

Études et Analyses

Aide publique au développement française :

Bilan 2008-2009

Juin 2010

Aide publique au développement française

Bilan 2008-2009

En 2009, la France aura, selon les estimations fournies par l'OCDE en avril dernier¹, accru son Aide publique au développement (APD) de 17%, passant de 7,5 milliards € à 8,9 milliards. Elle est ainsi le deuxième contributeur au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui rassemble les 24 principaux bailleurs de fonds bilatéraux², et le premier contributeur européen d'APD. Malgré la crise, la France aurait donc maintenu son effort de solidarité internationale.

Cette évolution s'explique cependant par des augmentations qui ne dégagent que peu ou pas de ressources pour la lutte contre les inégalités et la pauvreté. Ainsi, l'écart entre l'APD officielle et l'APD « réelle » de la France demeure important. De plus, on constate un recours accru aux prêts au sein de l'APD française, à destination des pays émergents et à revenu intermédiaire, qui relèvent d'une politique de coopération économique avec ces pays et non d'une politique de coopération au développement.

Rappel :

L'aide « officielle » de la France concerne l'APD telle que notifiée par la France au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

L'aide « réelle » concerne l'APD telle que définie par Coordination SUD. Il s'agit de l'APD contribuant au financement du développement. Elle exclut 90% des allègements de dettes et les dépenses « artificielles » suivantes : écolage, « accueil » des réfugiés en France, dépenses allouées aux Territoires d'outre mer.

Le concept d'aide « réelle » a été développé par Coordination SUD dans son rapport *L'APD française et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions*³.

Les homologues de Coordination SUD dans les 26 autres pays membres de l'UE évaluent également l'aide réelle de leurs gouvernements dans le cadre de la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD).

Cette note cherche à établir un premier bilan de l'APD française sur la période 2008-2009, à partir des données définitives pour 2008 et des estimations disponibles pour 2009. Elle analyse les chiffres de l'aide, mais aussi les grandes tendances qui se dégagent sur l'allocation et l'utilisation de cette aide.

¹ Comité d'aide au développement de l'OCDE, *L'aide au développement a augmenté en 2009 et la plupart des donateurs atteindront les objectifs d'aide pour 2010*, 14 avril 2010, disponible sur le site de l'OCDE : http://www.oecd.org/document/51/0,3343,fr_2649_34487_44995507_1_1_1_1,00.html

² Il s'agit des bailleurs de fonds « traditionnels », les bailleurs émergents comme la Chine ou l'Inde ne sont pas membres du CAD, à l'exception de la Corée du Sud, devenue membre du CAD en 2009. De même, les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, pour lesquels la coopération au développement est une politique souvent récente, ne sont pas encore membres du CAD.

³ Coordination SUD, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etat des lieux, analyses et propositions*, publié en novembre 2005 et actualisé en février 2006. Disponible sur : www.coordinationsud.org. Voir le chapitre I : Les faux semblants de l'APD française, p. 17 à 75.

Des engagements qui ne sont pas respectés, malgré la hausse affichée en 2009

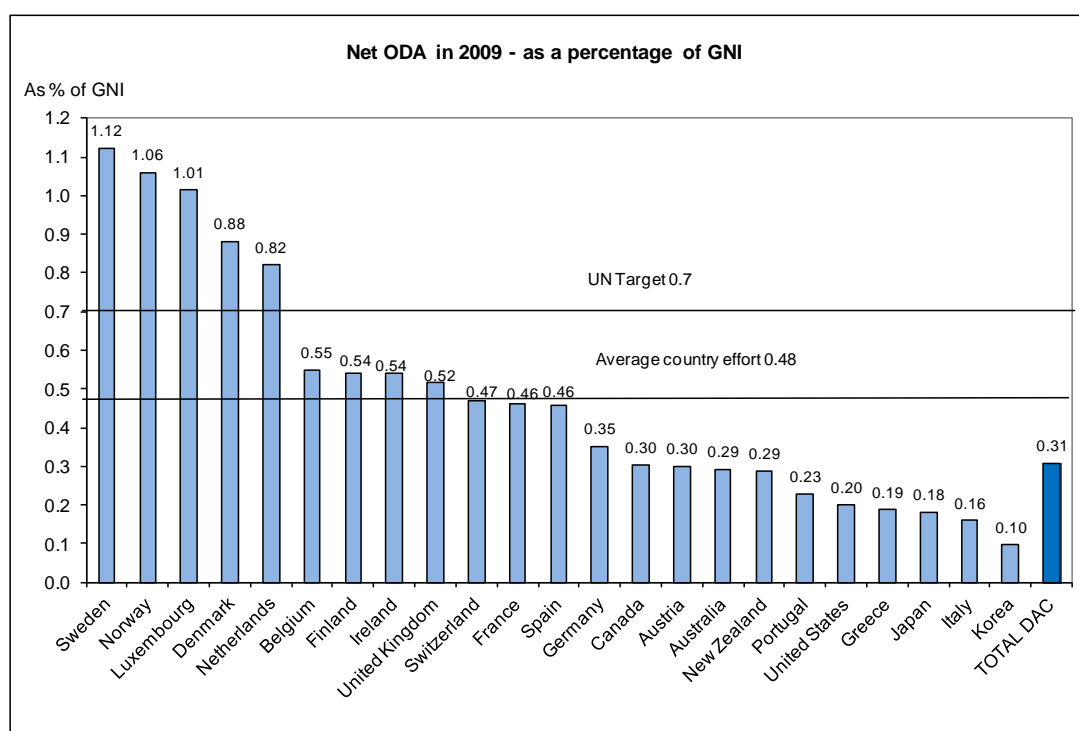
En 2009, les pays membres du CAD auront globalement accru leur APD, de 0,7%, selon les données préliminaires fournies par le CAD⁴. A l'échelle européenne, cependant, l'APD a légèrement décliné chez les 15 anciens Etats membres, de 0,2%, pour atteindre 0,43% de leur RNB. Cette baisse est le produit d'évolutions contradictoires. D'une part, des pays comme le Royaume-Uni, la Finlande, la Suède, la Belgique ou la France ont fortement accru leur aide en 2009. De l'autre, des pays comme l'Autriche, l'Italie, l'Irlande, la Grèce ou l'Allemagne ont connu une forte chute de leur APD. Celle-ci est due, le plus souvent, à des coupes claires opérées dans les budgets nationaux consacrés à l'APD, en réaction à la crise financière et économique.

Pays	APD officielle 2009 en M€	en % du RNB	APD officielle 2008 en M€	en % du RNB	Variation 2009 / 2008 *
Allemagne	8 604	0,35%	9 693	0,38%	-12,0%
Autriche	823	0,30%	1 188	0,43%	-31,2%
Belgique	1 868	0,55%	1 654	48,00%	11,5%
Danemark	2 018	0,88%	1 943	0,82%	4,2%
Espagne	4 719	0,46%	4 761	0,45%	-1,2%
Finlande	923	0,54%	808	0,44%	13,1%
France	8 927	0,46%	7 563	0,39%	16,9%
Grèce	436	0,19%	487	0,21%	-12,0%
Irlande	718	0,54%	921	0,59%	-18,9%
Italie	2 380	0,16%	3 370	0,22%	-31,1%
Luxembourg	289	1,01%	288	0,97%	1,9%
Pays-Bas	4 614	0,82%	4 848	0,80%	-4,5%
Portugal	364	0,23%	430	0,27%	-15,7%
Suède	3 264	1,12%	3 281	0,98%	7,4%
Royaume-Uni	8 262	0,52%	7 973	0,43%	14,6%
TOTAL	48 209	0,44%	49 208	0,43%	-0,2%

* en termes réels: inflation et taux de change pris en compte
Source : CAD/OCDE, Communiqué de presse du 14 avril 2010.

En 2009, d'après les chiffres publiés le 14 avril dernier, la France se trouve être première des 15 anciens Etats membres de l'UE en termes de volume d'APD et 2^{ème} sur l'ensemble des membres du CAD. Rapporté au RNB, la France n'est cependant que 11^{ème} des membres du CAD et 9^{ème} des 15 anciens Etats membres de l'Union européenne.

⁴ CAD/OCDE, op. cit.



Source : CAD/OCDE, communiqué de presse du 14 avril 2010.

