

PLF 2009 et budget pluriannuel 2009 – 2011

La France ne tiendra pas ses engagements d'augmentation de l'aide

31 octobre 2008

Alors que les crises alimentaire, écologique et financière frappent tous les pays, les pays en développement, en particulier en Afrique, figurent parmi les plus touchés. La responsabilité des pays riches, dans ce contexte, est indéniable. L'Europe, dont la France assure la présidence jusqu'à la fin de l'année, ne peut se détourner de ses engagements politiques. Cette situation appelle au contraire une solidarité renforcée et des mesures fortes afin de limiter les impacts de ces crises sur les pays en développement et de contribuer au financement de leur développement. Dans ce contexte, la Conférence de suivi de Doha sur le financement du développement, qui se tiendra du 29 novembre au 2 décembre, intervient à un moment crucial. Elle appelle à un engagement fort des pays riches pour accroître l'aide publique au développement (APD), mais aussi pour lutter contre l'évasion fiscale qui pénalise le développement des pays du Sud. La France aura un rôle particulier à jouer en ce sens.

Pourtant, à l'échelle nationale, les perspectives sur l'APD sont peu réjouissantes. En effet, si la Réforme générale sur les politiques publiques (RGPP) cherche à améliorer l'efficacité des politiques publiques, elle répond également à l'objectif fixé par le gouvernement de réduction drastique du déficit budgétaire. Pour ce faire, une loi de programmation pluriannuelle est présentée au Parlement, qui fixe les plafonds des dépenses par mission budgétaire pour la période 2009 – 2011, dont la progression doit obéir à la règle du « zéro volume ». La programmation pluriannuelle des finances publiques répond également à l'objectif du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite d'ici 2012. **Dans ce contexte, quels moyens reste-t-il à la politique de coopération au développement de l'Etat ?**

Afin d'analyser la contribution de la France au financement du développement, deux niveaux d'analyse doivent être distingués. Il s'agit d'une part de l'APD telle qu'elle est comptabilisée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Cet indicateur, qui permet des comparaisons entre pays, obéit à des directives définissant l'ensemble des flux financiers publics censés contribuer au développement. Il intègre toutefois un ensemble de dépenses, budgétaires ou extrabudgétaires, qui n'ont qu'un lien très indirect avec la promotion du développement, ou surestime, dans certains cas, la contribution réelle de ces dépenses au financement du développement. Le document de politique transversale (DPT) retrace les dépenses françaises d'APD. D'autre part, la mission APD du budget de l'Etat rassemble l'essentiel des crédits budgétaires consacrés à l'APD. Compte tenu de la structure de l'aide française, elle ne représente qu'environ un tiers de l'APD au sens du CAD. Ces crédits sont présentés dans le Projet annuel de performance (PAP) de la mission APD. Ils ne répondent cependant pas tous aux critères du CAD de comptabilisation de l'APD.

▪ Un contexte international qui appelle à une solidarité réaffirmée et renforcée

Les émeutes de la faim dans de nombreux pays ont révélé le désespoir des populations et la nécessité de mettre en place des politiques agricoles durables, afin de garantir l'autonomie de ces pays et de les rendre moins vulnérables aux fluctuations et à la spéculation sur les marchés mondiaux de matières premières. Le changement climatique et la crise écologique qui touchent la planète frappent d'autant plus durement les pays en développement. Si les effets à court terme de la crise financière actuelle portent essentiellement sur les économies des pays riches, leurs conséquences à moyen terme sur les pays les plus pauvres inquiètent également. En effet, dans son récent rapport sur les perspectives économiques de l'Afrique sub-saharienne¹, le Fonds monétaire international (FMI) alerte la communauté internationale sur les risques qui pèsent sur les pays africains, très sensibles aux chocs exogènes. Selon Mme Antoinette Sayeh, Directrice du Département Afrique du FMI, « Cette dégradation de la situation macroéconomique tient aux forces contraires que constituent l'envolée des prix des denrées alimentaires et des carburants, le

¹ FMI, *Perspectives économiques régionales de l'Afrique subsaharienne*, Etudes économiques et financières, octobre 2008.

ralentissement de la croissance mondiale et les turbulences financières dans le monde. Jusqu'à présent, les effets des turbulences financières semblent s'exercer de façon indirecte, par le biais du ralentissement de la croissance mondiale et de la volatilité des cours des produits de base. L'aggravation récente des turbulences accroît toutefois les risques d'une diminution des flux de ressources en direction de l'Afrique sous forme de capitaux privés, d'envois de fonds des travailleurs émigrés et même d'aide publique au développement. » Ce que confirme par ailleurs la Banque africaine de développement, très préoccupée par l'effet économique à long terme de la crise. De M. Dervis, administrateur du PNUD, à M. Doust-Blazy, Secrétaire général des Nations unies, tous s'alarment sur les conséquences pour l'Afrique et le risque d'abandon des engagements pris par les pays riches pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

La solidarité internationale est cruciale dans un contexte de crise, qui touche de façon accrue les pays les plus pauvres. Si la France risque de subir les effets négatifs de la crise financière, les conséquences sur les pays pauvres y seront encore plus importantes. Alors que près de 2 000 milliards de dollars ont été mobilisés en quelques jours en Europe et aux Etats-Unis pour sauver le système financier international, il est difficile de croire qu'aucun moyen n'est disponible pour l'APD. Prendre le prétexte de la crise financière pour ne pas respecter ses engagements en termes de solidarité internationale, dans un contexte où les plus touchés sont justement les plus pauvres, pose un problème moral.

