

# **Aide publique au développement : La France n'est pas à la hauteur**

30 mars 2009

**Analyse de Coordination SUD portant sur l'APD  
française 2001-2008**

## **Aide publique au développement : La France n'est pas à la hauteur**

La France fait partie des principaux contributeurs à l'aide publique au développement (APD) à l'échelle mondiale. En 2008, avec 7,6 milliards d'euros, elle est le quatrième contributeur au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui rassemble vingt-trois des principaux bailleurs de fonds bilatéraux<sup>1</sup> en montants nets d'APD et le 13<sup>ème</sup> pour la part du revenu national brut qu'elle a consacrée à l'APD (soit 0,39%). Même si elle a fortement chuté en 2007 (-16%) l'aide française a officiellement augmenté depuis 2002.

Toutefois, une part importante de l'augmentation de l'aide française s'explique par un gonflement statistique dégageant peu ou pas de ressources nouvelles pour le financement du développement. L'augmentation des ressources nouvelles réellement dégagées pour financer la lutte contre la pauvreté et les inégalités est bien en-deçà des chiffres officiels.

En outre, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2009, Coordination SUD a mis en évidence le recours accru aux prêts au sein de l'APD française, à destination des pays émergents, dans une logique de diplomatie d'influence et de rayonnement culturel de la France<sup>2</sup>. Sur la base de ces analyses, cette fiche résume l'évolution de l'APD réelle de la France à partir des données définitives pour 2007 et des estimations disponibles pour les années 2008 et 2009.

### **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 réellement 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*<sup>3</sup>.

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).

<sup>1</sup> Il s'agit des bailleurs de fonds « traditionnels », les bailleurs émergents comme la Chine ou l'Inde ne sont pas membres du CAD. 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.

<sup>2</sup> Coordination SUD, Analyses, PLF 2009 et budget pluriannuel 2009-2011, 3 novembre 2008.

<sup>3</sup> 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](http://www.coordinationsud.org). Voir le chapitre I : Les faux semblants de l'APD française, p. 17 à 75.

Alors que toutes les institutions internationales ou régionales alertent sur les conséquences désastreuses de la crise pour les pays les plus pauvres, l'APD française reste très en-deçà des engagements pris. Pourtant, selon la Banque mondiale, « *seulement un quart des pays les plus vulnérables dispose des ressources pour empêcher une hausse de la pauvreté.* » Elle indique également qu'« *une diminution de 1 % des taux de croissance des pays en développement aura pour effet de faire tomber 20 millions de personnes de plus dans la pauvreté* »<sup>4</sup>. Or les pays les plus vulnérables sont également les plus tributaires de l'aide extérieure. En ce sens, ils sont particulièrement exposés à des décaissements d'aide inférieurs aux engagements et au changement des priorités des bailleurs de fonds **C'est la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement qui est menacée, alors que la plupart des pays sont déjà en retard pour les atteindre.** D'après un rapport publié début mars 2009 par l'Unesco<sup>5</sup>, la baisse de croissance prévue pour 2009 coûtera aux 390 millions de personnes d'Afrique sub-saharienne vivant dans une pauvreté extrême, 18 milliards de dollars, soit 46 dollars par personne. Cela représente 20 % du revenu par habitant chez les populations pauvres d'Afrique - un chiffre qui dépasse de très loin les pertes subies dans le monde développé. 53 millions de personnes supplémentaires se retrouveraient sous le seuil de pauvreté. La mortalité infantile, due à la malnutrition pourrait toucher de 200 000 à 400 000 enfants de plus par an, toujours selon ce rapport.

L'impératif de solidarité à l'échelle internationale ne peut être ignoré au profit d'un repli sur soi, qui n'a aucun sens dans une économie mondialisée. Le maintien, voire l'accroissement, de l'effort de solidarité internationale est crucial dans le contexte actuel.

#### ❖ **APD française : Chronique d'une baisse annoncée ?**

A de nombreuses occasions, le Président de la République a réitéré l'engagement de la France d'atteindre l'objectif européen de consacrer 0,7% de son Revenu national brut (RNB) à l'APD d'ici 2015. Après la forte chute de l'APD en 2007 (-16% en termes réels), la légère hausse annoncée pour l'année 2008 (+3% en termes réels) ne permet pas d'espérer que la France tiendra cet engagement.

En 2010, la France devra avoir consacré 0,51% de sa richesse nationale à l'APD, pour respecter l'engagement pris en 2005 à l'échelle européenne et réitéré lors de la conférence de suivi sur le financement du développement de Doha en décembre 2008. Pourtant, les chiffres de l'APD française fournis par le document de politique transversal pour la période 2009-2011 sont inquiétants : même en comptabilisant des allègements de dettes à des niveaux importants, la France n'atteindra pas l'objectif intermédiaire européen. **Elle serait même 0,10 point en dessous.** En période de crise financière, l'APD sert de variable d'ajustement.

