

L'APD DE LA FRANCE EN AMÉRIQUE LATINE À TRAVERS L'EXEMPLE COLOMBIEN

Fabienne KELLER (LR, Bas-Rhin) et Yvon COLLIN (RDSE, Tarn-et-Garonne)
Rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement »

Commission
des finances

L'aide publique au développement (APD) accordée par la France aux pays d'Amérique latine suscite parfois des interrogations, dans la mesure où ces territoires ne correspondent pas à une zone d'influence traditionnelle de la France, ne représentent pas non plus un enjeu direct de sécurité ou un partenaire commercial de premier plan et ont de plus déjà atteint un certain niveau de développement. Pourtant, **l'Amérique latine représente plus de 20 % de l'aide publique au développement de la France, au sens de l'OCDE**. De même, l'année France-Colombie a permis de mettre en lumière l'évolution fulgurante de ce pays, qui est aujourd'hui la troisième économie d'Amérique latine. Elle est aussi **l'un des premiers bénéficiaires de l'aide française et la troisième contrepartie de l'Agence française de développement**.

Les rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement » du Sénat ont donc souhaité **étudier le coût des interventions de la France dans ces pays, les résultats en termes d'APD au sens de l'OCDE et les questions spécifiques qui se posent dans cette zone** à travers l'exemple colombien.

L'opportunité de l'aide publique au développement de la France en Amérique latine

L'aide de la France permet de renforcer une relation de plus en plus importante

L'Amérique latine n'est pas un partenaire commercial central pour la France, mais nous entretenons une relation ancienne avec ces pays, fondée notamment sur une convergence des valeurs et des références culturelles. **Cette relation est d'autant plus importante que ces pays sont appelés à jouer un rôle croissant sur la scène internationale**, comme le symbolise le souhait du Brésil de devenir membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Or, **on observe une convergence entre la France et l'Amérique latine sur de nombreux dossiers internationaux** : la vision d'un monde multipolaire, le souci du développement et de la diversité culturelle, la protection de l'environnement, ou encore la lutte contre le changement climatique.

L'Amérique latine est devenue récemment un bénéficiaire important de l'APD de la France. L'Agence française de développement (AFD) est présente dans les Caraïbes depuis 1976 (en Haïti) mais n'a en revanche été autorisée à intervenir progressivement dans les grands pays d'Amérique du Sud qu'à partir de 2006. Ainsi, **cette zone qui ne représentait que 4 % de l'aide publique au développement de la France, au sens de l'OCDE, en 2006 en représentait 21 % en 2015**. Les engagements de l'AFD en Amérique latine s'élèvent à près d'un milliard d'euros par an, en quasi-totalité sous forme de prêts et notamment **de prêts à condition de marché**. Dès lors, l'effort financier de l'État sur cette zone se limite à 2 % de l'effort financier total et le coût des bonifications d'intérêt s'élevait à peine à 2,3 millions d'euros en 2015. De même, le budget total des agences de l'AFD dans cette zone est de six millions d'euros, entièrement financé par son résultat brut sur la zone (25 millions d'euros en 2015).

En définitive, **les interventions de l'AFD dans cette région mobilisent très peu d'argent public, sont rentables pour l'agence et sont un véritable atout pour développer notre relation avec l'Amérique latine. Elles sont naturellement également bénéfiques pour les pays concernés et permettent par exemple à la Colombie de se financer deux fois moins cher que sur les marchés**.

Les nouvelles règles de comptabilisation de l'aide pourraient conduire à diminuer l'APD de la France comptabilisée dans cette zone

L'OCDE est chargée de comptabiliser l'APD accordée par ses États membres. Comptabiliser les dons ne pose pas de difficultés, mais comptabiliser l'aide résultant des prêts est plus complexe. **Des règles ont été fixées en 1972 et seront modifiées à compter de 2018.** Actuellement, lorsqu'un prêt est « déclarable » en APD, tous les décaissements sont comptabilisés comme s'il s'agissait d'un don, mais tous les remboursements en capital sont comptabilisés comme des « dons négatifs ». **À moyen terme, l'aide au développement des prêts est donc nulle en valeur absolue.** Les nouvelles règles de l'OCDE remplacent – notamment – cette règle de comptabilisation par une logique de calcul d'un « équivalent-don » du prêt ; ainsi, l'APD générée par un prêt ne sera plus nulle à moyen terme, mais égale à cet élément don.