L'OCDE a d'ailleurs lancé, le 30 octobre, **un appel aux bailleurs de fonds pour qu'ils adoptent une Déclaration sur la politique d'aide**, à l'image de la Déclaration sur la politique commerciale, adoptée par l'OCDE en 1974, en vertu de laquelle les pays de l'OCDE acceptaient de ne pas recourir à des restrictions commerciales face à la récession provoquée par la flambée des prix du pétrole, au motif que le retour au protectionnisme n'entraînerait qu'une aggravation de la situation économique.

Selon le Secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría, et le Président du Comité d'aide au développement, M. Eckhard Deutscher, « *une contraction des budgets de l'aide dans les années à venir ne ferait qu'exacerber les tensions que les prix alimentaires et énergétiques infligent déjà à ces pays, et ne ferait que restreindre les moyens dont nous disposons pour les aider à parer au changement climatique. Il est impératif d'agir pour prévenir une nouvelle aggravation de la pauvreté, sachant en outre que les risques de voir éclater un conflit sont encore accentués dans les pays pauvres en proie à des tensions économiques et sociales.* »

▪ **Les chiffres de l'APD française : la France ne respecte pas ses engagements**

A l'occasion du sommet du G8 de Toyako, le Président de la République a réaffirmé l'engagement de la France d'atteindre l'objectif européen de consacrer 0,7% de son Revenu national brut (RNB) à l'aide au développement, d'ici 2015. En 2010, la France devra y avoir consacré 0,51%, pour respecter l'engagement pris en 2005 à l'échelle européenne². Pourtant, les chiffres de l'APD française fournis par le DPT pour la période 2009-2011 sont inquiétants : même en comptabilisant des allègements de dettes à des niveaux importants, la France n'atteindra pas l'objectif intermédiaire européen. En période de crise financière, l'APD a servi de variable d'ajustement.

En mai dernier, Coordination SUD avait estimé que le recul des engagements français en termes d'augmentation de l'APD représentait **une perte de 12 milliards d'euros** sur la période 2007-2012. Ceci s'explique par la chute de l'APD en 2007, qui est passée de 0,49% du RNB en 2006 à 0,39% du RNB en 2007. D'après le calendrier adopté en 2002, l'APD française aurait dû atteindre 0,5% du RNB en 2007, afin de parvenir à 0,7% en 2012. Le recul de l'atteinte des 0,7% à 2015, suite à l'alignement de la France sur le calendrier européen, représente également une lourde perte en termes d'APD³. Au total, ce sont deux milliards d'euros par an qui sont perdus pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités. **Pour respecter l'objectif de 0,7% en 2015, c'est 1,5 milliard d'euros supplémentaire qui devrait être mobilisé chaque année jusqu'en 2015.**

² L'engagement européen porte sur un objectif collectif de 0,7% du RNB consacré à l'APD en 2015, avec un objectif intermédiaire collectif de 0,56% en 2010. Ceci se traduit par un objectif individuel, pour la France, de 0,51% en 2010.

³ Cf. Coordination SUD, *Recul des engagements français en termes d'APD, méthode de calcul des pertes induites*, mai 2008.

De son côté, le CAD a émis, dans sa revue par les pairs, de sérieux doutes sur la capacité de la France à respecter les engagements annoncés et lui recommande de « *sécuriser l'augmentation du volume d'aide publique au développement conformément aux engagements pris.* »⁴ D'après le CAD, même l'objectif intermédiaire de 0,51% du RNB en 2010 paraît difficile à atteindre⁵.

La loi de programmation pluriannuelle 2009-2011 confirme cette inquiétude. **Contrairement aux affirmations du Chef de l'Etat et du Secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, la France ne respectera pas ses engagements européens.**

(En millions d'euros)	Estimation APD			
	2008	2009	2010	2011
Total APD	7 279	9 549	8 705	9 165
APD en % du RNB	0,37%	0,47%	0,41%	0,42%
Variation en %	-	31%	-9%	5%

Source : Document de politique transversale attaché au PLF 2009.

Pour la première fois depuis 2002, l'APD française avait chuté en 2007, passant de 8,4 milliards d'euros (0,47% du RNB) à 7,2 milliards d'euros (0,39% du RNB). En 2008, si elle se maintient à 7,2 milliards en termes courants, elle diminue cependant relativement au RNB, n'en représentant plus que 0,37%. Cette baisse s'explique en grande partie par la diminution des allègements de dettes sur cette période.

Toutefois, l'APD augmenterait de façon spectaculaire en 2009 (+31%). A nouveau, ce rebond s'explique en grande partie par la comptabilisation d'allègements de dettes à un niveau particulièrement élevé : la France anticipe en effet des annulations de dettes qui pourraient être comptabilisés dans l'APD française à hauteur de 2,4 milliards d'euros, **en hausse de 235%** par rapport aux prévisions pour 2008.

