



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022

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 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 5

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	6
INTRODUCTION	7
I. BILAN DE LA POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE	8
A. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT	9
B. UNE ATTEINTE SATISFAISANTE DES OBJECTIFS DU CICID	10
II. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2023	16
A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 110 <i>AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</i> , GÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES, MARQUÉES PAR LA REMONTÉE DES TAUX D'INTÉRÊT ..	18
1. L'aide économique et financière multilatérale	19
2. L'aide bilatérale du programme 110 traduit les effets de la hausse des taux sur le coût des bonifications de prêts par l'AFD	23
3. Les annulations de dette	29
a. La doctrine et les cadres des opérations de traitement de dette	29
b. Les crédits de compensation d'annulations de dette portés par le programme 110 pour 2023	31
c. Une intervention du Parlement insuffisante	32
B. LES CRÉDITS DE RECAPITALISATION DU PROGRAMME 365 <i>RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT</i>	36
C. DES DÉPENSES DU PROGRAMME 209 <i>SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</i> , GÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, QUI CONFIRME LEUR CROISSANCE	37
1. Les dépenses de coopération bilatérale	38

a. La croissance soutenue de l'aide-projet	39
b. Les autres dépenses de coopération bilatérale sont stables ou en légère baisse....	41
c. De la nécessaire connexion entre l'aide publique au développement et la politique migratoire	43
2. La coopération multilatérale	48
3. Le cas particulier de l'aide humanitaire.....	51
a. L'aide humanitaire bilatérale.....	51
b. L'aide humanitaire multilatérale	57
4. La coopération communautaire.....	58
5. Les dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	58
D. UNE PROGRAMMATION NULLE POUR LE PROGRAMME 370 <i>RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »</i>	59
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	61
A. LE PROGRAMME 851 <i>PRÊTS DU TRÉSOR À DES ÉTATS ÉTRANGERS EN VUE DE FACILITER LA VENTE DE BIENS ET DE SERVICES CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE</i>	62
B. LE PROGRAMME 852 <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE</i>	64
C. LE PROGRAMME 853 <i>PRÊTS À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ÉTATS ÉTRANGERS</i>	66
D. PROGRAMME 854 <i>PRÊTS À DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO</i>	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXES	71
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	77
SOURCES UTILISÉES	79

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, 48 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Conformément aux orientations fixées par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, l'aide publique au développement française atteindra 0,55 % du RNB en 2022, soit 14,8 milliards d'euros. L'APD rapportée au RNB devrait se maintenir à 0,55 % en 2023.

- Si la majorité des objectifs du CICID est atteinte, le rapporteur spécial déplore la part toujours minoritaire de l'aide consacrée aux 19 pays prioritaires de l'aide française (13 % de l'aide programmable).

- Les crédits de la mission *Aide publique au développement* poursuivent en 2023 la croissance forte initiée en 2018. Les autorisations d'engagement (AE) de la mission atteignent 8,04 milliards d'euros, soit 21,45 % de plus qu'en 2022, et les crédits de paiement (CP) représentent 5,92 milliards d'euros, soit 16,04 % de plus qu'en 2022.

- Plusieurs éléments expliquent le dynamisme des crédits. La hausse très marquée des AE s'explique par un élément de contexte davantage que par une inflexion volontaire de la politique d'aide au développement. En effet, la remontée des taux d'intérêt augmente de manière très marquée le coût de la bonification par l'État des prêts accordés à l'AFD. Or, le volume de ces prêts étant proches ou supérieur à un milliard d'euros depuis 2019, l'incidence de la remontée s'avère massive.

La croissance des CP s'explique d'une part par le coût conjoncturellement important en 2023 des décaissements liés à la reconstitution de l'association internationale de développement (AID), et d'autre part par la croissance marquée des dépenses humanitaires. Ces dépenses atteindront 642,17 millions d'euros en 2022, contre 500 millions d'euros en 2022. La croissance de l'aide alimentaire sous ses différentes formes progresse notamment fortement, en conséquence de la crise sans précédent que subissent un grand nombre de pays en développement. Le rapporteur spécial salue cette évolution, alors que l'importance de l'aide alimentaire a été sous-estimée pendant de nombreuses années.

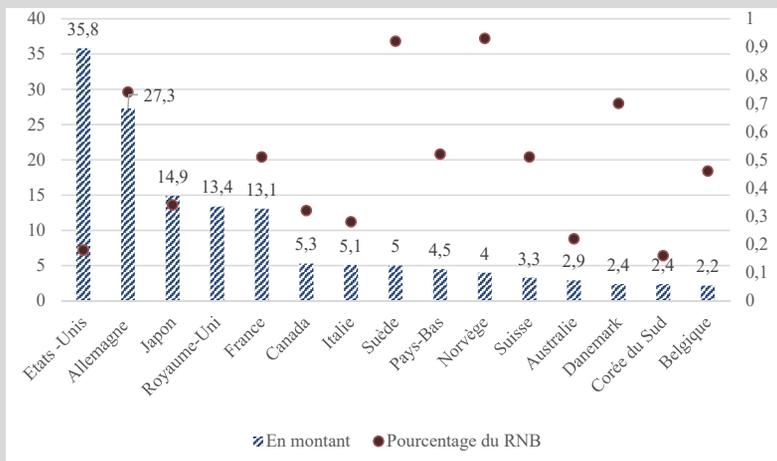
- Le rapporteur spécial souligne toutefois le manque d'association criant du Parlement dans ces procédures de traitement de dette, alors que leur fréquence devrait croître au cours des années à venir. Des sommes importantes sont annulées alors que l'information disponible au moment du vote de la loi de finances est incomplète voire passe sous silence un certain nombre d'opérations à venir pour lesquelles les négociations ne sont pas encore menées. Le rapporteur spécial considère qu'il est impératif de remédier à ce défaut démocratique.

- Enfin, le rapporteur spécial note que la France continue d'aider la Chine, deuxième puissance économique mondiale et pourvoyeuse d'une aide au développement concurrente à la nôtre, tout en cessant de comptabiliser cette aide au titre de l'APD. Il appelle le Gouvernement à sortir cette ambiguïté.

DONNÉES CLÉS

PRINCIPAUX DONATEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en milliards d'euros et en pourcentages du RNB)

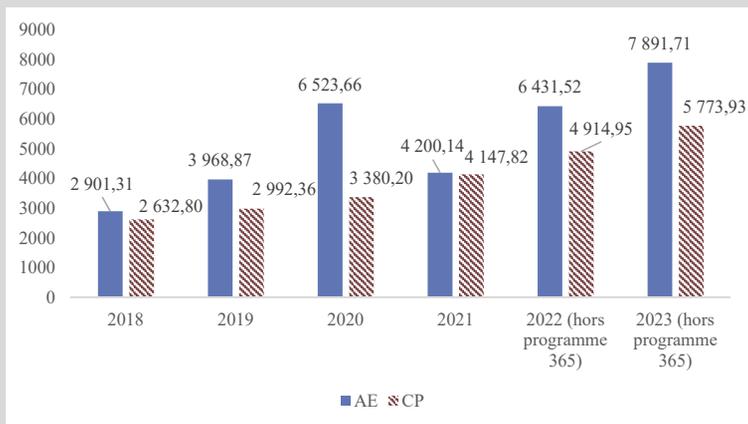


Source : commission des finances à partir du document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023.

Note : l'axe de gauche est exprimé en milliards d'euros et l'axe de droite en pourcentage de RNB.

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros, hors programme 365 Renforcement des fonds propres de l'agence française de développement)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance pour les années 2018 à 2021 et du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

Note : les données pour 2022 et 2023 correspondent à des prévisions, tandis que les données des autres années correspondent à des dépenses réalisées

INTRODUCTION

L'aide publique au développement (APD) française devrait atteindre 14,8 milliards d'euros en 2022, soit 0,55 % du RNB. En 2018, l'APD représentait seulement 0,43 % du RNB français. La croissance des moyens consacrés à l'aide publique au développement n'est pas une particularité française : l'ensemble des donateurs du CAD déploient des efforts sans précédent en faveur des pays en développement. En 2021, le niveau historique de 179 milliards de dollars d'aide a été atteint, en hausse de 4,4 % par rapport à 2020. Ces données révèlent également la centralité de l'aide au développement pour les pays bénéficiaires : au plus haut de la crise économique majeure entraînée par la crise sanitaire du covid-19, alors que les investissements directs étrangers (IDE) et que les envois de devises par les diasporas avaient brutalement chuté, l'APD est restée une ressource stable et prévisible pour les pays en développement.

La succession des évènements géopolitiques et politiques des dernières années révèle cependant l'une des limites et des spécificités de la politique d'APD : sa mise en œuvre ne dépend pas seulement de la volonté politique des dirigeants français et européens ni de la croissance très soutenue des moyens budgétaires. Elle dépend également des maîtres d'ouvrage, c'est-à-dire des pays bénéficiaires. Lorsque les relations politiques se dégradent brutalement et que l'instabilité politique devient la règle (comme au Mali et peut-être prochainement au Burkina Faso) ou lorsque l'organisation institutionnelle et administrative du pays est quasi à l'arrêt (en Tunisie par exemple), les moyens de l'APD ne peuvent plus rien.

La mission budgétaire *Aide publique au développement* porte environ la moitié des crédits de l'APD française totale. Ses moyens atteindront 8,04 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 5,92 milliards d'euros de crédits de paiement en 2023, respectivement en hausse de 21,45 % et de 16,04 % par rapport à 2022. L'APD est financée par les deux principaux programmes de la mission : le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, géré par la direction générale du Trésor, et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, déployé par 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. Chacun de ces programmes porte des crédits dédiés à l'aide bilatérale et à l'aide multilatérale, ces deux sous-ensembles comprenant eux-mêmes des prêts et des dons.

La mission comporte également deux programmes de moindre importance budgétaire : le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* qui permet la recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD), nécessaire pour lui permettre de faire face à ses obligations prudentielles, et le programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »*, pas encore

doté de crédits budgétaires, qui permettra de restituer aux populations lésées le produit des cessions de ces biens.

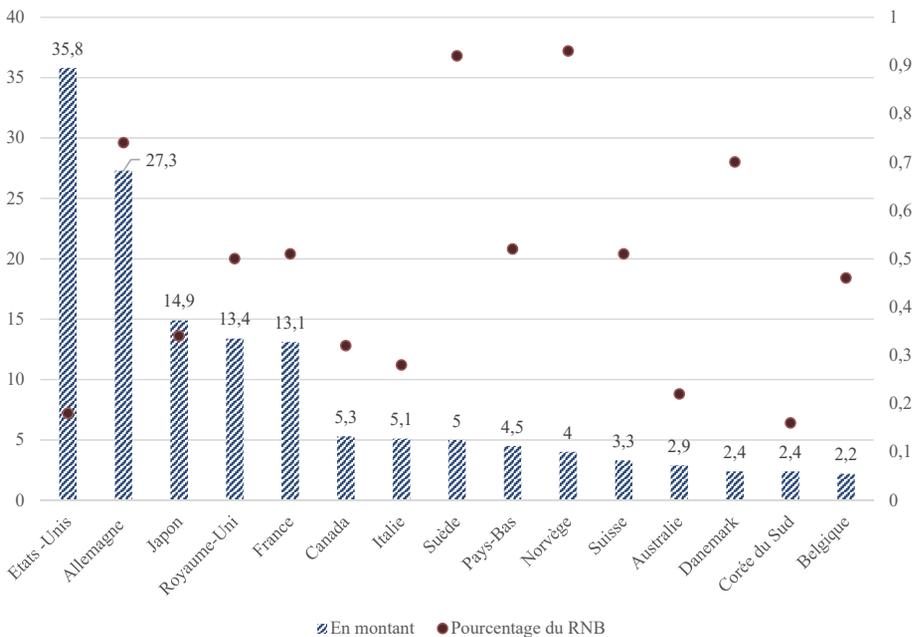
I. BILAN DE LA POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE

En 2021, l'APD a atteint 0,51 % de la richesse nationale, soit 13,1 milliards d'euros. La France conserve ainsi son rang de cinquième donateur mondial, et se rapproche du Royaume-Uni, dont l'APD est passé de 16,3 milliards d'euros en 2020 à 13,4 milliards d'euros en 2021.

Rapporté au revenu national brut (RNB), la France est le deuxième donateur des pays du G7, après l'Allemagne (0,74 %) mais désormais devant le Royaume-Uni, dont l'aide est passé de 0,7 % de son RNB en 2020 à 0,5 % de son aide en 2021.

PRINCIPAUX DONATEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2021

(en milliards d'euros et en pourcentages du RNB)



Source : commission des finances à partir du document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023.

Note : l'axe de gauche est exprimé en milliards d'euros et l'axe de droite en pourcentage de RNB.

Conformément aux prévisions inscrites dans la loi de programmation relative au développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales ⁽¹⁾ **(A)**, l'aide française atteindre 14,8 milliards d'euros en 2022, soit 0,55 % du RNB. La majorité des autres objectifs sont atteints **(B)**.

A. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

La réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 a déterminé les objectifs et les principes de la politique d'aide au développement. Plusieurs engagements, à la fois budgétaires, thématiques et géographiques ont été pris à cette occasion, parmi lesquels :

- **porter l'APD à 0,55 % du RNB en 2022 ;**
- **porter l'aide humanitaire bilatérale et multilatérale à 500 millions d'euros en 2022 ;**
- **augmenter la part bilatérale de l'aide au développement**, en consacrant les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement (AE) de la mission à la composante bilatérale de l'APD ;
- **accroître la part en dons de l'aide française**, *via* une hausse significative des moyens de l'AFD pour atteindre au moins un milliard d'euros d'AE à compter de 2019 ;
- **renforcer les contributions et les dons français en faveur des thématiques prioritaires**, dont le climat, la santé, l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que le renforcement du soutien humanitaire et en zone de crise. La lutte contre changement climatique fait notamment l'objet d'une attention particulière : le CICID a décidé de relever l'aide à l'adaptation au changement climatique à 1,5 milliard d'euros, contre une cible d'un milliard d'euros auparavant ;
- **augmenter l'aide bénéficiant à 19 pays considérés comme prioritaires** pour l'aide française, dont la liste figure en annexe de ce rapport. Ces pays doivent, en application des engagements pris dans le cadre du CICID, bénéficier de la moitié de l'effort en subvention de l'État et de deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD ;
- **doubler, en valeur absolue, les fonds transitant par les organisations de la société civile et les fonds destinés au soutien de l'action extérieure des collectivités territoriales** entre 2017 et 2022.

(1) Article 2 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

B. UNE ATTEINTE SATISFAISANTE DES OBJECTIFS DU CICID

La croissance de l'APD se confirme (+ 1,7 milliard d'euros en 2022) et permet **d'atteindre en 2022 l'objectif fixé par le CICID de consacrer 0,55 % du RNB à l'aide au développement**. La majeure partie de cette croissance s'explique par la hausse des crédits de la mission. Dans une moindre mesure, 457 millions d'euros d'APD supplémentaires proviennent des frais d'accueil et de santé des demandeurs d'asile, dont l'augmentation a été rendue nécessaire par l'accueil des réfugiés ukrainiens.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NOTIFIÉE AU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE PAR LA FRANCE

(en pourcentage du RNB et en milliards d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En pourcentage du PIB	0,38	0,43	0,43	0,44	0,53	0,51	0,55
En milliards d'euros	8,7	10,1	10,3	10,9	12,4	13,1	14,8

Source : commission des finances à partir du document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023.

Note : les données pour l'année 2022 ne sont pas définitives à ce stade.

En 2023, l'APD française devrait se maintenir à 0,55 %. Cette stabilisation s'expliquerait par la compensation de la baisse progressive des dépenses d'aide aux réfugiés par la poursuite de la croissance des crédits de la mission.

L'aide financée par la mission *Aide publique au développement* représente la moitié de l'APD française, soit 6,73 milliards d'euros en 2021 (51 % de l'aide totale), avec une part de dons de 3,96 milliards d'euros et une part de prêts et prises de participations de 2,77 milliards d'euros.

COMPOSITION DE L'APD FRANÇAISE

(en millions d'euros et en pourcentages)

	2018	2019	2020	2021	2022*
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	6 363	7 706	8 914	9 383	10 678
Dont mission APD (hors prêts)	2 297	2 726	3 117	3 961	4 404
Dont prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public	1 131	1 364	2 280	1 721	2 416
Dont instruments du secteur privé (prêts, prises de participation)	428	564	571	918	480
Dont autres missions budgétaires	2 506	3 052	2 946	2 784	3 378
<i>dont bourses et écologies du MESR</i>	797	796	822	741	787
<i>dont frais d'accueil des demandeurs d'asile</i>	613	835	832	749	1 206
<i>dont frais de santé des demandeurs d'asile</i>		175	174	157	253
<i>dont recherche</i>	341	332	331	349	349
<i>dont action extérieure de l'État</i>	437	445	459	415	398
Autres prêts	709	146	334	258	239
Dont prêts concessionnels du Trésor	110	80	119	126	37
Dont prêts multilatéraux	599	66	215	132	142
Contrats de désendettement (décaissements)	319	366	139	117	505
Contribution à l'APD financée par le budget de l'Union européenne	1 476	1 451	1 658	1 948	2 072
Allègement de dette	57	18	333	<i>s.o</i>	49
Dons de doses de vaccins contre le covid-19	<i>s.o</i>	<i>s.o</i>	<i>s.o</i>	269	415
Fonds de solidarité pour le développement	835	733	494	618	738
Total budget de l'État et de ses agences	9 759	10 421	11 872	12 592	14 280
Collectivités territoriales et agences de l'eau	131	138	138	144	145
Frais administratifs de l'AFD hors rémunération des opérations de l'AFD pour le compte de l'État	394	349	384	402	407
Total APD	10 284	10 908	12 394	13 139	14 832
en % du RNB	0,43	0,44	0,53	0,51	0,55

Source : commission des finances à partir du document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023.

Note : pour l'année 2022, les données ne sont pas définitives.

– les dépenses consacrées à l’action d’urgence humanitaire et de stabilisation en sortie de crise ont crû dans des proportions significatives depuis 2018. Elles atteignent 500 millions d’euros en 2022, soit l’objectif fixé par le CICID. La multiplication des crises, notamment géopolitiques et alimentaires, entraîne un nouvel accroissement de cet effort humanitaire en 2023, année au cours de laquelle ces dépenses atteindraient 642,17 millions d’euros (cf. *infra*) ;

– l’aide bilatérale atteint 7,86 milliards d’euros en 2021 et 9,29 milliards d’euros en 2022, soit respectivement 60 % et 63 % de l’aide totale. Il convient toutefois de noter que l’aide bilatérale a légèrement diminué au cours des dernières années, au profit de l’aide multilatérale. Si cette évolution peut s’expliquer par le contexte, et notamment par l’importance de l’aide multilatérale déployée lors de la crise du covid-19 et l’accroissement des contributions françaises au Fond vert pour le climat, elle va à l’encontre des priorités déterminées par le CICID.

RÉPARTITION DE L’AIDE BILATÉRALE PAR NATURE

(en millions d’euros et en pourcentages)

	2019	2020	2021	2022
Dons	4 603	4 716	5 095	6 323
Prêts bilatéraux	1 444	2 399	1 847	2 513
Annulations de dette et rééchelonnements nets	18	340	/	49
Instruments d’aide au secteur privé (prêts et prises de participation)	564	571	918	401
Aide bilatérale totale	6 629	8 026	7 860	9 286
Part de l’APD bilatérale dans l’APD totale	61 %	65 %	60 %	63 %

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023.

– la part de dons dans l’aide française s’est élevée à 79 % en 2021 (hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales). La part des dons dans l’aide bilatérale n’atteint quant à elle que 65 % en 2021 ;

PART DES DONS DANS L’APD FRANÇAISE (EN ÉQUIVALENT-DON, ET EN POURCENTAGE DE L’APD TOTALE, NETTE DES ALLÈGEMENTS DE DETTE ET PRÊTS AUX INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES)

(en millions de dollars américains courants)

Année	APD totale, en équivalent-don	Dont prêts aux institutions financières internationales (1)	Dont allègements de dette (2)*	APD totale nette de (1) et (2), en équivalent-don	Dons, en équivalent-don	Part des dons
2018	12 136,17	566,77	136,12	11 433,28	9 272,49	81 %
2019	12 211,36	0,00	20,24	12 191,12	9 869,00	81 %
2020	14 124,70	215,00	387,72	13 521,98	10 108,29	75 %
2021	15 537,90	132,00	0,00	15 405,90	12 112,17	79 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, OCDE, CAD 1, DG Trésor.

Note : à partir de 2020, suite à la réforme du CAD du 24 juillet 2020, les allègements de dette sont comptabilisés en équivalent-don. Pour 2018-2020 ces derniers sont comptabilisés en APD nette.

– l'évolution des contributions aux thématiques prioritaires ne répond qu'imparfaitement aux objectifs du CICID. La part des crédits bilatéraux consacrée à la santé est passée de 9,9 % en 2020 à 16,8 % en 2021 et devrait atteindre 17,1 % en 2023, traduisant l'importance des dépenses liées à la crise du covid-19. Il convient de noter que les dons de doses de vaccins contre le covid-19 représentent 269 millions d'euros d'APD en 2021 et 415 millions d'euros d'APD en 2022. Les dépenses pour la stabilité internationale et la réponse aux fragilités ont également fortement augmenté, la part des crédits bilatéraux qui leur est consacrée étant passée de 29,4 % en 2020 à 35,8 % en 2021.

Ces données traduisent toutefois la concentration de l'aide publique française sur les sujets les plus prioritaires, directement liés à la survie des populations. Ces orientations sont donc parfaitement justifiées et nécessaires en temps de crise.

– l'aide française consacrée à l'Afrique atteint 5,6 milliards d'euros en 2021.

L'aide bilatérale nette à destination de l'Afrique subsaharienne est passée de 1,41 milliard d'euros en 2017 à 2 milliards d'euros en 2022. L'aide multilatérale imputée au continent est passée de 1,56 milliard d'euros en 2017 à 1,77 milliard d'euros en 2022. Ainsi, 25,4 % de l'aide bilatérale et 43 % de l'aide multilatérale imputée française ont bénéficié à l'Afrique subsaharienne en 2020.

L'aide accordée aux 119 pays prioritaires a significativement augmenté en volume, mais pas en part de l'aide totale. La part de l'aide programmable ⁽¹⁾ destinée à ces pays est stabilisée à 13 %, ce que déplore le rapporteur spécial.

AIDE PROGRAMMABLE DANS LES PAYS PRIORITAIRES

(en millions d'euros et en pourcentage de l'aide programmable totale)

	2016	2017	2018	2019	2020
Aide programmable dans les pays prioritaires	540	674	707	902	998
Aide programmable totale	4 456	5 273	5 343	5 336	7 605
Part de l'aide programmable dans les pays prioritaires	12 %	13 %	13 %	17 %	13 %

Réponse à la question n° 3 du questionnaire du rapporteur spécial, OCDE.

En outre, le rapporteur spécial note que si ce montant est en augmentation, seuls deux des 19 pays prioritaires figurent dans la liste des principaux pays bénéficiaires de l'APD totale en 2020.

(1) L'aide pays programmable (APP) correspond à l'aide publique au développement qui fait l'objet d'une programmation pluriannuelle entre le bailleur et le pays bénéficiaire. Elle se définit négativement, en soustrayant de l'APD bilatérale brute l'aide humanitaire, les frais d'écologie et les frais d'accueil des réfugiés.

PRINCIPAUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'APD TOTALE DE LA FRANCE EN 2020

(en millions d'euros)

1	Somalie	454,2
2	Inde	373,9
3	Maroc	373,1
4	Sénégal	318,9
5	Côte d'Ivoire	301,4
6	Turquie	274,1
7	Maurice	273,8
8	Kenya	258,6
9	Philippines	254,2
10	Géorgie	245,5
11	République dominicaine	236,6
12	Mexique	234,5
13	Ouzbékistan	228,1
14	Égypte	215,9
15	Nigeria	212,8
16	Cameroun	192,1
17	Ukraine	191,6
18	Burkina Faso	183,1
19	Indonésie	175,1
20	Éthiopie	166

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023.

Note : les pays prioritaires de l'aide française apparaissent en gras.

– **la part de l'aide bilatérale transitant par la société civile atteint 6,8 % de l'aide bilatérale en 2021**, et devrait représenter 7,3 % de cette aide en 2022 ;

– **en base 100 en 2018, l'APD transitant par les collectivités territoriales est estimée à 142 en 2021** et devrait atteindre 170 en 2022, soit 12,5 millions d'euros ⁽¹⁾.

(1) *Projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.*

**Les particularités de l'aide au développement
apportée à la Chine : pourquoi il faut se défaire
de notre naïveté vis-à-vis de la deuxième puissance économique mondiale**

En application des règles élaborées par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, la Chine reste un pays en développement, catégorie dont elle ne devrait sortir qu'aux alentours de l'an 2027. Il s'agit là d'une situation assez incongrue : la Chine est la deuxième puissance économique mondiale, et le premier exportateur mondial de marchandises. Si les inégalités restent très importantes au sein même la Chine, ses caractéristiques économiques ne semblent plus permettre de la considérer comme un pays en développement.

Plus encore, l'État chinois mène sa propre politique de développement, concurrente à celle de la France à plusieurs égards. Tout d'abord, alors que la France octroie une aide déliée ⁽¹⁾ en application des pratiques promues par le CAD, le statut de pays en développement de la Chine lui permet de se soustraire à ces normes. L'aide qu'elle propose est donc liée, et soutient ainsi l'activité d'un grand nombre d'entreprises chinoise. L'aide chinoise est par ailleurs fréquemment assortie de clauses et de garanties qui entraînent les pays dans le piège de la dette : ne pouvant plus rembourser les prêts peu concessionnels fournis par la Chine, certains pays se voient dépossédés d'infrastructures ou de territoires par le créancier. C'est ainsi que le port de Hambantota au Sri Lanka a dû être cédé à une entreprise chinoise.

