



**STRATEGIE PRETS-DONS DE LA FRANCE EN MATIERE  
D'APD : QUELLE COHERENCE AVEC SES OBJECTIFS DE  
SOLIDARITE INTERNATIONALE ?**

---

**Olivier Blamangin  
Novembre 2022**



Une majorité de pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, y compris parmi les bailleurs de fonds les plus importants, a fait le choix d'une aide publique au développement (APD) distribuée exclusivement sous forme de dons. L'aide française se distingue au contraire par une proportion importante de prêts, qui représentaient en 2019-2021 un peu plus de 28 % de « l'équivalent-don » total de son APD bilatérale. La proportion de prêts est plus importante encore, qui monte à presque 50 % de l'APD bilatérale en 2018-2020, si l'on raisonne en décaissements bruts. La France se positionne ainsi en troisième position des pays du CAD de l'OCDE qui accordent une large partie de leur aide bilatérale sous forme de prêts, derrière le Japon et la Corée du Sud, mais loin devant la plupart des autres contributeurs importants.

Cette « préférence » française pour les prêts est très ancienne, défendue en particulier par l'Agence française de développement (AFD), une banque de développement dont le modèle économique et l'autonomie reposent principalement sur l'octroi de crédits. Le recours important aux prêts plutôt qu'aux dons présente par ailleurs l'avantage de mobiliser des sommes importantes à moindre coût, et donc d'apporter une réponse aux besoins financiers considérables des pays en développement dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.

La hausse de l'aide publique au développement française de ces dernières années a ainsi été portée par l'augmentation des prêts, qui augmentent plus vite que les subventions (+ 60 % en valeur réelle entre 2015 et 2019 contre + 31 % pour les dons) et atteignent des niveaux historiques, à la fois en volumes décaissés et en proportion de l'APD bilatérale. La croissance très importante de ces crédits sur la seconde moitié des années 2010 résulte en particulier de l'augmentation de la part des prêts « non souverains » (prêts aux établissements publics, aux collectivités territoriales, etc.), avec la volonté de diversifier les emprunteurs pour réduire le « risque de contrepartie ». Plus récemment, la croissance des crédits a également été portée par l'augmentation de la part des prêts souverains (prêts aux États) dit « à bonification indirecte », c'est-à-dire des prêts à concessionnalité plus faible que ceux à « bonification directe » et dont le coût budgétaire est moindre. Ces derniers représentent jusqu'aux deux tiers de l'activité souveraine de l'AFD en 2021.

Une inflexion semble cependant se dessiner sur la période la plus récente (2021-2022), qui devra être confirmée, avec une augmentation significative des crédits budgétaires qui concourent à l'aide sous forme de subventions. L'augmentation des taux d'intérêt des banques centrales qui s'amorce depuis quelques mois devrait également renchérir le coût de refinancement de l'AFD – celle-ci emprunte sur le marché obligataire en bénéficiant d'une très bonne notation pour prêter à des pays ou à des entités qui n'ont pas accès au crédit à des conditions aussi favorables – et donc augmenter, pour l'État, le coût budgétaire des bonifications de prêts – la différence entre le taux d'intérêt pratiqué par l'AFD et le taux du marché est pris en charge par le budget de l'État. Par ailleurs, la réforme de la méthode de comptabilisation de l'aide publique par le CAD de l'OCDE et l'enregistrement de l'APD en « équivalent-don » plutôt qu'en « versements nets » pourrait inciter, à court terme, les pouvoirs publics à recourir davantage aux dons puisque « l'effet levier » des prêts s'en trouve considérablement réduit. Quoi qu'il en soit, la France devrait, sans difficulté, remplir l'objectif fixé par la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (août 2021) d'une part de dons représentant « au moins 70 % du montant de l'aide publique française au développement, hors

allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, en moyenne sur la période 2022-2025 ». Cet objectif, calculé sur l'ensemble de l'aide publique, y compris sur l'aide publique multilatérale, était atteint avant même l'adoption de la loi.

Ces évolutions importantes dans l'histoire récente de l'APD française, comme les écarts entre pays de l'OCDE, montrent que la part des prêts et des dons dans l'aide publique résulte de choix politiques nationaux, et que ceux-ci sont susceptibles de changer avec le temps. Ce recours à l'un ou à l'autre instrument financier résulte d'une « préférence » française très ancienne pour les prêts, de principes généraux d'engagement qui jalonnent les lois et documents d'orientation de la politique d'aide au développement et de contraintes prudentielles, qui s'imposent aux établissements de crédit et donc à l'Agence française de développement. Se dessine ainsi un cadre d'intervention très favorable aux prêts et très souple dans sa mise en œuvre, avec des limites d'engagement qui évoluent au gré de la réglementation bancaire et de l'évolution des fonds propres de l'AFD. Il peut se résumer de la façon suivante :

- en principe, pas de prêts souverains aux pays considérés comme à risque élevé ou modéré de surendettement, mais des possibilités de dérogation au cas par cas, en particulier pour des prêts non souverains et dans les pays en risque modéré de surendettement ;
- une concentration des dons sur les 19 « pays prioritaires » de l'aide publique française, tout en conservant la possibilité de mobiliser des instruments de prêts concessionnels lorsque ces pays sont en mesure de recourir à l'endettement ;
- dans les autres pays africains et au Proche-Orient, le recours prioritaire aux prêts concessionnels, avec la possibilité de mobiliser ponctuellement des ressources en subventions, notamment via les dons délégués par l'Union européenne ou d'autres bailleurs ;
- en Amérique latine, en Asie, et plus généralement dans les « grands émergents », une intervention de l'AFD sous forme de prêts, sans mobilisation de crédits budgétaires pour la bonification des emprunts ;
- une absence de règles formalisées sur l'utilisation sectorielle des prêts et des dons même si, en pratique, les secteurs sociaux sont préférentiellement financés par subventions ou par prêts souverains concessionnels. Les prêts souverains concessionnels sont considérés comme des outils adaptés au financement des secteurs sociaux, notamment pour des secteurs très capitalistiques comme ceux de l'eau et de l'assainissement ;
- des niveaux de bonification des prêts discutés au cas par cas, en fonction des revenus du pays et de la nature du projet.

Ce cadre d'intervention donne une grande autonomie d'arbitrage aux services de l'AFD pour décider de l'instrument utilisé – prêt ou don – et du niveau de concessionnalité des crédits octroyés. Le choix du mode de financement d'un projet résulte ainsi d'un processus itératif continu, qui court tout au long de l'instruction du projet. Il dépend notamment du cadre d'autorisation des tutelles de l'Agence et du cadre prudentiel de maîtrise du risque, du volume des financements disponibles – naturellement plus contraint pour les subventions que pour les prêts –, des attentes et des demandes des bénéficiaires en terme d'outils de financement, de l'analyse de la « rentabilité financière » du projet, de la « programmation pays » dans son ensemble, et de ce qui peut être financé par prêts ou par dons au sein de cette programmation. C'est ce même processus itératif qui déterminera *in fine* la

bonification du prêt, selon la grille tarifaire de l'AFD, sans qu'il existe de grilles tarifaires prédéterminées par pays, par secteur ou par type de projet.

Cette grande flexibilité dans le cadre d'emploi de l'instrument de crédit a pour première conséquence un contournement régulier de la « doctrine Lagarde », qui interdit en principe d'accorder des prêts souverains aux pays en risque de surendettement. Ces dernières années, des prêts souverains et non souverains d'APD ont ainsi été accordés, parfois pour des montants significatifs, alors que les bénéficiaires étaient considérés par le FMI et la Banque mondiale comme à risque modéré ou élevé de surendettement (Cameroun, Kenya, Ghana, Mali ou Sénégal notamment).

Le recours à l'instrument de crédit a naturellement des incidences sur la distribution géographique et la ventilation sectorielle de l'APD française, ou sur la taille des projets financés – les projets financés par prêts mobilisent, en moyenne, des montants treize fois plus élevés que les projets financés par dons. De fait, les prêts hexagonaux d'aide publique sont concentrés, pour presque 75 % (en équivalent-don, 2018-2020), sur les pays à revenu intermédiaire tandis que les subventions s'orientent davantage – mais pas exclusivement – vers les pays les plus pauvres. Les principaux bénéficiaires de l'APD française (Inde, Maroc, Cameroun, Indonésie, Colombie, Turquie, etc.) sont aussi des pays pour lesquels la plus grande part de l'aide est accordée sous forme de prêts, à l'exception de la Côte d'Ivoire qui bénéficie de flux très importants de dons via les contrats de désendettement et de développement (C2D). Aucun de ces principaux bénéficiaires, qui disposent à la fois d'une capacité d'endettement importante et d'une capacité d'absorption de gros projets financés à crédit, n'appartient à la liste officielle des dix-neuf pays prioritaires de l'aide française, à l'exception du Sénégal (8<sup>e</sup> position) et du Burkina Faso (20<sup>e</sup> position). Si ces pays prioritaires sont mieux positionnés dans le classement des bénéficiaires de dons d'APD hexagonale, l'objectif d'y concentrer au moins la moitié des subventions est loin d'être atteint puisqu'ils reçoivent en moyenne seulement 30 % du total des dons versés ces cinq dernières années.

Comme pour les pays qui mobilisent largement leur aide publique sous forme de prêts (Japon, Corée du Sud, Allemagne), une part très importante de l'aide publique française finance le secteur très capitalistique des infrastructures, en particulier dans le transport et l'énergie, au détriment de l'aide affectée aux secteurs sociaux. La France est ainsi parmi les pays membres du CAD de l'OCDE qui investissent le moins dans les secteurs sociaux, en avant-dernière position devant le Japon en décaissements. Les secteurs sociaux de base, c'est-à-dire l'éducation, la santé, les politiques de santé reproductive, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et la protection sociale, ne reçoivent en moyenne que 23,4 % des décaissements d'APD française des années 2018-2020.

On note un recours croissant aux prêts pour le financement des secteurs sociaux, notamment dans l'éducation secondaire ou la gouvernance, et pour l'ensemble des pays, y compris les pays les moins avancés (PMA). Les biais sectoriels et géographiques se cumulent ici et ce sont finalement les pays à revenu intermédiaire (Maroc, Colombie, Indonésie, Tunisie, Jordanie, etc.) qui sont les principaux bénéficiaires de l'APD française aux secteurs sociaux en général. La quasi-totalité des pays du haut de classement n'appartiennent pas à la liste des pays prioritaires de l'aide française, sauf encore une fois le Sénégal et le Burkina Faso. Malgré cette augmentation des financements par prêts, les secteurs sociaux de base (santé, éducation, protection sociale) restent majoritairement financés par des dons, à l'exception notable du secteur de l'eau et de l'assainissement, où les prêts représentaient 87 % des décaissements bruts sur 2018-2020. Les pays prioritaires de l'aide française sont un peu mieux représentés dans le classement des financements hexagonaux à ces secteurs sociaux de base, en particulier pour les secteurs de l'éducation et de la santé. Et puisque les projets et programmes des secteurs sociaux sont ceux pour lesquels une part importante des financements a pour objectif de réduire les inégalités homme-femme, ce sont les financements mobilisés sous forme de subventions qui contribuent le plus à l'égalité des sexes.

La France se situe par ailleurs à l'avant dernière place des prêteurs bilatéraux du CAD de l'OCDE pour la concessionnalité de ses prêts d'APD (élément-don moyen de 42 % sur la période 2015-2016), devant l'Allemagne – mais celle-ci accorde des crédits presque exclusivement aux pays à revenu intermédiaire –, loin derrière les deux principaux pourvoyeurs d'APD sous forme de prêts que sont le Japon (élément-don moyen de 69 %) et la Corée du Sud (élément don de 80 %). Cette plus faible concessionnalité des prêts français d'APD concerne toutes les catégories de pays et l'ensemble des secteurs d'affectation de l'aide.

Un focus sur les politiques d'aide à l'accès à l'eau et à l'assainissement montre que ce secteur social de base est celui qui a connu, avec les politiques en matière de population, de santé et de fertilité, la plus forte croissance de ses moyens au sein de l'aide publique française sur les deux dernières décennies. Il est également celui qui mobilise le plus les instruments de crédits, souverains et non souverains, pour financer ses projets, souvent très capitalistiques. La croissance de ce secteur au sein de l'aide française a été presque exclusivement portée par l'augmentation du volume des prêts, qui ont quintuplé entre 2008 et 2020, alors que les subventions restaient quasiment stables. Sur la période la plus récente, on note un recul très important des prêts souverains – les nouveaux engagements sont presque divisés par deux par rapport à 2016-2017 – pour partie compensé par une croissance très rapide des prêts non souverains. Les pays les moins avancés ont été les principaux bénéficiaires de la hausse des financements à ce secteur sur la dernière décennie, mais la part prépondérante de prêts induit une distribution géographique toujours très favorable aux pays à revenu intermédiaire, qui reçoivent encore 60 % des décaissements d'aide consacrés à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Cette augmentation des financements à destination des PMA-PFR et de l'Afrique subsaharienne résulte exclusivement de l'augmentation du volume des prêts, tandis que les dons à ces pays connaissent une légère érosion en termes réels sur la dernière décennie.

Une fois encore, le mode de financement a une conséquence directe en terme d'efficacité de l'aide : les pays dans lesquels la plus grande proportion de la population n'a pas accès à l'eau potable ou à l'assainissement sont aussi, pour la plupart, des pays en grande fragilité d'endettement. Accorder l'essentiel de son aide à ce secteur sous forme de prêts ne permet pas à la France de cibler prioritairement ces pays où les besoins sont les plus importants. Au sein des principaux bénéficiaires de l'aide française en matière d'accès à l'assainissement, un seul, l'Ouganda, appartient à la liste des quinze pays où les besoins en ce domaine sont les plus prégnants et aucun n'appartient à la liste des quinze pays dont la proportion de la population sans accès à l'eau potable est la plus importante.

Par ailleurs, l'aide française au secteur de l'eau et de l'assainissement est toujours extrêmement concentrée sur les dispositifs « à grande échelle », qui reçoivent en moyenne les trois quarts des décaissements sur 2018-2020 et dans une moindre mesure sur les programmes globaux de renforcement des politiques et de gestion administrative du secteur. Les dispositifs de base, qui permettent généralement de cibler les populations les plus pauvres, perçoivent seulement 11,2 % des financements, en très légère augmentation sur la dernière décennie. Ces dispositifs de base, et en particulier ceux qui concernent l'assainissement, sont majoritairement financés par des dons (à 55 % pour l'ensemble, 63 % pour d'assainissement), à l'inverse des dispositifs à grande échelle, financés à plus de 90 % par des prêts, comme les programmes d'appui à la gouvernance du secteur.

Cette étude montre donc que la politique de prêts qui caractérise l'APD française permet de mobiliser des montants d'aide importants, à moindre coût budgétaire, en réponse aux besoins considérables de financement des pays à revenu intermédiaire, notamment dans le secteur des infrastructures nécessaires à la transition énergétique. Pour autant, une politique très favorable aux prêts induit, de fait, des choix géographiques et sectoriels au détriment des pays les plus pauvres et des secteurs où la rentabilité économique immédiate est la plus faible. **La mobilisation d'une part importante de l'aide sous forme de crédits ne permet pas de répondre aux objectifs d'une APD concentrée sur les secteurs sociaux de base, sur les pays les plus pauvres et, au sein de ces derniers, sur les pays considérés comme prioritaires par les pouvoirs publics français.** La trajectoire d'augmentation de l'aide publique au développement et la réaffirmation des cibles de 0,55 % puis de 0,7 % du RNB consacré à l'APD offrent l'opportunité d'accroître sensiblement le volume des dons, sans nécessairement réduire celui des prêts. **Cette augmentation de la part des dons est d'autant plus nécessaire qu'une nouvelle crise de la dette des pays pauvres menace et impose une politique de prêts à la fois plus restrictive et plus concessionnelle.**

Les recommandations portées par les associations de Coordination SUD pourraient ainsi s'articuler autour des cinq demandes suivantes :

- **Augmenter les dons pour mettre les services sociaux de base au cœur des politiques et stratégies de développement de l'aide française.**
- **Augmenter les dons pour orienter davantage l'APD française vers les pays les plus pauvres et vers l'Afrique subsaharienne.**
- **Pour prévenir les crises de surendettement, financer exclusivement sur subventions les projets et programmes dans les pays en risque modéré ou élevé de surendettement.**
- **Augmenter la concessionnalité des nouveaux prêts d'APD pour s'aligner sur les pratiques des principaux partenaires de la France.**
- **Poursuivre la réforme de la comptabilisation de l'aide publique au sein du CAD de l'OCDE pour mieux rendre compte de l'effort des bailleurs de fonds.**



# Sommaire

<b>Résumé</b>	<b>1</b>
<b>Sommaire</b>	<b>7</b>
<b>Méthode et contraintes de l'étude</b>	<b>9</b>
<b>I. Dispositif institutionnel et doctrine de la stratégie prêt-don française</b>	<b>11</b>
<b>1. Le dispositif institutionnel et comptable de l'aide publique française</b>	<b>11</b>
Dons et prêts de l'aide publique multilatérale	12
1.a. Les principaux instruments financiers de l'aide bilatérale	13
La « grille tarifaire » de l'AFD	14
Coût budgétaire et élément don : « l'effort » du prêteur	17
1.b. La comptabilisation des prêts et des dons en APD et les conséquences de la réforme de 2014 pour l'APD française	18
1.c. Comptabilisation en APD et en coût budgétaire des prêts et des dons	22
<b>2. Les fondements d'une « doctrine » prêts-dons française</b>	<b>24</b>
2.a. La longue tradition de la « préférence » française pour les prêts	24
Prêts versus dons dans le débat académique	25
2.b. La banque de développement, un modèle économique qui repose sur le prêt	27
2.c. Le cadre d'intervention régissant le recours aux prêts ou aux subventions	28
2.d. Règles prudentielles : des niveaux d'exposition en fonction des fonds propres	32
2.e. L'arbitrage prêts-dons en pratique	34
<b>II. Instruments financiers de l'APD française : états des lieux et évolutions récentes</b>	<b>37</b>
<b>1. La part des prêts dans l'APD, une singularité française</b>	<b>37</b>
<b>2. Prêts et dons, une aide publique en croissance</b>	<b>39</b>
2.a. Augmentation des crédits budgétaires et augmentation de l'activité de l'AFD	39
2.b. Une augmentation de l'APD portée par les prêts	43
2.c. Une croissance des prêts soutenue par les prêts non souverains et par les prêts souverains sans bonification directe	45
<b>3. L'effet levier des prêts d'APD française</b>	<b>47</b>
<b>4. Affectation géographique des prêts et des dons : la concentration de l'aide française sur les pays à revenu intermédiaire</b>	<b>48</b>
4.a. Concentration des dons sur un faible nombre de pays, mais pas nécessairement sur les pays prioritaires de l'aide française	48
4.b. Concentration des prêts sur les pays à revenu intermédiaire	50
<b>5. La concessionnalité des prêts d'APD française</b>	<b>53</b>
<b>6. Prêts d'APD hexagonaux, solvabilité des emprunteurs et crise de la dette des pays les plus pauvres</b>	<b>54</b>

<b>III. Stratégie prêts-dons : les secteurs sociaux à la peine</b>	<b>59</b>
1. Secteurs sociaux : positionnement français au sein du CAD de l'OCDE	60
2. Un recours croissant aux prêts dans les secteurs sociaux	62
Une faible mobilisation des financements pour les secteurs sociaux qui induit une APD genre peu ambitieuse	66
3. Le prêt, outil de financement des projets les plus importants	68
4. Distribution géographique de l'aide aux secteurs sociaux	71
5. Ventilation sectorielle de la concessionnalité des prêts	75
<b>IV. Stratégie prêts-dons française dans le secteur de l'eau et de l'assainissement</b>	<b>77</b>
1. Une croissance du secteur eau et assainissement portée par les prêts	77
2. Un volume de prêts qui induit une concentration sur les pays à revenu intermédiaire	80
3. Une aide qui ne cible pas les pays où les besoins sont les plus prégnants	82
4. Des instruments financiers qui privilégient les dispositifs à grande échelle	84
<b>Conclusion</b>	<b>89</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>91</b>
<b>Entretiens réalisés</b>	<b>95</b>

# Méthode et contraintes de l'étude

Ce rapport a été rédigé à partir d'une étude quantitative et qualitative, par l'analyse de bases de données financières, d'une étude documentaire et d'entretiens semi-directifs avec des acteurs clés identifiés en concertation avec les membres du Comité de pilotage.

Sauf indications contraires, les données de l'aide publique au développement et des décaissements sous forme de prêts et de dons sont extraites des bases statistiques de l'OCDE (<https://stats.oecd.org/>), notamment à partir du système de notification de pays créanciers (SNPC) pour les ventilations sectorielles, par type d'aide ou pour les distributions géographiques. Ces séries statistiques sont généralement proposées en dollars des États-Unis (courants ou constants).

Nous avons privilégié une présentation des données en décaissements bruts – qui correspondent aux transferts financiers réels en direction des bénéficiaires – puisque les montants en équivalents-dons ne sont disponibles que pour les années 2018-2021 pour les principaux flux, et pour les seules années 2018 et 2019 pour les ventilations sectorielles. L'impact de la nouvelle comptabilisation du CAD en équivalent-don est cependant très significatif pour une analyse comparée des prêts et des dons, qui nous a incité, lorsque cela était pertinent, à proposer des comparaisons, nécessairement sans grande profondeur historique, entre montants en décaissements bruts et montants en équivalent-don.

Nous avons utilisé la classification officielle du CAD de l'OCDE (code CAD 5 de premier niveau et, ponctuellement, code-objet SNPC de second niveau - <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/codes-objetclassificationsectorielle.htm>) pour l'analyse de la ventilation sectorielle de l'aide.

Lorsqu'il était nécessaire d'analyser les montants moyens par projet, ou pour une approche plus qualitative de la stratégie prêt-don dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, nous avons eu recours à des extractions de la base de données en ligne des projets de l'Agence française de développement (AFD) (<https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd>). Les montants sont alors présentés en engagements – les décaissements réels peuvent s'étaler sur plusieurs années – et, par conséquent, en euros courants.

Les *Documents de référence* et les *Documents d'enregistrement universel* de l'AFD sur la dernière décennie ont permis de reconstituer les principales séries statistiques sur l'évolution des engagements et des encours de l'Agence, tandis que les *Rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement* (PLR) et les *Projets annuels de performance annexés au projets de loi de finances* (PLF) ont permis de reconstituer les séries des principaux programmes budgétaires qui concourent à l'aide publique française. Le focus sur le secteur de l'accès à l'eau et à l'assainissement, prévu par les termes de référence de l'étude, s'appuie notamment sur les *Bilans d'activité eau & assainissement* de l'AFD, qui ont permis de reconstituer les séries de l'aide en ce domaine par instruments financiers et de mesurer l'effort financier de l'État français.

Les éventuelles conversions euros-dollars ont été réalisées sur la base des tableaux de change de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (<https://api.worldbank.org/v2/fr/indicator/PA.NUS.FCRF?downloadformat=excel>). Pour les séries hexagonales en euros, la conversion en valeur constante a été réalisée à partir des tables d'inflation de l'Insee (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010605954>).

Cette approche qualitative a été complétée par une revue de littérature académique, par une revue documentaire de rapports institutionnels (notamment rapports parlementaires, rapports de la Cour des Comptes et productions de l'AFD) et de littérature grise, ainsi que par des entretiens avec une douzaine de personnes, décideurs politiques, acteurs associatifs, chercheurs ou praticiens (cf. liste en annexe). Les entretiens ont été menés en visioconférence ou en face à face, sur la base d'une trame de questionnement semi directive.

Quelques difficultés méthodologiques sont à souligner. Les informations financières des bases de l'OCDE sont issues des déclarations des gouvernements donateurs au CAD de l'OCDE, qui dépendent donc de la sincérité des informations transmises. À cette limite près, elles constituent la source de données la plus complète et la plus fiable à notre disposition pour analyser les évolutions de moyenne ou longue durée ou pour comparer les pays entre eux. Elles sont cependant actualisées avec un décalage d'un an, et donc jusqu'en 2020 pour cette étude (2019 pour certaines ventilations en équivalent-don), ce qui ne permet pas d'intégrer à l'analyse les évolutions les plus récentes – seuls les principaux agrégats provisoires sont disponibles en avril pour l'année n-1, donc pour 2021.

Par ailleurs, les montants d'aide publique par instrument, par secteur ou par géographie peuvent connaître, d'une année sur l'autre, des variations très importantes pour un même bailleur, qui peuvent résulter de contraintes très conjoncturelles. Nous avons donc généralement privilégié la présentation des données géographiques ou sectorielles en moyennes sur trois ans, qui nous semble être le pas de temps le plus adapté pour lisser les fluctuations annuelles sans masquer les tendances de fonds. On soulignera également que les données financières rendent compte des décaissements annuels alors que les agences d'aide travaillent généralement en engagements pluriannuels, qui reflètent davantage les orientations du bailleur et peuvent se traduire – ou pas – en décaissements plusieurs années plus tard. Enfin, les données les plus désagrégées portent parfois sur de très faibles montants, qui peuvent varier significativement sous l'influence d'un nombre réduit de projets qui se concrétisent de façon concomitante. On invitera donc le lecteur à la prudence dans l'interprétation des données dès que les montants sont réduits à quelques millions de dollars ou d'euros, ce qui peut correspondre au décaissement d'un seul projet ou programme ponctuel.

Les principales limites à l'utilisation de ces bases de données résident dans des attributions géographiques ou sectorielles incomplètes, avec des lignes « non-ventilées » toujours importantes, et dans la difficulté à classer précisément certains engagements, ce qui a pour effet de « gonfler » les lignes les plus générales (comme « 111 : éducation, niveau non spécifié » ou « 121 : santé en général ») au détriment des lignes plus spécifiques (« 112 : éducation de base », « 113 : éducation secondaire », etc.), pour lesquelles les moyens réellement engagés peuvent être minorés. Il est par exemple difficile d'évaluer les efforts d'un bailleur en matière d'accès à l'eau potable d'un côté, et en matière d'assainissement de l'autre, quand les décaissements correspondants sont répartis en trois lignes distinctes : « accès à l'eau potable », « assainissement » mais aussi « accès à l'eau et à l'assainissement ».

Enfin, la base de données en ligne des projets de l'AFD n'est pas alimentée de façon homogène depuis sa création. Si la presque totalité des projets sont renseignés depuis 2017-2018, elle est très incomplète pour la première moitié des années 2010. Avec plus de 1 700 entrées, elle permet des analyses statistiques pertinentes mais intemporelles, pour l'ensemble de la période, sans que la mise en évidence d'évolutions chronologiques soit aujourd'hui réellement possible.

# I. Dispositif institutionnel et doctrine de la stratégie prêt-don française

## 1. Le dispositif institutionnel et comptable de l'aide publique française

La structure budgétaire de l'APD française est complexe. En 2021, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, elle comportait 26 programmes budgétaires distincts, gérés par une dizaine de ministères, auxquels s'ajoutent des crédits extrabudgétaires<sup>1</sup>. Une part substantielle de l'APD française est donc gérée dans le cadre de missions dont l'objectif principal n'est pas le développement<sup>2</sup>. La plupart des financements de ces missions sont comptabilisés en dons, parfois pour des sommes importantes, comme les coûts d'écolage (prise en charge des bourses et frais d'étude des étudiants étrangers en France) du budget du ministère de l'éducation nationale (cf. infra, II.2.b).

L'ensemble de ces programmes ou missions, comme les multiples opérateurs et ministères qui contribuent à leur mise en œuvre, ne seront pas examinés de façon détaillée dans ce rapport. **On s'intéressera principalement à l'aide publique bilatérale hexagonale** (voir encadré « Prêts et dons de l'aide multilatérale), soit en moyenne un peu plus de 60 % de l'APD française des trois dernières années. L'analyse s'appuiera en premier lieu sur les données des bases statistiques du Comité d'aide publique au développement (CAD) de l'OCDE, qui permettent des comparaisons internationales et la production de séries statistiques de longue durée par instruments (prêts, dons, annulations de dette, etc.), par secteurs d'intervention ou par bénéficiaires<sup>3</sup>. La qualité des informations dépend alors naturellement de l'exhaustivité des déclarations du bailleur, notamment de la proportion de l'aide qui est effectivement ventilée par secteur ou par pays bénéficiaire.

Pour une approche plus qualitative, on s'intéressera principalement aux instruments financiers directement mis en œuvre par le groupe Agence française de développement (AFD), qui est de loin le principal opérateur de l'État en matière d'aide publique au développement, aussi bien pour les subventions que pour les prêts. Et pour une approche en coûts budgétaires, différente de l'approche APD (cf. ci-dessous I.1.c), on s'intéressera plus particulièrement au programme 209 (« Solidarité à l'égard des pays en développement »), géré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), et au programme 110 (« Aide économique et financière au développement »), géré par le ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI), qui représentent aujourd'hui environ la moitié de l'APD française. Ces deux programmes comportent un volet multilatéral (Fonds européen de développement et fonds programme des Nations Unies pour le premier, Banque mondiale et banques régionales de développement pour le second) mais apportent surtout l'essentiel des ressources budgétaires qui permettent à l'AFD d'accorder des subventions ou des prêts bonifiés, à des conditions plus avantageuses que les taux du marché.

<sup>1</sup> Politique française en faveur du développement, Document de politique transversale, PLF pour 2022 - <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/14365>.

<sup>2</sup> OCDE, *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, Éditions OCDE, Paris, 2018 - <https://doi.org/10.1787/9789264302716-fr>.

<sup>3</sup> Voir en particulier : <https://stats.oecd.org/>.

## Dons et prêts de l'aide publique multilatérale

Comme pour son volet bilatéral, l'aide publique française aux institutions multilatérales, qui représente chaque année un peu moins de 40 % des versements nets d'APD totale, est attribuée sous forme de prêts ou de subventions. Elle n'obéit cependant pas aux mêmes logiques que l'aide bilatérale dans le choix des instruments financiers. Chaque organisation internationale a en effet son mode propre de financement, qui « s'impose » à l'ensemble des bailleurs.

Par exemple, le Fonds européen de développement, qui reçoit la plus grande part des financements multilatéraux de la France, est exclusivement financé par des subventions des États membres, tandis que l'Association internationale de développement (AID), filiale de la banque mondiale spécialisée dans l'aide aux pays les plus pauvres, reçoit à la fois par des dons et des prêts, comme certaines banques régionales de développement. Les organisations bénéficiaires pour lesquelles l'instrument de financement mobilisé résulte d'un véritable choix hexagonal sont peu nombreuses. Pour le Fonds vert pour le Climat (FVC), la France et le Canada sont d'ailleurs les seuls contributeurs ayant inclus une proportion de prêt dans leur allocation. « Cette stratégie a [cependant] de nombreux détracteurs, pour qui la capacité du FVC à prendre des risques sera affectée par des contributions sous formes de prêts, de même que ses capacités d'investissement dans les pays les plus vulnérables, où l'outil prêt atteint rapidement ses limites. »<sup>4</sup>

Par ailleurs, les décaissements multilatéraux résultent généralement d'engagements pluriannuels qui stabilisent la contribution hexagonale sur le temps d'un cycle de financement, souvent triennal. Ils peuvent connaître des variations importantes à l'issue de cette période, au moment de la reconstitution des fonds de l'institution. C'est ainsi que l'engagement pris par la France en octobre 2019 de doubler sa contribution au FVC en la portant à 1,5 milliard d'euros aura des implications budgétaires sur l'ensemble de la période 2019-2023, jusqu'à la prochaine de reconstitution des ressources du Fonds.

Les dons représentent, en moyenne sur la période 2019-2021 et en « équivalent don », 16,7 % de l'APD française totale, bilatérale et multilatérale. La part des subventions est nettement plus importante au sein du volet multilatéral (97 % du total) que du volet bilatéral de l'aide (75 %). Le volume des prêts multilatéraux varie cependant de façon très importante d'une année sur l'autre, pour les raisons évoquées ci-dessus : il s'élevait par exemple à 683,5 millions de dollars en 2018 (12,5 % du total de l'APD multilatérale en équivalent don), notamment par l'octroi d'un prêt important à l'Association internationale de développement (AID, groupe Banque mondiale) dans le cadre de la 18<sup>e</sup> reconstitution de ses financements, mais ne représentait plus que 77,5 millions de dollars l'année suivante (1,6 % de l'APD multilatérale).

Cette part prépondérante des subventions au sein de l'aide multilatérale résulte donc d'une concentration de l'APD sur un nombre limité d'institutions, principalement financées par des subventions, et dont le poids relatif n'a que peu évolué sur la dernière décennie. L'union européenne reçoit ainsi chaque année un peu plus de la moitié des versements nets multilatéraux français (54,2 % en moyenne 2016-2020), suivie de l'AID (12,9%), du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le Paludisme (FMSTP) et des banques régionales de développement (7,8 %). Paris a ainsi décidé de privilégier le canal multilatéral pour son aide au secteur de la santé, via le FMSTP, Unitaid, GAVI l'Alliance du vaccin ou ACT-A (Access to covid-19 Tools Accelerator), qui sont principalement financés par des subventions.

---

<sup>4</sup> A. Lafontaine, O. Beucher, L. de Boisson, *Évaluation de la dotation de la France au Fonds Vert pour le Climat*, Ministère de l'Économie et des finances, avril 2020 - <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/eb947a73-2ffb-4ccf-ba3b-906429789d94/files/e56909ea-9560-4c06-8ec7-2badeee9172b>.

## 1.a. Les principaux instruments financiers de l'aide bilatérale

### Les dons de l'AFD

Les subventions de l'AFD sont principalement accordées en « aide projet » (sur financement budgétaire du programme 209) et en « aide budgétaire globale – ABG » (sur financement du programme 110), pour les pays en difficulté budgétaire. S'y ajoutent des dons sur « mandats spécifiques », notamment les **contrats de désendettement et de développement (C2D)** (programme 209), les crédits délégués du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et les activités conduites en délégations d'autres bailleurs, notamment de l'Union européenne.

### Les prêts bonifiés de l'AFD, souverains et non souverains

Les prêts de l'AFD sont dits « souverains » lorsqu'ils sont contractés ou garantis par des États. Les prêts « non souverains » s'adressent aux collectivités locales, établissements publics (sans garantie des États) ou encore à des entreprises du secteur privé en charge de missions de service public. Les uns et les autres peuvent être « concessionnels », c'est-à-dire proposés à un taux d'intérêt inférieur aux taux du marché, ou « non concessionnels », c'est-à-dire aux conditions du marché. Seuls les prêts concessionnels sont comptabilisés, sous certaines conditions, en aide publique au développement.

A l'exception des prêts sur « Ressource à condition spéciale (RCS) » (cf. *infra*), **l'AFD ne perçoit pas de financement de l'État pour couvrir le capital des prêts qu'elle accorde. Son financement repose principalement sur l'émission d'emprunts obligataires à moyen ou long termes sur les marchés, qu'elle redistribue sous forme de prêts**, et qu'elle rembourse ensuite grâce aux remboursements de ses propres débiteurs. Sa bonne notation par les grandes agences – AA/A-1+ (stable) pour l'agence Standard and Poors<sup>5</sup> et AA/F1+ (perspective négative) pour l'agence Fitch<sup>6</sup> en novembre 2020 par exemple – lui permet d'emprunter à des taux d'intérêt très bas, bien plus bas que ne pourraient le faire les bénéficiaires finaux de ses prêts. En 2021, l'Agence a ainsi levé 7,47 milliards d'euros sur les marchés (9,91 milliards en 2020) et l'encours de ses dettes obligataires atteignait 43,2 milliards d'euros au 31 décembre 2021 (Fig. 1 et 2). La forte croissance de ces émissions obligataires, ces dernières années, témoigne de la montée en puissance de son activité de prêts.

Quand le prêt réalisé par l'AFD n'est pas concessionnel, les écarts (le *spread*) entre les taux d'emprunt sur les marchés et les taux des emprunts accordés par l'Agence lui permettent de financer ses charges et d'assurer sa marge opérationnelle. **Pour l'octroi de prêts concessionnels, l'AFD reçoit de l'État une dotation de « bonification »** (programme 110) qui couvre le manque à gagner du crédit octroyé à des conditions plus favorables que le marché.

**Fig. 1 – Endettement obligataire sur les marchés en emprunts auprès du Trésor français, 2017-2021**

Sources : Documents de référence et Documents d'enregistrement universel de l'AFD, 2017-2021

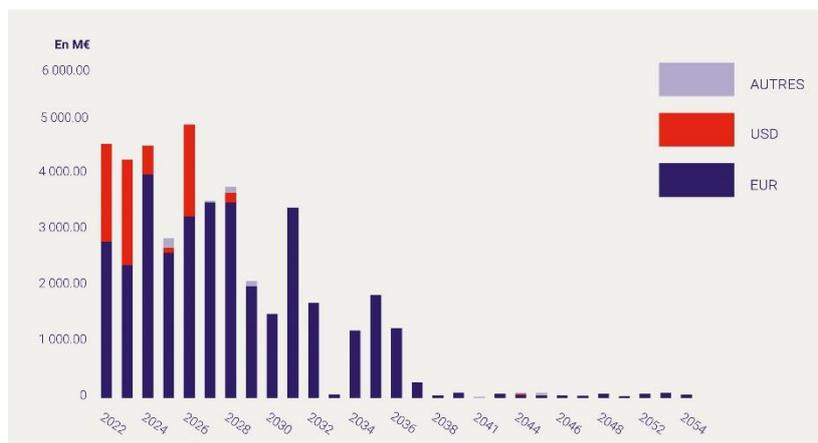
En million d'euros	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Nouvelles émissions obligataires	2 879	6 233	6 500	6 439	9 912	7 475
Encours emprunts de marché	6 932	28 892	31 244	34 480	40 368	41 138
Encours emprunts auprès du Trésor	2 481	720	1 048	1 288	1 535	840
<b>Total encours de dettes</b>	<b>9 413</b>	<b>29 612</b>	<b>32 292</b>	<b>35 768</b>	<b>41 903</b>	<b>41 978</b>

<sup>5</sup> <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2021-04-09-03-39/notation-standard-poors-2020.pdf>.

<sup>6</sup> <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2020-11-05-38-34/notation-fitch-2020.pdf>.

**Fig. 2 – Décomposition par dates d'échéance du stock de dette de marché de l'AFD au 31 décembre 2021**

Extrait de AFD, *Document d'enregistrement universel 2021*



En principe, **l'AFD assume le risque de défaillance d'un emprunteur non souverain** – des provisions sont alors inscrites au budget de l'AFD pour prévenir les risques de défaut des emprunteurs les plus fragiles – **alors que le risque final échoit à l'État pour les prêts souverains**, dont les annulations ou rééchelonnements éventuels sont négociés par le gouvernement français. La Convention cadre régissant les relations financières entre l'État et l'AFD du 4 janvier 2007 prévoit ainsi, en son article 13, que l'État indemnise l'Agence lorsque des créances de l'AFD sont annulées par le gouvernement sur décisions bilatérales ou lors d'un accord en Club de Paris<sup>7</sup>. De la même façon, les créances souveraines de l'AFD faisant l'objet d'un rééchelonnement sont refinancées par des crédits budgétaires. Par ailleurs, dans le cadre des mesures de renforcement du bilan de l'AFD et en complément des dotations en fonds propres réalisées ces dernières années, l'État a apporté une garantie sur 750 millions d'euros d'encours de prêts de l'AFD sur les pays où l'Agence est la plus exposée.

### La « grille tarifaire » de l'AFD

**L'AFD accorde ses prêts, concessionnels ou non, selon une « grille tarifaire »** non publique, avec des niveaux de concessionnalité très différents selon les situations. Le tableau des conditions de prêts de 2010 (Fig. 3), issu de la *Communication à la Commission des Finances* de l'Assemblée nationale par la Cour des comptes, a sans doute évolué – ne serait-ce que sous l'effet de la baisse des taux d'emprunt de l'AFD sur les marchés – mais il illustre la diversité des options, la logique de tarification et le mode de calcul de la marge opérationnelle de l'Agence.