(En millions d'euros)	Estimation APD			
	2008	2009	2010	2011
Dépenses du budget général	5 882	6 358	6 466	6 590
<i>dont prêts AFD (hors impact des refinancements) (1)</i>	469	927	1 078	1 147
Annulations de dettes et refinancements nets (3)	729	2 443	1 423	1 603
Total Etat	7 209	9 477	8 632	9 089
Collectivités territoriales	70	72	74	75
Total APD	7 279	9 549	8 705	9 165
APD en % du RNB	0,37%	0,47%	0,41%	0,42%

(1) Y compris prêts d'ajustement structurel

(3) Effets nets des refinancements sur programmes 852, 851 et 853

Source : Document de politique transversale attaché au PLF 2009.

Malgré des allègements de dettes estimés à des niveaux importants sur la période 2009-2011 et une hausse importante des prêts octroyés par l'AFD, la France ne parviendra pas à faire illusion. L'APD française chutera à nouveau en 2010. Alors qu'elle devra avoir atteint 0,51% du RNB, elle se trouvera 10 points en-dessous. La France abandonne son rôle moteur à l'échelle européenne et mondiale dans la coopération au développement.

Alors que la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement s'annonce de plus en plus difficile en Afrique et nécessiterait un effort supplémentaire de la part des pays riches d'autant plus important que le continent africain s'apprête à subir de plein fouet l'impact de la crise économique, la France renonce à ses engagements internationaux. Le développement de l'Afrique se fera sans elle.

⁴ Op. cit. p. 11.

⁵ Op. cit. p. 45.

▪ Une hausse illusoire de l'APD en 2009

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

➤ Une APD très largement gonflée par les allègements de dettes

L'évolution de l'APD française depuis 2002 s'explique essentiellement par la comptabilisation des annulations de dettes. La France est en effet l'un des principaux contributeurs de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTÉ). Ainsi, après avoir largement contribué à la hausse de l'APD française jusqu'en 2006, la chute de l'APD en 2007 s'expliquait essentiellement par la baisse des allègements de dettes, qui ont encore diminué en 2008 pour atteindre, selon le DPT, 729 millions d'euros. **Avec 2,4 milliards d'euros, l'année 2009 verrait toutefois une très forte hausse des annulations de dettes (+235%).** Elles représenteront ainsi 26% de l'APD totale de la France et 38% de son aide bilatérale en 2009.

Cette augmentation repose toutefois sur l'hypothèse d'annulations de dettes qui demeurent hypothétiques. En effet, l'annulation des dettes ivoiriennes et congolaises (RDC) avaient déjà été prise en compte dans le PLF 2007, puis dans le PLF 2008⁶. Elles sont donc une nouvelle fois reportées sans aucune certitude quant à leur réalisation en 2009. Comme le souligne le DPT à propos des prévisions d'allègements de dettes sur la période 2009-2011, *« ces estimations présentent une incertitude d'autant plus forte que leur horizon est éloigné. Elles sont soumises à une très forte volatilité, à travers le calendrier des annulations de dette, fonction des traitements en Club de Paris, et conditionné à celui de conclusion d'accords entre les pays concernés et le FMI, soumis ainsi par nature à de multiples aléas. »*⁷

Les modalités de comptabilisation de ces annulations de dettes dans l'APD surestiment très largement les ressources nouvelles dégagées par ces opérations⁸. En effet, dans la mesure où ces dettes correspondent à des créances en grande partie impayables, qui s'étalent sur de nombreuses années, leur annulation ne dégage qu'une très faible marge de manœuvre dans le budget du pays bénéficiaire. En outre, environ 30% des annulations prévues pour 2009 relèveraient de créances COFACE⁹. Ces créances résultent d'une politique de soutien aux exportations et aux investissements des entreprises françaises dans les pays en développement, l'Etat français a contribué à alourdir la dette de ces pays, via le mécanisme de contre-garantie souveraine¹⁰. Or ce type de dettes a très peu contribué au développement des pays du Sud et surtout bénéficié aux entreprises françaises, qui ont pu investir, souvent de manière indue. Si leur annulation est légitime et permet de reconnaître la coresponsabilité des pays prêteurs dans le surendettement des pays du Sud, sa comptabilisation dans l'APD française est problématique.

⁶ Cf. Henri Emmanuelli, Rapport sur le PLF 2008, Annexe n°4 : *Aide publique au développement et Prêts à des Etats étrangers*, p. 35.

⁷ DPT attaché au PLF 2009, p.79.

⁸ Les directives du Comité d'aide au développement de l'OCDE permettent de comptabiliser les créances annulées à leur valeur faciale. L'économiste Daniel Cohen recommande cependant de ne comptabiliser que 10% de cette valeur en APD, afin de ne pas créer de distorsion sur l'APD et de mieux refléter leur réelle contribution au financement du développement.

⁹ DPT attaché au PLF 2009, p. 77. Le DPT indique un montant prévisionnel de 731 millions d'euros.

¹⁰ En contre partie d'une prime versée à la COFACE, l'entreprise est assurée d'obtenir les revenus prévus par son activité. Si l'entreprise exportatrice subit un « sinistre » (défaut de paiement de l'importateur,...), elle est remboursée par la COFACE. Celle-ci demande généralement à l'Etat importateur (du Sud) une « contre-garantie souveraine » : en cas de sinistre, l'Etat du Sud doit rembourser à la COFACE les sommes versées à l'exportateur français. Avec le mécanisme de contre-garantie souveraine, la COFACE impose ainsi à l'Etat du Sud de couvrir le risque pris par l'exportateur français.

