

**LA PROGRAMMATION DE L'AIDE PUBLIQUE**

**FRANCAISE AU DEVELOPPEMENT**

*Recommandations*

Plusieurs membres du HCCI ont émis le souhait que celui-ci émette des recommandations sur les orientations à venir de l'aide française au développement. On trouvera ci-après une note qui s'efforce de faire le point sur l'augmentation de l'APD de la France et ses perspectives dans les années à venir, de manière à parvenir à atteindre les objectifs fixés par le président de la république. En conclusion, figurent plusieurs recommandations approuvées par les membres du Haut conseil de la coopération internationale

**I. L'évolution de l'aide publique française au développement**

L'aide publique au développement<sup>1</sup> de la France a connu, ces dernières années, une évolution sensible de ses moyens qui a permis un accroissement des activités d'aide, en grande partie pour annuler des créances sur les pays en développement. Cet accroissement s'inscrit dans un contexte de redressement de l'aide au plan international (69 milliards de dollars en 2003, 78,6 milliards en 2004<sup>2</sup>), bien qu'il n'ait pas été à la mesure de la croissance économique des pays développés<sup>3</sup>. On trouvera en annexe 3 un graphique sur l'évolution de l'effort d'APD des pays du G7.

**A. L'évolution des grandes masses financières**

Le tableau joint en annexe 1 retrace les principales évolutions financières de l'aide publique française au développement de 1994 à 2005, en estimations et prévisions s'agissant des deux dernières années.

Les aspects majeurs de cette évolution sont : la baisse puis la stabilisation (2000-2001) suivie de la reprise de l'effort d'aide au développement à partir de 2001, dans la perspective des objectifs fixés par le président de la république (parvenir à un effort d'aide de 0,5% du PIB en

---

<sup>1</sup> La notion d'aide publique au développement a une définition précise, établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour permettre des comparaisons internationales. On trouvera en annexe 2 les éléments de définition de ce terme

<sup>2</sup> L'un des principaux facteurs de hausse de l'APD en 2004 est l'accroissement des contributions aux organisations internationales

<sup>3</sup> Il faut également préciser que, pour les pays en développement en général et particulièrement pour les plus pauvres, le ratio APD/PIB dans ces pays a tendance à baisser, au mieux à rester stable (Banque Mondiale, *Global Development Finance 2005*)

2007 et de 0,7% en 2012) et à la suite de la conférence de Monterrey sur le financement du développement (mars 2002). L'effort prévisionnel d'aide au développement pour 2005 est ainsi de 0,44 % du RNB<sup>4</sup>. A compter de 2001, l'aide a ainsi augmenté chaque année de 1,130 milliard d'euros (2002), de 600 millions d'euros (2003), de 400 millions d'euros (2004) et, pour 2005, 680 millions d'euros sont prévus. En 2005, l'aide de la France devrait ainsi s'élever à 7,5 milliards d'euros, en faisant le premier pays du G8 par l'effort d'aide au développement et la plaçant nettement au-dessus de la moyenne des pays membres de l'OCDE (en 2004, 0,42 % pour la France et 0,25 % pour l'OCDE). Ce faisant, la France est également en avance sur l'engagement pris lors du conseil européen de Barcelone, en mars 2002, de porter l'effort collectif d'aide de l'Union européenne à 0,39 % du RNB en 2006.

Par ailleurs, après une décroissance régulière de 1994 à 2001, la part de la coopération bilatérale dans l'ensemble de l'APD a repris sa progression à partir de 2002, pour atteindre 68,8 % dans les prévisions pour 2005.

### ***B. Les principales politiques et activités d'aide***

Les principales activités et politiques financées au moyen de l'aide au développement sont : les annulations de dettes, l'assistance technique et les frais d'écolage, l'accueil des réfugiés, la coopération européenne et la coopération financière multilatérale, la recherche.

Les annulations de dettes connaissent une nette progression depuis 2002. En 2005, elle devraient s'élever à 1,9 milliard d'euros - soit un quart de l'APD française (évaluation différente du "jaune" budgétaire du projet de loi de finances pour 2005 et communiquée par la DGTPE<sup>5</sup>) - et, selon des informations non confirmées, se réduire à partir de 2006. En fait, cette année 2005, une large part de la hausse de l'aide française a été réalisée par la croissance des annulations de dettes. Les conditions dans lesquelles ces annulations sont comptabilisées dans l'APD soulèvent plusieurs problèmes qui sont évoqués infra.

Les frais d'écolage (coût des étudiants originaires des pays en développement poursuivant des études en France) et l'assistance technique représentent une part importante des dépenses d'aide, les secondes (environ 200 millions d'euros prévus en 2005) ayant tendance à se réduire<sup>6</sup> tandis que les premières ne cessent d'augmenter (659,4 millions d'euros prévus en 2005). La comptabilisation des frais d'écolage dans l'APD soulève également des problèmes qui sont évoqués infra. Les effectifs de l'assistance technique ont connu une forte réduction depuis plus d'une dizaine d'années. Ils s'élèvent aujourd'hui à environ 2000 agents, desquels il faut d'ailleurs défalquer 400 à 500 agents utilisés en fait comme personnel d'appoint par les ambassades<sup>7</sup>.

La part de l'APD française consacrée à la coopération européenne s'accroît sous l'effet de l'accélération des décaissements du FED<sup>8</sup>. Cette accélération avait été vivement souhaitée par

---

<sup>4</sup> Le RNB - revenu national brut, agrégat retenu par l'OCDE pour les calcul des efforts d'aide au développement - est à peu près équivalent au PIB. Ce changement est lié au passage à une nouvelle méthodologie des comptes nationaux

<sup>5</sup> Direction générale du trésor et de la politique économique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

<sup>6</sup> Les effectifs de l'assistance technique sont passés de 23000 en 1980 à 1916 au 1<sup>er</sup> janvier 2004, soit une réduction de 92%, qui a principalement affecté les pays de l'ancien "champ"

<sup>7</sup> Cf. Rapport Connan-Wattez au ministre des affaires étrangères, "La rénovation de l'expertise technique : un défi français", novembre 2004

<sup>8</sup> Fonds européen de développement, auquel la France contribue pour plus de 24 %

l'ensemble des pays contributeurs, préoccupés par la lenteur des décaissements jusqu'au début des années 2000. Les mesures adoptées le 10 novembre 2000 par le conseil des ministres européens chargés du développement, sous présidence française, se sont à cet égard révélées efficaces.

