

N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

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
SYNTHÈSE	5
CHIFFRES CLÉS	6
UNE EXÉCUTION 2018 CONFORME À LA PRÉVISION	7
1. La mission <i>Aide publique au développement</i>	7
2. Le compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i>	12
3. Les taxes affectées à l'aide publique au développement	15
L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN ALGÉRIE ET AU MAROC : DEUX MODÈLES OPPOSÉS, DES OPPORTUNITÉS À SAISIR	16
I. L'ALGÉRIE : UN PAYS FERMÉ À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES QU'IL FAUDRA ACCOMPAGNER	16
1. Les limites du modèle de développement algérien	16
a. Le modèle de développement économique et social fondé sur la redistribution de la rente pétrolière est aujourd'hui menacé.....	16
b. La France doit se positionner stratégiquement afin de financer les mutations nécessaires du pays	18
2. Des priorités à définir, des risques à contrôler.....	20
3. Le contrôle des flux migratoires : une exigence partagée.....	24
II. LE MAROC : UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DYNAMIQUE MAIS CRÉATRICE D'INÉGALITÉS SOCIALES ET GÉOGRAPHIQUES À COMPENSER	27
1. Un développement fondé sur l'ouverture économique et commerciale porteur de déséquilibres.....	27
a. Le développement économique et social interne, priorité du pouvoir marocain, permet aujourd'hui une expansion africaine du pays	27
b. Des déséquilibres économiques et sociaux à compenser	28

2. Une « relation exceptionnelle » avec la France, qui en fait le premier bénéficiaire de notre aide publique au développement	30
a. Des engagements considérables au titre de l'aide publique au développement	30
b. Les entreprises françaises, relais de l'influence française et de la stratégie marocaine de développement économique	33
3. Une politique migratoire à appuyer, une meilleure coopération des autorités marocaines à rechercher	34
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39
PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT EN ALGÉRIE ET AU MAROC	40
SOURCES	43

SYNTHÈSE

La France est engagée dans une trajectoire ambitieuse d'aide publique au développement. L'objectif fixé par le Président de la République est d'atteindre 0,55 % du revenu national d'ici 2022. En parallèle, les orientations de l'aide sont renouvelées : plus d'aide bilatérale, plus de don et une aide mieux ciblée sur les pays les plus fragiles.

L'unification du pilotage politique, avec la création d'un Conseil du développement présidé par le Président de la République est également recherchée. L'évaluation de l'aide, notamment par la création d'une commission indépendante d'évaluation qui rendrait compte au Parlement, doit renforcer les garanties de qualité des projets financés par la France.

Une loi d'orientation et de programmation, révision de la loi de 2014, doit permettre de préciser ces orientations. Elle devrait être présentée avant le G7 de Biarritz, qui débute le 24 août et, en tout état de cause, avant la présentation du projet de loi de finances pour 2020. Les arbitrages budgétaires n'ont pas encore été rendus, à la suite des annonces présidentielles issues du « Grand débat ».

Les stratégies de la France en Algérie et au Maroc ont été examinées. Le Maroc est le premier bénéficiaire de notre aide, avec un encours d'aide de 2,45 milliards d'euros. À l'inverse, l'Algérie a fait le choix de ne pas recourir à l'aide extérieure : cela ne doit pas empêcher la France de définir une stratégie volontaire et de se tenir prête en cas d'ouverture politique du pays.

Le développement algérien connaît certains défis : la diversification économique, la transition énergétique et la formation d'une main-d'œuvre qualifiée. Ces trois sujets peuvent constituer le cœur de la stratégie française d'aide au développement et pourraient guider la montée en puissance de l'aide.

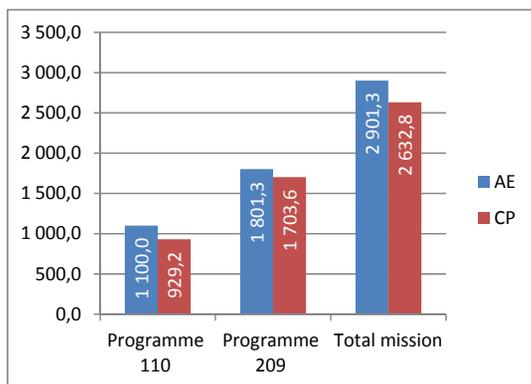
Le Maroc ne fait pas partie des pays prioritaires, encore moins depuis que des nouvelles orientations ont été dessinées pour l'aide au développement française. La France y finance néanmoins des projets structurants pour le pays, comme la première ligne à grande vitesse d'Afrique. L'ouverture économique et commerciale, qui fait du pays une puissance émergente sur le continent, a connu certains succès. Néanmoins, le développement humain reste le point faible du pays, notamment en matière de scolarisation.

Dans les deux cas, il reste essentiel d'intégrer la question migratoire dans le cadre de coopération plus global que traduit l'aide au développement. À cet égard, il faut veiller à exiger des pays aidés une plus grande diligence dans l'identification et la réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière en France.

CHIFFRES CLÉS

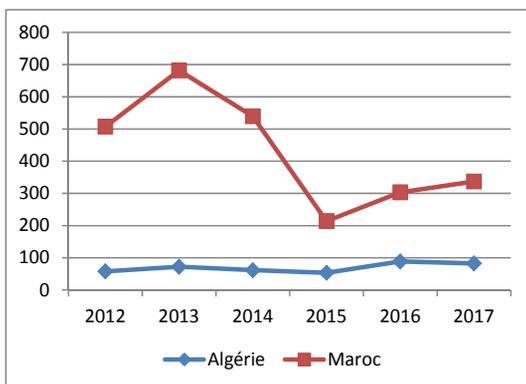
CONSUMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)



VERSEMENTS D'APD EN ALGÉRIE ET AU MAROC

(en millions d'euros)



Programme 110	Atteinte des objectifs	Pertinence de l'indicateur
Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux affectées aux zones géographiques prioritaires	Oui	Ajouter une indication sur la part des ressources multilatérales affectées aux 19 pays prioritaires de l'aide française.
Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat	Oui	Lisible et pertinent.
Capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement	Oui	Lisible et pertinent. À compléter par les résultats d'une évaluation externe.
Programme 209		
Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités	Oui	Les indicateurs relatifs à l'AFD pourraient être complétés par une évaluation extérieure.
Promouvoir l'agenda du développement durable	Partiellement renseigné	Le sous-indicateur relatif au nombre d'infections au VIH est peu lisible et sujet à caution.
Renforcer les partenariats	Oui	Lisible et pertinent.
Concentration des subventions	Oui	Lisible et pertinent.

UNE EXÉCUTION 2018 CONFORME À LA PRÉVISION

La mission *Aide publique au développement* ne représente que 36,5 % de l'effort budgétaire en matière d'APD. L'ensemble des crédits budgétaires comptabilisés en aide publique au développement est retracé dans le document de politique transversale (DPT) relatif à la *Politique française en faveur du développement*, publié en parallèle de l'examen de la loi de finances au Parlement. Le compte de concours financier *Prêts à des États étrangers en faveur du développement* porte également une partie de l'effort français. Ces crédits sont complétés par deux taxes affectées dites « financements innovants ».

1. La mission *Aide publique au développement*

La mission *Aide publique au développement* regroupe deux programmes budgétaires : le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, placé sous la responsabilité de la directrice générale du Trésor et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, rattaché à la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

EXÉCUTION 2018

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI	Prévision	Exécution	Écart LFI-exécution	LFI	Prévision	Exécution	Écart LFI-exécution
P 110	840,5	1 324,4	1 100,0	30,9%	961,4	1 017,4	929,2	- 3,5 %
P 209	1 843,4	1 812,5	1 801,3	-2,3%	1 739,1	1 712,7	1 703,6	- 4,8 %
Total	2 683,9	3 136,9	2 901,3	8,1%	2 700,5	2 730,1	2 632,8	- 4,3 %

Source : RAP 2018

- *Une programmation budgétaire initiale globalement respectée*

Au regard de la prévision ⁽¹⁾, la mission a été exécutée à hauteur de 92,5 % en autorisations d'engagement et de 96,4 % en crédits de paiement, après une actualisation importante en loi de finances rectificative correspondant à la mise en œuvre d'engagements internationaux.

Deux événements ont marqué l'exécution 2018, concentrés sur le programme 209 :

– L'annonce du Président de la République de consacrer 50 millions d'euros à la Syrie en 2018, qui s'est traduite par une hausse de 45 millions d'euros des crédits dédiés au centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE.

(1) LFI + mouvements en cours d'exercice liés notamment à la loi de finances rectificatives.

– La modification du plafond du Fonds européen de développement (FED) qui se traduit par une contribution française moins importante que prévue, ce qui a permis de financer en partie l’aide à la Syrie.