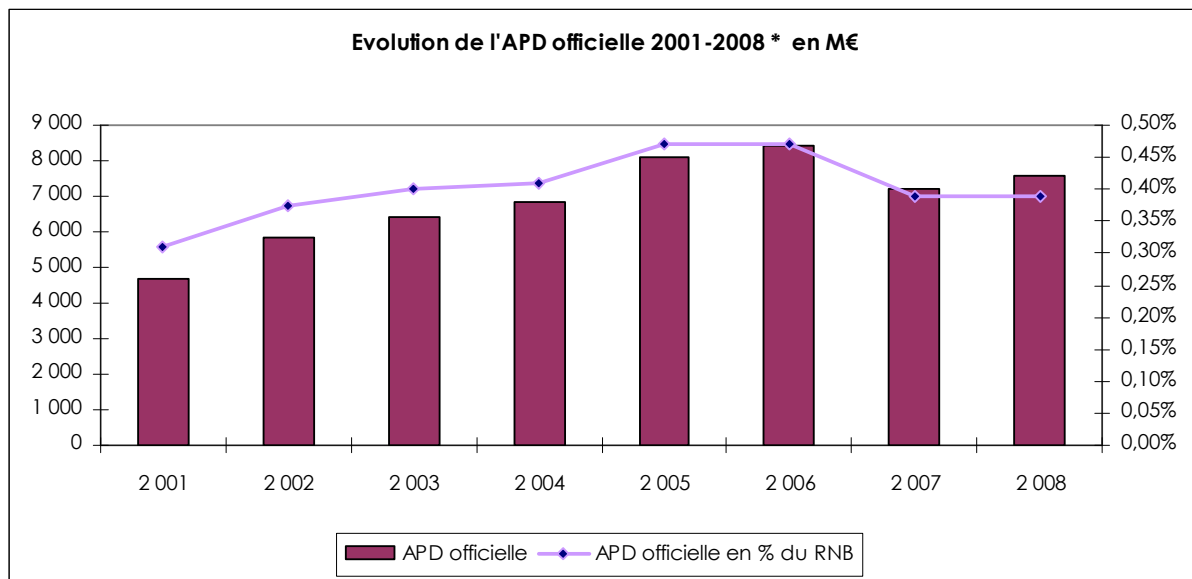
(En millions d'euros)	Estimation APD			
	2008	2009	2010	2011
Total APD	7 596	9 549	8 705	9 165
<b>APD en % du RNB</b>	<b>0,39%</b>	<b>0,47%</b>	<b>0,41%</b>	<b>0,42%</b>
<b>Variation en %</b>	<b>-</b>	<b>26%</b>	<b>-9%</b>	<b>5%</b>

Sources : Communiqué de presse du 30 mars 2009 du CAD (2008) ; Document de politique transversale attaché au PLF 2009 (2009 à 2011).

Par ailleurs, la France prévoit une hausse considérable de l'APD en 2009, qui s'avère largement illusoire. En période de crise mondiale, l'effort de solidarité internationale de la France est loin d'être à la hauteur, malgré les apparences.

<sup>4</sup> Cf. Document d'information préparé par le Groupe de la Banque mondiale, Sommet du G-20 sur les marchés des capitaux et l'économie mondiale, Washington, 15 novembre 2008 : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:21980092~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>

<sup>5</sup> Unesco, La crise mondiale frappe les plus vulnérables, 2009 : [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=44687&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=44687&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

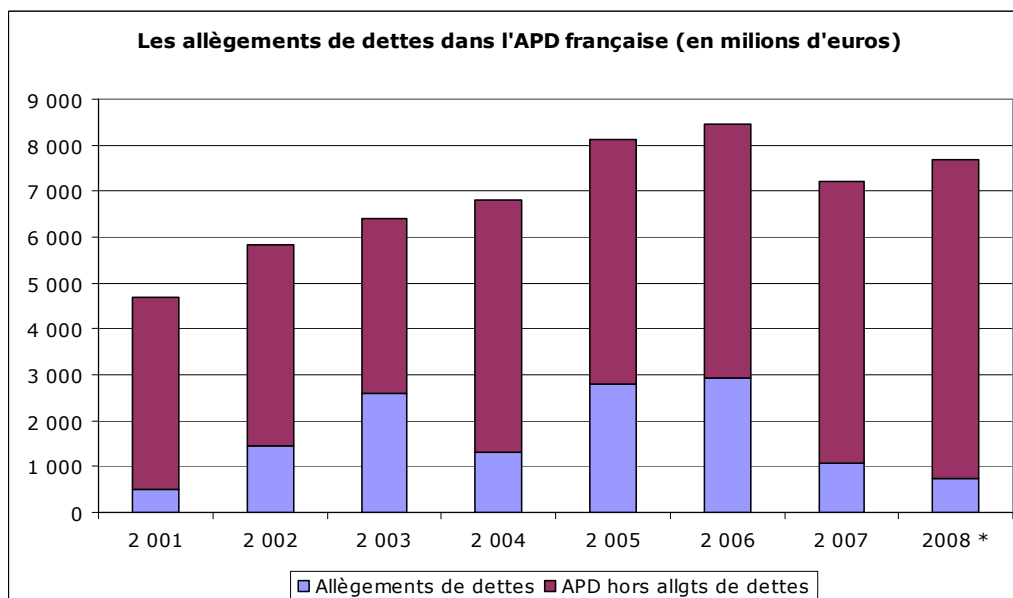


Source : CAD - OCDE, base de données en ligne (2001 à 2007) et communiqué du 30 mars 2009 (2008).

