



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 6

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET CHIFFRES CLÉS	5
PRÉAMBULE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, DES VARIATIONS BUDGÉTAIRES HISTORIQUES	7
PANORAMA DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE	9
I. EN ATTENDANT UN NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE, LE BUDGET 2020 NE POURSUIT QUE PARTIELLEMENT LES EFFORTS INTERVENUS EN 2019	11
A. LA LOI DE PROGRAMMATION, LEVIER POUR ORGANISER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE NOTRE AIDE	11
1. Des engagements internationaux et européens, entérinés par la France	11
2. Une loi de programmation devenue plus que jamais essentielle	12
3. Un renforcement nécessaire du pilotage politique de l'aide au développement.....	14
B. DES CHOIX BUDGÉTAIRES QUI INTERROGENT AU REGARD DES OBJECTIFS DE NOTRE AIDE AU DÉVELOPPEMENT	15
1. Un budget 2020 très multilatéral.....	15
a. Le programme 110 Aide économique et financière au développement porte l'essentiel de la hausse des crédits, au bénéfice du canal multilatéral.....	16
b. Le programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement : un regain d'intérêt pour les initiatives multilatérales	19
3. Un recul des interventions bilatérales qui interroge	22
a. Des baisses de grande ampleur sur les capacités d'engagements d'aide bilatérale.....	23
b. Plusieurs signaux positifs pour l'aide bilatérale du ministère des affaires étrangères	26
4. Le brouillage des taxes affectées au développement	28
5. Le compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i>	29

II. LES ENJEUX MIGRATOIRE ET ÉCONOMIQUE : DES OBJECTIFS À PRENDRE EN COMPTE DANS NOTRE POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	30
1. L'enjeu migratoire : une prise de conscience qui se généralise enfin.....	30
2. Les investissements privés, outils de développement à mieux mobiliser	34
CONCLUSION	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 89 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPAUX CONSTATS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET CHIFFRES CLÉS

Le budget 2020 est discuté alors que la loi de programmation pour l'aide au développement n'a pas encore été présentée au Parlement. Cette loi doit fixer la trajectoire vers les 0,55 % du revenu national consacré à l'aide au développement, et indiquer les moyens de renforcer la part qu'y occupent les dix-neuf pays prioritaires de la France ainsi que la part du don.

En 2020, les crédits de la mission *Aide publique au développement* connaissent une forte hausse en autorisations d'engagements (+ 2,8 milliards d'euros), plus modérée en crédits de paiement (+ 207 millions d'euros).

Cette hausse est portée par le renouvellement des ressources de plusieurs institutions multilatérales, dont la Banque mondiale (1,4 milliard), la Banque africaine de développement (450 millions d'euros) et la Banque asiatique de développement (50 millions d'euros). Ces engagements internationaux à fort impact budgétaire interviennent tous les trois ans, et un ressaut similaire a eu lieu sur la mission en 2017.

De nouvelles initiatives multilatérales ont des traductions en 2020, à hauteur d'environ 900 millions d'euros : c'est l'effort nouveau qui sera réalisé sur l'aide au développement l'année prochaine. En particulier, le doublement de la contribution française au Fonds vert pour le climat (FVC) mobilisera 700 millions d'AE supplémentaires.

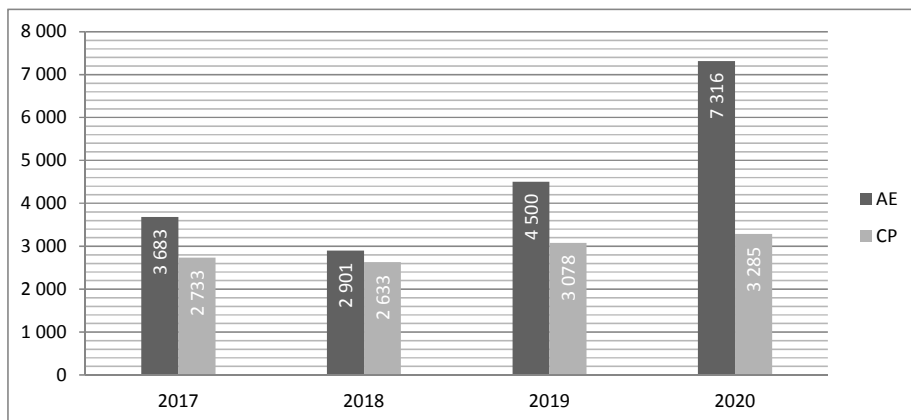
Alors que les autorisations d'engagements augmenteraient d'environ 2 milliards d'euros entre 2018 et 2020, en crédits de paiement, l'effort est moindre, et atteindrait 650 millions d'euros, soit 13 % des 5 milliards d'euros supplémentaires que la France doit mobiliser chaque année afin d'atteindre l'objectif des 0,55 %. Aussi, 4,35 milliards d'euros de crédits de paiement devront être trouvés entre 2020 et 2022.

L'importance des engagements multilatéraux en 2020 aboutit à rogner sur les crédits de l'aide bilatérale, alors que la France (56 %) mobilise assez peu ce canal d'aide en comparaison de ses voisins (79 % en Allemagne et 86 % aux États-Unis). L'AFD verrait d'ailleurs ses crédits d'engagement baisser de 600 millions d'euros, après un effort d'un milliard en 2019.

Les crédits d'aide au développement gérés directement par le ministre des affaires étrangères progressent de 110 millions d'euros, au bénéfice du financement de petits projets, mais également de l'aide d'urgence et de l'aide alimentaire. En parallèle d'un renforcement budgétaire, il est essentiel de faire du ministre des affaires étrangères le véritable responsable de la politique d'aide au développement.

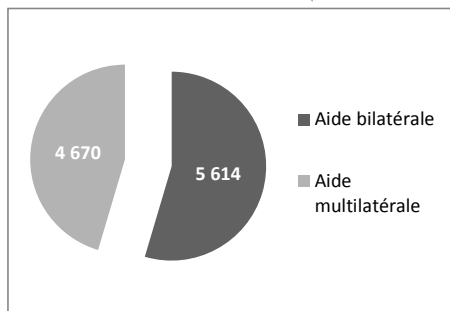
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)



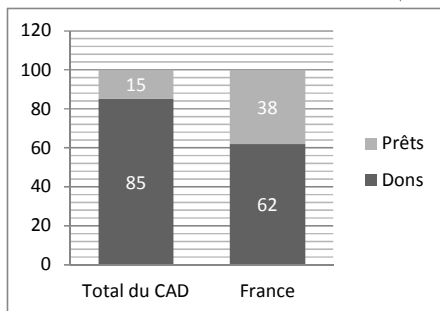
RÉPARTITION DE L'AIDE FRANÇAISE EN 2018

(en millions d'euros)



RÉPARTITION ENTRE PRÊTS ET DONS DANS L'AIDE FRANÇAISE

(en %)



PRÉAMBULE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, DES VARIATIONS BUDGÉTAIRES HISTORIQUES

À l'occasion de la conférence de l'ONU de Monterrey, en 2002, la France a souscrit à l'objectif de consacrer 0,7 % de son revenu national à l'aide publique au développement. Par la suite, l'objectif a été repris par le Conseil européen, devenant dès lors un horizon pour tous les pays de l'Union.

- Concernant la France, il est frappant de constater à quel point l'abandon de l'objectif des 0,7 %, pourtant toujours repris par les gouvernements successifs, présente un caractère systématique au fil des législatures.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, M. Michel Charasse, alors rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, concluait que si l'objectif d'une APD à 0,5 % du RNB en 2007 devrait être atteint, « *à plus long terme, le respect de l'objectif de 0,7 % en 2012 paraît plutôt hasardeux* ».

De nouveau, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la mission APD à la commission des finances de l'Assemblée nationale, soulignait que « *malgré les promesses et les engagements réitérés d'atteindre l'objectif des 0,7 % du revenu national brut, le taux d'effort de la France concernant l'aide publique au développement ne dépassera pas 0,47 %* » cette année-là.

La législature 2012-2017 est d'ailleurs marquée par une régression considérable de l'aide publique au développement française. M. Jean-François Mancel, alors rapporteur spécial des crédits de la mission, soulignait, dans son rapport sur le projet de budget 2017, que la législature « *a [vait] sacrifié les crédits budgétaires de la mission Aide publique au développement* ». Au cours de ces cinq ans, l'effort d'aide au développement de la France est ainsi passé de 0,45 % à 0,37 % du revenu national.

L'exemple de ces trois législatures souligne le fait que l'aide publique au développement, que le Gouvernement ait des ambitions ou non en la matière, sert souvent de variable d'ajustement une fois que de nouvelles priorités politiques s'imposent.

- Le Président de la République a rompu avec cette logique contradictoire et a souhaité, dès la fin 2017, que l'effort français d'aide au développement atteigne 0,55 % du revenu national en 2022.