➤ **Une APD artificielle qui reste importante :**

Par ailleurs, la France continue à comptabiliser un certain nombre de dépenses sans lien direct avec le développement. Si le CAD de l'OCDE autorise la comptabilisation de ces dépenses dans un cadre précis, il s'avère que la France ne respecte pas les lignes directrices du CAD : « *La France inscrit dans son APD un certain nombre de dépenses qui ne se traduisent pas par des flux d'aide vers les pays en développement et qui, représentant des montants importants, peuvent pour une part être questionnées au regard de leur éligibilité à l'APD* »¹¹.

C'est le cas de l'écolage, qui représente la comptabilisation ex post du coût d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises. Les montants déclarés par la France dans son APD au titre de l'écolage ne répondent toutefois pas aux critères d'éligibilité du CAD¹².

C'est également le cas des dépenses liées à l'« accueil » des réfugiés sur le territoire français. Si certaines de ces dépenses sont éligibles à l'APD selon les critères du CAD, ce dernier fait remarquer qu'elles sont « *comptabilisées de façon extensive, pouvant augmenter le volume d'APD sans se traduire par une augmentation des flux d'aide* »¹³. En outre, les dépenses comptabilisées par la France semblent relever davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français qu'une aide aux réfugiés¹⁴.

Le CAD mentionne également les dépenses de recherche et développement, qui s'élevaient à 524 millions d'euros en 2006 et ont fortement augmenté depuis 2003.

Enfin, la France comptabilise dans son aide les dépenses allouées à deux Territoires d'outre mer, Mayotte et Wallis & Futuna, pour un montant estimé à 380 millions d'euros en 2009. Ces dépenses, qui répondent à un impératif de solidarité internationale, n'ont aucune raison de figurer dans l'APD française, même si le CAD l'autorise.

In fine, l'effort réel d'aide de la France diffère fortement de l'affichage officiel. Ainsi, en 2009, l'APD « réelle » de la France s'élèverait à 5,8 milliards d'euros, soit **61% de l'aide officielle** de la France telle qu'elle serait notifiée au CAD. Elle ne représente que **0,29% du RNB**.

(montants en millions d'euros)	2 007	2 008	2 009
APD officielle	7 220	7 279	9 549
APD officielle en % du RNB	0,38%	0,37%	0,47%
<i>Perte sur allègements de dette (90%)</i>	961	656	2 199
<i>Coût imputé aux étudiants étrangers</i>	878	894	894
<i>Aide aux réfugiés dans le pays donneur</i>	434	256	237
<i>Aide allouée aux TOM</i>	345	372	380
Montant de l'APD artificielle	2 618	2 178	3 709
APD réelle	4 602	5 101	5 840
APD réelle en % du RNB	0,24%	0,26%	0,29%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	63,7%	70,1%	61,2%
<i>RNB en milliards d'euros</i>	1 902	1 968	2 030

¹¹ CAD / OCDE, *Examen du CAD par les pairs : France*, 2008, p. 48.

¹² La France comptabilise en effet dans son APD le coût que représente la présence dans les universités françaises de tous les étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays à la suite de leurs études, quelles que soient les disciplines étudiées, sans que leur présence ne reflète un accord de coopération avec leur pays d'origine. Ceci est contraire aux directives du CAD.

¹³ CAD / OCDE, op. cit., p. 48.

¹⁴ Cf. Henri Emmanuelli, op. cit., p. 30.

Entre 2008 et 2009, l'aide « réelle », telle qu'annoncée dans les documents budgétaires, augmenterait toutefois (+14%). Cette hausse repose sur deux évolutions : l'accroissement de l'aide multilatérale (+8%) et l'augmentation du volume des prêts octroyés par l'AFD (+98%). Cette hausse masque en réalité une chute de l'aide bilatérale en direction des pays les moins avancés, financée essentiellement sous forme de dons. **L'Afrique fait les frais des arbitrages politiques et du recul des engagements de la France en termes d'APD.**

▪ **Un recours accru aux prêts peu concessionnels en direction des pays à revenu intermédiaire ou émergents**

Afin de développer ses activités, dans un contexte où les ressources budgétaires sont contraintes, l'AFD a orienté ses activités sur le développement des prêts, notamment des prêts non souverains, à un coût moindre pour l'Etat. Ainsi, le volume des prêts comptabilisable en APD augmenterait de 98% entre 2008 et 2009, passant de 469 millions à 927 millions d'euros. Afin de réduire le coût de ces prêts pour l'Etat, qui apporte une bonification visant à abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD aux pays en développement, cette dernière cherche à en maximiser l'effet levier¹⁵ : elle développe donc des prêts à des taux d'intérêt les plus proches possible des conditions du marché. Pour cela, ce sont les prêts à destination des pays émergents et à revenu intermédiaire qui seront développés le plus fortement, notamment en direction du secteur privé (prêts non souverains).