❖ **Des allègements de dettes très importants depuis 2001 :**

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

Malgré la forte baisse enregistrée en 2007, au cours de laquelle les annulations de dettes ont chuté de plus de 50%, les allègements de dettes représentent en moyenne sur la période 2001 - 2007 près d'un tiers (27%) de l'APD officielle de la France.



Source : CAD OCDE, base de données en ligne (2001 à 2007) et communiqué du 30 mars 2009 (2008).

L'évolution de l'APD française depuis 2002 s'explique en effet essentiellement par la comptabilisation des annulations de dettes. La France est l'un des principaux contributeurs de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE). 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, qui ont encore diminué en 2008 pour atteindre, selon le CAD, 623 millions d'euros.

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 PPTTE. La France est en effet le premier contributeur à l'initiative PPTTE, 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 développement.

Depuis 2005, une grande part des allègements de dettes est constituée par l'annulation de créances à l'égard du Nigéria et de l'Irak, également traitée en Club de Paris. En 2006, les allègements de dettes pour le Nigéria ont représenté environ 1,6 milliard d'euros et 625 millions ont été comptabilisés au titre de l'annulation de la dette irakienne. En 2007, 550 millions ont été comptabilisés en APD au titre de l'allègement de dettes de l'Irak.

Or elles concernent quasi exclusivement 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.

L'APD augmenterait de façon spectaculaire en 2009 (+31%). A nouveau, ce rebond s'explique en grande partie par la comptabilisation d'allègements de dettes à un niveau particulièrement élevé : la France anticipe en effet des annulations de dettes qui pourraient être comptabilisés dans l'APD française à hauteur de 2,4 milliards d'euros, **en hausse de 292%** par rapport aux prévisions pour 2008.

Henri Emmanuelli, rapporteur sur l'aide publique au développement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dénonce « *la comptabilisation, dans les chiffres annoncés pour l'année suivante, d'annulations de dettes qui n'ont aucune chance de se réaliser. Cet artifice permet de gonfler les statistiques annoncées de l'APD, pouvant faire croire à une augmentation de l'effort français alors qu'il n'en est rien.* »<sup>6</sup> A deux reprises, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2007 et 2008, les annulations des dettes ivoiriennes et congolaises avaient été annoncées, alors que tout indiquait que « *compte tenu des conditions fixées dans le cadre de l'initiative PPTTE, l'atteinte par la Côte d'Ivoire et la RDC de leur point d'achèvement était irréaliste.* »<sup>7</sup> La réalisation de ces annulations est tout aussi incertaine pour 2009, comme l'a lui-même reconnu M. Joyandet lors d'un déjeuner avec des représentants d'ONG en novembre dernier.

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 PPTTE<sup>8</sup>. 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.

<sup>6</sup> Emmanuelli, Henri, *Rapport spécial n°1198 annexe 5, Projet de loi de finances pour 2009, Aide publique au développement – Prêts à des Etats étrangers*, Commission des finances, novembre 2008.

<sup>7</sup> Ibid.

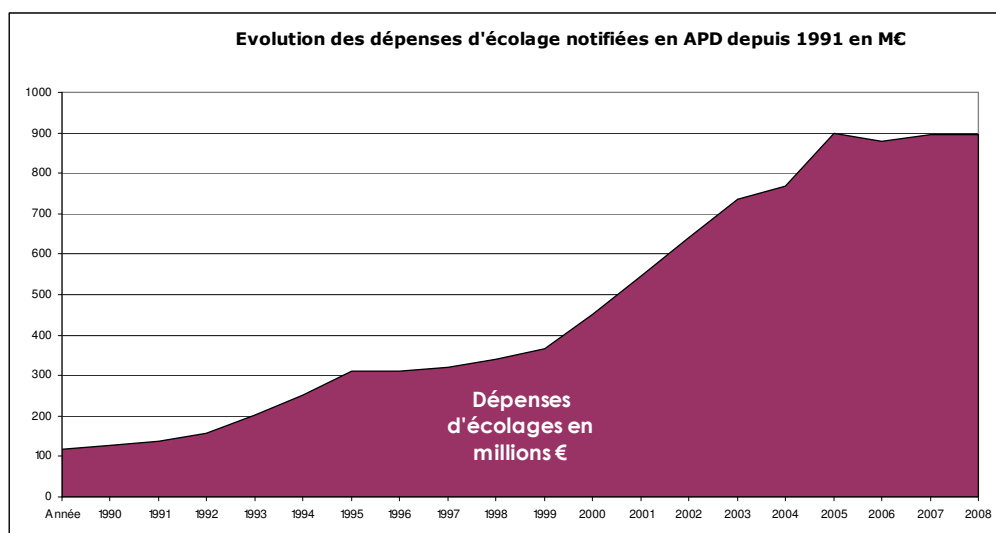
<sup>8</sup> Cohen Daniel, Centre de développement de l'OCDE, *Technical paper n°166, The HIPC initiative : true and false promises*, octobre 2000.

❖ **Le gonflement de l'aide « artificielle »**

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

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

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



Sources : 1990-2003 : Les notes du jeudi n°22 ; 2004-2005 : les notes du jeudi n°68 ; 2006-2008 : Documents de politique transversale pour les PLF 2008 et 2009.

Ces dépenses représentent, en 2007, 14% de l'APD hors allègements de dettes. Elles ont ainsi atteint **878 millions d'euros en 2007** et pourraient s'élever à 894 millions d'euros en 2008. Depuis 2001, ces dépenses ont crû de 98%.