Dans cette grille, **la concessionnalité des prêts souverains est obtenue par l'abaissement du coût de la ressource** (= le coût d'emprunt de l'AFD), avec l'adossement partiel ou total des prêts à la « ressource à conditions spéciales du Trésor » (PTC / PCC / PTCC), **ou par une bonification directe** « dont le niveau dépend du stade de développement des pays d'intervention et/ou de la nature des projets » (PS1 / PS2 / PS3). Par exemple, pour un Prêt souverain PS2 accordé en 2011 au taux de 0,89 % (= Euribor 6 mois de 1,64 % moins 75 point de base), la bonification de 185 points de base (= 1,85 %) accordée par l'État permet de couvrir à la fois les 75 points du coût de financement de l'AFD par rapport à l'Euribor et la marge opérationnelle de l'Agence, fixée à 110 PB (= 1,1 %). Le coût de la bonification sera moindre pour un prêt souverain PS3 puisque celui-ci, bien qu'accordé à des conditions plus favorable que le marché pour le pays bénéficiaire, a un taux d'intérêt légèrement plus élevé que le coût de financement de l'AFD (+ 25 points de base par rapport au taux Euribor). Ces 25 PB couvrant,

<sup>7</sup> Depuis 2015, un compte de provision pour risques et charges, ouvert au passif de l'AFD et principalement alimenté par un prélèvement sur les bonifications allouées chaque année, couvre le risque de défaillance sur les créances souveraines tout en lissant l'effort budgétaire pour l'État.

en partie, la marge opérationnelle de l'Agence, la bonification de l'État sera moindre. Le prêt souverain PS4, qui est venu enrichir la palette des instruments de l'AFD à la fin des années 2000, est dit à concessionnalité indirecte, puisque sans bonification budgétaire, mais avec un risque de non remboursement couvert par l'État qui permet de réduire son taux d'intérêt global. Ce dernier, de 110 points de base au-dessus de l'Euribor en 2010, couvre l'intégralité de la marge opérationnelle de l'Agence tout en restant suffisamment concessionnel pour être comptabiliser en APD (cf. ci-dessous I.1.b.). C'est évidemment le moins concessionnel des prêts souverains, principalement destiné aux pays émergents et aux pays à revenu intermédiaire<sup>8</sup>.

La concessionnalité des prêts non souverain (PN050, PN100, etc.) est également obtenue par bonification et dépend du « secteur d'activité, [de la] cotation du bénéficiaire, [du] risque pays, [de la] durée, [du] différé et [du] montant du concours ». Une marge pour risque s'ajoute à la marge opérationnelle de l'agence. Le prêt à condition de marché (PCM) est sans aucun élément de bonification, avec une marge opérationnelle qui varie en fonction de la taille du projet.

**Fig. 3 – Conditions des prêts de l'AFD en janvier 2010.**

Extrait de Cour des Comptes, *Communication à la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, 2010, p. 41.

PB = point de base (100 PB = 1%). EUR = Euribor (Euro Interbank Offered Rate). PTC = prêt très concessionnel PTCC = prêt très concessionnel contra-cyclique. PS = Prêts souverain (bonifié). PN = Prêt non souverain. PCM = Prêt à condition de marché. Ce tableau ne prend pas en compte l'intégralité du coût-État puisque la marge pour risque des prêts souverains (100 PB) n'apparaît pas.

Etats étrangers		taux de sortie	marge opé. <sup>(2)</sup>	marge pour risques <sup>(4)</sup>	bonification	ados <sup>1</sup> RCS	durée / différé <sup>(6)</sup>	coût Etat <sup>(7)</sup>	taux AE bonif
		<b>prêts souverains actuels</b>							
	PTC	1%	75 PB		0	100%	30 dont 10	59%	0%
	PTCC	1%	75 PB		0	100%	25 dont 5 à 30 dont 10	59%	0%
	PCC	env. 2,2%	160 PB		0	84%	15 dont 5 à 20 dont 10	50%	0%
	PS FMI compatible	env. 2,2%	160 PB		0	85%	23 dont 8	50%	0%
	PS1	EUR - 175 PB	110 PB	0	285 PB	0%	18 dont 7	26%	27%
	PS2	EUR - 75 PB	110 PB	0	185 PB	0%	19 dont 6	17%	17%
	PS3	EUR + 25	110 PB	0	85 PB	0%	16 dont 5	7%	7%
	PS4	EUR + 110 PB	110 PB	0	0	0%	17 dont 3	0%	0%
<b>prêts non souverains (grille actuelle)</b>									
	PCM	cotation	75 à 125 PB <sup>(3)</sup>	selon modèle de tarification <sup>(5)</sup>			14 dont 4		
	PN050				0	6%		4%	0%
	PN100				0	13%		7%	0%
	PN150				0	19%		11%	0%
	PN200				0	25%		15%	0%
	PN250	inférieur ou égal à APD 100 PB <sup>(1)</sup>	75 à 125 PB <sup>(2)</sup>	selon modèle de tarification <sup>(5)</sup>	50 PB	25%	14 dont 4	18%	3%
	PN300				100 PB	25%		22%	6%
	PN350				150 PB	25%		26%	9%
	PN400				200 PB	25%		29%	13%
	etc				etc	etc		etc	etc
	PN1200				1.000 PB	25%		88%	63%

(1) le seuil APD dépend notamment du couple durée différé ; il s'établit ainsi à environ 5,48 % pour un 14 dont 4.

(2) la marge opérationnelle est composée du CRM, de la couverture APD et des frais opérationnels.

(3) la marge opérationnelle varie en fonction de la taille du projet : elle s'établit à 110 pb pour un prêt compris entre 30 et 40 ME.

(4) pour les prêts souverains, le risque est pris en charge via une dotation budgétaire et n'entre donc pas dans le calcul de la marge.

(5) selon la qualité du risque (secteur / cotation individuelle / risque pays / durée et différé)

(6) couple durée / différé moyen observé sur les trois dernières années d'engagement (2007 à 2009)

(7) calcul de coût Etat tenant compte du couple durée / différé moyen ; pour les prêts contracycliques, le calcul est fait sur le couple le plus long

<sup>8</sup> AFD, *Plan d'affaire 2010-2011*, p. 8 - [http://enda-cremed.org/bpd/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=247](http://enda-cremed.org/bpd/opac_css/doc_num.php?explnum_id=247).

### **Les prêts sur « ressource à condition spéciale » (RCS) de l'AFD**

Les prêts sur « ressource à condition spéciale » sont des financements accordés par l'AFD grâce à des prêts sur 30 ans au taux de 0,25 % de la Direction du Trésor (programme 853 de la mission « Prêts aux États étrangers »). Ces financements permettent de couvrir le capital, et pas seulement la bonification, de prêts très concessionnels de l'Agence à des États étrangers.

Depuis 2018, ces prêts à condition spéciale sont comptabilisés en dépenses, au sens « maastrichtien » du déficit public, et depuis 2021 les nouvelles normes bancaires ne permettent plus de les considérer comme des fonds propres susceptibles de couvrir les ratios « grands risques » (cf. ci-dessous I.2.d). L'octroi de nouvelles autorisations d'engagements au titre de ce programme a donc cessé, les engagements antérieurs continuant cependant à générer des besoins en crédits de paiement. Une large part des sommes dues à l'État par l'AFD au titre des prêts RCS ont par ailleurs été convertie en fonds propres de l'Agence, pour 2,4 et 1,4 milliards d'euros en 2016 et 2021.

### **Les prêts concessionnels du Trésor**

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2002 a décidé le déliement de l'intégralité de l'aide-projet gérée par l'AFD, quel qu'en soit le pays bénéficiaire, mais subsiste un outil explicite de soutien aux exportations françaises que sont **les prêts du Trésor « en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France »**, portés par une annexe au projet de loi de finance, le programme 851 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». Ces prêts visent à financer des projets d'infrastructures (transport, énergie, eau et assainissement, etc.), avec aujourd'hui une priorité affichée dans le financement de projets ayant des objectifs climatiques (cible à 55 % de projets contribuant à l'atténuation et/ou à l'adaptation au changement climatique).

Les décisions de financement sont prises par les ministres chargés de l'économie et des finances sur avis d'un comité interministériel présidé par la direction générale du Trésor. Ces accords de prêts intergouvernementaux sont mis en œuvre par la direction des activités institutionnelles de Natixis, agissant au nom et pour le compte de l'État français.

Les documents budgétaires soumis au Parlement ne font plus la distinction entre prêts concessionnels, enregistrés en APD, et prêts non concessionnels (ou prêts directs), non comptabilisés en APD<sup>9</sup>. Les financements semblent cependant aujourd'hui être prioritairement engagés sur les prêts non concessionnels, qui représentent 15 des 21 protocoles signés entre 2018 et 2020<sup>10</sup>. Toutes catégories de prêts confondues, on dénombrait 823 prêts actifs à fin 2020 (850 fin 2019), concernant 51 pays pour un encours total de 3,75 milliards d'euros (3,78 milliards fin 2019)<sup>11</sup>.

### **Les prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France**

Il s'agit ici de prêts concessionnels du Trésor français destinés à refinancer des créances antérieures (protocoles du Trésor, prêts de l'AFD, ou même prêts de refinancement antérieurs) dans le cadre d'accords de consolidation de dette, généralement issus d'un accord du Club de Paris. Ces prêts sont portés par une annexe au projet de loi de finances, le programme 852 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

---

<sup>9</sup> L'octroi de prêts non concessionnels sur le compte du programme 851 est autorisé depuis 2014.

<sup>10</sup> Cour des comptes, *Compte de concours financier « Prêt à des États étrangers », Note d'analyse de l'exécution budgétaire*, pour les années 2018 à 2020.

<sup>11</sup> Cour des comptes, *Compte de concours financier « Prêt à des États étrangers », Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020*, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-04/NEB-2020-Prets-Etats-etangers.pdf>.

## Coût budgétaire et élément don : « l'effort » du prêteur

En première approche, hors frais de gestion, le coût d'un prêt est nul pour le créancier, puisque la somme prêtée sera finalement remboursée. En pratique, cette somme va perdre de la valeur avec le temps, et le capital qui sera finalement remboursé aura une valeur moindre que la somme prêtée initialement. Cette perte de valeur est normalement compensée par le taux d'intérêt, dont la fonction est à la fois de prévenir cette dépréciation et de rémunérer le risque de non remboursement pris par le prêteur. Si le taux d'intérêt ne compense pas la totalité de la perte de valeur des sommes remboursées, la différence entre la somme prêtée (la « valeur nominale » du prêt) et la valeur du remboursement (la « valeur actualisée ») devient un coût pour le prêteur. C'est « l'équivalent-don » d'un prêt – ou « l'élément de libéralité » lorsqu'il est exprimé en pourcentage du montant accordé.

Pour comparer la valeur actuelle d'un prêt à sa valeur future, on applique un « taux d'actualisation » qui agit comme un taux d'intérêt négatif pour calculer – et réduire – la valeur des remboursements attendus. Si cette « valeur actualisée » est inférieure à la somme prêtée, l'élément-don est positif. Et plus le taux d'intérêt pratiqué est faible, plus l'élément de libéralité est important. De la même façon, pour un même taux d'intérêt, plus la durée de remboursement est importante, plus l'élément don est élevé. Par exemple, un prêt de 10 millions de dollars sur 20 ans, avec un différé de remboursement de 5 ans et un taux d'intérêt de 2,5 % alors que le taux d'actualisation est de 5 %, aura un élément de libéralité de 35 % ; le même prêt sur 40 ans aura un élément de libéralité de 50 %.

Ce type d'analyse financière rapproche les prêts et les dons plutôt qu'elle ne les sépare. Un don peut en effet s'interpréter comme un prêt à horizon infini et taux d'intérêt nul, soit un élément de libéralité égal à 100 %, tandis qu'un prêt consenti aux conditions du marché a un élément de libéralité égal à 0 %. Un prêt concessionnel peut également se concevoir comme la combinaison d'un prêt aux conditions du marché (incluant la prime de risque et le coût de gestion) et d'un don équivalent, en valeur actualisée, à l'économie d'intérêt due à la différence entre les conditions du marché et le taux concessionnel consenti. C'est d'ailleurs ainsi que travaillent les agences d'aide, qui empruntent sur les marchés les sommes nécessaires puis y mêlent des subventions pour « fabriquer » des prêts concessionnels (c'est la « bonification » du prêt).

Cette méthode de calcul est naturellement très dépendante du taux d'actualisation retenu. Pour un même prêt, plus le taux d'actualisation est élevé, plus l'élément-don est important. Dans la pratique, ce taux d'actualisation n'est pas calé sur les conditions de marché – fluctuantes dans le temps et fonction des risques-pays – et le CAD de l'OCDE a utilisé un taux d'actualisation unique de 10 % de 1972 à 2018. Avec la baisse des taux d'intérêt de la fin des années 2000 et l'amélioration de la solvabilité des emprunteurs, ce taux d'actualisation n'avait plus de sens<sup>12</sup>.

La refonte de la comptabilisation des prêts d'APD intervenue en 2019 repose désormais sur des taux d'actualisation différenciés en fonction du revenu du pays bénéficiaire. Pour autant, de nombreuses études suggèrent que ces taux sont toujours extrêmement favorables aux prêteurs, en particulier pour les pays à revenu intermédiaire qui concentrent l'essentiel des prêts d'APD, et qu'ils ont pour effet de « gonfler » sensiblement les chiffres de l'APD<sup>13</sup>. Pour les bénéficiaires les « mieux notés » de ces catégories, les taux d'actualisation retenus permettraient même aux bailleurs de fonds de prêter à des conditions très proches du marché tout en remplissant les conditions d'une éligibilité à l'aide publique<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Voir par exemple R. Tew, *ODA Loans – Investments to end poverty discussion paper*, Développement Initiatives, avril 2013 - <http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/ODA-loans-discussion-paper-v1.0-22.pdf>.

<sup>13</sup> Voir notamment E. Ritchie, « Mismeasuring ODA – How Risky Actually Are Aid Loans ? », *Center for Global Development Note*, novembre 2020 - <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Ritchie-Mismeasuring-ODA.pdf>.

<sup>14</sup> E. Ritchie, « Do ODA Loan Rules Incentivise Lending to Poorer Countries ? », *Center for Global Development Blog Post*, 10 mai 2021 - <https://www.cgdev.org/blog/do-oda-loan-rules-incentivise-lending-poorer-countries>.

## 1.b. La comptabilisation des prêts et des dons en APD et les conséquences de la réforme de 2014 pour l'APD française

Les règles qui permettent de comptabiliser une action ou un flux financier en aide publique au développement sont fixées par le CAD de l'OCDE<sup>15</sup>. Sont ainsi considérés comme de l'aide publique au développement les apports :

- fournis aux pays et territoires figurant sur une liste de pays bénéficiaires révisée tous les trois ans par le CAD (<https://oe.cd/listecad>) ou à des organisations multilatérales de développement ;
- émanant d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;
- assortis de conditions favorables (dons et prêts concessionnels) et ayant pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement.

**Une profonde refonte de ces normes d'éligibilité en APD a été adoptée par le CAD de l'OCDE en 2014 et 2016, qui a des incidences importantes sur la comptabilisation des prêts (à partir des données 2018) et des allègements de dette (à partir des données 2020).** La France a été très active dans le processus de négociation interne au CAD et a largement soutenu cette révision des procédures. Les organisations de solidarité internationale ne se sont généralement pas opposées à ces évolutions, tant la méthode initiale présentait des biais importants. Elles déplorent cependant des modalités qui restent extrêmement favorables aux prêteurs et l'éligibilité maintenue des allègements de dette, ce qui n'était initialement pas validé.

### *Jusqu'en 2017, une comptabilisation en « flux »*

**Jusqu'en 2017, tout prêt dont « l'élément-don »** (cf. encadré « Coût budgétaire et élément don : l'effort du prêteur ») **était supérieur à 25 % était entièrement comptabilisé en APD au moment de son décaissement. A l'inverse, chaque échéance de remboursement du principal de ces prêts venait en déduction de l'aide publique**, exprimée en « flux net » – les remboursements d'intérêts n'étaient pas pris en compte. En d'autres termes, l'octroi d'un prêt concessionnel de 100 millions d'euros engendrait un flux d'« APD positive » de 100 millions d'euros lors de son décaissement, tandis que les dix échéances de remboursement de dix millions d'euros se traduisaient par des flux d'« APD négative » et venaient en déduction de l'aide publique totale de ces dix années.

Ce système présente des inconvénients majeurs :

- il ne rend pas compte du niveau de concessionnalité du prêt, et donc de l'effort réellement consenti par le prêteur, puisqu'un prêt peu concessionnel avec un élément-don de 25 % est comptabilisé de la même façon d'un prêt très concessionnel avec un élément-don de 80 % ;
- cet effet de seuil à 25 % n'incite pas le bailleurs à accorder des prêts plus concessionnels, qui sont sans incidence sur le niveau de l'ADP ;
- la non prise en compte du paiement des intérêts en « APD négative » a pour effet de gonfler artificiellement les flux nets d'aide publique<sup>16</sup> ;

---

<sup>15</sup> Pour une présentation détaillée des normes de comptabilisation de l'APD par le CAD de l'OCDE, voir notamment : <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/What-is-ODA-FR.pdf>.

<sup>16</sup> En 2013, Développement Initiatives estimait cette surévaluation des flux nets d'APD à environ 5 milliards de dollars par an pour l'ensemble des pays du CAD (Rob Tew, 2013, *op. cit.*).

- le taux d'actualisation unique de 10 % pour calculer l'élément-don est extrêmement favorable aux prêteurs (cf. encadré « Coût budgétaire et élément-don : l'effort du prêteur »), notamment en période de baisse générale des taux d'intérêt<sup>17</sup> ;
- les variations de l'APD nette dépendent fortement des cycles de remboursement des prêts. Ainsi, dans une phase d'augmentation de nouveaux prêts, l'augmentation de l'APD est importante. Elle peut devenir négative quand les nouveaux prêts accordés ne suffisent plus à compenser les remboursements des prêts antérieurs.

### *Une nouvelle comptabilisation des prêts en fonction de « l'élément don »*

A compter de 2019, pour les données 2018, **seul l'élément-don d'un prêt est intégré au calcul de l'APD, quel que soit le montant du décaissement**, à la condition que cet élément-don soit d'au moins :

- 45 % pour les prêts bilatéraux au secteur public des PMA et autres pays à faible revenu (sur la base d'un taux d'actualisation de 9 %) ;
- 15 % pour les prêts bilatéraux au secteur public des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (sur la base d'un taux d'actualisation de 7 %) ;
- 10 % pour les prêts bilatéraux au secteur public des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (sur la base d'un taux d'actualisation de 6 %) ;
- 10 % dans le cas des prêts aux institutions multilatérales (sur la base d'un taux d'actualisation de 5 % pour les institutions mondiales et les banques multilatérales de développement et 6 % pour les autres organisations, y compris les organisations sous-régionales).

Les nouvelles règles du CAD prévoient également que les prêts concessionnels notifiés par les bailleurs ne seront retenus dans le calcul de l'APD que si leurs conditions financières respectent les limites d'endettement en vigueur au FMI et/ou la politique d'endettement non concessionnel de la Banque mondiale, avec des seuils de concessionnalité renforcés pour certains pays.

Un des objectifs de la réforme est d'**encourager l'octroi de prêts aux pays les plus pauvres**, qui ont rarement accès aux marchés financiers. L'élément-don est ainsi calculé selon des taux d'actualisation différenciés en fonction des revenus du bénéficiaire – et donc du « risque » encouru par le prêteur<sup>18</sup> – qui permettent de « valoriser » davantage les prêts aux pays les plus pauvres : un prêt de 100 millions d'euros sur 30 ans, à 1 % d'intérêt et 5 ans de différé de remboursement sera comptabilisé à hauteur de 65 millions d'euros en APD (élément-don de 65 %) ; un prêt de même montant aux mêmes conditions accordé à un émergent de la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ne sera comptabilisé en APD qu'à hauteur de 50 millions d'euros, avec un taux d'actualisation plus faible qui réduit à 50 % l'élément-don.

Dans le même temps, pour les pays les moins avancés et les pays à faible revenu, les conditions d'éligibilité deviennent plus restrictives. Jusqu'en 2018, un prêt sur 25 ans, avec 5 ans de différé de remboursement et un taux d'intérêt de 6,4 % remplissait tout juste les conditions d'éligibilité d'un élément-don de 25 %. Depuis 2018, le taux d'intérêt devra au moins être réduit de moitié pour satisfaire l'exigence d'un élément-don de 45 %.

On notera par ailleurs que les pays membres du CAD ne sont pas parvenus à trouver un accord sur la comptabilisation en élément-don des prêts au secteur privé, avec des divergences sur le taux d'actualisation à retenir. Ces prêts restent donc comptabilisés en flux nets s'ils ont un élément-don

<sup>17</sup> L. Pupperto, « Les nouvelles règles pour les prêts d'aide publique au développement : quels enjeux ? », *Trésor Eco*, n°161, mars 2016 - <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/c9bb0e18-25ed-4527-b0bf-3f8e47688284/files/9a55521b-c855-4e9f-9241-5783bff5dcce>.

<sup>18</sup> Le taux d'actualisation différencié a été calculé une « prime de risque » de 4, 2 et 1 % au taux d'actualisation de 5 % habituellement retenu par le FMI.

d'au moins 25 %, avec un taux d'actualisation unique de 10%, quel que soit le revenu du pays bénéficiaire.

### *Un nouveau mode de calcul des annulations et rééchelonnements de dette*

**Jusqu'en 2019, les annulations de dette étaient également calculées en flux, comme les prêts avant la réforme. Une annulation de créance non concessionnelle était, sous certaines conditions quant à son origine, intégralement comptabilisée (principal + éventuels intérêts capitalisés) en dons d'APD.** Pour les créances concessionnelles, contractées antérieurement au titre de l'APD, le capital prêté ayant déjà été intégré en APD l'année du décaissement, il ne l'était pas une seconde fois. Les donateurs cessaient simplement d'enregistrer les remboursements – et donc de les déduire de leur APD nette à venir. Si l'emprunteur avait accumulé des intérêts de retard, ceux-ci étaient tout de même enregistrés en dons au moment de l'annulation.

Cette méthode de comptabilisation a pour inconvénient majeur de gonfler artificiellement, parfois de façon importante, l'aide publique du prêteur l'année de l'annulation de la créance alors que pour le débiteur, le bénéfice – une moindre dépense – peut être étalé sur de très longues durées. Elle pose surtout la question de la comptabilisation en APD, au moment de leur annulation, de prêts purement commerciaux qui n'avaient initialement rien à voir avec de l'aide au développement. Par ailleurs, lorsqu'un pays n'a pu honorer les échéances de remboursement d'un prêt non concessionnel pendant plusieurs années, la capitalisation des intérêts peut rapidement atteindre des sommes considérables, avec finalement des montants comptabilisés en APD (capital restant dû + intérêts capitalisés) bien plus élevés que les sommes initialement prêtées<sup>19</sup>.

**Depuis l'année 2021 (données 2020), l'intégration des annulations de dette à l'APD se fait selon le même principe que pour les prêts, sur la base de l'élément-don.** Elle impose cependant de recalculer l'élément-don au moment de l'annulation ou du rééchelonnement :

- pour les prêts non concessionnels annulés, le montant total du principal restant dû et des intérêts capitalisés est comptabilisé en APD, comme précédemment (élément-don de 100 %) ;
- pour les prêts non APD rééchelonnés (échéances reportées, taux d'intérêt éventuellement revu), l'élément-don du nouvel échéancier de remboursement est calculé. S'il répond aux conditions d'éligibilité (cf. ci-dessus), l'élément-don est enregistré en APD ;
- pour les prêts d'APD, le mode de calcul est plus complexe, qui compare la valeur actualisée du nouvel échéancier (= 0 pour une annulation totale) à la valeur actualisée initiale, afin de déterminer un nouvel élément-don qui sera comptabilisé en APD, avec logiquement un plafond à la somme des éléments-dons enregistrés successivement pour qu'ils ne dépassent pas la valeur nominale initiale du prêt<sup>20</sup>.

Toute la difficulté réside dans la prise en compte des échéances entre l'octroi du prêt et son annulation ou son rééchelonnement, avec des situations aberrantes qui conduisent à comptabiliser la totalité d'un prêt en APD même lorsque des remboursements sont intervenus depuis son décaissement<sup>21</sup>. Par ailleurs, si l'on peut admettre un taux d'actualisation différencié entre catégories de pays qui tiennent compte du risque de défaut de paiement lors du calcul initial de l'élément-don du prêt, l'utilisation du même taux d'actualisation lors de l'annulation n'a guère de sens, sauf à comptabiliser une seconde

---

<sup>19</sup> L'exemple du Soudan illustre parfaitement ce cumul d'intérêts capitalisés au fil des ans, qui génèrent eux-mêmes de nouveaux intérêts. Au 31 décembre 2020, le principal des créances françaises sur ce pays s'élevait à 343 millions d'euros. Le pays ayant suspendu le remboursement de ses créances au milieu des années 80, les intérêts de retard se sont accumulés jusqu'à représenter aujourd'hui plus de 4 milliards d'euros.

<sup>20</sup> Pour une présentation détaillée des modalités de calcul et de leurs incidences, voir notamment E. Ritchie, « New DAC Rules on Debt Relief – A Poor Measure of Donor Effort », *Center for Global Development Working Paper*, n°553, octobre 2020 - <https://www.cgdev.org/sites/default/files/WP553-Ritchie-DAC-Debt.pdf>.

<sup>21</sup> Voir par exemple E. Ritchie, « Measuring ODA: Four Strange Features of the New DAC Debt Relief Rules », *Center for Global Development Blog Post*, 9 septembre 2020 - <https://www.cgdev.org/blog/measuring-oda-four-strange-features-new-dac-debt-relief-rules>.

fois le risque de défaut au moment où il se concrétise. Enfin et surtout, ces nouvelles règles posent toujours le même problème d'annulations de prêts commerciaux, sans rapport avec le développement, qui se trouvent finalement comptabilisés en APD.

### **Pour l'APD française, des effets différenciés dans le temps**

Les effets du recours à l'élément-don pour calculer l'APD devrait avoir, pour les bailleurs de fonds, des effets différents selon la part de leur APD habituellement accordée sous forme de prêts, la concessionnalité moyenne de leurs crédits, le revenu moyen des pays bénéficiaires ou la dynamique d'évolution de leur aide publique. Pour les pays qui accordent une part importante d'APD sous forme de prêt, ces effets seront également différenciés dans le temps, en fonction des dynamiques de prêt passées et des cycles de remboursement qui en résultent aujourd'hui.

Pour la France, alors que la tendance est à l'augmentation du volume de nouveaux prêts, **la nouvelle méthode de comptabilisation a entraîné une moindre progression de l'aide publique hexagonale sur les premières années de sa mise en œuvre**. Les nouveaux prêts ne sont en effet intégrés qu'à hauteur de leur fraction d'élément-don alors que l'intégralité du décaissement était précédemment comptabilisée. Dans le même temps, les remboursements des prêts antérieurs à 2018 continueront d'être comptabilisés en « APD négative », réduisant d'autant le volume annuel de l'aide. Cette refonte du calcul de l'APD peut naturellement avoir des effets géographiques différenciés en fonction de l'historique des prêts dans une zone donnée et de leurs cycles de remboursement et des effets sur la ventilation sectorielle en fonction de la part et de la concessionnalité moyenne des prêts par secteur.

Selon les premières estimations du CAD de l'OCDE pour l'année 2018, la méthode de comptabilisation en élément-don aboutit à une croissance des volumes d'APD de 2,5 % pour l'ensemble des bailleurs de fonds<sup>22</sup>. Cette augmentation est particulièrement importante pour le Japon (40,8 %), dont les prêts sont généralement très concessionnels (cf. ci-dessous II.5), le Portugal (14,2 %) ou l'Espagne (11,4 %). Son impact est négatif pour la Corée du Sud (-2,7 %), la Belgique (-2,9 %) ou l'Allemagne (-3,5 %). La baisse est estimée à 2,8 % pour la France.

**A moyen-long terme, les conséquences de ces nouvelles règles seront nettement favorables aux bailleurs de fonds qui, comme la France, font un usage important des prêts concessionnels**. En effet, selon les anciennes modalités d'enregistrement, l'APD générée par un prêt est nulle sur l'ensemble de sa durée de vie, l'APD « négative » des remboursements du capital venant progressivement compenser l'APD « positive » du décaissement<sup>23</sup>. Aujourd'hui, l'enregistrement d'un prêt en APD est moindre au décaissement – il correspond au seul élément-don et plus à la totalité du capital – mais il est définitif puisque les remboursements ne viennent plus en déduction de l'APD brute.

**Les premières études rétrospectives sur les années 2015-2019 ne montrent pas d'évolution significative des niveaux de concessionnalité sous l'effet de la réforme**. Alors que le CAD attendait une augmentation des prêts accordés à des conditions très concessionnelles aux pays les moins avancés ou aux pays à faible revenu, leurs conditions d'emprunt se sont mêmes légèrement durcies sur la période<sup>24</sup>. **La concessionnalité moyenne des prêts d'APD de la France s'est cependant légèrement améliorée, passant de 40 % en 2015 à 45 % en 2019** (Fig. 4), sans que l'on puisse dire aujourd'hui si cette évolution résulte d'une augmentation de concessionnalité moyenne ou de l'impossibilité d'enregistrer en APD des prêts faiblement concessionnels, comme précédemment.

---

<sup>22</sup> CAD de l'OCDE, *Repli de l'aide au développement en 2018, en particulier vers les pays qui en ont le plus besoin*, communiqué du 10 avril 2019 - <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/APD-2018-detail-resume.pdf>.

<sup>23</sup> Cette comptabilisation peut être légèrement favorable dans un calcul en pourcentage du RNB, si celui-ci a augmenté au cours de la période de vie du prêt : le décaissement représente alors une portion plus importante du RNB que les remboursements ultérieurs, lorsque le RNB a augmenté.

<sup>24</sup> DAC Working Party on Development Finance Statistics, *Monitoring the Implementation of the Grant Equivalent system*, juin 2021 - [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2021\)22&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2021)22&docLanguage=En).

**Fig. 4 – Évolution de l'élément-don moyen des prêts d'APD française bilatérale et multilatérale, 2015-2019**

Source :DAC Working Party on Development Finance Statistics, 2021, *op. cit.*

	2015	2016	2017	2018	2019
Taux d'actualisation de 10 %	54 %	54 %	53 %		
Taux d'actualisation différenciés (9, 7, 6, 5 %)	40 %	40 %	40 %	44 %	45 %

### 1.c. Comptabilisation en APD et en coût budgétaire des prêts et des dons

La comptabilisation en aide publique au développement, qu'elle soit calculée en versements nets ou en équivalent-don, diffère de la comptabilisation budgétaire, à la fois dans le temps – les montants sont enregistrés à des moments différents – et en fonction du type de flux. Le coût « pour le contribuable », à un instant  $t$  comme sur la longue durée, est donc sensiblement différent du montant de l'aide publique enregistré par le CAD. Ces écarts sont d'autant plus importants qu'une part significative de l'aide au développement française est « débudgétisée », par exemple la plus grande parts des prêts de l'AFD ou les fonds qui transitent via le Fonds de solidarité pour le développement (FSD)<sup>25</sup>.

**La comptabilisation en APD s'opère toujours au moment du décaissement vers le bénéficiaire**, ce qui n'est pas le cas des autorisations d'engagement (AE) budgétaires, qui peuvent s'étaler dans le temps, au fil des décaissements. La comparaison doit ici s'opérer préférentiellement, pour les subventions, avec les crédits de paiement (CP) budgétaires, qui retracent les dépenses effectivement réalisées dans l'année – mais parfois sur la base d'autorisations d'engagement adoptées bien des années plus tôt.

**Le versement d'un don, qui constitue une dépense définitive, sera intégralement enregistré comme une dépense en crédits de paiement dans le budget de l'État et comme un versement d'APD** par le CAD, s'il remplit les conditions d'éligibilité.

Il en va autrement pour les prêts. **Les décaissements et les remboursements des prêts concessionnels du Trésor seront enregistrés comme des dépenses et des recettes extra-budgétaires**, inscrites au compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». Surtout, **le décaissement d'un prêt concessionnel de l'AFD ne donne pas lieu à enregistrement d'une dépense pour l'État**, de la même façon que le remboursement du capital de ce prêt n'est pas comptabilisé comme une recette. Ces prêts, comme les emprunts obligataires qui permettent de les couvrir, sont inscrits au bilan de l'AFD (créances et dettes), mais ne sont pas considérés comme des produits ou des charges puisque les capitaux empruntés ou prêtés doivent, à terme, être remboursés. Pour autant, ce prêt concessionnel sera enregistré en aide publique, pour la totalité de la somme décaissée dans une comptabilité en flux, pour le montant de son équivalent-don selon les nouvelles normes du CAD. Les intérêts payés par le débiteur sont, eux, enregistrés en recettes par l'AFD, mais pas comptabilisés en APD. **La seule dépense budgétaire générée par un prêt concessionnel de l'AFD est donc celle de la bonification du crédit, versée par l'État à l'Agence pour couvrir le différentiel entre le taux d'intérêt du marché et celui du prêt attribué**. C'est ici que le volume d'APD enregistré ou le coût budgétaire des bonifications deviennent sensibles à l'évolution des taux d'intérêt : alors que les taux d'actualisation du CAD de l'OCDE sont fixes, une remontée des taux d'intérêt sur les marchés contraint l'AFD à augmenter les taux de ses prêts concessionnels – ce qui entraîne une baisse de l'équivalent don et du montant de l'APD déclaré – ou contraint l'État à augmenter le coût budgétaire de ses bonifications.

Par ailleurs, **le versement de la bonification est étalé sur toute la durée de vie du prêt**, au rythme des remboursements par le bénéficiaire, puisque c'est au moment du paiement des intérêts que se

<sup>25</sup> Alimenté par les recettes tirées de la taxe sur les transactions financières (210 millions d'euros par an) et de la taxe sur les billets d'avion (env. 528 millions d'euros par an). Les financements du FSD sont principalement affectés au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, à la facilité d'achat de médicaments (UnitAid), à la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim), au Fonds vert pour le climat et à l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI).

matérialise la « perte » d'un faible taux pour l'AFD. Ce mode de fonctionnement induit que les crédits de paiement inscrits chaque année au programme 110 de la mission aide publique au développement correspondent aux bonifications de prêts accordés sur les années antérieures, au moment où les autorisations d'engagement ont été données. En d'autres termes, le volume des prêts concessionnels ayant fortement augmenté ces dernières années, les crédits de paiement du programme 110 vont continuer à croître pendant encore de longues années, même si le volume de nouveaux prêts concessionnels se stabilise ou diminue, mais sans impact sur le montant de l'APD.

Les contrats de désendettement et de développement (C2D) illustrent bien la différence entre coûts budgétaires et montants de l'aide publique, et l'enregistrement de flux à des moments différents du processus. Cet instrument de « refinancement par don » de la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés (PPTÉ), spécifiquement français, prévoit en effet que le pays débiteur continue de rembourser ses échéances (capital + intérêts) mais que la France lui reverse immédiatement la même somme sous forme de don pour financer les projets et les programmes prévus dans un contrat commun. Le tableau ci-dessous (Fig. 5) résume ces opérations en flux d'APD et en flux budgétaires pour un prêt théorique de l'AFD « refinancé par don » :

**Fig. 5 – Comparaison des flux d'APD et des coûts budgétaires pour un C2D théorique**

	Flux d'APD	Coût budgétaires pour l'État	Compte de résultat de l'AFD
<b>Prêt concessionnel de l'AFD à l'origine de la dette avant « refinancement par don » des C2D</b>			
Décaissement du prêt	100	0	0
Remboursement du capital	- 40	0	0
Paiement des intérêts	0	0	4
Bonification (étalée sur la durée du prêt)	0	- 10	10
<b>Refinancement par don des C2D</b>			
Remboursement du capital	- 60	0	0
Paiement des intérêts	0	0	6
Don	66	- 66	- 66

Le crédit a donc été enregistré en APD, au moment de son décaissement, sans autre coût budgétaire pour la France que les bonifications qui seront versées à l'AFD à chaque échéance de remboursement (programme 110). Les remboursements du capital se traduisent par une « APD négative », toujours sans incidence budgétaire, tandis que le paiement des intérêts ne sont pas déduits de l'APD mais enregistrés en recettes par l'AFD. Les flux sont les mêmes une fois le C2D signé, sauf lorsque Paris reverse le montant de l'échéance sous forme de don (programme 209), enregistré en dépense budgétaire et en flux positif d'APD.

Pour une année donnée, **l'impact des C2D sur le montant de l'aide française est donc quasiment nul** et le solde positif pour le calcul de l'APD française équivaut au seul montant des intérêts payés par le pays débiteur et reversés par l'État français. **Pour autant, les refinancements par dons ont un impact significatif sur les composantes de l'aide publique, puisqu'ils en réduisent la composante « prêts »** (« écriture négative » du montant du capital remboursé) **tout en augmentant sa composante « dons »** (« écriture positive » du don). Ainsi, sur la période 2012-2019, les C2D augmentent de 8,9 % en moyenne le volume des dons comptabilisés en APD française, tous bénéficiaires confondus, tandis qu'ils réduisent de 10 % en moyenne le volume des prêts nets de cette même APD française<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Plateforme française Dette & Développement, *Les contrats de désendettement et de développement : bilan d'un mécanisme française de conversion de dette*, p. 25 - [https://dette-developpement.org/IMG/pdf/pfdd\\_c2d\\_fr.pdf](https://dette-developpement.org/IMG/pdf/pfdd_c2d_fr.pdf).

## 2. Les fondements d'une « doctrine » prêts-dons française

Le recours aux prêts concessionnels ou aux dons au sein de l'aide publique française ne résulte pas véritablement d'une « doctrine » formalisée mais d'une « préférence » très ancienne pour les prêts, de principes généraux d'engagement qui jalonnent les lois et documents d'orientation de la politique française d'aide au développement et de contraintes prudentielles, qui s'imposent en particulier à l'AFD. Se dessine ainsi un cadre d'intervention très favorable aux prêts et très souple dans sa mise en œuvre, avec des limites principalement prudentielles qui évoluent au gré de la réglementation bancaire et de l'évolution des fonds propres de l'AFD.

### 2.a. La longue tradition de la « préférence » française pour les prêts

**La « préférence » française pour les prêts d'APD et le dispositif institutionnel sur lequel il s'appuie plongent profondément leurs racines dans l'histoire.** La loi du 13 avril 1900, par exemple, consacrait l'autonomie budgétaire des colonies et donc leur autofinancement – la presque totalité des recettes perçues dans les territoires abondaient les budgets locaux, mais toutes les dépenses civiles, y compris les dépenses de souveraineté, devaient rester à leur charge –, sans possibilité de subvention de l'État central. Il a fallu attendre la loi du 30 avril 1946, avec la création du Fonds de développement économique et social (FIDES) – qui deviendra ensuite le Fonds d'aide et de coopération (FAC) puis le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) – pour que soit introduite la possibilité de financer le développement économique de l'Empire colonial avec des subventions. Et cette loi de 1946 est finalement « à la genèse de la construction d'un 'modèle' de politique publique extérieure de la France »<sup>27</sup>, dans lequel la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM), ancêtre de l'AFD, joue un rôle central de banque de développement. Ce modèle, dans lequel « la Caisse promeut le financement de grands projets 'bancables' et l'émergence du secteur privé », a façonné très profondément la culture de l'Agence, et plus largement la politique française de coopération.

**L'AFD est donc aujourd'hui l'acteur central de l'aide publique bilatérale française, qui conjugue les fonctions d'une banque de développement – y compris avec une part significative de son activité non comptabilisée en APD – et celles d'agence de mise en œuvre de la politique d'aide.** Le fait que « l'opérateur pivot » de l'APD soit ainsi une institution financière est une spécificité hexagonale. Pour la plupart des grands bailleurs d'aide, l'opérateur principal de l'aide est une agence publique, fonctionnant sur dotation budgétaire, distincte de la banque de développement nationale lorsque celle-ci existe<sup>28</sup>. Le dispositif de coopération du Japon, qui est aussi le pays mobilisant le plus l'instrument du prêt dans la mise en œuvre de son APD (cf. *infra* II.1.a.), est sans doute celui qui se rapproche le plus du modèle français depuis la fusion en une agence unique, en 2008, de la *Japan International Cooperation Agency* (JICA), de l'entité précédemment chargée de l'assistance technique et de la gestion des dons et de la banque JBIC accordant les prêts.