Par rapport à la moyenne des années 1994-2002, les contributions aux fonds et banques de développement<sup>9</sup> s'inscrivent à la hausse sur la période 2003-2005. Ceci est, pour partie, la conséquence des reconstitutions substantielles de l'AID<sup>10</sup> (les contributions des bailleurs à la 14<sup>ème</sup> reconstitution triennale, conclue en février 2005, sont en hausse de 25 % et, toutes ressources confondues, l'AID se trouve dotée de 34 milliards de dollars pour trois ans) et du Fonds africain de développement, ainsi que du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme. Quant aux souscriptions au capital des banques de développement, elles demeurent limitées mais elles ont un très fort effet de levier.

Enfin, les dépenses liées à l'accueil des réfugiés et comptabilisées dans l'APD ont connu une importante progression, passant de 62,4 millions d'euros en 1996 à 206 millions en 2002 et 373 millions d'euros en 2003.

Au plan géographique, l'aide de la France (APD et aide publique non comptabilisée dans l'APD - cf. annexe 2) est concentrée à 72% sur l'Afrique. Néanmoins, on trouve parmi les dix principaux bénéficiaires de l'aide française des pays comme le Pakistan, la Pologne et la Serbie-Montenegro, à côté de la RDC, de la Côte d'Ivoire, du Maroc et du Mozambique<sup>11</sup>. Pour ce qui est des secteurs, une grande part de l'aide est affectée aux infrastructures économiques (plus de 40%) et aux domaines sociaux - santé, éducation et population (plus de 20%, mais beaucoup moins s'agissant des seuls services sociaux de base). L'APD française est aussi l'une de celles, parmi les membres du CAD/OCDE, dont la concessionnalité est la moins élevée<sup>12</sup> mais avec un taux de déliement se situant dans la moyenne.

Enfin, on ajoutera que l'aide publique française non comptabilisée dans l'APD<sup>13</sup> a elle-même connu une évolution significative puisque de 2000 à 2003 elle est passée de 745 millions de dollars à plus de 2 milliards de dollars (1,4 milliard en aide bilatérale et 0,6 en multilatéral).

## II. Les perspectives de l'aide française au développement

---

<sup>9</sup> Banque mondiale/Agence internationale de développement, Banque africaine de développement/Fonds africain de développement, Banque asiatique de développement/Fonds asiatique de développement, Banque inter-américaine de développement/Fonds des opérations spéciales, Fonds international de développement de l'agriculture, ainsi que plusieurs autres fonds globaux

<sup>10</sup> Agence internationale de développement, guichet concessionnel de la Banque mondiale

<sup>11</sup> Les trois autres sont deux TOM, la Polynésie et la Nouvelle Calédonie, et le Cameroun. Cf. annexe 2 pour les définitions

<sup>12</sup> Elément-don de 95,2%. La moyenne des pays membres du CAD/OCDE est de 97%. La plupart des pays sont à 100% ou proches de ce niveau, seuls l'Espagne et le Japon sont en dessous de la France

<sup>13</sup> Il s'agit de l'aide au bénéfice des pays et territoires de la partie II de la liste du CAD, la partie I ne comprenant que les pays et territoires en développement stricto sensu (voir définitions en annexe 2)

Les engagements en matière d'aide au développement pris par le président de la république (0,5% du PIB en 2007 et 0,7% en 2012) offrent de nouvelles marges de manœuvre sur le plan financier. Une programmation est d'autant plus indispensable que des incertitudes demeurent.

### *A. Les marges de manœuvre*

L'appréciation, sur le plan financier, des marges de manœuvre à venir de l'APD de la France est fonction de deux éléments : d'une part, l'évolution des annulations de dettes et leur mode de traitement comptable, d'autre part, l'évolution de l'effort d'aide au développement, lui-même dépendant de la croissance du PIB.

Concernant les annulations de dettes, il n'existe aucune information officielle disponible sur leur évolution à venir. Néanmoins, il ressort de différentes sources qu'elles sont appelées à baisser à partir de 2006, sans que l'on sache dans quelles proportions et avec l'inconnue de l'impact de l'annulation de la dette de l'Irak<sup>14</sup>. Dans le mémorandum de la France au CAD/OCDE de mai 2004, il est écrit (paragraphe 6) au sujet des annulations de dettes : " Cette tendance croissante devrait se maintenir en 2004. Au-delà, d'autres instruments viendront prendre le relais de la croissance de l'APD de la France."<sup>15</sup> Un document interne de la direction du budget au ministère des finances<sup>16</sup> indique qu'"en 2005-2006, l'achèvement de l'initiative PPTTE et l'annulation probable d'une partie de la dette de l'Irak pourrait permettre à la France de maintenir son APD sur le chemin critique vers l'objectif du 0,5%. Au-delà de 2006, faute d'une nouvelle initiative sur la dette, le respect de l'engagement de Johannesburg impliquerait que la France augmente considérablement ses dépenses budgétaires d'APD<sup>17</sup>. Le besoin pour 2007 est actuellement évalué à près de 2 milliards d'euros."