Par ailleurs, la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative a ouvert 423,8 millions d’euros d’autorisations d’engagement qui correspond à une somme nette d’ouvertures et d’annulation de crédits sur la mission :

– un besoin d’ouverture d’autorisations d’engagement de 527 millions d’euros afin de pouvoir engager l’opération de bonification du prêt accordé à l’Association internationale de développement ⁽¹⁾ (AID, 500 millions d’euros) et du Fonds international de développement agricole (FIDA, 27 millions) ;

– une réduction du besoin d’autorisations d’engagement de 103,2 millions d’euros liée à des gains de change au titre de la reconstitution de plusieurs fonds (Fonds pour l’environnement mondial, Protocole de Montréal, FIDA).

- *Le dispositif de performance apparaît perfectible*

Le programme 110 est doté de deux objectifs : la défense des priorités stratégiques de la France en matière d’aide au développement auprès des institutions multilatérales ; la garantie d’une gestion « efficace et rigoureuse » des crédits octroyés à l’aide au développement.

Le premier objectif, relatif aux priorités stratégiques de la France auprès des institutions multilatérale, est doté **d’un indicateur clair dont les résultats sont conformes aux précisions**. Cet indicateur retrace la part des ressources subventionnées des banques et fonds multilatéraux affectée aux géographies prioritaires de la France (Afrique subsaharienne et pays les moins avancés). L’ajout de données concernant la part de ces ressources destinées aux 19 pays prioritaires de la France permettrait une appréciation plus fine encore des résultats.

Le second objectif est doté de deux indicateurs.

– le premier retrace le montant d’aide au développement apportée à l’AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l’État, souvent appelé « effet de levier » ⁽²⁾. La réalisation 2018 (14,2) dépasse la prévision initiale (14) et actualisée en PAP 2019 (12,4) ;

(1) L’AID est le guichet concessionnel du groupe Banque mondiale à destination des pays les plus pauvres de la planète. Le prêt a été accordé via l’Agence française de développement et s’inscrit dans le cadre de la reconstitution des ressources de l’AID négociée tous les trois ans.

(2) Les documents budgétaires indique que l’indicateur est calculer en faisant le rapport entre le montant total des engagements en prêt concessionnel de l’AFD et le « coût-État » correspondant. Ce coût-État correspond à la prise en charge par subvention publique des conditions préférentielles du prêt accordé par le biais du programme 110 et de la « ressource à condition spéciale » financée par le programme 853 (voir infra).

– le second concerne la capacité de l’AFD et de la Banque mondiale « à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement ».

Le responsable du programme 209 se voit fixé, quant à lui, trois objectifs : lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités, promouvoir l’Agenda du développement durable et « renforcer les partenariats, mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités stratégiques ». Ces indicateurs ont régulièrement évolué ces dernières années, ce qui rend le suivi pluriannuel difficile. Ils ont d’ailleurs été refondus dans le projet annuel de performances pour 2019, et sont susceptibles d’évoluer avec la nouvelle loi d’orientation et de programmation relative à l’aide publique au développement, attendue dans les prochains mois.

Certains de ces indicateurs sont clairs et instructifs, en particulier ceux relatifs à la part de l’APD bilatérale française transitant par la société civile (3.1) ou la part des subventions de l’AFD aux pays pauvres prioritaires (3.2). Pour autant, ils ne permettent pas de donner une vision globale de la performance du programme 209 déterminant des choix de budgétisation ou de gestion. Comme le souligne la Cour des comptes, « les indicateurs de performance ne jouent qu’un rôle indirect dans la programmation, dans la mesure où ils traduisent des priorités de la politique d’APD ».

Néanmoins, il faut noter que la démarche de performance apparaît nécessairement limitée pour la mission, étant donné les caractéristiques des dépenses prises en charge. Ces dépenses sont en effet marquées par une relative rigidité, l’essentiel correspondant à l’application d’engagements internationaux ou d’accords politiques. Cette rigidité laisse peu de marges de manœuvre aux gestionnaires pour ajuster leurs dépenses en fonction d’objectifs et d’indicateurs objectivables ou aux parlementaires pour décider de la programmation budgétaire qu’il est souhaitable de voter.

Par ailleurs, le caractère fragmenté des dépenses d’aide publique au développement ⁽¹⁾ rend difficile de fournir une appréciation globale de la stratégie française et donc de la performance globale de l’aide.

(1) Comme le rapporteur spécial le soulignait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, « la structure budgétaire de l’APD française apparaît complexe puisqu’elle regroupe 24 programmes budgétaires distincts, gérés par 14 ministères et répartis entre 13 missions. Un compte de concours financiers y est rattaché, ainsi que des taxes affectées ».

- *Des progrès possibles sur la comptabilisation d'avantages fiscaux au titre de l'aide publique au développement*

Les crédits de la mission sont complétés par une seule dépense fiscale ⁽¹⁾, rattachée au programme 110, dont le chiffrage est indiqué comme inférieur à 500 000 euros dans le rapport annuel de performances (RAP) mais que la Cour des comptes chiffre à 0,684 million d'euros.

Pendant, une autre dépense fiscale concourt de façon notable à la politique d'aide au développement de la France. Il s'agit de la réduction d'impôt pour don à des organismes d'intérêt général ⁽²⁾ lorsque ces organismes interviennent en matière d'aide au développement.

Or, le chiffrage de la part de la dépense fiscale profitant à l'APD permettrait de rehausser l'effort français sans nouvel impact budgétaire. Les règles de comptabilisation de l'OCDE autorisent en effet la prise en compte de dispositifs fiscaux similaires dans le calcul de l'APD. **Le rapporteur spécial incite dès lors le Gouvernement à travailler à la comptabilisation de cet avantage fiscal.**

- *La trajectoire de l'aide au développement dans les prochaines années reste à déterminer*

Des annonces politiques fortes ont été faites par le Président de la République fin 2017 concernant l'aide publique au développement de la France, qui doit atteindre 0,55 % du revenu national brut (RNB) d'ici 2022. Ceci implique une augmentation de l'APD française de l'ordre de 3,68 milliards d'euros en quatre ans, soit + 35 %, pour passer d'un total de 10,58 milliards en 2018 à 14,27 milliards en 2022, environ. **Aucune autre politique publique n'a vocation à augmenter d'une manière aussi conséquente d'ici là.**

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a, pour l'instant, uniquement communiqué une trajectoire d'augmentation de l'APD en pourcentage du revenu national brut, retracée dans le tableau ci-dessous. Les montants en milliards d'euros n'ont pas encore été communiqués.

TRAJECTOIRE ENVISAGÉE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en pourcentage du revenu national brut)

Exercice	2018	2019	2020	2021	2022
APD française	0,44 %	0,44 %	0,47 %	0,51 %	0,55 %

(1) Il s'agit d'un prélèvement libératoire à taux réduit sur les placements à revenus fixes dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire, prévu à l'article 125 A du code général des impôts (CGI).

(2) Article 200 du CGI. La dépense est actuellement rattachée à la mission Sport, jeunesse et vie associative.

En effet, la traduction budgétaire des annonces du Comité interministériel de l'aide publique au développement (CICID) sera déterminée par une loi de programmation de l'aide publique au développement, qui doit être présentée dans les prochains mois, après avoir été annoncée à plusieurs reprises. Les grandes lignes de cette loi devraient être connues avant le G7 de Biarritz qui commence le 24 août 2019 et, en tout état de cause, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2020.

La direction du budget a indiqué à la Cour des comptes⁽¹⁾ que l'effort actuellement prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 permettrait de « *sécuriser l'essentiel des engagements du CICID du 8 février 2018 avec, en particulier, l'abondement dès 2019 d'un milliard d'euros d'autorisations d'engagement pour les dons projets mis en œuvre par l'AFD* ». Le Parlement a effectivement voté ce milliard supplémentaire en loi de finances pour 2019.

Néanmoins, des incertitudes demeurent et, par ailleurs, le rapporteur spécial souhaite insister sur les limites inhérentes à la prévision que contiendra la loi de programmation pour l'APD.

Le contexte budgétaire est, en premier lieu, bien plus contraint aujourd'hui qu'au moment des annonces du CICID. Le Gouvernement a annoncé le financement de nouvelles mesures mobilisant 17 milliards d'euros supplémentaires à la suite des conclusions du « Grand débat ». **Le financement de ces nouvelles priorités fait craindre pour l'ambition française pour l'aide publique au développement, qui n'apparaît pas dans les nouvelles priorités gouvernementales.**

Par ailleurs, l'exercice de programmation budgétaire réalisé par la loi sera forcément limité :

– Une partie de l'effort supplémentaire concerne de l'APD dite « non pilotable », comme les dépenses d'écolage ou relatives à l'accueil des réfugiés. Il s'agit de dépenses conjoncturelles qui ne reflètent pas des choix de politiques publiques. Ces dépenses n'ont pas le caractère pilotable des crédits alloués à l'AFD au titre du don-projet.

– Les annulations de dette décidées dans le cadre du Club de Paris ou au niveau national qui pourraient intervenir seraient comptabilisées dans la nouvelle trajectoire sans représenter un engagement durable en faveur de l'aide au développement.

(1) Note d'exécution budgétaire de la mission APD pour 2018.

Le rapporteur spécial sera dès lors très attentif aux annonces budgétaires qui seront faites et discutées à l’occasion de la loi de programmation et d’orientation de l’aide au développement.