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

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

Par rapport au niveau des engagements estimés pour 2008, la moyenne annuelle des prêts souverains en Afrique sub-saharienne projetée pour la période 2009-2011 augmenterait de 91%. Ces prêts s'adressent notamment aux pays à revenu intermédiaire en Afrique sub-saharienne. En 2006, seuls l'Afrique du Sud, le Kenya et le Ghana étaient éligibles aux prêts¹⁶. Les prêts non souverains, dont une part importante est destinée au secteur privé, mais aussi aux collectivités locales, dans les pays émergents ou à revenu intermédiaire, s'accroissent de 50% sur la période.

L'AFD a par ailleurs octroyé des prêts dans certains des pays les moins avancés, comme au Sénégal et au Burkina Faso, qui sont jugés à faible risque de surendettement, selon les critères du Fonds monétaire international (FMI), fournis au sein du « cadre d'analyse de soutenabilité de la dette ». Elle a également développé un nouvel instrument de prêt, le prêt très concessionnel contracyclique, qui permet de suspendre le versement des annuités en cas de détérioration de la situation économique du pays bénéficiaire due à un choc exogène, sans frais additionnels. Il paraît cependant peu cohérent, au sortir d'une politique de désendettement des pays du Sud, de recourir au prêt comme instrument de développement. En outre, le cadre d'analyse de soutenabilité de la dette qui sert de référence dans la mise en œuvre de l'initiative PPTTE fait l'objet de nombreuses critiques, dans la mesure où il ne permet pas de prendre en compte les spécificités liées aux pays

¹⁵ Le montant de prêt généré par un euro de subvention de l'Etat.

¹⁶ CAD / OCDE, op. cit., p. 47.

en développement dans l'analyse de la soutenabilité de la dette¹⁷. Notamment, il ne permet pas de prendre en compte la dynamique de l'évolution de la dette. Marc Raffinot, dans une étude menée en 2005, souligne d'ailleurs que « *La plupart des analyses concordent pour affirmer que la dette des PTE risque fort de demeurer insoutenable, même après les points d'achèvement, une fois la remise de dette accordée – du moins si les tendances observées jusqu'à présent se poursuivent.* »¹⁸

L'effet de levier sur l'ensemble des engagements concessionnels de l'AFD devrait augmenter, pour passer de 5,6 en 2008 à 5,9 en 2009. Ceci se traduit par une hausse de l'effet de levier pour tous les pays, avec un accroissement conséquent sur les pays émergents. En Afrique sub-saharienne, l'effet de levier passerait de 3,1 en 2008 à 3,5 en moyenne sur la période 2009-2011. Dans les pays émergents, il passerait de 5,9 à 8,1. La montée des prêts dans les pays émergents permet d'accroître sur la période l'effet levier.

Le CAD est particulièrement critique quant au recours accru aux prêts peu concessionnels. Il fait remarquer que cette tendance va à l'inverse de celle des membres du CAD. Il constate que les prêts aux pays émergents constituent un moyen pour l'AFD « *d'augmenter son volume d'activité et, dans une logique financière propre à tout établissement bancaire, de dégager des marges* »¹⁹. Rappelant que les prêts sont ciblés pour financer les activités économiques, alors que le financement des services sociaux privilégie plutôt les dons, le CAD souligne que « *l'objectif de lutte contre la pauvreté poursuivi dans les pays les plus pauvres de la ZSP est donc limité par les ressources sous forme de dons, alors que l'objectif de préservation des biens publics mondiaux poursuivi dans les pays émergents et à revenu intermédiaire peut recourir à l'instrument prêt, pour lequel les autorisations d'engagement sont très supérieures* »²⁰. Pourtant, comme le rappelle le CAD, **l'allocation géographique et sectorielle de l'aide doit être déterminée sur la base d'une vision stratégique et non pas sur la base d'opportunités d'instruments.**

En outre, le CAD rappelle la France à l'ordre concernant la notification de ses prêts en APD. Il lui demande de « **veiller à ce que la lettre comme l'esprit des critères de concessionnalité du CAD soient respectés** »²¹. En effet, en octroyant des prêts à des taux très proches de ceux du marché, la France ne respecte pas l'esprit des directives, qui reposent sur le principe que le prêt doit être assorti de « conditions favorables » et comporter un élément de libéralité d'au moins 25% compte tenu du taux d'actualisation appliqué (10%)²². Le CAD remet en cause, dans la notification de ses prêts au CAD, le respect des « conditions favorables », compte tenu du niveau des taux d'intérêt appliqués. Le développement des prêts aux pays émergents et à revenu intermédiaire repose sur une logique de coopération économique. En ce sens, ils n'ont aucune raison d'être comptabilisés dans l'APD française. En outre, lorsqu'interviendra le remboursement de ces prêts, ceci viendra en déduction de l'APD française. L'effort financier pour respecter les engagements pris lorsque ces remboursements interviendront devra donc être d'autant plus important.

¹⁷ Voir par exemple, Marc Raffinot pour DIAL, *Soutenabilité de la dette des pays pauvres très endettés*, dans les Cahiers du Gemdev, n°30, novembre 2005. Voir également les analyses de la plate-forme Dette et développement : <http://www.dette2000.org/>.

¹⁸ Op. cit. p. 73.

¹⁹ CAD / OCDE, op. cit. P. 47.

²⁰ CAD / OCDE, op. cit. p. 48.

²¹ CAD / OCDE, op. cit., p. 48.