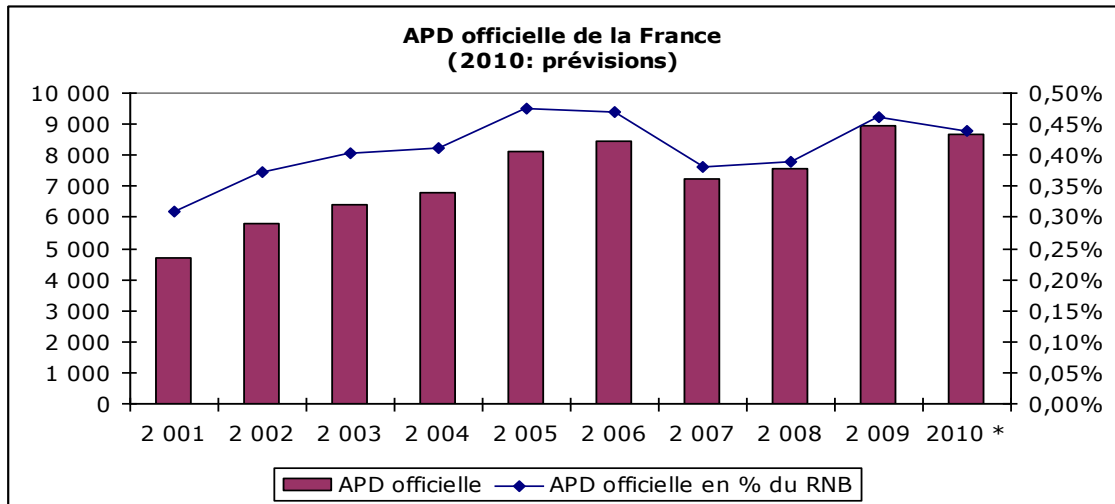
Les prévisions de l'OCDE pour 2010 indiquent par ailleurs que nombre de ses membres ne tiendront pas, en 2010, les engagements d'augmentation de l'APD qu'ils avaient pris en 2005 ou avant⁵. D'après les projections établies, les 24 membres du CAD consacreront 0,33% de leur RNB à l'APD en 2010, au lieu des 0,36% attendus s'ils respectaient leurs engagements. A l'échelle européenne, l'écart est beaucoup plus important : les 15 anciens Etats membres de l'UE ne consacreront que 0,48% de leur richesse nationale à l'APD, au lieu des 0,59% attendus.

Country	Actual ODA 2004	Net ODA (2004 USD m)			ODA/GNI		
		2005 projection for 2010	Growth-adjusted 2005 projection for 2010	Current projection for 2010	Actual 2004	2005 projection for 2010	Current projection for 2010
Austria	878	1 873	1 821	1 178	0.23%	0.51%	0.37%
Belgium	1 483	2 807	2 820	2 820	0.41%	0.70%	0.70%
Denmark	2 037	2 185	2 213	2 299	0.85%	0.80%	0.83%
Finland	880	1 475	1 428	1 112	0.37%	0.70%	0.55%
France	8 473	14 110	13 241	9 955	0.41%	0.81%	0.46%
Germany	7 534	15 509	14 408	11 300	0.28%	0.51%	0.40%
Greece	321	1 198	1 278	525	0.16%	0.51%	0.21%
Ireland	607	1 121	972	842	0.39%	0.60%	0.52%
Italy	2 482	9 262	8 892	3 428	0.15%	0.51%	0.20%
Luxembourg	238	328	313	313	0.79%	1.00%	1.00%
Netherlands	4 204	5 070	5 323	5 323	0.73%	0.80%	0.80%
Portugal	1 031	933	884	578	0.63%	0.51%	0.34%
Spain	2 437	6 925	6 552	5 652	0.24%	0.59%	0.51%
Sweden	2 722	4 025	3 803	3 915	0.78%	1.00%	1.03%
United Kingdom	7 905	14 800	13 870	12 975	0.36%	0.59%	0.56%
DAC EU members, total	42 789	81 221	77 191	62 009	0.35%	0.59%	0.48%
Australia	1 460	2 460	2 530	2 460	0.25%	0.36%	0.35%
Canada	2 599	3 648	3 648	3 542	0.27%	0.33%	0.33%
Japan	8 922	11 906	11 906	9 548	0.19%	0.22%	0.20%
New Zealand	212	289	288	324	0.23%	0.28%	0.34%
Norway	2 199	2 878	2 995	2 995	0.87%	1.00%	1.00%
Switzerland	1 545	1 728	1 593	1 820	0.40%	0.41%	0.47%
United States	19 705	24 000	24 705	24 705	0.17%	0.18%	0.20%
DAC members, total	79 432	128 128	124 834	107 401	0.26%	0.36%	0.33%

Source : CAD/OCDE, communiqué de presse du 17 février 2010.

⁵ CAD/OCDE, *Les performances inégales de l'aide au développement pour 2010 suscitent des inquiétudes*, Communiqué de presse du 17 février 2010 : http://www.oecd.org/document/37/0,3343,fr_2649_34447_44620069_1_1_1_37413,00.html.

Dans le cas de la France, elle devrait, si elle respectait ses engagements⁶, avoir consacré 0,61% de son RNB à l'APD en 2010. Or elle n'atteindra, selon le CAD, que 0,46%, soit un niveau inférieur à celui de 2006 (0,47%). Le taux retenu par le CAD est en fait une moyenne des deux prévisions annoncées fin 2009 par la France⁷ : l'APD atteindrait en effet entre 0,44% et 0,48% en 2010, en fonction du montant des allègements de dettes qui seront réalisés. Ce qui représente un « manque à aider » compris entre 600 millions € et 1,3 milliard € pour 2010.



Sources : CAD/OCDE, bases de données en ligne (2001-2008) et communiqué de presse du 14 avril 2010 (2009) ; Document de politique transversal (DPT) attaché au projet de loi de finances pour 2010 (2010).

Un effort de sincérité réalisé sur les chiffres de l'APD, mais qui reste limité

Pour la première fois, la présentation des prévisions d'APD pour l'année suivante sont présentées selon une fourchette, fonction du montant des allègements de dettes qui seront réalisés en 2010. Cet effort de sincérité mérite d'être salué, car, les années précédentes, les prévisions d'APD attachées au projet de loi de finances étaient systématiquement surestimées. Ceci était dû à une comptabilisation très optimiste des allègements de dettes. Ainsi, les annulations de dettes concernant la République démocratique du Congo et la Côte d'Ivoire sont intégrées chaque année dans les prévisions d'APD française depuis 2007. Un tel optimisme permettait au gouvernement français d'afficher des niveaux d'aide largement surestimés, niveaux sur lesquels se basent les parlementaires pour se prononcer sur le budget consacré à l'APD.

⁶ Le CAD se base sur l'engagement qui prévalait en 2005, pris par Jacques Chirac en 2002 : consacrer 0,5% du RNB à l'APD en 2007 pour atteindre 0,7% en 2012.

⁷ Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2010, *Politique française en faveur du développement*, octobre 2009.

Comparaison entre les prévisions d'APD et les réalisations

(en millions €)	2007	2008	2009
Prévision du PLF	9 181	8 772	9 549
en % du RNB	0,50%	0,45%	0,47%
APD déclarée au CAD	7 220	7 596	8 458
en % du RNB	0,38%	0,39%	0,44%
Écart prévisions / réalisé	-1 961	-1 176	-1 091
Allègements de dettes (prévision)	2 142	2 020	2 443
allègements de dettes (réalisés*)	1 068	666	1 023
Écart prévisions / réalisé	-1 074	-1 354	-1 420

Sources : prévisions : DPT attachés aux PLF pour les années 2007, 2008, 2009 et 2010 ; réalisations : base de données du CAD/OCDE pour les années 2007 et 2008 ; communiqué de presse du CAD du 14 avril 2010 pour l'année 2009.

La France a également entrepris un effort de sincérité dans sa déclaration pour 2009 du coût d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises, appelé « écolage ». La France comptabilisait en effet dans son APD le coût que représente la présence dans les universités françaises de tous les étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays à la suite de leurs études, quelles que soient les disciplines étudiées, sans que leur présence ne reflète un accord de coopération avec leur pays d'origine, ainsi que les étudiants étrangers vivant en France et ayant obtenu leur baccalauréat en France. Ceci est contraire aux directives du CAD. Une comptabilisation plus sincère est donc appliquée dans la déclaration d'APD au CAD à partir de l'année 2008. Elle exclut notamment les étudiants de nationalité étrangère ayant un baccalauréat obtenu en France. L'écolage est ainsi passé de 879 millions d'euros en 2007 à 642 millions d'euros en 2008, en baisse de 237 millions (-27%). La comptabilisation reste cependant large, puisqu'elle continue à inclure tous les autres étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent dans leur pays ou pas à la suite de leurs études et que leur présence relève ou non d'un accord spécifique.

Cette modification du périmètre de l'écolage constitue une réponse aux critiques émises par le CAD de l'OCDE dans sa revue par les pairs de 2008. En effet, si le CAD autorise la comptabilisation de ces dépenses dans un cadre précis, il s'avère que la France ne respecte pas les lignes directrices du CAD : « La France inscrit dans son APD un certain nombre de dépenses qui ne se traduisent pas par des flux d'aide vers les pays en développement et qui, représentant des montants importants, peuvent pour une part être questionnées au regard de leur éligibilité à l'APD »⁸.

Parallèlement à ces efforts de sincérité, la France est revenue sur l'un de ses engagements et a revu le périmètre de son APD de façon rétroactive. En 2006, Jacques Chirac s'était engagé, avec la mise en place de la taxe sur les billets d'avion, à ce que les ressources de cette taxe soient additionnelles aux efforts français d'augmentation de l'APD et, pour cela, à ce qu'elles ne soient pas comptabilisées dans les statistiques d'APD française. La France avait respecté son engagement jusqu'à présent, mais vient de revenir dessus.

⁸ CAD / OCDE, Examen du CAD par les pairs : France, 2008, p. 48.

