



N° 275

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

TOME III

AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

PAR M. Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	7
A. UN BUDGET STABLE	7
B. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	9
II. OBJECTIFS ET MOYENS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE	11
A. L'OBJECTIF CLIMATIQUE ET LES ODD	11
1. Les ODD	11
a. L'émergence de nouvelles thématiques	11
b. Des objectifs interactifs	12
c. Des objectifs plus ambitieux	12
d. Des objectifs universels	13
2. L'insertion du climat dans les politiques d'aide au développement	14
a. Le rapprochement entre développement et préoccupations environnementales ...	14
b. Le consensus autour de l'accord de Paris	14
3. Le climat dans l'aide publique au développement française	16
a. Stratégie de l'AFD dans la lutte contre le changement climatique	16
b. Autres instruments de coopération bilatérale (Fonds français pour l'Environnement mondial, Prêts du Trésor, dons du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé)	17
c. Le volet multilatéral	18
B. METTRE EN VALEUR L'AIDE DE TERRITOIRE À TERRITOIRE	19
1. Une activité en diminution	20
2. La coordination du Ministère des Affaires étrangères	21
3. Cités Unies France	22
4. L'Agence française de développement (AFD)	22

C. LES OBJECTIFS DE PAIX ET DE SÉCURITÉ	23
1. Des dons bilatéraux insuffisants	24
2. Une aide à mieux diriger.....	26
3. Des stratégies à différencier.....	28
III. UNIFIER LE PILOTAGE POLITIQUE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	31
A. LES RÉFORMES SUCCESSIVES	31
1. La réforme de 1998.....	31
2. La réforme de 2004 et de 2005	32
3. Le décret du 5 juin 2009	33
4. La Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014.....	33
B. RETROUVER UNE COHÉRENCE	33
1. Un ministère de plein exercice.....	34
2. Un budget plus lisible	35
CONCLUSION.....	37
CONTRIBUTION DE M. JEAN-PAUL LECOQ AU NOM DU GROUPE GDR.....	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION : PRÉSENTATION DE L'AVIS DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	43
EXAMEN DES CRÉDITS	49
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	51

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

D'année en année, l'aide publique au développement a subi une érosion progressive depuis le début des années 2010, que n'ont pas encore compensée les timides augmentations de ces dernières années. Comme l'ont souligné mes prédécesseurs, cette évolution contrastait douloureusement avec nos engagements internationaux ainsi qu'avec le rôle international que la France entend jouer.

Avec une aide publique au développement qui demeure probablement inférieure à 0,4 % du revenu national brut (RNB) pour 2017, la France est encore en-deçà de l'objectif à la fois ancien et lointain du 0,7 %, contrairement à nos partenaires britanniques et, depuis cette année, allemands.

Confirmant les engagements pris par le président François Hollande en 2015, le président de la République a fixé une trajectoire budgétaire qui doit permettre à l'aide publique au développement d'atteindre 0,55 % du RNB en 2022. Votre rapporteur prend acte de la confirmation de cette trajectoire, tout en notant que le budget de cette année, avec une augmentation de 6,9 % du budget de la mission « aide publique au développement », ne s'y engage que timidement. L'augmentation des moyens de l'aide publique au développement doit cependant correspondre à une stratégie. Il ne suffit pas d'augmenter les montants, il faut encore que leur usage corresponde à une politique raisonnée.

C'est pourquoi le présent rapport, après avoir pris acte, d'une part de la progression, limitée mais réelle, des moyens de l'aide publique au développement, d'autre part de la trajectoire d'augmentation validée par le président de la République, s'efforce d'examiner les conditions dans lesquelles cette dernière peut trouver son utilité.

Il s'agit d'abord de prendre acte de l'évolution de l'aide publique au développement au cours des dernières décennies, et notamment de l'évolution qui a eu lieu entre l'adoption, en 2000, des Objectifs du Millénaire et celle, en 2015, des Objectifs du Développement durable. On est en effet passé au cours de cette période d'une vision verticale de l'aide, avec des pays riches aidant les pays pauvres à les rattraper, à une vision beaucoup plus intégrée et universelle incorporant des thématiques nouvelles et qui tente de réguler la mondialisation en renforçant son équité sociale, son efficacité économique et sa viabilité environnementale. Le présent rapport examine donc successivement la mise en œuvre des ODD et des objectifs climatiques et la nécessaire prise en compte du rôle des collectivités territoriales dans l'aide publique au développement.

Les objectifs traditionnels d'aide aux pays pauvres et de stabilisation des régions en crise sont cependant plus que jamais d'actualité. Or, c'est sans doute dans ce domaine que notre aide publique au développement a le plus souffert des diminutions budgétaires de ces dernières années, qui ont principalement touché les dons bilatéraux, c'est-à-dire les instruments dont nous aurions le plus besoin pour mettre en œuvre une stratégie adaptée à une région comme le Sahel, où les « trois D », défense, diplomatie et développement, sur lesquels s'appuie notre politique étrangère doivent s'articuler efficacement.

Le présent rapport ne prétend pas trancher les débats déjà anciens entre dons et prêts d'une part, bilatéral et multilatéral d'autre part. Il s'efforce néanmoins d'éclairer certaines de leurs implications et plaide tout au moins pour un rééquilibrage dans ce domaine, notamment pour tout ce qui concerne les objectifs de stabilisation.

Enfin, le rapport examine la question centrale du pilotage politique de notre aide publique au développement. Les réformes successives conduites depuis la suppression du ministère de la Coopération en 1998 n'ont en effet pas permis de mettre en place un pilotage efficace. Votre rapporteur estime que la création d'un ministère de plein exercice est à cet égard nécessaire et devrait permettre à la fois de mieux coordonner nos politiques afin qu'elles forment un ensemble cohérent, de donner plus de poids à la parole de la France dans l'arène internationale et de mieux convaincre l'opinion publique de l'importance de notre aide publique au développement.

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

La mission interministérielle « Aide publique au développement » regroupe les crédits des deux principaux programmes concourant à la politique française d'aide au développement. Il s'agit du programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère des Finances et des comptes publics, et du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Cette mission ne correspond qu'à environ 30 % du montant total de l'aide publique au développement, tel qu'il est déclaré au Comité d'aide au développement de l'OCDE et qui correspond à la politique transversale « Politique française en faveur du développement », composé de 24 programmes rattachés à 14 missions, parmi lesquelles les programmes 110 et 209 qui forment la mission « Aide publique au développement ».

A. UN BUDGET STABLE

Dans le projet de loi de finance pour 2018, le budget de la mission interministérielle « Aide publique au développement » s'élève à 2 700 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 95 millions d'euros, ou 4 % par rapport aux 2 605 millions d'euros demandés en LFI pour 2017.

Le programme 110, qui se compose principalement d'engagements pluriannuels comme les contributions volontaires à des organismes multilatéraux, est stable, voire en légère diminution dans le PLF2018, puisqu'il passe de 966 à 961 millions.

Le programme 209 augmente quant à lui principalement au titre du Fond européen de développement, puisque l'action « coopération communautaire » passe de 742 à 850 millions d'euros, tandis que la coopération bilatérale passe de 556 à 573 millions d'euros.

Cette hausse correspond à celle de la contribution française au Fonds européen de Développement (FED), laquelle répond à une programmation pluriannuelle sur la période 2014-2020, c'est-à-dire le 11^e FED. La contribution française passe de 742,4 à 849,9 millions d'euros et devrait s'élever à 879,8 millions d'euros en 2019 et en 2020. Cette hausse est pour l'essentiel un rattrapage qui s'explique essentiellement par le caractère tardif de la ratification du 11^e FED et par une accélération des engagements des projets à partir de 2015 qui se traduit par une hausse des besoins de décaissement les années suivantes.

Cette hausse très relative des crédits intervient en outre après une diminution des crédits décidée en cours d'année. Le décret n° 2017-000 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a en effet

annulé 136,2 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. L'augmentation du budget de la mission dans le PLF 2018 ne compense pas la baisse entérinée par le décret du 20 juillet, puisque le programme 209 augmente d'environ 100 millions d'euros tandis que le programme 110 demeure stable, voire diminue légèrement.

Il convient également de mentionner que la mise en œuvre de l'élargissement de l'assiette de la taxe sur les transactions financières aux transactions intrajournalières (*intraday*), prévue par la loi de finances initiales pour 2017 au 1^{er} janvier 2018, a été annulée dans le PLF 2018. Cette annulation, s'ajoute à celle de l'affectation directe de 270 millions d'euros à l'AFD et non au FSD, décidée par amendement lors de l'examen du PLF2017, annulation sur laquelle se propose de revenir un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture du projet de loi de finances 2018.

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018
110 – Aide économique et financière au développement	2 142 510 357	840 500 721	965 957 002	961 413 997
01 – Aide économique et financière multilatérale	1 452 280 139	430 870 721	586 619 912	594 361 154
02 – Aide économique et financière bilatérale	360 000 000	408 630 000	275 817 509	263 001 153
03 – Traitement de la dette des pays pauvres	330 250 218	0	103 519 581	104 051 690
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	1 653 466 291	1 842 613 432	1 639 004 212	1 738 288 535
02 – Coopération bilatérale	585 885 802	683 247 317	555 710 462	573 209 159
05 – Coopération multilatérale	150 414 041	145 095 739	156 127 302	150 809 000
07 – Coopération communautaire	742 451 124	849 852 395	742 451 124	849 852 395
08 – Dépenses de personnels concourant au programme "Solidarité à l'égard des pays en développement"	184 499 624	164 417 981	184 499 624	164 417 981
09 – Actions de co-développement	215 700		215 700	
Total pour la mission	3 795 976 648	2 683 114 153	2 604 961 214	2 699 702 532

B. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE

Le Président de la République s'est engagé à viser une aide publique au développement) égale à 0,55 % du RNB en 2022, devant permettre d'atteindre quelques années plus tard l'engagement de la communauté internationale de 0,7 % ⁽¹⁾. Cette trajectoire suppose de passer de 8,6 milliards d'euros d'APD (soit 0,38 % du RNB) aujourd'hui à environ 14,5 milliards d'euros en 2022 selon les hypothèses de croissance actuelles, ce qui représente une augmentation majeure et un niveau historiquement inégalé en euros courants, l'APD française n'ayant jamais dépassé un montant total d'onze milliards d'euros, même si elle était plus élevée en proportion du RNB au cours des années 1960.

Une telle trajectoire pour les cinq prochaines années suppose un effort important de concertation avec toutes les parties prenantes, notamment les ONG et

(1) Cet engagement a été formalisé par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies en 1970.

la société civile. Celle-ci se traduit par les consultations qui ont actuellement lieu avec les acteurs non-étatiques, réunis au sein du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI), qui doivent permettre d'enrichir les réflexions sur les nouvelles priorités et la trajectoire de l'aide publique au développement. C'est également dans cette perspective que sera convoqué un Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) en février 2018.

L'augmentation de l'aide publique au développement de la France doit en effet être considérée non pas seulement d'un point de vue quantitatif mais également d'un point de vue qualitatif. Augmenter l'aide multilatérale est rapide puisqu'il suffit d'accroître les contributions françaises volontaires aux organismes multilatéraux. Loin d'être inutile, une telle augmentation permet d'afficher une augmentation immédiate du budget, mais ne correspond pas nécessairement aux priorités de la politique française dans ce domaine. Si en revanche les crédits supplémentaires doivent être destinés, comme cela est souhaité, à des aides-projets bilatérales, il faut un certain temps pour trouver et définir les projets à financer.