(en M€)	Ecolage	En% de l'APD hors AD	APD hors AD
2001	451,19	11%	4 171
2002	547,36	12%	4 383
2003	640,03	17%	3 821
2004	736,00	14%	5 365
2005	767	14%	5 309
2006	899	16%	5 511
2007	878	14%	6 135
2008	894	13%	6 973

Sources : 2001 - 2005 : Les Notes du jeudi n°68 ; 2006-2008 : DPT pour le PLF 2009.

La comptabilisation de ces dépenses est cependant largement contestable, car elle ne respecte pas les directives du CAD et ce, à plus d'un titre. La présence des étudiants issus de pays en développement ne relève en aucun cas d'une « *politique délibérée de coopération au développement* »<sup>9</sup>, telle que le préconisent les directives, mais d'une politique de rayonnement et d'influence culturelle qui obéit à des objectifs très éloignés de ceux du développement. Ensuite, il semblerait que la France comptabilise l'ensemble des étudiants présents, qu'ils retournent ou non dans leur pays suite à leurs études. Par ailleurs, il semblerait que la France comptabilise également des étudiants de nationalité étrangère vivant en France et ayant suivi leur cursus secondaire en France, lorsque ceux-ci poursuivent des études supérieures. Sur ces trois aspects, la France contrevient aux directives établies par le CAD.

Celui-ci le dénonce d'ailleurs dans sa revue par les pairs de la coopération française au développement de 2008 : « *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* »<sup>10</sup>. Cette critique concerne, d'une part, les dépenses d'écolage déclarées par la France et, d'autre part, les dépenses liées à l'« accueil » des réfugiés en France.

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

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.

(en M€)	Accueil des réfugiés	en % de l'APD hors AD
2001	226	5%
2002	261	6%
2003	394	10%
2004	438	8%
2005	470	9%
2006	344	6%
2007	275	4%
2008*	256	4%

Sources : 2001 - 2007 : CAD, base de données en ligne ;  
2008 : DPT pour le PLF 2009.

D'après H. 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. »<sup>11</sup> 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 2009<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> CAD, Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD.

<sup>10</sup> CAD / OCDE, *Examen du CAD par les pairs : France*, 2008, p. 48.

<sup>11</sup> Rapport Emmanuelli pour le PLF 2009, p. 15.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 15.

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

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

(montants en millions d'euros)	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
<b>APD officielle</b>	<b>4 688</b>	<b>5 821</b>	<b>6 420</b>	<b>6 820</b>	<b>8 123</b>	<b>8 446</b>	<b>7 220</b>	<b>7 596</b>
Aide allouée aux TOM	245	187	196	222	273	350	345	372
en % de l'APD totale	5%	3%	3%	3%	3%	4%	5%	5%
en % de l'APD hors ADER	7%	5%	6%	5%	6%	8%	7%	5%

Sources : 2001 – 2007 : CAD, base de données en ligne ; 2008 : DPT attaché au PLF 2009.  
ADER : Allègements de dettes, écolage et accueil des réfugiés.

Entre 2005 et 2006, les dépenses allouées aux TOM ont augmenté de 28% sans qu'une explication détaillée ne soit fournie. M. Emmanuelli souligne d'ailleurs dans son rapport sur le PLF 2008 l'« élargissement de la comptabilisation de l'aide outre mer », qui s'expliquerait, selon le gouvernement, par la « méthodologie de requête des données »<sup>13</sup>.

❖ **Une APD « réelle » qui croît beaucoup moins vite que l'APD officielle :**

Sur la période 2001 – 2007, l'APD officielle a augmenté de 54%. L'APD « réelle » n'a, quant à elle, progressé que de 44%. Sur la période 2006 – 2008, l'APD réelle de la France connaîtrait cependant une augmentation sensible. Celle-ci s'explique toutefois en partie par une politique de recours accru aux prêts comptabilisables en APD, octroyés principalement aux pays émergents et à revenu intermédiaire, à des conditions proches du marché.

(montants en millions d'euros)	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2008*
<b>APD officielle</b>	<b>4 688</b>	<b>5 821</b>	<b>6 420</b>	<b>6 820</b>	<b>8 123</b>	<b>8 446</b>	<b>7 220</b>	<b>7 596</b>
<b>APD officielle en % du RNB</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,37%</b>	<b>0,40%</b>	<b>0,41%</b>	<b>0,475%</b>	<b>0,47%</b>	<b>0,38%</b>	<b>0,39%</b>
Perte sur allègements de dette	464	1 294	2 339	1 310	2 533	2 641	976	561
Coût imputé aux étudiants étrangers	451	547	640	736	767	898	879	894
Aide aux réfugiés dans le pays donneur	227	261	394	438	470	344	275	256
Aide allouée aux TOM	245	187	196	222	273	350	345	372
<b>Montant de l'APD artificielle</b>	<b>1 387</b>	<b>2 289</b>	<b>3 569</b>	<b>2 706</b>	<b>4 043</b>	<b>4 233</b>	<b>2 476</b>	<b>2 083</b>
<b>APD réelle</b>	<b>3 301</b>	<b>3 532</b>	<b>2 851</b>	<b>4 114</b>	<b>4 080</b>	<b>4 213</b>	<b>4 744</b>	<b>5 513</b>
APD réelle en % du RNB	0,22%	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%	0,23%	0,25%	0,28%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	70,4%	60,7%	44,4%	60,3%	50,2%	49,9%	65,7%	72,6%
RNB en milliards d'euros	1 497	1 548	1 595	1 659	1 710	1 806	1 902	1 968

Sources : CAD, base de données en lignes (2001 à 2007) ; communiqué du 30 mars 2009 ; DPT attaché au PLF 2009.

