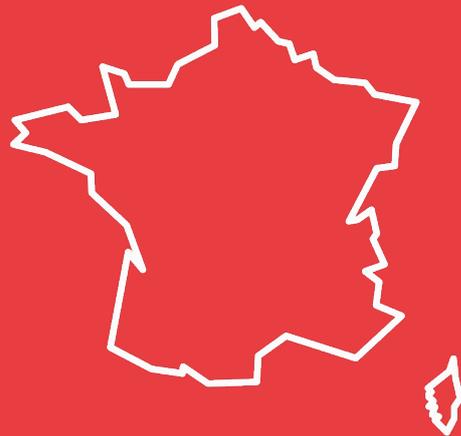


**NOTES D'ANALYSE n°9**  
Focus 2030

---

**L'AIDE PUBLIQUE AU  
DÉVELOPPEMENT DE  
LA FRANCE**



## L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE LA FRANCE

### CE QU'IL FAUT RETENIR

- Avec 12,4 milliards d'euros en 2020, l'aide publique au développement (APD) de la France représentait 0,56% de son revenu national brut (RNB), la classant à la 5ème place en volume et au 9ème rang des principaux pays donateurs en pourcentage.
- En 2019, 43% de l'APD totale de la France étaient destinés à l'Afrique (4,5 milliards d'euros), dont plus des 3/4 (3,5 milliards d'euros) à l'Afrique subsaharienne (34%, en hausse de 4% par rapport à 2017).
- Le projet de loi développement solidaire qui sera voté à l'été 2021, par le Parlement, prévoit l'atteinte symbolique du 0,7% du RNB alloué à l'APD d'ici 2025.
- En 2018, 61% des français-es se déclaraient « favorables » au maintien ou à une augmentation du soutien financier apporté par la France aux pays en développement.

## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE LA FRANCE

### STRATÉGIE ET CHIFFRES CLÉS

## 1. ÉTAT DES LIEUX

En dépit de l'engagement politique clair de consacrer à l'aide publique au développement (APD) 0,7% de son revenu national brut (RNB), la contribution de la France à cette politique essentielle a été réduite en quantité et en qualité ces dernières années, avant un net rebond en 2017. De fait :

- La France n'avait plus dépassé le seuil des 0,5% depuis 1995.
- Les dons de son aide bilatérale avaient fortement reculé au profit des prêts.

Si la France est bien l'un des principaux contributeurs du Fonds européen de développement et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et quand bien même la France est fortement engagée sur le développement des mécanismes de financements innovants, le volume et l'utilisation de l'APD française au profit des pays les plus pauvres demeurent très éloignés des objectifs qu'elle s'est fixés.

En particulier, les subventions bilatérales pour les pays les plus pauvres demeurent à des niveaux très faibles alors que les prêts ont été multipliés. Des pays comparables comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne ont quant à eux atteint l'objectif de 0,7%.

En 2018, le gouvernement français s'était engagé à atteindre un niveau de 0,55% d'APD en 2022, « une première étape vers l'objectif de 0,7% ». Suite au rapport du député Hervé Berville sur la « [Modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale](#) », remis en août 2018, le chef de l'État s'était engagé à réorganiser le dispositif de pilotage de cette politique publique et à fortement augmenter les dons vers les pays pauvres et fragiles, grâce à un quadruplement de l'aide sous forme de dons (de 300 millions à 1,3 milliards d'euros). La nouvelle loi d'orientation et de programmation prévue à l'été 2021 sera clé pour

entériner cette trajectoire financière et stratégique de l'APD et ne pas reproduire les arrangements comptables ayant permis de maintenir à flot le montant global de l'aide tout en réduisant les moyens en dons pour les pays pauvres.

## 2. LES PRINCIPALES STRATÉGIES FRANÇAISES

En juin 2014, le Parlement a adopté une loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Cette loi, qui ne précise aucun objectif budgétaire, indique quatre grands domaines d'intervention :

- La promotion de la paix, de la stabilité, des droits humains et de l'égalité entre les femmes et les hommes,
- L'équité, la justice sociale et le développement humain,
- Le développement économique durable riche en emplois,
- La préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux.

La promotion du genre et la lutte contre les changements climatiques sont présentées comme des priorités transversales de la politique d'aide au développement de la France.