²² L'élément de libéralité d'un prêt résume les conditions financières d'une transaction : taux d'intérêt, durée (délai jusqu'au remboursement final) et délai de franchise (délai jusqu'au premier remboursement du capital). Il est calculé comme la différence entre la valeur nominale du prêt et le montant actualisé des règlements à la charge de l'emprunteur, exprimée en pourcentage de la valeur nominale du prêt.

▪ **Une aide bilatérale qui fait les frais des arbitrages politiques**

L'aide multilatérale connaît une forte progression en 2009, du fait de la reconstitution d'un certain nombre de fonds multilatéraux et de l'accélération des décaissements du Fonds européen de développement (FED). L'aide bilatérale augmenterait quant à elle officiellement de 46%. Cette forte hausse repose toutefois sur l'explosion des allègements de dettes et le bond du volume des prêts octroyés par l'AFD comptabilisés dans l'APD.

(en millions d'euros)	2 008	2 009	Var 09/08
Aide bilatérale	4 451	6 491	46%
<i>Dont aide artificielle</i>	2 178	3 709	70%
Aide bilatérale hors aide artificielle	2 273	2 782	22%
<i>Dont prêts AFD</i>	469	927	98%
<i>en %</i>	21%	33%	
Aide multilatérale	2 827	3 058	8%
Aide européenne	1 699	1 754	3%
<i>dont FED</i>	775	802	3%
<i>dont budget communautaire</i>	924	952	3%
Aide multilatérale (hors UE)	1 128	1 304	16%
Total	7 279	9 549	31%

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

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

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

En particulier, les crédits de l'action *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* chutent en 2009, tant les autorisations d'engagement (-31%) que les crédits de paiement (-12%).

(en millions d'euros)	AE*		Variation 09/08	CP*		Variation 09/08
	2 008	2 009		2 008	2 009	
Solidarité avec les pays en développement	2 183	2 016	-7,6%	2 089	2 081	-0,3%
Animation du réseau	103	87	-15,8%	103	87	-15,8%
Aide bilatérale dans pays émergents	105	106	0,9%	105	106	1,0%
Aide bilatérale ZSP et PMA	765	526	-31,3%	670	592	-11,8%
Aide multilatérale	1 168	1 250	7,0%	1 169	1 250	6,9%
Aide humanitaire et alimentaire	41	47	14,1%	41	47	14,1%

* AE = Autorisations d'engagement ; CP = crédits de paiement.

D'après le projet annuel de performance de la mission APD, les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire répondent à un enjeu majeur pour la

France, qui souhaite renforcer sa présence, son influence et son rayonnement dans ces pays²³. Cela passe par l'enseignement du français, mais aussi par une politique d'attractivité de la France en direction des élites étrangères. Près de 50 millions d'euros sont alloués aux subventions et prestations au service de la diplomatie d'influence²⁴.

Une enveloppe de 214 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 280 millions d'euros en crédits de paiement est réservée à l'aide-projet, mise en œuvre par le MAEE dans le cadre de projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et par l'AFD. **Toutefois, le projet annuel de performance précise que les crédits de paiement budgétés seront essentiellement consommés pour honorer les flux de décaissement sur les engagements passés de l'AFD et du FSP²⁵.**

En effet, faute d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement à des niveaux suffisants, l'AFD procède au gel de 55 projets en cours d'instruction, ce qui représente **un montant total de 468 millions d'euros**. Il s'agit de projets qui devaient être engagés, pour la plupart, en 2009, à hauteur **316 millions**, et certains d'ici la fin de l'année 2008, pour 152 millions d'euros. Ces projets concernent essentiellement l'Afrique, ainsi que le Laos et le Cambodge. En 2008, les projets suspendus en Afrique représentent 146 millions d'euros et 298 millions en 2009.

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

Secteur	Montant en €	En % du total
Education, formation professionnelle	117 000 000	25%
Eau et assainissement	82 000 000	18%
Appui au secteur urbain	77 500 000	17%
Santé	50 000 000	11%
Agriculture	41 000 000	9%
Autres	100 500 000	21%
Total	468 000 000	100%

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

De plus, en concentrant les instructions de nouveaux projets en Afghanistan, Haïti, aux Comores et dans les Territoires palestiniens, aux dépens de la continuation de secondes ou troisièmes phases de projets de développement dans de nombreux pays africains, la France renierait ses engagements d'améliorer la prévisibilité de son aide, qu'elle a pris en 2005 lors du troisième Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Paris et confirmés en septembre dernier, lors du quatrième Forum, à Accra.

En outre, une part des crédits budgétaires bilatéraux du programme « Aide économique et financière au développement » de la mission APD, géré par le ministère des finances, relève de la coopération économique et constitue une aide liée. Il s'agit de la Réserve pays émergents (RPE), qui financent sous forme de prêts des à des conditions proches du marché, mais permettant néanmoins de les comptabiliser dans l'APD. Elle a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents, dont la réalisation fait appel à des biens et services français. Le FASEP – étude intervient quant à lui sous forme de dons dans une soixantaine de pays émergents et en transition, afin d'aider les maîtres d'ouvrages locaux à financer et réaliser des prestations d'études ou d'assistance technique, réalisées par des ingénieries françaises, en amont de projets d'infrastructures ou de politique d'investissement, à forte visibilité.