Le relevé de conclusion de la réunion de février 2018 du Comité interministériel de coopération internationale et de développement (CICID) a fixé la feuille de route vers cet objectif, dont les trois objectifs suivants :

– une **aide bilatérale renforcée**, qui doit représenter les deux tiers de l’effort vers les 0,55 % ;

– une **aide plus orientée vers les dons**, afin de soutenir les pays les plus fragiles ;

– une **aide recentrée sur les 19 pays** que la France a choisi d’aider en priorité.

Cette nouvelle trajectoire impliquait d’augmenter l’aide au développement que nous versons chaque année de 10 à 15 milliards d’euros, soit un effort sans équivalent dans le budget de l’État. Le budget 2019 était parvenu à traduire ces engagements, avec en particulier le versement d’un milliard d’euros supplémentaires pour financer les projets en dons de l’AFD.

Votre rapporteur souscrit à ces engagements ambitieux mais réalistes qui sont en adéquation avec nos objectifs géopolitiques et nos contraintes de défense, que résume la logique des « trois D » : diplomatie, défense, développement. Le budget pour 2019 était dans cette ligne.

À l’inverse, au regard des objectifs de février 2018, le budget 2020 présente plusieurs signaux contradictoires.

PANORAMA DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE

Le tableau ci-dessous récapitule les outils de l'aide au développement française. Les lignes de crédits comprises dans le champ du rapport spécial sont grisées.

LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES BUDGÉTAIRES ET EXTRA-BUDGÉTAIRES DE L'AIDE FRANÇAISE

(en millions d'euros)

	2017	2018
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	6 991	6 393
(i) mission APD (hors prêts)	2 192	2 297
(ii) prêts bilatéraux de l'AFD	2 458	1 131
(iii) instruments du secteur privé de l'AFD (prêts, prises de participation) (1)	-	428
(iv) autres	2 342	2 506
<i>dont bourses et écolages du MESR (P150, P231)</i>	753	797
<i>dont frais d'accueil des réfugiés (P303)</i>	502	613
<i>dont recherche (P172)</i>	342	341
<i>dont action extérieure de l'État (P105 et P185)</i>	429	437
Autres prêts	125	709
(i) prêts concessionnels du Trésor	-95	110
(ii) prêts multilatéraux	220	599
Contrats de désendettement (décaissements)	325	319
Contribution à l'APD financée par le budget de l'Union européenne (prélèvement sur recettes)	1 527	1 476
Allègement de la dette	-183	57
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (versée au FSD)	210	210
Taxe sur les transactions financières (versée au FSD)	599	625
TOTAL BUDGET DE L'ÉTAT	9 594	9 759
Collectivités territoriales et agences de l'eau	118	131
Frais administratifs de l'AFD	338	394
Capitalisation de fonds	-	-
TOTAL APD	10 052	10 284
en % du RNB	0,43	0,43

Source : DG Trésor, septembre 2019.

(1) mesure en flux nets, les autres prêts sont mesurés en équivalent don selon la réforme de la comptabilisation en vigueur à partir des flux 2018.

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE SELON LES OUTILS

(en millions d'euros)

Outil d'aide au développement	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Soutien budgétaire	171	148	115	112	851	144
Soutien bilatéral de caractère général aux organisations, programmes et financements groupés	89	53	52	157	174	124
Interventions de type projet	2 029	2 379	2 162	2 419	2 261	2 026
Experts et autres formes d'assistance technique	782	734	702	684	644	609
Bourses et autres frais d'études	797	792	741	766	816	844
<i>dont coûts imputés des étudiants</i>	738	648	593	618	655	695
Allègement de la dette	524	23	125	79	92	57
Frais administratifs non compris ailleurs	388	413	423	463	497	533
Autres dépenses dans le pays donneur	344	369	332	432	563	686
<i>dont aide aux réfugiés dans le pays donneur</i>	341	366	328	422	552	679
Instruments du secteur privé**						593
APD bilatérale	5 123	4 909	4 649	5 102	5 906	5 616
Organismes des Nations Unies	190	164	215	247	246	286
Union européenne	1 711	1 771	1 751	2 223	2 133	2 249
Association Internationale de Développement (AID)	400	440	794	390	393	941
Autres organisations de la Banque Mondiale (AMGI, BIRD, SFI)	24	25	24	0	0	17
Banques régionales de développement	245	166	229	395	500	277
Fonds pour l'environnement mondial	34	34	51	51	50	50
Protocole de Montréal	8	7	8	8	8	11
Autres organismes	808	488	427	287	823	839
APD multilatérale	3 419	3 095	3 499	3 599	4 153	4 670
APD totale	8 542	8 005	8 149	8 701	10 052	10 284

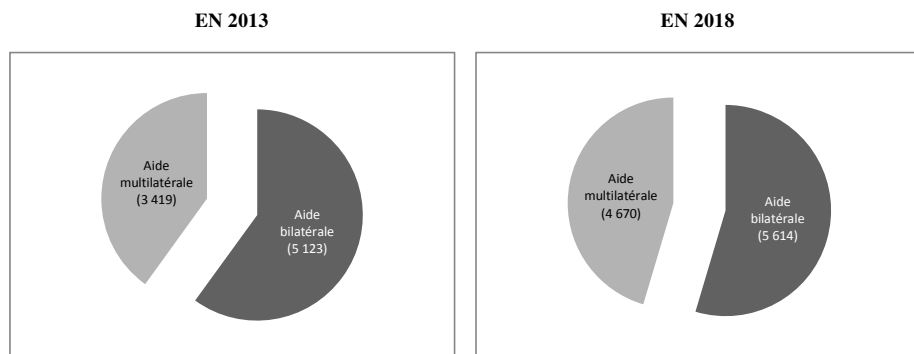
* La réforme de l'équivalent-don prévoit de comptabiliser les prêts de manière plus adéquate pour les pays en développement. Cela implique une rupture des méthodes de calcul de l'APD française.

** À partir de 2018, les instruments d'aide au secteur privé sont comptabilisables en APD, ils sont calculés en flux nets.

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2020.

RÉPARTITION DE L'AIDE FRANÇAISE

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2020.

I. EN ATTENDANT UN NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE, LE BUDGET 2020 NE POURSUIT QUE PARTIELLEMENT LES EFFORTS INTERVENUS EN 2019

De nouveau, le budget 2020 est discuté alors que le cadre stratégique annoncé avec la future loi de programmation pour le développement n'a pas encore été adopté.

A. LA LOI DE PROGRAMMATION, LEVIER POUR ORGANISER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE NOTRE AIDE

La révision de la loi de 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale⁽¹⁾ doit être l'occasion de préciser la trajectoire vers les 0,55 %, première étape avant d'atteindre l'objectif des 0,7 %.

Or, le budget 2020 de l'aide publique au développement devra être discuté au Parlement sans que son cadre stratégique ait été adopté.

1. Des engagements internationaux et européens, entérinés par la France

Cet engagement des 0,7 % trouve son origine dans plusieurs conférences internationales. Ainsi, c'est la conférence des Nations unies sur le financement du développement, qui s'est tenue en 2002 à Monterrey, au Mexique, qui a fixé l'objectif pour les pays donateurs de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement. Cet objectif a été repris par l'Union européenne, il doit donc devenir celui des États membres.

(1) Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

L'exemple du Royaume-Uni souligne les effets d'un engagement gouvernemental fort en faveur de l'APD. Alors que la réduction de la dépense publique y a été très forte ces dernières années, l'objectif des 0,7 % du RNB consacrés à l'aide au développement a été atteint en 2013 et constamment maintenu depuis. Le Royaume-Uni a ainsi consacré 19,4 milliards de dollars à l'APD en 2018, dont 63 % en financements bilatéraux.

Afin d'insister sur la responsabilité vis-à-vis des pays les plus pauvres de la planète, l'objectif des 0,7 % est complété par celui des 0,2 % consacrés aux pays les moins avancés (PMA), élaboré dans le cadre de l'Agenda 2030 du développement durable.

Pour l'instant, notre objectif reste celui des 0,55 % en 2022, c'est-à-dire un objectif réaliste et que nous devrions être capables de tenir.

2. Une loi de programmation devenue plus que jamais essentielle

Alors que la loi de 2014 comprenait une disposition prévoyant une révision en 2019, le Parlement ne se penchera pas sur le nouveau texte avant 2020.

• Cet exercice a été préparé par de nombreuses réflexions, que ce soit par la mission confiée au député Hervé Berville ⁽¹⁾ ou la mission d'information de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, rapportée par les députés Rodrigue Kokuendo et Bérangère Poletti ⁽²⁾.

De récentes annonces politiques soulignent l'importance d'une discussion à brève échéance de la loi de programmation relative à l'aide publique au développement.

Le Premier ministre a ainsi annoncé, à l'occasion de son discours de politique générale du 12 juin 2019, que le projet de loi serait déposé au Parlement à l'automne et discuté en 2020 ⁽³⁾.

Le Président de la République lui-même, lors de son discours à la conférence des ambassadeurs du 17 août 2019, a confirmé son engagement de porter l'aide au développement de la France à 0,55 % du revenu national.