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

Le compte de concours financier *Prêt à des États étrangers* détaille les prêts accordés par la France à des États étrangers, que ce soit directement par le biais de « prêts du Trésor » ou indirectement via l’Agence française de développement.

- *Les prêts du Trésor*

Le programme 851 retrace les crédits alloués aux « prêts du Trésor ».

Le prêt du Trésor

Le prêt du trésor vise à apporter un soutien aux exportateurs français ciblant les pays émergents, sous forme de **prêts souverains** en euros, pour la réalisation de projets présentant une valeur ajoutée française importante.

Ce dispositif existe dans une trentaine de pays sous la forme d’un **prêt concessionnel bonifié** (ex-RPE, Réserve Pays Émergents) comptabilisé dans l’aide publique au développement de la France, ou dans une centaine de pays sous la forme d’un **prêt non concessionnel** à des taux avantageux. Dans ce dernier cas, ces pays doivent être éligibles aux politiques d’assurance-crédit et d’aide-projet approuvées par le ministère en charge de l’économie.

Fin 2018, 899 prêts du Trésor étaient en cours, concernant 49 pays pour un encours total de 3 871,8 millions d’euros ⁽¹⁾.

Source : DGT et Cour des comptes

(1) Chiffres issus de la note d’exécution budgétaire 2018 sur le compte de concours financiers.

Les protocoles de prêts du Trésor passés en 2018 sont retracés dans le tableau ci-dessous.

PRÊTS DU TRÉSOR PASSÉS EN 2018

(en millions d'euros)

Prêts concessionnels		
Tunisie	Soutien financier aux PME tunisiennes	12
Prêts non concessionnels		
Sénégal	Fourniture et installation de candélabres solaires autonomes	40,15
	Matériel roulant pour la ligne Dakar-Diannadio	15
Indonésie	Renforcement des capacités des services météorologiques et climatiques	22
Ukraine	Soutien à la création d'un système unique de sécurité aérienne et de protection civile	45
Mali	Déploiement de la télévision numérique terrestre au Mali	44,8
Total		178,95

Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2018.

À l'occasion de l'examen en commission des Finances de l'exécution de la mission en 2018, le rapporteur spécial a interrogé le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Baptiste Lemoyne sur la pertinence d'accorder un prêt au Mali pour le déploiement de la télévision numérique terrestre, alors même que la fourniture d'électricité dans la capitale n'est pas continue. **Il veillera à ce que l'attribution de ces prêts soit justifiée selon des critères pertinents.**

Le programme comptait 800 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE), avant que la loi de finances rectificatives n'en annule 400 millions d'euros réservés initialement à des projets en Iran, du fait de la montée des tensions politiques. La différence entre les autorisations restantes et les autorisations effectivement consommées (178,95 millions d'euros) s'explique par le décalage de plusieurs protocoles de prêts non concessionnels avec l'Ukraine, la Mongolie et le Vietnam, qui seront vraisemblablement passés en 2019.

Le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* retrace l'exécution des accords relatifs à la dette des pays les moins avancés (PMA) négociés au sein du Club de Paris. Aucun crédit n'est exécuté sur le programme en 2018, en raison du report de l'application des accords relatifs à quatre pays :

– l'Irak, qui a pu honorer ses échéances grâce à la remontée des cours pétroliers ;

– la Somalie, du fait de l'amélioration de sa situation économique, qui permet d'envisager la mise en œuvre de l'accord sur sa dette en 2019 ;

– le Zimbabwe, en l'absence d'accord sur les arriérés de paiement ;

– le Congo, les discussions n'ayant pas abouti.

L'endettement des pays aidés redevient un sujet de préoccupation.

L'indicateur de performance du programme indique une dégradation de la situation de l'endettement de certains pays à faible revenu (PFR), ce que confirme la direction générale du Trésor, auditionnée par le rapporteur spécial. De façon inquiétante, on peut noter une augmentation importante de la dette dans les PFR, en particulier au sein des 36 pays ayant déjà bénéficié d'un allègement de dette dans le cadre de l'initiative « *pays pauvres très endettés* » (PPTE). Quatorze pays sont en risque élevé de surendettement, voire en situation de défaut, dont huit font partie de la liste des dix-neuf pays prioritaires de l'aide française ⁽¹⁾.

Le recours à l'endettement est d'autant plus inquiétant que, souvent, il ne sert pas à financer des projets de développement économique et social à long terme. Le recours à l'endettement s'explique alors, selon la DGT, par la grande vulnérabilité des pays aux chocs externes (cours des matières premières, taux de change) et de politiques budgétaires expansionnistes, souvent financées auprès de créanciers publics ou privés qui ne font pas partie du Club de Paris. Certains pays sont ainsi revenus à leur niveau d'endettement antérieur à la mise en œuvre de l'initiative PPTE.

Le financement des prêts concessionnels. Le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* permettait le versement, jusqu'en 2018, d'une ressource à condition spéciale (RCS) à l'Agence française de développement (AFD). Elle lui permettait de proposer des prêts concessionnels, plus intéressants que ceux du marché, l'ampleur de la concessionnalité étant comptabilisée au titre de l'APD française.

(1) Burundi, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Haïti, Mauritanie, République centrafricaine, Tchad.

À partir de loi de finances pour 2019, à la suite d'une requalification par l'INSEE de cette dépense comme dépense budgétaire au sens des traités européens, le programme 853 n'a plus vocation à recevoir de nouvelles autorisations d'engagement.

Pour 2018, l'effort d'APD dans ses prêts aux États étrangers atteint 382 millions d'euros, sur un total d'engagements concessionnels de 5,3 milliards d'euros. L'« effet de levier » atteindrait 13,9, ce qui est conforme à la prévision initiale du projet annuel de performances (PAP) pour 2018 (14) et supérieur à la prévision actualisée pour 2018 présente dans le PAP 2019.

3. Les taxes affectées à l'aide publique au développement

Les ressources extrabudgétaires s'établissent à plus d'un milliard d'euros en 2018. Ces ressources sont issues des financements dits « innovants » affectés au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) et à l'AFD : taxe sur les transactions financières (TTF) et taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA).

La part de ces taxes affectées à l'aide au développement *via* le FSD a été plafonnée à 738 millions d'euros en loi de finances, le reste étant reversé au budget général de l'État. **La part de TTF et de TSBA affectée au FSD représente respectivement 528 et 210 millions d'euros en 2018.**

Depuis 2016, une part de TTF est également affectée à l'AFD, pour un montant de 270 millions d'euros en 2018. Cette part a néanmoins été rebudgétisée par la loi de finances pour 2019, sans impact sur les volumes d'aide consacrés à l'aide au développement.

AFFECTATION DES FINANCEMENTS INNOVANTS EN 2018

(en millions d'euros)

Taxe	Affectataire	Montant
Taxe sur les transactions financières (TTF) (Loi de finances pour 2012)	Fonds de solidarité pour le développement (FSD)	578
	Agence française de développement	270
Total TTF		848
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) (Loi de finances pour 2006)	Fonds de solidarité pour le développement (FSD)	210
Total		1 008

Source : Cour des comptes, NEB pour 2018

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN ALGÉRIE ET AU MAROC : DEUX MODÈLES OPPOSÉS, DES OPPORTUNITÉS À SAISIR

I. L'ALGÉRIE : UN PAYS FERMÉ À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES QU'IL FAUDRA ACCOMPAGNER

La faiblesse des engagements de la France en Algérie au titre de l'aide publique au développement, qui découle de choix internes, ne peut dispenser d'une réflexion stratégique sur le modèle de développement algérien.

1. Les limites du modèle de développement algérien

Si les revenus tirés de l'exploitation des hydrocarbures ont été gérés avec prudence et largement redistribués, les faiblesses structurelles de certains secteurs de l'économie algérienne justifieraient le recours aux financements extérieurs.

a. Le modèle de développement économique et social fondé sur la redistribution de la rente pétrolière est aujourd'hui menacé

La redistribution des revenus des hydrocarbures est venue financer un modèle de développement qui a connu certains succès.

- *Le financement d'un modèle social généreux et du désendettement public*

Les principaux indicateurs de développement fournis par la Banque mondiale placent ainsi l'Algérie en tête des pays africains. Les efforts réalisés sur les deux dernières décennies ont permis de diminuer le taux de pauvreté de vingt points (de 26 à 6 %). L'espérance de vie a, en parallèle, progressé de 16,6 ans et la durée moyenne de scolarisation de 5,8 ans. Le taux de chômage est estimé à 11,7 %, même si les femmes sont, pour une grande partie, exclues du marché du travail.

L'effort d'investissement dans le développement social et humain a en particulier porté sur l'éducation et la formation : le taux de scolarisation est de 97 % en 2015, ce qui permet de considérer que le pays a atteint son objectif de « *scolarisation universelle* ».

En parallèle de cet effort de développement humain, l'Algérie a mené une **politique volontariste de désendettement extérieur** à la suite d'un programme d'ajustement budgétaire piloté par le Fonds monétaire international (FMI), après les troubles de la « *décennie noire* », vécu comme particulièrement douloureux. Si la dette publique globale atteint 34,4 % du PIB en 2017, la dette extérieure est pratiquement nulle (2,3 % du revenu national) ⁽¹⁾.