²³ Projet annuel de performance de la mission APD attaché au PLF 2009, p. 63.

²⁴ Op. cit. p. 89 : 48 708 585 euros y sont affectés.

²⁵ Op. cit. p. 110.

Ces instruments de financement contribuent à valoriser le savoir-faire français sur les marchés émergents qui sont une cible de nos efforts à l'international et à positionner favorablement les entreprises françaises sur des projets à forte visibilité. Il est très discutable que ces instruments soient comptabilisés dans l'APD française.

Par ailleurs, les crédits bilatéraux de la mission APD incluent également ceux du programme « Développement solidaire et migrations » géré par le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Dans la mesure où une grande partie de ces crédits portent sur des financements négociés dans le cadre d'accords de gestion concertée des flux migratoires, il est difficilement compréhensible qu'ils puissent être comptabilisés en APD. Seuls les financements soutenant des projets portés et mis en œuvre par les associations de migrants vivant en France ou les projets de codéveloppement auparavant financés par le MAEE peuvent être légitimement comptabilisés dans l'APD. Pour une analyse détaillée de ces crédits, se référer à la fiche *Les nouvelles inflexions de la politique française de coopération au développement : où est passée la lutte contre la pauvreté ?*

▪ **Priorité donnée à l'Afrique sub-saharienne : quelle réalité ?**

En février dernier, dans son discours prononcé au Cap devant le Parlement d'Afrique du Sud, M. Sarkozy annonçait que la priorité serait donnée à l'Afrique dans le cadre de la coopération au développement et que l'AFD mettrait en œuvre une initiative de soutien à la croissance économique. Cette initiative doit générer 10 milliards supplémentaires pour le secteur privé en Afrique sur la période 2008 – 2012. En réalité, « **il s'agit d'engagements financiers publics complémentaires en faveur du développement de l'Afrique mais qui ne sont pas comptabilisés en APD.** »²⁶ Cette initiative repose en effet sur des instruments financiers qui ne peuvent pas être comptabilisés en APD. C'est le cas du fonds de garantie (250 millions d'euros), mais aussi du fonds d'investissement (250 millions d'euros de mise de fonds initiale), visant à permettre des prises de participation, et des prêts, qui sont octroyés à des conditions non concessionnelles. Le doublement annoncé de l'activité en faveur du secteur privé africain passe en réalité essentiellement par Proparco, la filiale de l'AFD, dont les activités ne relèvent pas de l'APD.

La réalité des engagements de l'AFD envers l'Afrique, dans le cadre de la politique d'APD de la France, est moins impressionnante que les annonces officielles. En effet, près de 60% des engagements de l'AFD sont réalisés dans les pays émergents et les pays à revenu intermédiaire de la zone « Méditerranée » en 2008, tous instruments confondus. Cette proportion devrait se maintenir pour la période 2009 – 2011.

<i>Engagements en millions €</i>	2008	2009	2009-2011 (cumulés)
Total	1 757	2 209	6 692
Pays émergents	539	543	1 778
<i>en % total</i>	<i>31%</i>	<i>25%</i>	<i>27%</i>
Afrique sub-saharienne	551	860	2 519
<i>en % total</i>	<i>31%</i>	<i>39%</i>	<i>38%</i>
Méditerranée	494	685	2 014
<i>en % total</i>	<i>28%</i>	<i>31%</i>	<i>30%</i>

²⁶ DPT attaché au PLF 2009, p. 14.

Le montant des engagements en Afrique sub-saharienne augmenterait en 2009 par rapport à 2008 de 56%. Sur la période 2009-2011, l'augmentation de la part des engagements consacrés à l'Afrique sub-saharienne s'explique essentiellement par l'accroissement des prêts, souverains et non souverains.

(en millions d'euros)	Subventions	C2D	Aide budgétaire globale	Prêts souverains	Prêts non souverains	Total
2008	126	127	27	171	380	831
<i>dont Afrique de l'Ouest</i>	49	21	15	86	51	222
2009	57	130	39	320	540	1086
<i>dont Afrique de l'Ouest</i>	10	107	34	120	87	358
Variation 2009/2008	-55%	2%	44%	87%	42%	31%

Les subventions en Afrique sub-saharienne baissent de 55% en 2009 par rapport à 2008, avec une chute de 80% en Afrique de l'Ouest. Ceci est confirmé par l'annonce de la suspension des projets financés sur dons en cours d'instruction à l'AFD.

Contact :

Coordination SUD
Katia HERRGOTT
01 44 72 80 82
herrgott@coordinationsud.org

Annexe : Liste des 55 projets en cours d'instruction à l'AFD et menacé de suspension.