**Cette « préférence » française pour les prêts, qui imprègne aussi bien l'AFD que la direction du Trésor, est clairement revendiquée par les pouvoirs publics hexagonaux.** Tous les documents d'orientation de la politique française de coopération des vingt dernières années défendent le principe d'un recours important au crédit, y compris pour les pays d'Afrique sub-saharienne<sup>29</sup> et pour les pays les plus pauvres. Les prêts sont considérés comme « un outil de financement puissant »<sup>30</sup>, permettant

---

<sup>27</sup> V. Lickert, « La loi de 1946 – De la conférence de Brazzaville à la naissance du dispositif français de coopération », dans *75 ans au service du développement. L'Agence Française de Développement des origines à nos jours*, AFD, 2017.

<sup>28</sup> Cour des comptes, *La place et le rôle de l'Agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication à la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2010,

[https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58\\_2\\_agence\\_francaise\\_developpement.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58_2_agence_francaise_developpement.pdf).

<sup>29</sup> Notamment le CICID du 19 juin 2006.

<sup>30</sup> Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, *Coopération au développement : une vision française - Document cadre*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2011 - [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/doc.Cadre\\_FR\\_2011-2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/doc.Cadre_FR_2011-2.pdf).

« d'appuyer des projets de grande dimension, au service de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté ». Dans un contexte de « rareté relative des ressources publiques », ils « permett[en]t aux fonds publics d'exercer un effet de levier dans les pays à revenu intermédiaire et émergents ainsi que pour certains secteurs économiques, en particulier pour l'appui au secteur privé ».

### Prêts *versus* dons dans le débat académique

Si le don bénéficie d'un a priori moral positif, associé à un principe de charité et à une image de compassion, culturellement valorisé par les morales laïques et religieuses, c'est le prêt qui a généralement, en terme d'efficacité, les faveurs des économistes. Les arguments mobilisés sont principalement de trois ordres : les incitations favorables et l'efficacité relative des prêts, leurs effets de levier et le rôle qu'ils jouent dans la stratégie de réputation financière des gouvernements.

**Les prêts induiraient des incitations favorables** tout simplement parce qu'ils doivent être remboursés. Cette contrainte joue théoriquement, tant du côté du prêteur que du bénéficiaire, dans l'analyse des risques, la bonne utilisation des fonds, la qualité des projets sélectionnés ou à leur capacité à générer des ressources<sup>31</sup>. Les prêts en devises peuvent, par exemple, forcer à une adaptation continue de la tarification des services publics dans des pays soumis à des dépréciations récurrentes du change pour maintenir la capacité de remboursement, alors qu'un don ne crée pas, en soi, d'incitation à ajuster la politique tarifaire<sup>32</sup>.

De nombreux travaux académiques ont ainsi cherché à établir un lien positif entre prêts et investissements publics, entre prêts et croissance ou, au contraire, une augmentation de la consommation plutôt que de l'investissement, avec les subventions, sans parvenir à des résultats totalement probants<sup>33</sup>. De la même façon, les études qui concluent qu'un accroissement des prêts fait progresser les recettes publiques, tandis qu'une augmentation des dons les fait baisser sont largement contestées<sup>34</sup>. Le dilemme prêts-dons est finalement tout autant, sinon plus, une question institutionnelle et de gouvernance qu'une question d'efficacité économique intrinsèque de l'instrument<sup>35</sup>. La crise de la dette a naturellement conduit à questionner cette « efficacité » relative du crédit, notamment les incitations perverses des prêts qui conduisent les bailleurs de fonds à accorder de nouveaux prêts pour simplement rembourser les plus anciens ou, pour les banques de développement, une logique institutionnelle interne qui conduit à proposer toujours plus de prêts<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Voir par exemple : S. Gupta, B. Clements, A. Pivovarsky & E. Tiongson, « Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter? », *IMF Working Papers*, 2003 - <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03176.pdf>.

<sup>32</sup> P. Jacquet, « Prêts ou dons : quel financement public du développement », dans D. Cohen et R. Portes, *Crises de la dette : prévention et résolution*, rapport au Conseil d'analyse économique, n°43, 2003, p. 143-145 - <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/034000555.pdf>.

<sup>33</sup> I. Gang & H. Khan, « Foreign aid, taxes, and public investment », *Journal of Development Economics*, vol. 34, 1990 ; H. Khan & E. Hoshino, « Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments », *World Development*, vol. 20, n°10, 1992 ; S. Djankov, J.G. Montalvo & M. Reynal-Querol, *Determinants of Aid Effectiveness*, World Bank, Washington DC, 2004 ; T. Cordella & H. Ulku, « Grants versus Loans », *IMF Working Paper*, n° 04/161, 2004 - <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04161.pdf> ; P. Nunnenkamp, R. Thiele & T. Wilfer, « Grants Versus Loans: Much Ado About (Almost) Nothing », *Kiel Economic Policy Papers*, n°4, 2005 - <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/3734/1/kepp04.pdf> ; O. Morrissey, O. Islei & D. M'Amanja, « Aid Loans versus Aid Grants: Are the Effects Different ? », University of Nottingham, *Credit Research Paper*, n° 06/07, 2006 - <https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/06-07.pdf>.

<sup>34</sup> B. Clements, S. Gupta, A. Pivovarsky & E. Tiongson [2004], « L'aide extérieure : dons ou prêts? », *Finances et Développement*, 2004 - <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2004/09/pdf/clements.pdf>.

<sup>35</sup> P. Berthelier & J. Ould Aoudia, « Au-delà du dilemme « prêts ou dons » : quelles modalités d'aide au développement sont les mieux adaptées aux différents pays du Sud ? », dans D. Cohen, S. Guillaumont Jeanneney et P. Jacquet, *La France et l'aide publique au développement*, 2006 - <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/064000685.pdf>.

<sup>36</sup> A. Lerrick & A. Meltzer, « Grants : A better way to deliver aid », *Quarterly International Economic Report*, Carnegie Mellon University, 2002 ; J. Bulow & K. Rogoff, « Grants versus Loans for Development Banks », *American Economic Association Paper and Proceedings*, 2005.

Quoi qu'il en soit, les incitations positives, si elles existent, n'ont pas été suffisantes pour permettre de prévenir le surendettement, qui a lui un effet indéniable sur la croissance.

**Un des principaux arguments en faveur des prêts est celui de leur « effet levier » :** le coût budgétaire d'un prêt est moins élevé que celui d'un don, ce qui permet des transferts plus importants. L'instrument est donc essentiel dans un contexte de « rareté » des financements. Pour le donateur/prêteur comme pour le bénéficiaire, il existe donc une équivalence théorique (cf. encadré « Coût budgétaire et élément don : l'effort du prêteur ») entre un prêt de 100 avec un « élément-don » de 40 et une subvention de 40. La différence se joue sur la temporalité des flux de ressources, puisque dans le premier cas, le pays bénéficiaire reçoit 100 immédiatement, mais devra procéder ultérieurement à des remboursements dont la « valeur actualisée » est de 60, alors que le bénéficiaire du don percevra 40 mais ne devra rien rembourser ultérieurement. Le prêt aurait donc pour avantage sur le don de desserrer la contrainte de liquidité, avec un apport immédiat de 100 au coût de 40 pour le prêteur. L'intérêt n'en sera que plus important si le financement permet au bénéficiaire de générer des ressources supplémentaires proportionnelles aux sommes engagées. Et en pratique, si le bénéficiaire d'un prêt respecte ses engagements, les remboursements permettent de financer de nouveaux emprunts<sup>37</sup>.

**Un dernier argument avancé au bénéfice des prêts est celui de l'effet de réputation.** Un pays capable de remplir ses obligations d'emprunt, se construit une réputation pour accéder aux marchés privés de capitaux et donc accroître ses ressources. À l'inverse, un recours exclusif au don « donne l'image d'un pays dépendant, qui se suffit de la charité internationale, incapable de miser sur l'avenir et de gérer ses affaires publiques [...]. Le prêt devrait devenir l'élément central d'une stratégie d'aide publique au développement qui, du fait même de son succès, aurait vocation à n'être que temporaire »<sup>38</sup>. Le danger de ne plus financer les pays pauvres que par des dons « tient au risque que se crée une catégorie de pays relevant durablement de l'assistance et condamnés dans un horizon temporel indéfini à la charité internationale »<sup>39</sup>. De nombreux travaux économétriques ont cherché à démontrer cet effet de réputation, sans parvenir à des résultats totalement probants<sup>40</sup>. Surtout, les crises de la dette successives renversent l'argument de la réputation financière pour un grand nombre de pays très endettés : ce n'est plus le recours aux dons qui ternit leur réputation mais le « passif » d'une situation de surendettement. Ces pays se trouvent, de fait, exclus des marchés privés du crédit et de l'investissement, même s'ils continuent par ailleurs à bénéficier de prêts des bailleurs de fonds publics.

**Les pouvoirs publics français et l'AFD ont porté avec vigueur cette possibilité de recourir aux prêts dans les instances internationales et dans les controverses académiques,** notamment dans les années 2000 lorsque le débat « prêts-dons » a agité les milieux internationaux de la coopération au développement. La prolongation de la crise de la dette, les campagnes d'opinion pour son annulation et les crises financières des années 1990 interrogeaient alors la poursuite des politiques de crédits, qui semblaient sans issues. Un rapport au Congrès américain, connu sous le nom de *Rapport Meltzer* – du nom du président de l'International Financial Institution Advisory Commission (IFIAC) – allait relancer le débat en mars 2002. D'inspiration libérale, il préconisait une vaste refonte des conditionnalités et des modalités d'intervention des institutions financières internationales. Il recommandait en particulier au FMI de se concentrer sur la gestion des crises et aux banques de développement de recentrer leurs activités sur les pays les plus pauvres en ayant recours exclusivement aux dons. Les

<sup>37</sup> D. Cohen D., Jacquet & H. Reisen, « Après Gleneagles : la place des prêts dans l'APD », *Cahier de politique économique de l'OCDE*, n°31, 2006 - <https://www.oecd.org/fr/dev/37903992.pdf>.

<sup>38</sup> P. Jacquet & J.-M. Sévérino, « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'économie financière*, n°74, 2004 - [https://www.persee.fr/doc/AsPDF/ecofi\\_0987-3368\\_2004\\_num\\_74\\_1\\_5046.pdf](https://www.persee.fr/doc/AsPDF/ecofi_0987-3368_2004_num_74_1_5046.pdf).

<sup>39</sup> P. Jacquet, 2003, *op. cit.*

<sup>40</sup> Notamment L. Hernandez & Katada S. N., *Grants and debt forgiveness in Africa : a descriptive analysis*, minéo, Banque mondiale, Washington D.C., 1996 ou D. Ratha « Complementarity between multilateral lending and private flows to developing countries : some empirical results », *World Bank Working Paper*, n°2746, 2001 - <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19337/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

auteurs du rapport considéraient que le marché était en capacité d'attribuer les prêts de façon plus optimale que les acteurs publics, et que ces derniers devaient donc se concentrer sur les subventions pures. Les discussions furent d'autant plus vives que l'administration américaine s'est inspirée de ces recommandations dans les négociations de 2002 sur la 13<sup>e</sup> reconstitution des ressources de l'Association internationale pour le développement (AID), filiale de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres.

Pour les « défenseurs des prêts » dans ce débat (cf. encadré « Prêts *versus* dons dans le débat académique »), dont les pouvoirs publics français et les chercheurs de l'AFD, « les erreurs et les excès d'endettement récurrents du passé ne signifient pas qu'il faille dorénavant éviter les prêts, mais invite simplement à mieux contrôler leur usage »<sup>41</sup> et à réserver les dons pour les projets des pays dont la capacité à générer des ressources n'apparaît qu'après un temps très long. Ils restent convaincus que des « prêts de développement bien conçus sont supérieurs aux dons directs (et complémentaires à ceux-ci) »<sup>42</sup>, ce qui conduit d'ailleurs l'Agence à proposer de nouveaux dispositifs de crédits, notamment les prêts dits « contracycliques » – avec des remboursements plus importants en période de croissance mais qui se réduisent en périodes de crise – ou prévoyant des clauses d'annulation des échéances en cas de chocs extérieurs.

## 2.b. La banque de développement, un modèle économique qui repose sur le prêt

L'AFD a joué de cette double fonction de banque de développement et d'agence de mise en œuvre pour renouveler son modèle économique, mis en difficulté dans les années 2000 par la crise de la dette des pays les plus pauvres et par la réduction des crédits publics d'aide au développement. Pour la Cour des comptes, l'Agence « a pris l'initiative, toujours *in fine* validée par l'État, de diversifier les secteurs et les pays bénéficiaires de ses financements »<sup>43</sup>. **En développant son activité de banque de développement, « elle s'est majoritairement financée par des ressources de marché et a assuré ses équilibres par l'octroi de prêts**, parfois proches des conditions de marché, à des partenaires dont la solvabilité présentait un risque mesuré. » De fait, le volume de ses levées de fonds annuelles sur les marchés a été multiplié par trois en une décennie tandis que les encours obligataires inscrits au passif de l'AFD étaient multipliés par six (cf. *supra*, Fig. 1). Les dettes de son bilan contractées auprès de l'État français ne représentent plus aujourd'hui que 2 % du total des emprunts, contre plus d'un quart en 2010. « La contrainte budgétaire limitant ses capacités de financement direct, l'État a de fait validé ce nouveau modèle économique [...]. **Depuis 2015, les pouvoirs publics attendent de ce modèle qu'il permette d'accroître le volume de l'APD française** », notamment grâce à « l'effet levier » du **financement sur les marchés, à moindre coût budgétaire pour les finances publiques** puisqu'il ne vient pas accroître le déficit. Ce modèle économique présente naturellement des risques, notamment de refinancement (cf. *supra*, Fig. 2), mais que la Cour des comptes considère aujourd'hui comme maîtrisés. Il repose sur trois exigences « (i) l'autofinancement des charges d'exploitation non bancaires par les produits, (ii) la capacité constante du Groupe à assurer sa liquidité [son refinancement] sur les marchés dans les meilleures conditions possibles, élément déterminant de l'attractivité de la tarification proposée à ses contreparties (iii) et la génération d'un résultat suffisant pour accroître les fonds propres du Groupe, a minima dans une phase de stabilisation ou de hausse modérée de l'encours du Groupe »<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> P. Jacquet, 2003, *op. cit.*

<sup>42</sup> D. Cohen, P. Jacquet & H. Reisen, « Au-delà de la controverse prêts ou dons : comment utiliser la dette pour le développement ? » , *Revue d'économie du développement*, vol. 14, 2006 - <https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/revue-d-economie-du-developpement-2006-2-page-131.htm>.

<sup>43</sup> Cour des comptes, « Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition », *Rapport public annuel 2019*, tome 2, p. 72 - <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/03-groupe-agence-fran-aise-developpement-Tome-2.pdf>.

<sup>44</sup> AFD, *Pour un monde en commun, plan d'orientation stratégique 2018-2022*, p. 16 - <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-09-04-02-18/plan-orientation-strategique-afd-2018-2022.pdf>.

**Pour l'AFD, ce modèle économique a l'avantage de lui assurer une grande autonomie financière puisque ses charges d'exploitation sont, en grande partie, couvertes par sa seule activité bancaire.** L'État rémunère naturellement l'Agence pour son activité de gestion des dons-projets<sup>45</sup> et de supervision des opérations du programme 110<sup>46</sup> selon des modalités prévues par la convention-cadre qui lie les deux parties. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoyait par exemple une rétribution de l'AFD à hauteur de 83,7 millions d'euros (AE=CP) sur le programme 209 et de 7 millions d'euros (AE=CP) sur le programme 110. S'y ajoutent les 260 millions d'euros de crédits (CP) du programme 110 au titre des bonifications. Tout aussi importants soient-ils, ces montants doivent être comparés aux 436 millions d'euros d'intérêts nets (et produits assimilés) perçus par l'Agence en 2021 (1,48 milliards d'euros de produits pour 1,04 milliards de charges d'intérêts) ou aux 120 millions d'euros de commissions facturés. **En 2021, hors bonifications de prêts, la rémunération de l'AFD sur budget de l'État représentait moins de 12 % de son produit net bancaire** (794 millions d'euros), qui lui permettait d'afficher un résultat net à 240 millions d'euros. Comme le souligne D. Kapur, qui s'intéressait alors aux banques multilatérales de développement ayant principalement recours aux financements sur les marchés, « l'autonomie financière est la clef de l'autonomie bureaucratique »<sup>47</sup>.

### 2.c. Le cadre d'intervention régissant le recours aux prêts ou aux subventions

Les documents d'orientation de la politique française de coopération posent un cadre d'intervention très général, des priorités et quelques principes d'utilisation des instruments financiers, tout en préservant la possibilité de nombreuses dérogations au « cas par cas ».

Dès juin 2009, le CICID<sup>48</sup> a posé le principe de consacrer 60 % de l'effort budgétaires de l'État (soit les subventions et le coût des bonifications de prêts) à l'Afrique subsaharienne et de consacrer 50 % des dons (hors subventions pour les pays en crise) à 14 pays pauvres d'Afrique subsaharienne définis comme prioritaires. Pour les autres pays avec lesquels la France « entretient des relations privilégiées ou traversant des crises », les interventions pourront être réalisées « sous des formes différenciées (dons, prêts bonifiés ou faiblement bonifiés, garanties) ».

Dans son *Document cadre* de 2011<sup>49</sup>, le ministère des Affaires étrangères et Européennes a précisé ces modalités d'intervention. La France devait **veiller à la soutenabilité de ces créances en appliquant « une politique de prêts responsable, dans le respect des règles adoptées par les pays industrialisés en matière de ré-endettement prudent et soutenable, en particulier en Afrique subsaharienne »**. Ainsi, « en règle générale, les prêts souverains sont réservés aux pays dont le risque de surendettement est jugé faible par les analyses effectuées par le FMI et la Banque mondiale, et ils ne peuvent en aucun cas être octroyés à des pays n'ayant pas encore franchi toutes les étapes de l'initiative relative aux pays pauvres très endettés (PPTe) »<sup>50</sup>. Ces exclusions, désignées sous le terme de « doctrine Lagarde », sont toujours en vigueur aujourd'hui. Elles interdisent d'allouer des prêts souverains aux

---

<sup>45</sup> Ces modalités de rémunération ont été revues en 2019 pour tenir compte de l'augmentation prévisible du volume de dons.

<sup>46</sup> Les opérations réalisées par l'AFD pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci sont financées sur le budget de l'État. L'Agence perçoit ainsi une rémunération de 1 % de la demie-somme des engagements bruts annuels et des décaissements annuels pour les aides budgétaires globales (ABG); les opérations de conversion de dette sont rémunérées 2 % de la demie-somme des engagements bruts annuels et des décaissements annuels ; d'autres opérations font l'objet de rémunération ad hoc.

<sup>47</sup> D. Kapur, « Do as I say not as I do : a critique of G-7 proposals on reforming the multilateral development banks », *Working Paper* n°16, Center for Global Development, 2002 - [https://www.cgdev.org/sites/default/files/2774\\_file\\_cgd\\_wp016.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/2774_file_cgd_wp016.pdf).

<sup>48</sup> *Communiqué des services du Premier ministre sur les grandes orientations de l'aide publique française aux pays en développement*, 5 juin 2009 - <https://www.vie-publique.fr/discours/175495-communique-des-services-du-premier-ministre-en-date-du-5-juin-2009-sur>.

<sup>49</sup> Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, *Coopération au développement : une vision française - Document cadre*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2011 - [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/doc.Cadre\\_FR\\_2011-2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/doc.Cadre_FR_2011-2.pdf).

<sup>50</sup> Idem.

pays considérés par le FMI et la Banque mondiale comme à risque élevé ou modéré de surendettement. **En pratique, la France « s'autorise une dérogation partielle » à ces principes** puisqu'elle est susceptible de « continuer à prêter à ses pays prioritaires même s'ils sont en risque de surendettement modéré »<sup>51</sup>. Les dérogations se discutent alors au cas par cas.

Le même document cadre de la politique de coopération de 2011 précise que « **les conditions financières [des prêts] sont généralement concessionnelles et intègrent, si possible, une dimension contracyclique** pour accommoder les chocs susceptibles d'altérer temporairement la capacité de paiement de ces pays. **Les prêts au secteur non souverain (notamment aux entreprises publiques) peuvent être autorisés, au cas par cas, y compris dans des pays où le risque de surendettement est jugé moyen, voire élevé, lorsque la rentabilité du projet financé le justifie et lorsque la dette de l'entreprise publique concernée est disjointe de celle de l'État** ». Naturellement, « l'emploi des subventions publiques reste nécessaire pour intervenir de façon ciblée dans les pays les plus pauvres ou en crise ainsi que pour financer des actions non rentables financièrement, mais aux bénéfices sociaux et environnementaux importants, qui ne sont pas prises en charge par les marchés ou les acteurs de la coopération privée ».

En redéfinissant les priorités géographiques de l'aide française, le CICID du 31 juillet 2013<sup>52</sup> précise cette politique de « partenariats différenciés ». Il fixe ainsi **un objectif de concentration des dons « sur un nombre limité de pays pauvres prioritaires »<sup>53</sup>, en y concentrant « au moins la moitié des subventions de l'État et les deux tiers de celles mises en œuvre par l'AFD** ». Les pays d'Afrique subsaharienne restent ainsi la priorité de l'aide française, qui y mobilisera cependant « toute la gamme des instruments dont elle dispose – dons, aides budgétaires, prêts bonifiés ou non, souverains et non souverains, prises de participations, garanties et autres financements innovants – pour répondre de manière adaptée aux besoins de ces pays ». **Dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, autre priorité géographique réaffirmée, « les concours financiers de l'État seront prioritairement des prêts »** tandis que les interventions dans les pays en crise, en sortie de crise ou en situation de fragilité qui ne font plus partie des pays prioritaires doivent se faire principalement par le biais des subventions. **Le CICID pose par ailleurs le principe d'une coopération avec les grands pays émergents, « sans coût financier pour l'État (hors expertise technique) », c'est-à-dire sans bonification** au titre du programme 110. L'ensemble de ces dispositions – priorité à l'Afrique subsaharienne et aux pays méditerranéens, objectifs de concentration des subventions sur les pays prioritaires, etc. – ont été confirmées par la loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014<sup>54</sup>.

Le CICID du 30 novembre 2016<sup>55</sup> se situe dans la continuité de ces orientations, en réaffirmant les objectifs de concentration des dons – la moitié de l'effort en subvention de l'État et les deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD – sur les mêmes pays prioritaires, auxquels s'ajoutent Haïti et l'Éthiopie, tandis que le Ghana sort de la liste.

Dans un contexte de croissance importante de l'APD, avec une cible à 0,55 % du revenu national brut fixée pour 2022, le CICID du 8 février 2018<sup>56</sup> maintient ces objectifs. Deux nouveaux pays, la Gambie et le Libéria, qui font leur entrée dans la liste des pays prioritaires. La loi de programmation relative au

---

<sup>51</sup> Réponse du MEAE à une question écrite de Mme E. Bareigts, députée de la Réunion, sur l'aide publique au développement dans le bassin de l'océan indien, 27 février 2018 - <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-918QE.htm>.

<sup>52</sup> Premier ministre, *Relevé de décision du CICID du 31 juillet 2013* - [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/07-31\\_Releve\\_de\\_decisions\\_du\\_Comite\\_interministeriel\\_de\\_la\\_cooperation\\_internationale\\_et\\_du\\_developpement\\_CICID\\_cl\\_e0e5e79-1.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/07-31_Releve_de_decisions_du_Comite_interministeriel_de_la_cooperation_internationale_et_du_developpement_CICID_cl_e0e5e79-1.pdf).

<sup>53</sup> Bénin - Burkina Faso - Burundi - Djibouti - Comores - Ghana - Guinée - Madagascar - Mali - Mauritanie - Niger - République centrafricaine - Rép. démocratique du Congo - Tchad - Togo - Sénégal.

<sup>54</sup> Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale - <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029210384>.

<sup>55</sup> Premier ministre, *Relevé de décision du CICID du 16 novembre 2016* - [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/161128-releve-de-decisions-cicid-version-longue-propre\\_cle85fc9d.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/161128-releve-de-decisions-cicid-version-longue-propre_cle85fc9d.pdf).

<sup>56</sup> Premier ministre, *Relevé de conclusions du CICID du 8 février 2018* - [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve\\_de\\_conclusions\\_du\\_comite\\_interministeriel\\_de\\_cooperation\\_internationale\\_et\\_du\\_developpement\\_-\\_08.02.2018\\_cle4ea6e2-2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf).

développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales d'août 2021<sup>57</sup> reprend l'ensemble de ces cibles à son compte, en les complétant par un objectif de concentration sur les pays du G5 Sahel – un tiers de l'aide-projet mise en œuvre par l'État doit être déployée au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Tchad. Elle se donne surtout **un objectif d'accroissement de la part des dons puisque ceux-ci « devront représenter au moins 70 % du montant de l'aide publique française au développement**, hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, en moyenne sur la période 2022-2025 ». Il s'agit ici de la part des subventions au sein de l'aide publique dans son ensemble, qui inclut par conséquent les dons de l'aide multilatérale dans le calcul.

**Les déclinaisons par instrument financier des priorités sectorielles sont toujours formulées en termes très généraux.** Par exemple, Le *Plan d'orientation stratégique 2018-2022* de l'AFD s'engage à faire « de l'éducation son principal secteur d'intervention en dons en Afrique, en concentrant ses moyens sur les pays prioritaires » ou à consacrer « davantage de moyens en subvention au secteur de l'éducation de base sur les trois prochaines années », sans objectifs chiffrés. On retrouve les mêmes formulations générales dans les *Cadres d'intervention sectoriels* de l'AFD et les grilles d'instruments financiers qui accompagnent souvent ces documents (Fig. 6) ont un caractère indicatif, pas normatif.

**Fig. 6 – Outils financiers de l'AFD pour la mise en œuvre des projets d'eau et d'assainissement.**

Extrait du *Cadre d'intervention sectoriel eau et assainissement de l'AFD*, février 2022, annexe 3 -

<https://www.afd.fr/sites/afd/files/2022-02-11-58-51/focus-eau-et-assainissement.pdf>.

CAPACITÉ FINANCIÈRE DES PAYS / MATURITÉ SECTORIELLE	NATURE DU PROJET					
	Études – Expertise – Assistance technique	Infrastructures				
		Eau		Assainissement		Inondations
		Urbain	Rural	Collectif	Autonome	
<b>Faible</b>	Subventions Expertise France	Subventions	Subventions	Subventions	Subventions	Subventions
<b>Moyenne</b>	Subventions Expertise France Prêts souverains	Prêts souverains	Subventions	Prêts souverains	Subventions Prêts souverains	Subventions Prêts souverains
<b>Forte</b>	Subventions Expertise France Prêts souverains Prêts non souverains	Prêts souverains Prêts non souverains (opérateurs et banques) Garanties Prises de participation	Prêts souverains	Prêts souverains Prêts non souverains (opérateurs et banques) Garanties Prises de participation	Subventions Prêts souverains Prêts non souverains (banques) Garanties	Subventions Prêts souverains Prêts non souverains (collectivités et banques) Garanties

<sup>57</sup> Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536>.

Plus qu'une doctrine à proprement parlé, ces principes et objectifs dessinent donc un « cadre d'intervention » pour le recours aux prêts et aux dons d'aide publique qui pourrait se résumer de la façon suivante :

- en principe, **pas de prêts souverains aux pays considérés comme à risque élevé ou modéré de surendettement, mais des possibilités de dérogation au cas par cas**, en particulier pour des prêts non souverains et dans les pays en risque modéré de surendettement.
- **une concentration des dons de l'AFD sur les 19 « pays prioritaires », tout en conservant la possibilité de mobiliser des instruments de prêts concessionnels** « lorsque ces pays sont en mesure de recourir à un endettement soutenable »<sup>58</sup>.
- **dans les autres pays africains et au Proche-Orient, le recours prioritaire aux prêts concessionnels, avec la possibilité de mobiliser ponctuellement des ressources en subventions**, notamment via les dons délégués par l'Union européenne ou d'autres bailleurs (Fonds vert pour le climat, Programme mondial pour l'éducation, etc.), auxquels s'ajoutent les instruments d'appui au secteur privé mis en œuvre par Proparco.
- **en Amérique latine, en Asie, et plus généralement dans les « grands émergents », intervention de l'AFD sous forme de prêts, si possible à condition de marché**, sans mobilisation de crédits budgétaires pour la bonification des emprunts, et en mobilisant toute la palette d'instruments d'appui au service du secteur privé.
- **Une absence de règles formalisées sur l'utilisation sectorielle des prêts et des dons** même si, en pratique, **les secteurs sociaux sont préférentiellement financés par subventions ou par prêts souverains concessionnels** et les projets de long terme et/ou sur les infrastructures à crédit, souverains ou non souverains. **Les prêts souverains concessionnels sont considérés comme des outils adaptés au financement des secteurs sociaux, notamment pour des secteurs très capitalistiques** comme ceux de l'eau et de l'assainissement.
- **Des niveaux de bonification des prêts discutés au cas par cas, en fonction des revenus du pays et de la nature du projet**, au sein d'une « grille de tarification » propre à l'AFD (cf. *supra*, encadré « La grille tarifaire de l'AFD »).

Au sein de ce cadre, **l'AFD dispose d'une grande autonomie, en particulier pour les actions en compte propre, sans engagement de l'État**. Les multiples dérogations prévues donnent cependant lieu à des négociations entre l'AFD et la direction générale du Trésor qui peuvent être tendues<sup>59</sup>. On notera par ailleurs que ces principes, en particulier l'impossibilité de prêter aux pays considérés comme à risque élevé ou modéré de surendettement, ne s'appliquent pas aux protocoles du Trésor, qui disposent de leurs propres règles prudentielles, fixées par Natixis. De ce point de vue, la liste des pays éligibles à ces prêts du Trésor, avec ou sans condition, est sensiblement différente de celle des pays à risque faible, modéré ou important de surendettement du FMI et de la Banque mondiale (Fig. 7).

---

<sup>58</sup> Réponses de Rémy Rioux, Directeur général de l'AFD, au questionnaire commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, en vue de son audition du mercredi 22 mai 2019.

<sup>59</sup> Voir notamment Cour des comptes, 2010, *op. cit.*, p. 17-18.



**Fig. 8 – Synthèse des limites et des indicateurs d’alerte de l’AFD pour les périmètres souverains et non souverains à fin 2021.**

Synthèse d’après AFD, Document d’enregistrement universel 2021, p. 162-165

Type d’exposition/encours considéré			Limites réglementaires		Limites internes AFD		Dispositif d’alerte AFD	
			% fonds propres	Montants	% fonds propres	Montants	% fonds propres	Montants
Activité souveraine	Par géographie	Déclaration « Grand risque » auprès du régulateur dès que l’exposition dépasse 300 M€	25 %	2 203 M€	24 %	2 114 M€	21 % > alerte au COMEX	1 850 M€ > COMEX
							24 % > alerte au CA	2 114 M€ > alerte au CA
Activité non souveraine	Par géographie				30 % d’exposition non pondéré*	2 643 M€	25 % > alerte au COMEX	2 203 M€ > COMEX
	Par contrepartie				8 % d’exposition pondérée*	705 M€		
	Par groupe de contreparties	Déclaration « Grand risque » auprès du régulateur dès que l’exposition dépasse 300 M€	25 %	2 203 M€		12 % d’exposition pondérée*	1 057 M€	
	Pour les établissements de crédit					50 % de la limite géographique (=15 % d’exposition)	1 322 M€	

\* Pondération en fonction de la note de crédit de la contrepartie (plus la note est faible, plus la pondération est élevée, par exemple 700 % pour une note CCC) et de la nature de l’instrument.

À ces règles bancaires de droit commun, s’ajoutent des règles internes de gestion des risques de crédit adoptées par le conseil d’administration de l’Agence (Fig. 8), qui fixent des plafonds d’exposition légèrement plus restrictifs, par pays pour l’activité souveraine, par pays, par secteur et par contrepartie (= bénéficiaire) pour l’activité non souveraine. Ces plafonds d’exposition s’accompagnent de seuils d’alerte auprès de la Direction exécutive des risques ou du Conseil d’administration de l’AFD lorsque les interventions signées ou restant à signer et les nouveaux octrois s’approchent des plafonds autorisés. Sur l’exercice 2021, six pays ont fait l’objet d’une note d’information sur le risque de dépassement des seuils d’exposition<sup>61</sup>. En 2020, deux dépassements avaient été constatés pour des contreparties non souveraines – Municipalité de Guayaquil et Groupe Caisse des Dépôts et Gestion du Maroc – en raison de la dégradation de leur notation de crédit<sup>62</sup>.

Ces ratios d’exposition limitent directement la capacité d’intervention de l’AFD. **Quand les encours sur un même pays ou une même contrepartie atteignent les seuils réglementaires, l’AFD ne peut plus prêter à ce pays ou à cette contrepartie.** Les nouvelles conventions de prêts se limitent alors à ce que le pays ou la contrepartie sont susceptibles de rembourser en capital dans l’année. À l’inverse, lorsque les fonds propres de l’Agence sont renforcés, comme ce fut le cas en 2016 (2,4 milliards d’euros) ou en 2021 (1,4 milliards d’euros), **ces recapitalisations permettent de desserrer les contraintes réglementaires calculées en pourcentage des fonds propres.** L’AFD retrouve alors des capacités d’intervention avec ce pays ou cette contrepartie. En 2018, le directeur général de l’AFD auditionné

<sup>61</sup> Inde, Tunisie, Mexique, Egypte, Colombie, Maroc.

<sup>62</sup> Municipalité de Guayaquil, en Equateur, avec une exposition 8,3 % (limite à 8 %) et Groupe Caisse des Dépôts et Gestion du Maroc, avec une exposition à 16,5 % (limite à 12 %).

par le Sénat estimait ainsi que la recapitalisation de 2016 permettrait à l'Agence de franchir le seuil des 350 à 450 millions d'euros d'engagements annuels au Maroc, contre 150 millions précédemment<sup>63</sup>.

De la même façon, alors que le principe général est celui d'une absence de garantie de l'État sur les créances portées par l'AFD, à quelques exceptions près<sup>64</sup>, des opérations de garanties de l'État sur les expositions de l'Agence où l'intensité de concentration est la plus élevée, comme cela a été le cas en 2019 (garantie de 750 M€ votée en loi de finances pour 2019) peuvent contribuer à desserrer les contraintes réglementaires.

Ces plafonds prudentiels ont une conséquence directe sur la politique de prêts de l'Agence, qui doit **chercher à diversifier ses contreparties dans un même pays**. De ce point de vue, la priorité donnée « au financement des acteurs non souverains »<sup>65</sup> et « le soutien au secteur privé responsable » peuvent apparaître tout autant comme une orientation politique que comme un moyen pour desserrer les contraintes réglementaires sur les prêts. Concrètement, il est demandé aux chefs de projet de l'AFD d'appliquer « un principe simple : se demander systématiquement si, pour tout ou partie de leur projet, une solution non souveraine, pertinente et porteuse de valeur ajoutée, existe ou pourrait émerger, avant de passer à l'option d'un financement souverain »<sup>66</sup>.

## 2.e. L'arbitrage prêts-dons en pratique

L'arbitrage entre les instruments de financement et, pour les prêts, le choix du niveau de concessionnalité, intervient donc dans un cadre doctrinal faiblement contraint (I.2.c.), principalement limité par les plafonds réglementaires d'exposition prudentielle (I.2.d.).

Certains types de soutien, par exemple l'action humanitaire – qui sera réalisé en dons – ou le financement des exportations – qui fait exclusivement appel aux crédits export, concessionnels ou non – ne prêtent pas à discussion sur la nature de l'instrument financier mobilisé. Pour les autres interventions, **l'AFD assure elle-même l'identification, l'instruction et la sélection des projets, y compris en cas d'utilisation des crédits budgétaires** (subventions ou bonifications de prêts), avec ponctuellement quelques « commandes politiques » des tutelles. L'information en amont de ces dernières et des ambassades permet d'éviter des oppositions à tel ou tel projet au stade de la prise de décision. En fin de processus, la décision de financement est prise par le Directeur général de l'AFD, par le « Comité des États étrangers »<sup>67</sup> ou par le Conseil d'administration de l'Agence en fonction de seuils différenciés selon l'instrument de financement mobilisé (prêt ou subvention).

**Le choix du mode de financement d'un projet ne résulte pas d'une programmation prêts-dons sectorielle et/ou géographique fixée par avance. C'est un processus itératif continu, qui court tout au long de l'instruction du projet** – en général sur plusieurs années –, pour partie contraint par les règles prudentielles de l'Agence et par la disponibilité budgétaire. Ce processus croise donc « la demande et l'offre » d'instruments financiers, les principes d'engagement présentés ci-dessus, la

---

<sup>63</sup> J.P. Vial et M.-F. Perol-Dumont, *Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2018*, tome IV – Aide publique au développement, nov. 2017 - <https://www.senat.fr/rap/a17-110-4/a17-110-41.pdf>.

<sup>64</sup> Opérations réalisées par l'AFD mais pour le compte et aux risques de l'État, pour 3,6 milliards d'euros sur un encours total de créances de 39 milliards au 31 décembre 2020. Source : AFD, *Document d'enregistrement universel*, 2020, p. 3.

<sup>65</sup> « C'est-à-dire l'ensemble des acteurs locaux non étatiques, qu'il s'agisse des structures publiques capables de porter des investissements de long terme, des collectivités locales qui peuvent agir comme maîtres d'ouvrage et bénéficiaires, du secteur privé et financier dans les pays partenaires ou des organisations de la société civile », cf. AFD, *Pour un monde en commun, plan d'orientation stratégique 2018-2022*, op. cit., p. 16.

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> Le Comité des États étrangers, composé de représentant-e-s des ministères de tutelle, de représentant-e-s des personnels et du Conseil d'administration de l'AFD et de personnalités qualifiés, dispose d'une délégation de pouvoir du Conseil d'administration. Sur sa composition, voir : <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2022-01-10-09-17/comite-etats-etranagers-afd.pdf>.

situation macroéconomique de chaque pays et du secteur au sein de ce pays, la capacité des acteurs institutionnels concernés ou la nature du projet, etc. Il dépend notamment :

- **Du cadre d'autorisation des tutelles** de l'AFD sur tel ou tel pays pour les prêts **et du cadre prudentiel**, qui s'imposent aux services techniques qui instruisent les projets.
- **Du volume des financements disponibles, naturellement moins contraints sur les prêts que sur les subventions**, en particulier pour les projets de grande ampleur (cf. ci-dessous III.3 sur la taille moyenne des projets financés par prêts et par subventions).
- **Des attentes ou des demandes des bénéficiaires en termes d'outils de financement**, avec des pays qui peuvent avoir plus de difficultés que d'autres à s'endetter sur tel ou tel secteur ou sur certains types de projets. Le recours à l'emprunt, par exemple, pose généralement moins de problèmes aux bénéficiaires pour un projet d'accès à l'eau potable en milieu urbain, même sans rentabilité immédiate, que pour les projets d'assainissement, à fortiori en milieu rural.
- **De l'analyse de la « rentabilité financière » du projet**, qui permet un financement direct de l'opérateur par prêt non souverain si l'investissement permet de dégager des ressources nouvelles. Par exemple, un projet de développement de l'accès à l'eau potable en milieu urbain susceptible de générer une augmentation des facturations par un plus grand nombre de consommateurs raccordés, pourra être financé par un prêt non souverain à l'opérateur national, y compris dans un pays à faible revenu et/ou très endetté ; à l'inverse, un projet d'assainissement à petite ou grande échelle, sans rentabilité financière directe, à rentabilité incertaine ou à rentabilité de très long terme, pourra être financé par prêt souverain très concessionnel ou par subvention, en fonction de l'ampleur du projet et de la situation macroéconomique du pays ; les projets d'appui au renforcement de la gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement, essentiels pour amorcer des dynamiques, faire évoluer l'écosystème et créer les conditions de la pérennisation des infrastructures, seront plus volontiers financés par subventions.
- **De la « programmation pays » dans son ensemble**, et de ce qui peut être financé par prêts ou par dons au sein de cette programmation.

**C'est ce même processus itératif qui déterminera *in fine* la bonification du prêt**, sans qu'il existe de grilles tarifaires prédéterminées par pays, par secteur ou par type de projet.