*Le traitement comptable des annulations de dettes, qui conduit à les comptabiliser dans l'APD, soulève plusieurs questions. Selon les règles de l'OCDE, on ne comptabilise que les annulations d'intérêts dus et non les annulations du capital des prêts d'APD, pour éviter les doubles comptes puisqu'ils ont déjà été comptabilisés en APD au moment de l'octroi du prêt. En revanche les créances commerciales annulées sont comptabilisées pour leur intégralité (principal et intérêts). Il s'agit là de la stricte application des règles du CAD. A cet égard, le mécanisme des C2D<sup>18</sup> apparaît comme une méthode neutre du point de vue financier : les remboursements de capital effectués par le pays bénéficiaire sont déduits de l'APD de la France (puisque ce sont les flux nets qui sont comptabilisés) et le don versé en contrepartie est comptabilisé en APD. Quant aux créances commerciales, dont les annulations représentaient 84% de l'ensemble des annulations de dettes en 2004, elles concernent presque intégralement des prêts commerciaux à des Etats étrangers pour des acquisitions de matériels*

---

<sup>14</sup> Les créances non militaires de la France sur l'Irak s'élèvent à environ 2 milliards de dollars. Lors de la réunion du Club de Paris du 21 novembre 2004, il a été décidé d'annuler 80% de la dette publique de l'Irak : 30% au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 30% après conclusion d'un accord avec le FMI et 20% lors de la mise en œuvre de cet accord, soit en principe en 2008

<sup>15</sup> Une telle affirmation laisse supposer que les annulations de dettes devaient décroître à partir de 2005. Mais, en fait, les annulations prévues pour 2004 - 2056 millions d'euros - n'ont été réalisées qu'à hauteur de 1517 millions d'euros, ce qui entraîne un report d'annulations sur l'année 2005, où elles devraient s'élever à 1,9 milliard d'euros au lieu des 2,2 milliards prévus initialement

<sup>16</sup> "MAE-APD et dotations internationales, économies structurelles", janvier 2004. Ce document semble avoir été mis en ligne par erreur

<sup>17</sup> Une partie importante des annulations de dettes - celles portées par Natexis et la COFACE - ne donnent pas lieu à inscription de crédits budgétaires

<sup>18</sup> Contrat de désendettement-développement

*d'équipement, de réalisations d'infrastructures et des prestations de services, à l'exclusion des ventes de matériels militaires.*

*Même si elle est conforme aux principes posés par le CAD/OCDE, cette méthode de comptabilisation n'en soulève pas moins plusieurs problèmes. Ainsi, la comptabilisation des créances annulées pour leur valeur nominale prête à discussion. D'une part, il est peu probable que les pays débiteurs auraient honoré leur dette, celle-ci aurait donc dû se voir appliquer une décote. D'autre part, comme cela est déjà le cas dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), les dettes annulées sont comptabilisées en valeur actuelle nette, ce qui conduit à leur appliquer de facto une décote<sup>19</sup>. Pour ce qui est des créances commerciales, un doute est permis quant au bien-fondé de la comptabilisation de leur annulation dans l'APD : selon la définition de l'APD donnée par le CAD, l'aide doit avoir pour objectif principal de promouvoir le développement économique et le bien-être, ce qui n'est, en général, pas le but des opérations commerciales. En tout cas certainement pas à titre principal, même si les opérations financées de cette manière peuvent incontestablement avoir des retombées positives pour le développement d'un pays. Enfin, et surtout, ce mode de comptabilisation des annulations de dettes ne se traduit pas par des flux nouveaux d'argent frais, ce qui conduit ainsi à un gonflement cosmétique du niveau de l'APD d'un pays donateur comme la France. Ce problème ne concerne pas la France en particulier, puisqu'elle ne fait qu'appliquer les règles du CAD, mais l'ensemble des pays membres de ce dernier. C'est donc l'ensemble des règles de comptabilisation de dettes qui devrait être revu.*

S'agissant de l'écolage comptabilisé au titre de l'APD, les critères du CAD ne semblent pas être parfaitement appliqués. En principe, ces dépenses ne peuvent être comptabilisées dans l'APD que pour autant qu'elles concernent des étudiants ayant suivi des études portant sur les questions de développement et retournant dans leur pays d'origine après les avoir achevées. Ces deux éléments ne paraissent pas être pris en compte, ce qui est au demeurant et indéniablement difficile à faire, notamment pour les étudiants étrangers nés en France et qui, pour la plupart, y resteront.

De même, la comptabilisation dans l'APD des dépenses d'accueil des réfugiés en France est contestable même si elle est conforme aux recommandations du CAD/OCDE. Elles se fondent sur l'idée selon laquelle les réfugiés sont accueillis provisoirement dans l'attente d'un retour dans leur pays. Or ce retour est très hypothétique et le rapport de ces dépenses avec l'objectif de développement est particulièrement ténu. Les directives du CAD sur cette question mériteraient également d'être revues.

La coopération européenne représente environ 20% de l'APD française. La négociation des perspectives financières pour le budget de l'Union européenne relatives à la période 2007-2013 est actuellement engagée. Elle s'avère difficile et, malgré l'effort demandé en faveur des politiques externes, il est peu probable qu'elle débouche sur une augmentation sensible de la part réservée à l'aide au développement en raison de l'accent mis sur la politique de voisinage. Dans ce contexte, la perspective d'une budgétisation du FED ne devrait pas se concrétiser à court terme. Enfin le 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche et développement que vient de proposer la Commission ne comporte plus de volet consacré à la coopération avec les pays en développement.

---

<sup>19</sup> Observation étant faite que cela ne s'applique pas aux C2D puisque les échéances sont annulées année par année

Tendre vers un ratio APD/RNB de 0,5% en 2007 puis de 0,7% en 2012 et la poursuite de la croissance économique selon les hypothèses arrêtées par le gouvernement<sup>20</sup> supposent un accroissement important du budget d'aide publique au développement, évalué dans le tableau ci-dessous.