Mais depuis les élections présidentielle et législatives de 2017, cette loi semble dépassée. Elle sera d'ailleurs révisée à l'été 2021 à la l'aune des éléments suivants :

- En février 2018, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), instance définissant les grandes orientations de la politique de développement, a confirmé l'engagement de la France d'allouer 0,7% de son RNB à l'APD en ces termes : « La

## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE LA FRANCE

### STRATÉGIE ET CHIFFRES CLÉS

France consacrerait 0,55% du RNB à l'APD d'ici 2022, première étape vers l'objectif de 0,7% ». La liste des pays pauvres prioritaires (PPP) pour l'APD française a été actualisée passant de 16 à 19 pays : Benin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Centrafricaine, RDC, Sénégal, Tchad, Togo. La moitié de l'effort en subvention de l'État et les deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) doivent être concentrées sur ces pays.

- Les engagements financiers du gouvernement sont complétés par le Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, du député Hervé Berville, qui propose une refonte du pilotage de la solidarité internationale, avec la disparition du CICID au profit d'un Conseil du développement présidé par le chef de l'État.
- Les stratégies suivantes ont été adoptées en 2018 :
  - La stratégie de l'AFD 2018-2022,
  - La stratégie Humanitaire 2018-2022,
  - La stratégie Prévention, Résilience et Paix Durable 2018-2022.

### 3. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DE L'APD

Les chiffres de la contribution française sont détaillés chaque année dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances :

- Projet annuel de performance de la mission « Aide publique au développement »,
- Document de politique transversale de la « Politique française en faveur du développement ».

Les deux principaux programmes budgétaires concourant à la mise en œuvre de la politique de développement de la France, à hauteur d'environ un

tiers de l'APD déclarée à l'OCDE, sont :

- Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » du ministère des Finances,
- Le Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » du ministère des Affaires étrangères et du développement international.

Via le programme 110 du ministère des finances, la France participe aux fonds de développement rattachés aux principales organisations de développement multilatérales dont elle est actionnaire : Banque mondiale ; Banque interaméricaine de développement ; Banque africaine de développement ; Banque asiatique de développement ; Banque européenne pour la reconstruction et le développement et de la Banque européenne d'investissement. Ce programme intègre également l'effort financier de l'État pour la bonification des prêts alloués aux pays en développement.

Via le Programme 209 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), la France finance l'action européenne et d'autres actions multilatérales tels que : le Fonds européen de développement (FED), les contributions volontaires à des fonds et programmes de l'ONU (HCR, FOA, OMS, PAM...). Ce programme 209 permet également la mise en œuvre déléguée à l'Agence française de développement (AFD) pour financer une grande partie de l'aide bilatérale via des subventions. Le programme intègre les subventions versées, via l'AFD et le centre de crise et de soutien du MEAE, aux organisations non-gouvernementales, ainsi que la nouvelle Agence française d'expertise technique internationale, Expertise France, qui fusionnera avec l'AFD une fois le projet de loi solidarité internationale promulgué.

D'autres ministères participent à cette politique transversale, en dehors de ces deux programmes. C'est le cas notamment du ministère de l'éducation, avec les bourses d'études et les frais d'écologie comptabilisés dans l'APD.

## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE LA FRANCE

### STRATÉGIE ET CHIFFRES CLÉS

Cependant, une part de plus en plus importante de l'aide au développement française est « débudgétisée », via des annulations de dettes, des opérations de prêts ou encore le Fonds de solidarité pour le développement (FSD).

Ce dernier est en grande partie alimenté par les recettes tirées de la taxe sur les transactions financières pour un montant actuellement égal à 210 millions d'euros par an et de la taxe sur les billets d'avion pour un montant actuellement égal à 528 millions d'euros par an. Les dépenses effectuées via le FSD sont désormais retracées au sein du document de politique transversale. Elles sont principalement affectées au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, la facilité d'achat de médicaments (UnitAid) et la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim), le Fonds vert pour le climat et l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI).

Autre budget important : la part du prélèvement sur recettes de la France destinée au budget communautaire consacré à l'APD (hors Fonds européen de développement) s'est élevée 1,4 milliards d'euros en 2019, est estimée à 1,5 milliards d'euros en 2020 et à 1,9 milliards d'euros en 2021. A partir de 2021, les chiffres prendront en compte la rebudgétisation du Fed.

## 4. LES PRINCIPAUX CHIFFRES DE L'APD FRANÇAISE

Les données d'APD de la France sont collectées par le Service des affaires multilatérales et du développement du Trésor auprès de l'ensemble des contributeurs français. Elles sont ensuite transmises à l'OCDE qui publie annuellement les chiffres actualisés pour l'ensemble des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD).