L'aide bilatérale est en effet la partie de l'APD qui a le plus souffert des réductions de ces dix dernières années. Lorsque des économies rapides sont nécessaires, comme cela a été le cas en juillet dernier, il est en effet difficile, voire impossible, de réduire les contributions de la France aux organismes multilatéraux puisque ces dernières correspondent généralement à des engagements pluriannuels. C'est donc l'aide bilatérale qui se trouve sacrifiée, puisque c'est là qu'existe une marge de manœuvre. Pour cette même raison, le rétablissement de notre ancien niveau d'aide publique au développement doit viser en priorité l'aide bilatérale et ne peut, par voie de conséquence, être immédiat.

L'augmentation à laquelle s'est engagé le Gouvernement vise donc d'abord à revenir sur l'évolution de ces dix dernières années par un rééquilibrage au profit de l'aide bilatérale avant de procéder à un accroissement de l'ensemble du budget. Il est cependant essentiel que la montée en puissance prévue de l'aide française ne soit pas strictement budgétaire mais corresponde à une véritable expansion raisonnée de notre activité dans ce domaine, en fonction d'objectifs clairs.

Il paraît donc souhaitable que l'augmentation prévue des moyens soit précédée d'une réflexion d'ensemble de notre stratégie en matière d'aide publique au développement, non seulement sur ses objectifs et ses moyens, mais également sur son pilotage politique.

II. OBJECTIFS ET MOYENS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE

Il est difficile d'évaluer la politique française d'aide publique au développement, qu'il s'agisse des moyens qu'elle se donne ou de son mode d'organisation, sans prendre en considération à l'échelle internationale l'évolution rapide, surtout ces dernières années, de l'aide au développement elle-même, voire de la notion même de développement.

Les réformes successives de l'aide publique au développement française, qui seront rappelées plus loin dans le présent rapport, visaient en effet à adapter notre politique à une réalité mondiale qui évoluait, et évolue toujours, rapidement. Le dispositif français doit donc être en mesure à la fois de réagir rapidement aux situations d'urgence et de mettre en œuvre des stratégies de long terme, ce qui suppose un pilotage politique sans doute plus cohérent que ne l'est l'actuel.

A. L'OBJECTIF CLIMATIQUE ET LES ODD

1. Les ODD

La caractéristique la plus remarquable des Objectifs du Développement durable (ODD), qui ont succédé en 2015 aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), est l'abolition de la distinction entre pays « en développement » et « développés ». Le développement est ici envisagé comme un processus continu et jalonné d'objectifs.

Les ODD doivent en effet répondre à la fois aux préoccupations nouvelles des pays émergents et à celles des pays pauvres, mais également à celles des pays développés qui sont également confrontés à la nécessité de lutter contre la pauvreté, sans même parler de la lutte contre les dérèglements climatiques. À l'objectif classique de croissance économique là où elle est trop faible, les ODD ajoutent donc celui de « corriger » en quelque sorte les défauts du modèle classique de croissance, en la rendant mieux partagée et plus soutenable.

a. L'émergence de nouvelles thématiques

Les ODD apparaissent donc comme un effort visant à compléter les OMD par une approche plus systématique couvrant un éventail de champs plus large. On note ainsi :

- une plus grande précision des objectifs liés à la pauvreté, à la santé ou à l'éducation ;
- l'inclusion d'un objectif spécifique visant la réduction des inégalités sociales, mais aussi de genre ;

– la prise en compte des migrations et des mobilités en tant que ressource pour le développement ;

– la mise en avant de la préservation de l’environnement ;

– l’introduction de l’objectif 16 lié à la gouvernance et l’État de droit, qui reflète la prise en compte des répercussions des conflits, des crises et d’une gouvernance défaillante sur le développement ;

– un élargissement des thématiques et un approfondissement des indicateurs avec 17 ODD (contre 8 OMD), 169 cibles, et près de 230 indicateurs.

b. Des objectifs interactifs

Les ODD sont par ailleurs construits de manière à interagir entre eux afin de favoriser une approche transversale, chaque objectif se décomposant en plusieurs cibles qui elles-mêmes renvoient souvent implicitement à des objectifs distincts.

Chaque ODD s’efforce ainsi de couvrir toutes les dimensions d’une problématique. Par exemple, l’ODD 2 qui vise à « *éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable* » intègre conjointement les dimensions économique, sociale, environnementale et de gouvernance.

Il ne s’agit donc plus d’établir une liste d’objectifs séparés comme le faisaient les OMD, mais davantage d’envisager le développement comme une combinaison d’objectifs indissociables les uns des autres, ne pas atteindre l’un d’entre eux entraînant, en théorie, un échec général.

c. Des objectifs plus ambitieux

Les ODD tendent à être plus ambitieux que les OMD. Ainsi, alors que l’OMD 1 visait la réduction de la pauvreté et de la faim, l’ODD 1 vise à les éliminer. En matière de santé, l’objectif 3 vise à donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et à promouvoir le bien-être de tous à tous les âges, approche plus ambitieuse que celle des OMD qui visaient de façon ponctuelle à réduire la mortalité infantile (OMD 4), à améliorer la santé maternelle (OMD 5) et à combattre le VIH, le paludisme et d’autres maladies (OMD 6).

En matière d’environnement, l’OMD 7B visait à diminuer la perte de la biodiversité tandis que l’ODD 15 vise à y mettre fin. L’OMD 2, relatif à l’éducation primaire pour tous, est également « dépassé » par l’ODD équivalent qui vise à « *ce que tous puissent suivre une éducation de qualité dans des conditions d’équité* » ainsi qu’à promouvoir les possibilités d’apprentissage tout au long de la vie. Enfin, à la différence des OMD, les ODD appellent à prendre des mesures relatives aux changements climatiques (ODD 13).

Nombre d'objectifs retenus, ayant trait aux trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental, sont par ailleurs davantage susceptibles de se traduire par une assistance technique ou un échange d'expertise que par une aide financière pure et simple. C'est d'ailleurs aussi ce type d'assistance ou d'échange de savoir-faire qui est attendu et souhaité par les pays émergents.

d. Des objectifs universels

Enfin, le caractère et la portée universels des ODD signifient en premier lieu qu'ils concernent et s'appliquent à tous les pays du monde. Chaque État est appelé à mettre en œuvre l'agenda 2030 du développement durable, tant sur son propre territoire que dans le cadre de sa coopération avec des pays tiers.

Les ODD manifestent donc bien une volonté de convergence vers des objectifs communs plutôt que de rattrapage des pays du Nord par ceux du Sud. Il s'agit bien de mettre fin à l'asymétrie Nord/Sud.

L'universalité des ODD s'applique aussi aux acteurs impliqués, puisque leur mise en œuvre est confiée non seulement aux États, mais également aux collectivités locales, aux associations et ONG, aux entreprises, aux syndicats, ainsi qu'à l'ensemble de la société civile. Contrairement à la démarche « descendante » qui prévalait pour les OMD, c'est bien une démarche ascendante (« *bottom up* ») qui a été mise en œuvre pour définir les ODD puis lors de la COP 21.

L'ambition de l'agenda des ODD porte en elle-même certains éléments de fragilité qui doivent cependant attirer notre attention. Sans aller nécessairement jusqu'à reprendre à son compte la critique qu'en fait Serge Michailof dans son ouvrage *Africanistan*, où il décrit les ODD comme « une liste de vœux pieux mélangeant allègrement objectifs microéconomiques mesurables, louables ambitions en matière de biens publics mondiaux et rêves universalistes »⁽¹⁾, il convient de demeurer réaliste à leur égard et de ne pas perdre de vue les éventuelles faiblesses d'un tel dispositif.

Le caractère universel des ODD en fait un vaste ensemble d'objectifs qui se retrouvent nécessairement mis sur un même plan. Si tous les objectifs sont prioritaires, plus aucun ne l'est. Ainsi, attribuer le même niveau de priorité à des objectifs relevant quasiment de l'urgence humanitaire tels que l'objectif 2 « *Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable* » et des objectifs environnementaux et sociaux peut sembler discutable.

En tout état de cause, le caractère non contraignant de l'agenda s'en trouve accentué et peut aboutir à fragiliser sa mise en œuvre. Le risque que les États ne prennent pas ces engagements suffisamment au sérieux existe, tout comme celui qu'ils appliquent l'agenda non plus comme un ensemble indivisible et cohérent

(1) Serge Michailof, *Africanistan*, Fayard

mais en sélectionnant des ODD et cibles à la carte, leur permettant d'afficher des résultats satisfaisants.

2. L'insertion du climat dans les politiques d'aide au développement

a. Le rapprochement entre développement et préoccupations environnementales

L'introduction progressive de problématiques environnementales dans celle du développement n'est pas toujours allée de soi. La réflexion sur l'environnement a longtemps été associée à une certaine réticence vis-à-vis de la croissance économique, illustrée en 1972 par le rapport « *The Limits to Growth* » du Club de Rome, et le développement ne semblait guère compatible avec une conception souvent décrite comme malthusienne de la préservation de l'environnement.

Plus spécifiquement, la problématique de la lutte contre le changement climatique s'est heurtée jusqu'à une période récente à la réticence de grands États en croissance rapide comme l'Inde, Chine, et les « grands émergents » dont les positions ont contribué à l'échec de la COP 15 de Copenhague en 2009. Ces États, émetteurs importants de gaz à effet de serre (GES), faisaient valoir que la consommation d'hydrocarbures correspondait à une phase du développement économique dont les pays riches avaient déjà profité et dont ils entendaient eux-mêmes tirer les bénéfices avant de songer à réduire leurs émissions.

Il a donc fallu plusieurs années de négociations et de réflexions collectives pour aboutir à la fois aux ODD et à l'accord de Paris de décembre 2015, signé lors de la COP 21, qui marque à la fois renouvellement de la volonté des États signataires de lutter résolument contre les dérèglements climatiques et l'insertion de cette dernière problématique dans celle plus vaste du développement.

b. Le consensus autour de l'accord de Paris

Comme pour l'agenda des ODD, c'est un consensus général qui a conduit à la signature de l'Accord de Paris : la volonté commune de pays développés et émergents d'avancer résolument vers un modèle plus soutenable.

L'accord prévoit de contenir le réchauffement climatique « *bien en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels* » et si possible de viser à « *poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5° C* », un objectif plus ambitieux que ce qui figurait dans le projet d'accord initial et ajouté sous la pression de l'Alliance of Small Island States (AOSIS, Alliance des petits États insulaires), qui regroupe les 44 pays les plus exposés aux effets du changement climatique.

L'objectif de neutralité carbone est affirmé à l'article 4 qui vise à diminuer les émissions de gaz à effet de serre afin qu'elles puissent être compensées au

cours de la deuxième moitié du XXI^e siècle par les puits de carbone (forêts, océans, techniques de capture et stockage du carbone).

Rappelant le principe des « responsabilités communes mais différenciées » de 1992, l'accord souhaite que « les pays développés continuent de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus », les pays en développement devant « continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation (...) eu égard aux contextes nationaux différents ».

Une différenciation est donc opérée malgré tout entre les pays les plus industrialisés et ceux en développement, dont il est reconnu que les intérêts peuvent différer dans un premier temps.

Le plancher de l'aide climatique aux pays en développement a ainsi été fixé à 100 milliards de dollars (91 milliards d'euros) par année et sera revu au plus tard en 2025.

Les objectifs annoncés au niveau national seront révisés d'ici à 2020, puis tous les cinq ans et les objectifs de réduction des émissions ne pourront être que renforcés. Un bilan global de l'accord sera effectué en 2023, puis tous les cinq ans. Ce cycle de révision est toutefois susceptible de modifications décidées dans le cadre de COP ultérieures.