APD française et produit de la taxe sur les billets d'avion

(montants en millions €)	2 007	2 008	2 009
APD officielle	7 220	7 596	8 458
APD officielle en % du RNB	0,38%	0,39%	0,44%
Taxe sur les billets d'avion	0	173	153
APD totale hors taxe	7 220	7 423	8 305
en % du RNB	0,38%	0,38%	0,43%

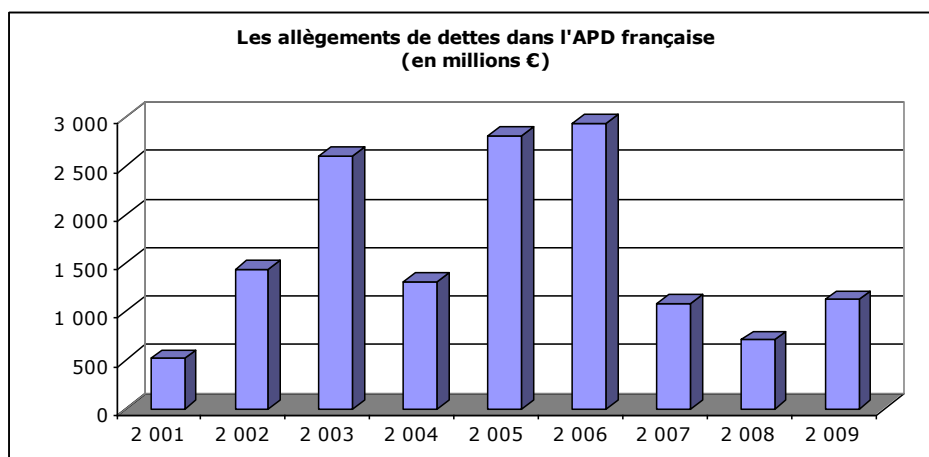
À partir de l'année 2008, les chiffres de l'APD française intègrent donc le montant de la taxe sur les billets d'avion. Cela représente un accroissement de l'APD de 173 millions d'euros en 2008, soit 0,01 point de RNB.

Une APD qui reste gonflée par les allègements de dettes et des dépenses artificielles

Les allègements de dettes demeurent une composante importante de l'APD française. Leur comptabilisation dans l'APD surestime néanmoins leur contribution réelle au financement du développement des pays bénéficiaires, dans la mesure où une grande partie de ces dettes n'étaient plus remboursées depuis longtemps. De plus, l'APD française intègre des dépenses qualifiées d'« artificielles », qui ne dégagent aucune ressource pour les pays en développement

- **Des allègements de dettes qui restent déterminants dans l'évolution de l'APD française**

L'évolution de l'APD française depuis 2002 s'explique essentiellement par la comptabilisation des annulations de dettes. La France est en effet l'un des principaux contributeurs de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTe). Ainsi, après avoir largement contribué à la hausse de l'APD française jusqu'en 2006, la chute de l'APD en 2007 s'expliquait essentiellement par la baisse des allègements de dettes. La hausse de l'APD annoncée en 2009 s'explique à nouveau par la comptabilisation d'importants allègements de dettes. Ils s'élèvent en effet à 1,123 milliard € en 2009⁹, en hausse de 59% par rapport à 2008.



Sources : CAD/OCDE, bases de données en ligne (2001-2008) ; point presse du 14 avril 2010 du MAEE (2009).

⁹ Source : point presse du MAEE du 14 avril 2010. Cf. tableau en annexe récapitulant les montants des allègements de dettes dans l'APD française depuis 2001.

En 2008, les principaux pays bénéficiaires des allègements de dettes comptabilisés dans l'APD française ont été la République du Congo et l'Irak. Ces deux pays concentrent à eux seuls 66% des allègements de dettes accordés sur l'année.

2008	Allègements de dettes en M€	en % du total des allègements de dettes
Total	708	
dont:		
Rép. Congo	252	36%
Irak	212	30%
Egypte	78	11%
Togo	64	9%
Guinée	61	9%
Liberia	19	3%
sous-total	686	97%

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

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

Ces annulations de dettes sont pour une grande partie négociées dans le cadre du Club de Paris, notamment la contribution de la France à l'initiative PPTE. La France est en effet le premier contributeur à l'initiative PPTE, sous laquelle des montants très importants ont été annulés entre 2002 et 2004. Cependant, dans bien des cas, ces annulations portent sur des créances impayables, qui n'auraient jamais pu être remboursées. Elles relèvent donc plus d'un jeu d'écriture comptable que d'une véritable contribution au financement du développement¹⁰.

Dans son estimation de l'APD « réelle », Coordination SUD déduit 90% du montant total des allègements de dettes de l'APD officielle. Elle se base sur la recommandation d'une étude réalisée par Daniel Cohen sur les annulations de dettes des PPTE¹¹. Estimant que la grande majorité des allègements de dettes constituent un effacement comptable de créances impayables, il recommande en effet que seuls 10% de ces annulations soient comptabilisées en APD, les 90% restants devant être inscrits en pertes sur allègements.

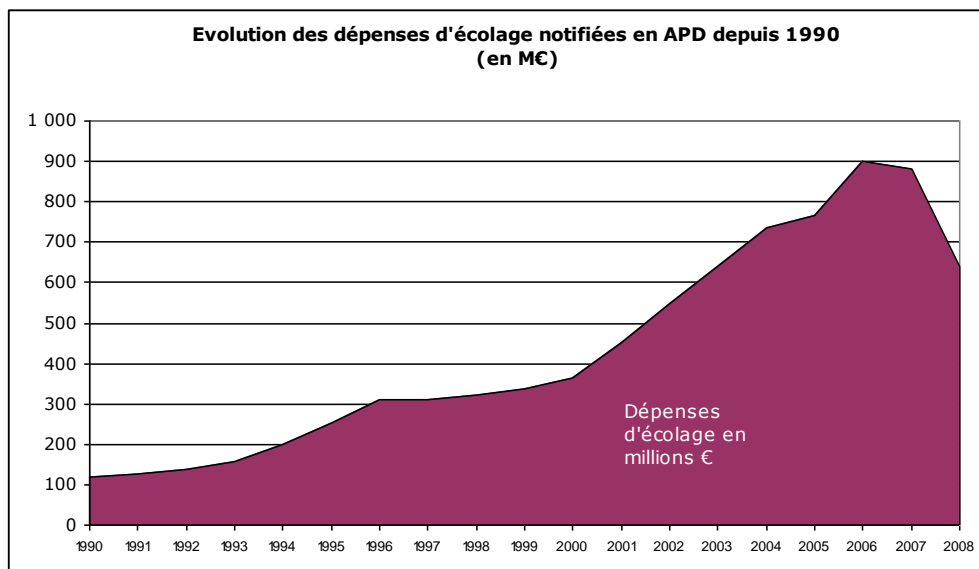
¹⁰ Selon les années, une part plus ou moins importante (jusqu'à 70% en 2006) des allègements de dettes concerne des créances garanties par la Coface, indûment comptabilisées en APD. L'opacité qui prévaut sur ces annulations ne permet pas de savoir à quels types de créances elles correspondent. Notamment, le doute subsiste sur la comptabilisation d'annulations de créances concernant l'acquisition de bien à usage dual, lesquels ne peuvent être comptabilisés en APD. De plus, ces créances relèvent d'une politique de soutien aux exportations françaises, qui répond à des objectifs fort éloignés du financement du développement. En ce sens, ces annulations devraient être exclues de l'APD.

¹¹ Cohen Daniel, Centre de développement de l'OCDE, *Technical paper n°166, The HIPC initiative : true and false promises*, octobre 2000.

- **Une APD « artificielle » encore importante, malgré l'effort de sincérité**

- **Des dépenses d'écolage revues à la baisse**

Les dépenses d'écolage, c'est-à-dire la comptabilisation ex post du coût des étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français, ont connu une croissance considérable dans l'APD française depuis les années quatre-vingt dix, avec une nette accélération à partir de 2000. Suite aux recommandations émises dans le cadre de la revue par les pairs du CAD, en 2008, la France a donc revu à la baisse le montant qu'elle déclare en APD. En 2008, l'écolage atteint 642 millions €, contre 879 millions € déclarés l'année précédente¹². Alors qu'il représentait 14% de l'APD totale hors allègements de dettes en 2007, il n'en représente plus que 9% en 2008.



Source : CAD/OCDE, base de données (1990-2008) ; DPT attaché au PLF pour 2010 (2009).

- **Une comptabilisation toujours contestable du coût de l'« accueil » des réfugiés en France**

En très forte augmentation depuis 2001, les dépenses liées à l'« accueil » des réfugiés comptabilisées dans l'APD française sont en baisse depuis 2006. La comptabilisation de ces dépenses est cependant loin de faire consensus au sein du CAD. Le Royaume-Uni, par exemple, refuse de comptabiliser ces dépenses, considérant qu'elles ne contribuent pas à l'APD.

¹² Cf. tableau en annexe récapitulant les dépenses d'écolage depuis 2001.

(en M€)	Accueil des réfugiés	en % de l'APD hors AD	PM: APD hors AD
2001	226	5%	4171
2002	261	6%	4383
2003	394	10%	3821
2004	438	8%	5365
2005	470	9%	5309
2006	344	6%	5 511
2007	275	4%	6 135
2008	258	4%	6 854
2009	224	3%	7 804
2010	247	3%	7 374

Sources : CAD/OCDE, bases de données en ligne (2001-2008) ; DPT attaché au PLF pour 2010 (2009-2010).

D'après Henri Emmanuelli, « [...] les dépenses d'accueil des réfugiés comptabilisées relèvent davantage de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que d'une aide proprement dite. »¹³ Toujours selon lui, en 2008, sont comptabilisées dans l'APD française, les dépenses d'hébergement des réfugiés (centre d'accueil pour les demandeurs d'asile, hébergement d'urgence), mais aussi les dépenses d'aide au retour, les crédits de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, des centres provisoires d'hébergement des réfugiés et d'autres dépenses d'intervention pour l'accompagnement social des réfugiés. Ces dernières dépenses ne seraient plus comptabilisées en APD pour l'année 2009¹⁴.