\* Prévisions

<sup>13</sup> Rapport Emmanuelli pour le PLF 2008, p. 31.



Les prévisions concernant les dépenses d'APD artificielle pour l'année 2008 sont à prendre avec prudence : entre les estimations publiées à l'occasion du projet de loi de finances et les montants déclarés finalement au CAD huit mois plus tard, les variations peuvent être très importantes.

Pour atteindre l'objectif de 0,7% du RNB en 2015, l'APD française devrait augmenter de plus d'un milliard et demi par an. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles la France doit faire face, il est peu probable que cela puisse se réaliser sans une volonté politique forte.

Pour cela, la France doit programmer, dès maintenant, une remontée conséquente des crédits budgétaires alloués à l'APD « réelle ». Ceci doit se traduire par l'adoption d'un calendrier budgétaire annuel contraignant planifiant cette remontée des crédits pour consacrer, d'ici 2015, 0,7% du RNB à l'APD « réelle ». Ce calendrier doit se traduire budgétairement par l'adoption d'une loi de programmation et d'orientation pour l'APD.

#### ❖ Une aide qui bénéficie peu à l'Afrique

En 2007, les dix premiers bénéficiaires de l'APD française étaient essentiellement des pays à revenu intermédiaire. Mayotte, futur département français, figure parmi les dix premiers pays bénéficiaires. Parmi ces pays, seuls trois, le Mali, le Sénégal et Madagascar sont des PMA.

(en millions euros)	2007	
	APD tot.	Type pays <sup>14</sup>
<b>Irak</b>	554,6	PRI-TI
<b>Cameroun</b>	435,5	PRI-TI
<b>Mayotte</b>	297,2	
<b>Maroc</b>	159,8	PRI-TI
<b>Mali</b>	156,3	PMA
<b>Algérie</b>	135,3	PRI-TI
<b>Sénégal</b>	129,1	PMA
<b>Viet Nam</b>	112,8	PFR
<b>Madagascar</b>	103,7	PMA
<b>Turquie</b>	98,1	PRI-TS

L'Irak se trouve en tête des pays récipiendaires de l'aide en 2007, du fait des allègements de dettes très importants qui lui ont été accordés (555 millions € en 2007). Toutefois, hors allègements de dettes, le classement des pays bénéficiaires de l'APD française est sensiblement différent. L'APD allouée à l'Irak s'élève à 5 millions d'euros en 2007.

<sup>14</sup> PMA : pays les moins avancés ; PFR : pays à faible revenu (dont font partie les PMA ; RNB / habitant < 935\$) ; PRI - TI : pays à revenu intermédiaire - tranche inférieure (RNB / habitant = de 936\$ à 3705\$) ; PRI - TS : pays à revenu intermédiaire - tranche supérieure (RNB / habitant = de 3706\$ à 11 455\$).

<i>(en millions d'euros)</i>	2007	
	APD totale en M€	APD hors allgts dettes
Mayotte	297,21	<b>297,21</b>
Maroc	159,81	<b>159,81</b>
Algérie	135,27	<b>135,27</b>
Sénégal	129,05	<b>127,50</b>
Cameroun	435,55	<b>121,64</b>
Viet Nam	112,83	<b>112,83</b>
Madagascar	103,71	<b>102,95</b>
Turquie	98,06	<b>98,06</b>
Chine	96,65	<b>96,65</b>
Tunisie	93,46	<b>93,46</b>

Hors allègements de dettes, Mayotte figure comme le premier pays bénéficiaire de l'aide française en 2007. On retrouve ensuite essentiellement des pays émergents (Chine) ou à revenu intermédiaire (Maroc, Algérie, Tunisie, Turquie). Seuls deux pays sont des PMA (Sénégal et Madagascar) et un seul est un PFR autre que PMA (Viet Nam). Les pays à revenu intermédiaire ont d'ailleurs reçu 43% de l'APD française sur la période 2006-2007, en hausse par rapport à la période 2005-2006. Inversement, la part de l'APD allouée aux PFR a diminué entre 2005 et 2007.

<i>(en % APD totale)</i>	2005-2006	2006-2007
PMA	26,9%	31%
Autres PFR	34,6%	26,4%
<b>Total PFR</b>	<b>61,5%</b>	<b>57,4%</b>
PRI-TI	29,6%	31%
PRI-TS	8,9%	11,7%
<b>Total PRI</b>	<b>38,5%</b>	<b>43%</b>

L'Afrique sub-saharienne est très peu présente parmi les principaux bénéficiaires de l'aide française. On constate de plus une baisse de l'APD allouée à l'Afrique sub-saharienne entre 2005 et 2007 -qui rassemble une grande partie des PMA- et, parallèlement, une hausse de l'APD allouée à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient -qui rassemble surtout des pays à revenu intermédiaire.