(1) Source : FMI.

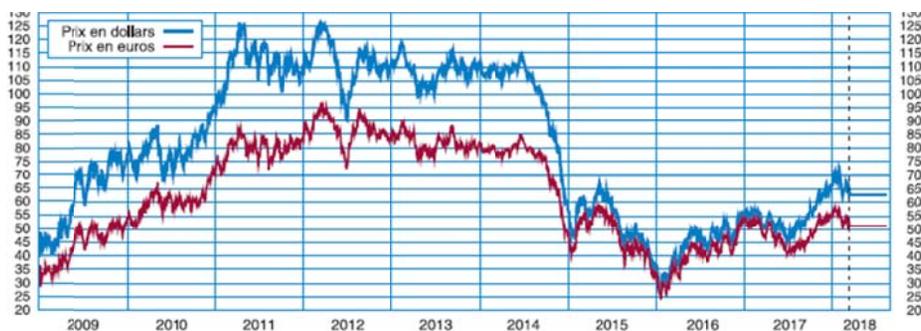
- *Des revenus pétroliers qui ne permettent plus de couvrir les besoins de financement de l'État*

Le développement algérien s'est, dans une large mesure, fondé sur la redistribution des revenus tirés de l'exploitation des hydrocarbures et sur la protection des industries nationales par la fermeture commerciale. Le secteur des hydrocarbures représente ainsi 40 % du PIB, 70 % des recettes fiscales et 97 % des recettes d'exportation ⁽¹⁾.

Ces recettes ont permis de financer un système de redistribution généreux, qui atteint aujourd'hui 27 % du produit intérieur brut (PIB), selon les représentants de la Banque mondiale rencontrés par le rapporteur. La subvention massive à la consommation du quotidien est devenue une caractéristique centrale du pacte social algérien, qui aurait permis au pays d'échapper dans une large mesure aux troubles liés aux printemps arabes de 2011.

Néanmoins, la baisse récente des cours du pétrole à partir de 2014 a fortement dégradé **les recettes de l'État algérien et l'équilibre extérieur du pays**. Les réserves en devises ont ainsi fortement diminué depuis 2014, passant de 188 à 80 milliards de dollars.

ÉVOLUTION DES COURS DU BRENT DEPUIS 2009



Source : Commodity Research Bureau cité par Insee.

Le défi est d'autant plus grand que, d'ici 2035, la hausse de la consommation domestique devrait absorber l'ensemble de la production nationale. La production d'hydrocarbures ne fournirait alors plus de recettes extérieures.

(1) Source : Banque mondiale.

Comme le soulignait en 2013 un rapport d'information de la commission des affaires étrangères du Sénat, l'Algérie fait encore figure « *d'économie d'aisance mais peu soutenable à long terme* »⁽¹⁾

b. La France doit se positionner stratégiquement afin de financer les mutations nécessaires du pays

• *Des atouts marqués pour la France*

La France dispose d'avantages comparatifs importants, au-delà de la proximité linguistique et de l'histoire partagée. En effet, l'AFD est présente depuis 1968 en Algérie et n'a jamais quitté le pays, y compris pendant la « *décennie noire* », pendant laquelle de nombreux bailleurs étrangers et internationaux sont partis.

L'AFD s'est efforcée, depuis, d'entretenir de bonnes relations avec les autorités politiques et administratives, et le rapporteur spécial a pu constater qu'il s'agissait d'un interlocuteur apprécié par ses contacts algériens. Par ailleurs, l'Agence s'est dotée d'une stratégie cohérente dans le pays, malgré des engagements financiers limités, qui s'inscrit dans le cadre de sa stratégie méditerranéenne.

Les entreprises françaises investissent également beaucoup en Algérie. Les investissements français représentent 9,5 % du stock des investissements étrangers algériens⁽²⁾, dont une partie importante est concentrée dans le secteur bancaire et dans l'industrie manufacturière. L'Algérie est le deuxième récipiendaire des investissements directs français dans la région, après l'Égypte. Le flux annuel d'investissement français atteint 170 millions d'euros en 2017, soit plus de 10 % des flux entrants. En stock, ils représentent un total de 2,5 milliards d'euros.

De grands groupes français sont ainsi installés dans le pays, dans le domaine des hydrocarbures, de l'automobile, des activités bancaires et de l'agroalimentaire. Ce développement s'est fait malgré un régime des changes très strict, considéré par certains comme archaïque, les incertitudes politiques et la règle des « 51/49 », instaurée en 2009, qui ne permet pas aux entreprises étrangères de détenir plus de 49 % des parts d'une société algérienne.

Malgré ces restrictions, des investissements importants ont été réalisés par des entreprises françaises ces dernières années, comme en témoigne la nouvelle usine Sanofi de Sidi Abdallah, destinée notamment à la production d'insuline pour les marchés algérien et africains.

(1) Mme Josette Durrieu et M. Christian Cambon, rapport d'information au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat sur la rive Sud de la Méditerranée, une zone de prospérité à construire, octobre 2013.

(2) Chiffres communiqués par le service économique régional d'Alger.

Des projets importants sont également en cours, qui viendraient renforcer la place des entreprises françaises dans le pays, comme le renouvellement de contrats de Total sur deux champs gaziers et la création d'une coentreprise avec Sonatrach pour la réalisation d'une usine de production de polypropylène à Arzew.

- *Une vision stratégique à développer*

La France doit être consciente des difficultés économiques et sociales du modèle algérien de développement, ainsi que des atouts dont elle dispose dans le pays, afin de calibrer une réponse appropriée avec son aide au développement.

Les engagements de la France en Algérie sont structurellement limités par l'interdiction de l'endettement extérieur, ce qui exclut l'outil principal d'intervention de l'Agence française de développement (AFD). Si la France déclare 82,6 millions d'euros d'aide au développement à l'égard de l'Algérie ⁽¹⁾, il s'agit en réalité, pour l'essentiel, de la prise en charge de la formation des étudiants algériens en France au titre de l'écolage.

Depuis 2005, l'activité des bailleurs étrangers et internationaux est en effet limitée à des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités, des appuis à la société civile et des projets de maintien de la biodiversité par le biais du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

Face aux défis de l'économie et de la société algérienne, l'Agence a néanmoins choisi de relancer son activité afin de « *répondre aux besoins de financement nouveaux de l'économie dans les secteurs et sur des programmes d'investissement jugés prioritaires par les autorités algériennes* ». Les perspectives de reprise de l'endettement extérieur, liées notamment à l'évolution du régime politique, encouragent l'Agence à réinvestir le pays.

Les besoins d'investissements seraient effectivement considérables et justifieraient de mobiliser, de façon raisonnée, des capitaux étrangers. Dans un rapport de 2018, le FMI recommande au pays d'assainir ses finances publiques « *en s'appuyant sur une variété de mécanismes de financement, dont l'emprunt extérieur pour financer des projets d'investissement sélectionnés avec soin* » ⁽²⁾.

À côté de l'activité de l'AFD, le réseau diplomatique investit de façon marquée auprès de la société civile algérienne. Ainsi, avec 1,6 million d'euros de crédits, le budget du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France en Algérie est le plus important du réseau.

(1) Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays en développement*, édition 2019.

(2) FMI, *Rapport des services du FMI pour les consultations de 2018 avec l'Algérie au titre de l'article IV*, juin 2018.

Aussi, les acteurs français doivent se coordonner pour apporter une réponse aux principaux défis du développement de l'Algérie.

Si le pays ne fait pas partie des pays prioritaires de l'aide au développement française, l'Algérie reste un voisin stratégique qu'il est essentiel d'accompagner dans ses transitions. **En cas d'ouverture du pays aux capitaux étrangers, la stratégie française devra ainsi être suffisamment articulée et volontaire afin d'exploiter au maximum les liens existant entre les deux pays et la présence historique et continue de l'Agence française de développement.**

2. Des priorités à définir, des risques à contrôler

En cas d'ouverture de l'Algérie aux financements extérieurs, trois priorités pourraient être retenues : la diversification de l'économie, la transition énergétique et la formation professionnelle.

- *La diversification de l'économie*

Afin de réduire la dépendance du pays aux revenus tirés de l'exploitation des hydrocarbures et de rééquilibrer la balance extérieure des paiements, un programme ambitieux de diversification de la production agricole, industrielle et de services est nécessaire.

L'AFD gère aujourd'hui deux projets contribuant à la diversification économique.

– En premier lieu, l'Agence met en œuvre un **programme d'appui à la transition de l'Algérie vers une économie verte et solidaire** financé par l'Union européenne à hauteur de dix millions d'euros. Ce programme cible l'accompagnement des petites et moyennes entreprises algériennes dans l'adoption et le déploiement d'une démarche de responsabilité sociétale et environnementale (RSE).

– En second lieu, l'AFD offre un appui au secteur bancaire via la conception et la diffusion d'un cycle de formation pour la **gestion stratégique du capital humain dans les banques publiques algériennes** destiné aux directeurs des ressources humaines et aux cadres de haut niveau.