Plus récemment, tant le Premier ministre que le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ont rappelé toute l'importance de cette loi, à l'occasion de la déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur la politique migratoire de la France et de l'Europe ⁽⁴⁾.

(1) Hervé Berville, « Un monde en commun, un avenir pour chacun », rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement, août 2018.

(2) Rodrigue Kokouendo et Bérangère Poletti, *Les nouvelles approches de l'aide publique au développement, rapport d'information n° 1057 de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, enregistré à la Présidence le 12 juin 2018.*

(3) Assemblée nationale, *XVe législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral de la première séance du mercredi 12 juin 2019.*

(4) Assemblée nationale, *XVe législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral de la première séance du lundi 7 octobre 2019.*

Aussi, au regard des travaux qui ont été menés, des annonces de niveau politique et de la nécessité d'organiser et de donner de la lisibilité à notre aide, il est essentiel que le Parlement puisse discuter le plus rapidement possible de cette loi de programmation.

● Par ailleurs, les faiblesses actuelles de l'aide française, soulignée par le rapporteur spécial l'année dernière, rendent d'autant plus essentielle la détermination de nouvelles orientations stratégiques.

Le constat est désormais partagé d'une aide qui se concentre trop sur les pays en développement les plus avancés. Ainsi, plus de 50 % de notre aide au développement est concentrée sur des pays à revenu intermédiaire. L'effort bilatéral français en faveur des 47 pays les moins avancés (PMA) est encore trop faible, à environ 0,08 %, alors même que la France souscrit à l'objectif européen d'atteindre les 0,2 % et que des pays comme la Suède (0,26 %) ou le Royaume-Uni (0,22 %) ont déjà atteint cette cible. **Parmi ces 47 PMA, la France a désigné 19 pays prioritaires ⁽¹⁾, qui représentent seulement un peu plus de 12 % de son aide totale.**

Cette déformation en faveur des pays à revenu intermédiaire s'explique par la préférence de l'aide française pour le prêt, qui, par définition, nécessite des conditions économiques suffisamment favorables pour faire espérer un remboursement, ce même si le prêt comporte une part concessionnelle importante.

Le tableau ci-dessous souligne cette préférence française pour le prêt, à l'opposé de l'essentiel des pays comparables, rassemblés au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

RÉPARTITION DE L'AIDE BILATÉRALE ENTRE LE PRÊT ET LE DON AU SEIN DE L'OCDE

(en pourcentage)

		Moyenne sur 10 ans			Moyenne sur 10 ans
Total du CAD	Dons	85 %	France	Dons	62 %
	Prêts	15 %		Prêts	38 %
États-Unis	Dons	100 %	Suède	Dons	99 %
	Prêts	0 %		Prêts	1 %
Allemagne	Dons	76 %	Pays-Bas	Dons	100 %
	Prêts	24 %		Prêts	0 %
Royaume-Uni	Dons	97 %	Italie	Dons	92 %
	Prêts	3 %		Prêts	8 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En moyenne sur dix ans, la France est le pays qui consacre la plus forte part de son aide au prêt (38 %), devant l'Allemagne, seul autre pays qui verse une partie substantielle de son APD en prêt (24 %). Dans tous les autres pays, la subvention représente plus de 90 % de l'aide et, à l'autre extrême, un pays comme les États-Unis fait uniquement du don.

(1) Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo.

Face à ce constat, le rapporteur spécial salue les réorientations stratégiques exposées dans les conclusions de la réunion du CICID de février 2018. La discussion de la loi de programmations doit être l'occasion de préciser les outils qui seront mobilisés jusqu'en 2022 afin de faire plus d'aide bilatérale et en don vers les pays les plus fragiles.

3. Un renforcement nécessaire du pilotage politique de l'aide au développement

La disparition, en 1998, du ministère de la coopération a conduit à répartir les actions d'aide au développement entre le ministère des affaires étrangères, principal responsable de la politique, et le ministère des finances, qui conserve un rôle de représentation de la France au sein des institutions financières multilatérales.

Le pilotage politique de l'aide au développement est devenu, dès lors, essentiellement interministériel, comme l'illustre la double tutelle des deux ministères sur l'Agence française de développement (AFD). Des instances de coordination ont été créées, à l'image du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) afin d'associer les différents acteurs publics et privés de l'aide au développement (administrations centrales, collectivités, organisations non-gouvernementales, parlementaires, membres du Conseil économique, social et environnemental, représentants de la recherche, des syndicats et du secteur privé).

Malgré la mise en place d'organes de coopération interministériels, avec en particulier la création d'un poste de ministre délégué au développement entre 2012 et 2017, le bicéphalisme subsiste entre la direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et la direction générale du Trésor (DGT) dans le pilotage de l'aide au développement.

Cette situation a été reconnue comme une source de difficulté par les deux rapports cités ci-dessus. En particulier, Hervé Berville a proposé la création d'un Conseil du développement, remplaçant le CICID qui serait, contrairement à ce dernier, de nature permanente. La mission d'information évoquée ci-dessus concluait plutôt en faveur de la constitution d'un ministère de plein exercice, afin de renforcer la cohérence de la politique d'aide au développement et de mettre fin à l'opposition « artificielle » entre les deux branches du budget de l'APD que sont les programmes 110 et 209.

Le rapporteur spécial avait plaidé, pour sa part, pour la création d'un conseil présidentiel, afin de placer l'impulsion en faveur de l'aide au développement au sommet de l'État, et pour faire du ministre des affaires étrangères le véritable responsable de l'ensemble de cette politique.

B. DES CHOIX BUDGÉTAIRES QUI INTERROGENT AU REGARD DES OBJECTIFS DE NOTRE AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Après un budget 2019 salué par le rapporteur spécial, car cohérent avec une stratégie claire dont il partageait les objectifs, le budget demandé en 2020 au titre de l'aide au développement marque le pas.

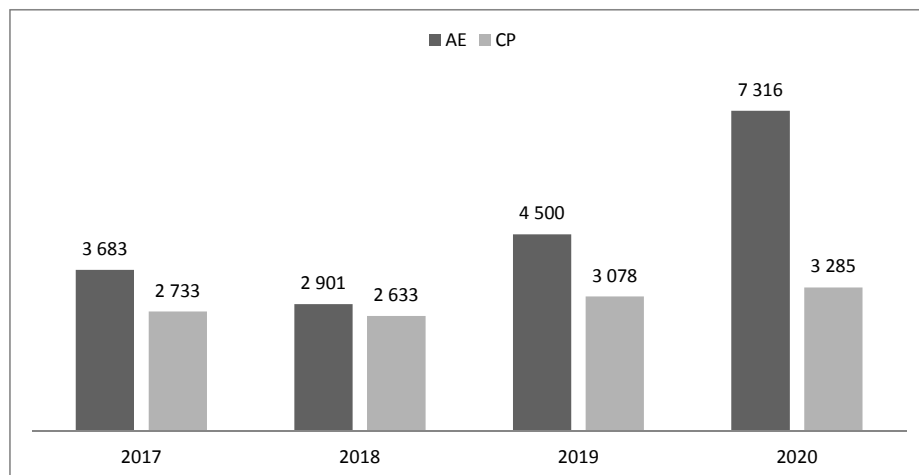
1. Un budget 2020 très multilatéral

Les crédits demandés en 2020 au titre des deux programmes de la mission sont en augmentation par rapport à l'exercice 2019, et atteignent 7,3 milliards d'autorisations d'engagement (+ 63 %) et 3,2 milliards en crédits de paiement (+ 6,7 %) au total.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
110 (DGT)	2 154	1 100	1 305	4 472	932	929	1 074	1 145
209 (MEAE)	1 529	1 801	3 194	2 843	1 801	1 704	2 003	2 140
Total mission	3 683	2 901	4 500	7 316	2 733	2 633	3 078	3 285
<i>Évolution</i>		- 782	+ 1 599	+ 2 816		- 100	+ 445	+ 207



Source : RAP 2018 et PAP 2020.

Néanmoins, l'essentiel de l'augmentation des crédits observée sur la mission s'explique par les obligations de la France au titre du renouvellement des ressources des organisations multilatérales, qui suivent un rythme triennal auquel la France est tenue par ses engagements internationaux. Les crédits de la mission avaient d'ailleurs connu un ressaut de ce genre en 2017.

L'augmentation conséquente des crédits d'engagement ne traduit donc pas un effort nouveau en faveur de l'action multilatérale.

En particulier, 1,4 milliard d'euros sont demandés au titre du groupe Banque mondiale et 500 millions d'euros pour les ressources des fonds de développement régionaux : Fonds africain de développement (504 millions d'AE) et Fonds asiatique de développement (46 millions).

En dehors de ces reconstitutions, un effort de 882 millions d'euros d'autorisations d'engagement est réalisé en faveur de nouvelles initiatives internationales, dont les principales sont retracées dans le tableau ci-dessous.