- **Une hausse des dépenses de solidarité nationale intégrées dans l'APD française**

La France comptabilise toujours dans son APD certaines dépenses à destination de deux Territoires d'Outre mer, Mayotte –qui fait partie des dix principaux bénéficiaires de l'APD française et deviendra en 2011 le 101^{ème} département français- et Wallis et Futuna.

(en M€)	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Aide allouée aux TOM	187	196	222	273	350	345	419	381
Variation	-	5%	13%	23%	28%	-1%	21%	-9%

Sources : CAD/OCDE, bases de données en ligne (2001-2008) ; DPT attaché au PLF pour 2010 (2009).

On ne dispose cependant d'aucune information permettant de savoir quelles dépenses sont incluses dans l'APD française, ni ce qui explique leur variation d'une année sur l'autre.

¹³ Rapport Emmanuelli pour le PLF 2009, p. 15.

¹⁴ Op. cit., p. 15.

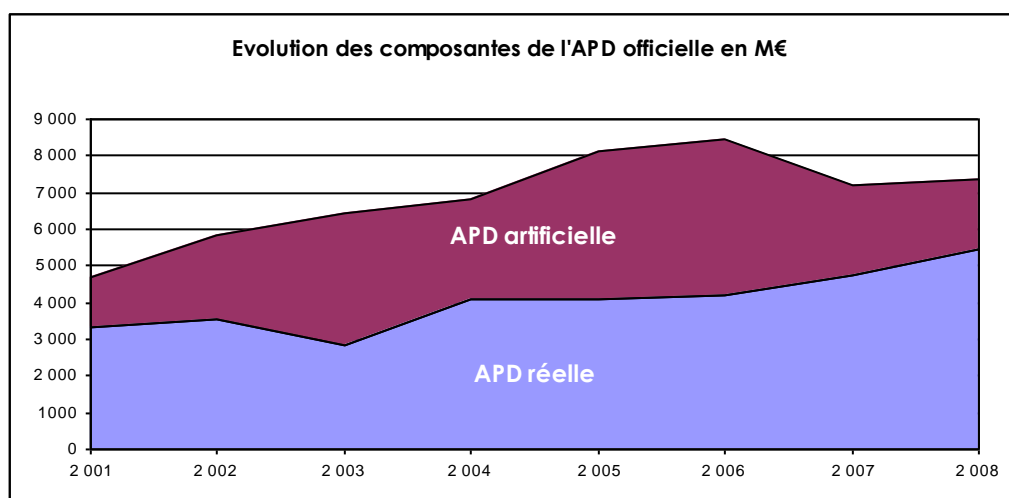
▪ **L'APD « réelle » progresse, mais reste bien en-deçà des objectifs :**

Les chiffres ci-après sont basés sur la définition de l'APD « réelle » telle que définie par Coordination SUD. Ils excluent cependant le produit de la taxe sur les billets d'avion qui, s'il contribue pleinement au financement du développement, fournit un effort additionnel à l'augmentation de l'APD.

En 2008, l'APD « réelle » de la France (hors taxe sur les billets d'avion) s'élève à 6,5 milliards € et représente 73% de l'APD telle que déclarée officiellement par la France. La France a donc réellement consacré, en 2008, 0,34% de sa richesse nationale à l'APD.

(montants en millions d'euros)	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
APD officielle	5 821	6 420	6 820	8 123	8 446	7 220	7 562	8 927
APD officielle en % du RNB	0,37%	0,40%	0,41%	0,475%	0,47%	0,38%	0,39%	0,46%
Taxe sur les billets d'avion	-	-	-	-	-	-	173	153
<i>Perte sur allègements de dette</i>	1 294	2 339	1 310	2 533	2 641	976	637	1 011
<i>Coût imputé aux étudiants étrangers</i>	547	640	736	767	898	879	642	605
<i>Aide aux réfugiés dans le pays donneur</i>	261	394	438	470	344	275	258	224
<i>Aide allouée aux TOM</i>	187	196	222	273	350	345	419	381
Montant de l'APD artificielle	2 289	3 569	2 706	4 043	4 233	2 476	1 956	2 221
APD réelle hors taxe sur billets d'avion	3 532	2 851	4 114	4 080	4 213	4 744	5 433	6 553
APD réelle en % du RNB	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%	0,23%	0,25%	0,28%	0,34%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	60,7%	44,4%	60,3%	50,2%	49,9%	65,7%	71,8%	73,4%

L'APD « réelle » s'est cependant accrue et représente une part de plus en plus importante de l'APD officielle. En 2008, elle aura ainsi connu une hausse de 15%.



Cet accroissement devrait, selon les données disponibles, se poursuivre en 2009. Il repose cependant sur des tendances contradictoires. D'une part, l'APD multilatérale a augmenté entre 2007 et 2008. D'autre part, les prêts connaissent une très forte augmentation depuis 2006. Parallèlement, les ressources disponibles sur dons pour le financement de projets bilatéraux dans les secteurs sociaux dans les pays les plus pauvres sont en forte baisse.

Un engagement européen et une aide multilatérale conséquents

Une part importante de l'APD française est allouée aux organisations européennes et multilatérales. Les contributions françaises à l'aide européenne et multilatérale représentent, en 2008, 56% de l'APD totale hors allègements de dettes et dépenses artificielles, avec 3,082 milliards d'euros. Elle est en hausse de 16% par rapport à 2007 et s'est accrue de 55% depuis 2002.

(en millions €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APD officielle	5 821	6 420	6 820	8 123	8 446	7 220	7 562	8 927
APD totale hors AD et DA*	3 388	2 591	4 114	3 799	3 920	4 636	5 536	6 427
APD bi hors AD et DA*	1 403	785	1 775	1 500	1 783	1 987	2 453	2 422
<i>en % APD totale hors AD et DA*</i>	41%	30%	43%	39%	45%	43%	44%	38%
APD européenne et multi	1 985	1 806	2 339	2 242	2 136	2 648	3 083	4 004
<i>en % APD totale hors AD et DA*</i>	59%	70%	57%	59%	54%	57%	56%	62%

* AD : allègements de dettes ; DA : dépenses artificielles.

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne (2001-2008) ; point presse du 14 avril 2010 du MAEE (prévisions 2009).

L'augmentation de ces contributions résulte d'engagements pris dans les enceintes internationales, mais ne répond pas à une vision stratégique de la coopération française au développement. Le cumul de ces engagements, en général de portée pluriannuelle, pèse sur le budget –contraint– de l'aide publique au développement.

La France était la première contributrice du Fonds européen de développement (FED), géré par la Commission européenne pour les Etats membres de l'Union européenne, jusqu'au 9^{ème} FED. A partir du 10^{ème} FED, qui a démarré en 2008, elle est devenue le 2^{ème} contributeur, derrière l'Allemagne. Les versements de la France au titre du FED ont connu une augmentation importante ces dernières années, du fait, en particulier, de l'accélération des décaissements du 9^{ème} FED. La contribution française a ainsi augmenté de 74% entre 2003 et 2008. En prenant en compte la contribution au budget communautaire consacrée à l'APD, le financement des institutions européennes est, en 2008, le premier poste des contributions multilatérales, avec 1,7 milliard €. Viennent ensuite la Banque mondiale (378 millions €), suivi du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (300 millions €).

Répartition des contributions de la France aux institutions européennes et multilatérales au titre de l'APD¹⁵

(en millions €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE	1 364,96	1 160,38	1 499,81	1 453,14	1 543,82	1 575,18	1 752,68
FED	595,22	446,40	658,03	628,00	662,60	697,99	777,49
CE	769,73	713,98	841,78	825,14	881,22	877,20	975,19
Banque mondiale	258,60	259,24	319,25	238,60	363,19	395,42	378,05
AID	258,60	258,00	318,00	238,00	363,19	395,42	352,52
AID - IADM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21,01
MIGA	0,00	1,24	1,25	0,60	0,00	0,00	0,00
Autres	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,53
Fonds mondial Nations unies	50,00	50,00	150,00	150,00	225,00	300,00	300,00
PNUD	16,00	16,00	22,35	15,75	24,10	29,50	30,65
UNHCR	9,00	6,98	10,13	8,42	14,60	15,55	15,70
Unicef	8,18	8,24	13,60	7,73	14,30	13,80	12,72
UNRWA	3,15	2,43	5,00	2,16	5,63	7,00	6,00
PAM	2,76	3,00	4,50	0,00	4,20	3,45	3,20
UNFPA	1,31	1,22	2,17	1,27	1,85	2,50	2,50
Autres	115,72	111,86	87,32	114,92	90,68	92,10	111,48
Banques régionales	137,93	137,69	131,71	165,87	164,85	159,49	169,12
BAfD	3,07	3,07	3,17	15,13	14,17	3,20	15,30
FAfD	80,00	86,67	83,33	114,20	118,72	122,80	121,60
BAsD yc fonds spécial	51,68	31,15	39,26	30,42	30,45	30,45	30,45
BIAD yc fonds spécial	2,09	7,27	5,40	6,12	1,51	3,01	1,73
Autres	1,10	9,53	0,55	0,00	0,00	0,03	0,03
FMI	23,84	-6,89	17,03	31,92	-407,19	-23,03	23,59
Autres	-5,95	54,89	75,94	47,01	91,08	77,17	277,00
Total	1 985,50	1 805,06	2 338,82	2 236,79	2 136,12	2 648,14	3 082,69

Source : CAD/OCDE, bases de données en ligne.