Au regard des enjeux et des possibilités d'action encore limitée de l'Agence, il est essentiel aujourd'hui d'engager une réflexion stratégique sur le soutien accordé à la diversification économique par le biais de l'aide au développement. **Les dispositifs de formation et de professionnalisation des cadres économiques apparaissent, à cet égard, particulièrement pertinents.**

Le soutien à l'accès au crédit pour les PME est également un levier d'action pour l'aide française, en lien par exemple avec Bpifrance. En effet, si le FMI et la Banque mondiale tendent à considérer que la situation des banques publiques algériennes est solide, ces dernières restent fortement exposées au risque souverain et doivent développer leurs compétences en matière de soutien à l'économie par le biais des TPE/PME. **La modernisation du secteur bancaire constitue ainsi un axe de progrès intéressant pour les actions de renforcement des capacités menées par la France en Algérie.**

- *La transition énergétique*

L'Algérie est actuellement engagée dans un renouvellement de ses infrastructures d'exploitation d'hydrocarbures, en finançant notamment des travaux d'exploration et dans les capacités de raffinage et d'exportation, *via* notamment l'acquisition de nouveaux méthaniers. Les autorités souhaitent développer les capacités algériennes de raffinage, dans le pays et à l'étranger ⁽¹⁾.

Par ailleurs, le pays veut réunir les conditions financières, technologiques et environnementales nécessaires à l'exploitation du gaz de schiste du pays. Le pays disposerait en effet de ressources importantes, estimées à 20 000 milliards de mètres cube, principalement entre la frontière libyenne et le bassin de Tindouf.

Néanmoins, face à l'instabilité des cours mondiaux des hydrocarbures et à la progression de la demande intérieure, l'Algérie souhaite diversifier son modèle énergétique et a initié certaines **actions de transition énergétique et de promotion des énergies renouvelables qui sont autant d'opportunités pour l'expertise et l'aide française.**

L'AFD aide aujourd'hui les autorités algériennes dans la mise en œuvre d'une politique de transition énergétique par :

- le financement d'une étude de faisabilité technico-économique, avec des filiales de la SONELGAZ, afin de moderniser le système de conduite du réseau Nord de transport d'électricité et de faciliter l'injection des futurs programmes d'énergies renouvelables sur le réseau ;

- le financement d'une étude de faisabilité avec la filiale SKTM ⁽²⁾ de la SONELGAZ pour développer la production d'électricité solaire, en ayant recours à l'hybridation de dix-neuf centrales thermiques dans les réseaux isolés du sud ;

(1) Fin 2018, la Sonatrach a finalisé le rachat d'une raffinerie d'ExxonMobil en Italie.

(2) SKTM : Shariket Kahraba wa Taket Moutadjadida. SKTM a pour missions principales l'exploitation des réseaux d'énergie électrique isolés du sud (production d'électricité en conventionnel) et des énergies renouvelables sur l'ensemble du territoire national.

– la mise en place d’un programme de coopération académique pour la modélisation des scénarii de transition énergétique à l’horizon 2050 avec le ministère de l’énergie.

L’hybridation

L’hybridation désigne la technique permettant à une centrale de produire de l’énergie à partir de deux sources différentes. Une centrale hybride peut ainsi coupler, par exemple, une activité thermique avec une production d’énergie renouvelable.

Les projets d’hybridation de la Sonelgaz consistent à implanter une capacité de production photovoltaïque, qui supplée en cas de besoin la production thermique.

Par ailleurs, l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe) et son homologue algérienne, l’Agence nationale pour la promotion et la rationalisation de l’utilisation de l’énergie (APRUE) coopèrent depuis une trentaine d’années autour de programmes qui ont notamment permis de définir la stratégie nationale de maîtrise de l’énergie en 2003, d’appuyer la montée en compétence technique des ingénieurs, techniciens et architectes en matière énergétique, de soutenir la mise en place d’une comptabilité énergétique nationale ou encore d’appuyer la construction de logements à haute performance énergétique.

Les programmes de soutien à la transition énergétique offrent ainsi des opportunités intéressantes de coopérations, qui pourraient largement profiter aux entreprises françaises.

- *La formation professionnelle*

L’effort de formation financé par l’État algérien ne permet pas aujourd’hui de répondre aux besoins de l’économie du pays. Si les universités technologiques fournissent généralement une formation qualifiante de bon niveau, une grande partie des étudiants issus des cursus littéraires, souvent enseignés en arabe, trouvent difficilement un emploi.

Le caractère théorique de l’enseignement supérieur algérien a souvent été souligné au cours du déplacement du rapporteur spécial. Les entreprises ont dès lors du mal à trouver des diplômés suffisamment opérationnels en sortie d’étude.

L'action du CIARA

Le Centre d'initiatives et d'activités de recherches appliquées (CIARA), situé à Alger, est une association qui œuvre pour l'insertion professionnelle des jeunes en proposant des formations courtes et pratiques assurées par des intervenants issus du milieu de l'entreprise. Elle cherche à développer la maîtrise des outils modernes de recherche d'emploi.

Le centre forme aujourd'hui à six métiers : soudure, plomberie, mécanique industrielle et 3 niveaux d'électricité (bâtiment, industrie, automatismes). L'association cherche à développer de nouveaux projets de formation en photovoltaïque, mécanique hydraulique et régulation. Ces secteurs seraient particulièrement pionniers dans le pays.

À l'issue des formations, 70 % des jeunes parviennent à trouver un emploi.

L'amélioration de la qualification des jeunes algériens représente ainsi un levier déterminant pour la stratégie de la France en Algérie en matière d'aide au développement.

- *Des procédures de contrôles à renforcer*

Le renforcement des engagements de la France au titre de l'aide au développement en Algérie devra s'accompagner de procédures de contrôles renforcées, afin en particulier d'éviter d'alimenter les circuits de la prévarication. **La perspective de la réouverture de l'endettement extérieur ainsi que l'enjeu qui s'attache à ce que la France puisse rapidement s'engager dans le pays ne doivent pas conduire à l'abaissement des standards de sélection et d'évaluation des projets.**

En ce qui concerne le soutien à la société civile, la traçabilité des financements doit être assurée, afin d'éviter l'alimentation des réseaux islamistes, particulièrement influents auprès de certains groupes sociaux.

3. Le contrôle des flux migratoires : une exigence partagée

L'élaboration de ce cadre de coopération doit intégrer les questions migratoires. La circulation, le séjour et le travail des Algériens en France sont régis par un dispositif légal spécifique, issu de l'accord du 27 décembre 1968 et non du droit commun applicable en matière migratoire ⁽¹⁾.

Ce régime particulier est marqué par trois spécificités principales :

– absence d'exigence de visa de long séjour pour la délivrance de titres de séjour aux conjoints et parents de Français ;

– liberté d'établissement pour exercer une activité de commerçant ou une profession indépendante ;

– les ressortissants algériens peuvent accéder plus rapidement que les ressortissants d'autres États à la délivrance d'un titre de séjour valable 10 ans.

Les flux illégaux en direction de la France restent néanmoins importants en dépit du régime particulier de circulation et des nombreuses délivrances de visas, comme l'indique le tableau ci-dessous.

PRINCIPALES NATIONALITÉS DANS LES VISAS ACCORDÉS

	2017		2018	
	Nationalité	Visas délivrés	Nationalité	Visas délivrés
1	Chinoise	849 039	Chinoise	875 994
2	Algérienne	413 976	Russe	372 451
3	Marocaine	323 670	Marocaine	334 016
4	Russe	262 543	Algérienne	297 104
5	Indienne	237 155	Indienne	268 239

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF).

Par ailleurs, en 2017, les Algériens faisaient partie des dix nationalités les plus représentées dans les demandes d'asile, selon les chiffres de l'OFPRA (2 459 demandes). Ils ne figuraient plus dans cette liste en 2018.

La coopération avec l'Algérie en matière migratoire connaît certains succès, comme l'indique le tableau ci-dessous.

(1) Source : ministère de l'intérieur.

DONNÉES RELATIVES À L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE DES ALGÉRIENS

	2016	2017
Étrangers interpellés et présumés de la nationalité	7 665	10 082
Mesures d'éloignement prononcées	9 278	10 245
Mesures d'éloignement exécutées sur l'année (en %)	1 658 (17,87)	1 610 (15,71)
Taux de délivrance de LPC dans les délais utiles à l'éloignement	47,9 %	50,4 %
Aides au retour	119	142

Source : DGEF.

Le taux de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) dans des délais utiles à l'éloignement atteint ainsi 50,4 %, dans la moyenne des pays de la région. Des progrès sont néanmoins possibles, comme l'indique l'exemple nigérien, dont les autorités délivrent des laissez-passer en temps utiles dans 75 % des cas.

La coopération franco-algérienne en matière migratoire doit devenir une priorité de la stratégie française d'aide au développement dans le pays. Des exigences chiffrées concernant l'amélioration de l'éloignement et du taux de délivrance des laissez-passer consulaires en temps utile doivent être recherchées. La France peut aider l'Algérie dans sa politique migratoire en finançant des projets de renforcement des capacités des administrations locales, en matière d'identification des ressortissants ou de formation des garde-frontières.

