169</sup> Projet de loi de finances 2006, Annexe Aide publique au développement, p.69.

<sup>170</sup> Le montant des autorisations d'engagement pour l'aide-projet bilatérale s'élève à 450 millions d'euros (150 millions d'euros pour le FSP et 300 millions pour les projets mis en œuvre par l'AFD).

<sup>171</sup> Au moment de la publication de notre rapport, le Document de politique transversale, qui donne une vision d'ensemble de l'APD française programmée en 2006, n'était toujours pas disponible. Seuls les projets annuels de performance (PAP), qui retracent les crédits de chaque mission, avaient été publiés.

<sup>172</sup> Projet de loi de finances 2006, projet annuel de performance de la mission Aide publique au développement, pp. 25-27 : le programme « aide économique et financière au développement » du MINEFI comprend des contributions au «Northern Dimension Environmental Partnership » (fonds pour la protection de l'environnement et la sûreté nucléaire dans le Nord Ouest de la Russie) et au «Chernobyl Shelter Fund ».

<sup>173</sup> *Op. cit.*, p. 14.

<sup>174</sup> Cf. Coordination SUD, «PLF 2005: l'APD française contribue-t-elle aux objectifs du Millénaire pour le développement ?» (Lien : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche\\_-\\_analyse\\_PLF\\_2005.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche_-_analyse_PLF_2005.pdf) ). Les crédits APD du Ministère des Affaires étrangères étaient en augmentation de 140 millions € (soit + 7,14 %) dans le PLF 2005. Cette augmentation ne traduisait pas en réalité une augmentation de ses crédits mais résultait du transfert de crédits depuis d'autres ministères (150 millions € de contribution au Fonds SIDA et 15 millions € de crédit d'aide alimentaire). A périmètre constant, les crédits APD du MAE étaient donc en stagnation.

## Récapitulation des crédits par programme et action

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>110 Aide économique et financière au développement</b>	<b>577.790.000</b>	<b>3.134.676.913</b>		<b>886.765.000</b>	<b>966.410.877</b>	
01 Aide économique et financière multilatérale	231.960.000	1.127.626.913		525.895.000	612.360.877	
02 Aide économique et financière bilatérale	164.790.000	1.770.850.000		179.830.000	182.850.000	
03 Traitement de la dette des pays pauvres	181.040.000	236.200.000		181.040.000	171.200.000	
<b>209 Solidarité à l'égard des pays en développement</b>	<b>1.335.509.924</b>	<b>2.175.936.278</b>	<b>165.600</b>	<b>1.972.092.294</b>	<b>2.047.586.278</b>	<b>165.600</b>
01 Animation et coordination de l'aide au développement	73.118.849	35.717.632		73.118.849	35.717.632	
02 Affirmation de la dimension culturelle du développement	174.606.823	199.171.030	165.600	185.138.523	198.748.030	165.600
03 Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	182.729.532	141.004.791		197.121.932	146.293.791	
04 Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	590.010.990	672.430.680		583.669.260	529.938.680	
05 Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	250.929.631	1.076.767.474		878.929.631	1.077.043.474	
06 Aide aux populations touchées par les crises	64.114.099	50.844.671		54.114.099	59.844.671	

Source : Extrait du PLF 2006, Annexe « Aide publique au développement ».

Les crédits de paiement de la mission « APD » s'établissent à **3 014 millions d'euro dans le PLF 2006, contre 2 858,86 millions d'euro en loi de finances initiale 2005**. Cela correspond à une **augmentation de 155,14 millions d'euro**. Cette augmentation est à souligner et **constitue un signe positif**. Elle est cependant à relativiser au vu des réserves évoquées précédemment et **elle ne représente qu'environ 16% de l'augmentation de l'APD totale programmée en 2006**, celle-ci augmentant d'environ 978 millions d'euro<sup>175</sup>. En attendant la publication de l'ensemble des documents budgétaires, il est impossible d'évaluer à quelle hauteur l'augmentation de l'APD totale sera financée par de l'APD « réelle », hormis l'augmentation des crédits de la mission « APD »<sup>176</sup>.