Les chiffres de l'année précédente sont souvent donnés de manière provisoire et la publication des chiffres consolidés par secteur a généralement deux années de décalage.

### 4.1. La France est encore loin des 0,7%

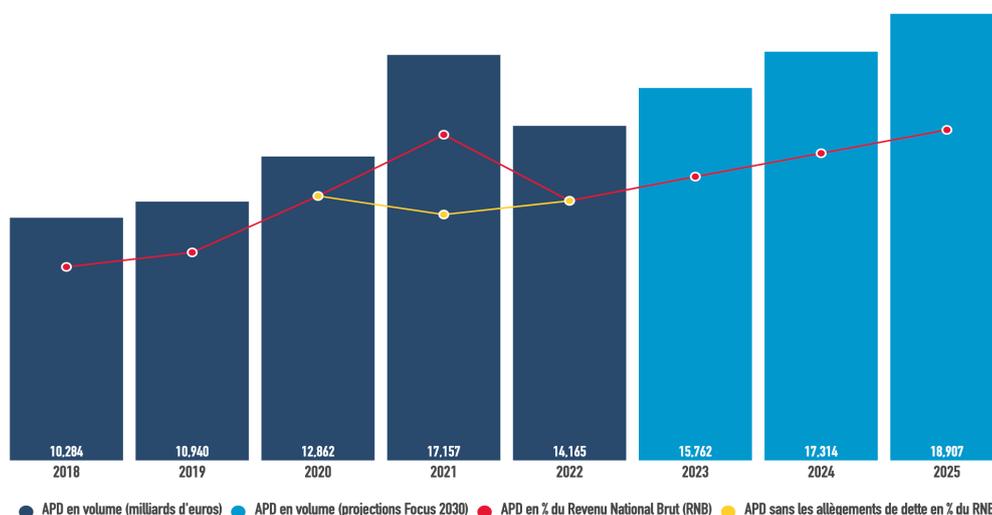
**Avec plus de 12,4 milliards d'euros en 2020, les apports nets d'APD de la France représentaient 0,53% de son revenu national brut (RNB).** La France se classe ainsi au 9<sup>ème</sup> rang des principaux pays donateurs en pourcentage du RNB et à la 5<sup>ème</sup> place en volume, derrière les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon.

Entre 2010 et 2015 l'APD française a reculé chaque année, tant en volume qu'en pourcentage du RNB. La



### TRAJECTOIRE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE POUR 2018-2025

Projection Focus 2030 après 2022



Note : L'APD est exprimée selon les standards de l'OCDE en équivalent-don.

Source : [Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales](#) et calculs Focus 2030 pour l'APD en volume après 2022 d'après les projections de croissance de la [commission des finances du](#)

## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE LA FRANCE

### STRATÉGIE ET CHIFFRES CLÉS

légère augmentation enregistrée entre 2017 et 2018 est principalement due à un accroissement des prêts bilatéraux et des contributions multilatérales. L'AFD finance les prêts concessionnels qu'elle octroie dans les États étrangers à l'aide de trois ressources :

- la ressource de marché sous forme d'émissions obligataires (8,6 milliards d'eurs en 2020 prévus) ;
- les crédits budgétaires de bonification des taux d'intérêt des prêts, sur le programme 110 de la mission « Aide publique au développement » ;
- la ressource à condition spéciale (RCS) correspondant à des prêts du Trésor de durée 30 ans au taux de 0,25%, sur le programme 853 du compte de concours financiers « Prêts aux États étrangers ».

#### 4.2. Une APD majoritairement bilatérale, dont une part de plus en plus importante de prêts

En 2019, 61% de l'APD française a été dispensée par le canal bilatéral (prêts, dons bilatéraux, et annulations de dette). La diminution, depuis 2008, de la proportion de dons sous forme de subventions dans l'aide bilatérale française au profit des prêts, explique le faible engagement envers les pays les plus pauvres. Cette diminution des dons limite clairement la capacité d'appui aux secteurs sociaux et à la gouvernance dans les pays pauvres et fragiles.