Op Courante	BENIN	Projet d'appui au PANA Bénin	2 008	5 000 000
Op Courante	BENIN	Projet d'Appui à la Formation par Apprentissage Dual au Bénin	2 008	3 000 000
Op Courante	BENIN	Deuxième Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou	2 008	15 000 000
Op Courante	BURKINA FASO	Appui à la Mairie de Bobo Dioulasso	2 008	6 000 000
Op Courante	BURUNDI	appui à l'insertion du Burundi dans l'EAC	2 008	3 000 000
Op Courante	GUINEE	Hydraulique villageoise et péri-urbaine dans les périmètres communaux de Kindia, Mamou, Dalaba, Pita	2 008	12 000 000
Op Courante	LAOS, REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE POPULAIRE	Programme Patrimoine et développement urbain Luang Prabang	2 008	6 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Appui à la Politique Sectorielle Santé à Madagascar	2 008	14 000 000
Op Courante	MALI	Programme d'appui au secteur privé - PASP MALI	2 008	10 500 000
Op Courante	MALI	Programme d'urgence d'alimentation en eau potable de la ville de Bamako sur la période 2008-2010	2 008	10 000 000
Op Courante	MALI	Appui au Programme sectoriel éducation en 2009	2 008	3 500 000
Op Courante	MALI	PCSM III	2 008	3 000 000
Op Courante	NIGER	Aménagement/ Gestion intégrée des bassins versants Tahoua	2 008	11 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	Appui à l'enseignement primaire en RDC	2 008	8 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	FORMATION PROFESIONN	2 008	8 000 000
Op Courante	SENEGAL	Programme de Mise à Niveau Globale des Entreprises du Sénégal - phase 2	2 008	15 000 000
Op Courante	SENEGAL	Renforcement des capacités de définition et mise en oeuvre de la Stratégie de Croissance Accélérée	2 008	8 000 000
Op Courante	TCHAD	Programme d'hydraulique pastorale au Tchad Central - "Almy Al Afia" - phase II	2 008	11 000 000
TOTAL 2008				152 000 000
Op Courante	ALGERIE	Appui à la qualité du système éducatif algérien	2 009	4 500 000
Op Courante	BENIN	Projet EPT2	2 009	14 000 000
Op Courante	BENIN	PROGRAMME D'APPUI A LA GESTION FONCIERE COMMUNALE	2 009	11 000 000
Op Courante	BURKINA FASO	Projet d'appui à la Mairie de Ouagadougou	2 009	15 000 000
Op Courante	BURKINA FASO	Formation professionnelle	2 009	5 000 000
Op Courante	CONGO	Appui au secteur santé au Congo	2 009	6 000 000

Op Courante	CONGO	Drainage et assainissement de Brazzaville	2 009	13 000 000
Op Courante	GUINEE	Rizipisciculture en Guinée Forestière	2 009	5 000 000
Op Courante	GUINEE	Education Pour Tous 3	2 009	12 000 000
Op Courante	LAOS, REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE POPULAIRE	Programme de Développement rural des 6 Provinces montagneuses du Nord du Laos	2 009	8 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Projet de sécurisation de la décharge de déchets d'Andralanitra (Antananarivo)	2 009	1 500 000
Op Courante	MADAGASCAR	Appui secteur agricole, halieutique et environnemental	2 009	10 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Formation professionnelle	2 009	8 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Aménagement de la rocade Nord Est d'Antananarivo	2 009	15 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Projet de désenclav. de quartiers populaires priorit. d'Antananarivo et des communes environnantes	2 009	5 000 000
Op Courante	MALI	Appui au PISE III	2 009	12 000 000
Op Courante	MALI	Appui à la Formation professionnelle	2 009	6 000 000
Op Courante	MALI	Projet d'appui à la Loi d'Orientation Agricole au Mali	2 009	3 000 000
Op Courante	MAURITANIE	Programme d'électrification rurale décentralisée	2 009	7 000 000
Op Courante	MAURITANIE	Aménagement du littoral	2 009	6 000 000
Op Courante	MULTI-PAYS	EDUCATION - RENFORCEMENT DE CAPACITES - BI/MULTI - POLE DE DAKAR / CONFEMEN	2 009	12 000 000
Op Courante	MULTI-PAYS	POursuite du soutien à l'ABN projet GIRE	2 009	10 000 000
Op Courante	NIGER	Aide Programme secteur de l'Education 2	2 009	12 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	Santé2009	2 009	5 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	Environnement/Forêt 2009	2 009	5 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	appui secteur santé	2 009	5 000 000
Op Courante	ROYAUME DU CAMBODGE	Projet sectoriel Irrigation et gestion intégrée de la ressource en eau	2 009	6 000 000
Op Courante	RWANDA	projet santé	2 009	7 000 000
Op Courante	SAO-TOME-ET-PRINCIPE	Programme de petites infrastructures rurales et urbaines à Sao Tomé et Principe	2 009	5 000 000
Op Courante	SENEGAL	Infrastructures agricoles dans la vallée du fleuve Sénégal	2 009	15 000 000
Op Courante	SENEGAL	Valorisation touristique du patrimoine de la région de Saint-Louis	2 009	15 000 000
Op Courante	TCHAD	Formation post-primaire N'Djamena, Moundou, Abéché	2 009	5 000 000

Op Courante	TCHAD	Hydraulique Villageoise Est: Almy Nadif 2	2 009	9 000 000
Op Courante	TCHAD	Projet Grands Centres	2 009	12 000 000
Op Courante	TOGO	Projet d'Environnement Urbain à Lomé - n°2	2 009	12 000 000
Op Courante	TOGO	Santé - Développement des districts sanitaires 2?	2 009	10 000 000
Op Courante	VANUATU	Appui sectoriel à la refonte du système éducatif du Vanuatu.	2 009	4 000 000
TOTAL 2009				316 000 000
TOTAL				468 000 000