L'accord ne prévoit pas d'amendes ni de mesures de rétorsion, la principale obligation instaurée par l'accord étant celle de la transparence. Chaque pays doit en effet soumettre régulièrement ses objectifs de réduction d'émission de GES à des grilles de renseignements et d'analyses communément partagées et compréhensibles par tous.

L'accord n'est donc que partiellement contraignant d'un point de vue juridique pour les États. C'est sa traduction dans la législation domestique de chaque État qui détermine le niveau de contrainte effectivement applicable.

La tarification carbone n'est que très brièvement mentionnée dans un paragraphe qui reconnaît le rôle important des incitations à la réduction des émissions, dont la tarification du carbone. L'abandon de l'extraction des énergies fossiles n'a toutefois pas été évoqué, notamment du fait de l'opposition de l'Arabie Saoudite.

Certaines limites de l'accord de Paris ont néanmoins été relevées du point de vue de l'aide publique au développement. Ainsi, les 100 milliards de dollars annuels que les pays du Nord sont invités à verser à ceux du Sud d'ici à 2020 afin de faire face aux impacts du dérèglement climatique sont décrits comme un « *plancher* », mais les grands pays émergents ne sont invités à y contribuer que sur la base du volontariat. Par ailleurs, l'accord ne met pas en place d'objectif chiffré sur l'aide à l'adaptation aux changements climatiques.

3. Le climat dans l'aide publique au développement française

La France a cependant inclus la lutte contre les dérèglements climatiques dans ses objectifs de politique étrangère, et plus spécifiquement dans sa politique d'aide publique au développement, indépendamment des obligations contractées du fait de l'accord de Paris. Parmi les objectifs et priorités inscrits dans la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, figure ainsi la préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux, avec en particulier la limitation à 2 °C de l'augmentation des températures mondiales, objectif que l'accord de Paris a par la suite fixé à 1,5°C.

Le CICID du 30 novembre 2016 a en outre précisé les orientations stratégiques en matière de lutte contre le changement climatique, à travers la mise en œuvre des objectifs du développement durable adoptés en septembre 2015 par les Nations Unies, la fixation d'une trajectoire ascendante des financements publics, notamment par l'augmentation de la capacité d'intervention de l'AFD, et par le renforcement de la cohérence géographique de l'aide française, avec un ciblage particulier sur l'Afrique, les pays les moins avancés et les plus vulnérables au changement climatique.

Le président de la République a annoncé en septembre 2015 devant l'Assemblée générale des Nations unies que les financements français pour le climat en faveur des pays en développement passeraient de 3 milliards d'euros en 2015 à 5 milliards d'euros en 2020, incluant un doublement des financements en faveur de l'adaptation au dérèglement climatique pour atteindre au moins un milliard d'euros par an en 2020, une augmentation qui aura lieu dans le cadre d'un accroissement plus général des financements français en faveur du développement, et non au détriment d'autres secteurs, tels que la santé ou l'éducation.

L'engagement financier français est mis en œuvre principalement à travers le canal bilatéral de l'Agence Française de Développement (AFD), ainsi que par des fonds et initiatives multilatéraux. La plus grande partie des financements climat publics français consiste cependant en financements bilatéraux transitant par le groupe AFD (AFD et Proparco), dont 50 % des engagements sont tenus de comporter des co-bénéfices climat. Ainsi, en 2016, le groupe AFD a ainsi engagé en 2016 près de 3,6 milliards d'euros pour le climat.

a. Stratégie de l'AFD dans la lutte contre le changement climatique

En matière climatique, les interventions de l'AFD s'inscrivent dans la stratégie climat-développement 2012-2016 adoptée par son Conseil d'administration en décembre 2011⁽¹⁾. Le positionnement de l'AFD développé dans cette stratégie s'appuie sur deux finalités, déclinées en plusieurs objectifs :

(1) Cette stratégie a été également adoptée par le Conseil d'administration de Proparco en mars 2012.

– Maximiser les co-bénéfices climat des projets de développement :

- accompagner les pays émergents dans un développement sobre en carbone ;
- réduire la dépendance des pays en développement à la volatilité des cours des énergies fossiles, les accompagner dans la réduction de leur vulnérabilité aux effets du changement climatique, valoriser leur potentiel de séquestration carbone et d'énergies renouvelables, accompagner un développement durable des villes ;
- soutenir la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les collectivités d'Outre-mer.

– Faire de l'AFD l'opérateur-pivot de la France sur le climat et une institution financière reconnue sur le plan international pour son expertise climat, capable de mobiliser des fonds internationaux sur cette thématique :

- élaborer des outils et méthodologies robustes de mesure de l'impact climat des projets financés par l'AFD ;
- mettre en place des instruments financiers innovants en phase avec la négociation climat ;
- mobiliser les ressources financières additionnelles du Fonds vert, des financements européens et des financements français.

Sur la période 2012-2016, 14,2 milliards d'euros ont ainsi été octroyés par le groupe AFD dans les pays en développement pour des activités ayant un co-bénéfice positif sur l'enjeu du changement climatique. En 2016, le groupe AFD a engagé 3,6 milliards d'euros de financements « climat », correspondant à une participation au financement de 83 projets de développement ayant des co-bénéfices en matière de lutte contre le dérèglement climatique et ses effets.

b. Autres instruments de coopération bilatérale (Fonds français pour l'Environnement mondial, Prêts du Trésor, dons du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé)

Le Fonds français pour l'Environnement mondial (FFEM) apporte entre 8 et 10 millions d'euros par an de subventions à des projets climat dans les pays en développement. Les instruments d'aide-projet des dons FASEP (Fonds d'étude et d'aide au secteur privé, financés sur le programme 110) et des Prêts du Trésor (programme budgétaire 851) consacrent une partie de leurs financements à des projets comptabilisés aujourd'hui, selon une méthode encore perfectible, comme liés au climat (transports publics, énergies renouvelables). En 2015 aucun prêt du Trésor comportant des co-bénéfices climat n'a été engagé, mais des dons FASEP ont été octroyés à hauteur de 2,27 millions d'euros. Ces montants restent très volatils d'une année sur l'autre et ne témoignent pas d'une volonté de recul de la

prise en compte du climat dans ces instruments, qui restent structurellement limités dans leurs possibilités d'actions.

c. Le volet multilatéral

L'aide multilatérale sur le climat s'oriente principalement depuis 2015, vers notre contribution au Fonds vert pour le climat, à hauteur d'un milliard de dollars pour la période 2015-2018.

La création de ce Fonds a été décidée au sommet climat de Copenhague en 2009 puis confirmée par la Convention climat de Cancun en 2010. Il constitue, aux côtés du Fonds pour l'Environnement Mondial, le mécanisme financier de la Convention climat et est un acteur essentiel de l'architecture du financement de la lutte contre le changement climatique.

La France a pris toute sa part à la capitalisation initiale du Fonds vert, avec une contribution d'un milliard de dollars (soit 774 millions d'euros) annoncée en septembre 2014 par le Président de la République. Cette contribution prend la forme d'un don pur de 432 millions d'euros et d'un prêt à taux zéro de 285 millions d'euros porté par l'AFD et bonifié et garanti par l'État, accompagné de 57 millions d'euros en dons de « coussin » pour le prêt.

Par ailleurs, la France a été l'un des États à l'origine de la création du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui est l'un des principaux instruments multilatéraux en matière de préservation de l'environnement global. Ce fonds agit dans six domaines principaux : la protection de la biodiversité, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la lutte contre la dégradation des sols, la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone, la lutte contre les polluants organiques persistants et la protection des eaux internationales. Le FEM est le mécanisme financier pour cinq conventions :

- La convention sur la diversité biologique (CDB) ;
- La convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ;
- La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) ;
- La convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) ;
- La convention de Minamata sur le Mercure.

Les négociations sur la septième reconstitution du FEM (2018-2022) sont en cours et s'achèveront au printemps 2018.

La France s'est également engagée en 2008 aux côtés de ses partenaires du G8 et des pays volontaires dans une initiative devant permettre de déployer et

diffuser des technologies propres. Elle a ainsi apporté en 2010 une contribution de 500 millions de dollars au Fonds pour les technologies propres (CTF), géré par la Banque mondiale, dont 200 millions de dollars de co-financements de l'AFD. Par la suite, la France n'a plus contribué à ce fonds, dont la vocation était transitoire, attendant la montée en charge du Fonds vert.

La France a enfin contribué au Fonds d'adaptation à hauteur de 5 millions d'euros en 2015 et au Fonds pour les pays les moins avancés (LDCF) à hauteur de 25 millions d'euros sur 2016-2017. Il convient enfin de noter que certains financements additionnels multilatéraux transitent par le canal du Fonds européen de développement (FED).

L'effort français en matière de lutte contre les dérèglements climatique est donc réel, mais il convient de veiller à ce qu'il soit maintenu et ne serve pas de variable d'ajustement budgétaire à l'avenir. Votre rapporteur estime particulièrement important que l'on se penche sur le contenu exact des « cobénéfices climat », notion qui permet de comptabiliser comme aide à la lutte contre les dérèglements climatiques des projets dont l'objet de départ n'est pas nécessairement celui-là. Le fait que les cent milliards de dollars de financements climat que la communauté internationale s'est engagée à réunir chaque année à partir de 2020 ne soient pas réunis au sein d'un fonds unique et identifiable comme le Fonds vert, mais en partie constitués de dépenses diverses qui seront comptabilisées comme « dépenses climat » n'est pas en soi problématique, mais suppose une attention permanente de notre part, en particulier en ce qui concerne la contribution française dont le montant doit atteindre dix milliards de dollars.

B. METTRE EN VALEUR L'AIDE DE TERRITOIRE À TERRITOIRE

L'expansion du champ thématique de l'aide publique au développement qui se manifeste à travers l'adoption des ODD implique des actions plus diverses et plus ciblées que ne l'ont été les politiques de coopération traditionnelles. Ces dernières, impliquant la plupart du temps des actions d'État à État, conservent toute leur pertinence, mais les nouvelles thématiques de l'aide impliquent souvent des actions à l'échelon local que les États sont moins à même de mener que les collectivités territoriales.

L'importance de la gouvernance territoriale est en outre renforcée par la faiblesse croissante de beaucoup d'États centraux. Beaucoup d'États parmi les moins développés parviennent difficilement à se manifester en dehors de leur capitale. Les collectivités territoriales deviennent alors les seules structures capables d'administrer et de protéger la population, mais avec des moyens extrêmement réduits.

Mais la coopération décentralisée permet également d'envisager l'aide au développement sous un angle géographique plutôt que sectoriel, puisqu'elle permet de concentrer des moyens et surtout du savoir-faire sur un territoire particulier, chaque échelon étant le mieux à même d'intervenir au niveau qu'il

connaît le mieux. Un projet de coopération visant à l'aménagement urbain d'une grande ville africaine peut ainsi, par exemple, faire appel aux compétences d'une commune française de taille comparable et bénéficier d'une gamme complète de compétences tout en assurant plus facilement la coordination entre des projets relevant de secteurs différents.

1. Une activité en diminution

Le recours à l'expertise des collectivités territoriales en matière d'aide au développement, bien qu'ancien, pèse peu et a longtemps été contraire aux habitudes des Nations Unies et des États.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer le montant total de la coopération décentralisée française, L'aide publique au développement des collectivités territoriales, comptabilisée dans l'Atlas de la coopération décentralisée ⁽¹⁾ tenu à jour par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), s'élevait à 57,2 millions d'euros en 2015, contre un maximum de 88 millions d'euros en 2008.