L'application de ces nouvelles règles aura des conséquences sur l'APD générée par les prêts accordés en Amérique du Sud. **Tant que les taux d'intérêt de la France restent faibles, les prêts devraient continuer à être déclarables en APD. Néanmoins, en première approximation, l'APD qu'ils génèrent devrait être divisée par deux à court terme. En effet, lorsque l'aide est égale aux décaissements et remboursements, elle est naturellement importante en début de vie du prêt puis négative à partir du début des remboursements en capital. En revanche, l'équivalent-don sera stable dans la durée. Si les taux devaient remonter, il pourrait être judicieux de mobiliser de la ressource État sur cette zone, dans des proportions raisonnables, pour permettre de passer le seuil de « déclarabilité », faute de quoi il sera plus difficile d'atteindre l'objectif de consacrer 0,7 % de notre RNB au développement.**

L'aide de la France en Colombie

Une aide à la Colombie centrée sur le développement durable et urbain

L'AFD intervient en Colombie autour de trois objectifs : favoriser **la convergence et le développement durable des territoires**, promouvoir les politiques d'atténuation et d'adaptation au **changement climatique** et accompagner les politiques de **cohésion sociale** y compris de réduction des inégalités. Deux objectifs transversaux complètent ces objectifs thématiques : la contribution à la diplomatie économique et aux engagements de la France sur le climat.

Le portefeuille de l'AFD porte sur **la ville durable, la décentralisation** (prêt budgétaire et coopérations techniques), la **gestion des ressources en eau** (financement du « plan hydrique 2014 » par exemple), la **protection sociale** (prêt et coopération technique), le climat et le développement des territoires ruraux (prêt de 300 millions de dollars en 2015). Le développement rural revêt une importance particulière dans le cadre du **processus de paix**, dans la mesure où ces zones étaient souvent contrôlées par la guérilla des FARC. **La France appuie ce processus** à travers un nouveau prêt de développement rural, une nouvelle ligne de crédit à la banque de développement local *Findeter* pour accompagner le renforcement des infrastructures publiques dans les villes et zones « libérées », une contribution de trois millions d'euros au « *Trust Fund* de l'Union européenne pour la Paix en Colombie » et des opérations d'assistance technique.

Les axes originaux de l'aide à la Colombie

La Colombie est l'État où l'AFD accorde **le plus de prêts non-souverains** (la moitié de son encours total dans le pays). L'agence est le seul bailleur international à accorder ce type de prêts. Pour l'AFD, les prêts non-souverains sont **un moyen de surmonter les limites que lui imposent le respect des ratios prudentiels** mais les prêts non-souverains sont plus difficilement compétitifs.

Du point de vue des entités colombiennes non-souveraines, le recours aux prêts de l'AFD est très apprécié. Il est un moyen de **s'autonomiser par rapport à l'État**, notamment pour les collectivités territoriales dont les finances sont très encadrées. Il leur permet également de se donner une projection internationale et d'**accéder directement à l'expertise française**.



Visite de l'unité de vie articulée « La Armonía », financée par EPM dans un quartier défavorisé de Medellín

Le **portefeuille non-souverain** de l'AFD comporte notamment des prêts auprès de banques de développement local, de villes ou de départements, d'entreprises locales de services publics. L'AFD coopère par exemple avec **Empresas Publicas de Medellín (EPM)**, l'entreprise publique de Medellín qui gère les grands services publics de réseau, qui se distingue par ses pratiques en matière de responsabilité sociale et environnementale et porte de nombreux projets sur les énergies renouvelables, auxquels l'AFD participe.

L'AFD coopère également avec **Financiera de desarrollo territorial (Findeter)**, la banque publique de développement territorial, destinée à financer des projets d'infrastructures, de développement social et de soutien au secteur productif. Elle joue un rôle important dans le renforcement du rôle des collectivités territoriales. L'AFD lui a octroyé, en 2012, une première ligne de crédit de 191 millions de dollars. Cette coopération devrait être renforcée à la suite de la signature des accords de paix.