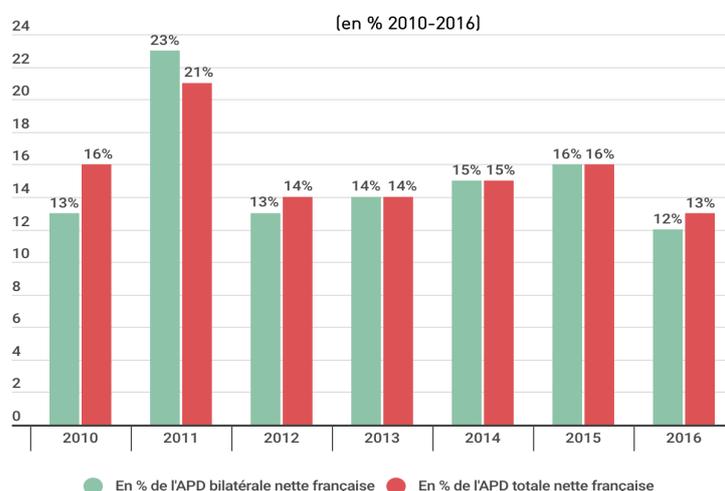
39% de l'APD transitait par le canal multilatéral en 2019 (dont plus de la moitié via l'Union européenne), un chiffre supérieur à la moyenne des pays du CAD de l'OCDE. L'APD multilatérale est essentiellement composée de dons (voir la répartition des contributions multilatérales à la fin de la note).

#### 4.3. L'Agence française de développement, acteur majeur de l'APD bilatérale

La mise en œuvre de l'APD bilatérale française est essentiellement assurée par l'Agence française de développement (l'AFD), établissement public de l'État à caractère industriel et commercial et, depuis 2018, société de financement, soumis au cadre prudentiel de droit commun applicable aux sociétés de financement.

L'Agence intervient aussi bien sous forme de subventions (aide-projet, mise en œuvre de l'aide budgétaire et des Le contrat de désendettement et de développement) que sous la forme de prêts-bonifiés ou non bonifiés, de prises de participations et de garanties. Par le biais de sa filiale PROPARCO et du Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA), le groupe AFD octroie également des prêts et prend des participations directes ou dans des fonds d'investissement, en appui au secteur privé des pays en développement

### APD française vers les Pays pauvres prioritaires



Source : AFD

## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE LA FRANCE

### STRATÉGIE ET CHIFFRES CLÉS

#### 4.4. Un niveau d'APD pour les organisations de la société civile (OSC) en évolution

Depuis 2017, l'APD transitant par des organisations de la société civile est en constante augmentation. De 310 millions d'euros en 2017, elle est passée à 374 millions d'euros en 2018 pour atteindre, en 2019, 459 millions d'euros (25 millions d'euros de plus que la trajectoire sur la période 2017-2019).

#### 4.5. Une répartition sectorielle confuse

En raison de définitions différentes selon les institutions, ainsi que d'une traçabilité sectorielle limitée de l'aide multilatérale, la répartition sectorielle de l'APD est difficile à établir clairement. Les tendances suivantes sont néanmoins nettes depuis plusieurs années :

- En 2018, la France a consacré 585 millions d'euros d'APD (versements bruts) à la stabilité internationale et à la lutte contre les fragilités, dont 105 millions d'euros d'APD bilatérale. En 2019, l'aide bilatérale de la France allouée au secteur de la stabilité internationale et la lutte contre les fragilités devrait atteindre 118 millions d'euros (données provisoires d'APD), en hausse par rapport à 2018 (+12%).
- En 2018, la France a consacré 1,3 milliard d'euros (APD totale brute) au secteur de l'éducation. La majorité des financements transite par le canal bilatéral, avec 1,1 milliard d'euros, dont 695 millions d'euros de frais d'écolage. En 2019, l'APD de la France allouée à l'éducation devrait atteindre 1,4 milliard d'euros, soit une augmentation de 3,7% par rapport à 2018 selon les chiffres provisoires communiqués à l'OCDE..
- En 2018, un quart (24%) des financements bilatéraux français intégraient les objectifs climatiques conformément aux priorités adoptées lors du CICID de février 2018. La France a consacré 878 M€ d'APD bilatérale à l'adaptation au changement climatique, et 1,5 Mds€ à l'atténuation (versements d'APD

bilatérale, marqueurs de Rio 1 ou 2). En 2019, 971 M€ d'APD bilatérale devraient être alloués à l'adaptation au changement climatique et 1,8 Mds€ à l'atténuation, conformément aux chiffres provisoires transmis à l'OCDE.