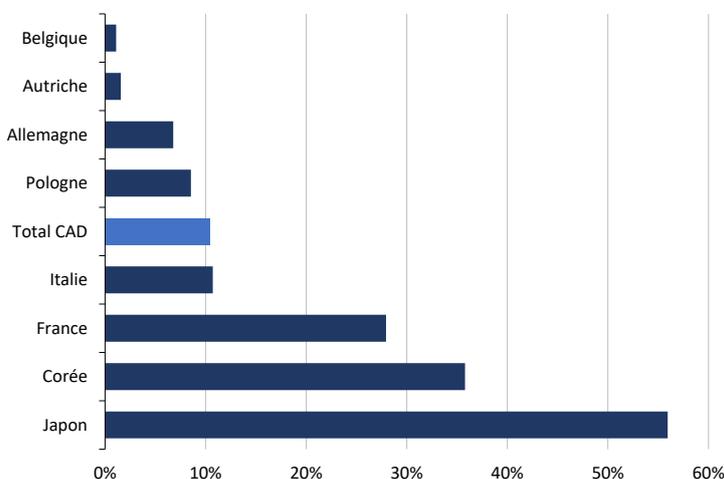


## II. Instruments financiers de l'APD française : états des lieux et évolutions récentes

### 1. La part des prêts dans l'APD, une singularité française

L'APD française se singularise par une proportion importante de prêts dans le total de l'aide publique, qui représentaient en 2019-2021 un peu plus de 28 % de « l'équivalent-don » total de son APD bilatérale. La proportion de prêts est plus importante encore, qui monte à presque 57 % en 2020, si l'on raisonne en décaissements bruts – l'année 2020 est une année un peu exceptionnelle et les données 2021 en flux ne sont pas disponibles, mais la moyenne 2018-2019 des décaissements de prêts s'élève à 50 % de l'APD bilatérale brute.

Fig. 9 – Proportion de prêts (équivalent-don) dans le total de l'APD bilatérale des bailleurs de l'OCDE ayant recours aux prêts (moyenne 2019-2021)



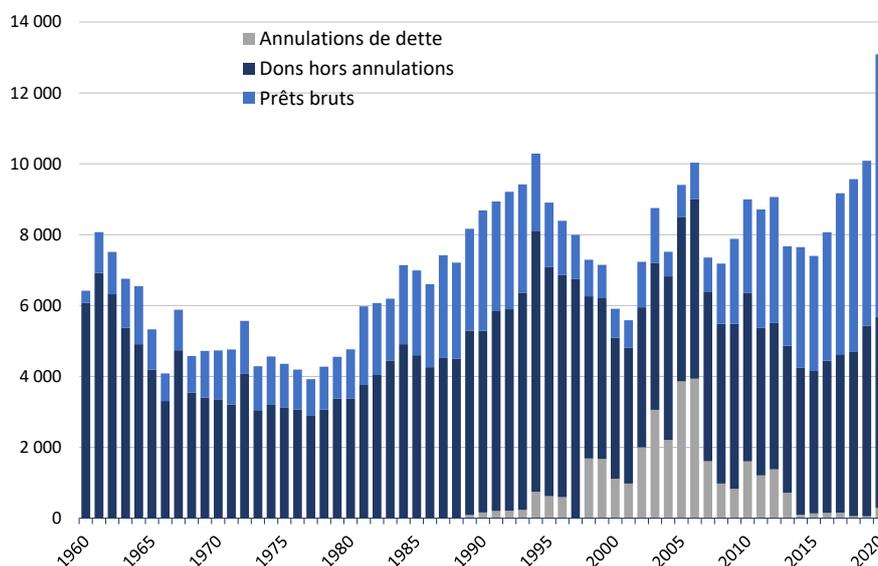
La France se positionne ainsi en troisième position des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE qui accordent une large partie de leur aide bilatérale sous forme de prêts (Fig. 9), derrière le Japon (56 % en équivalent-don pour 2019-2021) et la Corée du Sud (36 %), mais loin devant la plupart des autres contributeurs importants, notamment l'Allemagne (7 %) mais aussi la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis ou les Pays-Bas dont l'aide bilatérale est aujourd'hui presque exclusivement décaissée sous forme de dons.

Cette « préférence » française pour les prêts est, on l'a vu, ancienne. **La part des prêts a toujours été élevée dans l'APD hexagonale comparativement à d'autres bailleurs, mais elle a aussi beaucoup évolué dans le temps**, comme en rendent compte les figures 10 et 11. Du milieu des années 1960 au début des années 1980, la part des prêts d'APD représente entre 20 % et 30 % de l'APD brute (hors annulations de dette) jusqu'au début des années 1980. Elle connaît une première période de hausse, jusqu'à 40 % de l'APD bilatérale brute dans un contexte de forte croissance de l'aide française, lorsque la crise de la dette du début des années 1980 a nécessité une mobilisation importante des prêts concessionnels pour refinancer les créances antérieures. L'approfondissement de la crise de la dette et la multiplication des initiatives d'allégement ont ensuite entraîné une baisse continue du volume et de la part des nouveaux prêts entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000, tandis que le volume de l'aide française était artificiellement gonflé par les annulations de créances, qui ont

représenté jusqu'à 40 % du total de l'APD bilatérale brut en 2005. La part des prêts atteint ainsi un « point bas » entre 1997 et 2007, comme l'ensemble de l'APD si on lui soustrait les annulations.

**Fig. 10 – Prêts et dons d'APD française en termes réels, 1960-2020.**

Dollars de 2020, en décaissements bruts.



**Fig. 11 – Part des prêts dans l'APD française, 1960-2020.**

% des décaissements bruts, hors annulations de dette



Après le milieu des années 2000, alors que le spectre de la crise de la dette semble s'éloigner, la part des prêts repart à la hausse, malgré un volume de dons soutenu par la mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement – notamment à partir de 2012 avec la signature des C2D de la Côte d'Ivoire, du Congo, de la RDC et de la Guinée. La croissance de l'APD française de ces dernières années résulte finalement davantage d'une croissance du volume des prêts concessionnels – ils augmentent, en termes réels, de 43 % entre 2015 et 2019 – que du volume des dons. **Au-delà des fluctuations annuelles, la part des prêts culmine aujourd'hui à des niveaux historiques, supérieure à 40 % du total des décaissements bruts de l'aide publique bilatérale française depuis 2011.**

Ces évolutions doivent naturellement être interprétées avec prudence, tant les biais sont potentiellement nombreux. Les changements de règles de comptabilisation de l'aide publique, comme celles concernant la concessionnalité des prêts d'aide liée au milieu des années 80, ne sont pas sans incidence sur les flux. De la même façon, l'exclusion des départements d'Outre-mer (Guyane française, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Saint Pierre et Miquelon) de la liste des pays éligibles à l'aide publique en 1992 ou celle des Territoires d'Outre-mer (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) en 2000 a un impact important sur les volumes d'aide hexagonaux ou sur la nature des instruments financiers mobilisés – les DOM-TOM ont représenté jusqu'à 40 % du total de l'APD hexagonale entre 1975 et 1980 et la Polynésie française comme la Nouvelle Calédonie se disputaient les deux premières places des pays bénéficiaires à la fin des années 1990<sup>68</sup>. À l'inverse, l'entrée d'un pays à revenu intermédiaire dans le périmètre d'intervention de l'AFD peut engendrer, dans les quelques années qui suivent, une croissance très significative des prêts – l'entrée, en 2009, de la Colombie et du Mexique dans le champ d'intervention de l'Agence a par exemple généré près de 4 milliards de dollars de nouveaux prêts sur la décennie 2011-2020 (dollars de 2020) pour moins de 250 millions de dons. Et on l'a vu, les règles prudentielles peuvent contraindre significativement le volume des nouveaux prêts à un ensemble de pays ou de contreparties, contraintes qui se trouvent desserrées lorsque les fonds propres de l'Agence sont abondés. **Quoi qu'il en soit, l'augmentation très rapide de la part des prêts dans l'aide française au tournant des années 2010 – elle fait plus que doubler entre 2007 et 2012 – résulte largement du transfert à l'AFD de l'essentiel des fonctions de mise en œuvre de la politique française de coopération dans la seconde moitié des années 2000 et de l'évolution du modèle économique de l'Agence** évoqué précédemment (cf. I.2.b.)

## 2. Prêts et dons, une aide publique en croissance

L'analyse du recours aux prêts et aux dons au sein de l'aide française s'inscrit aujourd'hui dans **une séquence d'augmentation importante des volumes hexagonaux d'APD**. La trajectoire financière de la *Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale* de 2021 fixe ainsi un objectif à 0,55 % du revenu national brut (RNB) en 2022 pour l'APD française et « s'efforcera d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025 » (Fig. 12).

### 2.a. Augmentation des crédits budgétaires et augmentation de l'activité de l'AFD

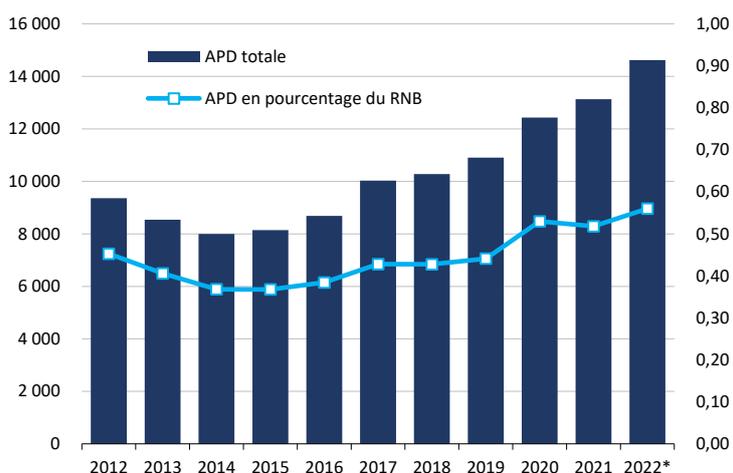
**Cette augmentation de l'aide publique, en montant comme en pourcentage du RNB, se concrétise par des crédits budgétaires en forte croissance**, aussi bien sur le programme 110 (« Aide économique et financière au développement ») que sur le programme 209 (« Solidarité à l'égard des pays en développement »). Sur le premier programme (Fig. 13), les autorisations d'engagement (AE = autorisation d'accorder de nouveaux prêts avec bonifications) ont été multipliées par trois en cinq ans. Les crédits de paiement (CP) connaissent une montée en charge plus lente (+ 28 %) mais régulière qui traduit la croissance des bonifications à compenser auprès de l'AFD pour les prêts accordés les années précédentes. Cette augmentation des crédits de paiement devrait donc mécaniquement se poursuivre dans les prochaines années – et sur une longue période – même si les autorisations d'engagement se réduisent, de par la forte croissance des nouveaux prêts accordés ces dernières années.

---

<sup>68</sup> Ph. Marchesin, *La politique française de coopération. Je t'aide, moi non plus*, L'Harmattan, Paris, 2021, p. 216-2017.

**Fig. 12 – Évolution de l'APD française, 2012-2021, en euros courants (échelle de gauche) et en pourcentage du revenu national brut (échelle de droite).**

\* Prévisionnel (source PLFI). Comptabilisation en flux nets jusqu'en 2017, puis en élément-don.



Sur le programme 209, dont le volet coopération bilatérale correspond aux dotations aux subventions de l'AFD, la croissance est plus irrégulière en autorisations d'engagement mais très significative sur les crédits de paiement (CP = les dons effectivement versés), avec surtout **une accélération très importante sur la période récente (+ 42 % entre 2018 et 2021 et + 86 % entre 2021 et 2022), qui devrait se traduire prochainement, quand les données de l'APD 2022 seront publiées, par une baisse de la part des prêts dans le total de l'aide publique française.**

L'évolution des crédits des programmes 851 et 852 est plus erratique, qui dépend pour le second de l'actualité des négociations au sein du Club de Paris. La création du programme 853 (renforcement des fonds propres de l'AFD) répond aux évolutions de la réglementation bancaire internationale mais aussi et surtout, en application de celle-ci, à la nécessité d'accompagner la croissance du volume des prêts de l'Agence par une augmentation de ses fonds propres (cf. I.2.d.).

Les mêmes tendances se retrouvent dans les engagements du groupe de l'AFD, dont le volume annuel d'autorisations de financements (y compris activité Outre-mer et Proparco) est passé de 2,5 milliards d'euros en 2005 à 14 milliards en 2019, avant de se stabiliser autour de 12 milliards d'euros en 2020-2021. En termes réels, et pour les seuls « États étrangers », **l'activité de l'Agence a augmenté de 74 % entre 2012-2014 et 2019-2021** (Fig. 14). L'activité de prêts reste absolument centrale puisqu'elle représente plus de 80 % du total des autorisations d'engagement de la dernière décennie (hors ressources autres bailleurs). Mais les subventions, notamment en activité courante, hors mandats spécifiques de type C2D ou aide budgétaire, ont aussi contribué à la croissance de son activité, en particulier sur les dernières années (+ 76 % en euros constants entre 2016-2018 et 2019-2021).

Il s'agit ici d'évolution d'autorisations d'engagement, avec des versements qui peuvent s'étaler dans le temps, en particulier pour les projets les plus importants décaissés par tranches. Sur les 9,2 milliards d'euros autorisés en 2019, seuls 5,9 milliards ont effectivement été versés dans l'année. Ces décaissements différés s'accumulent pour partie d'une année sur l'autre et finissent par représenter des sommes conséquentes, avec près de 3 milliards d'euros de subventions restant à verser à fin 2021 et surtout plus de 22,6 milliards d'engagement de prêts à décaisser.

La conséquence logique de l'augmentation de l'activité de crédits est **une forte croissance des encours de prêts portés au bilan de l'Agence, qui doublent en dix ans** et passent, en euros courants, de 15,6 milliards au 31 décembre 2013 à 32,6 milliards au 31 décembre 2021.

**Fig. 13 – Évolution des crédits des principaux programmes budgétaires de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », 2018-2022.**

Sources : rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement (PLR) et projets annuels de performance annexés au projets de loi de finances (PLF) des années concernées.

En millions d'euros courants	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		LFI 2021		LFI 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programmes budgétaires de la mission « Aide publique au développement »</b>										
<b>Programme 110 - Aide économique et financière au dévelop.</b>	<b>1 100,02</b>	<b>929,19</b>	<b>821,13</b>	<b>994,04</b>	<b>3 764,34</b>	<b>1 180,19</b>	<b>1 381,77</b>	<b>1 136,84</b>	<b>3 213,71</b>	<b>1 862,04</b>
01 - Aide éco. et financière multilatérale	724,72	609,13	-147,97	617,41	2 606,73	694,79	219,10	711,73	1 866,19	1 260,13
02 - Aide éco. et financière bilatérale	375,30	216,01	968,10	284,59	793,58	334,61	1 162,67	339,67	1 177,52	492,56
03 - Traitement de la dette des pays pauvres	0,00	104,05	1,00	92,05	364,03	150,79	0,00	85,44	170,00	109,35
<b>Programme 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement</b>	<b>1 801,29</b>	<b>1 703,62</b>	<b>3 148,73</b>	<b>1 998,32</b>	<b>2 759,32</b>	<b>2 200,00</b>	<b>2 771,34</b>	<b>2 131,51</b>	<b>3 217,81</b>	<b>3 052,92</b>
02 - Coopération bilatérale	693,17	589,55	1 928,42	776,12	1 406,64	900,58	1 527,46	839,01	1 728,27	1 557,70
05 - Coopération multilatérale	145,00	150,91	220,40	222,30	356,02	302,78	367,85	288,64	844,54	850,22
07 - Coopération communautaire	796,41	796,41	842,41	842,41	842,41	842,41	713,72	842,41	487,32	487,32
08 - Dépenses de personnels	164,28	164,33	156,05	156,05	152,61	152,59	162,31	161,45	157,68	157,68
09 - Actions de co-développement	2,42	2,42	1,47	1,45	1,64	1,64				
<b>Programme 365 - Renforcement des fonds propres de l'AFD</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1 453,00</b>	<b>1 453,00</b>	<b>190,00</b>	<b>190,00</b>
01 - Renforcement des fonds propres de l'AFD	-	-	-	-	-	-	1 453,00	1 453,00	190,00	190,00
<b>TOTAL</b>	<b>2 901,31</b>	<b>2 632,80</b>	<b>3 968,87</b>	<b>2 992,36</b>	<b>6 523,66</b>	<b>3 380,20</b>	<b>5 606,11</b>	<b>4 721,36</b>	<b>6 621,52</b>	<b>5 104,95</b>
<b>Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (extrabudgétaire)</b>										
<b>Programme 851 - Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France</b>	<b>120,07</b>	<b>208,22</b>	<b>200,75</b>	<b>187,36</b>	<b>- 1,4447</b>	<b>252,50</b>	<b>1 000,00</b>	<b>461,56</b>	<b>1 000,00</b>	<b>311,30</b>
<b>Programme 852 - Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>70,77</b>	<b>70,77</b>	<b>554,75</b>	<b>554,75</b>	<b>224,03</b>	<b>224,03</b>
<b>Programme 853 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers</b>	<b>425,00</b>	<b>1 008,00</b>	<b>0,00</b>	<b>240,00</b>	<b>0,00</b>	<b>247,00</b>	<b>0,00</b>	<b>258,00</b>	<b>0,00</b>	<b>190,00</b>

**Fig. 14 – Engagements de l'AFD, 2012-2021, en termes réels**

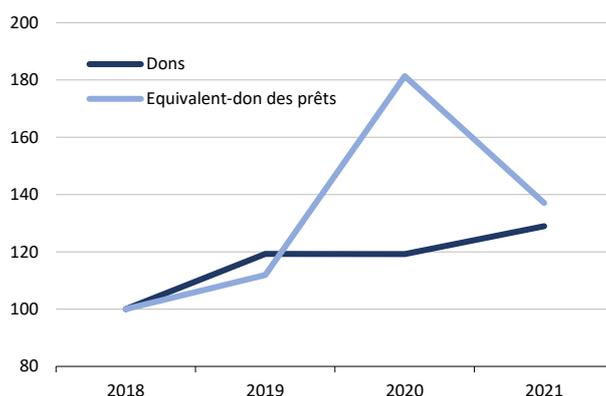
Sources : AFD, Documents de références et Documents d'enregistrement universels, 2012-2021

Engagements en millions d'euros 2021	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total dons</b>	<b>616</b>	<b>960</b>	<b>807</b>	<b>1 021</b>	<b>706</b>	<b>973</b>	<b>910</b>	<b>1 862</b>	<b>1 196</b>	<b>1 503</b>
<i>% dons sur activité totale (hors ressources autres bailleurs)</i>	<i>12,1 %</i>	<i>17,0 %</i>	<i>13,9 %</i>	<i>16,9 %</i>	<i>10,7 %</i>	<i>13,0 %</i>	<i>10,5 %</i>	<i>18,0 %</i>	<i>13,1 %</i>	<i>17,0 %</i>
Subventions sur activités courantes		314	327	312	340	428	591	1 547	1 001	1 010
Activité sur mandats spécifiques		646	480	709	366	545	319	315	195	493
dont ABG Minefi / SAS	63	95	19	21	35	66	57	56	83	60
dont C2D	217	547	454	682	335	463	241	240	90	403
<b>Prêts</b>	<b>4 366</b>	<b>4 547</b>	<b>4 867</b>	<b>4 886</b>	<b>5 776</b>	<b>6 222</b>	<b>7 546</b>	<b>8 432</b>	<b>7 698</b>	<b>7 299</b>
<i>% prêts sur activité totale (hors ressources autres bailleurs)</i>	<i>85,6 %</i>	<i>80,7 %</i>	<i>83,6 %</i>	<i>81,0 %</i>	<i>87,2 %</i>	<i>83,4 %</i>	<i>86,9 %</i>	<i>81,5 %</i>	<i>84,6 %</i>	<i>82,4 %</i>
dont prêts souverains concessionnels	3 254	2 982	3 085	3 400	4 088	4 204	5 348	5 421	4 861	4 552
avec concessionnalité directe	1 871	1 432	1 802	1 768	2 379	2 120	2 866	3 109	2 065	1 554
avec concessionnalité indirecte	1 383	1 551	1 283	1 632	1 709	1 988	2 481	2 312	2 794	2 997
<i>% concessionnalité indirecte sur prêts souverains</i>	<i>42,5 %</i>	<i>52,0 %</i>	<i>41,6 %</i>	<i>48,0 %</i>	<i>41,8 %</i>	<i>47,3 %</i>	<i>46,4 %</i>	<i>42,7 %</i>	<i>57,5 %</i>	<i>65,8 %</i>
dont prêts non souverains	1 111	1 565	1 782	1 486	1 688	2 018	2 198	3 011	2 523	2 747
non souverains concessionnels	280	551	716	884	486	686	337	908	1 176	1 182
non souverains non concessionnels	831	1 014	1 066	603	1 203	1 334	1 861	2 103	1 347	1 565
Soit total prêts concessionnels	3 535	3 533	3 801	4 284	4 573	4 888	5 684	6 329	6 037	5 734
<i>% concessionnel sur total prêts</i>	<i>81,0 %</i>	<i>77,7 %</i>	<i>78,1 %</i>	<i>87,7 %</i>	<i>79,2 %</i>	<i>78,6 %</i>	<i>75,3 %</i>	<i>75,1 %</i>	<i>78,4 %</i>	<i>78,6 %</i>
<i>% non souverains conces. sur total prêts conces.</i>	<i>7,9 %</i>	<i>15,6 %</i>	<i>18,8 %</i>	<i>20,6 %</i>	<i>10,6 %</i>	<i>14,0 %</i>	<i>5,9 %</i>	<i>14,3 %</i>	<i>19,5 %</i>	<i>20,6 %</i>
<i>% non souverains non concessionnels sur total prêts.</i>	<i>19,0 %</i>	<i>22,3 %</i>	<i>21,9 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>20,8 %</i>	<i>21,4 %</i>	<i>24,7 %</i>	<i>24,9 %</i>	<i>17,5 %</i>	<i>21,4 %</i>
dont autres prêts									310	0
<b>Garanties</b>	<b>117</b>	<b>124</b>	<b>134</b>	<b>129</b>	<b>140</b>	<b>161</b>	<b>229</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>Participations</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>105</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>60</b>
<b>Autres titres</b>									<b>203</b>	<b>0</b>
<b>Activités spécifiques sur ressources autres bailleurs</b>	<b>187</b>	<b>246</b>	<b>261</b>	<b>163</b>	<b>495</b>	<b>603</b>	<b>447</b>	<b>721</b>	<b>613</b>	<b>321</b>
<b>Total engagements pays étrangers</b>	<b>5 286</b>	<b>5 877</b>	<b>6 081</b>	<b>6 198</b>	<b>7 118</b>	<b>8 063</b>	<b>9 131</b>	<b>11 072</b>	<b>9 716</b>	<b>9 182</b>
<b>Encours de prêts au 31/12 (euros courants)</b>		<b>15 579</b>	<b>17 109</b>	<b>19 781</b>	<b>21 865</b>	<b>23 912</b>	<b>26 999</b>	<b>26 100</b>	<b>28 920</b>	<b>32 637</b>

## 2.b. Une augmentation de l'APD portée par les prêts

Ces engagements financiers se traduisent donc par une augmentation significative de l'aide publique bilatérale (+ 31 % en termes réels et en équivalent-don entre 2018 et 2021, avec un léger tassement en 2021 après une année 2020 exceptionnelle). **Prêts et subventions contribuent à cette croissance de l'aide française mais les prêts soutiennent davantage la tendance (Fig. 15) et augmentent plus rapidement que les dons (+ 37 % entre 2018 et 2021 pour les prêts en équivalent-don contre + 29 % pour les dons).**

**Fig. 15 – Augmentation relative des dons et des prêts (en équivalent-don) de l'APD bilatérale française, 2018-2021.** Indice 100 en 2018, valeur constante 2020.



Les écarts de progression entre prêts et subventions sont plus marqués encore avec une analyse en versements bruts plutôt qu'en équivalent-don. **La réforme de la comptabilisation de l'aide publique au sein du CAD a en effet pour conséquence de réduire assez sensiblement le poids des prêts dans l'aide publique bilatérale française**, prêts qui ne représentent plus que 20 à 30 % du total de l'APD bilatérale avec ce mode d'enregistrement (cf. ci-dessus Fig.11 et Fig. 16). **Dans une comptabilisation en flux, les prêts nets d'APD auraient augmenté de 60 % en valeur réelle entre 2015 et 2019, soit une progression deux fois plus rapide que celle des dons (31 %).**

De la même façon, l'écart de progression s'accroît davantage si l'on s'intéresse aux seuls financements qui donnent lieu à transferts financiers vers des pays en développement, et que l'on soustrait aux dons les montants de l'aide aux réfugiés dans l'hexagone, les frais d'écolage et les allègements de dette, qui représentent respectivement 13 %, 11 % et 4 % de l'APD bilatérale en 2020 (Fig. 17). Comme le montre la figure 18, ces montants d'APD qui ne donnent pas lieu à des transferts financiers vers les pays en développement ont un impact important sur l'évolution de l'aide publique française. Par exemple, l'augmentation de l'aide publique bilatérale totale 2018 et 2019 résulte, pour plus de la moitié, de l'augmentation des aides aux réfugiés sur le territoire national. **Hors dépenses d'écolage, de prise en charge des réfugiés ou d'allègements de dette, l'aide publique bilatérale française augmente de 40,3 % en termes réels sur la période 2015-2020 et stagne entre 2019 et 2020. Sur la même période, les prêts progressent de + 87 % et l'aide aux réfugiés de 209 %.**

**Fig. 16 – Aide publique bilatérale française, 2016-2021**

Comptabilisation en flux (norme CAD jusqu'en 2017) ou en équivalent-don (à partir de 2018).

En millions d'Us\$ constants de 2020		2016	2017	2018	2019	2020	2021
APD en flux	1. Dons (dont annulations de dette)	4 445,5	4 603,4	4 688,1	5 433,4	5 678,5	
	2. Prêts bruts	3 621,8	4 562,8	4 879,9	4 649,4	7 410,2	
	3. APD bilatérale brute (2+1)	8 067,3	9 166,2	9 568,0	10 082,8	13 088,7	
	4. % de prêts dans l'APD bilatérale brute (2/3)	44,9%	49,8%	51,0%	46,1%	56,6%	
	5. Remboursements et autres opérations sur dette	-1 938,6	-2 117,0	-2 184,8	-2 313,2	-2 417,2	
	6. Prêts nets (2+5)	1 683,2	2 445,8	2 695,1	2 336,2	4 993,0	
	<b>7. Versements nets d'APD bilatérale (1+6)</b>	<b>6 128,7</b>	<b>7 049,2</b>	<b>7 383,2</b>	<b>7 769,6</b>	<b>10 671,5</b>	<b>9 917,8</b>
APD en équivalent-don	1. Dons bilatéraux			4 508,8	5 378,6	5 374,6	5 814,2
	2. Équivalent-don des prêts bilatéraux			1 507,4	1 687,3	2 733,6	2 065,7
	3. Autres instruments bilatéraux (dont allègements de dette)			680,4	680,0	1 037,9	1 043,5
	<b>4. Total APD bilatéral en éq-don (1+2+3)</b>			<b>6 696,64</b>	<b>7 745,94</b>	<b>9 146,07</b>	<b>8 923,38</b>
	5. % prêts (en éq.-dons) dans l'APD bilatérale (2/4)			22,5%	21,8%	29,9%	23,1%
<i>Pour mémoire : APD bilatérale totale en Us\$ courants</i>				6 678,98	7 421,27	9 146,07	9 329,85

**Fig. 17 – Dépenses d'écologie, allègements de dette et aide aux réfugiés comptabilisés en APD française, 2015-2020** (Flux nets jusqu'en 2017, équivalent-don à partir de 2018).

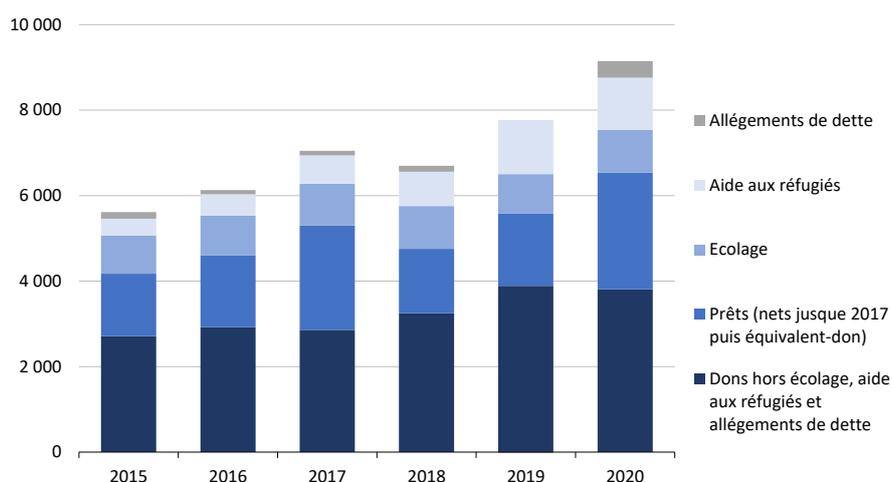
En millions d'Us\$ constants de 2020	Flux nets			Équivalent-don			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total APD bilatérale	5 614,7	6 128,7	7 049,2	6 696,6	7 745,9	9 146,1	8 923,4
Bourses et autres frais d'étude en France	894,5	920,1	975,6	999,0	926,9	993,6	nc
Allègements de dette	151,4	94,8	110,2	136,5	-21,7	387,7	nc
Aide aux réfugiés en France <sup>69</sup>	395,5	506,9	660,1	803,8	1 262,6	1 223,9	1 101,2
<b>APD bilatérale hors écologie, aide aux réfugiés et allègements de dette</b>	<b>4 173,1</b>	<b>4 607,0</b>	<b>5 303,3</b>	<b>4 757,4</b>	<b>5 578,2</b>	<b>6 540,9</b>	
Prêts nets	1 459,2	1 683,2	2 445,8				
Équivalent-don des prêts bilatéraux				1 507,4	1 687,3	2 733,6	2 065,7
Prêts en % de l'APD bilatérale hors écologie, aide aux réfugiés et allègements de dettes				31,7%	30,2%	41,8%	
<b>APD bilatérale hors prêts et hors écologie, aide aux réfugiés et allègements de dette</b>	<b>2 719,9</b>	<b>2 923,8</b>	<b>2 857,4</b>	<b>3 250,0</b>	<b>3 890,8</b>	<b>3 807,3</b>	

Les chiffres 2021 ne sont pas encore disponibles pour l'ensemble des items, mais au regard de l'augmentation très significative du total des dons bilatéraux (+ 8 % en termes réels, + 13 % en prix courants) et du tassement prévisionnel des coûts d'aide aux réfugiés (-10 % en termes réels), **les transferts financiers vers les pays du sud sous forme de subventions devraient connaître une augmentation importante**, probablement supérieure à 20 % en termes réels, alors que l'équivalent-don des prêts devrait se stabiliser.

<sup>69</sup> Les règles de comptabilisation des coûts des réfugiés ont été clarifiées en 2017 par le CAD de l'OCDE.

**Fig. 18 – Évolution de la composition de l'APD bilatérale française, 2015-2020.**

En millions d'Us\$ constants de 2020. Prêts en flux nets jusqu'en 2017 et en équivalent-don à partir de 2018.



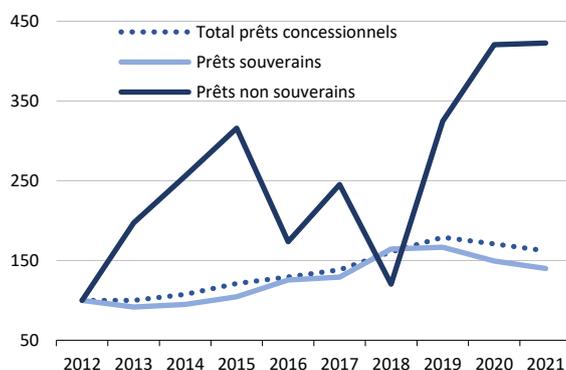
### 2.c. Une croissance des prêts soutenue par les prêts non souverains et par les prêts souverains sans bonification directe

Par ailleurs, la progression n'est pas uniforme sur l'ensemble des catégories de prêts. Les états financiers de l'AFD témoignent ici d'une **croissance très rapide des prêts non souverains concessionnels (prêts aux établissements publics, collectivités locales, etc.), nettement plus marquée que celle des prêts souverains concessionnels** (Fig. 14 et Fig. 19). Le volume des premiers est, en valeur réelle, multiplié par plus de quatre en dix ans, quand les seconds progressent de 60 % entre 2012-2014 et 2019-2021. Les prêts souverains représentent toujours – et largement – la plus grande part de l'activité de prêts concessionnels mais les prêts non souverains se sont imposés dans la palette des instruments financiers de l'AFD, jusqu'à représenter près de 20 % de cette activité et dépasser un milliard d'euros d'engagement chaque année. Sans doute cette augmentation très rapide résulte-t-elle à la fois de la nécessité de diversifier les contreparties pour desserrer les contraintes prudentielles réglementaires sur certaines géographies et de l'ouverture croissante de l'Agence aux pays émergents et à revenu intermédiaires, dont le secteur non souverain dispose d'une capacité d'absorption plus importante que celle des pays les moins avancés.

**Fig. 19 – Augmentation relative des autorisations d'engagement de l'AFD pour les prêts concessionnels, souverains et non souverains, aux pays étrangers (2012-2021).**

Indice 100 en 2012, valeur constante 2021.

Sources : AFD, Documents de références et Documents d'enregistrement universels, 2012-2021



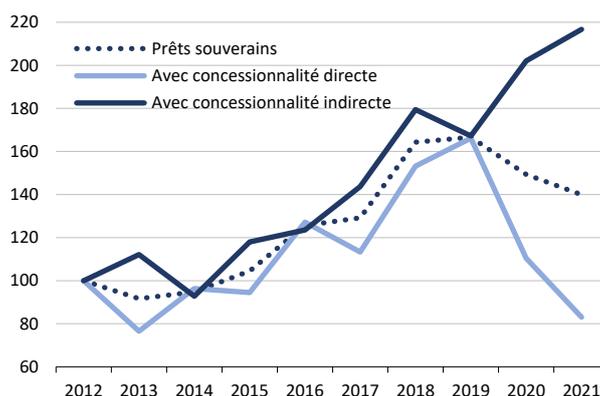
Dans cette activité d'ensemble, les prêts non souverains non concessionnels, qui ne sont donc pas comptabilisés en APD, représentent en moyenne un peu plus de 20 % de l'activité totale de prêts en direction des pays étrangers, avec une pointe à 25 % en 2018. Sur la dernière décennie, le volume des prêts non-concessionnels a cru un peu plus rapidement que celui des prêts concessionnels (+ 72 % en euros constants entre 2012-2014 et 2019-2021 contre + 67 %), sans que les écarts ne se creusent de façon significative.

L'écart de croissance est par contre nettement plus marqué, sur la période récente, entre les prêts souverains à bonification directe, dont la concessionnalité du taux est suffisamment importante pour devoir être compensée par l'État, et les prêts souverains les moins concessionnels, à bonification indirecte, dont la concessionnalité est simplement assurée par l'écart entre le taux de financement de l'AFD et le taux accordé au bénéficiaire, sans autre coût budgétaire que la couverture du risque de non remboursement (Fig. 14 et Fig. 20). Les premiers augmentent très régulièrement, en termes réels, jusqu'en 2019, pour revenir en 2020-2021 à leur niveau des années 2000. La croissance des prêts souverains à concessionnalité indirecte est extrêmement régulière sur l'ensemble de la décennie, jusqu'à représenter les deux tiers de l'activité souveraine en 2021, contre 45 % dans les années 2012-2014. Le niveau très bas des taux d'intérêt au tournant des années 2020 peut sans doute, pour partie, expliquer ces évolutions – l'AFD se finançant à des taux extrêmement faibles, le besoin de bonification pour proposer des prêts très concessionnels est moindre –, tout comme le développement de l'activité de l'AFD en direction des pays émergents et à revenu intermédiaire. Mais la très forte croissance des prêts souverains les moins concessionnels peut aussi traduire la volonté de réduire les coûts budgétaires d'une activité de prêts qui augmente pour respecter les engagements présidentiels. La rupture de l'année 2019 est cependant trop récente pour conclure à une évolution durable de l'offre de prêts de l'Agence et pour analyser ses conséquences éventuelles sur l'élément-don moyen des prêts d'APD hexagonaux – les données du CAD sont pour l'instant disponibles uniquement jusqu'en 2019, cf. ci-dessus Fig. 4. Le sujet doit cependant constituer un point d'attention particulier dans un nouveau contexte de hausse des taux.

**Fig. 20 – Augmentation relative des autorisations d'engagement de l'AFD pour les prêts souverains à concessionnalité directe et indirecte aux pays étrangers (2012-2021).**

Indice 100 en 2012, valeur constante 2021.

Sources : AFD, Documents de références et Documents d'enregistrement universels, 2012-2021



Ces évolutions importantes dans l’histoire récente de l’APD française, comme les écarts entre pays de l’OCDE, montrent clairement que **la part des prêts et des dons dans l’aide publique résulte de choix politiques nationaux**, et que ceux-ci sont susceptibles de changer avec le temps. Et quoi qu’il en soit, **la France devrait, sans difficulté, remplir l’objectif fixé par la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales** (août 2021) d’une part de dons représentant « au moins 70 % du montant de l’aide publique française au développement, hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, en moyenne sur la période 2022-2025 ». Cet objectif, calculé sur l’ensemble de l’aide publique, y compris sur l’aide publique multilatérale (généralement constituée de plus de 90 % de dons), était atteint d’ailleurs avant même l’adoption de la loi (Fig. 21).

**Fig. 21 – Part de dons dans le total de l’APD française, hors allègements de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, 2018-2021.**

En millions d’Us\$ courants	2018	2019	2020	2021*
1. APD totale en équivalent-don	12 136,2	12 211,4	14 124,7	15 447,5
2. Dons bilatéraux	4 496,9	5 153,2	5 374,6	6 079,0
3. Dons multilatéraux et souscriptions au capital	4 775,6	4 715,8	4 733,7	5 974,8
4. Prêts multilatéraux	681,6	74,3	244,9	142,9
5. Allègements de dette	136,1	20,2	387,7	0,0
<b>6. Part de dons - indicateur loi de programmation 2021 (2+3)/(1-4-5)</b>	<b>81,9%</b>	<b>81,4%</b>	<b>74,9%</b>	<b>78,8%</b>

\* Montants provisoires

### 3. L’effet levier des prêts d’APD française

L’effet levier des prêts est un des principaux arguments avancés par les pouvoirs publics français pour justifier d’un recours important au crédit : pour une même dépense budgétaire, il permet de mobiliser des sommes plus importantes que les subventions. Cet effet levier est même devenu un des indicateurs de performance du programme budgétaire 110, « Aide économique et financière au développement », qui mesure le « montant d’aide au développement apportée par l’AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l’État ». En d’autres termes, jusqu’en 2019, il mesurait le volume de prêts, souverains et non souverains, décaissé et comptabilisé en APD pour chaque euro de bonification apporté par le budget de l’État. Depuis 2019, cet indicateur s’aligne sur la nouvelle méthode de comptabilisation de l’aide publique adopté par le CAD de l’OCDE et mesure les montants d’APD générés par les prêts en élément-don.