Ces chiffres sont en partie sous-estimés car les collectivités territoriales ne fournissent pas toujours les données devant nourrir ces statistiques. Toutefois, l'effritement observé a lieu malgré les campagnes de relances de la délégation et l'augmentation supposée du taux de réponse des collectivités territoriales.

Les raisons qui président à cette diminution peuvent tenir aux orientations politiques des municipalités comme elles peuvent avoir des causes d'ordre financier. Un problème de fond qui demeure est cependant la difficulté, voire l'impossibilité, de piloter une activité par nature décentralisée à laquelle s'applique le principe de libre administration des collectivités territoriales et la clause de compétence générale, maintenue en matière internationale par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). Quels que soient les efforts faits ou envisagés pour améliorer la cohérence du pilotage politique de l'aide, la coopération décentralisée peut difficilement se conformer à un ordre de bataille précis. L'État ne peut pas empêcher que les projets de coopération décentralisée tendent à laisser à l'écart certaines zones tout en étant parfois redondants dans d'autres.

Il est cependant possible d'améliorer la coordination de ces actions, ce à quoi s'emploient notamment l'État, l'Agence française de Développement ainsi que d'autres organismes tels que Cités-Unies France.

(1) L'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures est une base de données consultable à l'adresse suivante :

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

2. La coordination du Ministère des Affaires étrangères

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères agit en étroite collaboration avec les associations représentatives des collectivités territoriales, qui siègent à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), instituée par l'article L. 1115-6 du code général des collectivités territoriales.

La concertation s'étend au-delà des réunions plénières de la CNCD (deux par an) et des groupes de travail et « chantiers » pilotés par la DAECT qui en assure le secrétariat général. Ainsi les ateliers de travail (en 2015 : inclusion sociale, jeunesse et mobilité, Francophonie économique, « 1 % déchets » ; en 2016, tourisme et action extérieure des collectivités, numérique et coopération décentralisée) permettent la production de recommandations ou de guides pratiques tandis que le Comité économique a pour mission la mise en réseau. Cela dynamise le potentiel économique des coopérations menées par les collectivités locales et renforce l'attractivité des territoires français.

Outre les ministères concernés par l'action extérieure, les interlocuteurs représentés à la CNCD sont en premier lieu les grandes associations de collectivités ou d'élus : Association des maires de France (AMF), Assemblée des départements de France (ADF), Régions de France, Association France urbaine, Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), Association Internationale des Régions Francophones (AIRF), ainsi que les deux associations spécialisées à l'international que sont Cités Unies France (CUF) et l'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE). Mais les relations sont également actives avec les villes moyennes, les petites villes, les intercommunalités, etc., ainsi qu'avec des réseaux thématiques ou spécialisés (environ 120).

Une collaboration renforcée dans ce domaine s'est engagée suite aux recommandations du Rapport Laignel (2013), dans le cadre d'une « nouvelle contractualisation ». Les relations de travail avec les deux associations « transversales » (tous niveaux de collectivités) et spécialisées dans l'action internationale que sont l'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE, pour les pays européens) et Cités Unies France (CUF pour les pays extra-européens) sont logiquement les plus denses. Les Assises des coopérations décentralisées que ces associations animent, constituent des temps forts de bilan et de mise en perspective créative qui viennent dynamiser les flux permanents de coopération. Le Livre Blanc « Diplomatie et Territoires » adopté à l'unanimité par la CNCD du 23 novembre 2016 préconise le renforcement des liens entre le MEAE et les associations de collectivités. En 2017, le MEAE a signé des conventions de coopération assorties de plans d'action conjoints pour le développement de l'internationalisation des territoires avec l'ensemble des associations d'élus représentées à la CNCD.

La séance plénière de la CNCD, tenue le 4 juillet 2016 sous la présidence du Ministre, a engagé un processus d'élargissement de cette instance. L'objectif

est de tenir compte de la reconnaissance et de la montée en puissance des métropoles, pour mieux intégrer les enjeux de Francophonie et pour faire une place appropriée aux opérateurs de l'État, dont les missions au regard de l'action extérieure des collectivités territoriales se sont précisées. Un décret en Conseil d'État (décret n° 2017-939 du 10 mai 2017 modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales) en a fixé les principes

3. Cités Unies France

En ce qui concerne Cités Unies France, ce partenaire, affilié à Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) ⁽¹⁾, outre les services et formations qu'il dispense à ses adhérents en tant que tels, anime 33 groupes pays qui rassemblent, chacun sous la présidence d'un élu et sur la base du volontariat, les collectivités impliquées dans un pays donné, même si elles ne sont pas adhérentes, en lien avec le MEAE et souvent avec l'ambassade du pays concerné. Cités Unies France peut aussi se voir confier l'organisation de rencontres/assises bilatérales de la coopération décentralisée, de même que la mise en place de guides pratiques et documents d'information. L'association organise chaque année un forum ou des rencontres de l'action internationale des collectivités (Rencontres de l'internationalisation des collectivités territoriales les 9 et 10 octobre 2017 à Paris). Au titre de ses missions de service public, Cités Unies France est signataire avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères d'une convention triennale d'objectifs. Ce partenariat fait l'objet d'une évaluation périodique.

4. L'Agence française de développement (AFD)

L'Agence française de développement (AFD) développe des partenariats avec les collectivités territoriales françaises depuis les années 1990, dans la perspective de promotion des dynamiques territoriales de développement. Pour cela, elle s'appuie sur le rôle souvent important joué par nos collectivités territoriales dans le cadre des schémas de gouvernance et du conseil à la maîtrise d'ouvrage. Depuis une dizaine d'années, ces partenariats se traduisent par des opérations conjointes, comme des cofinancements de projets, des financements parallèles ou de l'échange d'informations techniques.

La période récente est marquée par une intensification des relations avec les collectivités territoriales françaises et leurs réseaux/associations. Cette coopération avec les collectivités françaises concerne aujourd'hui l'ensemble des géographies et de nombreux secteurs d'intervention de l'AFD.

De nouveaux partenariats naissent, grâce à des outils spécifiques et mieux adaptés : ainsi le FEXTE (Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences dans les pays à revenu intermédiaire) créé en 2013, et la FICOL (Facilité de financement des collectivités territoriales françaises), programme créé par l'AFD

(1) CGLU est un réseau basé à Barcelone qui se fixe pour objectif de défendre les intérêts des gouvernements locaux et régionaux sur la scène mondiale.

en 2014 et destiné à financer les initiatives portées par des collectivités françaises au bénéfice des collectivités du Sud. Au conseil et à l'accompagnement de renforcement des capacités des collectivités locales à l'étranger auxquels contribue la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) par ses appels à projets déposés par les collectivités territoriales françaises, peuvent succéder, par la suite, les aides à l'investissement du FICOL de l'AFD. Les deux services siègent chacun au comité décisionnel de l'autre. Depuis son lancement jusqu'en 2016, la FICOL a soutenu 13 projets pour un montant total de cofinancement de 6,8 millions d'euros (depuis 2016, les collectivités ultramarines ont déposé un nombre élevé de projets). Ce programme connaît une diffusion de plus en plus large auprès des collectivités, d'autant que le seuil d'accessibilité a été abaissé à 200.000€ d'aide.

Aux deux comités d'avril et juillet 2017, 17 projets ont été présélectionnés, pour 6,7 millions d'euros de demande de co-financement par l'AFD. Ces projets donneront lieu à instruction plus poussée avant sélection finale.

Ces outils devraient permettre de mieux mobiliser et valoriser les savoir-faire français, dans un souci de complémentarité avec les instruments de la coopération décentralisée mis en place au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) par la DAECT ou la Commission européenne, qui ciblent principalement des actions d'appui institutionnel.

Il convient enfin de mentionner que l'AFD est l'un des seuls bailleurs, voire le seul, à accepter de prêter aux collectivités territoriales des pays en développement, sans qu'une garantie de l'État destinataire ne soit nécessaire, lorsque la situation des collectivités est suffisamment saine. Or, c'est souvent le cas en Afrique, continent où les États sont souvent fortement endettés mais où les collectivités territoriales le sont beaucoup moins.

C. LES OBJECTIFS DE PAIX ET DE SÉCURITÉ

À l'autre extrémité du spectre, la France continue de poursuivre des objectifs liés à ses priorités traditionnelles sectorielles et géographiques, au premier rang desquelles figure la stabilisation des États francophones d'Afrique de l'Ouest et du Sahel. Les politiques suivies dans ce domaine, bien qu'elles répondent à des préoccupations figurant dans les ODD, qui visent à couvrir l'ensemble des thématiques de l'aide au développement, répondent à des problématiques plus traditionnelles de stabilisation politique et de lutte contre la pauvreté, même si les outils mis en œuvre ont évolué.

L'aide publique au développement retrouve ici son rôle traditionnel d'outil de politique étrangère visant des finalités politiques autant qu'économiques et sociales. La stabilisation de l'Afrique occidentale et centrale a été une préoccupation constante de la France depuis la décolonisation, et celle de la

Méditerranée orientale, avec la guerre civile syrienne et l'afflux massif de réfugiés qui en a été l'une des conséquences, s'y est ajoutée.

L'aide publique au développement joue sur ces sujets un rôle de consolidation des éventuels acquis politiques, que ces derniers reposent sur des interventions militaires comme celle qui a eu lieu au Mali depuis 2012 ou sur des négociations complexes comme au Moyen Orient. Le développement est l'élément qui permet d'éviter que les mêmes causes ne produisent à nouveau les mêmes effets. Une stratégie cohérente dans la région doit par conséquent reposer sur les « trois D » (défense, diplomatie, développement), ce qui suppose d'une part une coordination efficace et profonde entre les organismes mettant en œuvre chacun de ces trois piliers de notre politique, d'autre part que chacun d'entre eux dispose des moyens et de la cohérence nécessaire pour que ses effets sur le terrain soient perceptibles.

Votre rapporteur n'est chargé de se pencher que sur le troisième de ces piliers, le développement, et ne peut que constater son inadéquation à la mission qui lui est confiée.

1. Des dons bilatéraux insuffisants

En premier lieu, même s'il convient de demeurer nuancé dans le débat opposant d'une part le prêt au don, et d'autre part le multilatéral au bilatéral, un constat simple s'impose : au fil des années, l'aide française a favorisé de façon croissante le prêt et le multilatéral. L'utilité de ces outils n'est certainement pas nulle et il ne s'agit pas ici de préconiser leur abandon, mais il importe au moins de se demander si cette évolution repose sur une analyse des moyens et des besoins ou si elle résulte d'un phénomène d'inertie.

Or, les auditions conduites par votre rapporteur conduisent à la conclusion que cette évolution est principalement une conséquence des économies budgétaires faites année après année, qui ont à chaque fois obligé les administrations à réduire les dépenses là où elles le pouvaient. Les engagements multilatéraux étant généralement pluriannuels, les seules lignes budgétaires sur lesquelles une marge de manœuvre existait étaient donc la plupart du temps celles consacrées à l'aide bilatérale.