A budget constant, cette part prépondérante du multilatéral, combinée à un fort développement des prêts, se traduit par un désengagement du financement de projets bilatéraux sur dons. La suspension, fin 2008 par l'AFD, de l'ensemble des nouveaux projets financés sur dons en Afrique sub-saharienne faute de crédits de paiement suffisants illustre bien les conséquences d'une politique menée sans vision stratégique ni cohérence d'ensemble¹⁶. Aujourd'hui, le rééquilibrage des moyens disponibles pour les actions menées en bilatéral est au cœur des débats. En réalité, la question majeure ne se situe pas dans le rapatriement des moyens multilatéraux vers le bilatéral. La complémentarité des différents instruments est, en effet, primordiale. Il est nécessaire

¹⁵ FED : Fonds européen de développement ; CE : Commission européenne ; AID : Association internationale de développement ; IADM : Initiative d'allègement de la dette multilatérale ; MIGA : Agence multilatérale de garantie des investissements ; PNUD : Programme des Nations unies pour le développement ; UNHCR : Agence des Nations unies pour les réfugiés ; Unicef : Fonds des Nations unies pour l'enfance ; UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies ; PAM : Programme alimentaire mondial ; UNFPA : Fonds des Nations unies pour la population ; BAfD : Banque africaine de développement ; FAfD : Fonds africain de développement ; BAsD : Banque asiatique de développement ; BIAD : Banque interaméricaine de développement ; FMI : Fonds monétaire international.

¹⁶ Cf. Coordination SUD, *Projet de loi de finances pour 2009 et budget pluriannuel 2009-2011*, 3 novembre 2008.

de disposer d'un éventail le plus large possible d'instruments, en bilatéral comme en multilatéral, pour s'adapter au contexte de chaque pays en développement et répondre au mieux aux besoins des populations. Sur le terrain, l'articulation entre les instruments bilatéraux et multilatéraux et la recherche de synergies devraient être privilégiées, pour accroître l'efficacité globale de l'aide dans un pays et un contexte donnés.

L'importance des contributions aux institutions européennes et multilatérales soulève en outre la question de la redevabilité de la France vis-à-vis de la représentation nationale sur ces engagements. Ces choix, de même que les positions défendues par la France dans ces institutions, ne sont en effet pas débattues au parlement. Si le contrôle et le suivi de la contribution française au budget européen relève des compétences du Parlement européen, il n'en est pas de même du Fonds européen de développement (FED). Etant un instrument extra-budgétaire, il relève donc du contrôle et du suivi direct des parlements nationaux. En France, ni les orientations et priorités données au FED, ni les positions défendues par la France au comité FED, ne sont débattues au parlement. Il en est de même pour les institutions financières internationales, les programmes des Nations unies, ... Pour que la participation de la France aux organisations multilatérales soit comprise, elle devrait, d'une part, relever d'une stratégie claire et, d'autre part, être débattue régulièrement au parlement. Ceci est d'autant plus important que les contributions multilatérales mobilisent une part conséquente des moyens budgétaires consacrés à l'APD.

Une hausse de l'APD « réelle » qui repose essentiellement sur les prêts

Depuis 2006, le volume des prêts déclarés dans l'APD française a fortement augmenté. Les prêts bruts (le volume des décaissements effectués sous forme de prêts) se sont accrus de 63% entre 2006 et 2008, avec une très forte augmentation (+81%) entre 2007 et 2008. Ils représentent 1,5 milliard € en 2008, soit 20% de l'APD totale, contre 11% en 2006 et 2007.

(en M€)	2006	2007	2008
Prêts bruts	915	821	1 488
var. en %		-10%	81%
Prêts nets	-808	-358	357
var. en volume		450	715

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

Les prêts nets représentent le volume des décaissements réalisés desquels sont déduits le volume des remboursements de prêts perçus la même année. En 2006, le volume des remboursements était supérieur au montant des décaissements, d'où un impact global négatif sur l'APD française. A partir de 2008, cependant, cet impact est devenu positif, du fait de la très forte augmentation des décaissements des nouveaux prêts.

Une part importante de ces prêts bénéficie aux pays émergents ou à revenu intermédiaire. Ainsi, en 2008, trois pays concentraient plus du tiers des prêts bruts comptabilisés dans l'APD française : la Turquie (200 millions €, soit 13% du montant total des prêts bruts décaissés en 2008), le Liban (172 millions €) et l'Indonésie (145 millions €). Sur les dix premiers bénéficiaires des décaissements de prêts en 2008, huit sont des pays à revenu intermédiaire. Seule la Guinée fait partie des Pays les moins avancés (PMA). Le Vietnam est, quant à lui, le seul Pays à faible revenu (PFR). De plus, vingt pays concentrent 83% de l'ensemble des décaissements de prêts en 2008. Parmi eux, quatorze sont des pays à revenu intermédiaire.

Répartition des décaissements de prêts APD réalisés en 2008

	2008		
	Prêts bruts en M€	en % du total	Prêts nets en M€
Montant total	1 488	-	357
dont:			
1 <i>Turquie</i>	200	13%	185
2 <i>Liban</i>	172	12%	169
3 <i>Indonésie</i>	145	10%	62
4 <i>Tunisie</i>	104	7%	42
5 <i>Vietnam</i>	102	7%	71
6 <i>Maroc</i>	71	5%	-29
7 <i>Chine</i>	64	4%	23
8 <i>Egypte</i>	58	4%	4
9 <i>Guinée</i>	53	4%	8
10 <i>Kenya</i>	39	3%	22
11 <i>Afrique du Sud</i>	30	2%	13
12 <i>Sénégal</i>	28	2%	7
13 <i>Ghana</i>	25	2%	16
14 <i>Maurice</i>	24	2%	-2
15 <i>Algérie</i>	24	2%	-15
16 <i>Burkina Faso</i>	23	2%	11
17 <i>Sri Lanka</i>	19	1%	13
18 <i>Azerbaïdjan</i>	18	1%	18
19 <i>Gabon</i>	17	1%	0
20 <i>Libéria</i>	17	1%	16
Sous-total	1 231	83%	634

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

Cette tendance au développement des prêts aux pays émergents est particulièrement forte depuis 2006 : les pays ayant connu la plus importante augmentation des décaissements des prêts sont la Turquie, le Liban et l'Indonésie.

Principales augmentations des prêts bruts entre 2006 et 2008

(en millions €)	2006	2007	2008	var. 2008/2006
Total	915	821	1 488	-
dont:				
<i>Turquie</i>	15	88	200	185
<i>Liban</i>	5	23	172	167
<i>Indonésie</i>	11	1	145	134
<i>Guinée</i>	0	0	53	53
<i>Egypte</i>	6	16	58	52
<i>Kenya</i>	4	34	39	35
<i>Chine</i>	30	19	64	34
<i>Vietnam</i>	68	64	102	34
<i>Sénégal</i>	1	3	28	27
<i>Maurice</i>	0	24	24	24
<i>Sri Lanka</i>	2	9	19	18
<i>Liberia</i>	0	0	17	17
<i>Burkina Faso</i>	7	11	23	16
<i>Ghana</i>	12	18	25	13
<i>Azerbaïdjan</i>	7	5	18	11
<i>Gabon</i>	7	6	17	10
sous-total	173	320	1 003	-

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

Depuis 2008, le ministère de l'Économie publie le tableau de l'encours de créances de la France sur les États étrangers. Ce tableau inclut les créances détenues soit par l'État directement, soit par l'AFD, soit par la Coface et Natixis pour le compte de l'État. Il distingue deux catégories de créances, les créances d'APD et les créances commerciales. Le tableau des encours arrêtés au 31 décembre 2008 est disponible sur le site du ministère¹⁷. Dans la présentation de ces encours, le ministère signale que les « *encours significatifs sur les pays tels que la Chine, l'Égypte, l'Indonésie, le Maroc et le Pakistan correspondent principalement à des financements de projets faisant intervenir des entreprises françaises dans ces pays émergents* ». Ces cinq pays représentent 33% du total des encours de créances de la France envers des États étrangers. Or, on remarque que 56% des créances détenues sur ces cinq pays relève de l'APD. Ce pourcentage est encore plus important si on analyse les créances détenues à l'exception de l'Égypte, pour laquelle les créances commerciales sont majoritaires : hors Égypte, les créances APD représentent 74% des créances détenues sur les quatre autres pays.

¹⁷ www.dgtpe.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/international/encours_creances081231.pdf

Créances détenues par la France

(en millions €)	APD		commerciales en volume	Total
	en volume	en % total		
Total des créances	13 264,07		10 908,23	24 172,30
dont:				
Chine	974,30	7%	30,21	1 004,58
Égypte	602,12	5%	2 171,71	2 773,88
Indonésie	1 128,32	9%	483,47	1 611,88
Maroc	1 224,43	9%	0,51	1 225,03
Pakistan	584,28	4%	872,36	1 456,68
sous-total 5 pays	4 513,45	34%	3 558,26	8 072,05

D'après les informations fournies par le ministère dans la note présentant le tableau des encours de créances de la France sur les États étrangers au 31 décembre 2008, on comprend donc que les prêts octroyés à la Chine, à l'Indonésie, au Maroc et au Pakistan comptabilisés dans l'APD française financent principalement des projets faisant intervenir des entreprises françaises.