NOUVEAUX ENGAGEMENTS MULTILATÉRAUX PRIS EN 2019

(montants en millions d'euros)

Initiative entraînant de nouveaux engagements budgétaires	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Doublement de la contribution française au Fonds vert pour le climat	735	23
Augmentation des contributions volontaires aux Nations unies	23	23
Augmentation des autres contributions volontaires	100	100
Fonds de la Banque interaméricaine de développement pour la biodiversité	24	8
Total	882	154

Source : PAP 2020.

L'effort en crédits de paiement est bien moindre, puisque la hausse des crédits de paiement entre 2018 et 2020 est de 652 millions d'euros seulement, alors que les AE progressent d'environ 2 milliards d'euros. Ce décalage est lié, dans une certaine mesure, à l'écart entre l'engagement et les décaissements dans les projets d'aide au développement de l'AFD, qui peut atteindre plusieurs années.

Pour autant, le rapporteur spécial souligne que l'effort en crédits de paiement, qui seuls comptent pour la comptabilisation de l'aide française, atteindra, avec ces 652 millions d'euros, seulement 13 % des cinq milliards d'euros supplémentaires nécessaires pour atteindre les 0,55 %,

a. Le programme 110 Aide économique et financière au développement porte l'essentiel de la hausse des crédits, au bénéfice du canal multilatéral

Le programme 110 est placé sous la responsabilité du ministre en charge de l'économie et des finances. L'évolution des crédits alloués au programme en 2020 est retracée dans le tableau ci-dessous.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 110 VENTILÉS PAR ACTION

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Évolution	Crédits de paiement		Évolution
	LFI 2019	PLF 2020		LFI 2019	PLF 2020	
Aide multilatérale	71,5	2 836	3 866,06 %	648	712	9,77 %
Aide bilatérale	1 234	1 310	6,17 %	334	340	1,60 %
Traitement de la dette	0	326		92	93	1,45 %
Total	1 306	4 472	242,50 %	1 075	1 145	6,52 %

Source : PAP 2020.

Les évolutions les plus notables concernent les autorisations d'engagement allouées à l'aide multilatérale (+ 3866 %) et au traitement de la dette des pays pauvres (+ 326 millions). Cette progression est bien plus modérée en crédits de paiement, avec une hausse respective de 9,8 % et d'un million d'euros.

- *D'importantes reconstitutions d'organisations multilatérales interviendront en 2020*

L'essentiel de la hausse considérable des engagements de la mission est liée aux obligations de la France en matière de reconstitution des ressources d'organisations et fonds multilatéraux. Ces reconstitutions sont portées par l'action 02 *Aide économique et financière multilatérale* du programme 110.

- **L'Association internationale de développement (AID)** constitue le guichet de décaissement des fonds en subvention et prêts très concessionnels du groupe Banque mondiale – également qualifié de « guichet concessionnel ».

En 2020, les 347 millions d'euros prévus sur le programme 110 correspondent au versement de la dernière annuité de la contribution française décidée pour la période 2018-2020.

Les négociations pour la prochaine reconstitution des ressources de l'AID sont en cours. Un montant de 1 401 millions d'euros d'autorisations d'engagement est ainsi provisionné afin d'anticiper le scénario dans lequel l'action de l'organisation augmenterait de 30 % en faveur du Sahel, en plus de croître en matière de lutte contre le changement climatique, par rapport à la précédente période.

Le rapporteur spécial salue le sens de ces discussions, qui permettent de renforcer l'action du groupe Banque mondiale en faveur des pays prioritaires de l'aide française.

- Les ressources du **Fonds africain de développement**, guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAD), doivent également être reconstituées en 2020. Aussi, le budget pour 2020 prévoit le versement de 504 millions en autorisations d’engagement et provisionne 168 millions d’euros de crédits de paiement pour les premiers versements dès l’année prochaine.

- Le **Fonds asiatique de développement**, guichet concessionnel de la Banque asiatique de développement (BASD) doit également voir ses ressources reconstituées en 2020. La France prévoit de verser 46 millions d’autorisations d’engagement et 11,5 millions de crédits de paiement en 2020.

- *Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit également la participation de la France à de grandes initiatives multilatérales*

À côté de la reconstitution des ressources des institutions et fonds internationaux présentés ci-dessus, le budget présenté traduit également de nouvelles initiatives qui empruntent le canal multilatéral.

- Le **Fonds vert pour le climat** constitue, selon les documents budgétaires, le principal fonds multilatéral de financement de la transition des pays en développement vers des économies sobres en carbone et résilientes. Sur la période 2015-2018, ses ressources devaient atteindre 10,3 milliards de dollars, dont une contribution française à hauteur de 774 millions d’euros, partagée entre une part de don (489 millions) et une part de prêts très concessionnels (285 millions).

La reconstitution du Fonds pour la période 2019-2023 a abouti fin octobre 2019. À cette occasion, la France a pu confirmer l’engagement pris par le Président de la République de doubler sa contribution sur la période, qui atteindrait dès lors 1 548 millions d’euros. Un engagement similaire a été pris par l’Allemagne.

Cette hausse de la contribution française sera portée à la fois par le programme 110, pour la part de prêts bonifiés, et par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), financé par taxe affectée. Afin d’assurer cette reconstitution, le programme 110 porterait en 2020 **735 millions d’autorisations d’engagement et 23 millions de crédits de paiement**.

En matière environnementale, une participation française de 24 millions d’euros d’autorisations d’engagement est également prévue au titre du fonds *Natural Capital Lab*, fonds fiduciaire hébergé au sein de la Banque interaméricaine de développement (BID) consacré à la préservation de la biodiversité, à la transition vers une agriculture responsable et à la préservation de la forêt amazonienne.

● Les **initiatives internationales en faveur de l'entrepreneuriat** mobilisent également de nouveaux crédits. En particulier, la France contribuera à hauteur de 22 millions d'euros d'AE et 5,5 millions de CP en 2020 à une initiative du G7 en faveur de l'inclusion numérique financière des femmes, au sein de différents fonds adossés à la Banque africaine de développement, à la Banque mondiale et aux Nations unies.

Lors du G7 de Biarritz, le Président de la République a également annoncé une participation importante de la France, à hauteur de 45 millions d'euros, à l'initiative *Affirmative Finance Action for Women in Africa* (AFAWA), qui vise à renforcer l'action des femmes africaines aux financements bancaires pour leurs projets. L'objectif est de garantir des prêts destinés à soutenir 50 000 PME dirigées par des femmes.

● Les crédits alloués à l'AFD par le programme 110 comprennent également une dotation de 13 millions d'autorisations d'engagement sur le programme 110 afin de **structurer le « Partenariat Finance Climat »**, fond d'investissement climat à destination de l'Afrique annoncé par le Président de la République au *One Planet Summit* de septembre 2018 à New York.

Une dotation similaire est versée en AE sur le programme 209, portant le total des engagements à 26,5 millions d'euros. La subvention doit permettre de « dérisquer » les premiers engagements de Proparco, afin d'inciter les entreprises privées à coinvestir dans les projets financés par le fond.

b. Le programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement : un regain d'intérêt pour les initiatives multilatérales

Des évolutions significatives sont également prévues sur le programme 209, géré par le ministère des affaires étrangères, en faveur de l'action multilatérale. Le tableau ci-dessous décline ces évolutions.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 209 VENTILÉS PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Évolution	Crédits de paiement		Évolution
	LFI 2019	PLF 2020		LFI 2019	PLF 2020	
01 Coopération bilatérale	1 990	1 470	- 26,11 %	793	844	6,43 %
05 Coopération multilatérale	188	369	96,00 %	194	292	50,25 %
07 Coopération communautaire	863	842	- 2,39 %	863	842	- 2,39 %
08 Dépenses de personnel	153	161	5,42 %	153	161	5,42 %
Total	3 194	2 843	- 10,99 %	2 004	2 140	6,80 %

NB : le programme 209 comporte également une action relative aux actions de co-développement, qui n'est dotée d'aucuns crédits sur les exercices 2019 et 2020.

Source : PAP 2020.

Les crédits demandés au titre de l'action *Coopération multilatérale* traduisent un tournant au bénéfice de l'aide portée par les organisations et fonds internationaux.

- Les contributions volontaires aux Nations unies sont renforcées, à la fois dans l'objectif d'augmenter la part de l'aide française destinée à l'aide d'urgence mais également pour abonder les agences de l'ONU en fonction des priorités thématiques tels qu'issues des différents discours présidentiels.

Ces contributions atteindront ainsi 133 millions d'euros, en hausse de 23 millions d'euros, soit + 21 %, par rapport à 2019. L'essentiel de la hausse serait absorbé par la contribution française aux actions humanitaires des Nations unies, avec 21 millions d'euros supplémentaires, au bénéfice en particulier du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) et à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

- Les contributions volontaires hors ONU connaissent également une hausse très significative avec un total prévu de 100 millions d'euros, contre 27 millions l'année précédente.