Il arrive également que des appels d'offres pour des projets de développement financés par la France ou l'Europe soient remportés par des entreprises chinoises, au détriment du bon sens et de la rationalité économique. Elles ont ainsi remporté, en 2021 des marchés de travaux de l'AFD dans le domaine de l'eau et l'assainissement au Sri Lanka pour un contrat de plus de 40 millions d'euros, au Niger et au Nigéria. En 2021, la part des appels d'offres à dimension internationales (AOI) de l'AFD remportée par les entreprises chinoises s'élève à 14 %, soit 127 millions d'euros.

Afin de tirer les conséquences de la place particulière qu'occupe la Chine parmi les pays en développement, la France a fait le choix de ne plus comptabiliser l'aide qu'elle lui apporte dans son aide publique au développement totale. Ainsi, les 64,1 millions d'euros de frais d'écologie accordés à des étudiants chinois ne sont plus comptabilisés dans l'APD française. Ce retrait explique les deux-tiers de la diminution des frais d'écologie déclarés en APD entre 2020 et 2021 (passés, de 708 millions d'euros à 627 millions d'euros). Le rapporteur spécial s'interroge sur la survivance de cette aide dont ne bénéficient pas bon nombre de pays dont le niveau de développement est inférieur à celui de la Chine.

Le traitement réservé à la Chine est donc très paradoxal : en tant que pays en développement, elle bénéficie toujours de l'aide française sans que cette dernière ne soit valorisée au titre de l'APD. Il s'agit d'une geste de pur altruisme budgétaire que réalise la France à un pays plus riche qu'elle. En outre, malgré son statut de concurrente aux entreprises et à l'influence française, la Chine bénéficie toujours de financements français et européens *via* l'obtention de marchés.

Le rapporteur spécial considère qu'il est temps de nous défaire de notre approche naïve vis-à-vis de la Chine, élaborée à l'heure du « doux commerce » mais complètement dépassée aujourd'hui. En effet, la recommandation sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés adoptée par le CAD en avril 2021 date d'une époque pendant laquelle la Chine représentait moins de 5 % du PIB mondial. Elle représentait en 2016 16 % du PIB mondial.

Tout d'abord, il est nécessaire de reconsidérer la pertinence du maintien de la prise en charge des frais d'écolage des étudiants chinois. En outre, il nous faut tirer les conséquences du statut de concurrent de la Chine, d'une part en évitant autant que faire se peut les situations dans lesquelles des projets français et européens sont remportés par des entreprises chinoises, et d'autre part en développant les moyens de représenter une alternative crédible pour les pays en développement qui seraient tentés de contracter un emprunt auprès de la Chine. Enfin, il serait nécessaire d'acter le plus rapidement possible la sortie de la Chine de la catégorie des pays en développement, ce qui relève de l'OCDE.

II. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2023

La croissance des crédits de la mission *Aide publique au développement* se poursuit et s'amplifie en 2023, année au cours de laquelle les AE de la mission progresseraient de 21,45 % et les CP de 16,04 %. Ils atteindraient respectivement 8,04 milliards d'euros et 5,92 milliards d'euros.

PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT POUR 2023

(en millions d'euros et en pourcentages)

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
110 Aide économique et financière au développement	3 213,71	3 836,90	19,4 %	1 862,04	2 337,91	25,6 %
365 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	190,00	150,00	-21,1 %	190,00	150,00	-21,1 %
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	3 217,81	4 054,81	26,0 %	3 052,92	3 436,02	12,5 %
370 Restitution des « biens mal acquis »	0,00	0,00	/	0,00	0,00	/
Total	6 621,52	8 041,71	21,4 %	5 104,95	5 923,93	16,0 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

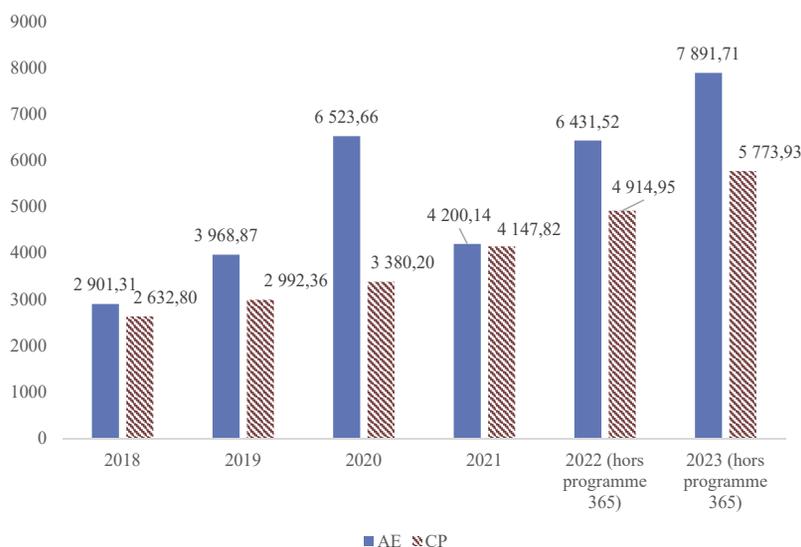
(1) L'aide non liée est définie par l'OCDE comme « les prêts ou dons qui sont intégralement et librement utilisés pour financer des achats provenant de n'importe quel pays ».

Cette croissance confirme une tendance initiée en 2018 : **entre l'exécution pour 2018 et la programmation pour 2022, les AE de la mission ont progressé de 122 %** (hors programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement*), et **les CP de la mission ont crû de 87 %**.

Cette croissance devrait se poursuivre au cours des années à venir : le projet annuel de performance présente pour la première fois une projection pluriannuelle des crédits de la mission. Si ces prévisions ne sont qu'indicatives, elles confirment la tendance haussière des crédits de l'aide publique au développement : en CP, ils atteindraient 6,27 milliards d'euros en 2024 (+ 5,85 % par rapport à 2023) et 7,01 milliards d'euros en 2025 (+ 11,75 % par rapport à 2024).

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, HORS PROGRAMME 365 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance pour les années 2018 à 2021 et du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

Note : les données pour les années 2018 à 2021 sont de crédits exécutés, tandis que les données pour 2022 et 2023 constituent des programmations.

La hausse des crédits de la mission s'explique par celle des crédits du programme 110 *Aide économique et financière au développement* (A), du programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* (B) et du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* (C). La programmation budgétaire du programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »* reste vierge pour 2023 (D).

A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT, GÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES, MARQUÉES PAR LA REMONTÉE DES TAUX D'INTÉRÊT

Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* est mis en œuvre par la direction générale du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN). Ce programme porte les contributions financières à l'aide publique au développement, qui transitent par trois axes principaux :

- les contributions aux institutions multilatérales de développement, qui représentent le poste de dépenses le plus important du programme ;
- une aide bilatérale *via* des crédits de bonification visant à abaisser le coût des prêts réalisés par l'AFD pour les pays emprunteurs, ainsi que, dans une moindre mesure, par des aides budgétaires globales visant à apporter un soutien budgétaire pour la stabilisation macroéconomique ou les stratégies de développement ;
- le financement des compensations aux annulations de dette bilatérales et multilatérales.

PROGRAMMATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros et en pourcentages)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
01 Aide économique et financière multilatérale	1 866,19	2 012,33	+ 7,83 %	1 260,1	1 672,70	+ 32,74 %
02 Aide économique et financière bilatérale	1 177,52	1 723,27	+ 46,35 %	492,6	549,16	+ 11,49 %
03 Traitement de la dette des pays pauvres	170,0	101,30	- 40,41 %	109,4	116,05	+ 6,13 %
Total programme	3 213,71	3 836,90	+ 19,39 %	1 862,04	2 337,91	+ 25,56 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

Les crédits du programme 100 *Aide économique et financière au développement* sont en nette augmentation par rapport à ceux votés dans le cadre de la LFI pour 2022 : ils progressent de 19,39 % en AE et de 25,56 % en CP, pour atteindre respectivement 3,84 milliards d'euros et 2,34 milliards d'euros.

L'aide économique financière multilatérale (1) et l'aide économique financière bilatérale (2) expliquent la majeure partie de cette hausse, tandis que les crédits dédiés au traitement de la dette des pays pauvres diminuent conjoncturellement en AE (3).

1. L'aide économique et financière multilatérale

52,4 % de l'aide portée par le programme 110 est constituée de participations, de prêts ou des contributions aux actions versées à des banques et des fonds multilatéraux de développement. Les financements à ces institutions sont portés par la première action du programme 110. Ce dernier n'inclut toutefois pas les prises de participation au capital et les augmentations de capital, qui sont portées par le programme 731 *Participations financières de l'État*.

Les crédits dédiés à l'aide multilatérale du programme 110 sont fixés à 2,01 milliards d'euros en AE et à 1,67 milliard d'euros en CP, respectivement en hausse de 7,83 % et de 32,74 % par rapport à 2022. Les négociations portant sur la reconstitution de fonds sont menées selon un rythme cyclique, souvent triennal, expliquant les pics observés sur les AE du programme certaines années.

La très forte croissance des CP du programme s'explique par l'importance des crédits consacrés en 2023 à la reconstitution des fonds concessionnels des banques multilatérales, et en premier lieu de l'association internationale de développement (AID), le guichet concessionnel de la Banque mondiale. L'AID octroie des dons et des prêts très concessionnels aux pays les plus pauvres.

**PRÉVISION DE COUVERTURE SUR LES PROCHAINS EXERCICES DES ENGAGEMENTS
RESTANT À COUVRIR AU 31 DÉCEMBRE 2022 POUR LES FONDS MULTILATÉRAUX DU
PROGRAMME 110**

(en millions d'euros)

	AE restant à couvrir au 31/12/2022	CP 2023	CP 2024	CP 2025	CP au-delà de 2025
Fonds concessionnels des banques multilatérales de développement	2 230,6	942,7	506,2	496	285,6
Association internationale de développement (AID)	1 882	918,2	481,9	481,9	0
Bonification des prêts AID	328,2	14,2	14,2	14,2	285,6
Fonds africain de développement (FAD)	0	0	0	0	0
Fonds asiatiques de développement (FAsD)	20,4	10,2	10,1	0	0
Entrepreneuriat - création de valeur	72,5	31,9	29,4	0,6	10,7
FIDA	57,1	28,3	28,8	0	0
Bonifications des prêts du FIDA	12,5	0,6	0,6	0,6	10,7
FIAS	1	1	0	0	0
Fonds d'aide au commerce	2	2	0	0	0
Initiative en faveur des femmes	0	0	0	0	0
Recherche et innovation	0	0	0	0	0
Continuum finances publiques	5,7	2,3	1,6	1,4	0,4
Centre régional d'assistance technique au Moyen-Orient (METAC)	1,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Centre régional d'assistance technique en Afrique (AFRITAC)	0	0	0	0	0
Fonds EGPS sur les industries extractives	0	0	0	0	0
Fonds pour la lutte anti blanchiment et anti-terrorisme	3	1	1	1	0
Fonds de lutte contre les juridictions non coopératives	0,3	0,2	0,2	0	0
Initiative en faveur de la mobilisation des ressources intérieures	0,8	0,8	0	0	0
Environnement	490,7	124,4	93,7	93	179,6
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	298,8	74,4	74,7	74,7	74,7
Fonds pour les pays les moins avancés	10	10	0	0	0
Fonds pour le protocole de Montréal	0	0	0	0	0
Fonds vert pour le climat	20	20	0	0	0
Bonifications des prêts du Fonds vert pour le climat	0	0	0	0	0
Préservation de la biodiversité - forêts tropicales	146,7	16	15,8	15,6	99,3
Fonds pour les technologies propres	15,2	3,7	3,2	2,7	5,6
FAST--Infra - Global Infrastructure Hub	2	0,4	0,4	0,4	0,4
Santé	0	0	0	0	0
Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm)	0	0	0	0	0

Source : projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

La contribution à l'AID, le guichet concessionnel de la Banque mondiale, est la première contribution multilatérale du programme 110 : elle devrait atteindre 918,2 millions d'euros en CP en 2023. Elle traduit en réalité un double décaissement, résultant de la concomitance de deux reconstitutions. Tout d'abord, le dernier décaissement de la 19^e reconstitution de l'AID, décidée en 2020, se déroulera en 2023, pour un montant de 436,39 millions d'euros. En outre, les représentants des États membres de l'AID ont acté le 8 février 2021 l'avancement d'une année de la 20^e reconstitution, afin de tirer les conséquences des besoins suscités par la crise du covid-19. La France a annoncé, à cette occasion, une contribution de 1,45 milliard d'euros, en paiement accéléré sur trois ans. Ce montant a été engagé en 2022, et l'un des décaissements est prévu en 2023, pour un montant de 481,66 millions d'euros.

Les décaissements liés à la reconstitution du Fonds africain de développement (FAD), le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement, sont également en hausse, passant de 165,2 millions d'euros en 2022 à 193 millions d'euros en 2023. Il s'agit toutefois d'une prévision, les négociations de la seizième reconstitution étant en cours. La France s'engagerait pour un montant de 580 millions d'euros d'AE, pour des décaissements annuels de 165,2 millions d'euros.

Les autres reconstitutions prévues en 2023 traduisent les orientations prioritaires de l'aide française.