La formule de calcul de cet indicateur, convenue entre l’AFD et la Direction générale du Trésor en 2010, est complexe puisqu’elle implique de mesurer les coûts futurs actualisés pour les bonifications – celle-ci s’étalent sur toute la durée de remboursement – et l’avantage financier apporté par la « ressource à condition spéciale » (RCS) par rapport à un financement de l’Agence sur les marchés – écart entre le taux d’emprunt de l’AFD sur les marchés et le taux fixe de la RCS à 0,25 %. Elle dépend donc de l’évolution des taux des marchés financiers, qui ont un impact à la fois sur le taux d’actualisation et sur le calcul de l’avantage financier de la RCS<sup>70</sup>. La figure 22 illustre le potentiel effet pervers de cet indicateur – et d’une recherche d’effet levier maximal –, en particulier lorsque le calcul des montants d’APD est effectué en flux. Sur la période 2010-2018, la tendance est ainsi à une augmentation continue de l’effet levier des prêts de l’AFD. Certes, l’Agence a pu mobiliser des sommes plus

<sup>70</sup> Le taux de référence pour le marché est ici celui du TEC 10 ans, un indice de rendement des emprunts d’États à long terme calculé quotidiennement pour correspondre à une Obligation assimilable au Trésor (OAT) fictive de maturité exactement égale à 10 ans.

importantes pour le développement à l’instant  $t$ , mais avec des niveaux de concessionnalités plus faibles – sans doute faut-il y voir une des conséquences de l’augmentation de la part des prêts à concessionnalité relative, cf. ci-dessus –, a fortiori dans un contexte de baisse des taux de financement de l’AFD sur les marchés – plus le taux de financement est bas, plus le coût pour l’État de la RCS est faible et donc l’effet levier important. Ainsi pour un même volume d’APD décaissé, chercher à obtenir l’effet levier maximal – et donc le coût budgétaire le plus faible – pourrait inciter à réduire l’élément-don du prêt au strict minimum pour qu’il puisse être comptabilisé en APD.

**Fig. 22 – Effet de levier de l’activité de prêts de l’AFD.**

Indicateur 2.1. du programme 110. Montant d’APD générée par les prêts dans les États étrangers par euro d’effort financier de l’État.  
Sources : *Rapports annuels de performances, annexes aux projets de loi de règlement pour la mission APD (2011-2020)* et *Document de politique transversale du PLF 2020 de la politique française en faveur du développement.*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023*
APD en flux	9,1	10,1	12,2	12,9	11,5	14,8	13,5	14,9	14,2					
APD en élément-don									4,8	5,2	5,1	3,5	3,5	3,0

\* Prévisions

Le nouveau mode de calcul de l’aide publique générée en élément-don, même s’il reste très favorable aux bailleurs (cf. ci-dessus l.1.b.), limite considérablement cet effet levier artificiel puisqu’une moindre concessionnalité d’un prêt entraîne immédiatement une moindre comptabilisation en APD. L’effet levier des prêts de l’AFD s’en trouve considérablement réduit, comme le montre l’évolution de l’indicateur depuis 2018.

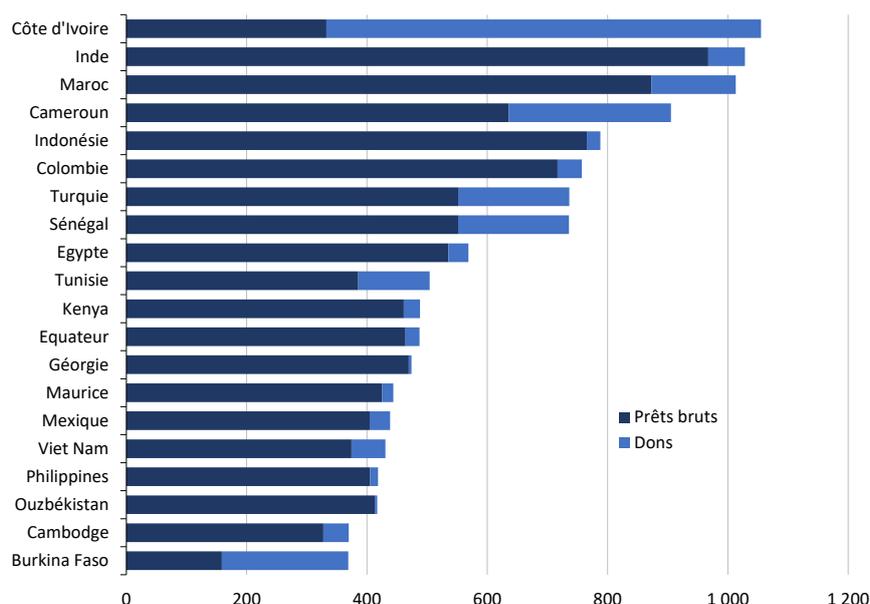
#### 4. Affectation géographique des prêts et des dons : la concentration de l’aide française sur les pays à revenu intermédiaire

L’importance des prêts dans l’aide française a **nécessairement un impact sur la distribution géographique de l’aide, à la fois par la capacité d’endettement des pays bénéficiaires et par la taille des projets susceptibles d’être financés par l’emprunt. Les vingt principaux bénéficiaires de l’APD française sur la période 2018-2020 sont des pays pour lesquels la plus grande part de l’aide est accordée sous forme de prêts** (Fig. 23), à l’exception notable de la Côte d’Ivoire, en tête de classement des récipiendaires, qui bénéficie de flux très importants de dons via les contrats de désendettement et de développement (C2D), et du Burkina Faso, en bas de classement. Ce pays est d’ailleurs le seul PMA à intégrer ce « Top 20 » des bénéficiaires de l’aide française, les dix-neuf autres appartenant aux catégories des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou supérieure. Par ailleurs, sur les vingt principaux bénéficiaires, on ne compte que six pays d’Afrique sub-saharienne et seuls le Sénégal (8e position) et le Burkina Faso (20e position) appartiennent à la liste officielle des dix-neuf pays prioritaires de l’aide française.

##### 4.a. Concentration des dons sur un faible nombre de pays, mais pas nécessairement sur les pays prioritaires de l’aide française

Les dons bilatéraux, hors écolage et hors annulations de dette, sont concentrés sur un faible nombre de bénéficiaires, avec une douzaine de pays qui se partagent généralement plus de la moitié du total des subventions ventilées (Fig. 24). On note également **une grande permanence des bénéficiaires de subventions** puisque seize pays (en gras dans le tableau) sont parmi les vingt premiers bénéficiaires tout au long de la période.

**Fig. 23 – « Top 20 » des pays bénéficiaires des versements d'APD françaises, 2018-2020.**  
Cumul des prêts bruts et des dons, hors écolage et annulations de dette<sup>71</sup>, en Us\$ constants de 2020 sur la période.



**Fig. 24 – « Top 20 » des principaux bénéficiaires des dons d'APD française, hors écolage et hors annulations de dette (sur fond bleu, les pays officiellement prioritaires de l'APD française).**

Moyenne des subventions reçues annuellement pour les périodes 2012-2014, 2015-2017 et 2018-2020, en dollars constants de 2020.

Moyenne 2012-2014		Moyenne 2015-2017		Moyenne 2018-2020	
<b>Côte d'Ivoire</b>	181,0	<b>Côte d'Ivoire</b>	281,9	<b>Côte d'Ivoire</b>	240,8
<b>Cameroun</b>	102,0	<b>Turquie</b>	101,2	<b>Cameroun</b>	89,9
<b>Wallis-et-Futuna</b>	98,4	<b>Wallis-et-Futuna</b>	91,7	<b>Wallis-et-Futuna</b>	86,8
<b>Sénégal</b>	68,5	<b>Sénégal</b>	58,7	<b>Burkina Faso</b>	70,0
<b>Maroc</b>	64,6	<b>Cameroun</b>	53,0	<b>Niger</b>	64,7
<b>Cisjordanie et Gaza</b>	59,7	<b>Maroc</b>	52,2	<b>Mali</b>	64,1
<b>Madagascar</b>	55,4	<b>RDC</b>	50,1	<b>Tchad</b>	64,0
<b>Burkina Faso</b>	51,7	<b>Madagascar</b>	47,0	<b>Turquie</b>	61,7
<b>Niger</b>	48,9	<b>Cisjordanie et Gaza</b>	46,9	<b>Sénégal</b>	61,4
<b>Afghanistan</b>	47,6	<b>Niger</b>	44,5	<b>Cisjordanie et Gaza</b>	60,3
<b>Guinée</b>	45,3	<b>Burkina Faso</b>	39,5	<b>Syrie</b>	55,1
<b>Mali</b>	44,7	<b>Congo</b>	38,8	<b>Liban</b>	52,4
<b>Haïti</b>	41,8	<b>Mali</b>	37,7	<b>Madagascar</b>	50,6
<b>Liban</b>	34,7	<b>Guinée</b>	36,9	<b>Maroc</b>	46,8
<b>Djibouti</b>	33,9	<b>Djibouti</b>	35,0	<b>Djibouti</b>	40,5
<b>Tunisie</b>	33,2	<b>Tchad</b>	32,8	<b>Tunisie</b>	39,6
<b>Congo</b>	29,7	<b>Liban</b>	32,5	<b>Guinée</b>	38,7
<b>Tchad</b>	28,1	<b>Rép. centrafricaine</b>	32,0	<b>Rép. centrafricaine</b>	37,0
<b>Bénin</b>	27,5	<b>Tunisie</b>	30,5	<b>Haïti</b>	28,5
<b>RDC</b>	26,4	<b>Haïti</b>	29,2	<b>Bénin</b>	24,5

<sup>71</sup> Une très faible proportion de l'aide aux réfugiés est ventilée par géographie, qui n'a pas d'incidence sur le classement des pays bénéficiaires de l'aide française.

**Fig. 25 – Dons, hors écolage et annulations de dette, reçus par les pays prioritaires de l'aide française, 2016-2020.**

En millions d'Us\$ constants de 2020	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2015-2020
Sénégal	55,2	56,0	75,5	55,5	53,3	<b>59,1</b>
Burkina Faso	38,8	46,3	58,9	66,7	84,6	<b>59,0</b>
Niger	41,4	48,3	43,5	70,8	80,0	<b>56,8</b>
Tchad	30,2	45,8	48,2	77,3	66,4	<b>53,6</b>
Mali	31,3	34,2	51,2	68,0	73,1	<b>51,6</b>
Madagascar	45,7	45,3	51,1	46,0	54,8	<b>48,6</b>
Djibouti	37,0	38,4	42,9	40,8	37,7	<b>39,4</b>
Guinée	35,4	40,8	44,4	43,6	28,2	<b>38,5</b>
Rép. centrafricaine	29,1	28,8	36,1	41,4	33,4	<b>33,7</b>
Haïti	33,6	30,9	31,6	32,2	21,5	<b>30,0</b>
Rép. dém. du Congo	60,5	27,3	14,4	14,8	32,9	<b>30,0</b>
Bénin	18,9	21,0	28,5	22,2	23,0	<b>22,7</b>
Mauritanie	16,1	15,5	18,7	24,4	26,5	<b>20,3</b>
Togo	15,6	14,5	20,3	13,4	19,0	<b>16,6</b>
Comores	9,5	10,5	8,6	11,9	16,3	<b>11,3</b>
Éthiopie	7,7	9,6	8,9	10,4	15,1	<b>10,3</b>
Burundi	3,6	3,3	4,2	5,1	5,2	<b>4,3</b>
Libéria	0,9	0,0	6,0	0,1	4,5	<b>2,3</b>
Gambie	0,2	0,2	5,9	3,0	1,0	<b>2,1</b>
<b>Total pays prioritaires</b>	<b>510,6</b>	<b>516,6</b>	<b>598,8</b>	<b>647,4</b>	<b>676,4</b>	<b>590,0</b>
Total dons ventilés	1 875,6	1 859,7	1 996,8	2 089,3	2 034,1	1 971,1
<b>Part des pays prioritaires</b>	<b>27,2 %</b>	<b>27,8 %</b>	<b>30,0 %</b>	<b>31,0 %</b>	<b>33,3 %</b>	<b>29,9 %</b>
<i>Part des pays du G5 Sahel</i>	<i>8,4 %</i>	<i>10,2 %</i>	<i>11,0 %</i>	<i>14,7 %</i>	<i>16,2 %</i>	<i>12,2 %</i>

Sur chaque période considérée, une dizaine de pays sur les dix-neuf identifiés par le CICID comme prioritaires pour l'aide française font partie de ces « top 20 » successifs. Au sein de ces pays prioritaires, seuls le Sénégal et plus récemment le Burkina Faso et le Niger se classent dans les cinq premières places des principaux bénéficiaires de dons. Ainsi, **l'objectif du CICID de concentrer les dons sur les pays prioritaires, qui devraient en principe recevoir au moins la moitié des subventions publiques hexagonales, est loin d'être atteint puisqu'entre 2016 et 2020, ces 19 pays ont reçu, en moyenne, 30 % des dons ventilés** (15,3 % du total des dons), hors écolage et annulations de dette (Fig. 24). La part des pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) est en augmentation sensible sur la période et passe de 8,4 % à 16,2 %, tout en restant à des niveaux très faibles.

#### 4.b. Concentration des prêts sur les pays à revenu intermédiaire

Les prêts bruts bilatéraux sont plus concentrés encore, avec généralement moins d'une dizaine d'emprunteurs qui se partagent la moitié des crédits d'aide publics. On y retrouve essentiellement des pays à revenu intermédiaire et le classement des principaux bénéficiaires évolue plus fortement d'une période à l'autre (Fig. 26). Le Maroc et la Colombie sont ici des exceptions notables, qui se sont installés durablement sur le podium des trois principaux emprunteurs. On note également dans ces différents « top 20 » la présence de quelques pays considérés comme étant à risque élevé de surendettement par le cadre de viabilité de la dette (CVD) établi conjointement par le FMI et la Banque mondiale<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Voir notamment : <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>.

**Fig. 26 – « Top 20 » des principaux bénéficiaires des prêts d'APD française.**  
(sur fond gris, les pays qui étaient en risque élevé de surendettement sur la période)  
Moyenne des décaissements annuels pour les périodes 2012-2014, 2015-2017 et 2018-2020, en dollars constants de 2020.

Moyenne 2012-2014		Moyenne 2015-2017		Moyenne 2018-2020	
<b>Maroc</b>	513,0	Iraq	456,2	<b>Colombie</b>	358,3
Brésil	332,0	<b>Colombie</b>	350,5	<b>Inde</b>	322,5
<b>Colombie</b>	229,1	<b>Maroc</b>	317,5	<b>Maroc</b>	290,9
Afrique du Sud	182,5	<b>Indonésie</b>	249,2	<b>Indonésie</b>	255,2
<b>Mexique</b>	163,5	<b>Égypte</b>	209,7	Cameroun	211,8
<b>Viet Nam</b>	156,9	Jordanie	208,4	Sénégal	183,9
Sénégal	152,6	<b>Mexique</b>	195,4	<b>Turquie</b>	183,8
<b>Philippines</b>	134,7	Cameroun	189,5	<b>Égypte</b>	178,5
<b>Tunisie</b>	125,6	<b>Turquie</b>	168,6	Géorgie	156,5
<b>Kenya</b>	121,3	<b>Inde</b>	140,1	Équateur	154,3
Côte d'Ivoire	116,5	Afrique du Sud	129,7	<b>Kenya</b>	153,7
Chine	106,3	Brésil	127,6	Costa Rica	145,5
<b>Turquie</b>	97,9	<b>Rép. dominicaine</b>	111,4	<b>Somalie</b>	143,2
<b>Égypte</b>	82,0	<b>Viet Nam</b>	108,2	Maurice	141,8
<b>Inde</b>	81,4	<b>Kenya</b>	86,0	Ouzbékistan	137,7
Jordanie	70,4	<b>Tunisie</b>	81,0	<b>Philippines</b>	135,1
<b>Indonésie</b>	66,5	Équateur	70,1	<b>Mexique</b>	134,8
Maurice	65,3	<b>Philippines</b>	63,7	<b>Tunisie</b>	128,5
<b>Rép. dominicaine</b>	62,0	Chine	62,0	<b>Viet Nam</b>	124,7
Nigéria	52,0	Bolivie	59,8	<b>Rép. dominicaine</b>	111,5

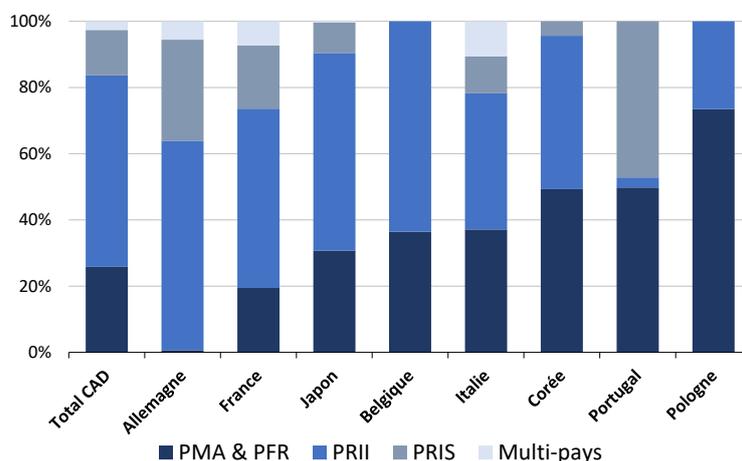
En équivalent-don, la destination des prêts d'APD bilatérale hexagonaux par grandes catégories de pays bénéficiaires n'a pas connu d'évolution significative depuis la mise en place de la nouvelle méthode d'enregistrement de l'APD, au-delà de variations annuelles qui peuvent rester importantes. L'essentiel des prêts est à destination des pays à revenu intermédiaire (PRI) de la tranche inférieure, qui concentrent entre 50 et 60 % du volume total d'équivalents-don (Fig. 27). Les pays les moins avancés (PMA) ou à faible revenu (PRI) et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure représentent des montants sensiblement équivalents sur la période, légèrement en dessous de 20 %.

**Fig. 27 – Équivalent-don des prêts d'APD bilatérale de la France par grande catégorie de pays bénéficiaires, 2018-2020.**

En millions d'US\$ constants de 2020 et en %	2018		2019		2020		Moyenne 2018-2020
PMA & pays à faible revenu	262,0	17,4%	448,4	26,6%	444,6	16,3%	19,5%
PRI tranche inférieure	864,6	57,4%	989,4	58,6%	1355,0	49,6%	54,1%
PRI tranche supérieure	265,4	17,6%	193,6	11,5%	672,5	24,6%	19,1%
Multi-pays	115,3	7,7%	55,9	3,3%	261,6	9,6%	7,3%
<b>Total</b>	<b>1 507,4</b>		<b>1 687,3</b>		<b>2 733,6</b>		

Dans cette répartition de ses prêts par catégories de pays, la France se situe dans la moyenne des pays du CAD (Fig. 28) et sur un profil assez proche de celui du Japon. Des pays comme l'Allemagne ou la Pologne s'en distinguent plus nettement, avec pour la première des prêts presque exclusivement concentrés sur les pays à revenu intermédiaire et pour la seconde une proportion bien plus importante de prêts (près des 3/4) à destination des PMA et des pays à faible revenu.

**Fig. 28 – Répartition des prêts d'APD bilatérale en équivalent-don par grande catégorie de pays bénéficiaires pour les principaux prêteurs du CAD de l'OCDE 2018-2020.**



Comme le soulignait la Cour des comptes en 2010<sup>73</sup>, plusieurs facteurs « implicites » tendent ainsi à privilégier l'octroi, par l'AFD, de prêts aux moins pauvres des pays en développement :

- **L'attention portée à la solvabilité des emprunteurs et la volonté de limiter les risques** de défaillance, qui pousse l'AFD à rechercher des opportunités de prêt en premier lieu auprès d'acteurs, souverains ou non souverains, publics ou privés, constituant des contreparties de bon niveau et dans des secteurs présentant une bonne rentabilité économique ;
- **La nécessité de diversifier son « portefeuille » de contreparties**, et donc de travailler de façon croissante avec des acteurs « non souverains » (entreprises publiques, collectivités locales, sociétés privées...), dont les plus solides se trouvent généralement dans les pays à revenu intermédiaire et/ou émergents.
- **Un « effet de levier » – ou un moindre coût budgétaire – sur les prêts concessionnels plus élevé dans les pays à revenu intermédiaire** qui peut inciter l'État à privilégier les prêts aux pays émergents, qui augmentent le volume d'APD déclarable à coût budgétaire égal.
- **Une marge opérationnelle supérieure sur les prêts d'un montant élevé** qui pourrait inciter l'AFD à privilégier les prêts à gros montants et donc les pays et les contreparties qui disposent d'une plus grande capacité d'absorption.

<sup>73</sup> Cour des comptes, *La place et le rôle de l'Agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication à la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2010, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58\\_2\\_agence\\_francaise\\_developpement.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58_2_agence_francaise_developpement.pdf).

## 5. La concessionnalité des prêts d'APD française

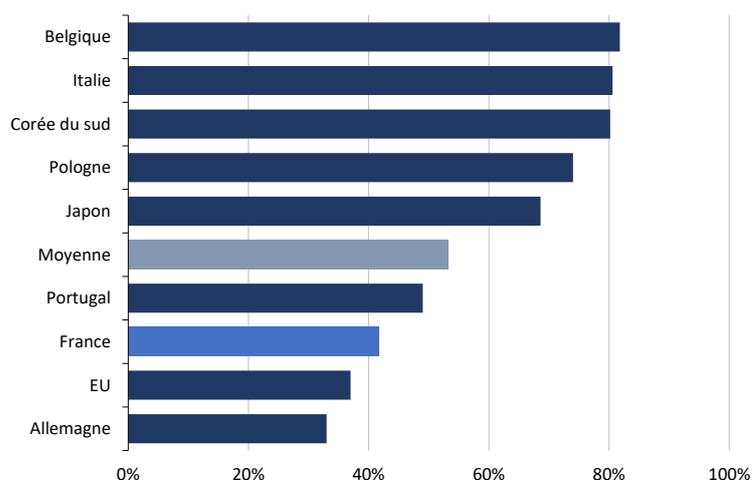
On l'a vu, l'AFD accorde des prêts concessionnels, selon une « grille tarifaire » aux niveaux de libéralité très différents selon la nature du projet, du secteur ou de l'emprunteur. Les données sur la concessionnalité des prêts accordés ne sont pas publiques, qui ne permettent pas aux emprunteurs de se comparer entre eux, ni d'analyser précisément la politique tarifaire des prêts d'APD hexagonaux par régions ou par secteurs. Les informations disponibles sont des données agrégées, principalement issues des données du CAD.

**Le faible niveau de libéralité de l'APD française est, depuis de nombreuses années, pointé comme une des principales faiblesses de la coopération française lors de son examen par les pairs de l'OCDE.** Dans leur « examen » de 2018, ceux-ci soulignaient « [qu']en 2012-2016, la libéralité de l'APD française est d'ailleurs restée tous les ans en-dessous de la norme établie par le CAD ». Pour les PMA et sur cette même période 2012-2016, l'élément de libéralité de l'APD française « est resté tous les ans en-dessous du seuil de 90 % établi par le CAD et s'est même dégradé ». Avec un élément de libéralité des engagements d'APD en direction des PMA à 80,9 % en 2016, Paris fait moins bien que la totalité de ses partenaires du CAD de l'OCDE, à l'exception de la Pologne<sup>74</sup>. De la même façon, l'APD française n'atteint l'objectif de 86 % de libéralité moyenne sur 3 ans pour aucun des PMA de son portefeuille de bénéficiaires (Niger : 85 % ; Burkina Faso : 81,6 % ; Mali : 80,8 % ; Bénin 75,5 % ou Sénégal 74,3 % pour ne prendre que les pays les mieux classés sur la période 2017-2019)<sup>75</sup>.

Ce mauvais classement n'est pas seulement le résultat d'un volume significatif de prêts en direction des pays les moins avancés, puisque la Corée du Sud et le Japon, qui leur accordent davantage de crédits (cf. ci-dessus Fig. 27), font mieux que la France (respectivement 93 % et 91,5 % en 2016). Il résulte tout autant d'un élément-don moyen très inférieur à celui de ses pairs, pour les pays en développement en général (Fig. 29) comme pour les pays les plus pauvres en particulier. Malgré une légère tendance à l'amélioration sur la période récente (*supra*, Fig. 4), **la France se situe ainsi à l'avant dernière place des prêteurs bilatéraux du CAD de l'OCDE pour l'élément-don moyen de ses prêts d'APD** (42 % en moyenne sur la période 2015-2016), devant l'Allemagne – mais celle-ci accorde des crédits presque exclusivement aux pays à revenu intermédiaire –, loin derrière les deux principaux pourvoyeurs d'APD sous forme de prêts que sont le Japon (élément-don moyen de 69 %) et la Corée du Sud (élément don de 80 %).

**Fig. 29 – Élément-don moyen des prêts d'APD des principaux prêteurs du CAD de l'OCDE, 2015-2019**  
(calculé selon les nouvelles règles du CAD, taux d'actualisation différencié selon les catégories de pays).

Source : DAC Working Party on Development Finance Statistics, 2021, *op. cit.*



<sup>74</sup> OCDE, *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, *op. cit.*, p. 21, 53 et 114.

<sup>75</sup> DAC Working Party on Development Finance Statistics, 2021, *op. cit.*

Les figures 30 et 31, qui comparent les caractéristiques moyennes des prêts d'APD accordés par la France et le Japon en 2019 par catégorie de pays, montrent que Tokyo propose des prêts à des taux d'intérêt plus faibles que Paris, en particulier pour les pays à revenu intermédiaire, mais surtout sur des maturités beaucoup plus longues, les deux libéralités combinées permettant d'accroître significativement l'élément-don moyen sur toutes les catégories de pays.

**Fig. 30 – Caractéristiques moyennes des prêts d'APD français par groupe de pays en 2019**

(Pays les moins avancés et à faible revenu, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure). Source : DAC Working Party on Development Finance Statistics, 2021, *op. cit.*

	PMA-PFR	PRITI	PRITS	Moyenne
Part du groupe de revenu dans le total des prêts	16,0 %	53,1 %	27,3 %	
Maturité moyenne des prêts (en années)	19,9	18,4	16,7	18
Taux d'intérêt moyen	0,89 %	1,03 %	1,89 %	1,2 %
Élément-don moyen*	59 %	46 %	33 %	45 %

\*Élément-don moyen calculé selon les nouvelles règles du CAD (taux d'actualisation différencié)

**Fig. 31 – Caractéristiques moyennes des prêts d'APD du Japon par groupe de pays 2019**

(Pays les moins avancés et à faible revenu, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure). Source : DAC Working Party on Development Finance Statistics, 2021, *op. cit.*

	PMA-PFR	PRITI	PRITS	Moyenne
Part du groupe de revenu dans le total des prêts	29,1 %	58,8 %	11,2 %	
Maturité moyenne des prêts (en années)	30,5	34,5	39,4	34
Taux d'intérêt moyen	0,82 %	0,56 %	0,32 %	0,6 %
Élément-don moyen*	72 %	69 %	70 %	70 %

\*Élément-don moyen calculé selon les nouvelles règles du CAD (taux d'actualisation différencié)

## 6. Prêts d'APD hexagonaux, solvabilité des emprunteurs et crise de la dette des pays les plus pauvres

Le recours aux prêts d'APD a, dans les années 1980-1990, largement contribué à alimenter la crise de la dette des pays les plus pauvres. En conséquence, le volume des nouveaux prêts hexagonaux s'est considérablement réduit au début des années 2000, dans les suites des annulations de dette de l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTTE) et certains pays, comme le Royaume-Uni, ont depuis progressivement abandonné l'instrument du crédit pour leur aide publique.

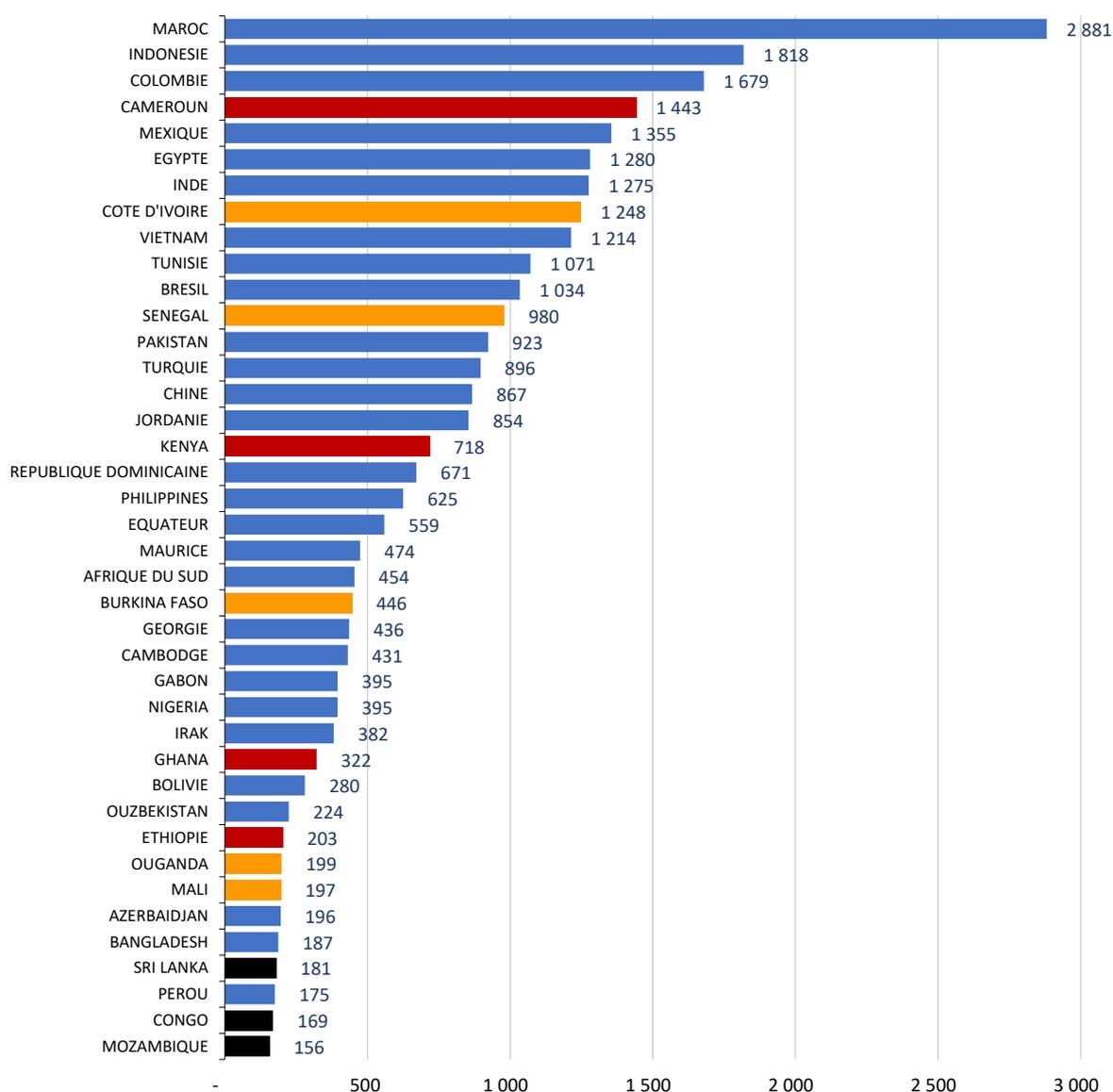
**Des inquiétudes surgissent à nouveau, avec le spectre d'une nouvelle crise de la dette.** Depuis le milieu des années 2000, à défaut de ressources suffisantes, l'endettement de ces pays en développement est en effet reparti à la hausse. Il a été multiplié par 2,5 en une quinzaine d'années pour dépasser les 3 000 milliards de dollars<sup>76</sup>. La charge annuelle de ces emprunts (remboursement du capital et paiement des intérêts) atteignait 370 milliards de dollars en 2019, à la veille de la pandémie de Covid-19, qui pourrait précipiter l'effondrement de nombreux pays. Dans ce nouveau contexte, la question du poids de la dette française contractée au titre de l'aide publique sur les pays les plus pauvres se pose nécessairement. Il est également légitime d'interroger la « doctrine » des autorités françaises pour prévenir les situations de surendettement et la façon dont ces règles ont été appliquées.

<sup>76</sup> Dette extérieure publique et à garantie publique des 137 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire.

La liste des principaux encours de créances d'APD française à fin 2020 montre à la fois la concentration des dettes sur un petit nombre de pays – les 10 plus gros emprunteurs accumulent près de 50 % des créances d'APD hexagonales – mais aussi **le faible nombre de pays débiteurs considérés par la communauté internationale des bailleurs de fonds comme à risque moyen ou élevé de surendettement**, tout en sachant que ce « classement » du FMI et de la Banque mondiale ne s'intéresse pas aux pays à revenu intermédiaire. Il ne préjuge donc pas de crises de la dette qui pourraient survenir dans ces pays, ni d'une brusque dégradation de la situation économique de pays très pauvres.

**Fig. 32 – Principaux encours (top 40) de créances d'APD françaises au 31 décembre 2020.**

En million d'euros. En orange et rouge, les pays qui étaient respectivement en risque moyen et élevé de surendettement au 31 juillet 2022 selon le cadre de soutenabilité de la dette du FMI<sup>77</sup>. En noir, les pays en surendettement. Source : DGT - 2021<sup>78</sup>



<sup>77</sup> FMI, *List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries*, 31 juillet 2022 - <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.

<sup>78</sup> <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/09/02/encours-de-creances-de-la-france-sur-les-etats-etrangers-au-31-decembre-2020>.

**Fig. 33 – Top 15 des pays à faible revenu ayant reçu des prêts français d’APD entre 2011 et 2015.**

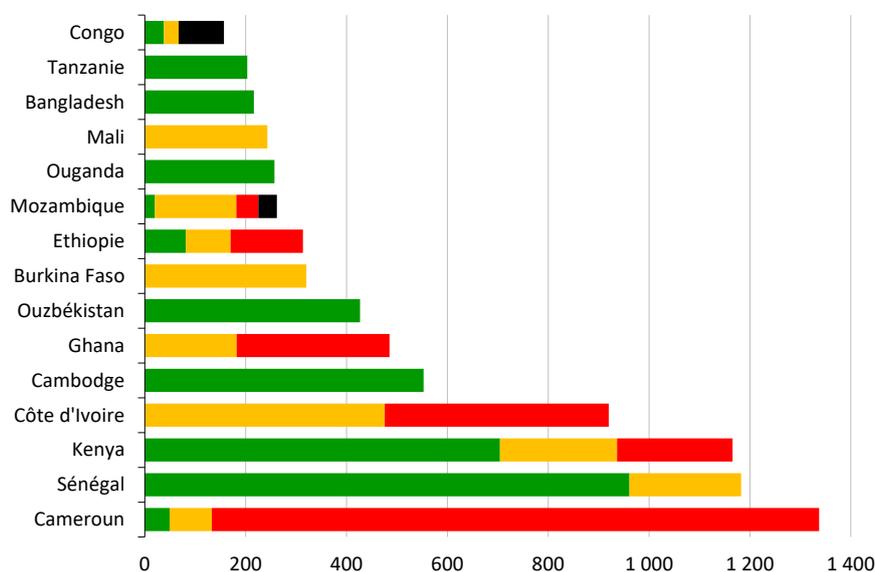
Prêts bruts, en millions de dollars constants de 2020. En vert, les années où le pays était considéré par le FMI et la Banque mondiale comme à risque faible de surendettement, en orange à risque modéré, en rouge à risque élevé et en noir comme surendetté.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Cameroun	8,5	4,6	36,0	83,9	132,8	196,7	239,2	255,1	270,3	110,2	1 337,1
Sénégal	44,2	188,2	78,8	190,7	40,8	25,1	63,3	127,1	203,1	221,4	1 182,6
Kenya	82,5	97,3	162,7	103,8	98,7	86,3	73,1	106,4	125,9	229,0	1 165,6
Côte d'Ivoire	443,9	116,5				17,8	9,2	65,1	132,3	135,1	919,9
Cambodge	3,2	11,1	4,2	42,8	57,3	21,6	85,4	61,6	184,5	81,3	553,0
Ghana	29,2	43,0	48,7	61,3	51,5	84,8	34,9	48,2	22,0	61,6	485,1
Ouzbékistan		0,2	0,3		6,1	5,3	1,9	2,7	181,1	229,2	426,9
Burkina Faso	15,0	9,3	0,8	7,1	39,9	33,7	55,6	36,2	50,5	72,1	320,2
Éthiopie		8,0	30,3	43,0	13,7	21,0	54,0	15,2	61,2	67,0	313,5
Mozambique	6,3	14,0	24,4	68,7	68,2	33,9	9,6	20,9	8,1	7,9	262,0
Ouganda			3,7	7,6	9,7	13,3	52,2	68,9	18,8	83,1	257,3
Mali	2,2	1,5	6,8	31,8	26,3	24,4	57,0	19,5	31,7	41,7	243,0
Bangladesh			4,5			16,6	20,5	60,0	88,7	25,9	216,2
Tanzanie	12,5	13,3	5,7	17,9	27,8	28,2	31,9	25,9	29,0	10,9	203,2
Congo	19,2	11,2	3,8	3,8		0,2	8,4	20,5	63,6	26,4	157,1

**Fig. 34 – Volume de prêts bruts d’APD accordé par la France selon le risque de surendettement du pays entre 2011 et 2020.**

Top 15 des pays à faible revenu ayant reçu des prêts d’APD, en millions de dollars constants de 2020.

Le total des prêts accordés lorsque le pays était considéré par le FMI et la Banque mondiale comme faible à risque de surendettement est en vert, en orange lorsqu’il était considéré comme à risque modéré, en rouge à risque élevé et en noir comme surendetté.



Dans cette liste, la situation du Cameroun, qui accumule 1,4 milliards d’euros de dettes contractées au titre de l’aide publique, devrait susciter l’inquiétude, tout comme celle du Kenya (718 millions d’euros de créances) et du Ghana (322 millions d’euros). Les situations de la Côte d’Ivoire, du Sénégal ou du Burkina Faso pourraient également se dégrader rapidement.

Mais plus que le montant des créances accumulées – certaines peuvent avoir été contractées bien antérieurement à la dégradation de la solvabilité du bénéficiaire – c’est la politique de prêts à l’égard de ces pays sur la dernière décennie qui interroge. Les figures 33 et 34 montrent ainsi que **les décaissements importants de prêts d’APD ont été réalisés alors que ces pays à faible revenu étaient considérés par le FMI et la Banque mondiale comme à risque modéré ou élevé de surendettement, ce que ne permet pas, en principe, la « doctrine Lagarde » qui guide la politique de crédit hexagonale** (cf. ci-dessus II.2.c.). Ainsi, sur les 1,34 milliards de dollars de prêts bruts reçus par le Cameroun depuis 2011 (dollars constants de 2020), et alors que celui-ci est toujours sous contrat C2D pour « refinancer par dons » ses créances passées, 1,2 milliards de dollars ont été versés après que le pays ait été classé comme à risque élevé de surendettement. Le Ghana a contracté 303 millions de nouvelles créances d’APD alors qu’il était classé dans les pays à risque élevé de surendettement tandis que le Mali, pourtant considéré comme à risque – modéré – de surendettement, a reçu 243 millions de dollars de nouveaux prêts en 10 ans. Plus étonnant encore, le classement du Mozambique et du Congo dans la catégorie des pays surendettés – l’un et l’autre sont en quasi défaut de paiement – n’a pas empêché le décaissement de 37 millions et de 90 millions de dollars de nouveaux prêts d’APD.

Une partie de ces décaissements résulte sans doute d’engagements antérieurs, notamment pour le Mozambique ou le Congo, et les séries statistiques ne permettent pas d’isoler les débiteurs souverains des débiteurs non-souverains, qui ont probablement contractés certains des emprunts concernés. **Pour autant, les possibilités de déroger, au cas par cas, aux principes de la doctrine « Lagarde » ont été pleinement exploitées par l’AFD et les pouvoirs publics français, à tel point que celle-ci n’est plus un outil adéquat de prévention du surendettement.**



### III. Stratégie prêts-dons : les secteurs sociaux à la peine

Le *Système de notification des pays créanciers* (SNPC) du CAD de l'OCDE permet une approche sectorielle détaillée de l'APD, sur une part significative de l'aide publique bilatérale – plus ou moins la moitié –, telle que ventilée par déclaration du bailleur.

**Fig. 35 – Ventilation sectorielle de l'APD française en fonction du mode d'enregistrement (équivalent-don ou versements bruts) pour les années 2018 et 2019.**

Moyenne 2018-2019, hors écolage<sup>79</sup>.