L'essentiel de la hausse est due au versement par la France de sa contribution à la facilité pour les réfugiés en Turquie, à hauteur de 44,5 millions d'euros en 2019. Ce versement apparaît pour la première fois sur le programme 209 : il était auparavant financé *via* les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne.

Quatre autres contributions sont significatives :

– la participation française au **Partenariat mondial pour l'éducation (PME)**, qui a fait l'objet d'un engagement très fort sur la période 2018-2020 : la France a ainsi participé à hauteur de 200 millions d'euros sur trois ans, contre 17 millions d'euros sur la période précédente. **Le rapporteur spécial salue cet engagement, qui se prolonge en 2020, en faveur de l'éducation, secteur prioritaire de l'aide française.**

– le financement des initiatives **CREWS** en faveur des systèmes d'alerte précoce aux catastrophes climatiques (4,5 millions d'euros), porté auparavant par le Fonds de solidarité pour le développement et **CAFI**, destinée à lutter contre la déforestation dans le bassin du Congo (3 millions d'euros).

– l'abondement du Fonds français Muskoka (FFM) qui a pour objectif de réduire la mortalité maternelle, néonatale et infantile dans dix pays d'Afrique francophone, dont quatre des pays prioritaires de la France (Guinée, Mali, Niger et Tchad).

– le versement au Fonds Bêkou, qui vise à apporter une réponse coordonnée de l'Union européenne en faveur de la reconstruction de la République centrafricaine (5 millions d'euros).

Les engagements multilatéraux marquent donc fortement les crédits demandés en 2020 pour la mission *Aide publique au développement*. Les crédits alloués au canal bilatéral connaissent, en parallèle, une baisse marquée.

Début octobre, la France s'est d'ailleurs fortement engagée dans la reconstitution du Fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme, à hauteur de 1,3 milliard d'euros entre 2020 et 2022, soit 300 millions d'euros supplémentaires par rapport à la période précédente. Les traductions budgétaires n'interviendront que dans les prochains budgets.

3. Un recul des interventions bilatérales qui interroge

L'évolution des crédits des deux actions finançant l'aide bilatérale sur la mission est particulièrement défavorable au regard des orientations de la stratégie de l'aide française fixée en février 2018.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AIDE BILATÉRALE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Évolution	Crédits de paiement		Évolution
	2019	2020		2019	2020	
Aide bilatérale P110	1 234	1 310	+ 6,17 %	334	340	+ 1,60 %
Aide bilatérale P209	1 990	1 470	- 26,11 %	793	844	+ 6,43 %
Total aide bilatérale	3 224	2 780	- 13,75 %	1 127	1 184	+ 5,00 %

Source : PAP 2020.

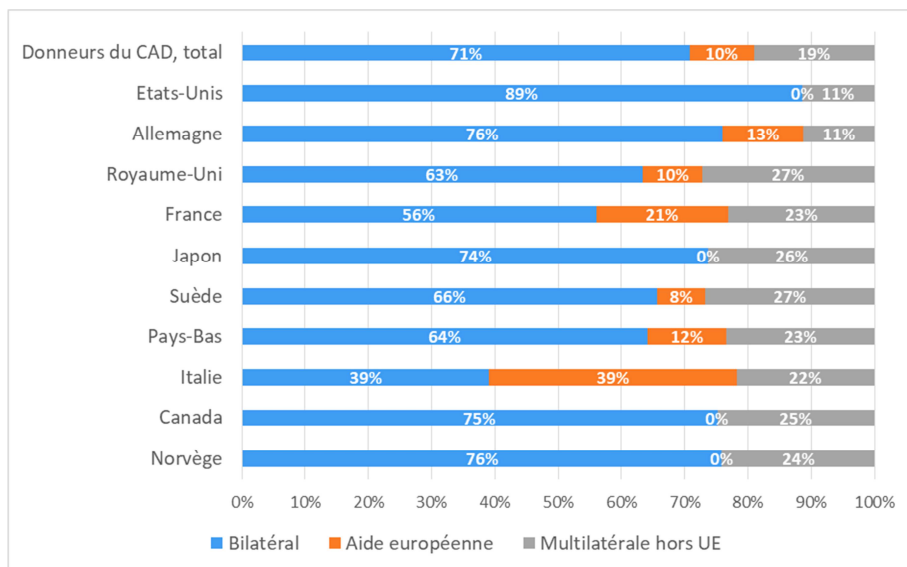
Les chiffres du budget 2020 font ainsi apparaître une baisse de près de 14 % des autorisations d'engagements sur les crédits de coopération bilatérale. Les crédits de paiement, sur ce canal, progressent tout de même de 5 %.

Le rapporteur spécial s'inquiète de cette évolution, alors qu'il souscrivait pleinement à l'objectif fixé par la réunion du CICID de février 2018 qui indiquait que « les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement de la mission budgétaire APD d'ici à 2022 contribueront à la composante bilatérale de l'APD ».

Cet objectif est d'autant plus légitime que la part de l'aide bilatérale dans le total de l'APD française (54 % en 2017) est singulièrement plus faible que la moyenne de l'OCDE (74 %) et s'inscrit dans une trajectoire de forte baisse, puisqu'en 1990, cette part atteignait 78 %. Comme l'indique le graphique ci-dessous, la France est, parmi les dix premiers donateurs de l'OCDE et hors Italie ⁽¹⁾, celui qui consacrait en 2018 la plus faible part de son aide publique à la coopération bilatérale.

(1) L'aide européenne y occupe une part très importante (39 %), ce qui la différencie des autres contributeurs de l'OCDE.

RÉPARTITION DE L'AIDE DES DIX PRINCIPAUX DONNEURS DE L'OCDE



Source : réponses au questionnaire budgétaire pour 2020.

S'il ne s'agit en rien de nier les mérites de l'aide multilatérale, qui permet à la France de démultiplier l'effet de son aide et lui offre une influence importante dans la gouvernance de grandes institutions internationales, force est de constater que le budget proposé en 2020 n'incite pas à l'optimisme quant à l'objectif de renforcer la part bilatérale de l'aide française.

Les nouvelles initiatives multilatérales aboutissent en effet à rogner sur l'aide bilatérale. Ainsi, les autorisations d'engagement ouvertes sur le canal bilatéral doivent diminuer de 444 millions d'euros par rapport à 2019. En parallèle, les CP augmentent de seulement 57 millions d'euros.

L'évolution de ces crédits bilatéraux, précisée ci-dessous, est donc en contradiction avec les orientations stratégiques exposées en février 2018.

a. Des baisses de grande ampleur sur les capacités d'engagements d'aide bilatérale

Les capacités d'engagement de notre aide bilatérale seront significativement réduites en 2020.

- *Les crédits alloués à l'AFD pour la bonification de prêts bilatéraux ne progressent pas*

Le programme 110 finance la bonification de prêts alloués par l'AFD au titre de l'aide publique au développement française. En 2018, par exemple, l'AFD a octroyé 5,8 milliards d'euros de prêts concessionnels, dont 5,2 milliards de prêts souverains et 0,6 milliard de prêts non-souverains ⁽¹⁾.

(1) Source : PAP 2020.

- Une forte hausse de ces crédits de bonification, en autorisations d’engagement, avait été votée en 2019 (+ 624,5 millions), en cohérence avec la trajectoire de montée en puissance de l’aide française, dans laquelle l’AFD doit jouer un rôle central.

L’effort demandé en 2020 apparaît beaucoup moins ambitieux, le total des crédits de bonification de prêt atteignant 1 138 millions d’euros, soit une hausse de 143,3 millions d’euros en un an. Les crédits de paiement atteindraient pour leur part 190 millions d’euros, en baisse de 2,3 millions d’euros par rapport à 2018.

- **L’initiative en faveur de la mobilisation des ressources intérieures** doit permettre de renforcer la gouvernance financière en Afrique subsaharienne et d’améliorer les capacités des administrations fiscales. La France s’est engagée à soutenir ce programme, issu notamment de la concertation au sein du G7 et du G5 Sahel. Une stratégie interministérielle a été adoptée, de même qu’un plan d’investissement stratégique pour le développement (PISD), marquant une certaine attention du Gouvernement au sujet. En 2020, 14 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 6 millions d’euros de crédits de paiement sont prévus, et on vocation à être dépensés par Expertise France et l’AFD.

- *Une diminution inquiétante des crédits versés à l’AFD au titre du don-projet*

- **L’aide-projet gérée par l’Agence française de développement** verrait ses crédits diminuer en 2020. En effet, ces crédits atteindraient 900 millions d’autorisations d’engagement, en baisse de 600 millions d’euros par rapport à 2019, soit moins 33 %.

Le rapporteur spécial déplore tout particulièrement l’évolution de cette dotation budgétaire. La baisse de 600 millions d’euros d’autorisations d’engagement en 2020 pour le don-projet versé à l’AFD réduira les capacités d’engagement de l’Agence, alors même que les prochaines années sont déterminantes pour la montée en puissance de notre aide.