L'aide de la France peut également aider l'Algérie à mieux gérer les flux migratoires sahéliens. Le rapporteur spécial a eu connaissance de difficultés concernant l'aide d'urgence, en particulier au niveau alimentaire, versée aux camps sahraouis autour de Tindouf, à la frontière marocaine. Face aux enjeux migratoires, sanitaires, sociaux et de radicalisation, le rapporteur spécial appelle l'AFD à fournir un soutien efficace aux projets améliorant cette situation.

Le service de coopération de l'ambassade française à Alger propose d'ailleurs, sur le sujet, de soutenir un projet de biscuiterie porté par l'ONG italienne CISP permettant à la fois de développer les capacités entrepreneuriales, la formation professionnelle des jeunes et d'améliorer l'alimentation au sein des camps.

À l'heure où l'AFD doit développer ses projets de résilience, notamment par le Fonds Minka, le soutien à ce projet offre une opportunité concrète de lutte contre la déstabilisation à l'origine des flux migratoires irréguliers. L'aspect de développement économique et de formation professionnelle correspond d'ailleurs aux orientations souhaitées par le rapporteur spécial pour l'aide française en Algérie.

II. LE MAROC : UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DYNAMIQUE MAIS CRÉATRICE D'INÉGALITÉS SOCIALES ET GÉOGRAPHIQUES À COMPENSER

Le Maroc occupe une place centrale dans l'aide au développement française.

1. Un développement fondé sur l'ouverture économique et commerciale porteur de déséquilibres

La croissance économique marocaine tend à accroître des inégalités territoriales et sociales qu'il est important de compenser.

a. Le développement économique et social interne, priorité du pouvoir marocain, permet aujourd'hui une expansion africaine du pays

Le modèle de développement du Maroc, sous l'impulsion des pouvoirs publics et grâce à l'ouverture de son économie, a connu un certain succès. Il est aujourd'hui classé comme pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRI-TI) par la Banque mondiale, le revenu national brut (RNB) par habitant atteignant 2 860 dollars.

- *Le développement du pays a connu un certain succès*

La décennie 2000-2010 a ainsi été marquée par une croissance importante de la production nationale, de l'ordre de 5 % par an, quand le revenu national brut par habitant progressait, lui, de 4 % en moyenne annuelle. Un certain ralentissement économique est néanmoins observé depuis 2008.

ÉVOLUTION DU REVENU MAROCAIN DEPUIS 2009

Exercice	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB (en % annuel)	4,2	3,8	5,2	3,0	4,5	2,7	4,5	1,1	4,1
Revenu par habitant (en dollars/habitant)	2 880	2 930	3 000	2 970	3 080	3 050	3 010	2 880	2 860

Source : Banque mondiale.

Le pouvoir, incarné par le roi Mohammed VI, mène une politique de développement volontariste. Le pays doit ainsi être classé, à terme, parmi les pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure (PRI-TS). À cette fin, le gouvernement marocain a lancé, depuis 2008, un ensemble de plans sectoriels stratégiques. Un « Plan d'accélération industrielle 2014-2020 » a par exemple pour ambition de développer des filières industrielles intégrées tournées vers l'exportation.

Le pays **s’ouvre également aux groupes internationaux** qui doivent jouer le rôle de « locomotives » pour accélérer le développement industriel en ouvrant un marché de la sous-traitance permettant de développer la compétence des entreprises et de la main-d’œuvre marocaines. La **modernisation du secteur agricole**, qui représente 12,4 % de la production nationale, est également un enjeu essentiel avec le plan « Maroc Vert ».

Le gouvernement marocain a décliné sa stratégie dans les domaines de l’éducation et de l’emploi, de l’énergie et de l’environnement et mène une action volontaire sur ces différents sujets. Comme le souligne l’AFD dans son analyse de la stratégie du pays, « *le gouvernement marocain est le seul de la région à s’être lancé dans un ensemble de chantiers d’envergure, lesquels ont pour objectif de rénover l’offre scolaire pour améliorer la qualité, l’efficacité et la diversification des parcours* » ⁽¹⁾.

- *Les entreprises marocaines peuvent aujourd’hui mener une offensive ambitieuse en Afrique*

Le Maroc mène également une politique active d’influence politique et économique en Afrique, comme en témoigne sa réintégration au sein de l’Union africaine (UA) et l’accord de principe obtenu pour son adhésion à la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), intervenus en 2017.

Les entreprises marocaines sont de plus en plus présentes sur le continent africain, en particulier au niveau bancaire et des télécoms. **Cette présence, qui favorise le développement des entreprises marocaines en parallèle, va contribuer à une première bancarisation de l’épargne de la population d’un certain nombre de pays africains.**

Les trois principaux groupes bancaires marocains (Attijariwafa Bank ou « AWB », BMCE-Bank of Africa et Banque centrale populaire) sont implantés dans 25 pays, avec une concentration assez marquée sur l’Égypte, la Côte d’Ivoire et le Sénégal, qui représentent plus de 60 % des implantations. Ce déploiement est notamment permis par le retrait des banques françaises, comme l’illustre la vente de cinq filiales du groupe BPCE au Cameroun, à Madagascar, en République démocratique du Congo et en Tunisie.

b. Des déséquilibres économiques et sociaux à compenser

Le développement marocain connaît des limites importantes. En effet, la progression du revenu par habitant sur la décennie n’a pas été accompagnée par une amélioration comparable de l’indice de développement humain (IDH) : le pays, classé 126^{ème} sur 174 en 2000 atteint la 123^{ème} place sur 188 en 2016.

(1) AFD, *Stratégie pays 2017-2021 pour le Maroc*.

L'économie marocaine reste fragile du fait de sa dépendance aux facteurs extérieurs, comme la pluviométrie, les cours du pétrole ou le contexte économique européen.

Les inégalités restent prégnantes, au niveau économique, social ou géographique. En particulier, le développement économique et l'ouverture commerciale tendent à concentrer les activités productives sur la bande littorale entre Casablanca et Rabat, au détriment des régions de l'intérieur et du sud du pays. Un mouvement important de décentralisation est en cours, visant notamment à renforcer le rôle des régions marocaines en matière économique. Des « *plans de développement régionaux* » (PDR) qui s'inscrivent dans les priorités royales et gouvernementales devront être mis en œuvre au niveau régional.

Le marché de l'emploi est marqué par certains déséquilibres. Le taux de chômage est d'environ 10 %, mais est plus marqué en milieu urbain (14,2 %, contre 3,5 % en milieu rural), pour les jeunes diplômés (17,1 %) et les jeunes de 15-24 ans (26 %) ⁽¹⁾. L'économie informelle mobiliserait plus du tiers de l'emploi non agricole. L'essentiel de la main-d'œuvre reste peu qualifiée, en raison notamment du poids de l'agriculture dans l'emploi total (40 %).

L'accès à l'éducation, en particulier supérieure, est limité. Le taux de scolarisation chute fortement avec le niveau d'études : 100 % dans l'enseignement primaire, 70 % dans l'enseignement secondaire et 30 % dans l'enseignement supérieur. En milieu rural, ces taux sont encore plus bas : 30 % pour les 11-15 ans et 7,3 % pour les 15-17 ans. En comparaison, en Algérie, ces taux atteignent 100 % dans le primaire et le secondaire et 50 % dans le supérieur. Le réseau de l'enseignement français est confronté à une forte demande, en raison notamment des faiblesses de l'enseignement public. On compterait environ 37 000 élèves scolarisés dans quarante établissements, dont 60 % de Marocains ⁽²⁾.

(1) Données transmises par le service économique régional de Rabat.

(2) Chiffres du service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Maroc.

2. Une « relation exceptionnelle » avec la France, qui en fait le premier bénéficiaire de notre aide publique au développement

Le Maroc occupe une place de premier plan dans l'aide publique au développement de la France.

a. Des engagements considérables au titre de l'aide publique au développement

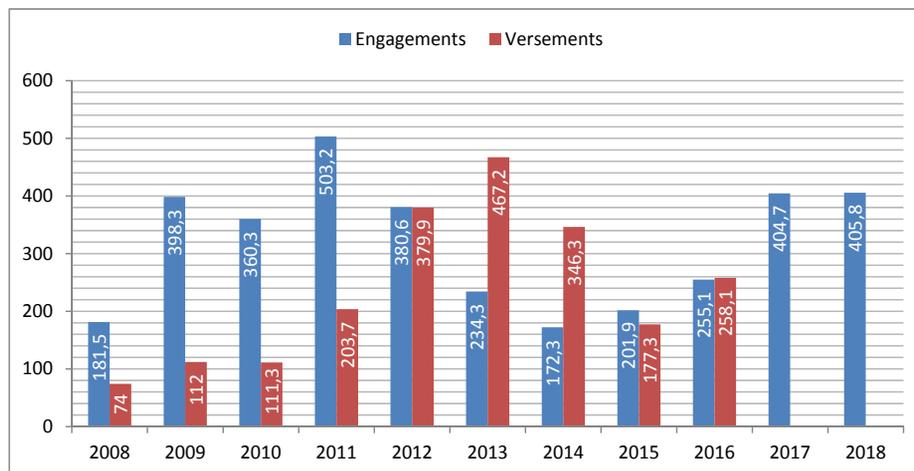
Le Maroc le premier pays d'exposition de l'Agence française de développement, avec 2,45 milliards d'euros d'engagements en cours⁽¹⁾. Cet engagement est partagé pour moitié entre le secteur public souverain (1,22 milliard) et le secteur privé (1,23 milliard). Depuis 2015, la France est le deuxième bailleur bilatéral d'aide au développement au Maroc, derrière l'Allemagne, qui intervient dans le pays par le biais de la KfW.