Outre les questions que soulève le développement massif des prêts en termes d'allocation géographique et de pertinence par rapport à l'objectif de lutte contre les inégalités et la pauvreté, se pose également le problème de son impact d'ici quelques années, lorsqu'interviendront les remboursements de ces prêts. Ils viendront en effet en déduction du volume d'APD. A terme, le développement actuel des prêts octroyés générera donc une APD négative importante. Coordination SUD avait souligné ce risque dès 2005¹⁸.

¹⁸ Coordination SUD, *l'APD française et la politique de coopération au développement : Etat des lieux, analyses et propositions*, op. cit., p. 68.

Vers un éclatement de la bulle des prêts APD ?

Les prêts APD sont principalement délivrés par l'AFD. Afin de leur assurer un certain degré de concessionnalité, l'Etat verse une « bonification » aux prêts de l'AFD¹⁹. Ce coût sera étalé sur la durée du remboursement du prêt, car la Direction générale du Trésor verse les bonifications à l'AFD au fur et à mesure du remboursement des intérêts. 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 négatifs²⁰. L'AFD délivrant en priorité ses nouveaux prêts à des pays jugés solvables (pays émergents et 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 au niveau actuel d'ouverture de nouveaux prêts, ces flux deviendront rapidement négatifs. 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 2015. 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, comme c'est le cas aujourd'hui.

Une APD qui bénéficie peu à l'Afrique sub-saharienne et aux PMA

D'après les chiffres officiels d'APD publiés par le CAD -qui intègrent les allègements de dettes et les dépenses artificielles- Mayotte est en tête des pays bénéficiaires de l'aide française en 2008 et Wallis & Futuna le 13^{ème} bénéficiaire. La république du Congo et l'Irak sont respectivement 2^{ème} et 3^{ème} pays bénéficiaires, du fait d'importants allègements de dettes²¹.

Le tableau ci-dessous classe les principaux pays bénéficiaires de l'APD quasi-« réelle » française. Il exclut donc de l'APD officielle allouée à ces pays 90% des allègements de dettes, la totalité des dépenses d'écolage et des dépenses allouées aux TOM. La France ne déclare cependant plus ses dépenses liées à l'accueil des réfugiés en la répartissant par pays, mais de façon régionale. Il n'est donc pas possible de les exclure des chiffres disponibles pour chaque pays bénéficiaire de l'APD française. Les chiffres ci-dessous reflètent donc la répartition de l'APD quasi-« réelle » française.

¹⁹ L'AFD finançait elle-même une autre partie de la bonification de ses prêts sur son dividende.

²⁰ 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.

²¹ Cf. tableau en annexe.

Principaux pays bénéficiaires de l'APD quasi-« réelle » française en 2008

	APD quasi-"réelle"		Catégorie de pays
	en M€	en %	
1 Turquie	197	15%	PRI - TS
2 Liban	190	14%	PRI - TS
3 Burkina Faso	93	7%	PMA
4 Vietnam	92	7%	PFR
5 Sénégal	91	7%	PMA
6 Indonésie	70	5%	PRI - TI
7 Tunisie	68	5%	PRI - TI
8 Cameroun	59	5%	PRI - TI
9 Territoires palestiniens	51	4%	PRI - TI
10 Madagascar	49	4%	PMA
11 Chine	48	4%	PRI - TI
12 Mali	47	4%	PMA
13 Niger	43	3%	PMA
14 Kenya	37	3%	PFR
15 Bénin	36	3%	PMA
16 Djibouti	33	2%	PMA
17 Maroc	30	2%	PRI - TI
18 Ghana	29	2%	PFR
19 Irak	26	2%	PRI - TI
20 Togo	25	2%	PMA
Total	1 315	100%	

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

Parmi les dix premiers bénéficiaires de l'APD quasi-« réelle », seuls trois pays sont des PMA, le Burkina Faso, le Sénégal et Madagascar, et un seul est un PFR, le Vietnam. La Turquie et le Liban en concentrent à eux seuls 29% de l'APD quasi-« réelle » des dix premiers bénéficiaires et les pays à revenu intermédiaire en représentent plus de la moitié (56%). Les trois PMA n'en représentent que 15%.

En 2001, lors de la troisième Conférence de la CNUCED sur les Pays les moins avancés de Bruxelles, la France s'est engagée à consacrer 0,20% de son RNB aux PMA. Toutefois, sur la période 2002-2008, l'APD totale consacrée aux PMA (hors allègements de dettes) n'a jamais dépassé 0,05%. Elle n'atteint que 0,04% du RNB en 2008, avec 747 millions €.

APD aux PMA (en M€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APD totale aux PMA	1 173,12	1 985,93	1 822,81	804,44	986,01	1 029,85	906,72
Allègements de dettes (AD)	492,52	1 445,86	1 136,21	131,62	164,24	168,08	159,20
APD aux PMA hors AD	680,60	540,07	686,60	672,82	821,77	861,77	747,52
var. APD hors AD	-	-20,6%	27,1%	-2,0%	22,1%	4,9%	-13,3%
En % du RNB	0,04%	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,04%

Source : CAD/OCDE, bases de données en ligne.

Focus : les trois premiers bénéficiaires de l'APD quasi-« réelle » française

Les tableaux ci-dessous présentent les principales catégories de dépenses déclarées dans l'APD officielle de la France pour les trois principaux pays bénéficiaires en 2008. Ils se basent sur l'APD brute allouée à chaque pays, c'est-à-dire prenant en compte les décaissements réalisés, mais non les remboursements effectués. Les montants d'APD brut totale indiqués diffèrent donc des chiffres d'APD quasi-« réelle » présentés dans le tableau précédent, lequel comprend l'ensemble des remboursements. Cela permet de mieux visualiser la répartition de l'effort fourni par la France en 2008.

Turquie²²

D'après les bases de données du CAD, l'APD brute allouée à la Turquie en 2008 est constituée de trois principales catégories de dépenses : l'éducation, le secteur bancaire et la protection de l'environnement.

(en millions €)	2006	2007	2008	var 2008/2006
APD brute totale	39,39	112,24	218,25	454%
dont:				
Education	16,52	17,05	11,28	-32%
Secteur bancaire et financier	15,00	20,00	40,00	167%
Protection de l'environnement	0,00	67,75	28,73	

Source : CAD/OCDE, bases de données en ligne.

- S'agissant de l'éducation, les dépenses déclarées en 2008 relèvent essentiellement des dépenses liées aux lycées français basés en Turquie (2 millions €) et à l'écolage (7 millions €). Le reste (2 millions) correspond à un projet mené par le MAEE.
- L'aide allouée en appui au secteur bancaire et financier correspond à plusieurs prêts octroyés par l'AFD, à des municipalités et à une banque de développement privée turque, TSKB, qui a pour mission la promotion de la croissance du secteur privé turc et prête aux PME.
- Dans le domaine de la protection de l'environnement, il s'agit également de prêts gérés par l'AFD, sur l'assainissement et l'énergie.

²² Cf. tableau en annexe pour données détaillées.

Liban²³

D'après les bases de données du CAD, l'APD brute allouée au Liban en 2008 est constituée de trois principales catégories de dépenses : l'enseignement supérieur, l'appui au secteur privé et l'aide budgétaire globale.

(en millions €)	2006	2007	2008	var 2008/2006
APD brute totale	59,40	77,92	214,97	262%
dont:				
<i>enseignement supérieur</i>	29,69	31,04	23,08	-22%
<i>appui au secteur privé (bancaire et financier)</i>	0,03	20,48	16,34	61027%
<i>Aide budgétaire globale</i>	0,00	0,00	150,00	-

Source : CAD/OCDE, bases de données en ligne.

- L'augmentation de l'APD brute totale constatée entre 2006 et 2008 s'explique en grande partie par l'aide budgétaire globale octroyée en 2008. Il s'agit d'un prêt de 375 millions € délivré par l'AFD en appui au programme de réformes économiques du gouvernement, dont 150 millions € ont été décaissés en 2008²⁴.
- Le détail des dépenses déclarées dans la catégorie enseignement supérieur indique cependant que la quasi totalité relève en réalité de l'écolage. 21,7 millions € -soit 94%- sont en effet déclarés à ce titre. Les 6% restants relèvent de projets en appui à l'enseignement supérieur géré par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et de projets en soutien à l'enseignement post-secondaire et supérieur, financés par le Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIIDS).
- L'appui au secteur privé est financé par des prêts octroyés par l'AFD, en appui à l'intermédiation financière.

²³ Cf. tableau en annexe pour données détaillées.

²⁴ Cf. site de l'AFD: <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/pid/38310>

Burkina Faso²⁵

Le Burkina Faso a bénéficié de l'aide française en 2008 en particulier dans cinq domaines : l'éducation, l'énergie, l'agriculture, le développement urbain et sous forme d'aide budgétaire globale.

(en millions €)	2006	2007	2008	var 2008/2006
APD brute totale	112,48	94,92	108,59	-3%
dont:				
<i>Education et enseignement supérieur</i>	22,04	16,54	16,78	-24%
<i>Energie</i>	7,33	8,04	7,70	5%
<i>Agriculture</i>	12,03	20,31	20,87	73%
<i>Développement urbain</i>	0,19	3,54	12,48	6450%
<i>Aide budgétaire globale</i>	9,00	6,50	8,07	-10%

Source : CAD/OCDE, bases de données en ligne.