En millions de dollars courants	Équivalent-don		Versements bruts	
<b>100. Infrastructures et services sociaux</b>	<b>1 304,5</b>	<b>43,2%</b>	<b>2 073,7</b>	<b>35,0%</b>
<b>110. Éducation</b>	<b>312,0</b>	<b>10,3%</b>	<b>383,0</b>	<b>6,5%</b>
111. Éducation, niveau non spécifié	50,0	1,7%	56,9	1,0%
112. Éducation de base	109,9	3,6%	114,3	1,9%
113. Éducation secondaire	132,0	4,4%	185,3	3,1%
114. Éducation post secondaire	20,1	0,7%	26,5	0,4%
<b>120. Santé</b>	<b>171,7</b>	<b>5,7%</b>	<b>229,8</b>	<b>3,9%</b>
121. Santé, général	67,3	2,2%	109,2	1,8%
122. Santé de base	101,6	3,4%	117,8	2,0%
123. Lutte contre les maladies non-transmissibles (MNT)	2,8	0,1%	2,8	0,0%
<b>130. Politique en Matière de Population, santé &amp; fertilité</b>	<b>41,9</b>	<b>1,4%</b>	<b>45,6</b>	<b>0,8%</b>
<b>140. Distribution d'eau et assainissement</b>	<b>337,1</b>	<b>11,2%</b>	<b>632,1</b>	<b>10,7%</b>
dont dispositifs de base de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement	43,6	1,4%	62,2	1,1%
<b>150. Gouvernement &amp; Société Civile</b>	<b>340,0</b>	<b>11,3%</b>	<b>562,5</b>	<b>9,5%</b>
<b>160. Infrastructures et services sociaux divers</b>	<b>101,8</b>	<b>3,4%</b>	<b>220,7</b>	<b>3,7%</b>
dont protection sociale	5,6	0,2%	5,6	0,1%
<b>200. Infrastructures et services économiques</b>	<b>671,2</b>	<b>22,2%</b>	<b>1 963,2</b>	<b>33,2%</b>
210. Transports et entreposage	312,3	10,3%	818,8	13,8%
220. Communications et télécommunications	2,0	0,1%	25,4	0,4%
230. Énergie	319,0	10,6%	825,2	13,9%
240. Banques et services financiers	34,4	1,1%	290,4	4,9%
250. Entreprises et autres services	3,5	0,1%	3,5	0,1%
<b>300. Production</b>	<b>314,5</b>	<b>10,4%</b>	<b>649,7</b>	<b>11,0%</b>
310. Agriculture, sylviculture, pêche	262,1	8,7%	364,0	6,2%
320. Industries manufacturières, extractives et construction	27,0	0,9%	170,6	2,9%
<b>400: IV. Destination plurisectorielle / transversale</b>	<b>729,4</b>	<b>24,2%</b>	<b>1 232,3</b>	<b>20,8%</b>
410. Protection de l'environnement - transversal	233,8	7,7%	450,9	7,6%
430. Autres multi-secteurs	495,7	16,4%	781,3	13,2%
<b>Total ventilable par secteur [100-400]</b>	<b>3 019,6</b>	<b>100%</b>	<b>5 918,8</b>	<b>100%</b>
Pour mémoire : 510. Soutien budgétaire	298,1		452,2	
520. Aide alimentaire	31,5		32,3	
700. Aide humanitaire	119,6		132,3	

<sup>79</sup> Les ventilations sectorielles s'entendent ici hors annulation de dette et hors frais d'accueil des réfugiés dans le pays donateurs.

La première difficulté d'une analyse de la place des secteurs sociaux dans l'aide française tient au mode d'enregistrement de l'APD, avec des poids relatifs sensiblement différents de chaque secteur dans un calcul en équivalent-don ou en décaissements bruts (Fig. 35). Par ailleurs, les ventilations sectorielles en équivalent-don ne sont, pour l'instant, disponibles que pour les années 2018 et 2019.

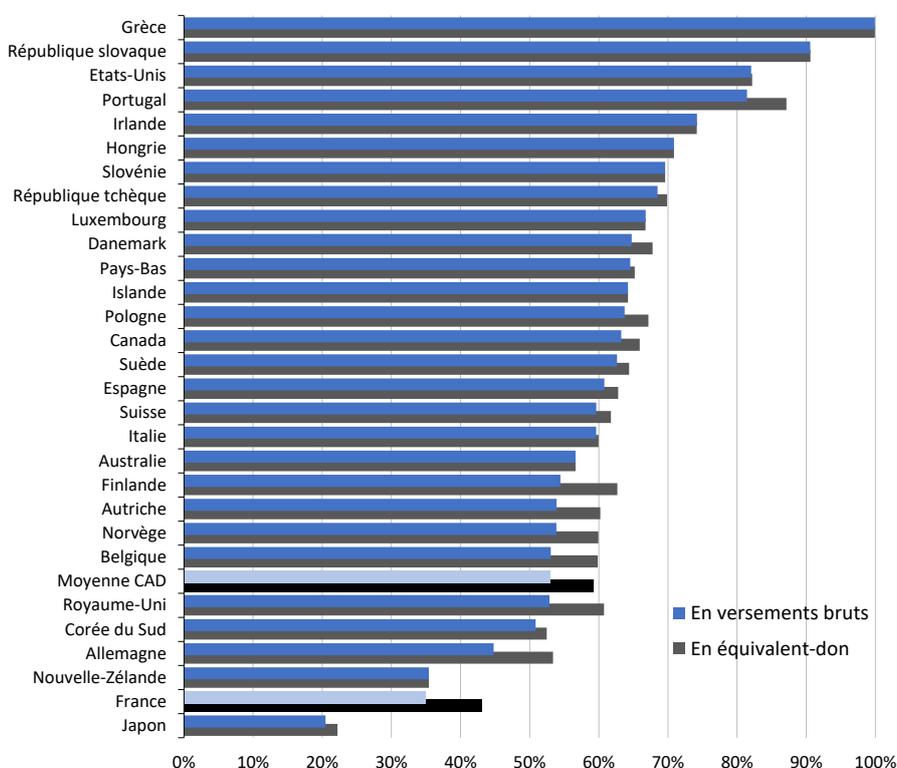
Le calcul en équivalent-don a pour effet de réduire le volume des prêts (cf. I.1.b.) et donc le volume global de l'aide publique ventilable. L'écart est donc très important pour un pays comme la France qui a abondamment recours aux crédits et dont l'élément-don moyen des prêts est assez faible (cf. II.5.). En 2018-2019, les prêts ventilables de l'aide française représentaient ainsi 4 milliards de dollars en versements bruts mais seulement 1,4 milliards en équivalent-don, pour 1,6 milliards de dollars de subventions dans un cas comme dans l'autre. La ventilation moyenne pour 2018-2019 porte donc sur 5,9 milliards de dollars en décaissements, mais sur 3 milliards en équivalent-don.

**Un enregistrement en équivalent-don aura donc comme première conséquence d'augmenter la part des secteurs de l'aide publique qui reçoivent moins de prêts** – ici les secteurs sociaux passent de 35 % de l'aide ventilable en flux à 43,2 % en équivalent-don – **et de réduire la part des secteurs sur lesquels se concentrent les prêts** – les infrastructures de transport, par exemple, passent de 13,8 % à 10,3 % de l'aide ventilable française 2018-2019. **À l'inverse, les secteurs qui concentrent les prêts les plus concessionnels, comme les services sociaux, auront un équivalent-don plus important pour un même volume de prêts décaissé, ce qui atténuera – sans le compenser – l'effet précédent.** Ainsi, en 2019, les prêts affectés aux secteurs sociaux représentent 28 % des décaissements de prêts hexagonaux, mais 32,7 % du total des prêts en équivalent-don.

## 1. Secteurs sociaux : positionnement français au sein du CAD de l'OCDE

**Fig. 36 – Part des secteurs sociaux dans la ventilation sectorielle de l'APD des pays membres du CAD, 2018-2019.**

Moyenne 2018-2019, en versements bruts et équivalent-don, hors écologie et annulations de dette.



**En versements ou en équivalent-don, la France est parmi les pays membres du CAD de l'OCDE qui investissent le moins dans les secteurs sociaux** (Fig. 36), en avant-dernière position devant le Japon en versements bruts (35 % de l'APD ventilable en 2018-2019) et à la 27<sup>e</sup> place sur 29 membres en équivalent-don (43 %). La part de son APD consacrée aux secteurs sociaux est très inférieure à la moyenne de ses partenaires du CAD (53 % en versements bruts, 59 % en équivalent-don).

Se dessine ainsi un « profil type » des pays qui, comme le Japon, la Corée du Sud, la France ou l'Allemagne, mobilisent largement leur aide publique sous forme de prêts (Fig. 37), avec une proportion importante de financements en soutien au secteur des infrastructures, en particulier dans le transport (Japon, Corée du Sud, France) et l'énergie (France, Allemagne), au détriment de l'aide affectée aux secteurs sociaux qui se positionne-très en-dessous de la moyenne. Pour ces bailleurs, les secteurs dit « de production », notamment l'agriculture, s'écartent peu de la moyenne.

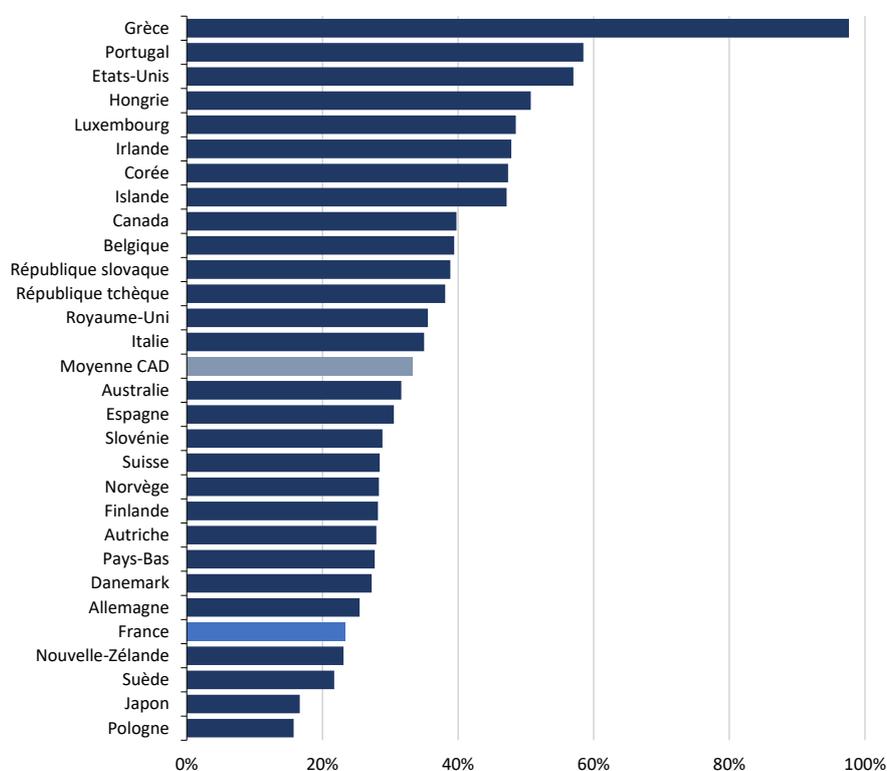
**Fig. 37 – Ventilation sectorielle de l'APD des pays membres du CAD, 2018-2020.**  
Moyenne 2018-2020 des versements bruts, hors écolage.

En dollars constants de 2020	100. Services sociaux		200. Infrastructure et services Eco.		300. Production		400. Destination plurisectorielle		450: Total ventilable
Japon	2 641,3	20,8%	7 202,9	56,7%	1 265,3	10,0%	1 595,2	12,6%	12 704,7
France	2 611,5	37,2%	2 105,2	30,0%	871,7	12,4%	1 437,9	20,5%	7 026,3
Nouvelle-Zélande	111,2	41,1%	64,2	23,7%	56,0	20,7%	39,4	14,6%	270,8
Autriche	102,9	46,3%	53,0	23,8%	37,1	16,7%	29,3	13,2%	222,3
Allemagne	6 985,7	47,7%	3 844,8	26,3%	1 319,7	9,0%	2 487,9	17,0%	14 638,0
Belgique	361,6	52,9%	81,0	11,8%	127,7	18,7%	113,8	16,6%	684,2
Royaume-Uni	4 934,6	53,7%	1 477,0	16,1%	1 037,5	11,3%	1 738,0	18,9%	9 187,1
Italie	418,1	54,0%	84,1	10,9%	129,0	16,7%	142,7	18,4%	773,8
Norvège	1 191,6	55,1%	308,8	14,3%	132,9	6,1%	530,2	24,5%	2 163,6
Finlande	207,2	55,8%	79,5	21,4%	55,9	15,0%	29,0	7,8%	371,6
Corée du Sud	860,5	56,7%	403,0	26,6%	158,5	10,4%	95,9	6,3%	1 517,9
Australie	1 007,8	58,4%	213,0	12,4%	172,8	10,0%	330,7	19,2%	1 724,3
Suisse	923,2	60,8%	160,1	10,6%	235,9	15,5%	198,1	13,1%	1 517,3
Hongrie	42,4	61,7%	2,8	4,1%	18,9	27,5%	4,6	6,7%	68,7
Espagne	332,5	62,2%	28,2	5,3%	55,8	10,4%	118,4	22,1%	534,8
Canada	1 320,8	63,7%	245,7	11,9%	260,2	12,6%	246,2	11,9%	2 072,9
Suède	1 631,4	64,0%	279,1	10,9%	239,6	9,4%	399,6	15,7%	2 549,7
Luxembourg	154,0	64,1%	32,0	13,3%	29,3	12,2%	25,2	10,5%	240,5
Pays-Bas	1 565,2	64,2%	290,4	11,9%	377,0	15,5%	205,0	8,4%	2 437,6
Pologne	59,1	65,8%	4,6	5,2%	21,9	24,4%	4,1	4,6%	89,8
Danemark	663,4	66,8%	147,8	14,9%	98,4	9,9%	82,9	8,4%	992,5
Islande	18,7	71,0%	2,0	7,4%	1,8	6,9%	3,8	14,6%	26,3
Rép. tchèque	26,1	71,5%	2,4	6,5%	5,1	13,9%	3,0	8,1%	36,6
Slovénie	6,1	72,4%	1,6	19,2%	0,2	2,8%	0,5	5,7%	8,5
Irlande	211,6	74,5%	4,4	1,5%	32,3	11,4%	35,6	12,5%	284,0
Portugal	73,7	79,8%	10,1	11,0%	2,4	2,6%	6,0	6,5%	92,4
États-Unis	14 037,2	82,2%	1 003,6	5,9%	1 116,5	6,5%	926,2	5,4%	17 083,5
Rép. slovaque	9,1	87,2%	0,5	4,6%	0,7	6,9%	0,1	1,3%	10,4
Grèce	1,0	99,9%					0,0	0,1%	1,0

Le positionnement hexagonal au sein du CAD est à peine plus favorable si l'on s'intéresse exclusivement aux secteurs sociaux de base, c'est-à-dire l'éducation, la santé, les politiques de santé reproductive, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et la protection sociale (Fig. 38). **La France se retrouve ainsi en 25<sup>e</sup> position dans le classement des pays du CAD pour la part de son APD destinée au financement de ces services de base (23,4 % des versements bruts pour 2018-2020).** Elle se classe un peu mieux sur les secteurs spécifiques de la protection sociale (6<sup>e</sup> position, au-dessus de la moyenne du CAD) et pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (7<sup>e</sup> position, au-dessus de la moyenne du CAD). Elle reste par contre positionnée en queue de peloton pour la santé (26<sup>e</sup> place) et l'éducation (24<sup>e</sup> place). Le Japon ou l'Allemagne se retrouvent également en bas de classement mais on notera la bonne performance d'un autre membre du CAD ayant abondamment recours aux prêts, la Corée du Sud, mal positionnée sur les secteurs sociaux en général mais qui concentre une large part de ses financements sur les plus sociaux d'entre eux, en particulier la santé (21 % de ses versements bruts pour 2018-2020) et dans une moindre mesure l'éducation (12 % de ses versements bruts).

**Fig. 38 – Part des secteurs sociaux de base dans la ventilation sectorielle de l'APD des pays membres du CAD, 2018-2020.**

Éducation, santé, santé reproductive, accès à l'eau potable et à l'assainissement, protection sociale. En versements bruts, hors écolage.



## 2. Un recours croissant aux prêts dans les secteurs sociaux

**On ne relève pas d'évolution notable dans le poids des secteurs sociaux au sein de l'APD française sur la dernière décennie.** En versements bruts, la catégorie « infrastructures et services sociaux du CAD » gagne 1 point entre 2011-2013 et 2018-2020 (Fig. 39), avec un recul de la part de l'éducation, une légère progression de la santé et de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi qu'un appui plus marqué à la gouvernance en termes de politiques publiques et de gestion administrative. Le domaine des infrastructures progresse plus nettement, de 3,4 points, avec un tassement des financements d'infrastructures de transport au bénéfice des investissements dans l'énergie.

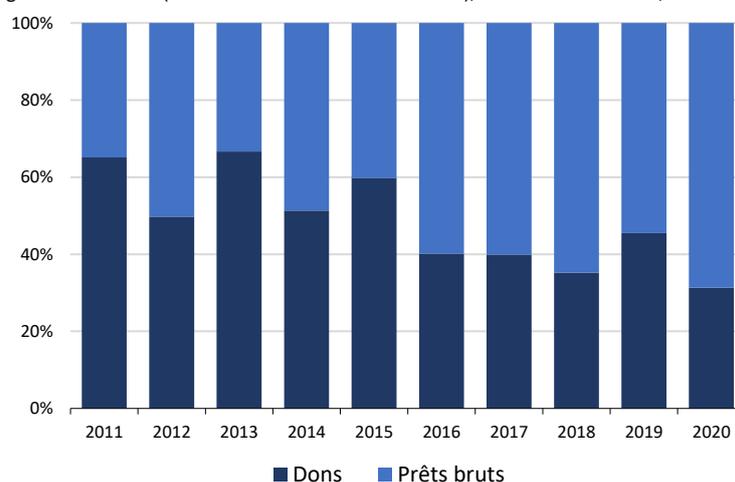
**Fig. 39 – Évolution de la ventilation sectorielle de l'APD française, en versements bruts, entre 2011-2013 et 2018-2020**

Moyenne sur les trois années, hors écolage

En % de l'APD ventilable	2011-2013	2018-2020
<b>100. Infrastructures et services sociaux</b>	<b>36,2%</b>	<b>37,2%</b>
110. Éducation	9,7%	6,4%
120. Santé	3,3%	4,3%
130. Politique en Matière de Population, Santé & Fertilité	1,5%	0,7%
140. Distribution d'eau et assainissement	8,4%	9,1%
150. Gouvernement & Société Civile	3,9%	11,0%
160. Infrastructure et services sociaux divers	9,4%	5,6%
<b>200. Infrastructures et services économiques</b>	<b>26,6%</b>	<b>30,0%</b>
<b>300. Production</b>	<b>10,4%</b>	<b>12,4%</b>
<b>400. Destination plurisectorielle / transversale</b>	<b>26,8%</b>	<b>20,5%</b>

**Fig. 40 – Évolution du mode de financement (dons ou prêts bruts) de l'APD française aux secteurs sociaux, 2011-2020.**

Catégorie 100 du CAD (infrastructures et services sociaux), en versements bruts, hors écolage.



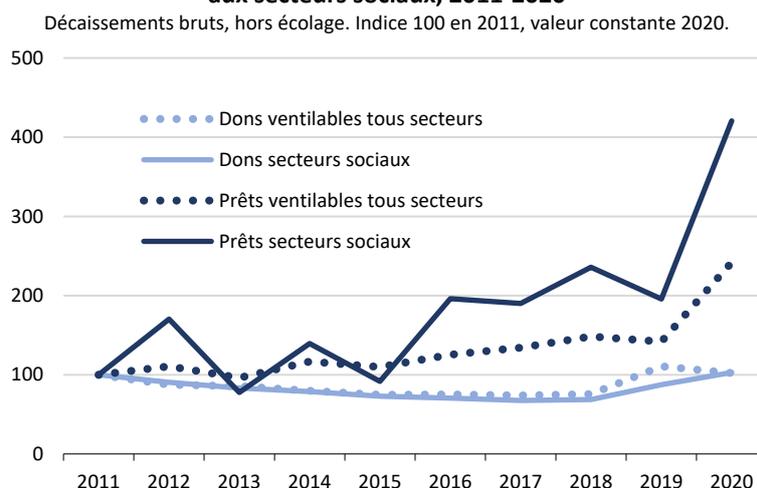
Cette relative stabilité de la ventilation sectorielle de l'aide publique française contraste avec l'évolution significative des modalités de financement des services sociaux et **un recours croissant aux prêts, notamment dans les secteurs de l'éducation secondaire, de l'eau et de l'assainissement ou de la gouvernance**. Tous secteurs sociaux confondus, au sens du CAD de l'OCDE, le financement par subventions était majoritaire au début de la décennie, il ne l'est plus aujourd'hui (Fig. 40).

Cette évolution résulte naturellement, pour partie, d'un effet général de recours croissant aux prêts au sein de l'APD française, tous secteurs confondus, depuis le milieu des années 2010 (cf. II.2.). Pour autant, comme le montre la figure 41, **la croissance des prêts mobilisés pour le financement des secteurs sociaux est significativement plus rapide que celle des prêts ventilables en général, tous secteurs confondus**. Ainsi, alors qu'en termes réels le volume des dons reste stable sur la décennie – le tassement de début de période est compensé par l'augmentation des années 2018-2020 –, celui des décaissements de prêts au bénéfice des secteurs sociaux double entre 2011 et 2019<sup>80</sup> – sans prendre en compte l'année 2020, qui apparaît comme totalement exceptionnelle.

<sup>80</sup> Les évolutions respectives des prêts et des dons peuvent être sensiblement différentes de celles décrites au chapitre II, avec des périmètres d'analyse différents (aide ventilable ici, aide bilatérale en II.2.).

On notera par ailleurs que cette augmentation de la part des prêts dans le financement des secteurs sociaux ne résulte pas particulièrement d'un biais géographique puisqu'elle touche toutes les catégories de pays, y compris les pays les moins avancés (PMA) et à faible revenu (PFR), et pas seulement les pays à revenu intermédiaire (Fig. 42). En conséquence, la possibilité de financer par des prêts les secteurs sociaux, en particulier pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ou pour quelques gros projets dans le secteur de la santé et de l'éducation (réhabilitation d'hôpitaux, réformes sectorielles), s'est progressivement imposée, y compris pour des pays comme le Sénégal ou la Côte d'Ivoire.

**Fig. 41 – Évolution relative des modes de financement (dons ou prêts) de l'APD française aux secteurs sociaux, 2011-2020**



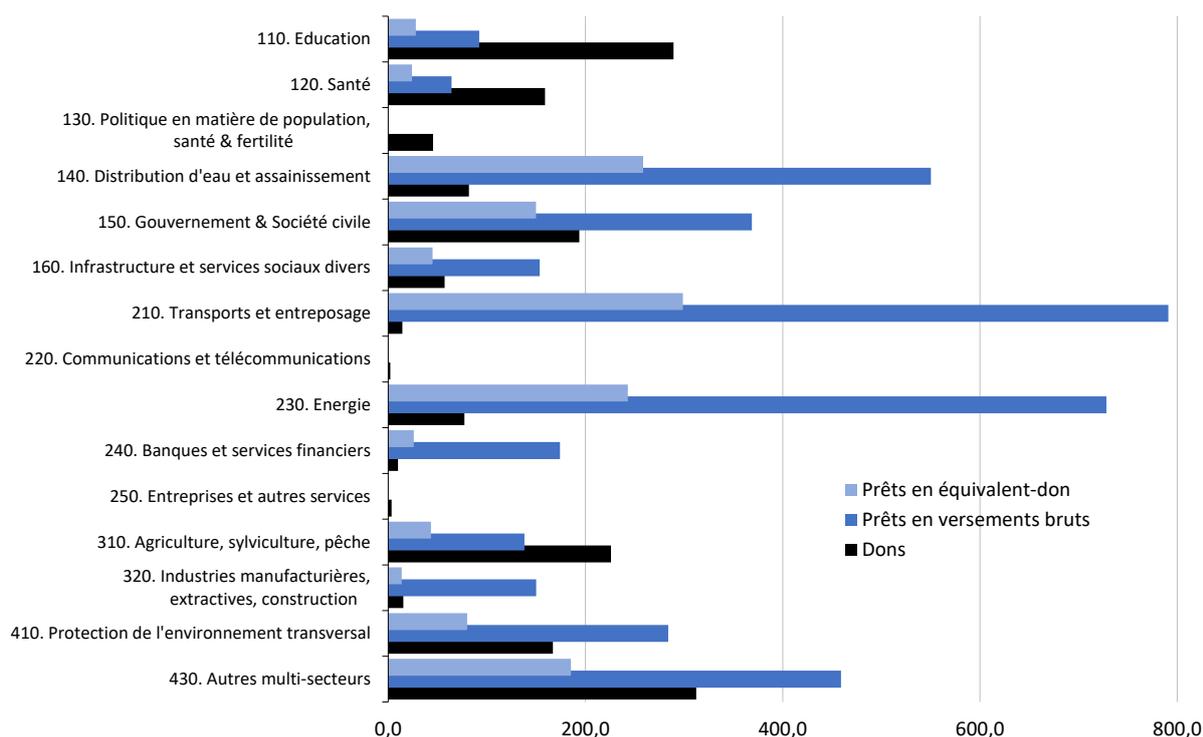
**Fig. 42 – Évolution de la part des prêts dans le financement des secteurs sociaux entre 2011-2013 et 2018-2020**

Moyenne sur les trois années, décaissements bruts, hors écolage.

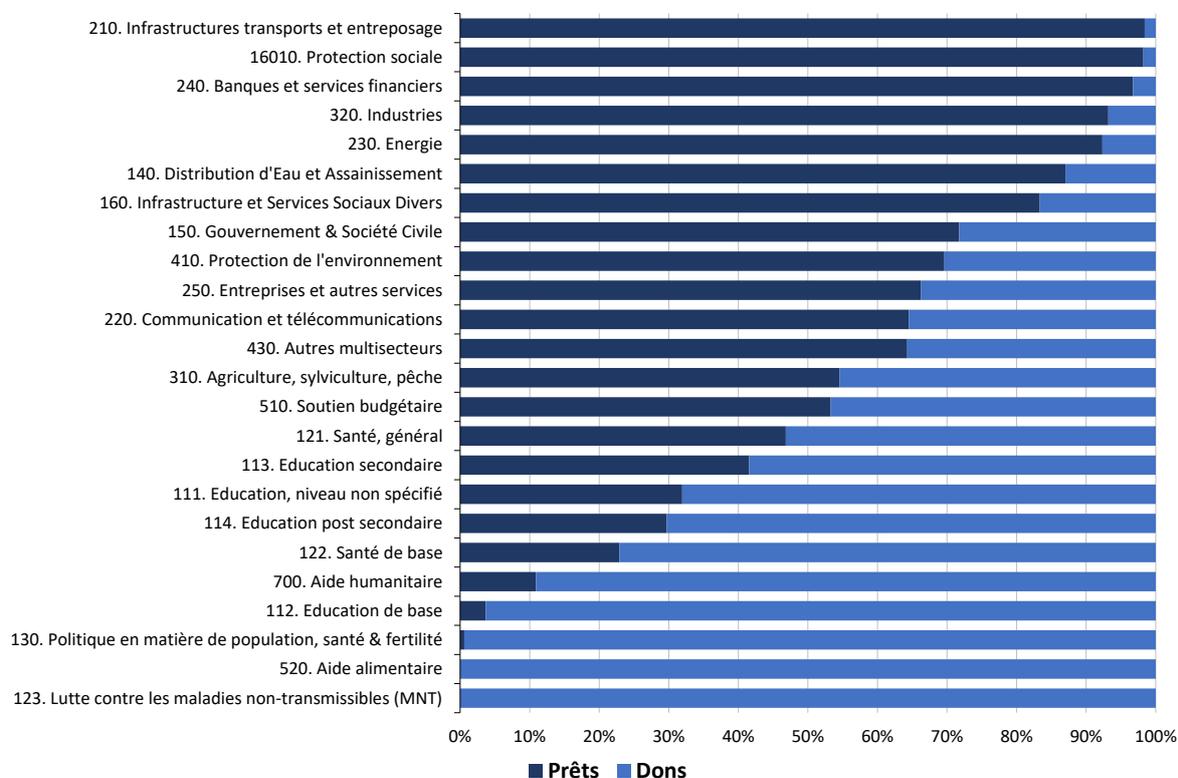
	2011-2013	2018-2020
PMA + autre PFR	11,6%	45,0%
Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	57,6%	84,4%
Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	55,5%	64,7%

**Pour autant, malgré cette augmentation de la part des prêts, les secteurs sociaux de base (santé, éducation, protection sociale) restent majoritairement financés par des dons, à l'exception notable du secteur de l'eau et l'assainissement** (Fig. 43 et 44), où les prêts représentaient 87 % des décaissements bruts sur 2018-2020. Les financements à crédit, en volume et en pourcentage des décaissements, se concentrent logiquement sur le secteur des infrastructures énergétiques, où la part des prêts monte à 92 % du total des versements, et plus encore sur les infrastructures de transport (98 % des décaissements). Au sein des secteurs sociaux, l'éducation primaire ou la santé communautaire sont financés quasi exclusivement par des dons (96 % et 77 %), alors que les prêts constituent un mode de financement significatif de l'éducation secondaire (42 % des décaissements bruts 2018-2020, hors écolage) ou de la santé en général (hors santé de base, 47 % des décaissements bruts).

**Fig. 43 – APD française, financement par dons et prêts des principaux secteurs en 2018-2019.**  
Moyenne 2018-2019, en millions de dollars, hors écolage.



**Fig. 44 – Part des prêts et des dons pour les principaux secteurs de ventilation de l'APD française, 2018-2020.**  
Moyenne 2018-2020, en pourcentage du total des décaissements bruts, hors écolage.



## Une faible mobilisation des financements pour les secteurs sociaux qui induit une APD genre peu ambitieuse

Soutenir le développement des pays les plus pauvres, c'est en premier lieu s'attaquer aux inégalités entre les femmes et les hommes dans l'accès à l'éducation, à la santé, l'hygiène ou à l'emploi décent. L'OCDE a ainsi mis en place un indicateur statistique qui recense les activités d'aide contribuant à l'égalité homme-femme. Ce système, sur déclaration des membres du CAD de l'OCDE, permet d'identifier les volumes d'aide consacrés à des projets ou programmes pour lesquels l'égalité homme-femme est, au moment de leur conception, un objectif « principal » ou « significatif », ou au contraire si ces projets ou programmes sont « non-orientés », lorsqu'ils n'ont pas l'égalité homme-femme pour objectif principal ou secondaire.

La base de données du CAD de l'OCDE ne permet pas d'extraire les données de l'aide visant l'égalité homme-femme en fonction de la nature de l'instrument financier utilisé. Elle ne permet donc pas de documenter les biais éventuels qu'introduiraient les prêts ou les subventions dans la définition des objectifs de réduction des inégalités homme-femme au sein d'un même secteur d'affectation.

Les comparaisons entre pays doivent également être regardées avec prudence, en tenant compte de la part de l'aide qui a, ou non, été examinée au prisme de cet objectif (Fig. 45). Pour autant, en moyenne sur la période 2018-2020, **la France se positionne en bas de classement des pays du CAD de l'OCDE pour la part de son aide publique ayant comme objectif principal ou significatif l'égalité homme-femme** (28 % de son aide ventilable, 29 % de l'aide examinée)<sup>81</sup>, très en retrait de la moyenne du CAD (41 % de l'aide ventilable) et aux côtés de pays comme le Japon, la Corée du Sud ou la Pologne qui, comme elle, accordent une part importante de leur aide sous forme de prêts.

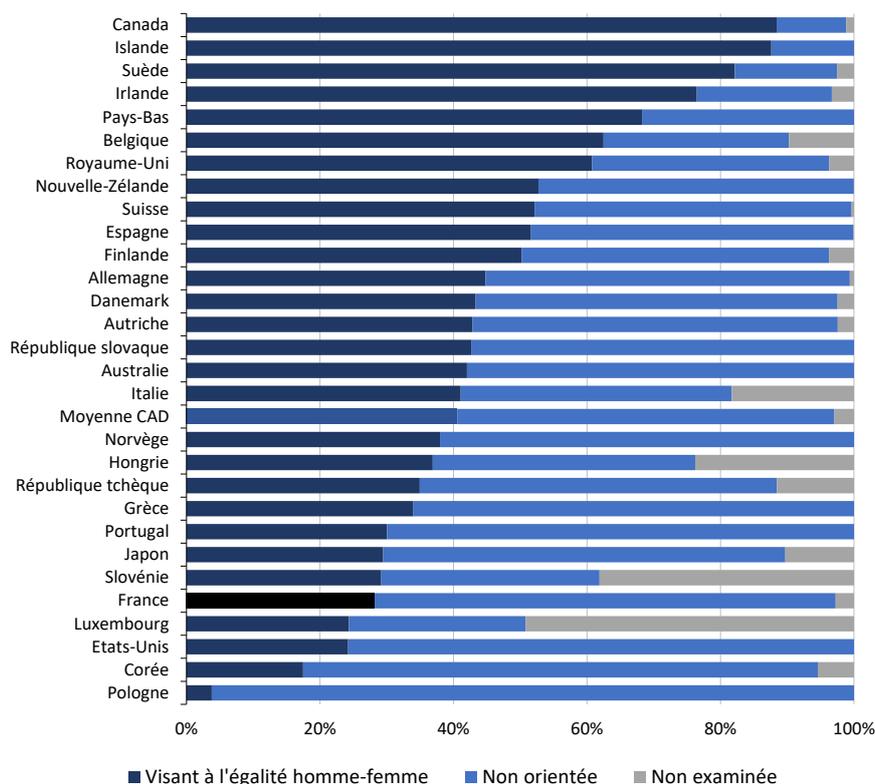
Ce mauvais positionnement de l'aide française résulte en premier lieu de ses préférences sectorielles, **les secteurs sociaux pour lesquels les pouvoirs publics consacrent des moyens limités étant également ceux pour lesquels la part la plus significative de l'aide a pour objectif la réduction des inégalités homme-femme**. Près de 85 % des décaissements 2018-2020 pour les politiques en matière de population, de santé et de fertilité ont ainsi un objectif principal ou significatif en ce domaine, comme 64 % des décaissements du secteur de l'éducation ou 53 % de ceux de la santé. À l'inverse, les secteurs des infrastructures énergétiques (4 %) ou de transport (19 %) accordent peu de place aux objectifs d'égalité des sexes. Les premiers sont, de fait, principalement financés par des subventions, les seconds par des prêts. Il en découle une corrélation très forte entre la part des subventions dans le total de l'aide accordée et la part de l'APD genre (Fig. 46), même si cette corrélation indirecte résulte bien davantage des préférences de financement de chaque secteur que d'un biais propre aux prêts ou aux dons sur la question de l'égalité homme-femme.

---

<sup>81</sup> Dans son document de plaidoyer *Diplomatie féministe : pour une APD genre à la hauteur des enjeux* (2021 - <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/ETUDE-plaidoyer-APD-et-genre.pdf>), Coordination SUD a choisi de mesurer l'APD genre en comptabilisant les engagements plutôt que les décaissements pour valoriser la volonté politique d'entreprendre un effort financier. Nous avons préféré ici raisonner en décaissement pour rester cohérent avec le reste de l'étude.

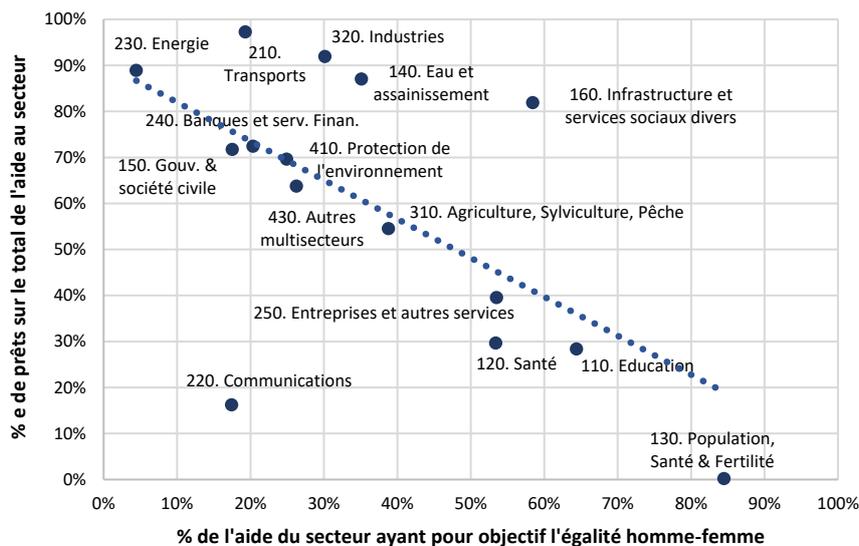
**Fig. 45 – Part de l'APD bilatérale française ayant l'égalité homme-femme pour objectif principal ou significatif, 2018-2020.**

Moyenne 2018-2020, en pourcentage du total des décaissements ventilables, tous secteurs et tous pays bénéficiaires.



**Fig. 46 – Ventilation sectorielle de l'APD bilatérale française en fonction de la part des décaissements en prêts et de celle ayant l'égalité homme-femme pour objectif principal ou significatif, 2018-2020.**

Moyenne 2018-2020, en pourcentage du total des décaissements ventilables.



### 3. Le prêt, outil de financement des projets les plus importants

La taille des projets financés peut ici introduire un biais puisque, pour les secteurs où les montants mobilisés sont de faibles ampleurs, comme l'enseignement secondaire ou la santé en général, un ou deux prêts importants peuvent facilement augmenter la part moyenne du crédit dans le financement. Les prêts sont en effet principalement mobilisés pour financer les projets les plus importants, comme le montre la figure 47. **Les projets financés par dons sont, sur la période 2010-2021, huit fois plus nombreux que les projets financés par des prêts, mais ces derniers mobilisent des montants en moyenne treize fois plus élevés que les projets financés par dons.** Les écarts se creusent plus encore dans des secteurs comme la santé ou le climat et l'environnement, où les projets financés par des prêts ont, en moyenne, des montants respectivement vingt et trente fois plus élevés que les projets financés par des dons. Dans l'eau et l'assainissement, l'écart est moindre avec un rapport de 1 à 7,5 entre le montant moyen des projets financés par subventions et celui des projets financés à crédit, avant tout parce que le montant moyen des dons du secteur est parmi les plus élevés.

**Fig. 47 – Montant moyen des engagements de l'AFD financés par prêts et par subventions, 2010-2021. Ventilation par secteurs CICID et par instruments.**

Nombre de projets, total des engagements et engagements moyens, en k€ courants.

Source : base de données en ligne de l'AFD, <https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd>.

En k€	Prêts + subventions			Prêts			Subventions		
	Nb	Total	Moyenne projet	Nb	Total	Moyenne projet	Nb	Total	Moyenne projet
Gouvernance	141	926 335	6 570	9	535 975	59 553	132	390 359	2 957
Crises et fragilités	15	103 044	6 870	1	60 000	60 000	14	43 044	3 075
Autre	156	1 236 497	7 926	12	518 000	43 167	144	718 497	4 990
Agriculture et sécurité alim.	201	1 742 357	8 668	8	477 247	59 656	193	1 265 110	6 555
Santé	192	1 741 232	9 069	8	821 330	102 666	184	919 902	4 999
Éducation, formation, emploi	225	2 208 325	9 815	9	497 982	55 331	216	1 710 344	7 918
Secteur productif	157	1 795 035	11 433	28	1 517 507	54 197	129	277 528	2 151
Eau et assainissement	179	3 101 903	17 329	34	1 980 759	58 258	145	1 121 144	7 732
Infrastructures et dév. urbain	390	7 919 108	20 305	76	6 213 930	81 762	314	1 705 179	5 431
Climat et Environnement	81	1 646 838	20 331	10	1 337 662	133 766	71	309 176	4 355
<b>Total général</b>	<b>1 737</b>	<b>22 420 674</b>	<b>12 908</b>	<b>195</b>	<b>13 960 392</b>	<b>71 592</b>	<b>1 542</b>	<b>8 460 283</b>	<b>5 487</b>

Il y a donc bien **un recours préférentiel aux prêts pour financer les projets les plus importants, quels que soient les secteurs d'affectation.** Dans la base de données en ligne de l'AFD, une douzaine de projets atteignent ou dépassent les 200 millions d'euros d'engagement brut, principalement dans le secteur des infrastructures, mais aussi dans celui de la santé, de l'agriculture ou du climat, avec en particulier pour ce dernier un prêt de 310 millions d'euros de contribution au Fonds Vert pour le Climat, au nom et au risque de l'Etat français (Fig. 48). L'essentiel de ces très gros projets ont été lancés récemment, sur la période 2018-2021. La même base de données enregistre une cinquantaine de prêts d'un montant supérieur ou égal à 100 millions d'euros sur la période 2010-2021 – et en réalité depuis 2016 – contre seulement cinq subventions de montants équivalents, dont quatre sur financement C2D (appui budgétaire au secteur de l'éducation au Cameroun, programmes routiers et appui à la formation et à l'insertion des jeunes en Côte d'Ivoire) et un projet d'accès à l'eau et à l'assainissement dans le sud-est de la Turquie, dans le cadre de la Facilité pour les Réfugiés en Turquie (FRIT) mise en place par l'Union européenne.