- *Un soutien financier important au développement marocain*

Les engagements et décaissements de l'AFD au Maroc entre 2008 et 2018 sont retracés dans le graphique ci-après.

ENGAGEMENTS ET VERSEMENTS DE L'AFD AU MAROC

(en millions d'euros)



Source : AFD.

Les deux derniers exercices (2017 et 2018) marquent une remontée importante des nouveaux engagements de l'agence dans le pays (+ 59 % par rapport à 2016).

(1) La deuxième exposition de l'Agence est le Brésil (1,9 milliard).

Les nouveaux projets approuvés par l'AFD en 2018 ont porté sur la réalisation des lignes 3 et 4 du tramway de Casablanca, sur l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les provinces du Nord et la promotion du genre dans les politiques publiques. L'activité en subvention s'est élevée à près de 5,8 millions d'euros, essentiellement dans des programmes de renforcement des capacités, d'assistance technique ou d'études.

L'agence Expertise France est également présente dans le pays, en appui à la stratégie de développement économique et social et de réforme de la gouvernance publique. Elle apporte ainsi son soutien à la mise en place d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) marocaine et gère un programme de 36 jumelages institutionnels en matière de finances publiques, de protection des consommateurs et de surveillance des marchés ou encore de couverture médicale et de protection sociale.

L'activité de **Proparco**, filiale du groupe AFD dédiée au secteur privé des pays en développement, s'élève, en 2018, à près de 20 millions d'euros, mobilisés sur les secteurs de la santé, de la microfinance et du soutien aux start-ups. La filiale développe son activité marocaine dans le cadre des priorités annoncées par le Président de la République lors de son discours d'Ouagadougou. La plateforme *Choose Africa*, qui en est issue, doit permettre de consacrer 2,5 milliards d'euros d'ici 2022 aux entreprises africaines, dont un milliard en fonds propres et 1,5 milliard en facilités de crédit, en fournissant également un accompagnement technique.

D'importants volumes financiers ont également été mobilisés *via* des **prêts du Trésor** afin de soutenir des projets structurants pour le développement de l'économie marocaine.

Les protocoles de prêt du Trésor récemment signés avec le Maroc

- **Tramway de Casablanca** (protocole de décembre 2009 de 169 millions d'euros et avenant de mai 2015 de 65 millions d'euros) : fourniture de 37 rames doubles et de leur maintenance, puis fourniture de 16 rames doubles supplémentaires pour l'extension du réseau ;
- **Développement des PME marocaines** (protocole de mai 2015 de 21 millions d'euros) : mise en place d'une ligne de crédit destinée à la réalisation par des PME de projets s'inscrivant dans les priorités de développement économique du Maroc ;
- **TGV Casablanca-Tanger** (protocole de novembre 2016 de 70 millions d'euros) : financement des prestations intellectuelles du projet de ligne à grande vitesse (LGV) ;
- **Fourniture de 30 locomotives électriques à l'Office national des chemins de fer**, équivalent de la SNCF au Maroc (protocole de décembre 2017 de 128,1 millions d'euros).

Source : Direction générale du Trésor

- *Des priorités cohérentes avec la politique du gouvernement marocain*

La stratégie pays de l'AFD pour le Maroc énonce de façon précise les priorités du groupe dans le pays sur la période 2017-2022. Ces priorités apparaissent cohérentes avec celles fixées par le Roi, notamment dans son discours du 18 novembre 2018 et déclinées par le gouvernement : réduction des inégalités sociales et spatiales ; soutien à la création d'emploi et à la formation professionnelle ; amélioration de l'efficacité du secteur agricole ; programmes de soutien et de protection sociale.

Le soutien de la France au financement de la première ligne à grande vitesse du pays et du continent africain est à cet égard exemplaire : il a permis d'allier la réalisation d'infrastructures de qualité avec la formation de main-d'œuvre locale qualifiée.

La LGV Tanger-Kénitra

La ligne à grande vitesse, en double voie, de Tanger à Kénitra est un projet phare de la relation bilatérale franco-marocaine. Le projet, inauguré en novembre 2018, a bénéficié d'un soutien financier de la France de plus d'un milliard d'euros, sous forme de prêts du Trésor, de prêts AFD et de dons du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP).

Il a permis la construction et la mise en exploitation d'une section de 180 kilomètres sur laquelle les 12 rames fournies par Alstom circulent à une vitesse maximale de 320 km/h. Les chiffres de l'exploitation commerciale sont aujourd'hui encourageants.

La ligne permet de renforcer les liens entre les deux régions les plus dynamiques du pays : le pôle Casablanca-Rabat et le pôle émergent de Tanger. Elle s'inscrit dans le schéma directeur de développement de lignes à grande vitesse qui prévoit la création d'un réseau d'environ 1 500 kilomètres divisés entre un axe « Atlantique » Tanger-Casablanca-Marrakech et un axe « Maghrébin » Rabat-Fès-Oujda.

Comme l'indique la DGT, les entreprises françaises sont fortement impliquées dans le projet :

- la SNCF assure l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de l'Office National des Chemins de Fer (ONCF) et Egis et Systra des prestations de maîtrise d'œuvre du génie civil des tronçons nord et sud ;
- Alstom fournit les rames, le consortium Ansaldo-Ineo la signalisation et les télécoms, Cegelec les sous-stations électriques et le consortium Colas Rail-Egis Rail les voies et caténaires.

b. Les entreprises françaises, relais de l'influence française et de la stratégie marocaine de développement économique

Les entreprises françaises participent au développement de l'économie marocaine et ont largement profité de l'ouverture de l'économie marocaine. En s'implantant, elles participent à l'intégration locale des chaînes de production en favorisant le développement des compétences et l'émergence de PME locales sous-traitantes de grands groupes.

En 2017, la France représente ainsi le premier investisseur étranger du royaume, avec un encours de 10,2 milliards d'euros : avec plus de 900 filiales d'entreprises françaises, le Maroc est la première destination des investissements français sur le continent. 33 entreprises du CAC 40 sont présentes dans le pays.

La filière automobile est particulièrement dynamique : Renault réalise aujourd'hui 12 % de sa production mondiale au Maroc. Une chaîne de la sous-traitance s'est constituée autour des usines du groupe, en même temps que se développait la formation professionnelle aux métiers de l'automobile.

Les instituts de formation aux métiers de l'automobile

La création des instituts de formation aux métiers de l'automobile (Ifmia) en 2009, devait permettre de répondre aux besoins en recrutement et en formation des entreprises marocaines et étrangères du secteur.

Quatre instituts ont été constitués : trois sont gérés par les professionnels du secteur *via* l'association marocaine pour l'industrie et la construction automobile (AMICA), le dernier étant pris en charge directement par le groupe Renault, à Tanger.

Ces instituts sont chargés de la formation avant l'embauche, des formations qualifiantes à l'embauche, de l'organisation de sessions de formation continue, de la réalisation d'essais de laboratoires et, de façon globale, du développement de l'industrie automobile.

Les relations franco-marocaines au titre de l'aide publique au développement s'inscrivent ainsi dans un cadre plus large de liens économiques déjà très forts entre les deux pays. L'aide française doit s'appuyer sur ces coopérations en insistant sur les faiblesses du pays en matière d'inégalités sociales et territoriales.

Néanmoins, au regard des nouvelles orientations françaises en matière de développement, le Maroc est appelé à occuper une place relativement moins importante qu'aujourd'hui dans l'aide française.

3. Une politique migratoire à appuyer, une meilleure coopération des autorités marocaines à rechercher

Les volumes d'aides accordés au Maroc doivent inciter la France à rechercher une plus grande coopération du pays en matière migratoire.

- *La gestion des migrations franco-marocaines doit être intégrée dans la stratégie d'aide au développement*

La coopération du Maroc en matière migratoire apparaît insuffisante, comme l'indique le faible taux de délivrance en temps utiles de laissez-passer consulaires pour permettre l'éloignement de ses ressortissants en situation illégale en France présenté dans le tableau ci-dessous.

DONNÉES RELATIVES À L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE DES MAROCAINS

	2016	2017
Étrangers interpellés et présumés de la nationalité	6 262	8 296
Mesures d'éloignement prononcées	6 654	7 533
Mesures d'éloignement exécutées sur l'année (en %)	1 566 (23,5)	1 488 (19,8)
Taux de délivrance de LPC dans les délais utiles à l'éloignement	27,5	29,7
Aides au retour	22	38

Source : DGEF.