- Dans le domaine de l'éducation, l'APD française porte essentiellement sur l'éducation primaire (6,4 millions €) et l'enseignement supérieur (8,6 millions €). Une grande partie de l'APD allouée à l'éducation primaire correspond au soutien à l'éducation de base par l'AFD (5,57 millions €) sous forme de dons. Le reste est composé de dépenses allouées au lycée français (0,61 million) et de dépenses gérées par le MIIIDS (0,25 million). Les dépenses allouées à l'enseignement supérieur sont constituées pour moitié de l'écolage (4,32 millions), en baisse de moitié depuis 2006. Le MIIIDS gère quant à lui deux projets sur don, d'appui au post-secondaire et à l'enseignement supérieur, pour 3,65 millions, soit la quasi-totalité des dépenses allouées à ce secteur hors écolage. Le solde (0,64 million) correspond à un appui du MAEE sur don.
- Dans le secteur de l'énergie, il s'agit principalement d'un prêt de l'AFD pour le financement d'une ligne d'interconnexion électrique (7,2 millions €).
- L'appui au développement rural repose en particulier sur le soutien au secteur coton et à la SOCOMA, Société cotonnière du Gourma, filiale de DAGRIS, via un prêt de 15 millions € en 2008. Le reste est constitué de dons de l'AFD en soutien à l'élevage et au secteur coton (4,26 millions) et d'un don du MIIIDS (1,62 million).
- L'APD consacrée au développement urbain est constituée essentiellement de dons gérés par l'AFD pour le désenclavement de quartiers périphériques (9,56 millions €) et la reconstruction de marchés (1,89 million).
- L'aide budgétaire globale est octroyée sous forme de dons, essentiellement par l'AFD (8 millions €), mais aussi par le MIIIDS (0,7 million).

²⁵ Cf. tableau en annexe pour données détaillées.

L'APD allouée ou transitant par les ONG

D'après les données fournies par l'OCDE dans son rapport sur la coopération au développement 2010²⁶, la France est bonne dernière des 15 anciens Etats membres de l'UE pour la part de son APD qu'elle alloue ou qui transite par les ONG, loin derrière l'Irlande (31,3%), l'Espagne (20,7%), le Luxembourg (20,2%) ou les Pays Bas (18,8%).

APD française allouée ou transitant par les ONG 2007-2008

	<i>Part de l'APD totale aux ONG et transitant par les ONG 2007-2008</i>	<i>APD aux ONG en moyenne sur 2007-2008 (M€)</i>
Irlande	31,3%	280
Espagne	20,7%	881
Luxembourg	20,2%	57
Pays-Bas	18,8%	883
Suède	13,1%	730
Belgique	11,7%	180
Danemark	9,4%	179
Royaume-Uni	9,3%	487
Allemagne	5,9%	551
Autriche	3,7%	46
Italie	3,1%	97
Grèce	2,4%	10
Portugal	1,7%	7
Finlande	0,9%	7
France	0,5%	37
TOTAL	6,5%	4 433

Source : CAD/OCDE, Rapport sur la coopération au développement 2010, annexes statistiques.

Cependant, les statistiques du CAD sont -concernant la France tout au moins- incomplètes. En effet, en 2008, les estimations d'APD française allouée ou transitant par les ONG s'élèvent à environ 80 millions €, soit 1,5% de l'APD française totale. L'écart entre les chiffres estimés à ce jour et les chiffres communiqués par la France au CAD s'explique, selon cette dernière, par le fait qu'elle ne dispose pas encore de toutes les données lorsqu'elle effectue sa déclaration annuelle au CAD. Il convient toutefois de préciser que les chiffres de 2008 ne sont encore que des estimations²⁷.

Toutefois, même en prenant en compte les estimations pour 2008, la France reste largement à la traîne et se trouve avant-dernière des 15 anciens Etats membres de l'UE, juste devant la Finlande. Elle demeure également très loin de la moyenne, pour ces Etats, de l'APD allouée ou transitant par les ONG, qui s'élève à 6,5% sur la période 2007 - 2008.

²⁶ CAD/OCDE, *Rapport sur la coopération au développement 2010*, 23 avril 2010.

²⁷ Chaque pays membre du CAD déclare cependant ses dépenses détaillées d'APD un an après, soit fin 2009 pour les dépenses effectuées en 2008. Or, à ce jour, la France n'est toujours pas en mesure de fournir des chiffres définitifs pour l'année 2008.

- 2009 : un rendez-vous manqué par l'Etat français

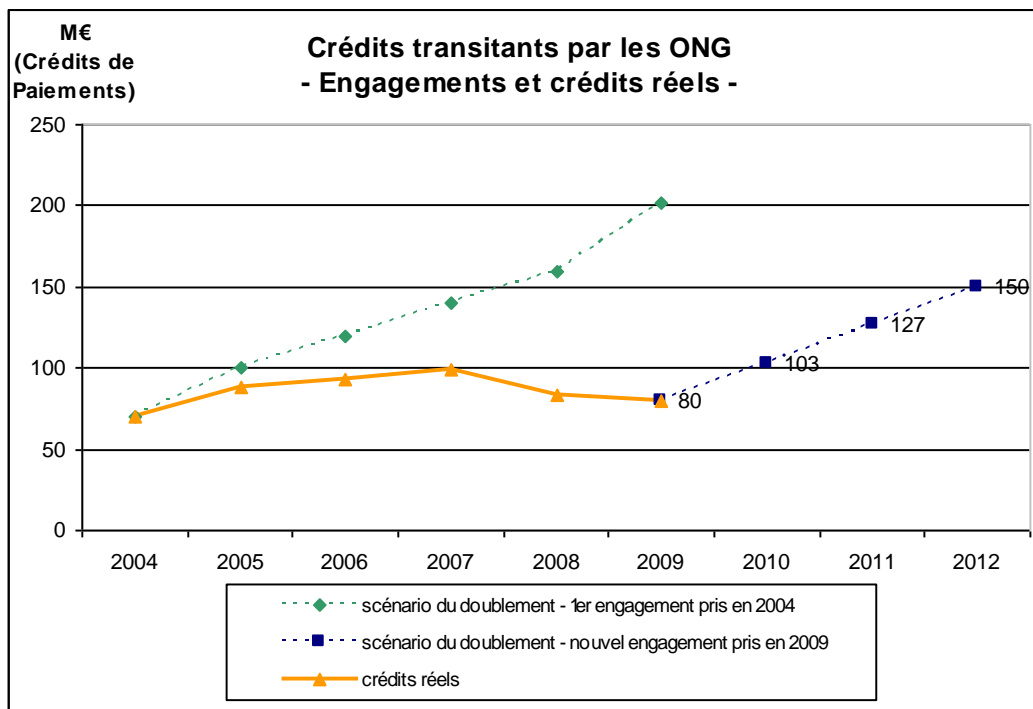
Reconnaissant la faiblesse du soutien financier des ONG françaises par l'Etat, le président Chirac s'était engagé à doubler, en 2004, la part d'APD transitant par les ONG, ce qui revenait à porter le volume des crédits à environ 200 M€ en 2009. Cet engagement a été confirmé par le président Sarkozy et le ministre Alain Joyandet à plusieurs reprises entre 2007 et 2009.

Aujourd'hui, les estimations de Coordination SUD tablent pour 2009, sur un volume réel de 80 millions €, loin des engagements initiaux et les scénarii qui fixaient l'objectif à 200 millions €.

Ainsi en 2009, les crédits de l'Etat ont été suffisants pour assurer le paiement des projets pluriannuels engagés les années passées, mais peu de financements étaient disponibles pour de nouveaux projets, rendus pourtant nécessaires pour atténuer les impacts des crises climatique, alimentaire, sanitaire et économique. En effet, à peine 3 millions € de crédits de paiement étaient disponibles à l'AFD en 2009 pour de nouveaux projets portés par les ONG.

- Un nouvel engagement du président pour 2012

L'engagement de porter à 200M€ en 2009 l'APD transitant par les ONG n'ayant pas été atteint, le président Sarkozy et le secrétaire d'état Joyandet ont pris un nouvel engagement : porter en 2012 la part d'APD transitant par les ONG à 150M€.



Il est pour l'instant difficile de savoir si cet engagement sera tenu. L'adoption de la nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui couvrira la période 2011-2013, devrait donner des indications sur les moyens alloués aux ONG pour les trois prochaines années afin de savoir s'ils sont cohérents avec l'engagement qui a été pris.

Conclusion

En juin 2009, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a demandé à ce que la France se dote d'une stratégie à moyen terme de sa politique de coopération au développement. Ce sera la première fois que la France disposera d'une telle stratégie. Cette annonce a été bien accueillie par les ONG françaises et Coordination SUD s'est impliquée dans le processus de consultation mis en place par les pouvoirs publics en début d'année. En mai, Coordination SUD a publié un document de position dans lequel elle analyse les enjeux auxquels doit répondre une politique de coopération au développement et exprime ses attentes vis-à-vis de la politique française²⁸.

La crédibilité de la stratégie française dépendra avant tout des moyens budgétaires que le gouvernement consacrera à l'APD dans les années à venir. Or le décalage entre les besoins de financement du développement et l'effort public français va croissant. Il ne devrait pour autant pas être une occasion de remise en cause l'engagement réitéré d'atteindre les 0,7% du RNB.