<i>(en % APD totale)</i>	2005-2006	2006-2007
Afrique sub-saharienne	57%	54,1%
Afrique du Nord et Moyen-Orient	19,9%	21,1%
Autres régions	22,80%	24,80%

❖ **Une hausse très largement illusoire de l'aide en 2009 :**

L'apparente augmentation de l'APD annoncée pour 2009 est en fait illusoire. Elle repose sur la comptabilisation d'allègements de dettes en forte augmentation, qui se maintiendraient à des niveaux élevés en 2010 et 2011. Elle s'appuie également sur le recours accru aux prêts octroyés par l'AFD à des conditions peu concessionnelles, qui représenteront une part de plus en plus importante de l'APD bilatérale de la France dans les années à venir. Compte tenu du maintien d'engagements multilatéraux à des niveaux très élevés, le financement de projets sur dons constitue in fine la variable d'ajustement de l'aide bilatérale dans un contexte budgétaire contraint. Ce sont pourtant ces financements qui, en soutenant des projets dans les secteurs sociaux, viennent en complément des actions menées par les institutions et fonds multilatéraux pour contribuer à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Hors allègements de dettes, les prévisions d'APD pour l'année 2009 indiquent une APD « réelle » qui serait en hausse de 6%.

<i>(montants en millions d'euros)</i>	<b>2 008</b>	<b>2 009</b>
<b>APD officielle</b>	<b>7 596</b>	<b>9 549</b>
APD officielle en % du RNB	0,39%	0,47%
<i>Variation de l'APD officielle</i>		26%
Perte sur allègements de dette (90%)	561	2 199
Coût imputé aux étudiants étrangers	894	894
Aide aux réfugiés dans le pays donneur	256	237
Aide allouée aux TOM	372	380
<b>Montant de l'APD artificielle</b>	<b>2 083</b>	<b>3 709</b>
<i>Variation de l'APD artificielle</i>		78%
<b>APD réelle</b>	<b>5 513</b>	<b>5 840</b>
<i>Variation de l'APD réelle</i>		6%
APD réelle en % du RNB	0,28%	0,29%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	72,6%	61%

Cette hausse repose sur deux évolutions : l'accroissement de l'aide multilatérale (+8%) et l'augmentation du volume des prêts octroyés par l'AFD (+98%). Cette hausse masque en réalité une chute de l'aide bilatérale en direction des pays les moins avancés, financée essentiellement sous forme de dons. **L'Afrique fait les frais des arbitrages politiques et du recul des engagements de la France en termes d'APD.**

❖ **Un recours accru aux prêts peu concessionnels en direction des pays à revenu intermédiaire ou émergents, au détriment des dons en Afrique sub-saharienne**

Afin de développer ses activités, dans un contexte où les ressources budgétaires sont contraintes, l'AFD a orienté ses activités sur le développement des prêts, notamment des prêts non souverains, à un coût moindre pour l'Etat. Ainsi, le volume des prêts comptabilisable en APD augmenterait de 98% entre 2008 et 2009, passant de 469 millions à 927 millions d'euros. Afin de réduire le coût de ces prêts pour l'Etat, qui apporte une bonification visant à abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD aux pays en développement, cette dernière cherche à en maximiser l'effet levier<sup>15</sup> : elle développe donc des prêts à des taux d'intérêt les plus proches possible des conditions du marché. Pour cela, ce sont les prêts à destination des pays émergents et à revenu intermédiaire qui seront développés le plus fortement, notamment en direction du secteur privé (prêts non souverains).

L'accroissement du volume des prêts sur la période 2009-2011 repose donc sur une double évolution : d'une part, un accroissement des prêts souverains en Afrique sub-saharienne et, d'autre part, un accroissement des prêts non souverains, principalement dans les pays émergents et à revenu intermédiaire.

<i>(en millions d'euros)</i>		2008	Moyenne annuelle 2009-2011	Variation
Afrique sub-saharienne	Prêts souverains	171	326	91%
	Prêts non souverains	380	514	35%
Pays étrangers	Prêts souverains	1083	1221	13%
	Prêts non souverains	674	1010	50%

Par rapport au niveau des engagements estimés pour 2008, la moyenne annuelle des prêts souverains en Afrique sub-saharienne projetée pour la période 2009-2011 augmenterait de 91%. Ces prêts s'adressent notamment aux pays à revenu intermédiaire en Afrique sub-saharienne. En 2006, seuls l'Afrique du Sud, le Kenya et le Ghana étaient éligibles aux prêts<sup>16</sup>. Les prêts non souverains, dont une part importante est destinée au secteur privé, mais aussi aux collectivités locales, dans les pays émergents ou à revenu intermédiaire, s'accroissent de 50% sur la période.