- Les crédits accordés à la facilité pour la réduction de la pauvreté et de la croissance (FRPC) du FMI sont caractérisés par une augmentation significative par rapport à 2022. Le FRPC est un guichet concessionnel du FMI, qui octroie des prêts aux 69 économies les plus vulnérables pour les soutenir dans la mise en œuvre de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. La contribution française au FRPC prend deux formes.

Tout d'abord, **la France contribue à ce fond par des prêts concessionnels mis en œuvre par l'AFD et la Banque de France et libellés en DTS**. L'État verse pour ce faire une compensation à l'AFD, permettant à cette dernière de prêter à taux concessionnel (la prise en charge par l'État correspondant à la différence entre le coût de la ressource levée par l'AFD sur les marchés et celui de la ressource prêtée en DTS au FMI. L'estimation du montant de la bonification dépend donc des taux d'intérêt et des taux de change des devises composant le DTS). Les cinq prêts déjà réalisés ont déjà été décaissés, l'encours est donc en phase d'amortissement. En 2023, le coût pour l'État de la bonification de ces crédits est de 0,8 million d'euros, contre 1,4 million d'euros en 2022.

Le FRPC comprend un second outil, le compte de bonification, doté en 2023 de 130 millions d'euros en AE et de 40 millions d'euros en CP. **Le compte de bonification est l'outil qui permet aux pays qui fournissent des DTS au FRPC sous forme de prêts de compenser eux-mêmes l'écart entre le taux d'intérêt du DTS et le taux de 0 % auquel les pays éligibles se financent**. Le compte de bonification est donc complémentaire aux crédits utilisés pour la bonification des prêts de l'AFD et de la Banque de France.

Or, le conseil d'administration du FMI a validé le 14 juillet 2021 une réforme du FRPC, dans le but d'ouvrir plus largement l'accès des 69 pays éligibles aux prêts concessionnels du FMI. Pour soutenir cette montée en puissance, de nouveaux DTS sont nécessaires. La LFI pour 2022 a autorisé l'État à apporter sa garantie à un nouveau prêt de la Banque de France au FRPC d'un milliard de DTS (soit 1,2 milliard de dollars). Afin de réaliser cette montée en puissance, le compte de bonification doit être crédité de davantage de fonds, ce à quoi vise à répondre l'engagement de 130 millions d'euros en 2023. Le premier des décaissements en CP atteint 40 millions d'euros.

Le compte de réserve du *Resilience and sustainability trust* (RST)

Le RST, lancé le 1^{er} mai 2022 par le FMI, a pour objet de financer dans des conditions avantageuses des programmes de réformes mis en œuvre par les 69 pays éligibles au FRPC mais également par d'autres économiques émergentes. L'objet de ce fonds est de les aider à faire face aux risques pesant sur leur balance des paiements, et tout particulièrement aux effets du changement climatique et la préparation aux pandémies.

Ce fonds sera doté de 50 milliards de dollars à moyen-terme et bénéficiera à 142 pays.

La contribution française prend la forme d'un prêt de la Banque de France garanti par l'État. Ce prêt sera accompagné au moment de sa mise en place d'une contribution budgétaire équivalente à 2 % du montant du prêt. Cette contribution permettra d'alimenter le compte de réserve du RST, dont le rôle est de couvrir d'éventuelles pertes et de maintenir le statut d'actif de réserves des DTS prêtés.

Le montant du prêt s'élevant à trois milliards de DTS, soit environ 3,85 milliards d'euros, le montant de la contribution budgétaire est de 80 millions d'euros en AE et en CP ⁽¹⁾, portés par le programme 110.

L'article 37 du PLF porte quant à lui la garantie de l'État sur le prêt en DTS.

• Les AE destinées aux contributions multilatérales pour l'environnement progressent également fortement entre 2022 et 2023 : toutes organisations confondues, elles atteindraient en 2023 1,14 milliard d'euros en AE contre 350 millions d'euros d'AE en 2022.

Cette hausse très importante (+ 227 %) s'explique principalement par la croissance des engagements à destination du Fonds vert pour le climat, qui atteignent 959,48 millions d'euros (419,28 millions d'euros en 2022).

Le Fonds vert pour le climat est issu de l'adoption de l'Accord de Paris et déploie des actions de lutte contre le changement climatique et ses effets dans les pays en développement. En 2019, la France a doublé sa contribution pour la période 2019-2023, la portant à 1,55 milliard d'euros, ce qui fait d'elle le quatrième pays contributeur. La deuxième reconstitution interviendra en 2023, les négociations ne sont pas donc pas achevées. Le montant de 959,48 millions d'euros constitue donc une prévision, correspondant au niveau qui permet de maintenir le rang de la France.

(1) Le DTS est un avoir de réserve international dont la valeur repose sur un panier de cinq monnaies : le dollar, l'euro, le renminbi chinois, le yen japonais et la livre sterling.

Les taxes affectées au développement :
la taxe de solidarité sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières

L'aide au développement est financée, en sus des crédits budgétaires et de l'action des collectivités, par deux taxes affectées au Fonds de solidarité sur le développement (FSD). Ce dernier bénéficie de 528 millions d'euros de produits de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de 210 millions d'euros de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA). Ces montants constituent des plafonds, fixés comme pour toutes les taxes affectées par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les taxes affectées permettent d'identifier un financement spécifique au bénéfice de l'APD et de sécuriser un financement si le budget de l'État venait à s'avérer défaillant ou incertain. Or, ce n'est pas le cas : l'État soutient et finance la politique d'aide au développement de manière plus que satisfaisante par des moyens en augmentation constante.

Les taxes affectées peuvent également susciter des effets pervers dans le cas de figure, expérimenté en 2020 et en 2021, dans lequel le plafond de TSBA n'est pas atteint (91,8 millions d'euros perçus en 2020 et 150,4 millions d'euros en 2021).

Le produit de la TSBA s'est en effet avéré très inférieur à la normale en 2020. L'État a ainsi compensé au FSD le manque à gagner, conduisant à rebudgétiser une partie de la contribution au fonds. Le plafond de TSBA devrait être atteint en 2022, sans que des estimations définitives ne soient disponibles à ce stade.

Cette budgétisation temporaire est nécessaire pour satisfaire aux engagements pris par la France, mais limite la comparabilité du budget d'une année à l'autre et conduit à des réorientations imprévues de crédits en cours d'exercice, portant préjudice à la gestion des responsables de programmes.

Si les recettes de TTF et de TSBA sont encore inconnues pour 2023, un nouveau défaut de recettes pourrait se produire en raison de l'effet cumulé du renchérissement probable du prix des billets d'avion engendré par la hausse du prix des matières premières et de l'inflation qui vient limiter le pouvoir d'achat des ménages.

2. L'aide bilatérale du programme 110 traduit les effets de la hausse des taux sur le coût des bonifications de prêts par l'AFD

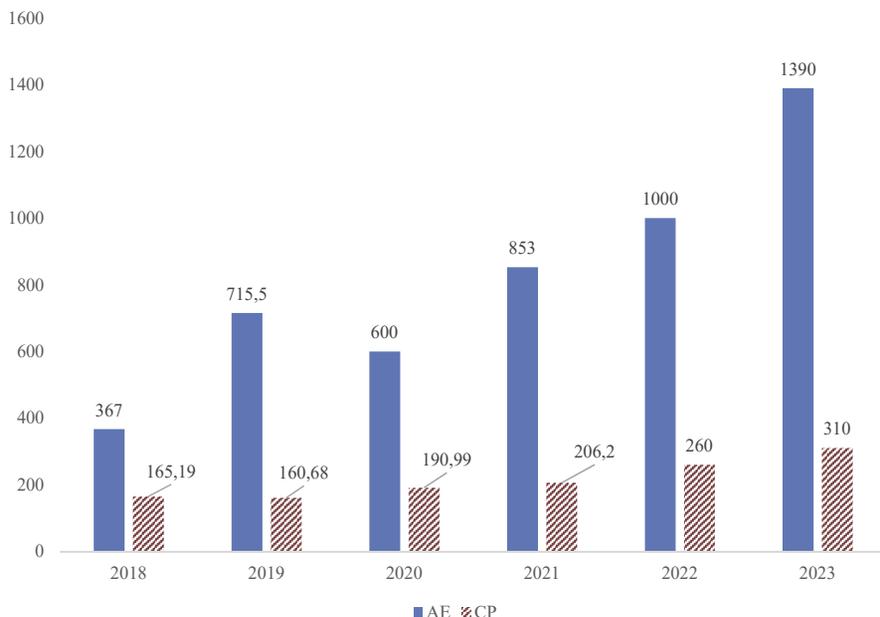
Le programme 110 est également pourvoyeur d'une aide bilatérale.

• **La majeure partie de cette aide est destinée à la bonification, versée par l'État, des prêts de l'AFD aux États étrangers.** En effet, pour que l'AFD puisse octroyer des prêts à taux concessionnels aux pays en voie de développement, il est nécessaire de prendre en charge la différence entre le taux auquel l'AFD emprunte et celui auquel elle prête. C'est l'objet de ces crédits de bonification.

Le montant des crédits de bonifications atteignait en 2022 un milliard d'euros en AE et 260 millions d'euros en CP, confirmant une hausse engagée depuis 2019.

CRÉDITS CONSACRÉS À LA BONIFICATION DES PRÊTS A DES ÉTATS ÉTRANGERS PAR L'AFD

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance pour les années 2018 à 2021 et du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

Note : les données pour les années 2018 à 2021 sont exécutées, les données pour 2022 et 2023 relèvent de la prévision.

Le volume d'activité étant relativement stable entre 2022 et 2023, **la croissance des crédits de bonification des prêts de l'AFD pour 2023 témoigne de l'ampleur des effets de la remontée des taux sur le coût de l'APD** : les AE atteindraient 1,39 milliard d'euros, et les CP 310 millions d'euros. En effet, la hausse rapide des taux d'intérêt souverain observée depuis le début de l'année 2022 conduit à augmenter le montant de la bonification permettant de proposer des taux suffisamment concessionnels pour être comptabilisés au titre de l'APD ⁽¹⁾.

Le rapporteur souligne que l'importance des AE ouvertes pendant plusieurs années successives va entraîner dans les années à venir des montants de CP à décaisser considérables, qui continueront à soutenir les dépenses de la mission. Il est cependant nécessaire de s'assurer en amont d'une part de la capacité des États à absorber des prêts aux montants massifs, et d'autre part de s'assurer de la capacité de l'AFD à leur prêter.

(1) Un prêt est éligible à l'APD s'il comporte un élément-don d'au moins 45 % dans les pays les moins avancés (PMA) et autres pays à faible revenu (PFR), 15 % dans les pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure (PRITI) et 10 % dans les pays à revenu intermédiaire de tranche supérieure et pour les prêts aux organisations multilatérales.

En effet, **la hausse des taux n’a pas seulement renchéri le coût des prêts concessionnels pour le budget de l’État français, elle a aussi des conséquences sur la soutenabilité de la dette des États étrangers.** Or, l’AFD n’est pas en mesure d’octroyer un prêt à un État en situation de surendettement ou présentant un risque important. En effet, les interventions de l’AFD s’inscrivent dans le respect de la doctrine dite « Lagarde », qui repose sur l’analyse de la viabilité de la dette conduite par le FMI et la Banque mondiale pour les pays à faible revenu. Cette doctrine limite la capacité de l’agence à réaliser des prêts souverains aux pays présentant un risque de surendettement.

Pour les pays en risque de surendettement élevé, ou qui se trouvent en situation de détresse sur leur dette, l’AFD ne peut pas intervenir par des prêts souverains. Pour les pays en risque modéré de surendettement, l’AFD ne peut pas intervenir sauf pour les pays qui (i) sont sous programme FMI ⁽¹⁾ et font partie de la liste des pays prioritaires de l’aide au développement de la France telle que définie par le CICID (ii) font partie de la catégorie « *blend* » ⁽²⁾ de la Banque mondiale, témoignant de leur plus forte solidité financière. Au-delà de ces seuls cas, seule une dérogation explicite du ministre des finances peut permettre de contourner la doctrine « Lagarde » ⁽³⁾.

Ainsi, d’après les informations fournies au rapporteur, au 30 septembre 2022, parmi les 61 pays à faible revenu, l’AFD ne peut octroyer de prêts souverains (sauf dérogation) à 47 d’entre eux en raison du risque sur la soutenabilité de leur dette et du risque de surendettement.

Au regard des contraintes croissantes de l’activité de prêt de l’AFD liées à la dégradation de l’endettement de certains pays en développement, il convient de s’assurer d’une part que ces pays pourront bénéficier par ailleurs de dons, n’étant plus éligible aux prêts, et que l’enveloppe mise à disposition de l’AFD reste cohérente avec ses possibilités réelles d’octrois de prêts.

Recommandation n° 1 : le rapporteur spécial recommande d’assurer un suivi spécifique, pour les années à venir, de la capacité de l’AFD à mettre en œuvre l’ensemble des prêts correspondant aux crédits de bonification ouvert depuis 2018. Si le montant de ces crédits s’avérait trop important, il conviendrait alors de redistribuer ces crédits au profit d’autres activités de l’AFD, et notamment son activité en don.

La programmation pour 2023 comprend également 2,8 millions d’euros de CP destinés à la bonification de prêts en outre-mer, et correspondant à des engagements antérieurs à 2010. Depuis 2010, les nouveaux prêts bonifiés sont retracés par la mission *Outre-mer*.