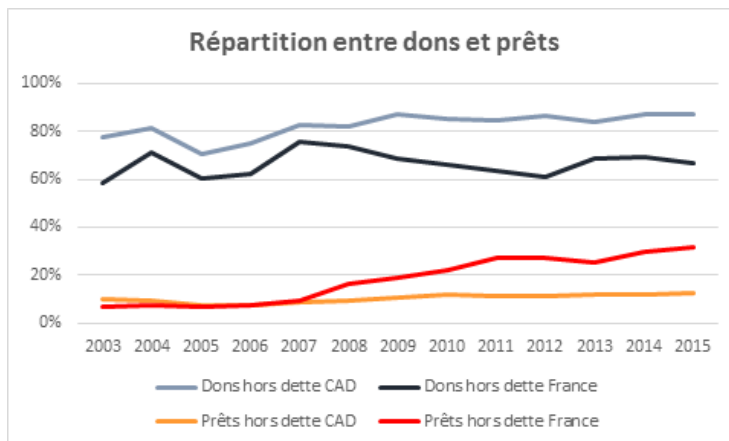
Il en va d'ailleurs ainsi cette année, puisque le décret n° 2017-000 du 20 juillet 2017 qui a annulé 136,2 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 a principalement touché les dons-projets de l'AFD. Cette dernière, voyant ses autorisations d'engagement baisser, a dû renoncer à certains projets prévus jusqu'à la fin de l'année 2017.

Le tableau suivant montre l'augmentation rapide de la proportion d'aide multilatérale dans l'aide publique au développement française, notamment à partir de 2007.

Répartition de l'APD nette de la France								
Versements (millions d'euros)								
Année	APD totale	APD bilatérale		APD multilatérale				
		Total	%	Total	%	dont aide européenne		
						CE	FED	Total
1990	5 643	4 421	78%	1 222	22%	308	294	602
1991	5 975	4 669	78%	1 306	22%	369	356	725
1992	6 389	4 869	76%	1 520	24%	307	392	699
1993	6 757	5 253	78%	1 504	22%	335	378	713
1994	7 138	5 574	78%	1 564	22%	341	432	772
1995	6 459	4 918	76%	1 541	24%	353	401	753
1996	5 870	4 533	77%	1 337	23%	436	228	665
1997	5 565	4 215	76%	1 350	24%	486	291	778
1998	5 134	3 741	73%	1 392	27%	381	318	699
1999	5 293	3 874	73%	1 419	27%	482	268	750
2000	4 454	3 069	69%	1 385	31%	586	272	859
2001	4 688	2 898	62%	1 789	38%	722	442	1 165
2002	5 821	3 836	66%	1 985	34%	769	595	1 365
2003	6 420	4 615	72%	1 806	28%	714	446	1 161
2004	6 820	4 481	66%	2 339	34%	842	658	1 500
2005	8 067	5 825	72%	2 243	28%	830	628	1 457
2006	8 445	6 309	75%	2 136	25%	881	663	1 544
2007	7 220	4 572	63%	2 648	37%	877	698	1 575
2008	7 461	4 562	61%	2 899	39%	962	767	1 729
2009	9 071	5 173	57%	3 898	43%	1 248	839	2 088
2010	9 751	6 082	62%	3 669	38%	1 100	909	2 009
2011	9 348	6 109	65%	3 238	35%	1 056	686	1 742
2012	9 358	6 169	66%	3 189	34%	1 052	576	1 631
2013	8 542	5 123	60%	3 419	40%	1 072	638	1 711
2014	8 005	4 909	61%	3 095	39%	1 130	640	1 771
2015	8 149	4 649	57%	3 499	43%	1 153	598	1 751
2016*	8616	5015	58%	3600	42%	1519	703	2222

Source : OCDE (CAD1) et DG Trésor

* De 1990 à 2015, les données sont validées par les services du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, tandis que 2016 correspond aux données définitives consolidées par la DG Trésor en cours de validation par les services du CAD. NB : la somme des sous-totaux peut différer légèrement des totaux, compte tenu des arrondis.



Source : OCDE, CAD 1 et CAD 2a

Le budget 2018 semble toutefois marquer un tournant dans la bonne direction, puisque les autorisations d'engagement de la ligne « dons projets (AFD, FSP et ONG) », qui figure dans l'action n° 2 du programme 209, passent de 367,3 à 433,8 millions d'euros. Les autorisations d'engagement sont ce qui permet à l'AFD d'initier dès cette année des projets que les crédits de paiement ultérieurs permettront de solder. Leur augmentation actuelle est donc nécessaire si la trajectoire fixée par le président de la République est effectivement mise en œuvre dans les années à venir.

Un élément appelant toutefois une correction prochaine de la part du gouvernement est la part des dons-projets allouée au guichet « droit d'initiative des ONG », qui permet de financer des projets dont les ONG sont les initiatrices. Outre le fait que la part de l'aide transitant par les ONG est particulièrement faible en France, laisser les ONG, françaises comme des pays destinataires, définir une partie des actions à mener permet de mieux appliquer le principe d'appropriation de l'aide. Le guichet « droit d'initiative » a subi une baisse d'environ 16 millions d'euros, soit 20% de son enveloppe, en raison de la diminution des crédits du mois de juillet. L'AFD devrait cependant s'efforcer de compenser cette baisse en utilisant une partie des recettes de la taxe sur les transactions financières qui lui seront directement allouées.

L'AFD devrait en effet pouvoir bénéficier des 270 millions d'euros de recettes de la taxe sur les transactions financières dont l'affectation à l'agence serait maintenue grâce à un amendement voté par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la partie « recettes » du projet de loi de finances 2018.

2. Une aide à mieux diriger

Encore faut-il pouvoir extraire de ces données ce qui constitue l'outil réellement utile à notre stratégie de stabilisation en Afrique de l'Ouest, c'est-à-dire

le don bilatéral. Pour être utile, l'aide à des États comme le Mali ou le Niger doit en effet répondre à certaines conditions.

Elle doit d'abord être concentrée sur les objectifs stratégiquement prioritaires à court et à long terme.

À long terme, il s'agit de répondre au défi démographique présenté par la région, en renforçant principalement l'éducation primaire et le secteur agricole. Le renforcement de l'éducation primaire doit permettre aux enfants du Sahel non seulement d'acquérir les connaissances de base auxquelles tous les enfants devraient avoir droit, mais également de limiter les phénomènes de radicalisation qui menacent la région. L'aide au secteur agricole doit quant à elle prolonger cet objectif en renforçant un secteur économique dont l'importance est cruciale en termes d'emploi. À court terme, il s'agit de renforcer les administrations et les États du Sahel avec pour objectif direct leur stabilité politique.

Or, l'aide au développement française se heurte dans ces différents domaines à plusieurs obstacles dont certains pourraient être surmontés par de meilleurs choix stratégiques.

En premier lieu, comme l'ont fait remarquer MM. Serge Michailof et Olivier Lafourcade, entendus par votre rapporteur dans le cadre de la préparation du présent rapport, de larges sommes sont versées sous forme de dons à des organismes ou des fonds multilatéraux et sont ensuite consacrées à certaines de nos priorités, mais d'une façon qui est loin d'être optimale. Ainsi, la contribution française à l'Association internationale de Développement, c'est-à-dire à la Banque mondiale, a significativement augmenté à l'occasion de la négociation pour l'« IDA 18 » conduite en 2016 qui couvre la période 2018-2020. Les autorisations d'engagement en dons de la part de la France portent sur plus d'un milliard d'euros (1039 millions) auquel s'ajoute un prêt à taux zéro de 800 millions d'euros, avec un concours en dons à l'AID qui dépassera 345 millions d'euros. Or les conditionnalités attachées à notre concours sont restées très inférieures à ce que la France aurait pu obtenir, à la surprise d'ailleurs des négociateurs de la Banque mondiale qui étaient disposés à faire de nombreuses concessions, et se limitent à ce qu'une proportion de nos ressources soient consacrées à l'Afrique subsaharienne ou à aux PMA.

Or, l'expertise en matière de développement agricole se trouve être actuellement largement concentrée en France, et notamment au sein du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), auquel on fait rarement appel pour des raisons liées au coût des prestations de cet organisme, lui-même insuffisamment soutenu. La Banque mondiale, de son côté, a négligé progressivement le développement agricole au cours des décennies récentes. Il aurait donc été concevable soit d'exiger de la Banque mondiale qu'une partie substantielle de la contribution française soit directement consacrée à ce secteur sous supervision française, soit, plus

simplement, de rediriger une partie de ces sommes vers des dons bilatéraux dans ce domaine.

Deuxième exemple, la contribution française au FED augmente substantiellement cette année puisqu'elle atteint un peu moins de 850 millions d'euros, contre 742 millions d'euros il y a un an, le tout s'inscrivant dans le cadre de la reconstitution du 11^e FED pour la période 2014-2020. Il s'agit du reste de la seule ligne budgétaire augmentant de façon notable au sein de la mission « Aide publique au développement » dans le PLF2018. Or, les procédures de gestion de ces fonds sont longues et complexes, ce qui conduit le FED à confier la gestion d'une partie d'entre eux à des opérateurs agréés, dont l'AFD, qui « récupère » ainsi en quelque sorte une partie des sommes versées par la France, mais avec des délais et sous des contraintes supplémentaires. On doit donc se demander s'il ne serait pas plus simple d'affecter directement ces sommes à l'AFD afin, par exemple, d'alimenter la Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises, mise en œuvre depuis un an par cette dernière.

Cette facilité, pensée et mise en place précisément pour atteindre nos objectifs de stabilisation, est aujourd'hui insuffisamment financée, puisqu'elle ne permet de réunir qu'environ 40 millions d'euros par an pour le Sahel, montant qui ne permet pas d'exercer un effet de levier significatif.

Tout se passe donc comme si la France avait décidé d'appliquer à ses objectifs de stabilisation la même méthode que celle appliquée avec plus de succès aux ODD et au climat. Les budgets sont ainsi pour l'essentiel confiés à des organismes multilatéraux au sein desquels la France espère exercer un effet de levier important et, ultimement, à plus ou moins long terme, exercer une influence lui permettant de susciter un effort commun des grands bailleurs au service de nos objectifs.

3. Des stratégies à différencier

Une telle stratégie n'est pas absurde en théorie, mais pose en pratique certains problèmes.

En premier lieu, l'aide multilatérale est un outil de long terme, adapté au traitement de problèmes globaux impliquant des politiques patientes et mobilisant d'énormes moyens. Il en va ainsi des questions environnementales, pour lesquelles l'action à l'échelle d'un seul État est souvent inadéquate, ou des problèmes posés par l'expansion démographique dans les grandes villes du Sud, sujet sur lequel la diffusion de l'expertise entre pays du Sud au travers de canaux multilatéraux joue un rôle important.

S'agissant des problèmes connus, comparativement simples et politiquement urgents auxquels sont confrontés les États du Sahel, le simple fait de devoir emprunter les canaux de financement complexes des organismes multilatéraux constitue une perte de temps souvent inacceptable.

En deuxième lieu, le cadre multilatéral, de par sa nature même, se prête assez mal au traitement de problèmes plus politiques qu'économiques, sociaux ou environnementaux, ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où les objectifs politiques des États contributeurs sont plus susceptibles de diverger que ne le sont leurs objectifs généraux en matière de développement. Il est certes possible de donner à la « gouvernance » une place au sein d'une liste d'objectifs généraux tels que les ODD, mais le renforcement des moyens régaliens d'un État particulier, qu'il s'agisse de l'Afghanistan ou du Mali, revêt un aspect politique que les grandes organisations internationales ne sont tout simplement pas conçues pour assumer, alors que c'est souvent dans ce domaine que les mesures les plus urgentes doivent être prises.

Cela ne signifie pas que la France doive agir seule auprès des pays les moins avancés, mais il est nécessaire qu'elle dispose au moins d'une capacité d'action unilatérale minimale, qui lui fait aujourd'hui défaut. Votre rapporteur estime par conséquent qu'un renforcement de la Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises s'impose d'urgence. Les sommes à mobiliser pour mettre cet outil à la hauteur de ses objectifs sont relativement réduites à l'échelle de notre budget global d'aide publique au développement. Sa dotation actuelle est néanmoins insuffisante pour qu'il puisse jouer un véritable rôle.