Les crédits de paiement, pour leur part, augmenteraient à 394 millions d’euros, contre 280 millions en 2020. Ces fonds sont complétés par une dotation de 186 millions d’euros de crédits mobilisés depuis le FSD, soit hors des circuits budgétaires. **Le total des CP alloués au financement des dons-projets atteindra donc 580 millions d’euros hors rémunération versée à l’AFD.**

- Les crédits alloués à **Expertise France**, agence française d’expertise, atteindraient 37 millions d’euros sur le programme 209, en plus des 5,4 millions versés par le programme 110, soit un **total de 42,4 millions d’euros**.

Ce budget ne connaît pas d’évolution significative par rapport à 2019, même si l’adossement de l’agence à l’AFD devrait lui permettre de bénéficier de plus de moyens d’appui logistique. En tout état de cause, le budget 2020 ne traduit pas une nouvelle ambition pour l’expertise française.

- La part des fonds de l'AFD transitant par les ONG progressera également, l'enveloppe passant de 97,8 millions en 2019 à 110 millions d'AE en 2020.

Le rapporteur spécial note que l'effort réalisé ces dernières années sur la part de notre aide qui transite par les ONG est significatif. Entre 2015 et 2018, la part de l'aide bilatérale française transitant par les ONG est passée de 3,6 % à 6,6 %. En valeur absolue, cela représente une augmentation de 169 à 371 millions d'euros.

Cet effort devrait se poursuivre dans les prochains exercices, un des objectifs du CICID étant notamment de doubler les fonds transitant par les organisations de la société civile entre 2017 et 2022. Ce doublement impliquerait de consacrer 621 millions d'euros au canal des ONG d'ici deux ans. Cela permettra de rapprocher l'aide française de la moyenne de l'OCDE, qui atteint 14 % en la matière.

- *Le traitement de la dette des pays en développement nécessite des engagements supplémentaires*

Alors que la loi de finances pour 2019 ne prévoyait aucun crédit au titre du traitement de la dette des pays pauvres, 326 millions d'AE et 93 millions de CP sont demandés au Parlement pour 2020.

- Cette action du programme 110, complétée par les crédits du programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dette envers la France*, finance des rééchelonnements et des annulations de dettes à la fois bilatérales et multilatérales qui sont comptabilisées au titre de l'aide publique au développement. La plupart des décisions sont prises dans le cadre du Club de Paris, dont la France assure le secrétariat. La France peut également décider d'aller au-delà de ces décisions : le traitement de la dette est alors encore plus favorable pour le pays concerné.

Les crédits demandés pour 2020 permettraient d'importantes annulations de dette multilatérale. Les institutions concernées sont la Banque mondiale (BM), à hauteur de 233 millions d'euros d'AE et le Fonds africain de développement (FAD), pour 93 millions d'euros. Une première tranche de versement de CP est également prévue, de 63 millions pour la BM et de 24 millions pour le FAD.

- Par ailleurs, des négociations sur des programmes de rééchelonnement et d'annulation de dette pourraient aboutir d'ici 2022. Les dix-neuf pays prioritaires de la France connaissent en effet une hausse généralisée de leur dette publique, dont le niveau moyen est passé de 34,8 à 51 % entre 2012 et 2017.

Néanmoins, la France s'est engagée sur des actions visant à prévenir de nouvelles crises de la dette dans les pays en développement. Ainsi, la direction générale du Trésor a organisé, le 7 mai 2019, le forum « *Une dette soutenable pour une croissance durable* », réunissant une trentaine de ministres des finances et de gouverneurs de banques centrales. Cet événement était soutenu par la présidence japonaise du G20. L'objectif était de développer des bonnes pratiques communes.

Les négociations en cours sur la reconstitution des ressources de l'AID, partie de la Banque mondiale, auraient vocation à renforcer le poids de ces lignes de conduite. L'opportunité d'instaurer un système pénalisant les mauvaises pratiques d'endettement, en matière de transparence notamment, est ainsi en cours de discussion.

- La dette soudanaise est un enjeu essentiel pour la France, qui y est très exposée. Or, un traitement de cette dette, un temps suspendu, est de nouveau envisagé depuis l'arrivée d'un gouvernement de transition en août 2019, lorsque le pays aura apuré ses arriérés multilatéraux et engagé des réformes structurelles sous la supervision du FMI.

Le rapporteur spécial souligne le fait que, si ces négociations devaient aboutir, le volume financier mobilisé par l'annulation de la dette soudanaise pèsera fortement sur les équilibres de l'aide française d'ici 2022. Il sera donc particulièrement attentif aux évolutions à venir sur ce dossier.

b. Plusieurs signaux positifs pour l'aide bilatérale du ministère des affaires étrangères

- **L'aide-projet gérée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères** bénéficierait d'une augmentation importante de ses financements, au bénéfice des services d'action culturelle et de coopération (SCAC) des ambassades. Alors que 24 millions d'euros étaient prévus en 2019, le projet de budget pour 2020 indique que 60 millions d'euros y seraient consacrés – soit une multiplication par un facteur 2,5.

Cet outil – dit « Fonds de solidarité pour les projets innovants » ou FSPI – de l'aide française est déterminant pour financer de petits projets, souvent à fort impact médiatique, et offre une souplesse intéressante. Le plafond des projets pouvant être financés par cet outil a d'ailleurs été relevé, passant de 0,5 à 1 million d'euros. **Cette évolution est bienvenue, afin de positionner la France sur le financement de projets souvent trop peu importants pour être financés par l'AFD mais à fort impact politique ou médiatique.**

- **La rémunération de l'AFD connaît une diminution marquée.** En raison de la montée en puissance des engagements de l'Agence prévue dans la stratégie française de février 2018, sa rémunération pour les activités en subvention a été revue pour prendre en compte les économies d'échelle liées à cette trajectoire. Aussi, la compensation versée sera modulée en fonction des coûts effectifs induits par la hausse des engagements de l'Agence.

Cette révision a été approuvée en début d'année 2019 et aboutit à une baisse conséquente de la rémunération versée à l'AFD, qui atteignait pratiquement 100 millions d'euros en 2019. Pour 2020, 81 millions d'euros sont demandés, soit moins 18 % en un an.

● **Les fonds alloués à l'aide humanitaire progressent de moitié.** Passant de 100 millions d'euros en 2019 à 155 millions en 2020 en AE et CP, le projet de loi de finances propose en effort conséquent au niveau de l'aide humanitaire.

Celle-ci se compose de trois dotations : l'aide budgétaire post-conflits et sorties de crises (14 millions), le Fonds d'urgence humanitaire (FUH, 81 millions) et l'aide alimentaire (60 millions).

Parmi ces trois dotations, la dotation au FUH est prévue à la hausse : alors que 46 millions d'euros étaient prévus en 2019, 81 millions d'euros doivent lui être alloués en 2020. Cette hausse est particulièrement importante, et s'inscrit dans les orientations issues du CICID, qui prévoient le triplement de l'aide humanitaire française.

Le rapporteur se félicite des progrès réalisés sur l'aide humanitaire, alors que la France y consacre, selon les années, entre 1 et 2 % de son aide bilatérale, contre 7 % pour l'Allemagne et 12 % pour le Royaume-Uni.

Les crédits alloués à l'aide alimentaire connaissent une augmentation significative, puisqu'ils doivent passer de 39 millions à 60 millions d'euros en 2020, soit + 65 %. Cette augmentation des crédits alloués à l'aide alimentaire est également très favorable.

● **Les collectivités territoriales devraient bénéficier de fonds supplémentaire en soutien à leur activité de coopération internationale.** En effet, les crédits alloués à la délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) en 2020 augmenteraient de 24 % pour atteindre 11,5 millions d'euros.

L'ensemble de ces initiatives participent au renforcement du canal bilatéral en don de l'aide française, qui doit être prioritaire. Le rapporteur spécial salue ainsi le fait que le ministre de l'Europe et des affaires étrangères se ressaisisse des outils de subvention aux pays fragiles.

L'Agence française de développement (AFD) reste en effet marquée par un fonctionnement de type bancaire, qui interroge sa capacité à monter rapidement en puissance sur le financement en subvention.

4. Le brouillage des taxes affectées au développement

La politique française d'aide au développement est également financée par deux taxes affectées, appelées « financements innovants » : la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) et la taxe sur les transactions financières.

Le produit de ces taxes est affecté au Fonds de solidarité pour le développement (FSD)⁽¹⁾, fonds sans personnalité juridique logé au sein de l'Agence française de développement, dont les ressources permettent de financer un certain nombre d'institutions de développement.

Le circuit des taxes affectées a été modifié en loi de finances pour 2019 : la part de la taxe sur les transactions financières (TTF)⁽²⁾ affectée à l'Agence française de développement a été rebudgétisée, soit un abondement de 270 millions d'euros au budget général. L'objectif était de diminuer la trésorerie s'accumulant dans les comptes de l'Agence en raison du délai entre les décisions d'engagement et les décaissements effectifs qui, pour les dons-projets, peut atteindre entre 5 et 7 ans.