**Prévisions de hausse de l'APD de la France  
hors réduction des annulations de dettes**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Taux croissance PIB en volume (%)</b>	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
<b>Taux de croissance en valeur</b>	4,5	4,3	4	4	4
<b>PIB en mds euros courants</b>	1627 <sup>a</sup>	1698 <sup>b</sup>	1766	1837	1910
<b>APD/PIB (%)</b>	0,42	0,44	0,47 <sup>c</sup>	0,5	0,54 <sup>d</sup>
<b>APD en mds euros</b>	6,821	7,501	8,3	9,2	10,3
<b>Accroissement annuel (md euros)</b>			0,8	0,9	1,1

a montant réel : 1631 (jaune budgétaire PLF 2005)

b montant prévu dans le jaune budgétaire : 1702

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

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

L'APD de la France devrait donc augmenter de 800 millions d'euros en 2006, de 900 millions d'euros supplémentaires en 2007 et de 1,1 milliard d'euros, également supplémentaires, en 2008, montants auxquels il faut ajouter ceux de la décreue des annulations de dettes, qui ne sont pas connus.

Un problème de programmation de l'aide, c'est-à-dire de choix d'affectation, se pose donc. Il ne s'agit pas d'un exercice comptable mais éminemment politique.

***B. La programmation de l'APD de la France pour les années à venir***

La nécessité de programmer la mise en œuvre de l'APD fait partie des tâches que le gouvernement s'est fixées : le CICID du 20 juillet 2004 a confié au ministre délégué à la coopération la mission de coordonner les différents acteurs de l'aide française et de veiller à sa programmation, et une prochaine réunion du comité devrait y être consacrée. Le ministre préside à cet effet la conférence d'orientation stratégique, qui devrait s'atteler rapidement à préparer les choix du gouvernement.

Or, la programmation de l'APD est soumise à des contraintes particulières.

<sup>20</sup> "Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008", Hypothèses macroéconomiques (<http://www.minefi.gouv.fr>)

D'une part, l'APD étant comptabilisée en décaissements et non en engagements, ce qui est décaissé au titre d'une année doit avoir été engagé préalablement. Pour l'aide-projet, qui s'exécute en moyenne sur 4 à 5 ans, avec des variantes selon le secteur ou l'opérateur d'aide, cela signifie que les engagements devront avoir été pris les années antérieures. Jusqu'à présent, du fait des annulations de dettes, il n'y a pas eu anticipation. Aussi, il convient de prévoir, dès 2006, la montée en puissance de cet instrument qu'est l'aide-projet, au demeurant essentiel pour l'appui aux coopérations décentralisées et des OSI. Le niveau des autorisations d'engagement devrait être porté de 350 millions d'euros en 2003 à 700 millions en 2006 et à 1 milliard d'euros en 2007. Dans les budgets des prochaines années, le gouvernement devra veiller à maintenir un équilibre entre l'aide-projet et les aides à décaissement rapide s'il veut respecter les objectifs d'effort d'aide qu'il a retenus. Il importe enfin que, dès à présent, les principaux opérateurs gouvernementaux de l'aide - DGCID, DGTPE et AFD - se mobilisent pour mettre en œuvre cette montée en puissance de l'aide projet. S'agissant des OSI, il convient de parvenir rapidement à un relèvement de l'APD opérée par ce canal, en retenant un objectif de 3% de l'APD pour 2007 pour atteindre la moyenne européenne (5,1% de l'APD) en 2012. La constitution d'un fonds pour le développement et la coopération non gouvernementale mettant en œuvre une procédure de décaissement accélérée permettrait d'y contribuer de manière efficace.

D'autre part, l'exercice de programmation est dépendant, à la fois, des objectifs du millénaire pour le développement et des politiques sectorielles qui les recourent largement (éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructures, protection de l'environnement) sur lesquelles le CICID doit se prononcer, ainsi que des documents cadres de partenariat, appelés à remplacer les documents stratégiques pays et qui sont en cours d'élaboration pour les trente premiers bénéficiaires de l'aide française. Ces documents, élaborés sous l'autorité de l'ambassadeur, doivent permettre d'identifier les domaines de coopération bilatérale, en partenariat avec le pays bénéficiaire et en fonction de sa stratégie de développement. Ils s'imposent déjà à l'ensemble des acteurs gouvernementaux du développement. Ils devraient également constituer un cadre de référence pour les acteurs de la coopération non gouvernementale.

Toutefois, un certain nombre de choix et priorités paraissent déjà plus ou moins acquis.

En ce qui concerne la coopération européenne et multilatérale, certaines décisions sont pratiquement prises. D'une manière générale, il ressort des deux programmes ministériels qui seront mis en place dans le cadre de la mission interministérielle "aide au développement" prévue par la LOLF<sup>21</sup> que les indicateurs de performance qui ont été retenus accordent une large place aux bailleurs multilatéraux. Ceci suppose, en amont, de pouvoir peser plus fortement sur les orientations et priorités de ces bailleurs - la concertation européenne peut y contribuer puissamment - et d'y renforcer la présence financière de la France en tant que contributeur. Ceci est déjà largement acquis s'agissant des contributions à l'Agence internationale de développement (groupe de la Banque mondiale) et au Fonds africain de développement (groupe de la Banque africaine de développement).

La position de la France comme premier contributeur (24,3% du total) au Fonds européen de développement pèse lourdement sur l'équilibre interne de son APD. Il convient, dans l'éventualité d'une budgétisation du FED, de maintenir cet instrument essentiel de l'appui aux

---

<sup>21</sup> Loi organique relative aux lois de finances, promulguée le 2 août 2001, qui prévoit une nouvelle présentation du budget de l'Etat à partir de 2006, par objectif (les "missions") et programmes ministériels

pays ACP mais aussi, dès lors que la contribution de la France serait ainsi ramenée à 15% (après élargissement) des ressources du Fonds, d'utiliser les importantes marges de manœuvre qui en résulteraient au plan financier en faveur de notre aide multilatérale programmable à forte lisibilité.