- La France a consacré plus de 900 millions d'euros d'APD au secteur de la santé en 2018 (932 millions d'euros d'APD totale brute), dont environ 80% ont transité via le canal multilatéral. La France s'est engagée à contribuer à hauteur de 350 millions d'euros sur la période 2021-2026, dont 100 millions d'euros supplémentaires pour le financement de l'achat de doses du futur vaccin contre le Covid-19), en plus de son engagement antérieur via l'Ifim.
- La part de l'aide bilatérale française intégrant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes représente 13% en 2018 et devrait atteindre 22% en 2019, se rapprochant ainsi de la moyenne du CAD (38% en 2016-2017). Le projet de loi relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales devrait introduire un objectif de 75% de l'aide française allouée à la promotion de l'égalité femmes-hommes, dont 20% spécifiquement dédiés à cet objectif.

#### 4.6. Le calcul de l'aide publique au développement (APD) « réelle »

L'ensemble de l'aide publique au développement de la France déclaré à l'OCDE ne constitue pas des ressources pour les pays en développement : en particulier les allègements de dettes, les dépenses d'écolage et d'accueil des réfugiés. En 2017, par exemple, ces trois postes de dépenses représentaient plus d'1,2 milliard d'euros. Pour les ONG de solidarité internationale, il faudrait soustraire de « l'aide officielle » une grande partie de ces budgets pour calculer « l'aide réelle » de la France. Avec ce nouveau calcul, l'effort budgétaire de la France pour l'APD apparaîtrait plus faible encore.

## 5. PERSPECTIVES

Pour au moins stabiliser ses niveaux d'aide publique au développement (APD) en dons bilatéraux, la France a eu recours aux financements innovants pour le développement. Sans priorisation politique claire, la France a ainsi été amenée à sans cesse recourir à des présentations budgétaires de plus en plus complexes pour masquer en partie la faiblesse de son engagement sur l'APD.

L'analyse du détail de l'APD française ces dernières années, peu focalisée sur les pays les plus pauvres, malgré les annonces au plus haut niveau de l'État, incite donc à la prudence face à tout nouvel engagement.

L'augmentation annoncée de l'APD pour atteindre 0,70% de la richesse nationale en 2025 et l'augmentation de l'APD genre sera à ce titre suivie de près.

De la même manière, les principaux objectifs de l'APD française, affichés par le gouvernement actuel (l'éducation, l'égalité femmes-hommes, la santé et la nutrition, le climat et la biodiversité, le traitement des crises et des fragilités), nécessiteront un suivi bien plus précis que ce qui est fait actuellement.

La transparence budgétaire de l'APD est à ce titre indispensable pour pouvoir rendre compte de l'APD « réelle », représentant un effort budgétaire en faveur des pays les moins avancés. La transparence sur des projets financés par la France doit être activement poursuivie,

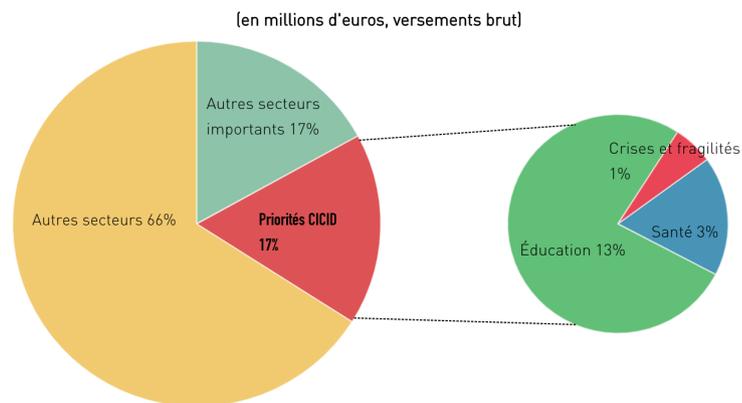
notamment dans le cadre de son adhésion, en avril 2014, à l'initiative internationale du « Partenariat pour un gouvernement ouvert » (PGO).

La France a lancé un site internet pilote – transparence-aide.gouv.fr – sur la transparence de l'aide. Il regroupe l'ensemble des projets supérieurs à 100 000 euros menés par le ministère des affaires étrangères (MAE) et par l'agence française de développement (AFD). Les ministères concernés publient également des jeux de données sur la plateforme data.gouv.fr et sur le site de l'AFD.