Entretien avec Luis Fernando Arboleda, président de Findeter

La **question urbaine** revêt une importance particulière en Amérique latine, qui abrite la population la plus urbanisée au monde. Sans pour autant gommer tout particularisme, **les rapporteurs spéciaux ont pu constater que les problématiques urbaines se posaient souvent dans des termes similaires, dans les pays du sud et du nord**. Cette proximité illustre parfaitement la nouvelle logique des « objectifs du développement durable » qui constituent un véritable agenda de convergence. Pour apprécier **l'approche colombienne des problématiques urbaines**, les rapporteurs spéciaux ont rencontré le « **groupe Sur** » (*Sostenibilidad Urbana y Regional*), laboratoire d'urbanisme de l'Université de Los Andes de Bogotá, qui bénéficie d'un financement de l'AFD pour développer un outil d'analyse des politiques publiques de transport. De même, les rapporteurs spéciaux ont rencontré des représentants d'« **Urbam** », centre d'études urbaines et environnementales de l'université EAFIT de Medellín, dont les travaux soutenus par l'AFD portent sur l'aménagement de l'*Uraba*, dans le département d'Antioquia (région de Medellín).



Le métro-câble de Medellín

Enfin, les rapporteurs spéciaux se sont rendus à Medellín : mondialement connue dans les années 90 pour ses cartels de la drogue, elle est aujourd'hui connue pour sa politique innovante en matière d'aménagement social. L'AFD a notamment accordé un prêt de 250 millions de dollars à la ville, permettant **la construction d'une ligne de tramway (4,3 km pour 9 stations) et de deux lignes de métro-câble**.



LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1

Parfois incomprise et décriée, **l'aide de la France en Amérique latine se justifie pleinement dans la mesure où elle permet de renforcer une relation de plus en plus importante, à un coût très raisonnable.** En effet, les interventions de l'Agence française de développement (AFD) sur cette zone mobilisent très peu d'argent public et les frais de fonctionnement des agences sur place sont également très modestes, alors même que ces interventions participent de façon importante au résultat brut d'exploitation de l'agence.

2

Les nouvelles modalités de comptabilisation de l'aide publique au développement (APD) générée par les prêts, définies par l'OCDE, risquent de conduire à diviser par deux, à court terme, le montant de l'APD résultant de notre activité en Amérique latine. En revanche, à moyen terme, ces nouvelles règles augmenteront l'aide générée par ces prêts. Selon l'évolution des conditions de financement de la France, **il pourra être judicieux d'augmenter les bonifications de prêts sur cette zone, dans des proportions raisonnables, pour permettre de passer le seuil de « déclarabilité »,** faute de quoi il sera plus difficile d'atteindre l'objectif de consacrer 0,7 % de notre revenu national brut (RNB) au développement.

3

La Colombie souffrait il y a encore dix ans de l'image d'un pays submergé par la violence et les cartels de la drogue ; elle **est aujourd'hui la troisième économie d'Amérique latine et l'un des pays de la zone dont les finances publiques sont les mieux gérées.** L'année France-Colombie doit permettre de mettre en lumière l'évolution fulgurante de ce pays, dont les rapporteurs spéciaux ont pu apprécier le dynamisme, l'optimisme, la qualité de l'administration et la place importante que les femmes y occupent.

4

La Colombie est le pays où l'AFD présente l'activité non-souveraine la plus importante (1 milliard d'euros d'encours environ). **Les succès constatés dans ce pays doivent conduire à développer l'activité non-souveraine de l'AFD de façon générale,** afin d'augmenter ses engagements dans le respect des règles prudentielles et sans mobiliser plus de fonds propres.

5

Sans pour autant gommer tout particularisme, les rapporteurs spéciaux ont pu constater que **les problématiques urbaines se posaient souvent dans des termes similaires dans les pays développés et en Colombie.** Cette proximité illustre parfaitement la nouvelle logique des objectifs du développement durable, adoptés en 2015 : il s'agit désormais d'un agenda de convergence et les objectifs sont les mêmes dans les pays du Nord et du Sud. Cette convergence des objectifs conduit également à **rapprocher notre banque de développement international, l'AFD, et notre banque de développement domestique, la Caisse des dépôts et consignations.**