Par ailleurs, la France s'engage aussi de plus en plus nettement en faveur des "fonds globaux" (Fonds mondial de lutte contre le sida, la paludisme et la tuberculose, initiative sur l'eau, initiative de Dakar "éducation pour tous", fonds fiduciaire PPTE de la Banque mondiale, etc.) et cette orientation devrait perdurer. Les allocations de ressources à la coopération multilatérale sont donc appelées à croître dans les années à venir, d'autant que les décaissements faits à ces titres sont comptabilisables dans l'APD dès leur versement.

Mais des décisions seront à prendre concernant les agences de l'ONU, particulièrement le PNUD<sup>22</sup>, pour lequel la contribution (volontaire), stable à 16 millions d'euros ces dernières années, devrait passer à 22 millions d'euros en 2005<sup>23</sup>. Au sujet du PNUD et des agences onusiennes d'une manière générale, il existe un véritable problème : le niveau très faible des contributions de la France est en contradiction avec le discours officiel qui entend faire de l'ONU et de ses agences un élément central dans l'organisation de la communauté internationale. Dans le récent rapport du secrétaire général des Nations Unies<sup>24</sup> sur la réforme de l'Organisation, celui-ci insiste sur le triptyque sécurité-développement-droits de l'homme, dans le deuxième volet duquel le PNUD joue déjà un rôle majeur, financièrement mais aussi en tant que coordonnateur de l'ensemble du secteur développement de l'ONU. Enfin, le PNUD ayant pour objectif de s'investir particulièrement dans le soutien aux capacités, notamment en Afrique, pour améliorer la capacité d'absorption des aides, que la France s'efforce par ailleurs d'orienter vers ce continent, il y a à l'évidence des synergies que l'on aurait tout intérêt à conforter et développer<sup>25</sup>. Il est aussi important d'assurer la pérennité de la présence française en personnel, à tous les niveaux, au sein des organismes multilatéraux de développement, en particulier ceux du système des Nations Unies, dont le PNUD. Les marges de manœuvre dégagées par les perspectives d'augmentation de l'APD devraient permettre d'aller dans cette direction mais la décision reste à prendre.

S'agissant de la coopération bilatérale, il convient, comme indiqué précédemment, de préparer la mise à niveau des instruments de l'aide française pour faire face aux engagements de croissance de l'APD, tout en développant les instruments d'aide à décaissement rapide. Lors du récent Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide<sup>26</sup> et à la suite de la déclaration qui y a été adoptée, la France s'est engagée, avec l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds, à recourir de plus en plus aux systèmes et procédures des pays bénéficiaires pour l'acheminement de l'aide. Le choix des priorités de l'aide française devra

---

<sup>22</sup> Programme des Nations Unies pour le développement

<sup>23</sup> Dans le même temps où la France augmente sa contribution au PNUD de 6 millions euros, annonçant par ailleurs des hausses de 20 millions par an à répartir entre l'ensemble des agences onusiennes, avec le risque de saupoudrage qui en résulte et le fait de ne pas atteindre une masse critique, les principaux contributeurs du PNUD - Norvège et Grande Bretagne (cette dernière pour plus de 100 millions d'euros), notamment - vont accroître encore plus leurs contributions. En 2003, la France se situait au 11<sup>ème</sup> rang des contributeurs aux agences de l'ONU et au 12<sup>ème</sup> rang pour les contributions au PNUD

<sup>24</sup> "Dans une liberté plus grande", Kofi Anan, 20 mars 2005

<sup>25</sup> Le conseil d'administration du PNUD doit examiner un document d'orientation à ce sujet en juin 2005

<sup>26</sup> Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, organisé du 28 février au 2 mars 2005 à Paris au ministère des finances, avec le CAD/OCDE et la Banque mondiale, à l'issue duquel a été adoptée la "Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide"

donc être effectué en fonction des secteurs retenus par le CICID, prioritairement au profit de l'Afrique et des PMA mais aussi des économies émergentes, qui ont de grandes capacités d'absorption de l'aide et où la présence française est sans doute insuffisante.

Il n'en demeure pas moins que l'aide projet demeurera toujours nécessaire, en particulier dans les pays d'Afrique, dont les besoins sont immenses mais dont les progrès en matière de capacités d'absorption ne se réaliseront pas du jour au lendemain. Dans la mesure où l'appareil de la coopération française sera amené à être reconfiguré, comme le laissent supposer le document de la direction du budget cité en note 16 et les transferts de compétences vers l'AFD<sup>27</sup>, une partie beaucoup plus importante qu'actuellement de l'aide française devrait être acheminée par le canal tant des organisations de solidarité internationale que des collectivités locales, ainsi que des ONG locales et des collectivités locales des pays récipiendaires. Le Président de la république a d'ailleurs pris l'engagement de doubler cette forme d'allocation de l'aide en cinq ans. Au demeurant, cette orientation ne devrait pas être limitée à l'Afrique mais étendue à l'ensemble des pays en développement dès lors qu'elle y apparaît adaptée. Elle n'est pas, non plus, exclusive d'une approche programme, sectorielle et/ou budgétaire, mais elle permettrait un décaissement rapide des aides.

\* \* \*

En conclusion, le Haut conseil de la coopération internationale formule les recommandations suivantes au gouvernement pour ce qui est de la programmation de l'aide publique de la France au développement dans les années à venir :

- l'augmentation de l'APD de la France ayant été réalisée, jusqu'à présent, en grande partie au moyen des annulations de dettes, la réduction de celles-ci dans les années à venir présente un risque de baisse de l'APD et de l'effort d'APD, sauf si des ressources budgétaires nouvelles permettent de poursuivre l'effort de mise à niveau de l'aide à hauteur de 0,5 % du PIB en 2007 et 0,7% en 2012; pour parer à ce risque, le Haut conseil recommande que, dans la programmation de l'aide pour les prochaines années, un objectif de hausse de l'APD hors annulations de dettes soit retenu et publié;
- pour la coopération bilatérale :
  - recentrer l'aide sur les secteurs correspondant aux objectifs du millénaire pour le développement, en consacrant une part des ressources au soutien du développement culturel et à l'éducation au développement (dans un précédent avis, le HCCI a recommandé que 0,2% de l'APD de la France soit affecté au financement d'actions de sensibilisation de l'opinion publique et à l'éducation au développement);
  - étendre le recours à l'aide budgétaire et à l'aide programme dès lors que les conditions de gouvernance qui prévalent dans le pays bénéficiaire, en particulier en matière de gestion des finances publiques, le permettent,
  - préserver l'instrument de l'aide projet et prévoir dès 2006 l'inscription dans la loi de finances d'autorisations d'engagement pour les aides projets en hausse sensible (700 millions d'euros en 2006, 1 milliard d'euros en 2007), de manière à ce que le rythme de décaissement puisse être soutenu les années suivantes et relayer la baisse programmée