(1) La liste de ces États figure en annexe.

(2) Les pays « *blend* » ont accès au guichet concessionnel (AID) du fait de leur niveau de développement mais également au guichet non-concessionnel (BIRD) de la Banque mondiale, du fait de leur plus forte solidité financière

(3) La doctrine « Lagarde » fixe des règles permettant de concilier l’octroi de prêts souverain et l’impératif de soutenabilité de l’endettement public extérieur des pays bénéficiaires, afin de ne pas contribuer à leur surendettement.

L'action de la France dans la zone Pacifique : une priorité géographique à développer

Depuis 2019, la France affiche une priorité pour la zone indopacifique. Toutefois, notre contribution à l'APD dans le Pacifique est extrêmement faible. En 2021, seul 1,4 % de notre APD bilatérale en équivalent-don était destinée à l'Océanie, soit 107 millions d'euros.

Cette aide est orientée dans son immense majorité (92,13 millions d'euros) vers Wallis-et-Futuna. Ce territoire, bien qu'administré par la France, figure dans la liste du CAD des pays à revenu intermédiaire pouvant bénéficier de l'APD⁽¹⁾ : il s'agit du seul territoire d'outre-mer dans ce cas.

Les autres États bénéficiaires de l'aide française dans la zone Pacifique sont :

- le Vanuatu à 4,18 millions d'euros (frais d'écolage, projets culturels et volontariat de solidarité internationale) ;
- la Papouasie Nouvelle-Guinée pour 70 000 euros environ ;
- les Fidji pour 540 000 euros ;
- Tonga pour 80 000 euros ;

Les Samoa pour 10 000 euros.

Ces montants sont scandaleusement dérisoires. Bien sûr l'aide accordée à Wallis-et-Futuna est indispensable, mais il est anormal que les pays du Pacifique, qui sont les voisins immédiats de nos territoires, ne bénéficient de presque rien.

Le rapporteur spécial souligne l'importance de la zone Pacifique pour la France : alors que les pôles mondiaux évoluent, la France doit se saisir de l'opportunité que représente sa présence dans la région, *via* les outre-mer françaises du Pacifique. Il n'est pas acceptable de laisser cette zone du monde sans aide française, alors même qu'elle est soumise à une forte influence chinoise et que les États qui la composent sont des partenaires directs des outre-mer françaises. Le Pacifique est également directement soumis aux effets du changement climatique qui menacent la survie dans le temps de certains États : un accompagnement de ces États et de ces populations est essentiel.

Seul État européen présent dans la zone, notre rayonnement international s'y joue, il convient donc de conforter notre aide bilatérale par des montants significatifs.

En matière multilatérale, il existe certes quelques initiatives, comme l'initiative Kiwa d'adaptation au changement climatique par la promotion de solutions fondées sur la nature. Ce projet permet de renforcer la résilience des écosystèmes des îles du Pacifique et d'intégrer les outre-mer françaises dans la zone. Il regroupe 19 États et territoires insulaires du Pacifique, cinq bailleurs internationaux dont la France et l'Union européenne, et dispose d'un budget de 41 millions d'euros. La part française n'est toutefois que de 18 millions d'euros. Ces montants sont très insuffisants. En outre, l'initiative Kiwa est une de nature multilatérale : il est impératif que la France mène également une action bilatérale dans la zone.

(1) Cette liste figure en annexe du présent rapport.

La deuxième action du programme 110 porte d'autres aides bilatérales :

– les aides budgétaires globales (ABG), dont le montant atteint 60 millions d'euros, en AE et en CP, en 2022 comme en 2023. Cette aide « **de fin de mois** » permet d'apporter un soutien budgétaire non fléché à un État confronté à un choc macroéconomique, ou à une institution régionale de développement. Au cours des dernières années, les ABG ont bénéficié au Niger, au Burkina Faso ou au Tchad ;

MONTANT DES AIDES BUDGÉTAIRES GLOBALES OCTROYÉES

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022
Burkina Faso	10,0	10,0	10,0	13,0
Centrafrique	10,0	10,0		
Comores			3,0	4,0
Gambie	2,0			3,0
Guinée Bissau			1,5	5,0
Liban		5,0		
Mali	20,0	10,0		
Niger	10,0	10,0	15,5	20,0
Somalie		7,2		
Soudan		13,0	10,0	
Tchad	10,0	15,0	20,0	15,0
Total	62,0	80,2	60,0	60,0

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

– des dépenses de coopération technique et d'ingénierie, dont le montant est également en hausse. Il atteindrait 119,8 millions d'euros en AE et 111,4 millions d'euros en CP, contre 92,7 millions d'euros en d'AE et 107 millions d'euros de CP en 2022. Ces crédits permettent notamment le financement du fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), pour 41,5 millions d'euros en CP. Ce fond permet de financer des études de faisabilité en amont des projets d'investissement, des prestations d'assistance technique et des dispositifs de soutien au secteur privé. Les AE ouverts en 2023 suivent une tendance haussière, traduisant la demande croissante des entreprises françaises pour cet outil, qui leur offre un soutien pour leur export.

Le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE) dispense également des expertises dans les pays en développement, tout en créant un climat favorable aux entreprises françaises. Il intervient en amont de l'action du FASEP : le FEXTE intervient sur le renforcement de capacités, par exemple le transfert d'expertises, le FASEP finance quant à lui les études de faisabilité.

Le juste retour de l'APD pour les entreprises françaises

Le rapporteur spécial considère que le juste retour aux entreprises françaises de l'aide française doit faire pleinement partie de la redevabilité de l'aide. Les entreprises sont en effet des contribuables majeurs : ce sont leurs impôts qui financent la hausse massive de l'APD française, elles sont donc en droit d'en bénéficier. Pour ce faire, il est nécessaire que les critères des appels d'offres de l'AFD valorisent suffisamment des critères qualitatifs et sociaux, et pas uniquement des critères économiques qui favorisent l'offre la moins chère.

Si l'AFD semble de manière générale avoir mené cet effort, il convient de le généraliser à tous les secteurs économiques. Il est par ailleurs nécessaire que les banques internationales de développement financées par la France incluent ces critères qualitatifs dans leurs appels d'offres. D'après les informations transmises au rapporteur, les offres de la Banque mondiale par exemple se contentent d'une valorisation du moins-disant économique. Par conséquent, ces pratiques nous portent préjudice et bénéficient à d'autres pays, certes moins disant, mais pas mieux disant. Le rapporteur spécial appelle donc les représentants de la France au sein de ces institutions multilatérales à inciter à une plus grande prise en compte de critères qualitatifs et sociaux lors de la rédaction des appels d'offres.

Enfin, il considère que l'information du Parlement doit être renforcée concernant le retour de l'APD pour les entreprises françaises, au-delà du programme 851 qui porte les crédits dédiés aux Prêts du Trésor (cf. *infra*).

Recommandations n° 2 et 3 :

- **valoriser plus fortement des critères qualitatifs et sociaux dans les appels d'offres de l'AFD et des banques multilatérales de développement ;**
- **renforcer l'information du Parlement quant au retour de l'APD pour les entreprises françaises, via des indicateurs de performance au sein de la mission *Aide publique au développement* et pas seulement au titre des Prêts du Trésor financés par le programme 851 du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.**

– L'action porte également la dotation à Expertise France, dont le montant atteint 10,3 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP, permet le financement des activités de l'opérateur, désormais intégré au groupe AFD ;

– les dépenses de fonctionnement liées à la rémunération de l'AFD sont financées par le programme 110 : elles atteignent 7 millions d'euros en AE et en CP en 2023, comme en 2022.

– des dépenses de recherche, d'innovation et d'évaluation sont portées par le programme pour 12,5 millions d'euros en AE et 18,3 millions d'euros en CP. Bénéficient notamment de financements publics à ce titre la chaire de recherche en économique du développement de la Fondation PSL (Paris Sciences et Lettres), le centre de recherche en économie du développement de Clermont-Ferrand ou encore le fonds d'innovation pour le développement (FID), hébergé à l'AFD et présidé par Esther Duflo. Ce dernier fonds, actif depuis 2021, bénéficiera en 2023 de

10 millions d’euros d’AE et de 12 millions d’euros de CP. Ce fonds soutient la recherche expérimentale et se donne pour objectif de faire émerger des technologies de rupture. Il est également chargé de la visibilité de l’action de la France en faveur de la promotion des innovations de développement. Le rapporteur spécial s’interroge sur ces montants considérables, qui pourraient être utilement alloués à des projets de développement concrets.

– enfin, la deuxième action du programme porte 132 millions d’euros en AE et 36,3 millions d’euros de CP, contre seulement 33,3 millions d’euros de CP en 2022, de financements bilatéraux pour l’environnement. L’intégralité de ces AE nouvellement ouvertes résulte de la reconstitution du fonds français pour l’environnement mondial (FFEM) pour la période 2023-2026. Créé en 1994, le FEM est l’un des principaux instruments de coopération bilatérale en matière d’environnement. Il contribue *via* des financements à des projets innovants, visant le développement économique et social et un effet durable sur l’environnement. Les deux tiers des 390 projets que le FFEM a soutenu depuis sa création ont été menés en Afrique.

3. Les annulations de dette

En application d’une doctrine établie **(a)**, le programme 110 comporte des crédits permettant la compensation des organismes lésés en cas d’annulation de dette **(b)**. Malgré l’importance des sommes en jeu, le Parlement ne dispose que d’un droit de regard très limité sur cet aspect de l’aide publique au développement **(c)**.

a. La doctrine et les cadres des opérations de traitement de dette

Les opérations de traitement de dette des pays les moins avancés (PMA) et des pays à revenu intermédiaire visent à soulager ces États sur le plan budgétaire et à leur permettre de restaurer la soutenabilité de leur endettement, et ainsi éviter des situations de défaut de paiement.

- La doctrine française de restructuration de dette s’inscrit d’une part dans le cadre multilatéral du Club de Paris, comprenant 22 États créanciers dont le but est de coordonner leur action sur l’endettement des pays en développement. Après avoir mis en œuvre des rééchelonnements de dette non concessionnels entre 1976 et 1988, le Club de Paris pratique depuis la fin des années 1980 des annulations de dette des créances, rendues nécessaires par l’impossibilité pour les États ayant bénéficié de rééchelonnements de générer une croissance suffisante pour assurer le remboursement de leurs créances (termes de Toronto puis termes de Naples).

Cette solution s’est toutefois révélée insuffisante, et la nécessité d’inclure les créanciers multilatéraux dans les initiatives de traitement de dette est rapidement apparue. L’initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) initiée lors du sommet du G7 de Lyon en 1996 mêle les actions de la communauté financière internationale, des créanciers bilatéraux et des institutions multilatérales, pour rendre soutenable la dette de 39 pays pauvres très endettés. La France est le plus

important contributeur à l'initiative PPTE par l'annulation de ses créances bilatérales. À ce jour, sur 39 pays éligibles, 36 ont bénéficié d'un allègement intégral de leur dette après atteinte du point d'achèvement

**Les différentes étapes de la mise en œuvre
d'un traitement de dette en application de l'initiative PPTE**

Les pays doivent satisfaire à différents critères examinés au cours de plusieurs étapes pour bénéficier d'un soutien dans le cadre de l'initiative PPTE.

La première de ces étapes est le point de décision : pour en bénéficier, le pays doit satisfaire à quatre conditions cumulatives. Il doit être admissible à emprunter auprès de l'agence internationale de développement de la Banque mondiale (elle octroie des prêts sans intérêt et des dons aux pays les plus pauvres), faire face à une charge d'endettement insoutenable à laquelle les moyens traditionnels d'allègement de dette ne peuvent répondre, donner la preuve qu'il a procédé à des réformes et mené une politique avisée dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale, et avoir élaboré un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

Si ces critères sont remplis, le FMI et la Banque mondiale décident de l'admissibilité du pays à l'allègement de dette. Le pays admissible reçoit alors un allègement intermédiaire.

Le point d'achèvement est la deuxième étape du processus. Pour l'atteindre, le pays doit continuer de donner la preuve de bonnes performances économiques dans le cadre des programmes du FMI et de la Banque mondiale, exécuter de manière satisfaisante les grandes réformes, adopter et mettre en œuvre pendant un an au moins son DSRP. Une fois que le point d'achèvement est atteint, l'État concerné peut bénéficier de la réduction intégrale et irrévocable de sa dette.

Enfin, pour les pays non éligibles à l'initiative PPTE, l'accord d'Évian adopté en 2003 par le Club de Paris permet d'accorder des traitements de dette, adaptés au cas par cas.

- En parallèle de ce cadre multilatéral, la France mène une action bilatérale de traitement de dette qui a tout d'abord pris la forme des accords de Dakar I et II et qui ont permis l'annulation d'une grande partie des créances bilatérales d'aide au développement. La France pratique également des annulations bilatérales additionnelles aux traitements multilatéraux, par la mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement (C2D, cf. *infra*).