**Fig. 48 – Projets financés par prêts par l’AFD dont le montant d’engagement atteint ou dépasse 200 millions d’euros.**

En k€ courants. Source : base de données en ligne de l’AFD, <https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd>.

Id. Projet	Libellé CICID	Titre du projet	Date d'octroi	Pays de réalisation	Engagements bruts (euro)
CBD1051	Santé	Financement budgétaire : renforcement du système de santé et assurance maladie non contributive	2021	Bangladesh	200 000 000
CMA1298	Infrastructures et dév. urbain	Convergence et résilience des territoires - FEC 2	2020	Maroc	200 000 000
CMX1078	Infrastructures et dév. urbain	Modernisation et réhabilitation de centrales hydroélectriques	2021	Mexique	200 000 000
CNG1064	Agriculture et sécurité alim.	Projet de réhabilitation de pistes rurales et de renforcement de la commercialisation des produits agricoles dans 13 Etats du Nigéria (Rural Access and Agricultural Marketing Project - RAAMP)	2018	Nigeria	200 000 000
CNG1036	Infrastructures et dév. urbain	Programme de mise à niveau du réseau de transport d'électricité dans le Nord-Ouest du Nigeria	2018	Nigeria	202 011 873
CCO1073	Climat et Environnement	Prêt en appui à la politique de Développement Territorial Durable dans le cadre du PND 2018-2022	2020	Colombie	210 000 000
CDO1084	Santé	PrPP Santé - Protection Sociale - Réponse COVID19	2020	Rep. Dominicaine	213 030 139
CDO1069	Infrastructures et dév. urbain	Prêt de politique publique transports terrestres	2020	Rep. Dominicaine	225 591 049
CMX1058	Climat et Environnement	Intégration de la biodiversité dans les secteurs productifs agriculture et pêche	2020	Mexique	240 000 000
CPH1050	Infrastructures et dév. urbain	Prêt Budgétaire de Politique Publique Risques de Catastrophes Naturelles	2021	Philippines	250 000 000
CMU1089	Infrastructures et dév. urbain	Prêt de politique publique pour la réponse à l'épidémie COVID-19, l'adaptation au changement climatique et la gestion du risque de catastrophe	2020	Maurice	300 000 000
CZZ2840	Climat et Environnement	Seconde contribution au Fonds Vert pour le Climat pour le compte et au risque de l'Etat français	2020	Multi-pays	310 000 000

**Fig. 49 – Part des prêts dans les projets financés par l’AFD, 2010-2021. Ventilation par secteurs CICID**

Source : base de données en ligne de l’AFD, <https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd>.

	En % du nombre d'opé.	En % des financements		En % du nombre d'opé.	En % des financements
Agriculture et sécurité alim.	4,0 %	27,4 %	Autre	7,7 %	41,9 %
Éducation, formation, emploi	4,0 %	22,6 %	Climat et Environnement	12,3 %	81,2 %
Santé	4,2 %	47,2 %	Secteur productif	17,8 %	84,5 %
Gouvernance	6,4 %	57,9 %	Eau et assainissement	19,0 %	63,9 %
Crises et fragilités	6,7 %	58,2 %	Infrastructures et dév. urbain	19,5 %	78,5 %

Ce principe d’un financement préférentiel des projets les plus importants par des prêts plutôt que par des dons est particulièrement évident dans le secteur de la santé : sur les 192 projets du secteur répertoriés dans la base de données de l’AFD pour les années 2010-2021, les prêts ne représentent que 4 % des instruments mobilisés mais 47 % des financements accordés (Fig. 49). Six des dix projets les plus importants, et même sept si on exclut les opérations sur fonds C2D (cf. ci-dessous), ont été financés par des crédits. Dans le secteur de l’eau et de l’assainissement, les prêts représentent 19 % des instruments mobilisés mais plus de 60 % des financements et neuf des dix projets aux montants les plus importants ont été financés à crédit.

Ce recours préférentiel aux prêts pour financer les projets les plus importants est d’autant plus marqué que **les contrats de désendettement et de développement introduisent ici un biais important sur le volume moyen des subventions, les pays de destination et les secteurs concernés : sur les vingt**

**subventions de plus 50 millions d’euros accordées, quinze sont financées sur les C2D ivoiriens ou camerounais.** En l’absence de ces derniers, les écarts de montants moyens entre projets financés sur prêts et sur dons auraient été plus importants encore. Il est probable qu’une partie de ces projets auraient été financés par prêts si les fonds C2D n’avaient pas été disponibles. Pour certains d’entre eux, un complément de financement par prêts a d’ailleurs été accordé.

D’une façon générale, **plus la taille moyenne des projets d’un secteur est importante (secteur productif, eau et assainissement, infrastructure et développement urbain, climat et environnement, cf. Fig. 47), plus la part de prêts en pourcentage du nombre d’opérations et en pourcentage des financements attribués est élevée.** Sans doute y a-t-il ici une causalité croisée, avec des secteurs intensifs en capital qui mobilisent davantage les prêts et la mobilisation préférentielle des prêts qui permet de financer des projets de plus gros montants.

Pour autant, des projets à faible budget sont aussi financés sur prêts, pour des montants inférieurs à la moyenne des subventions accordées dans le même secteur (Fig. 50). Le recours à des outils de financements différents pour des projets de même nature ne s’explique pas seulement par le niveau de revenu du pays bénéficiaire – deux phases d’un même projet dans un PMA peuvent par exemple être successivement financées par une subvention puis par un prêt de montant équivalent<sup>82</sup> – ou par la rentabilité attendue du projet, dans des secteurs comme l’éducation ou l’assainissement<sup>83</sup>. Une analyse plus qualitative par projet permettrait de confirmer l’hypothèse mais il semble bien, dans ces quelques exemples, que **la « rareté » de la ressource en subvention soit déterminante dans le choix de recourir aux prêts souverains plutôt qu’aux dons pour le financement de certains projets dans les secteurs sociaux.**

**Fig. 50 – Montant moyen, minimums et maximums des engagements de l’AFD financés par prêts et par subventions, 2010-2021. Ventilation par secteurs CICODE et par instruments.**

En k€ courants. Source : base de données en ligne de l’AFD, <https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd>.

En K€	Prêts			Subventions		
	Moyenne	Max	Min	Moyenne	Max	Min
Gouvernance	59 553	150 000	12 000	2 957	15 000	180
Crises et fragilités	60 000	60 000	60 000	3 075	17 000	250
Autre	43 167	150 000	10 000	4 990	28 517	137
Agriculture et sécurité alim.	59 656	200 000	2 247	6 555	95 000	129
Santé	102 666	213 030	5 000	4 999	80 000	130
Education, formation, emploi	55 331	150 000	10 000	7 918	192 766	135
Secteur productif	54 197	150 000	1 000	2 151	32 714	120
Eau et assainissement	58 258	150 000	4 000	7 732	147 350	150
Infrastructures et dév. urbain	81 762	300 000	6 000	5 431	191 000	112
Climat et Environnement	133 766	310 000	35 000	4 355	40 000	175

<sup>82</sup> AFD, « République du Sénégal : 2<sup>e</sup> phase du financement de l’appui au développement de l’enseignement moyen – ADEM 2 », Note de communication d’opération - <http://dataspace.afd.fr/opendata/CSN1702>.

<sup>83</sup> Par exemple, le Programme d’appui au développement de l’Éducation au Sénégal (<http://dataspace.afd.fr/opendata/CSN1551>), Water Sector Development Programme en Tanzanie ou l’extension du système d’eau potable et d’assainissement de Kisumu au Kenya (<http://dataspace.afd.fr/opendata/CKE1093>).

## 4. Distribution géographique de l'aide aux secteurs sociaux

Les infrastructures et services sociaux de plus de 130 pays bénéficient de l'APD française mais cette aide est finalement très concentrée, avec une douzaine de bénéficiaires qui reçoivent en général plus de la moitié de ces financements chaque année. On ne note pas de grande continuité d'investissement puisque le Maroc et la Tunisie sont les seuls à se maintenir dans le « top 10 » des bénéficiaires sur l'ensemble de la période 2012-2020 (Fig. 51). **La quasi-totalité des pays du haut de classement n'appartient pas à la liste des pays prioritaires de l'aide** française (surlignés en bleu dans le tableau), à l'exception du Sénégal et du Burkina Faso, mais ces derniers ne parviennent pas à se maintenir dans le haut du palmarès sur toute la période. Les pays prioritaires de l'aide française sont un peu mieux représentés dans les « top 10 » des financements hexagonaux aux principaux secteurs sociaux de base (Fig. 52), en particulier pour les secteurs de l'éducation et de la santé.

**Fig. 51 – « Top 10 » des pays bénéficiaires de l'APD française aux secteurs sociaux, 2012-2020**

Moyenne 2012-2014, 2015-2017 et 2018-2020 des décaissements en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.

2012-2014		2015-2017		2018-2020	
Colombie	166,0	Jordanie	191,0	Maroc	139,1
Brésil	143,9	Maroc	87,7	Géorgie	133,9
Maroc	126,8	Wallis-et-Futuna	80,8	Maurice	118,0
Wallis-et-Futuna	78,0	Cameroun	56,0	<b>Sénégal</b>	<b>110,2</b>
Mexique	49,9	Brésil	50,9	Indonésie	100,8
Tunisie	49,4	Pakistan	45,8	Tunisie	98,5
<b>Sénégal</b>	<b>33,7</b>	Indonésie	45,4	Inde	92,4
<b>Burkina Faso</b>	<b>32,5</b>	Tunisie	42,5	Colombie	88,0
Kenya	29,4	Bolivie	42,4	Jordanie	86,5
Liban	28,1	Égypte	42,1	Ouzbékistan	80,1

**Fig. 52 – « Top 10 » des bénéficiaires de l'APD française aux principaux secteurs sociaux de base, 2018-2020**

Moyenne 2018-2020 des décaissements en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.

Services sociaux de base : éducation (110), santé (120), santé reproductive (130), eau & assainissement (140) et protection sociale (16010)

SC de base	Éducation	Santé	Eau & assainissement				
Maurice	117,6	Maroc	54,6	Égypte	33,8	Jordanie	71,8
Maroc	88,6	W.-et-Futuna	40,0	Rwanda	16,0	<b>Sénégal</b>	<b>53,8</b>
Inde	88,2	Turquie	37,1	<b>Tchad</b>	<b>15,3</b>	Cameroun	53,3
<b>Sénégal</b>	<b>81,6</b>	Liban	24,2	<b>Mali</b>	<b>15,1</b>	Cambodge	46,8
Jordanie	76,6	Tunisie	20,1	Géorgie	14,1	Ouganda	42,6
Égypte	61,8	<b>Sénégal</b>	<b>16,5</b>	Côte d'Ivoire	9,5	Chine	35,4
Cameroun	60,3	<b>Niger</b>	<b>14,1</b>	Liban	8,0	Maroc	29,5
Cambodge	56,9	Madagascar	12,6	<b>Sénégal</b>	<b>6,9</b>	Tunisie	28,3
Tunisie	52,8	<b>Mali</b>	<b>9,1</b>	Tanzanie	6,9	Égypte	24,0
<b>Mali</b>	<b>47,8</b>	Tchad	9,0	Guinée	6,6	<b>Mali</b>	<b>20,4</b>

On notera que les dix pays du tableau de la figure 51, bénéficiaires de l'aide française pour les infrastructures et services sociaux au sens de la nomenclature du CAD de l'OCDE sont aussi, pour les années 2018-2020, des pays qui ont très majoritairement reçu leurs financements aux secteurs sociaux sous forme de prêts (Fig. 53). Ils représentent au minimum les trois quarts des financements reçus, et souvent la quasi-totalité (Géorgie, Maurice, Indonésie, Ouzbékistan). En d'autres termes, **la France ne mobilise des financements importants sur les secteurs sociaux d'un pays que s'ils peuvent être versés sous forme de prêts**. Si on exclut le cas spécifique de la collectivité d'outre-mer française de Wallis-et-Futuna, le premier pays à recevoir son aide aux secteurs sociaux majoritairement sous forme de dons dans les années 2018-2020 est le Mali (65 % de subventions pour le financement de ces secteurs), qui ne se place qu'en 15<sup>e</sup> position des bénéficiaires.

**Fig. 53 – « Top 10 » des bénéficiaires de l'APD française aux secteurs sociaux sous forme de prêts, 2018-2020.**  
Moyenne 2018-2020 des décaissements en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.

	Montants moyens des prêts reçus	Part des prêts dans le total des financements reçus
Géorgie	133,0	99,3%
Maurice	114,0	96,6%
Maroc	104,0	74,8%
Indonésie	99,6	98,8%
Inde	85,0	92,0%
Sénégal	82,5	74,8%
Jordanie	80,1	92,6%
Ouzbékistan	79,8	99,7%
Colombie	79,8	90,7%
Tunisie	79,4	80,6 %

**Fig. 54 – Pays bénéficiaires de prêts d'APD française pour le financement de la santé de base, 2018-2020.**  
Décaissement en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.

	2018	2019	2020	Total
Rwanda	..	..	45,6	45,6
Égypte	11,8	..	17,1	28,9
Côte d'Ivoire	..	..	14,7	14,7
Sri Lanka	..	11,0	1,1	12,0
Cuba	..	..	6,9	6,9
Gabon	0,6	1,1	3,5	5,2
Kenya	..	4,3	..	4,3
Tunisie	..	..	3,4	3,4
Mozambique	..	1,2	1,6	2,8
Sénégal	1,8	..	..	1,8
Myanmar	..	0,2	..	0,2

La logique est sensiblement différente pour les secteurs de l'éducation primaire ou de la santé communautaire dont l'aide est, on l'a vu, principalement distribuée sous forme de subventions. Sur la période récente (2018-2020), seuls deux pays ont reçu des financements hexagonaux pour l'éducation primaire sous forme de prêts, le Sénégal (1,2 millions de dollars en 2018 et 3 millions en 2019) et l'Équateur (4,8 millions en 2018). La liste des bénéficiaires est un peu plus longue pour les prêts

finançant le secteur de la santé communautaire (Fig. 54). Les montants moyens des prêts accordés restent cependant assez réduits, et généralement dans les mêmes ordres de grandeur que ce qui est attribué sous forme de dons à d'autres pays (Mali, Tchad par exemple). Quoi qu'il en soit, les montants et le nombre de pays concernés sont ici trop réduits pour tirer des conclusions plus générales en termes de priorités géographiques résultant d'une « stratégie » prêts-dons dans les secteurs les plus sociaux. Un prêt de 45,6 millions de dollars au Rwanda sur la seule année 2020 suffit à propulser le pays en seconde position des bénéficiaires des financements hexagonaux à la santé sur la période 2018-2020.

Des préférences géographiques « prêts-dons » apparaissent plus nettement si l'on s'intéresse aux ensembles régionaux plutôt qu'à un pays en particulier (Fig. 55). **Tous secteurs sociaux confondus, les financements en prêts représentent la presque totalité des versements bruts en Amérique du Sud, en Extrême Orient et en Asie du Sud et Centrale** (avec le poids très important de la Colombie, de l'Indonésie, de l'Inde, de la Géorgie ou de l'Ouzbékistan) **mais représentent aussi plus des trois quarts des versements en Afrique du Nord (Maroc et Tunisie), en Afrique de l'Est (Maurice, Ouganda) et d'une façon générale pour l'ensemble des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.**

Les prêts représentent encore un peu plus de la moitié des financements aux secteurs sociaux en Afrique centrale (notamment par le poids du Cameroun) et sont curieusement mobilisés dans de moindres proportions dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (62 %) que dans ceux de la tranche inférieure (87 %), avec pour les premiers un écart assez faible par rapport aux PMA et autres pays à faible revenu (51 %). **Les secteurs sociaux sont majoritairement financés par des dons en Afrique occidentale, au Moyen Orient, dans les Caraïbes et en Amérique centrale, mais pour des montants cumulés extrêmement réduits pour ces deux dernières régions.** En Afrique de l'Ouest, le Mali, le Niger et le Burkina Faso font baisser une moyenne de prêts tirée vers le haut par le Sénégal (75 % des financements sous forme de prêts) et la Côte d'Ivoire (71 %).

**Fig. 55 – Part des prêts dans le financement des infrastructures et services sociaux par grandes zones géographiques, 2018-2020**

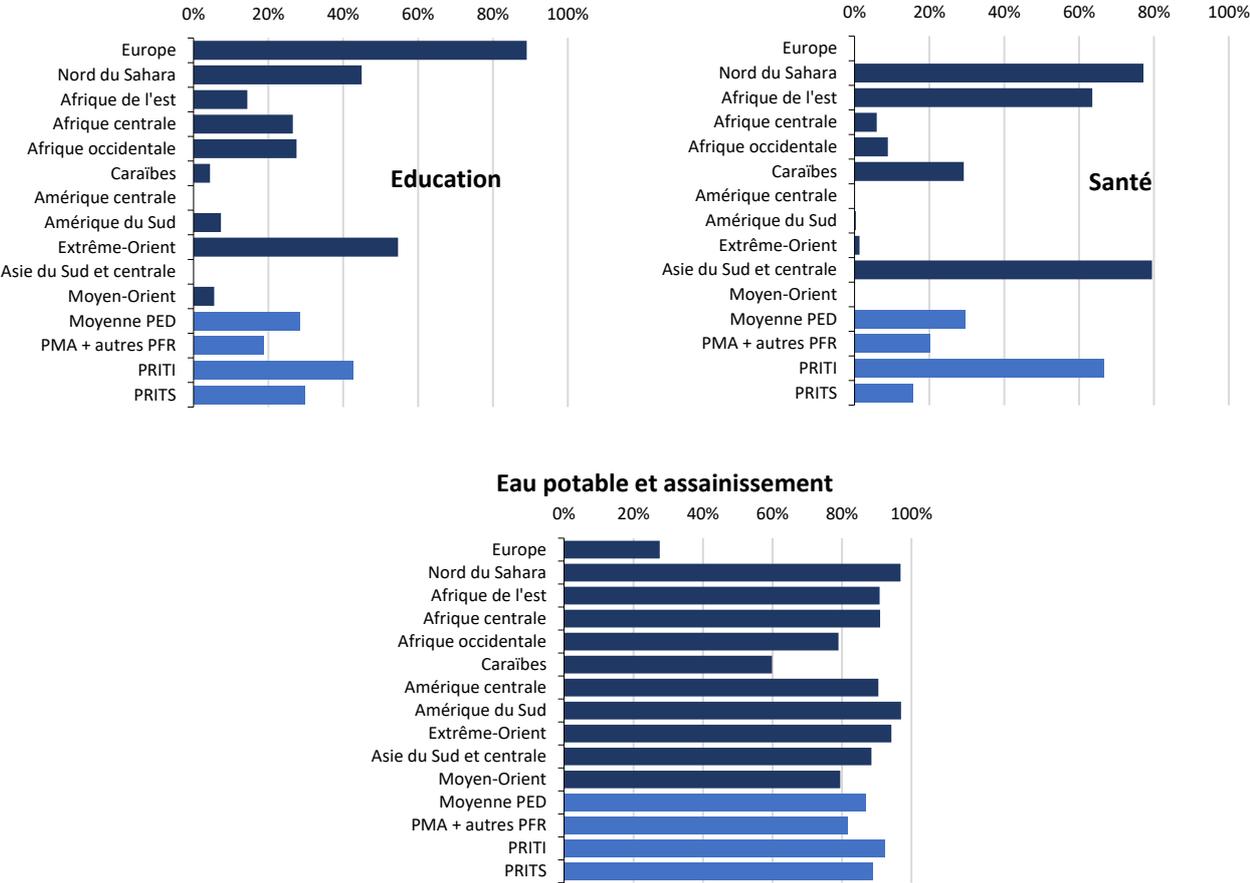
Moyenne APD française 2018-2020, décaissements en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.

	APD totale 2018-2020	Prêts 2018-2020	% de prêts
Europe	46,4	34,9	75,2%
Nord du Sahara	313,9	240,2	76,5%
Afrique de l'est	317,1	248,5	78,4%
Afrique centrale	163,6	87,3	53,4%
Afrique occidentale	375,2	154,8	41,3%
Caraïbes	28,3	7,7	27,1%
Amérique centrale	15,1	2,0	13,3%
Amérique du Sud	245,6	203,9	83,0%
Extrême-Orient	274,4	245,5	89,5%
Asie du Sud et centrale	347,9	327,1	94,0%
Moyen-Orient	181,8	82,0	45,1%
<b>Moyenne PED</b>	<b>2 611,5</b>	<b>1 651,9</b>	<b>63,3%</b>
PMA + autres PFR	394,2	200,2	50,8%
PRITI	409,6	357,3	87,2%
PRITS	619,1	383,5	61,9%

Cette distribution géographique par grands secteurs sociaux (Fig. 56) doit être regardée avec prudence, les montants affectés à l'éducation ou à la santé en général dans telle ou telle zone étant parfois très faibles. L'Afrique occidentale et le Moyen Orient semblent toujours se distinguer par un pourcentage de prêts inférieur à la moyenne, surtout dans le secteur de la santé pour le premier et dans l'éducation pour le second, tandis que l'Afrique du Nord, l'Asie, l'Extrême Orient et l'Afrique de l'Est (sauf pour l'éducation), mobilisent toujours davantage de prêts que la moyenne. Les écarts entre groupes de pays de niveaux de revenus différents sont importants pour l'éducation (moyenne de prêts à 19 % pour les PMA-PFR contre 43 % pour les PRITI) et la santé (20 % pour les PMA-PRI contre 67 % pour les PRITI) mais sont extrêmement faibles pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, financé à plus de 80 % par des prêts pour la quasi-totalité des zones géographiques (28 % pour l'Europe et 60 % pour les Caraïbes, mais pour des montants non significatifs). Ces financements à crédit des projets d'eau potable et d'assainissement dépassent même les 95 % en Amérique du Sud et en Afrique du Nord. En Afrique de l'Ouest, région qui mobilise les volumes de financement les plus importants sur ce secteur (131 millions de dollars en moyenne sur 2018-2020), 79 % des investissements de l'APD françaises sont réalisés sous forme de prêts.

**Fig. 56 – Part des prêts dans le financement de l'éducation, de la santé et de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par grandes zones géographiques, 2018-2020**

Moyenne APD française 2018-2020, décaissements en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.



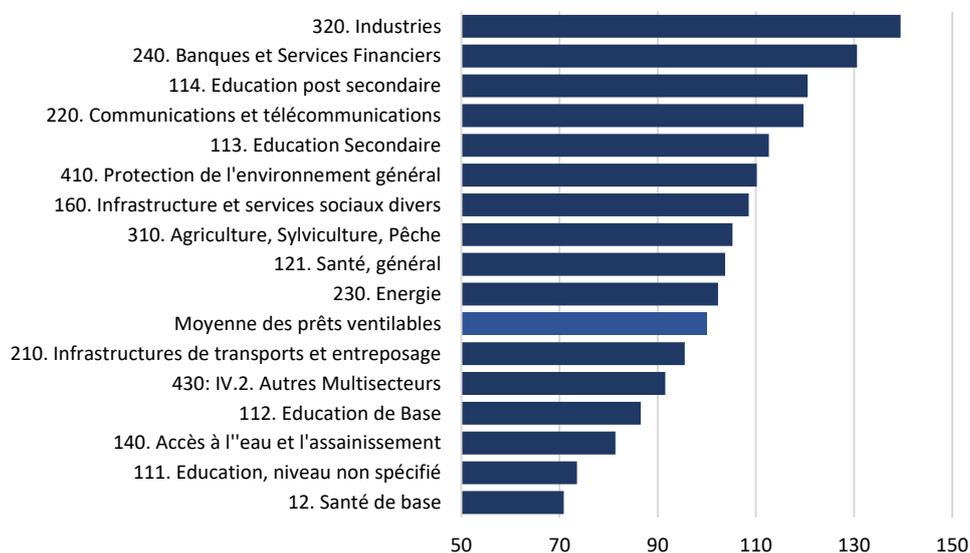
## 5. Ventilation sectorielle de la concessionnalité des prêts

L'information sur le degré de concessionnalité moyen des prêts hexagonaux par secteur n'est pas disponible dans les bases de données du CAD de l'OCDE ou dans les rapports annuels de l'AFD. L'écart entre le volume de prêts en flux et le volume de prêts en équivalent-don peut cependant être un indicateur du degré de libéralité moyenne des prêts mobilisés pour le financement (Fig. 57). Ces résultats sont naturellement à considérer avec prudence, puisque ces écarts n'ont pu être mesurés que pour 2018 et 2019 et portent parfois, en particulier pour les secteurs les plus sociaux, sur de faibles volumes de prêts. On rappellera par ailleurs que cet exercice mesure un écart à la moyenne des prêts d'APD hexagonaux, concessionnalité moyenne qui est elle-même plutôt faible.

Le traitement de ces données semble ainsi confirmer que **les prêts consacrés au financement de la santé de base ont un niveau de concessionnalité nettement plus favorable que la moyenne des prêts de l'APD française, tout comme ceux consacrés à l'éducation en général** (pour les niveaux scolaires non spécifiés), **à l'accès à l'eau potable ou à l'assainissement et, dans une moindre mesure, à l'éducation de base**. À l'inverse, les prêts consacrés au développement industriel et au soutien au secteur bancaire et financier sont, sans surprise, nettement moins concessionnels que la moyenne. On soulignera cependant que les crédits décaissés pour l'éducation secondaire et post secondaire ou pour les programmes transversaux de protection de l'environnement semblent également être accordés à des niveaux de concessionnalité plus faibles que la moyenne. Par ailleurs, on ne note pas d'effort particulier pour les prêts à l'agriculture ou à la santé en général, qui se situent dans la moyenne, tout comme le secteur des infrastructures de transport et d'énergie.

**Fig. 57 – Ventilation sectorielle des écarts relatifs entre le montant des prêts en versements bruts et en équivalent-don (moyenne = 100), 2018-2019.**

Moyenne APD française 2018-2019, hors écolage.





## IV. Stratégie prêts-dons française dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

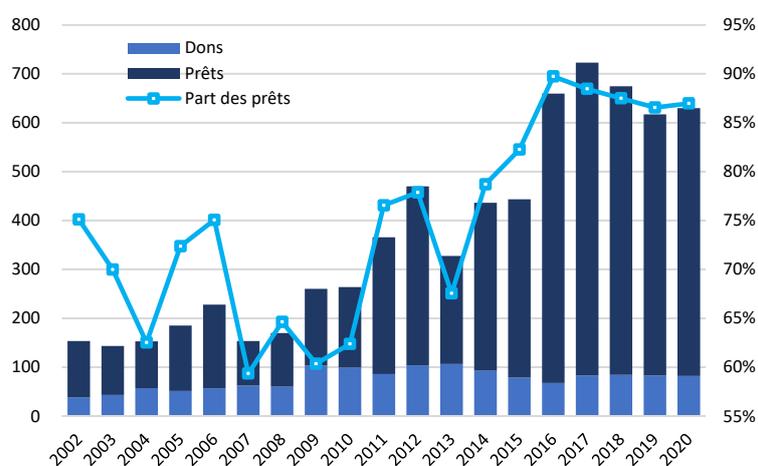
Le secteur de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est le secteur social de base qui a connu, avec les politiques en matière de population, de santé et de fertilité, la plus forte croissance de ses moyens au sein de l'aide publique française sur les deux dernières décennies. Il représente aujourd'hui autour de 10 % de l'APD hexagonale ventilable, contre 5 % au début des années 2000, et les moyens qui lui sont consacrés ont été multipliés par un peu plus de quatre entre 2002 et 2020 en termes réels. C'est aussi, on l'a vu, le secteur social pour lequel la France mobilise le plus les instruments de crédits (cf. ci-dessus, Fig. 43, 44, 49 et 56), en considérant que les prêts, souverains et non souverains, sont des outils adaptés au financement de ces projets très capitalistiques (cf. I.2.c et Fig. 6). Le montant moyen des opérations d'accès à l'eau potable et à l'assainissement financées par l'AFD entre 2011 et 2021 atteint 17,3 millions d'euros (cf. Fig. 47), près du double du montant moyen des opérations financées dans le secteur de la santé ou de l'éducation.

### 1. Une croissance du secteur eau et assainissement portée par les prêts

La figure 58 illustre cette augmentation des montants d'APD française consacrés à l'eau et à l'assainissement et ce recours « préférentiel » au crédit. Les financements mobilisés sont restés à peu près stables, en termes réels, jusqu'à la fin des années 2000, avec entre 140 et 185 millions de dollars (valeur 2020) décaissés chaque année et des prêts qui couvraient entre 60 et 75 % des financements. La croissance du secteur s'amorce en 2009 et s'accélère au milieu des années 2010, pour dépasser les 600 millions de dollars, portée par un quintuplement du volume annuel des prêts entre 2008 et 2020, alors que les subventions restaient quasiment stables, autour de 80 millions de dollars, après une modeste « pointe » aux environs de 100 millions de dollars au tournant des années 2010. La part des prêts se stabilise ensuite entre 85 et 90 % du total des décaissements.

**Fig. 58 – Évolution de l'APD française consacrée à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par type d'instruments financiers, 2002-2020.**

Évolution des décaissements de dons et de prêts en millions de dollars constants de 2020 (échelle de gauche) et part des prêts dans le total des décaissements (échelle de droite).

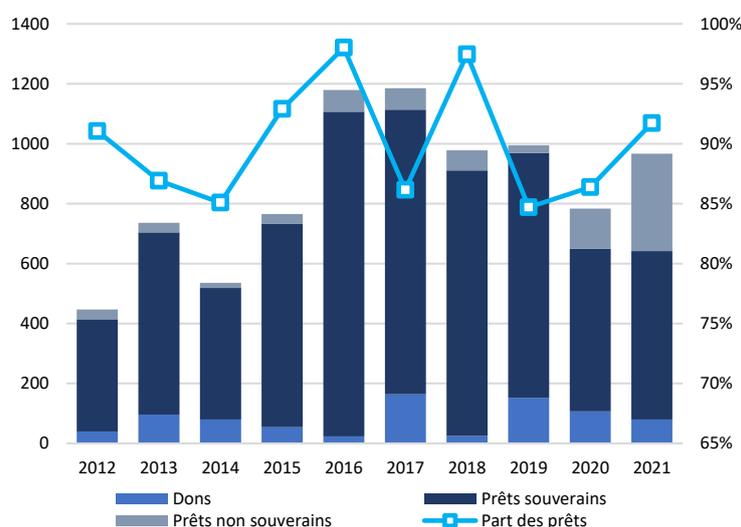


Ainsi, la quasi-totalité de l'augmentation des moyens de l'APD française consacrés à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sur les deux dernières décennies provient de l'augmentation du volume des prêts. Et ce d'autant plus que le « réalisé », via les décaissements bruts, ne rend compte que partiellement des dynamiques en cours. Les bilans d'activité sectoriels de l'AFD permettent en effet de mesurer les décisions annuelles d'engagements de l'Agence, dont les décaissements peuvent ensuite s'étaler sur de nombreuses années, au fil de l'avancement du projet (Fig. 59 et 60). En termes réels, les variations d'une année sur l'autre sont plus importantes que pour les décaissements, en particulier pour les dons. Pour autant, hors financements délégués de l'Union européenne ou du Fonds Vert pour l'environnement, ces subventions représentent une part toujours inférieure à 15 % des engagements. En 2016 et 2018, les prêts atteignent même 98 et 97 % du total des nouveaux engagements. Le léger tassement du volume global de l'aide française au secteur de l'eau potable et de l'assainissement dont témoignent les données du CAD de l'OCDE après un pic en 2017 (ci-dessus, Fig. 58) se confirme ici pour le volume des engagements de l'AFD, avec une baisse de plus de 15 % en terme réel sur 2018-2021 par rapport au sommet.

**Fig. 59 – Évolution des engagements de l'AFD consacrés à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par type d'instruments financiers, 2012-2021.**

Évolution des engagements de dons, de prêts souverains et de prêts non souverains en millions d'euros constants de 2021 (échelle de gauche) et part des prêts (souverains et non souverains) dans le total des engagements (échelle de droite).

Sources : AFD, Eau et assainissement, bilan d'activité pour les années 2017 à 2021 et AFD en chiffres 2012-2016.



**Fig. 60 – Évolution des engagements de l'AFD consacrés à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par type d'instruments financiers, 2012-2021.**

Sources : AFD, Eau et assainissement, bilan d'activité pour les années 2017 à 2021 et AFD en chiffres 2012-2016.

En millions d'euros de 2021	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dons	40	96	80	54	23	164	25	152	107	80
Prêts	407	640	456	711	1156	1021	953	843	677	887
Dont souverains	375	608	439	679	1084	950	886	817	543	562
Dont non souverains	32	32	17	32	72	71	67	26	134	325
<b>Total engagements</b>	<b>447</b>	<b>736</b>	<b>536</b>	<b>765</b>	<b>1179</b>	<b>1185</b>	<b>978</b>	<b>995</b>	<b>784</b>	<b>967</b>
Part des prêts	91%	87%	85%	93%	98%	86%	97%	85%	86%	92%

Sur la période la plus récente, **on note un recul très important des prêts souverains – les nouveaux engagements sont presque divisés par deux par rapport à 2016-2017 – pour partie compensé par une croissance très rapide des prêts non souverains**. Le volume de ces derniers est, en 2020-2021, multiplié par plus de trois par rapport aux années 2016-2017, jusqu'à représenter un tiers du total des engagements de 2021. Cette augmentation très importante des prêts non souverains pourrait avoir, si elle se poursuivait dans les prochaines années, des incidences significatives sur la distribution de l'aide puisqu'elle correspond à une hausse importante de l'aide en direction de l'Amérique latine, qui ne se traduit pas encore dans les chiffres des versements d'APD (cf. ci-dessous, IV.2.).

Les bilans d'activité de l'AFD au secteur de l'eau potable et de l'assainissement permettent également d'illustrer l'effet levier des prêts et, d'une façon plus directe, le faible coût budgétaire de l'aide française à ce secteur. **Sur les 5 dernières années, C2D inclus, l'effort financier de l'État français s'établit en moyenne à seulement 181 millions d'euros en termes réels**, avec des bonifications de prêts presque toujours inférieures à 100 millions d'euros (Fig. 61). Il n'est cependant pas possible de relier directement le niveau des nouveaux engagements ou celui des décaissements en prêts avec ce montant des bonifications enregistrées puisque ces dernières correspondent en réalité à des engagements et à des versements effectués antérieurement, parfois plusieurs années auparavant. L'augmentation du volume des financements à crédit en faveur de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement devrait logiquement, à l'avenir, accroître l'effort financier de l'État, mais l'ampleur de cette augmentation dépendra surtout du niveau des bonifications des nouveaux prêts accordés.

**Fig. 61 – Effort financier de l'État français consacré à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 2017-2021.**

Subventions sur crédits du programme budgétaire 209, refinancements par dons des C2D et bonifications des prêts (programme budgétaire 110). Sources : AFD, *Eau et assainissement, bilan d'activité* pour les années 2017 à 2021.

En millions d'euros de 2021	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne 2017-2021
Subventions AFD	58	19	152	107	80	83
C2D	106	6	0	0	0	22
Bonifications des prêts	52	75	115	36	100	76
<b>Effort financier de l'État</b>	<b>216</b>	<b>100</b>	<b>268</b>	<b>142</b>	<b>180</b>	<b>181</b>

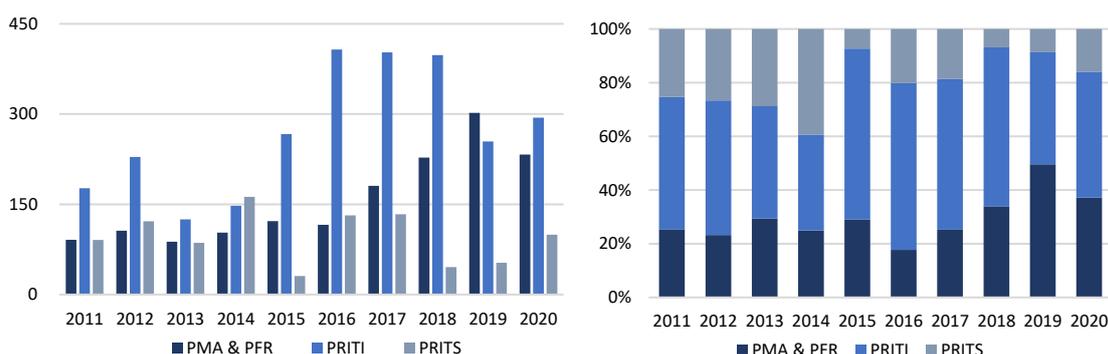
Quoi qu'il en soit, la croissance des engagements, principalement sous forme de prêts, de ces dernières années est venue grossir le volume du portefeuille d'opérations consacrées à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Celui-ci enregistrait 286 projets, pour un encours total de plus 7,7 milliards d'euros à fin 2021, contre 200 projets et 5,7 milliards d'encours à fin 2017. Sur ce total d'engagement, 5,4 milliards d'euros restaient à verser. L'ampleur de ces décaissements à venir pèsera sur la ventilation de l'APD française au secteur de l'eau et de l'assainissement, au bénéfice des prêts d'APD, pour de nombreuses années encore, même si des évolutions majeures devaient intervenir dans la structure prêts-dons des prochains engagements de l'AFD.

## 2. Un volume de prêts qui induit une concentration sur les pays à revenu intermédiaire

L'augmentation des moyens de l'APD pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement se traduit par des évolutions sensiblement différentes selon les catégories de pays (Fig. 62 et 63). Les décaissements à destination des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) ont connu une très forte augmentation dans les années 2015-2018, jusqu'à percevoir plus de 60 % des financements du secteur, avant un tassement sur 2019-2020 qui ramène leur proportion à 50 % du total. De la même façon, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) ont bénéficié d'une augmentation des financements jusqu'à représenter près de 40 % des décaissements, avant de reculer sensiblement pour ne plus représenter que 10 % en moyenne sur 2018-2020. **Les pays les moins avancés (PMA) et autres pays à faible revenu (PFR) sont donc les principaux bénéficiaires – en montants absolus comme en pourcentage – de la hausse des financements sur la dernière décennie. Pour autant, avec une moyenne de 40 % des décaissements à leur profit en 2018-2020, ces pays aux revenus les plus faibles ne perçoivent toujours pas la plus grande part de l'aide en ce domaine, alors qu'ils ont pourtant les besoins les plus importants** (cf. ci-dessous III.4.).