---

<sup>27</sup> La réorganisation a aussi été évoquée par le DGCID lors de son intervention devant le HCCI le 24 mars 2005

des annulations de dette; la préservation de cet instrument est d'autant plus nécessaire pour les pays dont les conditions de gouvernance ne permettent pas de recourir de manière satisfaisante à l'aide budgétaire;

- allouer une part significative des ressources d'APD aux organisations de solidarité internationale : 3% de l'APD en 2007 et au moins 5% en 2012 (soit la moyenne européenne), avec la mise en œuvre d'un instrument budgétaire adéquat, tel un Fonds pour le développement et la coopération non gouvernementale; ces allocations devraient également bénéficier aux collectivités décentralisées, notamment pour la mise en œuvre d'aides projet et en particulier lorsque les aides programmes et/ou budgétaires ne sont pas possibles pour des raisons tenant au manque de fiabilité des institutions financières publiques du pays bénéficiaire,
  - pour les pays dont le niveau actuel de gouvernance rend inapproprié le recours à l'aide budgétaire, en particulier certains PMA, un effort important d'assistance technique et d'appui aux capacités institutionnelles est à engager,
  - le HCCI recommande de prêter la plus grande attention à la répartition des rôles entre deux des principaux acteurs de l'aide française, la DGCID et l'AFD, et à ses conséquences : l'AFD, qui est une institution financière soumise à une logique de rentabilité, devrait concentrer ses actions sur subvention, conformément aux documents cadre de partenariat, sur un nombre limité de secteurs en privilégiant l'impact de ses financements sur le développement; pour des raisons d'efficacité de l'aide elle financerait principalement des projets de taille significative, même si elle doit pouvoir instruire des projets de taille modeste dans des lieux qui l'imposent et en fonction de la capacité d'absorption des acteurs locaux. Cette évolution risque d'exclure de ses financements des projets de taille moyenne ou modeste. Par ailleurs, l'AFD disposant maintenant d'une grande variété d'instruments financiers et se déclarant ouverte au financement d'acteurs privés locaux (ONG, collectivités locales, entreprises), elle devra rester attentive aux requêtes qui lui seront faites localement, y compris de la part de bénéficiaires locaux de taille moyenne; enfin, il faudra également veiller à ce qu'elle soit ouverte aux approches innovantes, voire expérimentales;
- pour la coopération européenne :
    - veiller au maintien de la part de l'APD dans le budget de l'Union Européenne et des activités de coopération scientifique et technique,
    - en cas d'intégration du FED dans le budget de l'Union européenne (budgétisation du FED), qui se traduirait par une diminution de la contribution de la France, utiliser la marge de manœuvre ainsi dégagée en la réaffectant à l'aide publique au développement,
    - renforcer la concertation entre les pays membres de l'Union pour peser plus efficacement sur les orientations des institutions financières internationales;
  - pour la coopération multilatérale :
    - faire un effort substantiel de contribution aux agences onusiennes dédiées au développement, particulièrement le PNUD,
    - consentir un effort de même nature en faveur des fonds globaux,

Ces modalités d'allocation de l'APD devraient permettre de soutenir la progression de l'effort d'aide de la France vers les objectifs fixés et tenir les engagements pris.

**Annexe 1 : Evolution de l'aide publique au développement de la France**  
(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>APD</b>	7.166	6.424	5.950	5.583	5.121	5.293	4.454	4.688	5.821	6.420	6.821	7.501
<b>%RNB</b>	0.64	0.55	0.48	0.45	0.40	0.39	0.31	0.32	0.38	0.41	0.42	0.44
<b>Coop européenne</b>			674.5	780.5	697.6	749.6	858.9	1164.9	1365.0	1160	1365	1413
<b>budget général</b>			442.5	488.2	379.9	481.6	586.3	727.7	769.7	714	749	719
<b>FED</b>			231.9	292.3	317.6	268.0	272.5	442.2	595.2	446	616	694
<b>Coop multilatérale, dont:</b>			680.7	574.2	691.3	669.3	525.7	624.2	620.5	645	816	729
<b>Banques &amp; Fonds</b>			501.1	430.5	351.4	362.8	412.8	422.0	440.6	520	630	575
<b>Nations unies</b>			116.4	101.3	107.0	111.4	135.4	121.3	156.1	125	136	153
<b>Coop bilatérale</b>			4595.4	4228.5	3732.6	3874.0	3069.5	2898.5	3835.9	4419	4441	5158
<i>% APD totale</i>			77	76	73	73	69	62	66	68.8	65	68.8
<b>dont Afrique subsharienne</b>			1939.5	1920.5	1429.6	1330.8	1367.9	1117.6	2287.9			
<b>Afrique du Nord</b>			715.1	565.2	637	616.4	597.2	591.2	472.8			
<b>Total Afrique</b>			2654.6	2485.7	2066.6	1947.2	1965.1	1708.8	2760.7			
<b>instruments</b>												
<b>dont coop technique a</b>			2039.1	1923.1	1856.5	1844.1	1392.4	1493.3	1614.5			
<b>aide projet</b>			797.5	583.2	528.2	466.1	341.6	223.6	211.2			
<b>aide programme</b>			591.3	384.1	325.6	274.2	346.4	181.6	253.3			
<b>allègement dettes</b>			771.8	973.6	630.2	789.8	520.3	470.4	1139.8	1842	1517	1900
<i>% APD bilat</i>			17	23	17	20	17	16	30	42	34	44
<i>% APD totale</i>			13	17	12	15	12	10	20	29	22	30
<b>subv ONG &amp; autres dons</b>			20.7	22.7	24.4	35.2	40.2	36.2	47.3			
<b>écolage</b>									547.4	640	649.6	659.4
<b>Dons</b>			4498.9	3971.2	3563.2	3735.6	3081.8	2984.4	3866.8	2719	3005	3106
<b>%</b>			81.7	83.3	84.2	85.8	85	85.1	81.3			
<b>Prêts bruts accordés</b>			1031.9	797.3	668.4	617.5	542.4	520.6	888.2			
<b>%</b>			18.3	16.7	15.8	14.2	15	14.9	18.7			