Plusieurs canaux budgétaires peuvent être mobilisés en cas de traitement de dette :

- 1) en cas d'annulation entraînant un préjudice pour l'AFD, des crédits supplémentaires sont inscrits au stade de la programmation à l'action 3 du programme 110 dont il est question ici, pour indemniser l'AFD de ses créances ;

- 2) en cas d'annulation toujours, la créance peut être apurée en loi de règlement, pour les prêts du Trésor (programme 851) ou les créances déjà refinancées sur le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* (cf. *infra*) ;

3) en cas de rééchelonnement (c'est-à-dire que les conditions de remboursement d'une créance sont modifiées en des termes plus favorables pour le débiteur), l'État procède à un refinancement de tout ou partie de la créance concernée en rachetant la créance auprès de l'opérateur qui mettait en œuvre le prêt, puis il accorde un nouveau prêt au pays débiteur dans les conditions négociées en Club de Paris. Les prêts de refinancement sont déboursés depuis le programme 852 *Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France* du compte de concours *Prêts à des États étrangers*. Ce sont ces prêts de refinancement qui constituent les dépenses du programme 852. Il est donc débité en dépenses des versements opérés par le gouvernement français en vertu de ces accords et crédité en recettes des remboursements en capital effectués par les gouvernements étrangers.

b. Les crédits de compensation d'annulations de dette portés par le programme 110 pour 2023

Les crédits liés aux opérations de traitement de dette du programme 110 sont de deux natures.

- Une partie de ces crédits permet l'indemnisation de l'AFD au titre de l'annulation de ses créances au bénéfice d'un pays en développement.

Après une budgétisation nulle en 2022, la programmation de 1,3 million d'euros en AE et en CP pour 2023 permettra d'indemniser l'AFD au titre de l'annulation de la dette de la Somalie, qui doit atteindre le terme de son initiative PPTE en 2023.

Le traitement envisagé au point d'achèvement devrait impliquer une annulation à 100 % du stock résiduel des créances commerciales détenues par l'AFD. Cette dernière sera ensuite indemnisée *via* le programme 110.

- Les crédits de l'action permettent également de compenser le coût pour les institutions multilatérales des annulations de dette, en application des principes décidés lors de la réunion du G8 à Londres en 2005. 85,75 millions d'euros de CP sont donc prévus pour la compensation des annulations de la dette multilatérale des PPTE envers la Banque mondiale. 100 millions d'AE et 28,97 millions d'euros de CP sont prévus pour la compensation au FAD du Coût de l'annulation de la dette des PPTE atteignant le point d'achèvement.

Le projet annuel de performance ne permet toutefois pas de connaître les opérations couvertes par cette dotation. Si la Somalie en fait probablement partie, la documentation ne permet pas de l'affirmer avec certitude ni de savoir si d'autres pays sont concernés.

c. Une intervention du Parlement insuffisante

Au-delà de la compensation à l'AFD, à l'AID et au FAD du coût de l'annulation des dettes, prévue dans le programme 110, **le Parlement dispose de peu d'informations sur les opérations de traitement de dette et leur coût.**

Les éléments d'information portant sur le programme 852 sont extrêmement limités, et ne permettent pas au Parlement de se prononcer dans de bonnes conditions. À titre d'exemple, le PAP pour 2023 indique seulement, pour justifier les dépenses du programme, que « *les prévisions sont établies à partir des hypothèses de traitement susceptibles d'être conclus dans un délai de court terme au sein du Club de Paris. Elles peuvent néanmoins évoluer en fonction de la situation économique et politique des pays débiteurs concernés* »⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial souligne le caractère très insuffisant de ces éléments d'information concernant les traitements de dette bilatéraux. Avant de pouvoir consentir à ces recettes et ces dépenses, le Parlement doit pouvoir connaître les pays bénéficiaires, les montants en jeu, et le coût réel pour la France. Le coût du renoncement aux intérêts, lorsqu'ils existent, n'est par exemple pas retracé dans le PAP du programme 852.

Seul le document de politique transversal (DPT) annexé au PLF fournit des indications. À titre d'exemple, le DPT indique pour le programme 852 que « *le montant inscrit en dépenses dans la LFI pour 2022 est de 224 millions d'euros, correspondant en grande partie au traitement de la dette du Zimbabwe (193 millions d'euros), mais aussi de l'Éthiopie (20 millions d'euros), de la Zambie (9 millions d'euros) et du Tchad (1 million d'euros). Cependant, du fait du prolongement de la négociation des traitements au titre du Cadre commun (Tchad et Éthiopie en particulier) et à l'absence de progrès dans les négociations entre les institutions financières internationales et les autorités zimbabwéennes, les projections de dépenses pour 2022 ont été revues à la baisse et totalisent désormais 64 millions d'euros, comprenant l'Argentine (34 millions d'euros), la Zambie (19 millions d'euros) et le Suriname (11 millions d'euros)* »⁽²⁾.

Pour 2023, il indique que « *le montant d'AE et CP demandé dans le PLF 2023 s'élève à 217 millions d'euros, correspond aux traitements de la dette du Zimbabwe (123 millions d'euros), du Sri Lanka (40 millions d'euros), de l'Éthiopie (34 millions d'euros), de la Zambie (12 millions d'euros) et du Tchad (5 millions d'euros)* ».

(1) *Projet annuel de performance du compte de concours financier Prêts à des États étrangers annexé au PLF pour 2023*, p. 35.

(2) *Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023*.

Ces informations sont toutefois insuffisantes pour plusieurs raisons :

– d’une part, **elles n’apparaissent pas dans les projets annuels de performance relatifs à la mission et au compte de concours financier**, alors que ce sont les crédits de ces deux supports budgétaires qui sont autorisés par le Parlement ;

– d’autre part, **ces informations ne couvrent pas l’intégralité des opérations menées**. Le Parlement ne bénéficie pas d’informations suffisantes permettant de se prononcer sur le traitement de dette en amont de leur réalisation. Il est parfois même privé de l’opportunité de le faire, lorsque la documentation budgétaire ne mentionne pas un traitement de dette pour lequel les négociations aboutissent quelques mois après le vote de la loi de finances initiale. Le cas du traitement de dette de la Somalie témoigne de cette association bien trop faible du Parlement ;

– enfin, elles ne comportent aucun élément concernant la composition de la dette des pays bénéficiaires et de l’attitude de leurs autres créanciers, notamment privés.

Ni le PAP pour 2020 de la mission *Aide publique au développement*, ni celui du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, ni le document de politique transversale annexé au PLF pour 2020 ne mentionne la programmation de crédits pour le traitement de la dette somalienne. Pourtant, les créanciers du Club de Paris ont conclu le 31 mars 2020 avec le gouvernement de la République fédérale de Somalie un accord de restructuration de sa dette publique extérieure, à la suite de l’atteinte par le pays du point de décision de l’initiative PPTE. 1,4 milliard de dollars de dette non-APD détenue par les membres du Club de Paris ont été immédiatement annulés. L’accord bilatéral en découlant a été signé le 26 novembre entre la France et la Somalie.

La compensation à l’AFD de l’annulation de cette créance sur la Somalie est constatée dans le rapport annuel de performance sur la mission *Aide publique au développement* annexé à la loi de règlement pour 2020 pour un montant de 67,83 millions d’euros, financée par des reports et des redéploiements de crédits. Le rapport annuel de performance du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* indique également qu’à la suite de la signature de l’accord bilatéral, « *une opération de refinancements de créances via le programme 852 a été réalisée pour un montant de 70,8 millions d’euros* ».

Les dépenses attendues pour 2023 au titre de l’annulation de la dette somalienne étant de 1,3 million d’euros au titre du programme 110, le coût total de l’opération atteint aujourd’hui 139,9 millions d’euros au titre des programmes 110 de la mission *Aide publique au développement* et 852 du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

Le Parlement n'a donc jamais été amené à se prononcer sur cette annulation avant qu'elle soit menée. Il doit se contenter de constater *a posteriori* des annulations de dette négociées par le Gouvernement.

Le traitement de la dette du Suriname constitue un autre exemple de déficit criant d'information du Parlement. D'après le document de politique transversale annexé au PLF pour 2023, « *les projections de dépenses pour 2022 ont été revues à la baisse et totalisent désormais 64 millions d'euros, comprenant l'Argentine (34 millions d'euros), la Zambie (19 millions d'euros) et le Suriname (11 millions d'euros)* ⁽¹⁾ ». Cette formulation laisse entendre que le traitement de la dette du Suriname a été décidé après le vote de la LFI pour 2022. En effet, ni le document de politique transversale annexé au PLF pour 2022, ni les PAP de la mission et du compte de concours financier ne mentionnent la possibilité de mettre en œuvre, au cours de l'année 2022, un traitement de la dette du Suriname. Et pourtant, les créanciers du Club de Paris ont conclu le 22 juin 2022 avec la République du Suriname un accord de restructuration de sa dette publique extérieure, en dehors même du cadre de l'initiative PPTE, le pays n'y étant pas éligible compte tenu de son niveau de développement. L'accord trouvé prévoit le rééchelonnement des arriérés et de toutes les échéances pendant la période du programme du FMI auquel il est arrimé. Il prévoit également que si le Suriname respecte tous ses engagements au titre de l'accord, les créanciers du Club de Paris s'engagent à rééchelonner toutes les maturités en capital arrivant à échéance à partir du 1^{er} janvier 2025.

Il résulte donc de ces éléments que **le Parlement est dessaisi de sa souveraineté sur le sujet des traitements de dette, quand bien même les traités qui les autorisent font partie de la catégorie des traités « *qui engagent les finances de l'État* » au sens de l'article 53 de la Constitution, et qui par conséquent « *ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* »**. Si le Conseil constitutionnel admet que, pour les accords techniques, l'autorisation parlementaire est considérée comme accordée dans la limite des crédits fixés par le vote de la loi de finances ⁽²⁾, encore faut-il que le Parlement ait pu se prononcer en connaissance de cause au moment de voter la loi de finances. Dans le cas contraire, rien n'indique que l'autorisation accordée par le Parlement vienne couvrir les accords bilatéraux ultérieurs de traitement de dette.

Si des informations lui sont fournies lors du vote de la loi de finances, elles sont d'une part plus difficilement accessibles que les informations portant sur la programmation des autres crédits, et d'autre part partielles et non contraignantes pour le Gouvernement, qui peut conclure des accords en cours d'année et se borner à faire constater les abandons de créances *a posteriori* par le Parlement.

(1) Document de politique transversale « *Politique française en faveur du développement* » annexé au PLF pour 2023.

(2) Décision n° 75-60 DC du 30 décembre 1975.

Enfin, ce déficit démocratique flagrant, en plus d'être juridiquement discutable, bénéficie à des pays avec qui la France entretient des relations distantes, voire faibles. D'après le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, « *les relations bilatérales restent modestes* » ⁽¹⁾ entre la France et la Somalie, avec des échanges commerciaux atteignant 48 millions d'euros en 2017 et aucun flux d'IDE depuis 2009. **Ces opérations se font au détriment des 19 pays prioritaires de l'aide française, pour lesquels une priorité a pourtant été collectivement définie.**

En outre, dans l'état des informations dont dispose le rapporteur, il apparaît que les gouvernements de pays comparables associent beaucoup plus étroitement leur Parlement aux opérations d'annulation de dette : les négociateurs américains agissent par exemple sous un mandat strict du Sénat américain qui s'est préalablement prononcé, et il ne peut s'écarter de ce mandat.

Recommandation n° 4 : le rapporteur spécial appelle de ses vœux une rénovation complète de la manière dont le Parlement est informé et se prononce sur les opérations de traitement de dette.

Il souhaite dans un premier temps que les informations relatives aux annulations prévues pour l'année en cours figurent explicitement, avec le nom de pays concernés et les montants, dans les projets annuels de performance de la mission *Aide publique au développement* et du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. Il souhaite également que le Parlement soit systématiquement consulté avant le début des négociations des opérations de traitement de dette qui n'auraient pas été mentionnées dans la documentation budgétaire de l'année considérée.

Il convient de noter que l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 prévoit un plafond d'autorisation sur les annulations bilatérales additionnelles (principalement mises en œuvre au travers des contrats de désendettement et de développement – C2D), qui permet au ministre chargé de l'économie de prendre les mesures nécessaires en vue des remises de dette consenties par la France.

Ce plafond a été fréquemment relevé depuis 2013 sur la base des évaluations des annulations prévues au cours de l'année. L'article 213 de la loi de finances pour 2022 a rehaussé le plafond des annulations bilatérales additionnelles pour atteindre 5,78 milliards d'euros, afin de prendre en compte la signature d'un nouveau C2D en 2021 avec la Côte d'Ivoire pour un montant de 1,15 milliard d'euros. Ces annulations bilatérales additionnelles se surajoutent toutefois aux annulations consenties en Club de Paris, et le plafond ne permet pas au Parlement de se prononcer sur la répartition des crédits.

Un plafond est également fixé pour les annulations consenties par les créanciers multilatéraux. L'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (modifiée par la loi de finances rectificative pour 2016), prévoit une autorisation de 21,7 milliards d'euros, en cumulé, pour les annulations multilatérales. L'article 139

(1) Site internet du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

de la loi de finances rectificative pour 2016 rehausse les plafonds des annulations multilatérales et bilatérales additionnelles pour les fixer respectivement 21,7 milliards d’euros et 4,75 milliards d’euros afin de comptabiliser les annulations réalisées au cours de l’année 2016.