Or, les enjeux en matière migratoire sont importants, notamment pour la gestion des mineurs non accompagnés, dont une large part est d'origine marocaine. Une réunion a d'ailleurs eu lieu le 11 juin 2018 entre le préfet de police de Paris et l'ambassadeur du Maroc en France. Cette réunion a permis de constituer une équipe temporaire destinée à identifier ces mineurs en vue de leur retour au Maroc.

Les avancées concrètes sur la question migratoire, qu'il faut saluer, doivent néanmoins s'inscrire dans la stratégie d'aide au développement de la France au Maroc. Or, ces sujets ne sont pas toujours pris en compte, comme l'ont souligné certains interlocuteurs du rapporteur spécial. Ainsi, la mise en place des « passeports talent » en 2017 a pu conduire à assécher les ressources en main-d'œuvre qualifiée sur le marché marocain, notamment dans le domaine informatique.

L'APD française ne doit pas financer la formation de personnes qui s'expatrieront par la suite en France mais profiter au pays aidé. Cet exemple illustre l'intégration insuffisante des questions migratoires, légales et illégales, dans la politique d'aide au développement.

Le pilotage interministériel de l'aide au développement apparaît d'autant plus essentiel dans le cadre de la nouvelle ambition de l'APD française d'ici 2022. Les questions migratoires et économiques doivent être intégrées dans le pilotage aux niveaux central et local de l'aide fournie par la France. À cet égard, il faut saluer la volonté de renforcer le rôle des ambassadeurs sur l'ensemble du dispositif de l'aide au développement.

- *Le soutien français et européen aux politiques migratoires marocaines*

Le Maroc n'est plus seulement un pays d'émigration vers l'Europe, mais est devenu un pays de transit, voire d'immigration depuis le Sud. Le pays aurait ainsi attiré 120 000 subsahariens en 2018, contre 83 000 en 2015, en raison notamment d'une politique migratoire accueillante.

La mise en place du Fonds fiduciaire d'urgence en 2015 a permis d'augmenter de façon importante les soutiens à la politique migratoire marocaine.

Le Fonds fiduciaire d'urgence

Le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) constitue le principal outil financier et opérationnel de l'Union européenne en matière de migrations extérieures, dont l'objectif est de lutter contre leurs causes profondes et les déplacements forcés. Il a été créé à la suite du sommet euro-africain de la Valette en novembre 2015, qui a initié un partenariat avec les pays d'origine et de transit africains selon cinq axes :

- lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées ;
- migration légale et mobilité ;
- protection et asile ;
- prévention de la migration irrégulière, trafic de migrants, traite des êtres humains et lutte contre ces phénomènes ;
- retour, réadmission et réintégration.

Source : Direction générale du Trésor

L'Union européenne intervient également en soutien aux politiques marocaines d'immigration au titre du « *partenariat pour la mobilité* » signé en 2013. Le principal instrument de l'Union en la matière est l'instrument de voisinage, du développement et de la coopération internationale, qui permet de mobiliser environ 200 millions d'euros de subventions par an, ce qui fait de l'UE le plus gros bailleur en dons dans le pays.

L'agence Expertise France appuie également le gouvernement marocain sur sa politique migratoire, à la fois concernant les marocains résidant à l'étranger (MRE) et la gestion des flux migratoires. Ses équipes ont également travaillé sur la réintégration des MRE de retour au Maroc ou la mobilisation des jeunes générations de MRE dans l'entrepreneuriat et l'investissement au Maroc.

L'appui au Maroc dans sa politique migratoire et la recherche d'une meilleure coopération dans la lutte contre l'immigration illégale, doivent constituer les deux axes de l'approche française dans le pays. Le rapporteur spécial sera attentif à ce que des avancées concrètes soient obtenues sur le sujet.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le lundi 3 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Jean-Baptiste Lemoyne, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

Le compte-rendu et la vidéo sont disponibles sur le [site de l'Assemblée nationale](#).

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Expertise France

– M. Jérémie Pellet, directeur général, Mme Dehbia Krouk, responsable Appui stratégique et relations parlementaires

Direction générale de la mondialisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

– M. Emmanuel Puisais-Jauvin, directeur général adjoint de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

– Mme Donatienne Hissard, directrice adjointe du développement durable

– M. Thomas Michelon, délégué adjoint des programmes et des opérateurs

– M. Pascal Roos, chef du pôle budget auprès de la délégation des programmes et des opérateurs

Direction générale du Trésor :

– M. Cyril Rousseau, sous-directeur des affaires financières multilatérales et développement

– Mme Isabelle Camilier-Cortial

– Mme Dalcie Thézénas

– M. Nicolas Séjour

– M. Simon Matet

– Mme Fanny Labarthe

PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT EN ALGÉRIE ET AU MAROC

1. Algérie

- *Services de l'ambassade et Agence française de développement*

M. Xavier Driencourt, ambassadeur de France à Alger

M. Thibaut Fourrière, ministre conseiller à Alger

M. Marc Sédille, consul général de France à Alger

M. Grégor Trumel, conseiller de coopération et d'action culturelle

M. Laurent Montillet, attaché de coopération culturelle

Mme Rehab Benchergui, chargée de mission société civile et coopération décentralisée

M. Khalif Yekhllef, chargé de mission société civile

M. Thibault Le Ruyet, adjoint au chef de service économique régional

M. Arif Daood, attaché de sécurité intérieure

M. Hervé Bougault, directeur de l'agence AFD en Algérie

M. Dominique Boutter, directeur Algérie et zone Maghreb de Business France

M. Christophe Monnier, chef du département « *agrotech* » de Business France

- *Assemblée populaire nationale*

M. Tewfik Torche, président de la commission des finances de l'Assemblée populaire nationale

M. Hamid Bekhairi, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée populaire nationale

- *Ministères algériens*

M. Mohamed Haneche, directeur général Europe au ministère algérien des affaires étrangères

M. Abdelhak Bedjaoui, directeur général des relations économiques et financières extérieures au ministère algérien des finances

- *Entreprises et société civile*

M. Mourad Khalef, chef de division des affaires internationales du Crédit populaire d'Algérie

M. Ammar Daoudi, directeur général de la Caisse de garantie des crédits d'investissement

M. Michel Bisac, président de la CCI algéro-française

M. Patrick Coutellier, directeur général SAIDA, distributeur de Citroën en Algérie

M. Fayçal Hemia, directeur général de PSA Algérie

M. Mohamed Bourahla, directeur général de l'Agence nationale des greffes

M. Fabien Riguet, directeur général de BNP

M. Eric Wormser, président-directeur général de Société général en Algérie

M. Moncef Bourkouk, directeur général de TIMAC AGRO

Mme Astrid Lauer, directrice générale de PIGIER

M. Joseph Rivat, directeur de l'ONG Ciara

2. Maroc

- *Services de l'ambassade et Agence française de développement*

M. Jean-François Girault, ambassadeur de France à Rabat

M. Raphaël Martin de Lagarde, ministre conseiller à Rabat

M. Arnaud de Sury, consul général de France à Casablanca

Mme Laurence Levaudel-Clauss, attachée de coopération

Mme Marie-Cécile Tardieu, cheffe du service économique régional

Mme Christine Brodiak, conseillère financière du service économique régional

M. Mihoub Mezouaghi, directeur de l'agence AFD au Maroc

M. Yazid Safir, représentant Afrique du Nord de Proparco

- *Union européenne, agences étrangères et Nations unies*

M. Philip Mikos, chef de coopération de la délégation de l'UE au Maroc

M. Markus Faschina, directeur du bureau de la KfW au Maroc

M. Philippe Poinot, coordonnateur des Nations unies au Maroc

- *Ministères marocains et secteur public*

M. El Hassan Edez, directeur adjoint de la direction générale du Trésor et des finances extérieures

M. Mohammed Smouni, directeur général adjoint opérations à l'Office national des chemins de fer (ONCF)

- *Entreprises*

M. Moulay Abdelaziz Elalamy, vice-président de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM)

M. Abdelaziz Meftah, directeur général de l'association marocaine pour l'industrie et la construction automobile

Mme Sarah Diouri, directrice de Bidaya, incubateur

M. Samir Abderrafi, directeur de l'association des enseignants des sciences de la vie et de la terre au Maroc

M. Philippe-Edern Klein, président de la CCI du Maroc

SOURCES

Josette Durrieu et Christian Cambon, rapport d'information au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat sur la rive Sud de la Méditerranée, une zone de prospérité à construire, octobre 2013.

Agence française de développement, AFD, Stratégie pays 2017-2021 pour le Maroc, septembre 2017.

Fonds monétaire international, Rapport des services du FMI pour les consultations de 2018 avec l'Algérie au titre de l'article IV, juin 2018.

Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays en développement, édition 2019.

Cour des comptes, Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelles ambitions, rapport public annuel 2019.

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution 2018 de la mission *Aide publique au développement*, mai 2019.