En troisième lieu, il n'est pas du tout certain que le « choix » en faveur du multilatéral en soit véritablement un. Les réflexions menées par l'administration sur la stratégie multilatérale française ⁽¹⁾ présentent un argumentaire sérieux sur l'utilité de l'aide multilatérale et sur la manière dont la France pourrait en tirer parti, mais il demeure que l'orientation prise par l'aide au développement française au fil des années en faveur du multilatéral semble s'expliquer principalement par les restrictions budgétaires successives, dont l'aide bilatérale a fait les frais parce que des économies étaient possibles de son côté, tandis que les engagements multilatéraux, pluriannuels, n'étaient pas immédiatement modifiables. Or, tirer le meilleur parti d'une situation donnée ne doit pas faire passer pour un choix stratégique ce qui n'a été qu'un compromis.

Que des contraintes budgétaires puissent apparaître certaines années, en particulier lorsque la situation économique de la France ou du monde est difficile, est malheureusement inévitable. Il est cependant regrettable que notre pays ait parfois réagi en sacrifiant à la hâte les éléments les plus vulnérables de nos budgets d'aide, et cet état de choses doit conduire à s'interroger sur le pilotage politique de notre aide publique au développement. Une aide au développement appuyée sur une véritable stratégie, avec des priorités claires et hiérarchisées,

(1) *Pour une aide au développement performante, au service des plus vulnérables, Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021* »
Rapport disponible à l'adresse :

http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_francaise_pour_l_aide_multilaterale2017-2022_cle83c731.pdf

serait moins sensible aux nécessités conjoncturelles et moins susceptible d'être profondément modifiée d'année en année, au gré des coupes budgétaires ponctuelles, vers une orientation qui n'a jamais réellement été souhaitée.

Aussi semble-t-il pertinent, même dans le cadre d'un rapport budgétaire, de s'interroger sur le pilotage politique de notre aide publique au développement, dont votre rapporteur estime qu'il gagnerait énormément à trouver plus de cohérence.

III. UNIFIER LE PILOTAGE POLITIQUE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

L'aide publique au développement a fait l'objet depuis 1998 de réformes successives visant à la fois à adapter cette politique aux enjeux internationaux, eux-mêmes en constante évolution, et à créer un pilotage politique permettant la définition et l'application d'une stratégie d'aide au développement adaptée aux objectifs politiques de la France.

Ces réformes successives ne semblent cependant pas avoir atteint les objectifs visés.

A. LES RÉFORMES SUCCESSIVES

La réorganisation institutionnelle du dispositif français d'aide publique au développement a suivi depuis 1998 quatre grandes étapes.

1. La réforme de 1998

La réforme de 1998 a mis fin au dispositif en vigueur depuis 1961, au sein duquel le ministère de la Coopération, héritier direct du ministère de l'Outre-mer, lui-même issu du ministère des Colonies, autonome administrativement et budgétairement, gérant les dons, tandis que la Caisse centrale de coopération économique, qui fonctionnait comme une banque, octroyait et gérant les prêts, les ministères des Affaires étrangères et des Finances jouant un rôle secondaire. Plusieurs rapports publiés entre 1960 et 1995 appellent à une meilleure coordination au sein du dispositif, cette réflexion aboutissant à la création en 1996 du Comité interministériel de l'aide au développement (CIAD), présidé par le Premier ministre.

La réforme du 4 février 1998 prolonge cette démarche selon trois axes :

– La fusion entre le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires étrangères, effective le 1^{er} janvier 1999, avec le regroupement, au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), des services de la coopération avec ceux chargés de la politique culturelle, scientifique et technique, l'objectif étant de lier institutionnellement les objectifs d'influence et de solidarité. Le ministère des Finances conserve de son côté ses anciennes compétences, notamment la représentation de la France au sein des institutions financières internationales.

– La dissociation de la fonction stratégique de conception et d'orientation de l'aide d'un côté, et de la fonction opérationnelle de mise en œuvre et de gestion des outils de l'autre. La Caisse centrale de coopération économique, devenue en 1992 Caisse française de développement, devient en 1998 l'Agence française de

développement (AFD), « opérateur pivot » chargé de gérer les projets et les programmes d'aide sous la tutelle des deux ministères, l'État conservant toutefois le domaine régalien. Le ministère des Affaires étrangères conserve une fonction de gestion limitée à des domaines particuliers dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

– L'évolution des dispositifs d'orientation, d'arbitrage et de coordination entre les acteurs, avec la création du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID), qui succède au CIAD. Un Haut Conseil de la coopération internationale placé auprès du Premier ministre est créé en 1999 afin de permettre un débat entre la coopération publique, la coopération décentralisée, les organisations non gouvernementales (ONG), les parlementaires, les membres du Conseil économique et social, les représentants de la recherche et de l'université, des syndicats et du secteur privé.

La réforme de 1998, jugé à l'époque positive, a cependant laissé en place des centres de décisions multiples et insuffisamment coordonnés.

2. La réforme de 2004 et de 2005

La seconde étape de la réforme entamée en 1998 a été décidée par les CICID du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005. Elle comporte deux axes principaux :

– Afin de clarifier le partage des tâches dans la définition des orientations de la politique d'aide publique au développement, la réforme conforte le rôle du CICID dans la définition de ses grandes orientations, notamment celles concernant les contours de la zone de solidarité prioritaire, les objectifs et modalités de l'aide, la cohérence des priorités géographiques et sectorielles ainsi que le suivi et l'évaluation des politiques et instruments d'APD. Du point de vue institutionnel, le pilotage de l'aide publique au développement est confié à un secrétaire d'État ou ministre délégué qui préside la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) qui coordonne l'action de l'ensemble des ministres.

– S'inspirant des recommandations de l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE de 2004, qui relevait que l'AFD n'était responsable de la gestion que d'environ 10 % du montant de l'aide publique au développement française cette année-là, la réforme renforce le rôle de l'AFD en répartissant les rôles par secteurs. Le ministère des Affaires étrangères conserve alors la mise en œuvre de la coopération en matière de gouvernance, de justice, de police, de sécurité, de culture, de recherche et d'enseignement supérieur, tandis que l'AFD se voit transférer le développement économique et social (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement, infrastructures et développement urbain).

3. Le décret du 5 juin 2009

À la suite des propositions du Livre blanc d'août 2008 sur la politique étrangère et européenne de la France, le décret du 5 juin 2009 modifie les missions et la gouvernance de l'AFD. Cette dernière reçoit la plupart des moyens opérationnels de l'aide au développement, avec notamment, le 1^{er} janvier 2009, le transfert du ministère des Affaires étrangères à l'AFD du cofinancement des initiatives des ONG. Le texte crée également un Conseil d'orientation stratégique présidé par le ministre chargé de la coopération et composé des représentants de l'État au conseil d'administration de l'AFD.

4. La Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014

Première Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, la loi du 7 Juillet 2014 vise à renforcer le contrôle démocratique et à améliorer l'évaluation de l'aide au développement. Du point de vue du pilotage de l'aide, la loi de 2014 crée deux nouvelles instances :

– l'Observatoire des politiques de développement, présidé par un parlementaire, réunit des représentants de l'ensemble des acteurs de la société civile et des trois directions d'évaluation du ministère des Affaires étrangères et du développement international, de la direction du Trésor du ministère de l'Économie et des finances, et de l'Agence française de développement ;

– le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNSDI), instance de concertation pérenne sur les orientations de la politique d'aide au développement qui réunit les représentants du président de la République, du gouvernement, du Parlement, des ONG, des syndicats, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation, des entreprises et des collectivités territoriales.

La loi de 2014 a également permis d'entamer le regroupement de l'expertise des différents ministères au sein d'Expertise France, entrée en activité le 1^{er} janvier 2015. Il reste cependant à parachever ce regroupement en incorporant à Expertise France l'expertise en matière de police, de justice et d'agriculture.

B. RETROUVER UNE COHÉRENCE

Ces réformes successives semblent cependant laisser l'essentiel de côté. Après avoir scindé le pilotage politique de notre politique de coopération, il semble que nous ayons multiplié les instances de coordination et les initiatives de « clarification », dont la prolifération même rend notre politique d'aide publique au développement encore plus illisible.

Plus profondément, tout se passe comme si la complexité et la diversité croissantes des enjeux de développement avaient entraîné du côté français une dispersion de la réflexion et de l'effort, au lieu de nous conduire justement à un plus grand effort de cohérence.

1. Un ministère de plein exercice

Le rapporteur pour avis de la mission « Aide publique au développement » pour le PLF 2017, M. Jean-Claude Guibal, appelait dans son rapport à la création d'un ministère de plein exercice. Votre rapporteur souhaite joindre sa voix à cet appel et reprendre à son compte les arguments développés lors de l'exercice budgétaire d'il y a un an :

– Confier le pilotage de l'aide publique au développement à une seule instance politique au sein du gouvernement renforcera la cohérence de notre action et mettra fin, entre autres choses, à l'opposition artificielle entre les « deux » budgets de l'aide publique au développement que sont les programmes 110 et 209.

– Un tel ministère, doté d'un poids politique plus important au sein de l'appareil institutionnel français, disposera vis-à-vis de nos partenaires étrangers et multilatéraux d'une crédibilité accrue qui lui donnera plus de poids dans les relations de notre pays avec les principaux bailleurs et instruments de l'aide auxquels nous participons.

– Un tel ministère permettra en troisième lieu de donner plus de visibilité à notre action en faveur du développement et par conséquent, d'en renforcer la légitimité auprès de l'opinion publique, ce que la complexité et la dispersion des moyens actuelles ne favorisent pas.

Ces trois arguments n'en font qu'un. Il s'agit simplement de se donner la capacité d'élaborer une véritable stratégie de l'aide publique au développement et d'être capable de la présenter à l'opinion publique comme à nos partenaires.

Il convient par ailleurs d'ajouter que les acteurs non-étatiques de l'aide au développement sont de plus en plus nombreux. Aux ONG et aux collectivités territoriales doivent en effet être ajoutés les acteurs du commerce équitable ou de l'économie sociale et solidaire, ou encore des acteurs privés telles que la Fondation Grameen-Crédit agricole, active dans le domaine de la micro-finance. Coordonner l'action de ces acteurs multiples et l'insérer dans une stratégie cohérente suppose que l'interlocuteur étatique n'agisse pas lui-même en ordre dispersé.

La stratégie française en matière d'aide publique au développement doit être pensée et hiérarchisée en fonction des finalités de la politique étrangère française et non à travers des luttes d'influence entre des directions de ministères. Comme on l'a dit, les problématiques de stabilité et de développement en Afrique francophone sont appelées à prendre une importance croissante dans notre agenda,

tandis que les grandes politiques multilatérales demeurent essentielles à long terme. Par conséquent, notre pays doit être capable à la fois d'anticiper et de prévenir des crises qui ne manqueront pas de se produire, tout en poursuivant et en améliorant notre stratégie d'influence auprès des organisations multilatérales.

Ces différentes modalités d'action mettent en jeu des services différents dont les préoccupations ne sont pas moins légitimes les unes que les autres, mais sont souvent d'un ordre différent et ne font pas toujours appel aux mêmes compétences. Il est parfaitement normal que les diplomates en poste dans les pays prioritaires de l'aide aient une vision de l'aide au développement différente de celle des fonctionnaires du ministère de l'Économie travaillant auprès des grandes banques de développement, et c'est précisément pour cette raison qu'il faut plus qu'une instance de coordination interministérielle, dont les réunions ont pour l'instant été épisodiques ⁽¹⁾, pour former une véritable stratégie à partir de ces différentes expériences.