B. LES CRÉDITS DE RECAPITALISATION DU PROGRAMME 365 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L’AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l’agence française de développement*, créé en loi de finances pour 2021, permet de renforcer le capital de l’AFD, opération rendue nécessaire par une évolution des règles prudentielles applicable à l’Agence. Il ne comporte qu’une seule action.

PROGRAMMATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 365 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L’AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

(en millions d’euros et en pourcentages)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
<i>365 Renforcement des fonds propres de l’Agence française de développement</i>	190	150	- 21,05 %	190	150	- 21,05 %
Total	190	150	- 21,05 %	190	150	- 21,05 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

La dotation de 150 millions d’euros prévue par le PLF pour 2023 permettra la conversion en fonds propres de base des prêts de ressources à condition spéciale (RCS). Il s’agit d’une catégorie de ressources octroyées de manière très concessionnelle par l’État à l’AFD *via* le programme 853 *Prêt à l’Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (cf. *infra*). Les RCS permettent à l’AFD d’octroyer ensuite des prêts concessionnels à des pays en développement ou à des entités non souveraines étrangères.

Or, depuis l’entrée en vigueur du règlement européen CRR2 (*Capital Requirements Regulation*), les RCS ne sont plus prises en compte au titre des fonds propres pour le calcul du ratio grand risque auquel l’AFD est soumise, et qui limite à 25 % des fonds propres au maximum son exposition sur une zone géographique. Il convient donc de convertir ces ressources en fonds propres, ce que vise le programme 365.

Les RCS convertis en fonds propres sont remboursés en parallèle sur le programme 853 *Prêt à l’Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers*, garantissant la neutralité budgétaire de l’opération.

C. DES DÉPENSES DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, GÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, QUI CONFIRME LEUR CROISSANCE

Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* dépend du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Il concentre les moyens d'interventions en dons, qu'il s'agisse de dons-projets de l'AFD, de l'aide-projet du MEAE par le biais des crédits du fonds de solidarité pour les projets innovatifs (FSPI), ou des crédits d'action humanitaire (le fonds d'urgence humanitaire, l'aide alimentaire programmée). Sont également compris dans ce programme les dépenses liées au volontariat, le soutien aux organisations de la société civile, les contributions volontaires aux institutions multilatérales ainsi que la participation française à la coopération européenne.

Les crédits du programme poursuivent leur croissance : ils atteignent 4,05 milliards en AE et 3,47 milliards d'euros en CP, soit respectivement 20 % et 12,55 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2022.

PROGRAMMATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros et en pourcentages)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
Coopération bilatérale	1 728,27	2 166,24	25,34 %	1 557,70	2 075,08	33,21 %
Coopération multilatérale	844,54	1 353,08	60,21 %	850,22	825,44	- 2,91 %
Coopération communautaire	487,32	374,07	- 23,24 %	487,32	374,07	- 23,24 %
Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	157,68	161,43	2,38 %	157,78	161,43	2,38 %
Total	3 217,81	4 054,81	26,01 %	3 052,92	3 436,02	12,55 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

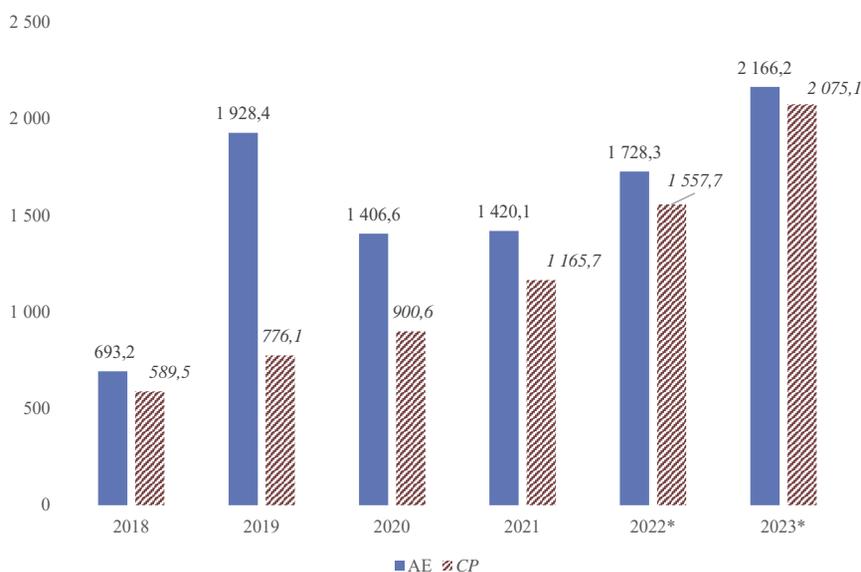
La majorité des dépenses du programme permet le financement de l'aide bilatérale (1), tandis que l'aide multilatérale en constitue le deuxième poste de dépenses (2). L'aide humanitaire, qui comprend à la fois une composante bilatérale et une composante multilatérale, fait l'objet d'une présentation spécifique (3). Le programme finance également la participation française à l'aide communautaire (4) et les dépenses de personnel concourant à la mise en œuvre de l'ensemble de ces actions (5).

1. Les dépenses de coopération bilatérale

En cohérence avec l'objectif fixé par le CICID de renforcer la part bilatérale et la part en dons de l'aide française, les dépenses de coopération bilatérale du programme 209 suivent une tendance haussière très marquée. Elles augmentent de 25,34 % en AE et de 33,21 % en CP, atteignant ainsi 2,08 milliards d'euros de crédits de paiement, un niveau inédit.

DÉPENSES DE COOPÉRATION BILATÉRALE DU PROGRAMME 209

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance pour les années 2018 à 2021 et du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

L'aide bilatérale du programme 209 comprend un grand nombre d'outils. Tandis que les crédits consacrés à l'aide-projet confirment leur hausse **(a)**, les autres crédits bilatéraux sont stables **(b)**.

Les dépenses de gestion et de sortie de crise du programme, qui atteignent 730 millions d'euros en 2022, sont traitées ultérieurement et en lien avec l'aide multilatérale à laquelle elles sont liées.

a. La croissance soutenue de l'aide-projet

La très forte croissance des CP de la mission s'explique par le dynamisme de l'aide-projet. Cette aide-projet comprend deux outils différents, à l'importance budgétaire inégale :

– **l'aide-projet gérée par l'AFD**, qui comprend le don-projet et le don-ONG, bénéficie depuis 2019 d'une croissance exponentielle de ses crédits, puis du maintien d'un niveau d'engagement proche ou égal supérieur à un milliard d'euros, traduisant l'objectif de renforcer l'aide bilatérale et en don. Ces crédits atteignent 1,073 milliard d'euros AE et 1,07 milliard d'euros en CP, soit respectivement 1,7 % et 8,1 % de plus qu'en 2022.

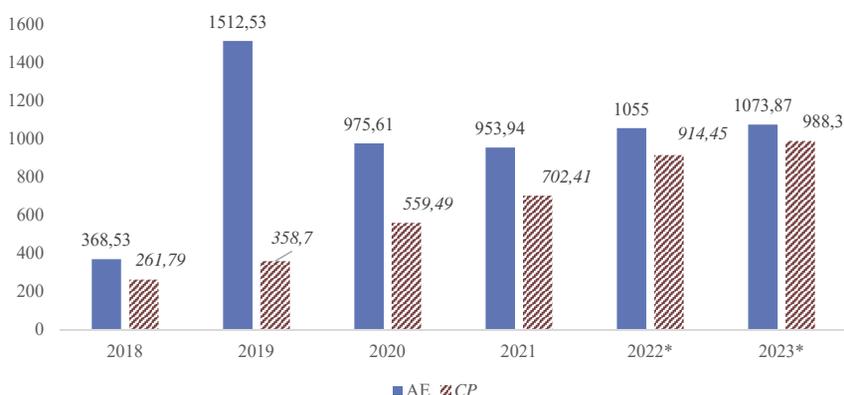
De la même manière que l'a fait le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022, le prochain COM en cours de négociation devra comporter des outils de pilotage permettant de s'assurer que ces crédits sont destinés aux priorités géographiques et thématiques de l'aide française.

Les crédits affectés aux ONG ont également été relevés en application des objectifs fixés par le CICID, pour atteindre 142,65 millions d'euros de CP en 2023. Le rapporteur spécial souligne que les ONG bénéficient par ailleurs de financements de l'AFD lorsqu'elles sont retenues pour la mise en œuvre de projets. Il déplore par ailleurs que le projet annuel de performance ne présente pas une liste des ONG recevant des fonds au titre du don-ONG, et recommande que la documentation budgétaire soit complétée à ce sujet.

Recommandation n° 5 : compléter la documentation budgétaire afin d'y faire figurer la liste des ONG recevant des fonds de la part de l'AFD, et les montants correspondant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AIDE-PROJET DE L'AFD

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance pour les années 2018 à 2021 et du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

– l'aide projet gérée par le MEAE prend la forme des fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), créés en 2016 et permettant de financer des projets jusqu'à un plafond d'un million d'euros sur deux ans. Cet outil permet aux ambassades de mener des actions innovantes, à impact rapide, au bénéfice de populations locales ciblées.

Le rapporteur spécial souligne le grand intérêt de ce dispositif qui laisse le soin aux ambassades d'identifier localement les sujets prioritaires, de repérer des partenaires efficaces et fiables et de répondre rapidement à une problématique. La procédure de sélection des FSPI favorise en outre les 19 pays prioritaires, qui ont bénéficié de 43 % du montant total alloué depuis 2017, et l'Afrique qui bénéficie de 79 % des projets retenus.

En 2022, 203 projets sont en cours pour un total de 59,8 millions d'euros. Depuis 2017, 457 projets ont été financés dans 74 pays, pour un coût total de 217,2 millions d'euros.

L'intérêt spécifique de ces projets est leur capacité à préfigurer concrètement des actions de plus grande ampleur. En effet, les plus efficaces de ces projets-pilotes sont à l'issue des deux ans transformés en projets de beaucoup plus grande taille, financés par l'AFD et parfois par des fonds de l'Union européenne.

Lors de son déplacement en Tunisie, le rapporteur spécial a par exemple pu prendre connaissance de l'un de ces exemples très réussis de FSPI. Le projet, mené par le SCAC, a pour but de proposer des formations en langue française aux enseignants des écoles tunisiennes. Le système scolaire tunisien repose en effet sur un usage du français de plus en plus intensif à mesure que l'élève avance dans sa scolarité. Pourtant, les autorités tunisiennes et les ressortissants français sur place constatent une dégradation marquée du niveau de français depuis quelques années, entraînant des situations de décrochage scolaire de plus en plus fréquentes. Renforcer le niveau des enseignants en français est donc l'une des clés pour permettre aux élèves de mener leur scolarité dans de bonnes conditions tout en confortant la place de la francophonie en Tunisie. Forte de cette expérience positive, l'AFD a repris le projet et l'a amplifié, *via* des crédits en propre et des financements européens.

Peut également être cité le projet FSPI « Vers une identité juridique pour tous », dont le but est d'accélérer l'enregistrement universel des naissances en Afrique de l'Ouest du Centre (Libéria, République Démocratique du Congo, Sénégal). Après un financement par le FSPI d'un million d'euros sur deux ans, les résultats très positifs ont amené l'AFD à remettre le projet et à le massifier.

Le rapporteur spécial souligne toutefois une difficulté importante concernant le fonctionnement des FSPI : le calendrier d'appel à projet est contraignant, rigide quant à sa mise en œuvre, ce qui conduit pour certains projets à une inadéquation entre les moments où les fonds sont délégués et contrôlés et les besoins spécifiques du projet. À titre d'exemple, la délégation des fonds en mars et

l'obligation de les avoir consommés avant novembre sont peu adaptées aux projets éducatifs, souvent liés au calendrier scolaire du pays en question.

Interrogé par le rapporteur spécial, le MEAE a indiqué que des souplesses étaient en cours de déploiement sur ce sujet, afin de permettre des reports et des prolongations. Le rapporteur spécial recommande de généraliser ces souplesses afin de mieux prendre en compte les spécificités de chaque projet.

Il recommande en outre d'accroître la part du montant consacré aux FSPI au sein de l'aide-projet : les crédits dédiés aux FSPI atteignent 80 millions d'euros en AE et en CP en 2023. Si c'est 10 millions d'euros de plus qu'en 2022, ces crédits ne représentent que 7 % de l'aide-projet financée par le programme 209.

Recommandation n° 6 : généraliser les souplesses quant à la gestion des FSPI en permettant les reports et les prolongations de projets, et augmenter la part de ces fonds au sein de l'aide-projet financée par le programme 209.

Le rapporteur spécial souhaite également que la documentation budgétaire présente les projets envisagés et les projets réalisés par pays, en indiquant le coût de chacun de ces projets.