Contribuer efficacement à la lutte contre les inégalités et la pauvreté requiert que les moyens budgétaires adéquats y soient alloués et mis en œuvre selon une diversité d'instruments, allant des dons –largement insuffisants aujourd'hui- aux prêts. Dans ce sens, le maximum de prévisibilité et de lisibilité de cette aide devrait être recherché, au niveau gouvernemental et parlementaire. Une loi de programmation et d'orientation consacrée à l'APD contribuerait à rendre cette aide plus lisible et plus prévisible. C'est d'ailleurs une demande exprimée récemment par la commission des Affaires étrangères du Sénat²⁹.

²⁸ Coordination SUD, *Politique française de coopération au développement : pour un partenariat adapté aux enjeux du 21^{ème} siècle, Contribution de Coordination SUD à l'élaboration du document cadre global français de coopération au développement*, mai 2010.

²⁹ Cambon Christian, Vantomme, André, sénateurs, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense des Forces armées sur le projet de document cadre de coopération au développement*, 17 juin 2010. Dans ses recommandations, la Commission « souhaite l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe ».

Annexes statistiques

- 1- Les allègements de dettes dans l'APD française
- 2- Les dépenses d'écolage dans l'APD française depuis 2001
- 3- Principaux pays bénéficiaires de l'APD officielle française en 2008
- 4- Répartition de l'APD française allouée au Liban en 2008 : les principaux secteurs
- 5- Répartition de l'APD française allouée à la Turquie en 2008 : les principaux secteurs
- 6- Répartition de l'APD française allouée au Burkina Faso en 2008 : les principaux secteurs

1- Les allègements de dettes dans l'APD française

	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
APD officielle	4 688	5 821	6 420	6 820	8 123	8 445	7 220	7 562	8 927
Allègements de dettes (AD)	516	1 438	2 599	1 310	2 814	2 934	1 085	708	1 123
AD en % de l'APD officielle	11%	25%	40%	19%	35%	35%	15%	9%	13%
Variation des AD	-	179%	81%	-50%	115%	4%	-63%	-35%	59%

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne (2001-2008) ; CAD/OCDE, Communiqué de presse du 14 avril 2010 et Point presse du MAEE du 14 avril 2010 (2009).

2- Les dépenses d'écolage dans l'APD française depuis 2001

(en M€)	Ecolage	En% de l'APD hors AD	APD hors AD
2001	451	11%	4 171
2002	547	12%	4 383
2003	640	17%	3 821
2004	736	14%	5 365
2005	767	14%	5 309
2006	899	16%	5 511
2007	879	14%	6 135
2008	642	9%	6 854

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

3- Principaux pays bénéficiaires de l'APD officielle française en 2008

	<i>(en millions €)</i>	2008		
		APD totale	Dont AD	Cat. de pays
1	Mayotte	329,12	0,00	France
2	Congo, Rep.	255,12	251,62	PRI - TI
3	Irak	218,42	212,39	PRI - TI
4	Liban	212,03	0,00	PRI - TS
5	Turquie	203,67	0,00	PRI - TS
6	Chine	143,87	0,00	PRI - TI
7	Sénégal	131,05	1,23	PMA
8	Viet Nam	114,80	0,00	PFR
9	Maroc	113,15	0,00	PRI - TI
10	Tunisie	111,25	0,00	PRI - TI
11	Burkina Faso	98,46	1,71	PMA
12	Egypte	98,44	78,30	PRI - TI
13	Wallis & Futuna	89,98	0,00	France
14	Togo	88,52	63,98	PMA
15	Algérie	84,41	0,00	PRI - TI
16	Cameroun	78,47	2,34	PRI - TI
17	Indonésie	71,78	0,00	PRI - TI
18	Madagascar	61,30	0,64	PMA
19	Mali	56,78	2,21	PMA
20	Territoires palestiniens	51,42	0,00	PRI - TI

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

4- Répartition de l'APD française allouée au Liban : les principaux secteurs

<i>(en millions €)</i>	2008
Enseignement supérieur	23,08
<i>Ecolage</i>	21,69
<i>Projets MIIIDS sur enseignement post-secondaire et supérieur</i>	0,049
<i>Projet MAEE</i>	1,34
Appui au secteur privé	16,34
<i>Prêts AFD pour financement des intermédiaires financiers</i>	16,34
Aide budgétaire globale	150,00
<i>Prêt AFD d'appui aux réformes économiques</i>	150,00

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

5- Répartition de l'APD française allouée à la Turquie : les principaux secteurs

<i>(en millions €)</i>	2008
Education	11,56
Lycées français (primaire et secondaire)	2,00
Ecolage	7,08
Projet MAEE	2,48
Secteur bancaire et financier	40,00
Prêt AFD municipalités	20,00
Prêt AFD secteur privé	20,00
Protection de l'environnement	28,73
Prêt AFD assainissement	6,48
Prêt AFD énergie	22,25

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

6- Répartition de l'APD française allouée au Burkina Faso : les principaux secteurs

<i>(en millions €)</i>	2006	2007	2008
Education primaire	11,20	5,15	6,43
<i>dons AFD - projet éducation de base</i>	10,57	4,53	5,57
<i>dons MIIIDS - projet éducation de base</i>	0,00	0,00	0,25
<i>AEFE (lycées français)</i>	0,63	0,62	0,61
Enseignement supérieur	9,15	9,76	8,60
<i>Ecolage</i>	5,85	5,96	4,32
<i>dons MIIIDS</i>	0,00	0,00	3,65
<i>dons MAEE</i>	3,30	3,80	0,64
Energie	7,33	8,04	7,70
<i>Dons MIIIDS</i>	0,00	0,00	0,01
<i>Dons AFD - barrage de Bagre</i>	7,32	3,73	0,73
<i>Prêts AFD - ligne d'interconnexion électrique</i>	0,00	4,29	6,98
Agriculture	12,03	20,31	20,87
<i>dons AFD - secteur coton, protection de la faune, élevage</i>	0,97	1,72	4,26
<i>dons MAEE</i>	0,12	0,08	0,00
<i>dons ministère de l'éducation nationale - recherche</i>	3,66	0,00	0,00
<i>dons MIIIDS - politique agricole et recherche</i>	0,00	13,17	1,62
<i>prêts AFD - secteur coton et appui à la SOCOMA</i>	7,31	5,36	15,00
Développement urbain	0,19	3,54	12,48
<i>dons AFD - assainissement Ouagadougou</i>	0,08	0,00	0,00
<i>dons AFD - marchés</i>	0,00	0,01	1,89
<i>dons AFD - désenclavement quartiers périphériques</i>	0,11	2,53	9,56
<i>prêts AFD - reconstruction d'un marché</i>	0,00	1,00	1,00
Aide budgétaire globale	9,00	6,50	8,07
<i>dons MIIIDS - soutien budgétaire</i>	0,00	0,00	0,07
<i>dons AFD - appui budgétaire</i>	9,00	6,50	8,00

Source : CAD/OCDE, base de données en ligne.

Coordination SUD (Solidarité - Urgence - Développement)

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale.

Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui plus de 130 ONG, dont une centaine *via* six collectifs (CLONG-Volontariat, CNAJEP, Coordination d'Agén, CRID, FORIM, Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées mais aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

Coordination SUD assure une double mission d'appui à la professionnalisation des ONG françaises et de représentation de leurs positions auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde.

Elle développe des services de veille, de diffusion d'information, de conseil et de formation. Elle gère un fonds paritaire de cofinancement d'expertises externes sur les différents aspects de la performance organisationnelle et institutionnelle pour les ONG. Enfin, elle anime des commissions de travail thématiques composées de ses membres, mobilisées sur des enjeux majeurs de la solidarité internationale.

Site web : coordinationsud.org
E-Mail : sud@coordinationsud.org
14 passage Dubail · 75010 Paris
Tél. 01 44 72 93 72
Fax. 01 44 72 93 73

Commission APD et Financements innovants

La commission Aide publique au développement (APD) et financements innovants rassemble les ONG membres qui travaillent sur les questions de quantité et qualité de l'aide publique au développement, de mécanismes innovants de financement du développement et d'efficacité de l'aide.

Son objectif général est de construire des positions collectives de plaidoyer dans le cadre d'un travail de suivi sur l'aide publique au développement, à l'échelle nationale et internationale, réalisé dans le contexte du financement du développement.

Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- Construire une analyse commune et animer le travail de plaidoyer sur la politique française de coopération au développement, sur la base d'une étude quantitative et qualitative de cette politique.
- Promouvoir des propositions concrètes pour une meilleure qualité de l'aide publique au développement française

(réforme du dispositif institutionnel, analyse-plaidoyer sur les instruments de l'aide, etc.)

- Contribuer aux réflexions européennes et internationales des ONG sur l'APD en apportant une vision alternative dans les débats, et aux débats sur les mécanismes innovants de financement du développement.

La commission participe à plusieurs réseaux européens et internationaux (groupe *AidWatch* de CONCORD, *Reality of Aid*, etc.) et travaille avec plusieurs plates-formes nationales d'ONG du Sud pour suivre les réflexions et les négociations internationales sur l'efficacité de l'aide et les financements innovants. Enfin, elle est en relation avec d'autres plates-formes thématiques françaises pour préparer l'agenda global du financement du développement.

Contacts Commission APD :
Secrétariat : Katia Herrgott -
herrgott@coordinationsud.org
Référént CA et chef de file : Anne Héry, Handicap International