Le CAD est particulièrement critique quant au recours accru aux prêts peu concessionnels. Il fait remarquer que cette tendance va à l'inverse de celle des membres du CAD. Il constate que les prêts aux pays émergents constituent un moyen pour l'AFD « d'augmenter son volume d'activité et, dans une logique financière propre à tout établissement bancaire, de dégager des marges »<sup>17</sup>. Rappelant que les prêts sont ciblés pour financer les activités économiques, alors que le financement des services sociaux privilégie plutôt les dons, le CAD souligne que « l'objectif de lutte contre la pauvreté poursuivi dans les pays les plus pauvres de la ZSP est donc limité par les ressources sous forme de dons, alors que l'objectif de préservation des biens publics mondiaux poursuivi dans les pays émergents et à revenu intermédiaire peut recourir à l'instrument prêt, pour lequel les autorisations d'engagement sont très supérieures »<sup>18</sup>. Pourtant, comme le rappelle le CAD, **l'allocation géographique et sectorielle de l'aide doit être déterminée sur la base d'une vision stratégique et non pas sur la base d'opportunités d'instruments.**

Le développement des prêts aux pays émergents et à revenu intermédiaire repose sur une logique de coopération économique. En ce sens, ils n'ont aucune raison d'être comptabilisés dans l'APD française. En outre, lorsqu'interviendra le remboursement de ces prêts, ceci viendra en déduction de l'APD française. L'effort financier pour respecter les engagements pris lorsque ces remboursements interviendront devra donc être d'autant plus important.

<sup>15</sup> Le montant de prêt généré par un euro de subvention de l'Etat.

<sup>16</sup> CAD / OCDE, op. cit., p. 47.

<sup>17</sup> CAD / OCDE, op. cit. P. 47. Ces marges sont, depuis 2005, entièrement prélevées par l'Etat qui les restitue à l'AFD afin de compléter le financement des programmes sur dons ou la bonification des prêts. Elles s'élevaient, selon le CAD, à 248 millions d'euros en 2006.

<sup>18</sup> CAD / OCDE, op. cit. p. 48.

Une analyse de l'évolution de l'aide bilatérale, hors allègements de dettes et prêts octroyés par l'AFD, qui constituent les principaux volumes sur lesquels reposent l'augmentation de l'APD en 2009, montre une baisse de 4% des crédits alloués à l'aide bilatérale en 2009. Crédits auxquels il convient de retirer les dépenses artificielles hors annulations de dettes (écolage, « accueil » des réfugiés, TOM). **L'aide bilatérale de la France est en réalité en diminution de 7% en 2009.**

(en millions d'euros)	2 008	2 009	Var 09/08
<b>Aide bilatérale</b>	<b>4 451</b>	<b>6 491</b>	46%
Allègements de dettes	729	2 443	
Prêts AFD	469	927	
<b>Aide bilatérale hors allègements de dettes et prêts</b>	<b>3 253</b>	<b>3 121</b>	-4%
Aide artificielle (hors allègements de dettes)	1 522	1 511	
<b>Aide bilatérale hors aide artificielle et prêts AFD</b>	<b>1 731</b>	<b>1 610</b>	<b>-7%</b>

Le respect des engagements multilatéraux s'est fait au détriment de l'engagement bilatéral de la France, au lieu de s'accompagner d'une hausse simultanée des crédits alloués au financement sur dons de projets bilatéraux. Ceci se traduit notamment par une baisse des crédits du programme « Solidarité avec les pays en développement » de la mission APD, géré par le MAEE.

Faute de moyens suffisants dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, l'AFD a procédé au gel de 55 projets en cours d'instruction, ce qui représente **un montant total de 468 millions d'euros**. Il s'agit de projets qui devaient être engagés, pour la plupart, en 2009, **à hauteur 316 millions**, et certains d'ici la fin de l'année 2008, pour 152 millions d'euros. Ces projets concernent essentiellement l'Afrique, ainsi que le Laos et le Cambodge. En 2008, les projets suspendus en Afrique représentent 146 millions d'euros et 298 millions en 2009.

De plus, ces projets concernent pour une grande partie les secteurs liés à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, en particulier les secteurs sociaux, pourtant identifiés comme prioritaires par le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) en 2005.

Secteur	Montant en M€	En % du total
Education, formation professionnelle	117	25%
Eau et assainissement	82	18%
Appui au secteur urbain	77,5	17%
Santé	50	11%
Agriculture	41	9%
Autres	100,5	21%
<b>Total</b>	<b>468</b>	<b>100%</b>

**En 2009, la France se retire donc des secteurs sociaux sur le continent africain.** Ceci est inacceptable et en contradiction avec tous les discours officiels. En pleine crise financière et économique, l'abandon des projets bilatéraux portant sur les secteurs sociaux dans les pays les plus pauvres est injustifiable<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Le 3 novembre 2008, le Secrétaire d'Etat a reçu des représentants d'ONG françaises. A cette occasion, il a annoncé que, sur les 100 millions d'euros qu'il estimait nécessaires en crédits de paiement en 2009 pour permettre la mise en œuvre de ces projets, 40 millions d'euros supplémentaires seraient alloués, ce qui permettrait de sauver 10 projets.

❖ **L'instrumentalisation de l'APD à des fins de contrôle des flux migratoires :**

L'instauration d'un ministère l'Immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire (MIIDS) consacre l'intrication grandissante entre la coopération pour le développement des pays du Sud et la maîtrise des flux migratoires. Elle part du constat suivant : « à long terme, le développement des pays source d'immigration est la seule manière de maîtriser les flux migratoires »<sup>20</sup>. Une tendance qui commence à se faire lourdement sentir, à l'échelle française comme à l'échelle européenne.

Le Ministère de l'Immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire (MIIDS) répond à trois objectifs : l'inscription des questions migratoires au cœur des politiques de développement, l'organisation des migrations en concertation étroite avec les pays d'origine et l'appui aux efforts des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine.