Sources : Direction générale du Trésor et de la politique économique, MINEFI, Mémoire de la France au CAD/OCDE, mai 2004 -

Jaunes budgétaires - Rapports des rapporteurs parlementaires sur le PLF 2005

N.B. : Les données pour 2004 sont des estimations d'exécution, celles pour 2005 des prévisions

a Les dépenses de coopération technique comprennent les dons à des nationaux des pays aidés pour leur éducation ou leur formation sur place ou à l'étranger, ainsi que les paiements effectués au profit de consultants, conseillers et personnels similaires, comme les enseignants; elles ne comprennent pas les dépenses d'assistance technique incluses dans les coûts des projets que ces personnels aident à mettre en œuvre

## **ANNEXE 2 : aide publique au développement et aide publique**

L'aide publique au développement (APD) comptabilise les *décaissements*<sup>28</sup> de dons et prêts accordés aux pays et territoires inscrits dans la partie I (cf. ci-dessous) de la liste établie par le CAD/OCDE, effectués *par le secteur public* (ou par un organisme privé pour le compte du secteur public), en vue de la *promotion du développement économique et du bien-être* comme principal objectif, à *des conditions concessionnelles* (pour un prêt, l'élément-don doit être au moins de 25%). Les prêts sont comptabilisés en flux nets, c'est-à-dire décaissements bruts moins remboursements effectués par le bénéficiaire.

Outre les flux financiers, la *coopération technique* est également incluse dans l'APD. En revanche, en sont exclus les prêts et crédits militaires. La comptabilisation des annulations de dettes dans l'APD est effectuée selon les principes suivants : pour les annulations de prêts d'APD, seuls sont comptabilisés les montants d'intérêt annulés, pour les annulations de prêts commerciaux aux Etats de la partie I de la liste du CAD, le capital et les intérêts non échus annulés sont comptabilisés en APD.

### **La Liste établie par le CAD des bénéficiaires de l'aide (définition)**

La Liste du CAD a été conçue pour servir à des fins statistiques. Elle permet d'évaluer et de classer l'aide et autres apports de ressources provenant des pays Membres du CAD.

Pendant de nombreuses années, elle a été appelée « Liste des pays et territoires en développement ». Cependant, la fin de la guerre froide a fait naître de nouvelles réalités économiques et politiques. De nouveaux besoins d'aide sont apparus dans les pays en transition d'Europe orientale alors que les rapides progrès enregistrés en Asie de l'Est réduisaient au contraire les besoins d'aide dans cette région. Une nouvelle Liste a été mise au point pour tenir compte de ces faits.

La nouvelle Liste vise elle aussi à cerner tous les apports d'aide. Toutefois, *seuls les apports aux pays en développement « traditionnels » figurant sur la partie I comptent comme « aide publique au développement »*, laquelle devrait, selon l'objectif fixé de longue date par l'ONU représenter 0.7 pour cent du PNB des donneurs. L'aide aux pays en développement et aux pays d'Europe orientale « plus avancés » figurant sur la partie II de la Liste est comptabilisée séparément en tant que « aide publique ».

La Liste est révisée tous les trois ans. Les pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays à haut revenu pendant trois années consécutives sont en principe placés dans la partie II de la Liste. Cependant, il peut y avoir des exceptions et certains pays peuvent passer de la partie I à la partie II sur la base de l'examen par le CAD de l'état de leur développement et de leurs ressources.

Dans les statistiques du CAD, « pays en développement » signifient donc pays figurant sur la partie I de la Liste établie par le CAD des bénéficiaires de l'aide. Les autres organisations ont leurs propres définitions. La Banque mondiale utilise généralement cette expression pour se référer aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sur la base du PNB par habitant. Entrent dans cette catégorie, les pays d'Europe orientale figurant sur la partie II de la Liste du CAD. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a adopté d'autres seuils de revenu que ceux de la Banque mondiale et inclut dans les pays en développement certains territoires qui ne figurent pas sur la Liste établie par le CAD. D'autres organisations encore ont souvent une catégorie de membres appelés « pays en développement » et utilisent cette expression pour se référer aux pays appartenant à cette catégorie.

Cependant, ces différences sont généralement fort heureusement mineures. Les statistiques du CAD, fondées sur la Liste qu'il a lui même établie, fournissent des indications sur les apports d'aide qui font

---

<sup>28</sup> On ne comptabilise pas les engagements mais les décaissements, c'est-à-dire les transferts effectifs de fonds

autorité, indications qui sont acceptées et utilisées par les donateurs, les bénéficiaires et les organismes internationaux.