2. Un budget plus lisible

La complexité administrative du dispositif français d'aide publique au développement se reflète dans celle de la présentation budgétaire de notre action. Il est souvent difficile, même pour des personnes travaillant dans le secteur de l'aide publique au développement, de comprendre et à plus forte raison d'expliquer comment l'on passe du budget de la mission « aide publique au développement » au total de l'effort français dans ce domaine, dont nous espérons qu'il atteindra 0,7 % du revenu national d'ici quelques années.

Le simple fait que la mission « aide publique au développement » ne représente que 30 % environ du montant total de ce qui est déclaré au Comité d'aide au développement de l'OCDE incite à se demander comment il est possible de piloter une politique dont les deux tiers des dépenses sont dispersées au sein de 13 missions dont l'aide au développement n'est pas l'objet principal.

La prise en compte des prêts dans le total constitue une autre source de confusion. Le basculement en cours d'un système de calcul consistant à soustraire les remboursements des décaissements à un système plus sophistiqué visant à isoler l'élément don devrait clarifier la situation, mais la transition pourrait être désavantageuse en termes d'affichage. En effet, les montants des prêts étant actuellement en phase d'augmentation, les remboursements qui leur sont actuellement soustraits correspondent à des prêts plus anciens et par conséquent d'un montant inférieur. Les montants soustraits étant comparativement faibles, l'effort français apparaît par conséquent plus élevé qu'il ne l'est en réalité.

(1) Le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID), qui devrait se réunir tous les ans, s'est réuni une fois sous le mandat de Nicolas Sarkozy et deux fois sous celui de François Hollande.

Par ailleurs, s'il est normal que les documents budgétaires sur lesquels votre rapporteur s'est appuyé aient un caractère technique et soient consacrés aux aspects strictement financiers des politiques d'aide, il reste que le rapport entre leur contenu et les débats en cours sur l'aide au développement peut facilement échapper au lecteur. Le fait que le « document de politique transversale » ne soit publié que très tardivement, alors que l'examen du projet de loi de finances est en cours depuis plusieurs semaines, ne facilite pas non plus la compréhension des orientations budgétaires.

CONCLUSION

Au terme de ce rapide examen du budget 2018 de la mission « aide publique au développement », votre rapporteur forme le vœu que la trajectoire d'augmentation de l'aide sur laquelle s'est engagé le président de la République soit effectivement suivie.

Mais il est peut-être encore plus important que l'aide publique au développement suive une stratégie cohérente et étroitement liée aux objectifs de politique étrangère de notre pays.

Il ne s'agit pas de privilégier un aspect de l'aide publique au développement par rapport à un autre. La poursuite des objectifs du développement durable et des objectifs climatique n'est ni plus ni moins essentielle que nos objectifs de stabilisation du Sahel, mais il s'agit précisément d'allouer nos moyens, qui seront toujours comptés, selon les meilleures modalités possibles. Notre stratégie multilatérale auprès des organisations internationales de développement ne doit pas plus être négligée que notre capacité à agir seuls lorsque c'est nécessaire dans les pays pauvres prioritaires menacés par la déstabilisation. Il s'agit au contraire de trouver des synergies là où cela est possible et de faire en sorte que l'aide bilatérale et l'aide multilatérale se complètent mutuellement.

Mais une véritable intégration des différentes modalités de l'aide publique au développement suppose également une intégration plus étroite de son pilotage politique, un ministère de plein exercice paraissant seul capable de hiérarchiser nos priorités et de faire le meilleur usage possible des moyens dont nous disposons.

C'est à cette condition que la trajectoire d'augmentation de l'aide fixée par le président de la République prendra tout son sens. Tout en formant le vœu que cette dernière soit effectivement suivie, et surtout qu'elle s'accompagne des réformes nécessaires à une véritable amélioration de notre aide publique au développement, votre rapporteur donne par conséquent un avis favorable aux crédits de la mission « aide publique au développement ».

CONTRIBUTION DE M. JEAN-PAUL LECOQ AU NOM DU GROUPE GDR

Après le quinquennat de M. F. Hollande où l'Aide Publique au Développement (APD) a été rabaissée en passant de 0,58 % du revenu national brut (RNB) en 2012 à 0,37 % en 2017, et après que ce même Président ait tenté de négocier auprès de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) la prise en considération des dépenses militaires dans l'APD, un nouveau quinquennat s'est ouvert en mai, ouvrant la voie à de nouveaux espoirs vite remis en question.

Le nouveau président de la République, à peine élu a clamé son ambition pour une France crédible sur la scène internationale et a affirmé vouloir être attentif au respect des engagements pris par la France d'accéder aux 0,7 % de RNB pour l'APD en 2030 en passant à 0,55 % d'ici la fin de son quinquennat.

Cependant, le budget 2018 va à rebours des discours de M. Macron : pour passer sous les 3 % de déficit public en 2017, le plan d'économie budgétaire mené par le nouveau Président en juillet a amputé de 141 millions d'euros le budget 2017 de l'APD. En conséquence, l'augmentation de 100 millions d'euros du budget 2018 de l'APD ne compense pas cette diminution.

Pis, l'actuel projet de loi de finance prévoit de mettre un coup d'arrêt à l'extension de la taxe sur les transactions financières en supprimant la mise en place de la taxation des transactions intra-journalières. Cette taxe est pourtant l'une des principales sources de financement de l'APD. Elle devrait donc monter en puissance pour valider les orientations politiques d'E. Macron.

Afin d'éviter cette asymétrie entre les paroles et les actes dévastatrice pour la crédibilité de la France sur la scène internationale, il serait utile que le Parlement demande au gouvernement une feuille de route sur l'augmentation régulière – plutôt que par à-coup – de l'APD jusqu'en 2030, date à laquelle la France s'est engagée à y consacrer 0,7 % de son RNB.

Pour répondre de manière crédible et ambitieuse à cette nécessaire montée en puissance de l'APD, son fonctionnement devra être bien mieux partagé entre ses trois acteurs majeurs : le politique, le financier et le technique.

Tout d'abord, nous dénonçons la disparition de l'acteur politique de l'APD depuis l'élection d'E. Macron à la présidence de la République. Pour la première fois de la Ve République, aucun des deux gouvernements d'E. Philippe n'a intégré de ministère ou de secrétariat d'État dédié au développement international.

Loin de n'être que symbolique, cette absence pose trois problèmes majeurs que nous dénonçons avec fermeté :

- 1) Cela met en péril le portage international par la France de son aide publique au développement, puisque qu'aucun ministre ou secrétaire d'État n'est présent à temps plein pour jouer ce rôle.
- 2) Cela démontre une certaine irrévérence vis-à-vis des partenaires institutionnels et des Organisations de la Société Civile qui n'ont plus d'interlocuteur politique.
- 3) Cela engendre une prépondérance de l'administration dans le portage politique de l'APD française qui pose la question de sa direction et de la vision qu'a la France de cette action.

Qui dirige l'APD aujourd'hui en France ? La question, pourtant d'apparence simpliste, reste sans réponse crédible aujourd'hui.

Il semble que cette direction soit occupée de fait par l'Agence Française de Développement (AFD), qui est l'acteur financier de l'APD. Cet établissement a pour mission de financer des projets de développement, mais tend fortement à dépasser son cœur de métier – notamment en allant de plus en plus directement sur le terrain, mettant à mal l'équilibre entre le politique, le financier et le technique.

En outre, l'un des principaux griefs qui peut être fait à l'AFD concerne la structuration entre les prêts et les subventions consenties par cette agence. Pour 1€ donné, ce sont 9€ qui sont prêtés. Pis, le rehaussement de signature – le fait d'emprunter en son nom sur les marchés pour reprêter à des acteurs moins solvables – tient une place importante dans la stratégie de l'AFD, ce qui questionne la qualité de son action pour l'aide au développement.

Cette pratique du prêt a pour conséquence d'orienter très largement son action vers des pays ou des structures solvables et vers des projets dont la rentabilité de court et de moyen terme est requise. Ainsi, les pays les moins avancés, qui sont censé bénéficier le plus de cette aide sont écartés, et les secteurs productifs sont préférés au détriment de projets à forte valeur ajoutée éducative, écologique ou humanitaire, généralement pas ou peu rentables financièrement.

En conséquence, en 2016, seulement 25 % de l'APD française était destinée aux pays les moins avancés, soit 0,09 % du RNB. Coordination SUD, la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale estime qu'il faudrait au moins doubler ce montant pour aider ces pays à faire face aux nombreux défis qui sont les leurs.

Cette déformation de l'activité de l'agence française du développement appelle une réflexion approfondie avec tous les acteurs de l'aide publique au développement en incluant la représentation nationale. Cela permettrait de rendre publique les décisions de l'AFD, et de faire de cette institution un levier plus démocratique pour l'APD.

À côté de cette institution, les ONG sont, elles aussi relativement mises à l'écart des financements. Le montant de l'APD transitant via les ONG était de 2,9 % en 2015 en France, contre 17 % en moyenne dans les pays du comité d'aide au développement de l'OCDE. C'est très insuffisant car ce sont elles qui sont au plus près des besoins et des urgences des populations locales et qui sont le plus en mesure d'utiliser de manière optimale l'aide au développement sur le terrain.

Enfin, le troisième pilier de l'Aide publique au développement, l'agence technique Expertise France a pour particularité d'être en majorité financée par des fonds multilatéraux, ce qui lui confère une grande indépendance. Mais elle peine à être reconnue à sa juste valeur par la France. Pourtant acteur essentiel de l'ingénierie de projet reconnue dans le monde, cette agence semble mise à l'écart de la gouvernance de l'APD, ce qui pèse sur l'impact diplomatique que la France pourrait en retirer.

La diplomatie allemande, elle, donne une place de premier ordre à son opérateur technique – la GIZ – ayant conscience que partout où elle intervient, ce sont ses procès qui seront utilisés, ce qui facilite d'autant l'intégration d'entreprises nationales dans ses pays d'intervention. C'est un magnifique instrument de *soft power* et de diplomatie économique dont la France ne peut se passer.

L'absence de gouvernance politique de l'APD, la prépondérance de l'AFD et son grave tropisme pour les prêts, les manques de budget des ONG, ou encore la sous-utilisation d'Expertise France démontre que le paysage français de l'aide publique au développement n'est pas le mieux adapté pour s'attaquer aux enjeux du monde de demain – misère structurelle, démographie, démocratie, terrorisme, dérèglement climatique, agriculture ou énergie – qui bouleverseront tous à leur manière la stabilité et la paix mondiale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

PRÉSENTATION DE L'AVIS DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

À la suite de la présentation, en commission le mercredi 25 octobre 2017, par M. Hubert Julien-Laferrière, rapporteur pour avis, du projet d'avis sur les crédits de la mission Aide publique au développement, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Lecoq. Mon groupe a été invité à faire une contribution écrite. Si le rapport est adopté, est-ce que la contribution est adoptée avec ses préconisations ? Ce sera intéressant si c'est le cas !

Les auditions ont été riches, avec des gens de grande valeur très impliqués. J'avais beaucoup de mal à comprendre ce budget, et j'ai apprécié que des experts aient confirmé que cela était impossible. Cela m'a rassuré !

Concernant l'objectif de 0,55 %, je serais tenté de demander quand nous nous y mettrons. Les pourcentages sont toujours dangereux car on peut soit augmenter effectivement ce qui doit être augmenté, soit diminuer la base. Notre pays ne parie sans doute pas sur une diminution du RNB, mais c'est une vraie question.