Participant au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) au même niveau que le secrétaire d'Etat à la coopération et le ministre de l'économie et des finances, ce ministère entend donc peser de tout son poids sur les orientations de l'APD. A cette fin, il est également représenté au conseil d'administration de l'AFD. Il participe en outre à l'agence Campus France et au Conseil national de coopération décentralisée. La migration devient ainsi un thème récurrent des programmes d'aide au développement et elle est désormais systématiquement mentionnée dans les documents cadre de partenariat. Depuis 2008, le MIIDS dispose par ailleurs d'un programme au sein de la mission APD intitulé « Développement solidaire et migrations »<sup>21</sup>. Ce programme repose sur l'hypothèse que le lien entre migration et développement constitue l'un des enjeux majeurs du XXIème siècle. En outre, l'APD est mobilisée dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires négociés par le MIIDS avec les pays d'origine ou de transit des flux migratoires en direction de la France.

Le tout premier accord de ce type avait cependant été négocié par M. Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, en 2007. Tous comportent un volet sur la migration légale vers la France, un volet sur la lutte contre l'immigration illégale et la réadmission des personnes expulsées issues du pays ou ayant transité par ce pays pour venir en France, ainsi qu'un volet de « co-développement » ou « développement solidaire ».

**Le processus de négociation de ces accords est particulièrement opaque** : il est impossible d'accéder au contenu de ces accords avant qu'ils ne soient déposés au Parlement pour être ratifiés. Alors qu'ils comportent un volet « co-développement » ou « développement solidaire », le ministère des Affaires étrangères n'est pas associé aux négociations. En réalité, ces accords obéissent avant tout aux objectifs d'une politique de restriction de la migration vers la France, l'objectif principal étant, comme le souligne la Cimade<sup>22</sup>, de faciliter les expulsions et de lutter contre l'immigration illégale. En effet, pour répondre aux objectifs fixés au MIIDS en termes d'expulsion (26 000 personnes en 2008), la coopération des autorités des pays concernés est cruciale, notamment pour obtenir d'elles les laissez-passer permettant d'organiser le renvoi des personnes devant être expulsées<sup>23</sup>. Les clauses de l'accord portant sur la réadmission constituent donc l'enjeu principal du côté français, afin de garantir qu'un maximum de personnes arrêtées puisse être expulsé dans leur pays d'origine ou dans le pays par lequel elles ont transité.

Ces accords visent donc essentiellement à inciter les pays à s'engager dans la lutte contre l'immigration illégale et, plus largement, la gestion de l'immigration. Les possibilités de migration légale ainsi que l'APD négociées dans cet accord viennent en contrepartie d'une coopération renforcée sur la lutte contre l'immigration illégale. **Dans ce cadre, l'APD constitue finalement une monnaie d'échange dans les négociations de ces accords.**

<sup>20</sup> Brice Hortefeux, discours prononcé lors des Journées de la Coopération 2008.

<sup>21</sup> Intitulé « Codéveloppement » dans le PLF 2008, il a été rebaptisé « Développement solidaire et migrations » dans le PLF 2009.

<sup>22</sup> Cf. [www.cimade.org](http://www.cimade.org)

<sup>23</sup> A ce sujet, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration note dans son rapport au Parlement de 2007 que le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais « utiles » (c'est-à-dire pendant la période de rétention) a régressé en 2006 pour atteindre 42,09%. Cette baisse se poursuit au premier trimestre 2007, avec un taux de 35,84% de laissez-passer accordés. On mesure l'importance de s'assurer que le pays concerné réadmette ses ressortissants et, qui plus est, de tous ceux qui n'ont fait que transiter par son territoire.

Avec la négociation de tels accords, la politique de coopération au développement est détournée de ses objectifs pour répondre à ceux de la politique migratoire répressive de la France, en contradiction avec les objectifs de développement. On assiste ici à une mise en cohérence inversée des politiques françaises : alors que le MIIIDS participe à toutes les instances de coordination de l'aide française, le MAEE est exclu des instances de coordination de la politique migratoire et des négociations des accords concertés de gestion des flux migratoires, malgré leur impact sur les pays en développement. **L'APD française est instrumentalisée pour répondre aux objectifs de la politique migratoire répressive.** Cette approche est de plus promue par la France à l'échelle européenne<sup>24</sup>.

Contact :  
Coordination SUD  
Katia HERRGOTT - 01 44 72 80 82 - [herrgott@coordinationsud.org](mailto:herrgott@coordinationsud.org)

---

<sup>24</sup> Avec l'adoption, en octobre 2008, du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, l'Union européenne s'engage à imbriquer encore plus fortement migrations et développement et à orienter son APD en fonction des objectifs de gestion des flux migratoires. Ce Pacte, promu par la France, vise à permettre à l'UE de mieux contrôler les flux migratoires à destination des Etats membres. Pour cela, il comporte cinq volets dont un portant sur **la construction d'un partenariat avec les pays d'origine et de transit en faveur du développement**. Ce volet encourage les Etats membres de l'UE à réorienter leur aide au profit des pays d'origine et de transit des migrants. La qualité du dialogue sur l'immigration deviendrait un critère important des relations avec les pays en développement. Ce Pacte encourage également l'UE à négocier des accords avec ces pays comprenant à la fois l'immigration légale, l'immigration illégale et un volet développement, à l'image des accords de gestion concertée négociés au niveau français.