**Le programme «Solidarité à l'égard des PED» du ministère des Affaires étrangères augmente de 75,5 millions €**. Les types de crédits concernés avaient déjà connu, pour la plupart, une progression dans le PLF 2005<sup>177</sup>. Cette hausse profite essentiellement à l'aide européenne et multilatérale : augmentation de 98 millions € de la contribution au Fonds européen de développement (soit 726 millions € de CP)<sup>178</sup>, de 75 millions € au Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme (soit 225 millions € de CP)<sup>179</sup> et de 22,6 millions € des contributions volontaires aux organismes des Nations unies (soit 50,3 millions € de CP).

<sup>175</sup> Le PLF 2006 retient une hypothèse d'un RNB à 1761 Mds € et indique que l'APD s'élèvera à 0,47% de ce RNB, ce qui revient à 8,28 Mds €. L'APD programmée en loi de finances initiale 2005 s'élevait, quant à elle, à 7,3 Mds € (Cf. «Jaune» du PLF 2005). Selon ces estimations, l'APD augmenterait donc de 978 millions € dans le PLF 2006.

<sup>176</sup> Coordination SUD, «PLF 2005 : l'APD française contribue-t-elle aux objectifs du Millénaire pour le développement ? » : l'APD totale inscrite dans le PLF 2005 était en augmentation de 679 millions € dans le PLF 2005, sous le coup de la seule augmentation du montant des annulations de dettes. L'APD hors allègements de dettes quant à elle était en baisse de 62 millions €, par rapport à la loi de finances initiale de 2004.

<sup>177</sup> Le budget du MAE avait vu les crédits suivants augmenter dans le PLF 2005 : la contribution au FED (+ 69 millions €) et les crédits de paiement d'aide projet du Fonds solidarité prioritaire (+ 30 millions €).

<sup>178</sup> Cette augmentation de la contribution au FED est due à la réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'UE et de celle du 9ème FED en particulier, qui entraîne une plus grande efficacité dans les décaissements ainsi qu'à l'élargissement de son périmètre. La contribution au FED est ainsi passée de 361 millions € en 2000 à 726 millions € en 2006. Cependant, les documents budgétaires indiquent que 2006 devrait constituer un pic de décaissement.

<sup>179</sup> Le Fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme a connu lui aussi une forte augmentation ces dernières années : 50 millions € en 2003 et 2004, 150 millions en 2005, 225 millions € en 2006 et un engagement à porter cette contribution à 300 millions € en 2007.

Conformément aux engagements du CICID, l'aide-projet bilatérale connaît une progression des crédits de paiement mais aussi, surtout, de ses autorisations d'engagement. Les CP de l'aide-projet bilatérale (FSP + dons AFD) progressent de 48,7 millions €<sup>180</sup>. Les documents budgétaires indiquent également que « *l'augmentation des autorisations d'engagement permettra, grâce à la mise en place de projets nouveaux, de favoriser une montée en puissance de l'aide-projet d'ici 2008* »<sup>181</sup>. Les autorisations d'engagement ont été évaluées à 450 millions € (300 millions € pour les projets mis en œuvre par l'AFD et 150 millions € utilisés via le FSP).

Alors que la réalisation des OMD est affichée comme la priorité de l'APD française, il est cependant paradoxal de noter que l'action « **Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités** » enregistre une baisse de 53,7 millions €. Dans le même temps, l'action « **Affirmation culturelle du développement** » augmente de 13,6 millions €.

**Le programme « Aide économique et financière au développement » du MINEFI progresse quant à lui de 79,65 millions €.** Ceci s'explique par une augmentation de 85,6 millions € de l'action « aide économique et financière multilatérale » : augmentation de 105 millions € de la contribution à l'Agence internationale de développement (soit 363,20 millions € de CP)<sup>182</sup>, de 21,4 millions € au Fonds africain de développement (soit 114,2 millions € de CP)<sup>183</sup>. Le programme du MINEFI est surtout marqué par une augmentation très importante des autorisations d'engagement : 3 134,76 millions € d'AE, contre 577,7 millions € en loi de finances initiale de 2005. Environ 85% de ces autorisations d'engagement portent sur la contribution de la France à l'AID et sur la subvention à l'AFD pour la bonification de ses prêts APD<sup>184</sup>.