Deuxièmement, pour atteindre un objectif, on peut avoir n'importe quelle courbe pourvu qu'elle atteigne l'objectif fixé, soit droite, soit plus progressive. La dernière année peut cependant être difficile si on ne se met pas sur la bonne voie dès le début. Nous devons obtenir du gouvernement que l'aide publique au développement augmente de façon régulière et lisible. Pour l'aide publique au développement, il faut qu'une lecture pluriannuelle soit disponible.

Nous avons aussi noté que la gouvernance de l'aide publique au développement posait problème. Elle est déséquilibrée. Ne pas avoir de gouvernance politique pose problème. Cela donne un poids anormal soit à l'administration, soit aux opérateurs. Or, on ne peut pas être juge et partie, ce qui pourrait être le cas de l'AFD, qui occupe un rôle politique qui ne devrait pas être le sien, et qui semble avoir des velléités d'occuper le poste d'opérateur technique qui revient à Expertise France. En Allemagne, le GIZ dispose d'ailleurs d'une commande publique plus de cent fois supérieure à celle d'Expertise France.

La structuration de l'aide publique au développement ne peut plus consister en 90 % de prêts et 10 % de dons. On ne peut pas se contenter d'aider les seuls pays qui peuvent rembourser.

Les ONG sont également insuffisamment intégrées au processus de décision de l'AFD, semble-t-il, et sont moins financées que dans les autres pays riches.

Il est important que nous puissions nous exprimer sur l'aide publique au développement, qui mériterait d'être plus intégrée à la diplomatie française. Nous avons pu réfléchir aux meilleurs moyens de servir la paix, et il faut pour cela mettre beaucoup plus de moyens dans l'aide publique au développement. Nous avons également pu réfléchir aux manquements de la France par rapport à ses objectifs.

M. Claude Goasguen. Je me pose une question sur l'AFD que je connais un peu, concernant la part publique et la part privée de l'aide. L'AFD est censée lever des fonds et s'il y a un domaine où cela est nécessaire, c'est bien l'aide publique au développement. Malheureusement, nous manquons de chiffres. La question que je me pose est la suivante : est-ce qu'on fait suffisamment appel à l'aide privée par le *fund raising*. Les ONG savent le faire, mais ça ne marche pas aussi bien avec l'AFD. Est-ce qu'il ne faudrait pas substituer à la notion d'aide publique au développement celle d'une aide au développement plus générale et non uniquement privée ?

Si l'on n'associe pas les grandes entreprises et les fonds privés, ce qui suppose de les intéresser, et ce qui est faisable même sur des sujets comme l'éducation, les résultats ne seront pas au rendez-vous.

Ne peut-on pas demander au ministère des Affaires étrangères une étude sur la levée de fonds privés en matière d'aide publique au développement ?

J'ai été impressionné par le travail des ONG en Irak et en Syrie. Comment font-elles pour lever autant de fonds ? Beaucoup d'entreprises privées contribuent ainsi à l'aide aux réfugiés. Pourquoi ne peut-on pas faire la même chose dans le Sahel ? C'est une vraie question qu'il faudrait adresser au ministère.

M. Sébastien Nadot. Nous avons un objectif financier à cinq ans mais pas de véritable stratégie pluriannuelle ni de stratégie politique. La question des crédits s'impose, à l'évidence, mais alors que nous avons un objectif généreux et noble quelque chose ne fonctionne pas. La remarque de Claude Goasguen est pertinente : peut-être peut-on intégrer des partenaires privés à condition d'avoir un pilotage adéquat.

M. Bruno Joncour. Je partage ce qui a été dit. Nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer sur l'absence de stratégie. Par rapport aux annonces du président de la République, nous sommes à la croisée des chemins. Nous avons maintenant l'opportunité de définir une bonne stratégie et une bonne articulation entre les multiples acteurs. Je crois qu'il y aura un portage politique qui ne peut être que pertinent. Aujourd'hui, nous sommes dans l'incohérence.

Je ferai trois points. En premier lieu, ce qui a été dit sur la priorité à l'Afrique va aussi dans le sens de ce que nous avons dit ce matin sur la francophonie et la place de l'Afrique dans les décennies à venir.

Deuxièmement, il faudrait aussi articuler certaines de nos actions avec ce que fait l'Union européenne dans ce domaine. Troisièmement, je partage l'idée d'encourager les initiatives de coopération décentralisée. Une commission nationale existe mais ne joue pas un rôle essentiel. Peut-être peut-on le rendre plus lisible et plus pertinent, dans le contexte actuel. Cet encouragement à la coopération décentralisée est une priorité. Je connais une ville que j'ai administrée pendant quinze ans qui a une coopération avec Agadez, au Niger. Or, il est maintenant impossible d'y aller. Le pire serait de décourager les acteurs de la coopération décentralisée dans un contexte comme celui du Niger où les contacts sont difficiles. L'encouragement à la coopération décentralisée doit faire partie de la stratégie que j'appelle de mes vœux.

M. Hubert Julien-Laferriere. Je crois que vous avez raison sur le fond. Néanmoins, pour qu'un prêt soit comptabilisé dans l'aide publique au développement, il faut qu'il y ait un élément don suffisant.

M. Claude Goasguen. Il faut la vérité des chiffres plutôt que cet imbroglio entre public et privé. Aujourd'hui, le budget de l'État est insuffisant et la coopération décentralisée est faible. Souvenons-nous que le plan Marshall a été fait par les entreprises américaines et non par l'État.

Si on veut une politique d'ampleur, il faut largement dépasser le cadre public. Dans la coopération décentralisée, j'ai beaucoup souffert de la corruption et des difficultés d'harmonisation. Il y a peut-être une politique à réinventer en matière d'aide.

M. Hubert Julien-Laferriere. Concernant la trajectoire d'augmentation budgétaire, le ministre s'est engagé à la présenter avant la fin de l'année. J'ai fait le tour des administrations pour demander un effort supplémentaire, on m'a confirmé que la trajectoire serait respectée.

Mais il faut tenir compte des crédits de paiement et des autorisations d'engagement. L'augmentation des autorisations d'engagement est un signe important. Le directeur de l'AFD est très content et envisage de lancer beaucoup de projets.

Concernant les ONG, je partage ce que vous dites mais il y a des contre-exemples. Je n'ai pas eu l'impression qu'elles se sentaient mal traitées par l'AFD. Elles participent à sa gouvernance.

Deux contre-exemples : Haïti et l'Afghanistan. Quand on demande aux ONG de gouverner, ou presque, des États faillis, ça ne marche pas. Les milliards arrivés après le tremblement de terre en Haïti n'ont pas empêché une anarchie totale. Il y avait trop d'argent, les ONG le disaient elles-mêmes. En Afghanistan,

dans certaines provinces, des gouverneurs n'avaient aucun moyen et les ONG gouvernaient de fait la région. On voit le résultat.

Il s'agit d'associer tout le monde et d'appliquer la déclaration de Paris sur l'appropriation de l'aide. Quand l'aide réussit, c'est que le destinataire s'est développé par lui-même.

Sur la coopération décentralisée, la DAECT avait fait un grand travail d'évaluation et estimait il y a six ou sept ans la coopération décentralisée à cent millions d'euros par an. La dernière estimation est d'un peu moins de cinquante million d'euros. C'est peut-être aussi le résultat de certaines alternances politiques en 2014, je le vois dans la région lyonnaise.

C'est d'autant plus dommage que l'AFD veut s'appuyer sur la coopération décentralisée pour renforcer l'action de la France.

M. Jean-Paul Lecoq. Il y a une histoire de l'aide au développement dans notre pays qui n'a pas forcément été heureuse. Il y avait le Club de Paris qui expliquait aux pays en développement qu'ils devaient réduire leurs services publics pour obtenir de l'aide. Aujourd'hui, nous devons les reconstruire.

Concernant la question de l'argent privé dans les pays en développement, la justice aujourd'hui s'intéresse à des valises transportées dans des pays en guerre. L'argent privé peut parfois servir des pays avec des objectifs qu'on connaît peu. Mais plus sérieusement, l'argent privé, parfois, arrive difficilement. Cela peut cependant être différent s'il y a une motivation affective ou un intérêt.

M. Claude Goasguen. Je trouve qu'il y a quelque chose à faire. J'ai travaillé sur l'eau, notamment au Moyen Orient. C'est un secteur qui permet d'attirer le privé parce que ce n'est pas seulement une question de subsistance, mais également la possibilité de générer des bénéfices considérables. J'ai travaillé sur le Jourdain. Israël et la Jordanie travaillent comme ça, et l'Arabie saoudite, à tort, s'y refuse. Ils sont capables de lever des fonds privés importants.

Encore une fois, on ne fera pas de plan Marshall sans le privé.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Ce qui me frappe est d'abord la multiplicité des acteurs. C'est là qu'on a besoin d'un pilotage politique. À force d'être partout, on risque de ne plus peser. Il faut donc effectivement une vision et un pilotage politique, d'autant plus qu'il y a une multiplicité d'acteurs.

Il faut aussi définir des priorités géostratégiques. L'Afrique francophone, le Sahel, le bassin méditerranéen en font partie.

Pour ma part, je parle toujours d'aide au développement et non d'aide publique au développement. L'exemple de la gestion de l'eau est très bon. Le nombre de pays dans lesquels il n'y a pas d'eau potable et dans lesquels nous pourrions faire quelque chose est important.

Il faut être créatif, il existe des financements innovants et on peut en inventer.

Enfin, la question des dons et des prêts est fondamentale. En Tunisie, notre aide consiste à prêter de l'argent alors que ce pays rencontre aujourd'hui des difficultés majeures.

Nous devons réfléchir à des transformations de nos aides macrofinancières en dons, quand nos intérêts stratégiques sont en jeu.

EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition en commission élargie ⁽¹⁾ de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le vendredi 27 octobre 2017, et suivant les conclusions du rapporteur, la commission des affaires étrangères, émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 29 du projet de loi de finances pour 2018.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c010.asp

ANNEXE – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Sénat

- M. Renan Dantec, Sénateur

Ministère de l'Économie

- M. Cyril Rousseau, sous-directeur Affaires financières internationales et développement de la Direction générale du Trésor
- M. Pierre Gaudin, Chef du bureau MULTIFIN5
- Mme Dalcie Thezenas, adjointe au bureau MULTIFIN5
- M. Antoine Malandin, adjoint au bureau MULTIFIN2
- Xavier Starkloff, adjoint au bureau MULTIFIN3

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

- M. Cyrille Pierre, directeur du développement durable
- M. Martin Fortes, Chargé de mission auprès du Directeur
- M. François Legué, sous-directeur à la sous-direction du développement

Coordination Sud

- M. Philippe Jahshan, président
- M. Gauthier Centlivre, Chargé de mission Analyse et Plaidoyer "APD et Financement du développement
- M. Grégoire Niaudet
- Mme Anne-Françoise Taisne
- M. Pierre Jacquemot
- Mme Armelle Lecomte

Inspection générale de l'administration

– Mme Marie-Hélène Aubert, inspectrice générale de l’administration pour le développement durable

Expertise France

– M. Sébastien Mosneron-Dupin, directeur d’Expertise France

– Mme Dehbia Krouk, Responsable des affaires européennes et institutionnelles

Agence Française de Développement

– M. Rémy Rioux, directeur général.

– M. Charles Trottmann, directeur de cabinet du directeur général

– Mme Zolika Bouabdallah, chargée de mission « Parlementaires français » au sein de la division Relations avec les Élus et les acteurs économiques.

Institut des Relations Internationales et Stratégiques

– M. Serge Michailof ;

– M. Olivier Lafourcade.