Ces outils, nécessaires mais peu utilisables pour avoir une vision précise du suivi des engagements français, doivent être complétés par une nouvelle présentation budgétaire dans la loi de finance, et dans le Rapport bisannuel au Parlement.

## FAITS ET CHIFFRES

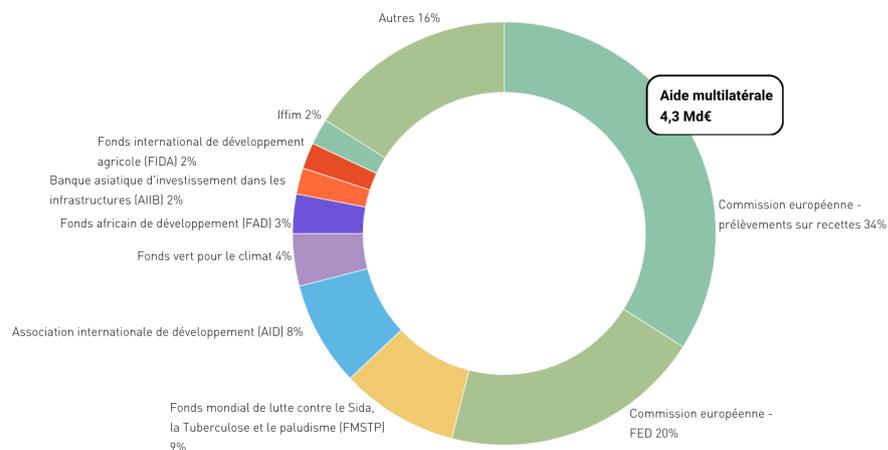
### Ventilation de l'APD bilatérale française par secteur sur la période 2014 - 2019



Source : AFD



### Répartition de l'APD Multilatérale de la France en 2019



Source : AFD



## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE LA FRANCE

### STRATÉGIE ET CHIFFRES CLÉS

---

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement. [Relevé de décisions, février 2018](#)

---

Hervé Berville (député), Aout 2018, [Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale](#)

---

AFD, [Plan d'orientation stratégique 2018-2022](#)

---

OCDE CAD, 2018, [France - Examen par les pairs de la coopération pour le développement](#)

---

Rapport bisannuel au Parlement : [mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement 2014-2015, mai 2017](#)

---

Coordination Sud, 2016, [PLF 2016 - un budget pour financer les objectifs de développement durable](#)

---

ONE, [Rapport Data 2017 : financer le siècle africain](#)

---

IFOP 2016, [Baromètre « Les Français et la politique d'aide au développement de la France »](#)

---

[Rapports annuels de l'Agence française de développement](#)

---

OCDE CAD, 2013, [France - Examen par les pairs de la coopération pour le développement](#)

---

Ministère de l'Europe des Affaires étrangères : site dédié à la transparence de l'aide française aux pays prioritaires, avec un suivi des projets menés par la France pays par pays.

---

[Donor Tracker : France](#)

---

OCDE CAD, [Data visualisations](#)

---

[Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.](#)

---

## Focus 2030

---

Focus 2030 est une association qui accompagne les acteurs de la solidarité internationale dans les domaines de la communication, de la mobilisation et du plaidoyer en vue de la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations unies d'ici 2030.

Notre objectif vise à mettre à l'agenda politique, médiatique et citoyen les enjeux de développement international, les inégalités mondiales et la lutte contre la pauvreté, en vue de l'adoption de politiques publiques ambitieuses, transparentes et efficaces.

Focus 2030 concentre ses actions autour de 3 pôles d'activités :

- un pôle DATA qui produit et analyse des données qualitatives et quantitatives via la réalisation de sondages d'opinion sur la solidarité internationale et la publication de faits et chiffres sur les enjeux de développement ;
- un pôle INNOVATION qui accompagne et finance des campagnes et recherches innovantes sur les Objectifs de développement durable et le financement du développement ; et
- un pôle DÉVELOPPEMENT qui réunit de manière régulière la communauté des acteurs du développement (ONG, think tanks, organisations internationales, institutions publiques) afin d'échanger et co-construire des actions communes.

Focus 2030 intervient principalement en France, en Italie et en Espagne.

---

**Directeur de la publication** : Fabrice Ferrier, Directeur de Focus 2030

# NOTE D'ANALYSE

## FOCUS 2030

---

ÉDITION AVRIL 2021

[www.focus2030.org](http://www.focus2030.org)