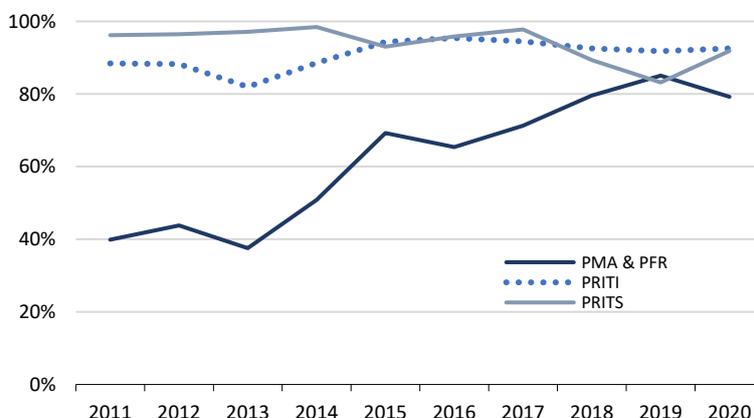
**Fig. 62 et 63 – Évolution des bénéficiaires de l'APD française pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par catégorie de pays, 2011-2020.**

Décaissements bruts en millions de dollars de 2020 (à gauche) et pourcentage de chaque catégorie dans le total des décaissements (à droite). PMA & PFR : Pays les moins avancés et à faible revenu ; PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS : pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure



**Fig. 64 – Évolution de la part des prêts dans l'APD française pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par catégorie de pays, 2011-2020.**

Pourcentage de prêts dans le total des décaissements bruts. PMA & PFR : Pays les moins avancés et à faible revenu ; PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS : pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

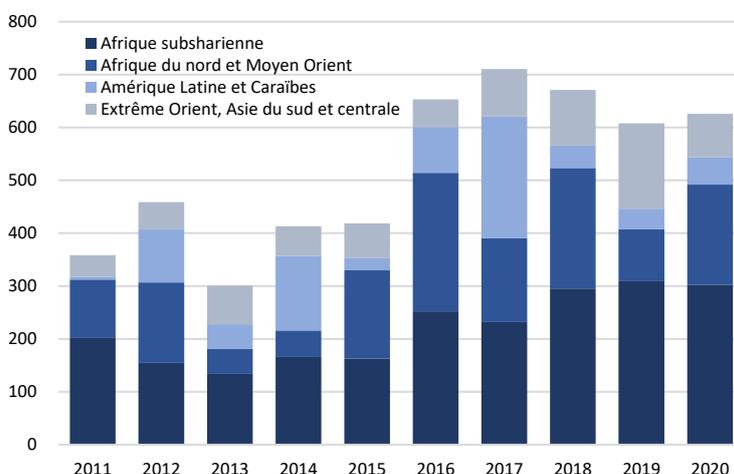


Cette augmentation des financements d'APD pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les PMA-PFR résulte exclusivement de l'augmentation du volume des prêts, tandis que les dons connaissent une légère érosion en termes réels sur la dernière décennie, en passant de 56,4 millions de dollars de moyenne annuelle sur 2011-2013 (valeur de 2020) à 46,6 millions de dollars en 2018-2020. La part des prêts destinés au financement de projets d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les PMA passe ainsi de 40 % environ au début des années 2010 à plus de 80 % aujourd'hui (Fig. 64), pour s'établir à un niveau sensiblement identique à celui des prêts pour le financement d'opérations dans les pays à revenu intermédiaire.

Ces évolutions par grandes catégories de pays ont naturellement une traduction géographique. Les financements à destination de l'Afrique sub-saharienne augmentent significativement en termes réels sur la période, passant de 160 millions de dollars par an (valeur 2020) en 2011-2013 à une moyenne annuelle de 300 millions de dollars en 2018-2020 (Fig. 65), et dans une moindre mesure en pourcentage du total des décaissements d'APD pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (47 % en 2018-2020 contre 43 % en 2011-2013). La part des prêts dans le total des financements des projet d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans cette région prioritaire de l'aide française passe de 65 % en moyenne sur 2011-2013 (40 % en Afrique occidentale) à 86 % en 2018-2020 (79 % en Afrique occidentale). Pour les autres régions du monde, qui bénéficient toutes de l'augmentation des décaissements, les évolutions sont plus erratiques, avec une forte progression de l'Afrique du Nord, du Moyen Orient et de l'Amérique latine dans les années 2016-2018 et un léger tassement depuis, au bénéfice d'une remontée de l'Extrême-Orient et de l'Asie.

**Fig. 65 – Évolution de la distribution géographique de l'APD française pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 2011-2020.**

En millions de dollars de 2020. Non significatif pour l'Europe et l'Océanie.



Finalement, le palmarès des principaux pays bénéficiaires de l'APD française au secteur de l'eau potable et de l'assainissement (cf. ci-dessus, Fig. 52) résulte d'une double contrainte, celle d'une priorité géographique donnée à l'Afrique sub-saharienne – et dans une moindre mesure à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient – et celle d'une politique de prêt qui induit une concentration de l'aide sur les pays à revenu intermédiaire. Quatre pays subsahariens (Sénégal, Cameroun, Ouganda et Mali) se hissent ainsi dans le « top 10 » des principaux bénéficiaires, aux côtés des pays méditerranéens comme la Jordanie, le Maroc, la Tunisie ou l'Égypte. Ce palmarès ne compte que deux PMA (Sénégal et Mali) et par conséquent seulement deux pays officiellement prioritaires de l'aide française.

### 3. Une aide qui ne cible pas les pays où les besoins sont les plus prégnants

Des progrès significatifs ont été réalisés sur la dernière décennie dans l'augmentation des financements pour l'accès à l'eau et à l'assainissement à destination des pays les moins avancés et de l'Afrique sub-saharienne (cf. IV.2.). Mais ces nouvelles priorités géographiques de l'aide française ciblent-elles, au sein de ces pays, ceux dont les besoins sont les plus importants ?

**Fig. 66 – Pays pour lesquels les besoins en assainissement sont les plus importants**

En % de la population ayant un accès à un dispositif d'assainissement. Données 2020, sauf pour l'Érythrée (2016).  
Source : Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene, OMS et UNICEF, <https://washdata.org/data>.

	% de la population ayant accès à			% de la population ayant accès à un dispositif d'assainissement
	Latrines ou autres	Fosse septique	Tout à l'égout	
Éthiopie	14	2	1	<b>18</b>
Tchad	16	1	1	<b>18</b>
Érythrée	13	5	3	<b>22</b>
Papouasie Nouvelle Guinée	12	5	7	<b>23</b>
Niger	19	5	1	<b>25</b>
Sud Soudan	23	1	1	<b>25</b>
République centrafricaine	30	1	1	<b>32</b>
Guinée-Bissau	14	16	1	<b>32</b>
Madagascar	25	6	1	<b>33</b>
Rép. Dém. du Congo	26	9	1	<b>36</b>
Benin	31	4	1	<b>37</b>
Ouganda	35	2	1	<b>38</b>
Malawi	36	3	2	<b>40</b>
Iles Salomon	20	13	7	<b>41</b>
Mozambique	31	10	1	<b>42</b>

**Fig. 67 – Pays pour lesquels les besoins en accès à l'eau potable sont les plus importants**

En pourcentage de la population ayant un accès amélioré à l'eau potable. Données 2020.  
Source : Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene, OMS et UNICEF, <https://washdata.org/data>.

% de la population ayant un accès à l'eau potable	Gérée en toute sécurité	Accessible sur place	Disponible en cas de besoin	Non contaminée
Sud Soudan	-	3	-	-
République centrafricaine	<b>6</b>	6	38	29
Haïti	-	8	64	-
Tchad	<b>6</b>	9	48	13
Burundi	-	11	-	-
Sierra Leone	<b>11</b>	16	53	11
Rwanda	<b>12</b>	12	71	43
Éthiopie	<b>13</b>	20	64	15
Liberia	-	15	-	-
Guinée équatoriale	-	17	-	-
Niger	-	17	33	-
Malawi	-	18	69	-
Népal	<b>18</b>	69	78	18
Laos	<b>18</b>	84	86	18
Rép. Dém. du Congo	<b>19</b>	19	43	41

Différents indicateurs permettent d'identifier les pays pour lesquels les besoins sont les plus importants. Nous utiliserons ici les indicateurs de l'OMS et de l'UNESCO qui permettent de classer les pays en fonction du pourcentage de la population ayant un accès à l'eau potable géré en toute sécurité<sup>84</sup> et en pourcentage de la population ayant accès à un dispositif d'assainissement. Et le constat est malheureusement sans appel : **un seul des dix premiers pays bénéficiaires de l'aide française en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement** (Fig. 52), **l'Ouganda, figure dans la liste des quinze pays pour lesquels les besoins d'accès à l'assainissement sont les plus importants** (Fig. 66) **et aucun dans la liste des quinze pays pour lesquels la population a le moins accès à l'eau potable** (Fig. 67). Les résultats ne sont guère plus satisfaisants si les bénéficiaires sont classés par sous-secteurs, en s'intéressant plus spécifiquement aux projets et programmes finançant exclusivement l'accès à l'eau potable ou à l'assainissement et en excluant les aides en appui à la gouvernance du secteur, à la préservation de la ressource, à l'éducation et à la formation, à l'aménagement des bassins fluviaux ou au traitement des déchets (Fig. 68). L'Ouganda gagne une place dans le total des aides pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et Madagascar fait son apparition dans le « Top 10 » des principaux bénéficiaires de financements pour l'accès à l'assainissement. Mais la plus grande part des pays dont les besoins sont prégnants sont toujours absents de la liste des principaux bénéficiaires de l'aide française.

**Fig. 68 – « Top 10 » des bénéficiaires de l'APD française aux sous-secteurs de l'accès à l'eau potable et de l'accès à l'assainissement, 2018-2020.**

Total des décaissements 2018-2020 en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.  
 Accès à l'eau potable : codes SNPC 14021 et 14031. Accès à l'assainissement codes SNPC 14022 et 14032.  
 Total accès à l'eau potable et à l'assainissement : codes 14020, 14021, 14022, 14030, 14031 et 14032.

	Accès à l'eau potable		Accès à l'assainissement		Total accès à l'eau potable et à l'assainissement
Sénégal	105,2	Cameroun	121,2	Cameroun	157,8
Cambodge	90,4	Égypte	72,0	Cambodge	139,8
Chine	75,3	Tunisie	56,5	Ouganda	127,7
Congo	56,0	Cambodge	45,8	Sénégal	114,5
Maroc	52,1	Chine	30,2	Chine	105,9
Kenya	46,7	Équateur	27,5	Tunisie	84,5
Ouganda	40,2	Tanzanie	20,2	Maroc	83,9
Jordanie	39,9	Madagascar	18,2	Égypte	72,0
Mali	38,5	Maroc	15,3	Mali	60,9
Côte d'Ivoire	37,0	Bolivie	9,5	Congo	58,2

Le rôle joué par la préférence française pour les prêts est ici déterminant. S'il convient de rester prudent au regard de montants, beaucoup plus faibles, qui induisent potentiellement de fortes variations d'une année sur l'autre, le même palmarès par sous-secteurs pour les seuls financements par subventions (Fig. 69) permet de réintégrer dans les principaux bénéficiaires des pays comme le Tchad ou le Niger, qui figurent en haut du classement des États aux besoins les plus prégnants. **En d'autres termes, une part plus importante de l'aide publique française pour le développement de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement décaissée sous forme de dons plutôt que de prêts permettrait d'augmenter les financements aux pays aux besoins les plus importants. Cette**

<sup>84</sup> Par « dispositif d'accès à l'eau potable géré en toute sécurité » on entend un accès à l'eau potable provenant d'une source d'eau améliorée (eau courante, forages, puits tubulaires, puits creusés protégés, sources protégées, eau de pluie et eau conditionnée ou livrée), accessible sur place (temps de collecte qui ne dépasse pas 30 mn), disponible en cas de besoin et exempte de contamination fécale ou chimique. Pour une présentation plus détaillée des indicateurs, voir le *Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene* de l'OMS et de l'UNICEF, notamment : <https://washdata.org/monitoring/drinking-water>.

augmentation du volume des subventions est d'autant plus nécessaire que ces pays où une très large proportion de la population n'a pas accès à l'eau potable ou à un dispositif d'assainissement sont aussi, pour la plupart, en grande fragilité d'endettement. Ainsi, dans les listes des figures 64 et 65, seul le Népal est considéré par les institutions financières internationales comme en faible risque de surendettement. La grande majorité des pays pour lesquels les besoins sont les plus importants sont classés comme en risque élevé de surendettement (Burundi, Éthiopie, Guinée-Bissau, Haïti, Malawi, Papouasie Nouvelle Guinée, Rép. Centrafricaine, Rép. du Laos, Sierra Leone, Sud Soudan), quand ils ne sont pas déjà en situation de défaut de paiement, comme le Tchad ou le Mozambique. En principe, selon la doctrine « Largarde » qui encadre l'octroi de nouveaux crédits, l'aide française ne devrait leur être octroyée que sous forme de dons.

**Fig. 69 – « Top 10 » des bénéficiaires de subventions d'APD française aux sous-secteurs de l'accès à l'eau potable et de l'accès à l'assainissement, 2018-2020.**

Total des décaissements 2018-2020 en millions de dollars constants de 2020, hors écolage.  
 Accès à l'eau potable : codes SNPC 14021 et 14031. Accès à l'assainissement codes SNPC 14022 et 14032.  
 Total accès à l'eau potable et à l'assainissement : codes 14020, 14021, 14022, 14030, 14031 et 14032.

Accès à l'eau potable		Accès à l'assainissement		Total accès à l'eau potable et à l'assainissement	
Cisjordanie et Gaza	30,0	Tchad	8,0	Cisjordanie et Gaza	36,7
Iraq	11,0	Burkina Faso	5,8	Burkina Faso	24,1
Burkina Faso	8,6	Cisjordanie et Gaza	5,7	Madagascar	13,1
Togo	7,8	Madagascar	3,3	Iraq	12,0
Mauritanie	5,1	Sénégal	2,9	Togo	11,9
Niger	3,6	Philippines	1,8	Tchad	9,0
Mali	3,5	Congo	1,6	Sénégal	8,8
Afghanistan	3,3	Maroc	1,2	Mali	8,0
Comores	2,9	Cameroun	1,0	Niger	6,4
Myanmar	2,5	Guinée	0,9	Mauritanie	5,9

#### 4. Des instruments financiers qui privilégient les dispositifs à grande échelle

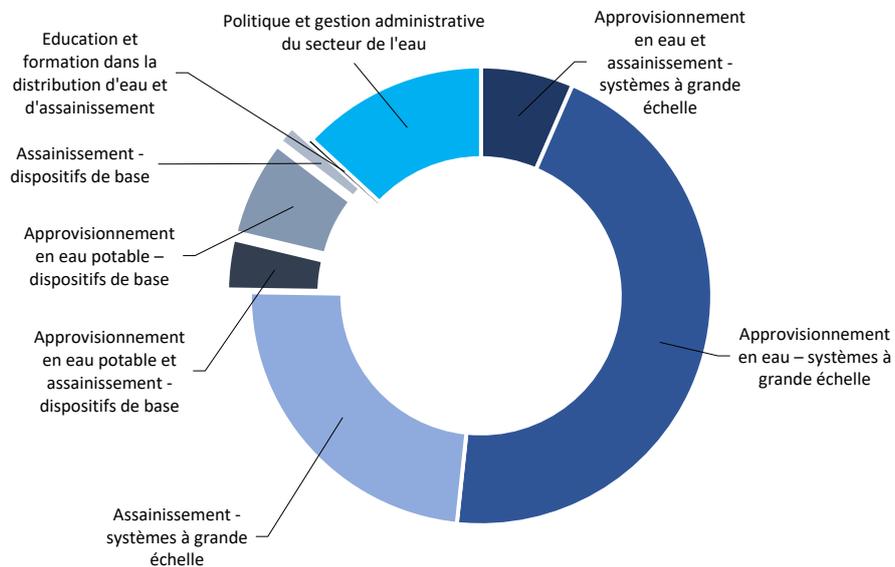
D'une façon générale, le secteur de l'eau et de l'assainissement est un secteur très capitalistique, qui mobilise des ressources importantes, y compris pour le déploiement de dispositifs de base. Le montant moyen des opérations financées par l'aide française est important (17 millions d'euros en moyenne pour les projets enregistrés dans la base de données en ligne de l'AFD, cf. ci-dessus Fig. 47), y compris pour celles qui sont financées par des dons (montant moyen 7,7 millions d'euros, contre 5,5 pour l'ensemble des secteurs). Comme indiqué précédemment, l'écart entre le montant moyen des projets financés par des prêts et celui des projets financés par des dons y est plutôt plus faible que pour les autres secteurs, avec un rapport de 1 à 7,5.

L'aide française au secteur de l'eau et de l'assainissement est toujours extrêmement concentrée sur les dispositifs « à grande échelle », qui reçoivent en moyenne les trois quarts des décaissements sur 2018-2020 (Fig. 70) et dans une moindre mesure sur les programmes globaux de renforcement des politiques et de la gestion administrative du secteur (13 % des décaissements). Les dispositifs de base, qu'il s'agisse de l'accès à l'eau potable et plus encore de l'assainissement, n'apparaissent toujours pas

comme de véritables priorités puisqu'ils perçoivent seulement 11,2 % des financements, même si leur part a légèrement augmenté sur la dernière décennie – elle était de 8,15 % en moyenne sur 2011-2013).

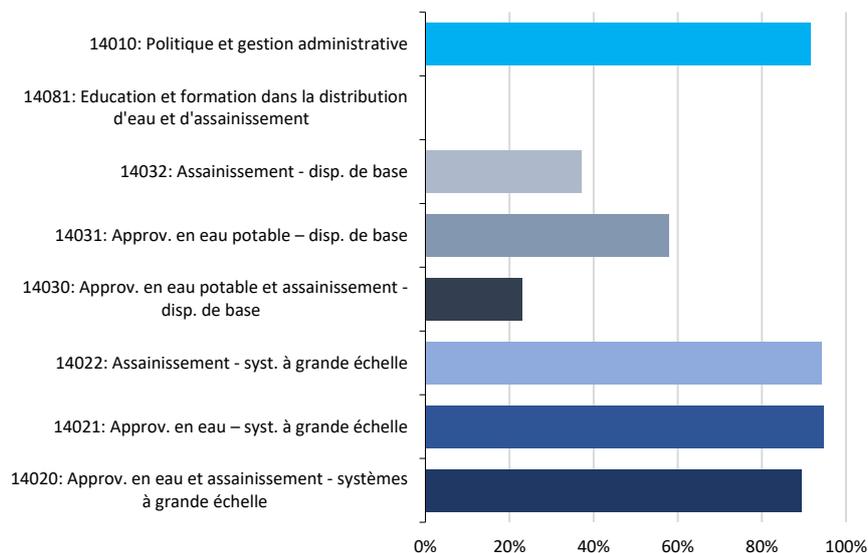
**Fig. 70 – Ventilation sous-sectorielle de l'APD française pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 2018-2020.**

Moyenne 2018-2020, hors 14015 (préservation des ressources en eau), 14040 (aménagement de bassins fluviaux) et 14050 (Traitement des déchets), non significatif sur la période.



**Fig. 71 – Part des prêts dans les décaissements sous-sectoriels de l'APD française pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 2018-2020.**

Part des prêts dans la moyenne des décaissements 2018-2020, hors 14015 (préservation des ressources en eau), 14040 (aménagement de bassins fluviaux) et 14050 (Traitement des déchets), non significatif sur la période.



**Ces dispositifs de base, et en particulier ceux qui concernent l'assainissement, sont majoritairement financés par des dons** (à 55 % pour l'ensemble, 63 % pour d'assainissement), **à l'inverse des dispositifs à grande échelle, financés à plus de 90 % par des prêts**, comme les programme d'appui à la gouvernance du secteur (Fig. 71).

Ce très faible niveau de décaissements au bénéfice des dispositifs de base d'accès à l'eau potable et à l'assainissement est d'autant plus dommageable que ce type de programme est principalement localisé dans les pays les moins avancés ou à faible revenu, qui concentrent plus de 60 % des financements pour les années 2016-2020 (Fig. 72)<sup>85</sup>. À l'inverse, sur la même période, les deux tiers des décaissements pour les projets à grande échelle concernent des pays à revenu intermédiaire, qui concentrent également 90 % des financements d'appui à la gouvernance. Cette plus forte concentration, sur les pays les plus pauvres, des financements d'appui aux dispositifs de base induit un classement sensiblement différent des principaux bénéficiaires de ces sous-secteurs (Fig. 73), avec cette fois une majorité de PMA et de pays prioritaires dans la liste des dix premiers destinataires de l'aide hexagonale.

**Fig. 72 – Ventilation par catégorie de pays et dispositifs financés de l'APD française pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 2016-2020.**

Décaissements annuels moyens sur 2016-2020 pour les pays les moins avancés et à faible revenu, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, et pour les sous-secteurs 14010 (politique et gestion administrative), 14020 à 14022 (dispositifs à grande échelle) et 14030 à 14031 (dispositifs de base).

En millions de dollars de 2020	Dispositifs à grande échelle		Dispositifs de base		Politique et gestion administrative	
PMA-PFR	791	33,7 %	183	61,4 %	56	10,0 %
PRITI	1 181	50,3 %	55	18,5 %	493	88,1 %
PRITS	377	16,1 %	60	20,1 %	10	1,9 %
<b>Total</b>	<b>2 349</b>		<b>298</b>		<b>559</b>	

**Fig. 73 – « Top 10 » des pays bénéficiaires de l'APD française aux dispositifs de base d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 2018-2020**

Moyenne 2018-2020 en millions de dollars de 2020, hors écolage. Cumul des lignes 14030, 14031 et 14032 de la nomenclature du CAD. En bleu, pays définis comme prioritaires de l'aide publique française par le CICID.

Chine	17,4
Maroc	8,4
Burkina Faso	6,2
Tanzanie	4,7
Cisjordanie et Gaza	3,2
Madagascar	2,5
Éthiopie	2,1
Niger	1,9
Sénégal	1,7
Togo	1,7

<sup>85</sup> La moyenne est ici calculée pour une période de 5 cinq ans, contre 3 habituellement, au regard des faibles montants

Les extractions de la base de données en ligne de l'AFD sur le secteur de l'eau et de l'assainissement (Fig. 74) apportent ici un éclairage complémentaire et cohérent par rapport aux analyse des données issues du CAD de l'OCDE. Elles confirment que les projets à grande échelle, qui mobilisent la plus grande part des financements et sont principalement localisés dans les pays à revenu intermédiaire, sont logiquement les opérations aux montants très élevés (25,5 millions d'euros en moyenne), d'un coût moyen cinq fois plus important que celui des projets d'appui aux dispositifs de base (5,3 millions en moyenne). Pour les premiers, les prêts financent 29 % des projets mais mobilisent 66 % des financements, tandis que pour les seconds, les dons financent 93 % des projets mais mobilisent 67 % des financements.

**Fig. 74 – Montant moyen des engagements de l'AFD financés par prêts et par subventions, 2010-2021 pour le secteur de l'eau et de l'assainissement.**

Nombre de projets, total des engagements et engagements moyens, en k€ courants.

Source : base de données en ligne de l'AFD, <https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd>.

En k€	Prêts			Subventions			Prêts + Subventions		
	Nb	Total	Moyenne projet	Nb	Total	Moyenne projet	Nb	Total	Moyenne projet
Eau et assain. - syst. gde échelle				1	332	332	1	332	332
Alim. en eau - syst. gde échelle	17	979 160	57 598	31	418 212	13 491	48	1 397 372	29 112
Assainissement - syst. gde échelle	13	777 799	59 831	43	498 223	11 587	56	1 276 021	22 786
Alim. en eau - disp. de base	2	53 800	26 900	28	116 478	4 160	30	170 278	5 676
Assainissement - disp. de base	1	20 000	20 000	12	36 325	3 027	13	56 325	4 333
Politique et gestion admin.	1	150 000	150 000	10	22 254	2 225	11	172 254	15 659
Éduc. Et formation en EAA				3	1 555	518	3	1 555	518
Aménag. bassin fluviaux				2	2 493	1 247	2	2 493	1 247
Préservation des ressources				3	7 500	2 500	3	7 500	2 500
<b>Total général</b>	<b>34</b>	<b>1 980 759</b>	<b>58 258</b>	<b>132</b>	<b>1 103 040</b>	<b>8 356</b>	<b>166</b>	<b>3 083 798</b>	<b>18 577</b>

Cette priorité de l'aide française sur les projets à grande échelle et la faible mobilisation des financements au bénéfice des dispositifs de base ont sans doute de multiples causes : l'appétence des gouvernements bénéficiaires pour les gros projets urbains, et plus encore pour les projets d'accès à l'eau potable, qui nécessitent des financements très importants, et donc un recours privilégié aux prêts ; le savoir-faire de l'AFD sur les projets d'infrastructure ; la potentiel rentabilité directe des projets d'accès à l'eau potable qui permet l'octroi de prêts non souverains et moins concessionnels, etc. Quoi qu'il en soit, **la réticence de nombreux bénéficiaires à s'endetter pour financer ces projets à faible visibilité dans l'assainissement rural ou décentralisé et la fragilité croissante des pays les plus pauvres qui concentrent les besoins en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement imposent d'alléger la contrainte de la ressource et donc d'augmenter le volume des dons pour augmenter la part des financements aux dispositifs de base.**



# Conclusion

Cette étude montre donc que la politique de prêts qui caractérise l'APD française permet de mobiliser des montants d'aides importants, à moindre coût budgétaires. Cette politique est sans doute une réponse aux besoins considérables de financements des pays à revenu intermédiaire, notamment dans le secteur des infrastructures nécessaires à la transition énergétique. Pour autant, cette orientation très favorable aux prêts induit, de fait, des choix géographiques et sectoriels au détriment des pays les plus pauvres et des secteurs où la rentabilité économique immédiate est la plus faible. **La mobilisation d'une part importante de l'aide sous forme de crédits ne permet pas de répondre aux objectifs d'une APD concentrée sur les secteurs sociaux de base, sur les pays les plus pauvres et, au sein de ces derniers, sur les pays considérés comme prioritaires par les pouvoirs publics français.** La trajectoire d'augmentation de l'aide publique au développement et la réaffirmation des cibles de 0,55 % puis de 0,7 % du RNB consacré à l'APD offrent l'opportunité d'accroître sensiblement le volume des dons, sans réduire celui des prêts.

Cette augmentation de la part des dons est d'autant plus nécessaire que la crise du covid et le contexte macro-économique international ont considérablement fragilisé les pays les plus pauvres, avec un nombre croissant de bénéficiaires de l'APD française qui ont basculé ou qui risquent de basculer dans une situation d'endettement difficile. **Une nouvelle crise de la dette des pays pauvres menace, qui impose une politique de prêts à la fois plus restrictive et plus concessionnelle.**

Les recommandations portées par les associations de Coordination SUD pourraient ainsi s'articuler autour des cinq demandes suivantes :

- **Augmenter les dons pour mettre les services sociaux de base au cœur des politiques et stratégies de développement de l'aide française** : doubler la part des financements qui sont consacrés au service sociaux de base, sans rentabilité financière immédiate, pour la porter à 50 % de l'APD impose de desserrer la contrainte de la ressource la plus concessionnelle, et donc d'augmenter le volume et la part des dons au sein de l'APD française.
- **Augmenter les dons pour orienter davantage l'APD française vers les pays les plus pauvres et vers l'Afrique subsaharienne**, dont les capacités d'endettement se sont aujourd'hui fortement dégradées.
- Pour prévenir les crises de surendettement, **financer exclusivement par subventions les projets et programmes dans les pays en risque modéré ou élevé de surendettement**, ce qui implique d'augmenter les crédits disponibles pour les dons afin de ne pas réduire l'aide à ces pays en difficulté. Les prêts d'APD doivent être réservés aux pays et aux contreparties qui disposent de solides capacités de remboursement.
- **Augmenter la concessionnalité des nouveaux prêts d'APD pour s'aligner sur les pratiques des principaux partenaires de la France.** Dans un contexte de fragilité croissante des pays emprunteurs et d'augmentation générale des taux, qui va peser sur la solvabilité des pays en développement, y compris à revenu intermédiaire, la France ne peut maintenir une activité de prêts d'APD significative que si elle augmente l'élément-don de ses crédits. Elle doit

également faire preuve, en ce domaine, de davantage de transparence sur le niveau et l'évolution de la concessionnalité des prêts qu'elle octroie. A minima, Paris doit s'engager à respecter le seuil de libéralité de 90 % pour son APD à destination de l'ensemble des PMA.

- **Poursuivre la réforme de la comptabilisation de l'aide publique au sein du CAD de l'OCDE pour mieux rendre compte de l'effort des bailleurs de fonds.** L'enregistrement des prêts en « équivalent-don » est une première étape, qui nécessite d'être approfondie. La France doit porter au sein du CAD la nécessité d'une refonte du calcul de l'élément-don par une révision du taux d'actualisation des prêts – ces derniers sont extrêmement favorables aux prêteurs – et par une refonte du mode de comptabilisation des annulations de dette, en particulier pour les annulations de prêts commerciaux, sans rapport avec le développement, qui se trouvent finalement comptabilisés en APD. À terme, l'évolution des règles d'enregistrement de l'APD devrait permettre d'exclure les crédits qui ne donnent pas lieu à transferts financiers du bailleur vers le bénéficiaire, en particulier les coûts d'écolage et d'accueil des réfugiés dans le pays donateur.

# Bibliographie

- AFD [2018], *Pour un monde en commun, plan d'orientation stratégique 2018-2022* - <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-09-04-02-18/plan-orientation-strategique-afd-2018-2022.pdf>.
- Berthelier P. & J. Ould Aoudia [2006], « Au-delà du dilemme « prêts ou dons » : quelles modalités d'aide au développement sont les mieux adaptées aux différents pays du Sud ? », dans Daniel Cohen, Sylviane Guillaumont Jeanneney et Pierre Jacquet, *La France et l'aide publique au développement* - <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/064000685.pdf>.
- Bulow J. & K. Rogoff [2005], « Grants versus Loans for Development Banks », *American Economic Association Paper and Proceedings*.
- Clements B., S. Gupta, A. Pivovarsky & E. Tiongson [2004], « L'aide extérieure : dons ou prêts? », *Finances et Développement* - <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2004/09/pdf/clements.pdf>.
- Coalition EAU & WaterAid [2021], *Panorama financier du secteur de l'eau et de l'assainissement : Opportunités pour améliorer l'APD Eau et Assainissement de l'UE, la France, l'Allemagne et l'Espagne* - <https://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/eu-report-march-2021-a4-fr-final.pdf>.
- Coalition EAU [2018], *Action extérieure de la France pour l'eau, l'assainissement et l'Hygiène : pour une stratégie française ambitieuse. Recommandations de la Coalition EAU* - <https://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/exe-4-bdef-apd-2018-4pages-2.pdf>.
- Cohen D. & H. Reisen [2006], « L'aide aux pays pauvres : prêts ou dons ? », dans D. Cohen, S. Guillaumont Jeanneney et P. Jacquet, *La France et l'aide publique au développement* - <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/064000685.pdf>.
- Cohen D., P. Jacquet & H. Reisen [2006a], « Au-delà de la controverse prêts ou dons : comment utiliser la dette pour le développement ? », *Revue d'économie du développement*, vol. 14 - <https://www Cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/revue-d-economie-du-developpement-2006-2-page-131.htm>.
- Cohen D., P. Jacquet & H. Reisen [2006b], « Après Gleneagles : la place des prêts dans l'APD », *Cahier de politique économique de l'OCDE*, n°31 - <https://www.oecd.org/fr/dev/37903992.pdf>.
- Cohen D., P. Jacquet & H. Reisen [2007], « Loans or Grants ? », *Review of World Economics*, vol. 143.
- Coordination SUD [2021], *Diplomatie féministe : pour une APD genre à la hauteur des enjeux*, <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/ETUDE-plaidoyer-APD-et-genre.pdf>
- Coordination SUD [2018], *Aide publique au développement : Projet de loi de finances 2019. Mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre des engagements présidentiels* - <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/PLF-2019-Coordination-Sud-web-vf.pdf>.
- Coordination SUD [2017], *Une revue alternative du bilan de la politique de développement et de solidarité internationale de la France entre 2013 et 2017 par la société civile* - <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/etude-OCDE-dec-2017-web-1.pdf>.

- Cordella T. & H. Ulku [2004] : « Grants versus Loans », *IMF Working Paper*, n° 04/161 - <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04161.pdf>.
- Cordella T. & H. Ulku [2007], « Grants Versus Loans », *IMF Staff Papers* n°54.
- Cour des comptes [2019], « Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition », *Rapport public annuel 2019*, tome 2, p. 72 - <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/03-groupe-agence-fran--aise-developpement-Tome-2.pdf>.
- Cour des comptes [2010], *La place et le rôle de l'Agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication à la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2010, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58\\_2\\_agence\\_francaise\\_developpement.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58_2_agence_francaise_developpement.pdf).
- DAC Working Party on Development Finance Statistics, *Monitoring the Implementation of the Grant Equivalent system*, juin 2021 - [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2021\)22&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2021)22&docLanguage=En).
- Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats [2011], *Coopération au développement : une vision française* - Document cadre, Ministère des Affaires étrangères et européennes, - [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/doc.Cadre\\_FR\\_2011-2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/doc.Cadre_FR_2011-2.pdf).
- Djankov S., J.G. Montalvo & M. Reynal-Querol [2004], *Determinants of Aid Effectiveness*, World Bank, Washington DC.
- Gabas J.-J. [2000], « L'économie politique de la coopération internationale », *Economie & Sociétés*, vol. 35/8
- Gang I. & H. Khan [1990], « Foreign aid, taxes, and public investment », *Journal of Development Economics*, vol. 34
- Gupta S., B. Clements, A. Pivovarsky & E. Tiongson [2003] : « Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter? », *IMF Working Papers* - <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03176.pdf>.
- Hernandez L. & Katada S. N. [1996], *Grants and debt forgiveness in Africa : a descriptive analysis*, minéo, Banque mondiale, Washington D.C.
- Jacquet P & J.-M. Sévérino [2004], « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'économie financière*, n°74 - [https://www.persee.fr/docAsPDF/ecofi\\_0987-3368\\_2004\\_num\\_74\\_1\\_5046.pdf](https://www.persee.fr/docAsPDF/ecofi_0987-3368_2004_num_74_1_5046.pdf).
- Jacquet P. [2003], « Prêts ou dons : quel financement public du développement », dans D. Cohen et R. Portes, *Crises de la dette : prévention et résolution*, rapport au Conseil d'analyse économique, n°43 - <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/034000555.pdf>.
- Kapur D. [2002], « Do as I say not as I do : a critique of G-7 proposals on reforming the multilateral development banks », *Working Paper* n°16, Center for Global Development - [https://www.cgdev.org/sites/default/files/2774\\_file\\_cgd\\_wp016.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/2774_file_cgd_wp016.pdf).

Keller F. & Y. Collin [2016], *Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Agence française de développement (AFD)*, Sénat - <https://www.senat.fr/rap/r15-532/r15-5321.pdf>.

Khan H. & E. Hoshino [1992], « Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments », *World Development*, vol. 20, n°10.

Lafontaine A., O. Beucher, L. de Boisson [2020], *Evaluation de la dotation de la France au Fonds Vert pour le Climat*, Ministère de l'Economie et des finances - <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/eb947a73-2ffb-4ccf-ba3b-906429789d94/files/e56909ea-9560-4c06-8ec7-2badeeee9172b>.

Leipziger D. M. [1983], « Lending Versus Giving : The Economics of Foreign Assistance », *World development*, vol. 11, n°4.

Lerrick A. & A. Meltzer [2002], « Grants : A better way to deliver aid », *Quarterly International Economic Report*, Carnegie Mellon University.

Lickert V. [2017], « La loi de 1946 – De la conférence de Brazzaville à la naissance du dispositif français de coopération », dans *75 ans au service du développement. L'Agence Française de Développement des origines à nos jours*, AFD.

Marchesin Ph. [2021], *La politique française de coopération. Je t'aide, moi non plus*, L'Harmattan, Paris.

Meltzer A. et al. [2000], *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission*, Washington D.C.

Morrissey O., O. Islei & D. M'Amanja [2006], « Aid Loans versus Aid Grants: Are the Effects Different ? », University of Nottingham, *Credit Research Paper*, n° 06/07 - <https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/06-07.pdf>

Nunnenkamp P., R. Thiele & T. Wilfer [2005], « Grants Versus Loans: Much Ado About (Almost) Nothing », *Kiel Economic Policy Papers*, n°4 - <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/3734/1/kepp04.pdf>.

OCDE [2018], *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, Éditions OCDE, Paris, 2018 - <https://doi.org/10.1787/9789264302716-fr>.

Pacquement Fr. [2015], « L'aide au développement à la veille de 2015 : retour sur les fondamentaux d'une politique publique aux multiples facettes », *Revue française de finances publiques*, n°129, p. 213-229 - <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01982558/document>.

Pacquement Fr. [2014], « L'aide publique au développement : un sujet de finances publiques internationales », *Revue française de finances publiques*, n°125, p. 262-278 - <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01973282/document>.

Pacquement Fr. [1998], l'OCDE et l'évolution de l'aide par prêts, *Afrique Contemporaine*, La Documentation française - <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01973193/document>.

Panizza U. [2015], « Debt Sustainability in Low-Income Countries The Grants versus Loans Debate in a World without Crystal Balls », *Working Paper Development Policies*, n°120 - <https://ferdi.fr/dl/df->

[dK67FEHpdbAok4W3WzEtSrMC/ferdi-p120-debt-sustainability-in-low-income-countries-the-grants-versus.pdf](https://www.fdi.fr/document/ferdi-p120-debt-sustainability-in-low-income-countries-the-grants-versus.pdf).

Plateforme française Dette & Développement [2021], *Les contrats de désendettement et de développement : bilan d'un mécanisme française de conversion de dette*, Paris - [https://dette-developpement.org/IMG/pdf/pfdd\\_c2d\\_fr.pdf](https://dette-developpement.org/IMG/pdf/pfdd_c2d_fr.pdf).

Puppetto L. [2016], « Les nouvelles règles pour les prêts d'aide publique au développement : quels enjeux ? », *Trésor Eco*, n°161 - <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/c9bb0e18-25ed-4527-b0bf-3f8e47688284/files/9a55521b-c855-4e9f-9241-5783bff5dcce>.

Raffinot M. [2006], « Prêts ou dons. Commentaires », *Revue d'économie du développement*, Vol. 14 - <https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/revue-d-economie-du-developpement-2006-2-page-159.htm>.

Ratha D. [2001], « Complementarity between multilateral lending and private flows to developing countries : some empirical results », *World Bank Working Paper*, n°2746 - <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19337/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Ritchie E. [2020a], « Measuring ODA: Four Strange Features of the New DAC Debt Relief Rules », *Center for Global Development Blog Post*, 9 septembre 2020 - <https://www.cgdev.org/blog/measuring-oda-four-strange-features-new-dac-debt-relief-rules>.

Ritchie E. [2020b], « New DAC Rules on Debt Relief – A Poor Measure of Donor Effort », *Center for Global Development Working Paper*, n°553, octobre 2020 - <https://www.cgdev.org/sites/default/files/WP553-Ritchie-DAC-Debt.pdf>.

Ritchie E. [2020c], « Mismeasuring ODA – How Risky Actually Are Aid Loans ? », *Center for Global Development Note*, novembre 2020 - <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Ritchie-Mismeasuring-ODA.pdf>.

Ritchie E. [2021], « Do ODA Loan Rules Incentivise Lending to Poorer Countries ? », *Center for Global Development Blog Post*, 10 mai 2021 - <https://www.cgdev.org/blog/do-oda-loan-rules-incentivise-lending-poorer-countries>.

Schmidt W. [1964], « The Economics of Charity : Loans vs. Grants », *The Journal of Political Economy*, vol. 72, n°4.

Tew R. [2013], *ODA Loans – Investments to end poverty discussion paper*, Développement Initiatives - <http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/ODA-loans-discussion-paper-v1.0-22.pdf>.

# Entretiens réalisés

---

Nous remercions chaleureusement les personnes ci-dessous qui ont bien voulu nous accorder un peu de leur temps pour la réalisation de cette étude.

- **Christophe Bories**, Sous-directeurs des affaires financières multilatérales et du développement à la Direction du Trésor
- **Gauthier Centlivre**, Coordinateur plaidoyer, Action Santé mondiale
- **Nerea Craviotto**, Senior Policy and Advocacy Officer - Aid Effectiveness, Eurodad
- **Edith Guiochon**, Chargée de mission plaidoyer, Coalition Eau
- **Louis-Nicolas Jandeaux**, Chargé de plaidoyer Aide publique au développement et Dette des pays du Sud, Oxfam France
- **Maé Kurkjian**, Senior Policy and Advocacy Manager at The ONE Campaign
- **Philippe Marchesin**, maître de conférence, département de science politique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Arnaud Merle d'Aubigné**, Chargé de mission analyse et plaidoyer, Coordination Sud
- **Sandra Métayer**, Coordinatrice, Coalition Eau
- **François Pacquement**, Chargé de mission histoire et réflexion stratégique à l'Agence française de développement
- **Jorge Rivera**, Associate Director, Development Data at The ONE Campaign
- **Céline Robert**, responsable de la division Eau et Assainissement de l'Agence française de développement