### **Pays bénéficiaires pris en compte :**

Au cours des dix dernières années, les pays ci-après ont été ajoutés sur la *Liste des pays bénéficiaires de l'APD* aux dates indiquées : Albanie (1989), Communautés noires d'Afrique du Sud (1991), (maintenant désignées par le simple libellé Afrique du Sud) ; le Kazakhstan, le Kirghizstan (aujourd'hui République kirghize), le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan (1992) ; l'Arménie, la Georgie et l'Azerbaïdjan (1993), les zones sous administration palestinienne (1994), le Moldova (1997). L'Érythrée, qui faisait anciennement partie de l'Éthiopie, est considéré comme un pays distinct depuis 1993. Pour leur part, les Territoires des Iles du Pacifique anciennement sous tutelle des États Unis ont été remplacés au fil du temps par leurs États successeurs, à savoir les États fédérés de Micronésie et des Iles Marshall (1992) et Palau (1994). Au cours de la même période, les pays et territoires suivants ont été retirés de la Liste des bénéficiaires de l'APD : Portugal (1991), Guyane française, Guadeloupe, Martinique, Réunion et St Pierre et Miquelon (1992) ; Grèce (1994).

Depuis 1993, plusieurs PECO/NEI<sup>29</sup> en transition sont inclus dans la partie II de la nouvelle Liste des bénéficiaires de l'aide. *L'aide consentie aux pays de la partie II est comptabilisée dans « l'aide publique » et non dans l'« APD »*. Pour éviter des chevauchements, la partie II de la nouvelle Liste ne comprend pas les PECO/NEI classés parmi les bénéficiaires de l'APD.

A compter de 1996, les pays à revenu élevé ci après ont été reclassés de la partie I à la partie II de la Liste : Bahamas, Brunei, Émirats arabes unis, Koweït, Qatar et Singapour. A partir de 1997, sept autres pays à revenu élevé ont été transférés dans la partie II, à savoir : Bermudes, Iles Caïmans, Chypre, Iles Falkland, Hong Kong (Chine), Israël et Taipei chinois. Depuis le 1er janvier 2000, les pays et territoires suivants ont été transférés à la partie II : Antilles néerlandaises, Aruba, Corée, Gibraltar, Libye, Macao, Mariannes du Nord, *Nouvelle Calédonie*, *Polynésie française*, Iles Vierges (RU). Depuis le 1er janvier 2003, Malte et la Slovaquie ont été transférés à la partie II.

Les chiffres de l'aide totale aux pays de la partie I (APD) et aux pays de la partie II (AP) renvoient à la Liste des bénéficiaires pour l'année correspondante. Cependant, lorsqu'un pays est ajouté à un groupe de revenu de la partie I ou supprimé, les totaux relatifs aux groupes affectés sont ajustés rétroactivement afin de préserver autant que possible la comparabilité dans le temps par rapport à la Liste en vigueur.

On trouvera à la page suivante un tableau présentant la liste des pays et territoires bénéficiaires de l'aide publique au développement (partie I) et de l'aide publique (partie II)

(Source : OCDE)

---

<sup>29</sup> Pays d'Europe Centrale et Orientale, Nouveaux Etats Indépendants (ex-Union Soviétique)

Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD - 1er janvier 2003

Partie I : Pays et territoires en développement (Aide publique au développement)					Partie II : Pays et territoires en transition (Aide publique)		
Pays les moins avancés (PMA)	Pays à faible revenu (PFR) (RNB par habitant < \$745 en 2001)	Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PRIT) (RNB par habitant \$746-\$2975 en 2001)		Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PRITS) (RNB par habitant \$2976-\$9205 en 2001)	Pays à revenu élevé (PRE) (RNB par habitant > \$9206 en 2001)	Pays de l'Europe centrale et orientale/ Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO et NEI)	Pays et territoires en développement plus avancés
Afghanistan Angola Bangladesh Béni Bhoutan Burkina Faso Burundi Cambodge Cap-Vert Centrafricaine, République Comores Congo, Rép. dém. Djibouti Erythrie Ethiopie Gambie Guinée Guinée-Bissau Guinée équatoriale Haïti Kiribati Laos Lesotho Libéria Madagascar Malawi Maldives Mali Mauritanie Mozambique Myanmar Népal Niger Ouganda Rwanda Salomon, Iles Sao Tomé et Príncipe Sénégal Sierra Leone Somalie Soudan Tanzanie Tchad Timor-Leste Togo Tuvalu Vanuatu Yémen Zambie	*Arménie *Azerbaïdjan Cameroun Congo, Rép. Corée, République démocratique Côte d'Ivoire *Géorgie Ghana Inde Indonésie Kenya *Kirghize, Rép. *Moldova Mongolie Nicaragua Nigéria *Ouzbékistan Pakistan Papouasie-Nlle-Guinée *Tadjikistan Viet Nam Zimbabwe	Afrique du Sud *Albanie Algérie Belize Bolivie Bosnie-Herzégovine Chine Colombie Cuba Dominicaine, République Egypte El Salvador Equateur Fidji Guatemala Guyana Honduras Irak Iran Jamaïque Jordanie *Kazakhstan Macédoine (ex-République yougoslave) Maroc Marshall, Iles Micronésie, Etats fédérés Namibie Nlle	Paraguay Pérou Philippines Serbie et Monténégro Sri Lanka St-Vincent & Grenadines Suriname Swaziland Syrie Thaïlande Tokelau Tonga Tunisie *Turkmenistan Turquie Wallis et Futuna Zones sous administration palestinienne	Botswana Bresil Chili Cook, Iles Costa Rica Croatie Dominique Gabon Grenade Liban Malaisie Malte Maurice Mayotte Nauru Panama St-Hélène St-Lucie Venezuela	Bahreïn	*Biélorus *Bulgarie *Estonie *Hongrie *Lettonie *Lituanie *Pologne *République slovaque *République tchèque *Roumanie *Russie *Ukraine	Antilles néerlandaises Aruba Bahamas Bermudes Brunei Cafmans, Iles Chypre Corée Emrats arabes unis Falkland, Iles Gibraltar Hong Kong, Chine Israël Koweït Libye Macao Malte Nouvelles-Calédonie Polynésie française Qatar Singapour Slovénie Taïpei chinois Vierges, Iles (RU)

\* Pays de l'Europe centrale et orientale et Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO/NEI).

■ Territoire.

### Annexe 3