Globalement, les autorisations d'engagement de la mission APD augmentent de 2 296 millions €, pour s'établir à 5 310 millions €. Cette augmentation dénote une volonté d'anticiper la remontée des crédits de la mission APD sur les prochaines années. Cependant, ces AE ne sont qu'indicatives et n'entraînent pas de programmation pluriannuelle contraignante pour l'Etat, mis à part pour certains types de crédits comme l'aide projet bilatérale (FSP, aide projet de l'AFD), la contribution à certains fonds multilatéraux ou les contributions obligatoires aux organisations internationales. Seule l'évolution des crédits de paiement permet donc d'évaluer la progression de l'APD « réelle ».

---

<sup>180</sup> Les CP du FSP baissent 25,3 millions €, sous le coup du transfert de certaines activités vers l'AFD, alors que les CP « dons AFD » progressent de 74 millions €.

<sup>181</sup> PLF 2006, projet annuel de performance de la mission « aide publique au développement », p. 69.

<sup>182</sup> Dans le cadre de la reconstitution de ce fonds multilatéral de la Banque mondiale, la France s'est engagée à verser 1 073 millions € d'autorisations d'engagements sur trois ans.

<sup>183</sup> La France est le premier contributeur de ce fonds multilatéral de la Banque africaine de développement. Ce versement correspond au deuxième volet d'un engagement pris sur trois ans.

<sup>184</sup> Respectivement 1 073 millions € d'AE et 1 620 millions € d'AE.

## **PROPOSITIONS en faveur d'une augmentation de l'APD « réelle » (résumé)**

### **1- Adopter une programmation pluriannuelle pour la remontée de l'APD « réelle »**

- *Elaboration d'une programmation budgétaire visant à déterminer précisément l'affectation des nouveaux crédits budgétaires d'APD, par instruments, sur la période 2006 – 2012. Cet exercice devrait être réalisé au plus vite et donner lieu à un véritable débat parlementaire et citoyen. Cela devrait passer par l'adoption d'une loi de programmation budgétaire.*
- *Cette programmation devrait prévoir une forte remontée de l'APD «réelle » et donc des crédits budgétaires de la mission « APD ».*
- *Dans ce cadre, le gouvernement devrait prendre des engagements à ne pas notifier de nouveaux types de dépenses en APD. Il devrait également s'engager à s'opposer, au sein du CAD, à toute tentative d'élargissement du périmètre de l'APD et assurer une transparence sur les positions qu'il défend au sein de cette institution.*

### **2-Affecter efficacement les flux additionnels d'APD**

- *La remontée de la contribution à l'APD multilatérale et à l'aide budgétaire doivent s'accompagner d'un renforcement des capacités de la France à peser sur les cadres européen et multilatéraux de mise en œuvre de l'aide : développement d'une vision stratégique claire de la position de la France au sein des institutions européenne et multilatérales de développement, renforcement des ressources humaines affecté au suivi de ces dossiers à Paris et sur le terrain...*
- *La diversité des instruments au service de la coopération française au développement doit être préservée. Pour cela, l'aide-projet devrait également bénéficier d'une remontée de l'APD « réelle ».*

### **3-Engager la remontée de l'APD « réelle » dès 2006**

- *La remontée de l'APD «réelle » doit être anticipée dès 2006 par une forte augmentation des crédits de paiement et autorisations d'engagements. Les crédits de paiement et autorisations d'engagements de l'aide sous forme de dons (contributions multilatérales, aide budgétaire, aide projet) inscrits dans le projet de loi de finances 2006, bien qu'en augmentation, sont encore insuffisants pour espérer atteindre l'objectif des 0,7% d'ici 2012. Des CP et AE supplémentaires devraient être ouverts dans la Loi de finances initiale qui sera votée par le Parlement et en Loi de finances rectificative.*