LES TAXES AFFECTÉES AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)	210	210	210
Taxe sur les transactions financières (TTF)	528	528	528
Taxes affectées au FSD	738	738	738
Part de TTF affectée à l'AFD	270	0	0
Total FSD + AFD	1 008	738	738

Source : réponses au questionnaire budgétaire pour 2020.

Le rapporteur spécial constate cependant qu'une évolution significative de la TSBA, dite « taxe Chirac » est prévue par l'article 20 du présent PLF. Ce dernier prévoit une augmentation des tarifs de la taxe, afin d'alimenter l'Agence pour le financement des infrastructures de France (AFITF), à la suite de la réforme de son financement acté par la loi d'orientation pour les mobilités.

L'article prévoit un changement majeur dans l'utilisation du produit de la taxe : alors que 210 millions d'euros sont aujourd'hui affectés au Fonds de solidarité pour le développement, l'évaluation préalable anticipe une augmentation des recettes de l'ordre de 230 millions d'euros. Cette taxe ne serait, dès lors, plus du tout une taxe de « solidarité », destinée à faire contribuer les secteurs économiques bénéficiaires d'une mondialisation qui fragilise certains pays et certaines économies, mais une pure taxe de rendement destinée à financer des infrastructures nationales.

(1) Créé par la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005.

(2) Article 35 ter ZD du code général des impôts.

Le rapporteur spécial déplore cette nouvelle mesure, qui envoie un signal brouillé à la fois aux acteurs de la solidarité internationale et aux utilisateurs de ce moyen de transport. Afin de ne pas créer d’ambiguïté pour le consommateur en particulier, il faudrait, au minimum, renommer cette taxe.

5. Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*

Les quatre programmes du compte de concours financiers sont sous la responsabilité de la direction générale du Trésor.

Le programme 851 *Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France* finance des projets participant au développement de pays étrangers en faisant appel à des biens et services produits en France : il s’agit de l’un des instruments de l’aide liée et retrace les « prêts du Trésor ». Les financements du programme portent à la fois sur des prêts concessionnels et sur des prêts « directs », non concessionnels.

Une progression des autorisations d’engagement de 100 millions d’euros est prévue en 2020, afin de poursuivre la montée en puissance de l’outil, annoncée le 23 février 2018 par le Premier ministre dans le cadre de la stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur. Cette augmentation viendra financer des prêts directs, donc sans impact sur les finances publiques, en plus de soutenir le commerce extérieur français.

Le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* retrace l’effort financier de la France en matière d’allègement de la dette dans le cadre de l’initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE). Cette initiative doit permettre de restaurer durablement la solvabilité des pays concernés par des annulations de dette extérieure.

Le programme 853 *Prêts à l’Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* finançait, avant 2019, une partie de la bonification des prêts de l’AFD. La baisse des crédits du compte de concours financiers vient de la requalification des crédits de bonification des prêts de l’AFD à partir du programme 853 en dépense publique au sens du traité de Maastricht. Les crédits finançant la bonification des prêts de l’AFD ont donc été regroupés sur le programme 110. Le programme 853 n’a donc plus vocation à recevoir de nouvelles autorisations d’engagement.

Le programme 854 *Prêts à des États étrangers dont la monnaie est l’euro* a été mis en place en 2010 afin d’accorder des prêts bilatéraux à la Grèce. Il ne devrait plus être sollicité à l’avenir en raison de la mise en œuvre d’outils européens de prêt (Fonds européen de stabilité financière puis Mécanisme européen de stabilité). Des recettes sont néanmoins prévues sur le programme en 2020, à hauteur de 148 millions d’euros, correspondant au premier remboursement en capital effectué par la Grèce.

II. LES ENJEUX MIGRATOIRE ET ÉCONOMIQUE : DES OBJECTIFS À PRENDRE EN COMPTE DANS NOTRE POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Le rapporteur spécial avait salué, en 2019, les orientations nouvelles pour l'aide au développement, malgré l'absence de loi de programmation. Néanmoins, il importe aujourd'hui de prendre la pleine mesure de l'enjeu migratoire et du levier économique que représente notre aide au développement.

1. L'enjeu migratoire : une prise de conscience qui se généralise enfin

Une nouvelle impulsion a récemment été donnée à notre politique d'aide publique au développement afin qu'elle intègre mieux les enjeux migratoires. Le rapporteur spécial l'a rappelé à plusieurs reprises, à l'occasion de l'examen de la loi de finances ou de la loi de règlement à l'Assemblée nationale : l'APD participe d'une politique internationale globale, et suppose une coopération loyale entre pays.

Alors qu'il lui est demandé un effort conséquent, le contribuable français ne pourrait comprendre que nous nous engageons à aider des pays qui n'accepteraient pas les conditions classiques d'une coopération internationale, qui intègrent les questions migratoires.

- *Un discours politique qui se clarifie sur les relations entre migrations et aide au développement*

Les conclusions du CICID de février 2018 ont d'ailleurs reconnu l'importance de l'enjeu migratoire, et précisent les leviers à mobiliser, détaillés dans le tableau ci-dessous.

Les outils de l'aide au développement en matière migratoire

Le CICID a décliné plusieurs outils pouvant être mobilisés en matière migratoire :

- une aide pour élaborer et renforcer les politiques migratoires des pays éligibles à l'APD, notamment pour des outils et procédures de contrôle et de sécurisation de leurs frontières ;
- l'élaboration conjointe de projets visant à démanteler les réseaux de passeurs et de traite d'êtres humains ;
- le renforcement de la coopération avec les pays d'origine et de transit pour assurer la mise en œuvre de dispositifs de retour et de réadmission des ressortissants en situation irrégulière ;
- la mise en place de dispositifs facilitant la migration régulière, notamment des étudiants ou des jeunes professionnels ;
- la poursuite du soutien au Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) en faveur de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique.

Comme le soulignait le Président de la République, lors de son discours devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg du 1^{er} octobre 2019, « si nous ne sommes pas capables de répondre efficacement au défi migratoire, si nous n'avons pas le courage de regarder en face la demande de maîtrise exprimée par tous nos concitoyens [...] nous ne serions pas lucides avec nous-mêmes ».

Affermissant ces orientations, la déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe le 7 octobre 2019 à l'Assemblée nationale a très explicitement lié les enjeux migratoires et l'aide au développement. Le Premier ministre a alors souhaité affirmer que « notre aide publique au développement doit être, entre autres objectifs, un levier de notre politique migratoire ».

Le rapporteur spécial se réjouit de voir que le Gouvernement prend conscience de l'importance du levier de l'aide au développement dans la politique migratoire.

En particulier, les services du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, responsable du programme 209, a exposé au rapporteur une approche cohérente de la question migratoire, fondée sur trois piliers :

– **l'aide humanitaire**, *via* des instruments nationaux mais également par le renforcement des contributions internationales, dont les agences de l'ONU accompagnant les réfugiés ;

– **l'aide capacitaire**, afin de renforcer les capacités des États à gérer les flux migratoires et à contrôler leurs frontières ;

– **l'aide socio-économique**, afin de recréer des opportunités dans les régions de départ, qui sont souvent très localisées.

L'objectif n'est pas, certes, de lier directement aide publique au développement et maîtrise des flux migratoires. Pour autant, l'aide au développement a toute sa place dans les réponses aux différentes crises à l'origine des déplacements de populations. Elle permet en particulier de traiter les « fragilités », en améliorant les infrastructures matérielles ou immatérielles, comme l'éducation ou les systèmes de santé, et donc les perspectives de développement.

- *Une prise de conscience qui s'étend au niveau européen*

La prise de conscience sur la nécessité de mobiliser l'outil de l'aide au développement en matière migratoire s'étend également au niveau européen.

En novembre 2015, le sommet de La Valette a ainsi abouti à la création du Fonds fiduciaire d'urgence (FFU), qui est devenu le principal instrument de coopération entre l'UE et les pays africains dans le domaine migratoire.

Son objectif est de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, en favorisant plus particulièrement le développement économique, la résilience, la sécurité et la stabilité ainsi que la facilitation de la gestion de la migration. Cette approche est reprise dans les annonces récentes du Gouvernement.

Le fonds dispose d'un budget de 4,5 milliards, dont 4 milliards financés par le budget européen et 505 millions issus de contributions volontaires supplémentaires de certains pays membres. L'Allemagne, avec 182,5 millions d'euros et l'Italie, avec 123 millions d'euros, contribuent fortement à ce fonds. **En comparaison, la participation de la France est très faible, puisque sa contribution atteint seulement 9 millions d'euros.**

Certes, la France est très impliquée dans les pays aidés par le FFU, au titre de son action d'aide au développement, mais également par son implication auprès du G5 Sahel. Néanmoins, alors que le FFU a permis, au-delà des projets financés, d'initier et de soutenir des dialogues sur les migrations au niveau politique et de construire une nouvelle approche dans des délais très brefs, **la France pourrait choisir une plus grande implication au sein de ce fonds, à hauteur de son poids politique et économique au sein des pays contributeurs.**

• **Le nouvel outil de l'Union européenne en matière d'aide au développement**, actuellement en discussion avec le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) devra pleinement intégrer ces enjeux. En effet, la Commission européenne propose de fusionner les différents instruments de financement extérieur, dont le Fonds européen de développement (FED), actuellement hors du budget de l'Union. Ce nouvel instrument dit « de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale » (NDICI selon l'acronyme anglais) serait doté de 89,2 milliards d'euros sur la période 2021-2027, contre 70 milliards pour les instruments équivalents actuellement (FED et instrument européen de voisinage).

Les caractéristiques du futur instrument sont actuellement en cours de négociation, sous la responsabilité de la présidence finlandaise. **La France milite pour que les questions migratoires soient pleinement prises en compte dans la gouvernance et les outils à disposition du NDICI.**

La prise en compte des enjeux migratoires au niveau des outils de l'aide européenne, comme l'illustre la constitution du FFU, est une avancée qu'il convient de consolider. Il importe aujourd'hui de placer ces questions au cœur des discussions concernant le nouveau budget pluriannuel de l'Union et des nouveaux outils de l'action extérieure européenne.

- *Des négociations de nature politique à poursuivre avec les pays bénéficiaires*

Le rapporteur spécial avait néanmoins attiré l'attention sur la nécessité de négocier au niveau politique avec les pays aidés, afin d'améliorer la coopération en matière migratoire. Il n'est pas acceptable de constater que certains pays refusent explicitement de faire diligence aux demandes de la France en matière d'identification de leurs ressortissants ou de délivrance de laissez-passer consulaires en temps utiles pour permettre l'éloignement.

Cette situation est particulièrement marquée pour les cinq pays du Sahel, destination privilégiée de l'effort français en matière d'aide au développement, comme l'indique le tableau ci-dessous.

COOPÉRATION EN MATIÈRE MIGRATOIRE DES PAYS AIDÉS

Pays	Taux de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) dans les délais utiles à l'éloignement (en %)	
	2016	2017
Burkina Faso	50 %	25 %
Mali	11,8 %	10,7 %
Mauritanie	21,4 %	26,9 %
Niger	0 %	75 %
Sénégal	32,3 %	32,7 %
Tchad	0 %	25 %

Source : ministère de l'intérieur.

Les taux de délivrance de laissez-passer consulaires particulièrement faibles pour 4 des 5 pays de la zone sont préoccupants au regard des ambitions de l'aide française dans la région. Le Niger, lui, a su approfondir sa coopération avec les pays européens, ce qui se traduit en 2017 par un taux de délivrance bien plus élevé (75 %) qu'en 2016.

Aussi, de même que l'année dernière, **le rapporteur spécial insiste sur le fait que la multiplication du volume d'aide dans ces pays prioritaires doit aller de pair avec une plus grande efficacité des procédures d'éloignement, trop souvent encore entravées par le manque de coopération de la part des autorités des pays d'origine.**

2. Les investissements privés, outils de développement à mieux mobiliser

Le récent rapport remis par Hervé Gaymard, relatif à la présence économique française en Afrique, souligne la nécessité d'envisager l'articulation entre notre outil d'aide au développement et les investissements réalisés par les entreprises françaises.

En effet, les investissements directs étrangers (IDE) de la France sur le continent africain ont été multipliés par huit entre 2000 et 2017, passant de 6 à 52 milliards d'euros. Autre chiffre à considérer, les impôts payés par les entreprises françaises sont estimés, pour les dix pays les plus importants, à environ 14 milliards d'euros, soit peu ou prou le montant qu'il est nécessaire de consacrer chaque année à l'aide au développement pour atteindre les 0,55 % du revenu national.

Ces chiffres doivent certes être pris avec précaution, puisque les investissements privés et l'aide au développement n'interviennent pas dans les mêmes secteurs, et n'ont pas les mêmes objectifs. Ils n'empêchent qu'ils concourent tous deux à renforcer les perspectives de développement des pays, en améliorant leurs infrastructures physiques ou immatérielles.

La stratégie française d'aide au développement gagnerait donc à intégrer pleinement le secteur privé.

Le rapporteur spécial tient à saluer les entreprises françaises implantées de longue date au sein des pays africains. Alors qu'elles constituent un relai déterminant d'influence et investissent parfois massivement dans ces pays, elles se retrouvent souvent injustement attaquées dans la presse ou sur les réseaux sociaux.

Le risque serait, aujourd'hui, de les décourager, alors que leur savoir-faire en matière d'infrastructures participe au développement de beaucoup de ces pays. Le prochain sommet Afrique-France, qui aura lieu à Bordeaux en 2020 sur le thème de la ville durable doit être l'occasion pour le Gouvernement français de leur exprimer tout son soutien.

CONCLUSION

La prochaine loi devra explicitement poser la question de la gouvernance de l'aide publique au développement.

Depuis la disparition du ministère de la coopération, l'aide publique au développement a été confiée pour l'essentiel à l'AFD, outil efficace et reconnu comme tel à l'international, qui, au fil des ans, s'est développé de façon considérable.

* *

*

La première interrogation liée à cette évolution est que nous confions la gestion de l'aide au développement à une banque. Une banque sait faire des prêts, c'est son métier, c'est d'ailleurs ce qu'elle a fait jusqu'à présent. Or, désormais, l'objectif est d'attribuer plus de dons. C'est un peu paradoxal de confier une politique de don à un banquier. Certes, d'autres pays procèdent de la sorte : c'est le cas en Allemagne, mais pas en Grande-Bretagne, où cette politique est gérée « en régie » par le ministre du développement.

Par ailleurs, l'AFD une banque placée sous la double tutelle de Bercy et du Quai d'Orsay, alors que le responsable politique de l'aide publique au développement est bien le ministre des affaires étrangères : c'est d'ailleurs lui qui rend compte de cette politique devant le Parlement.

N'y a-t-il pas là, au moins, un sujet d'interrogation ? N'est-il pas temps d'identifier le ministre des affaires étrangères comme le seul pilote de cette politique d'aide au développement ?

Le budget qui nous est présenté démontre d'ailleurs, il est vrai, une volonté très réelle du ministre des affaires étrangères d'assumer ses responsabilités dans cette politique, comme exposé plus haut dans ce rapport.

*

La contrepartie du professionnalisme de l'AFD est que ce qui ne devait être qu'un outil d'une politique de développement est devenu le lieu où se définit l'essentiel de cette politique. Le **Maître Jacques** de la politique du développement assume toutes les tâches, comme dans la pièce de Molière, mais, en plus, il est devenu son propre maître.

Cela pose un problème au niveau national, cela peut aussi poser des difficultés pour chacun des pays bénéficiaires, dans la relation entre l'Ambassadeur et le responsable local de l'AFD, surtout que l'écart entre les crédits gérés par ces deux autorités est bien souvent de l'ordre de 1 à 10. Le rapporteur spécial a néanmoins pu constater sur le terrain que les relations humaines sont globalement bonnes. Cette situation suscite pourtant des interrogations.

Enfin, sans prétendre répondre à toutes ces questions, il semble nécessaire aujourd'hui de mettre plus de « politique » dans l'aide au développement. **Le sujet n'est pas technique, il est politique.** Si l'on veut que cette politique de développement cesse de considérer que les questions migratoires ne sont pas des priorités – sans pour autant être dans une logique de conditionnalité, on en est bien loin –, il faut aussi introduire plus de responsabilité politique.

* *

*

Autant de questions qu'il ne faudra pas éluder lorsque sera débattue la loi d'orientation et de programmation pour l'aide publique au développement.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du 23 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Aide publique au développement et du compte spécial Prêts à des États étrangers.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Aide publique au développement et du compte spécial Prêts à des États étrangers.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920016.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Économie et des finances :

– Direction générale du Trésor, M. Cyril Rousseau, sous-directeur, Mme Isabelle Camilier-Cortial, M. Simon Matet, Mme Lauranne Duhil, Mme Béatrice Di Piazza

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

– M. Emmanuel Puisais-Jauvin, directeur de cabinet adjoint du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et M. Baptiste Prudhomme, conseiller politique et parlementaire.

– M. Cyrille Pierre, directeur général adjoint de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Mme Donatienne Hissard, directrice adjointe du développement durable (DGM/DDD), M. Daniel Vosgien, délégué des programmes et des opérateurs (DGM/DPO)

Agence Française de Développement (AFD) : M. Rémy Rioux, directeur général, M. Philippe Baumel, conseiller stratégie, partenariats, communication, M. Nicolas Blanc, directeur du département Stratégie, prospective et relations institutionnelles

M. Hervé Gaymard et M. Pierre-Ange Savelli, auteurs du rapport « Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme », remis aux ministres de l'Europe et des affaires étrangères et de l'économie et des finances en avril 2019.