Enfin, il convient de noter que les FSPI financent, de manière marginale (3 millions d'euros en 2023) des projets de coopération en matière de sécurité et de défense. Ces projets visent par exemple à renforcer la présence sécuritaire de l'État sur son territoire ou à l'aider à lutter contre les trafics. Un projet d'appui au développement des forces de sécurité intérieure est mis en œuvre à ce titre au Burkina Faso, au Tchad, au Niger, ou encore en Mauritanie.

b. Les autres dépenses de coopération bilatérale sont stables ou en légère baisse

- Les dépenses de partenariat en matière d'objectifs du développement durable, qui comprennent principalement des bourses et des échanges d'expertise sont en baisse (29,57 millions d'euros contre 48,21 millions d'euros en 2022). La diminution de ce poste de dépenses s'explique par la baisse des crédits d'intervention à la main des postes diplomatiques (18,28 millions d'euros pour 2023 contre 39,94 millions d'euros pour 2022), qui leur permettent de créer des partenariats avec la société civile. La baisse de ces crédits s'explique toutefois par un effet de périmètre, la provision pour crises comptabilisée en 2022 parmi ces dépenses étant déplacée pour 2023 avec les dépenses humanitaires.

- Les moyens attribués aux établissements partenaires sont également en légère baisse en AE par rapport à 2022, atteignant 77,29 millions d'euros en AE et en légère hausse en CP, atteignant 71,70 millions d'euros en CP. La diminution des AE s'explique par les engagements attribués à Expertise France, désormais membre du groupe AFD : ils diminuent d'environ 13,7 millions d'euros par rapport à 2022. Les contributions à Canal France International, qui œuvre pour le développement des médias et la lutte contre la désinformation, sont en légère hausse, tandis que les

contributions à l'Institut Pasteur et au CIRAD se stabilisent respectivement à hauteur de 2 millions d'euros et d'un million d'euros.

- La rémunération de l'AFD est fixée à 98,03 millions d'euros en 2023, pour 93,36 millions d'euros en 2022. La rémunération proposée au titre de l'activité de subventions correspond à une application de la convention-cadre État-AFD prévoyant des taux de rémunération différenciés par type d'instrument tels que rappelés ci-dessous.

- En complément de l'initiative PPTE, la France s'est engagée en juin 1999 à fournir un effort supplémentaire pour annuler la totalité de ses créances d'aide publique au développement au bénéfice des pays bénéficiaires. Cette décision prend la forme des **contrats de désendettement et de développement (C2D) : le pays bénéficiaire continue d'honorer sa dette, mais aussitôt le remboursement constaté, la France reverse une somme équivalente sur un compte spécifique de la banque centrale du pays pour financer des programmes de lutte contre la pauvreté.**

Sont retracés dans le programme 209 les remboursements du capital des créances portées par l'AFD seulement. Le compte de concours financier *Prêts à des États étrangers* porte les créances détenues par l'État français.

L'initiative de suspension de la dette (ISSD), décidée par le G20 et le Club de Paris pour redonner des marges de manœuvre budgétaires aux États très endettés et fragilisés par la crise du covid-19, a conduit à la suspension du service de la dette. Par conséquent, les cinq pays bénéficiaires d'un C2D (Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, Guinée et République démocratique du Congo) n'ont pas perçu les fonds correspondants aux remboursements initialement prévus. Les remboursements de ces pays ont été rééchelonnés entre 2022 et 2027, sans que cela n'affecte le bon déroulé des projets C2D.

PRÉVISION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES AU TITRE DES CONTRATS DE DÉSENDETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT EN 2023

(en millions d'euros)

Pays	Part AFD (2019)	Part État
Cameroun	28,98	60,09
Congo	0	18,85
Guinée	1,03	10,14
République démocratique du Congo	0	18,49
Côte d'Ivoire (C2D II)	2,47	35,03
Côte d'Ivoire <i>bis</i> (C2D III)	0	267
Total	32,48	409,58
Total des parts AFD et État	442,06	

Source : projet annuel de performance annexé au PLF pour 2022.

- 27 millions d’euros sont attribués au financement du volontariat international d’échange et de solidarité. Il permet aux associations de mobiliser de ressources humaines. Cette politique publique est gérée par France Volontaire, organisme placé sous la responsabilité du MEAE. Les crédits dédiés au volontariat augmentent de 1,4 million d’euros entre 2022 et 2023, pour atteindre 27 millions d’euros.

- Enfin, les crédits de coopération bilatérale comprennent 15 millions d’euros destinés à la délégation pour l’action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), en hausse d’environ 800 000 euros depuis 2022, en conformité avec les orientations fixées par le CICID.

c. De la nécessaire connexion entre l’aide publique au développement et la politique migratoire

Le rapporteur souhaite insister sur un point majeur – pour lequel il est toujours dans l’attente des réponses du ministère de l’intérieur – qui est l’attitude des pays bénéficiant de l’APD française à l’égard des demandes relatives aux questions migratoires. Il constate qu’un certain nombre de pays très fortement aidés ont une attitude quelque peu désinvolte quant aux retours de leurs ressortissants. Cela se manifeste en particulier par le niveau d’octroi des laissez-passer consulaires.

Les tableaux ci-dessous présentent les données relatives à la coopération migratoire transmises l’an passé par le ministère de l’intérieur. Les deux indicateurs présentés sont des indicateurs de référence utilisés par le ministère de l’intérieur (indicateurs 4 et 5) à propos de sept pays jugés prioritaires au titre des questions migratoires.

Le rapporteur spécial sait la préoccupation de nos compatriotes et les efforts auxquels ils consentent. Il est nécessaire que des efforts soient réalisés en retour de la part des pays aidés. Il recommande donc, et a déposé un amendement dans ce sens, que le degré de coopération migratoire des pays bénéficiaires de l’APD fasse l’objet de deux indicateurs de performance au sein de la mission *Aide publique au développement*.

Recommandation n° 7 : ajouter à la mission *Aide publique au développement* deux indicateurs relatifs à la coopération en matière migratoire des pays bénéficiaires, l’un portant sur le taux de laissez-passer consulaires obtenus dans des délais utiles, et l’autre sur le taux d’éloignement des personnes faisant l’objet d’une OQTF.

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DE L'ALGÉRIE

	2018	2019	Janvier /mai 2020	Janvier /mai 2021
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) instruits	1 918	2 027	664	415
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	907	1 142	292	13
Indicateur 4 : Taux de coopération des pays prioritaires (LPC obtenus dans les délais / LPC instruits)	47 %	56 %	44 %	3 %

	2018	2019	Janvier /mai 2020	Janvier /mai 2021
Obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire	7 398	9 466	3 566	5 299
Nombre de retours forcés exécutés vers le pays cible (y compris ressortissants documentés)	1 300	1 677	385	17
Indicateur 5 : Taux d'éloignement (retour forcés exécutés / OQTF sans délai)	18 %	18 %	11 %	0,03 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DU MAROC

	2018	2019	Janvier /mai 2020	Janvier /mai 2021
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) instruits	909	1 073	277	279
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	380	608	131	88
Indicateur 4 : Taux de coopération des pays prioritaires (LPC obtenus dans les délais / LPC instruits)	42 %	57 %	47 %	32 %

	2018	2019	Janvier /mai 2020	Janvier /mai 2021
Obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire	4 540	5 023	1 714	2 302
Nombre de retours forcés exécutés vers le pays cible (y compris ressortissants documentés)	748	908	160	51
Indicateur 5 : Taux d'éloignement (retour forcés exécutés / OQTF sans délai)	16 %	18 %	9 %	2 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DE LA TUNISIE

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) instruits	1 176	1 181	254	316
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	457	624	117	110
Indicateur 4 : Taux de coopération des pays prioritaires (LPC obtenus dans les délais / LPC instruits)	39 %	53 %	46 %	35 %

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire	4 698	4 912	1 611	2 511
Nombre de retours forcés exécutés vers le pays cible (y compris ressortissants documentés)	620	915	158	76
Indicateur 5 : Taux d'éloignement (retour forcés exécutés / OQTF sans délai)	13 %	19 %	10 %	3 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DE LA CÔTE D'IVOIRE

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) instruits	102	218	40	60
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	51	161	38	47
Indicateur 4 : Taux de coopération des pays prioritaires (LPC obtenus dans les délais / LPC instruits)	50 %	74 %	95 %	78 %

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire	1 383	1 603	540	676
Nombre de retours forcés exécutés vers le pays cible (y compris ressortissants documentés)	89	124	16	7
Indicateur 5 : Taux d'éloignement (retour forcés exécutés / OQTF sans délai)	6 %	8 %	3 %	1 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DE LA GUINÉE

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Nombre de LPC instruits	178	186	42	108
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	140	166	32	80
Indicateur 4 : Taux de coopération des pays prioritaires (LPC obtenus dans les délais / LPC instruits)	79 %	89 %	76 %	74 %

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire	882	1 149	357	640
Nombre de retours forcés exécutés vers le pays cible (y compris ressortissants documentés)	87	89	22	18
Indicateur 5 : Taux d'éloignement (retour forcés exécutés / OQTF sans délai)	10 %	8 %	6 %	3 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DU MALI

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Nombre de LPC instruits	101	154	42	52
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	70	138	37	48
Indicateur 4 : Taux de coopération des pays prioritaires (LPC obtenus dans les délais / LPC instruits)	69 %	90 %	88 %	92 %

	2018	2019	Janvier/mai 2020	Janvier/mai 2021
Obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire	1 712	1 771	600	695
Nombre de retours forcés exécutés vers le pays cible (y compris ressortissants documentés)	86	139	26	18
Indicateur 5 : Taux d'éloignement (retour forcés exécutés / OQTF sans délai)	5 %	8 %	4 %	3 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DU SÉNÉGAL

	2018	2019	Janvier /mai 2020	Janvier /mai 2021
Nombre de LPC instruits	161	187	33	46
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	82	99	24	29
Indicateur 4 : Taux de coopération des pays prioritaires (LPC obtenus dans les délais / LPC instruits)	51 %	53 %	73 %	63 %

	2018	2019	Janvier /mai 2020	Janvier /mai 2021
Obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire	1 307	1 391	370	509
Nombre de retours forcés exécutés vers le pays cible (y compris ressortissants documentés)	111	146	36	16
Indicateur 5 : Taux d'éloignement (retour forcés exécutés / OQTF sans délai)	8 %	10 %	10 %	3 %

Source : commission des finances à partir des données transmises par le ministère de l'intérieur.

À la lumière de ces éléments, le rapporteur spécial constate que ces indicateurs soulèvent de nombreuses interrogations, sachant que ces sept pays font partie des pays les plus aidés par l'APD française. Pour rappel :

- l'Algérie est le dixième bénéficiaire de l'APD bilatérale française en 2021 avec 112 millions d'euros ;

- le Maroc est le premier récipiendaire de l'aide française, bénéficiant de 339 millions d'euros d'aide publique bilatérale ;

- la Tunisie reçoit 162 millions d'euros d'aide bilatérale, faisant d'elle le sixième pays bénéficiaire de notre aide bilatérale ;

- la Côte d'Ivoire est le troisième bénéficiaire de l'aide bilatérale française, avec 251 millions d'euros d'aide reçue en 2021 ;

- la Guinée figure parmi les 19 pays prioritaires de l'aide française, mais reçoit moins d'aide que les pays précédemment cités ;

- le Mali est le douzième plus important récipiendaire de notre aide bilatérale, recevant 107 millions d'euros à ce titre. Pour ce qui est de l'année 2022, l'évolution est fortement orientée à la baisse, le rapporteur spécial reviendra sur ce point dans son rapport portant sur la loi de règlement ;

- le Sénégal est le quatrième bénéficiaire de l'aide bilatérale, avec 177 millions d'euros d'aide.

2. La coopération multilatérale

Le programme 209 porte des financements multilatéraux, et principalement des contributions volontaires à des organisations multilatérales et des fonds multilatéraux de développement. Le PLF pour 2023 introduit une innovation pour 2023 à cet égard, dans le but de consolider la position française au sein de ces organes et de sécuriser la trajectoire des contributions volontaires : alors que jusqu'à les contributions volontaires étaient programmées de manière annuelle, avec par conséquent des AE égales aux CP, la programmation pour 2023 introduit une différence entre les AE et les CP, ouvrant la voie à des engagements pluriannuels en faveur des grands fonds multilatéraux.

Les AE dédiées à la coopération multilatérale augmentent de 60,21 %, pour atteindre 1,35 milliard d'euros. La différenciation, inédite, des AE et des CP, et la hausse des contributions volontaires à des fonds autres qu'appartenant à la sphère des Nations unies (cf. *infra*) expliquent cette très forte croissance.

Les CP diminuent quant à eux très légèrement (-2,91 %) par rapport à 2022, pour atteindre 825,44 millions d'euros. Cette diminution s'explique par la baisse des crédits consacrés à l'initiative Accélérateur ACT, dite ACT-A ⁽¹⁾, directement liée à la crise du covid : alors que ses crédits atteignaient 110 millions d'euros en 2022, ils n'atteindront que 34 millions d'euros en 2023.

• **Les contributions volontaires aux Nations Unies atteindront donc 370 millions d'euros en AE et 334,83 millions d'euros en CP**, contre 352,84 millions en AE et en CP l'an dernier. Il convient de noter que 200 millions d'euros de cette enveloppe seront consacrés aux contributions humanitaires (cf. *infra*), soit 19,5 millions d'euros de plus qu'en 2022.

Les contributions autres qu'humanitaires bénéficieront aux actions en faveur des droits de l'Homme, en apportant des contributions supplémentaires au Haut-commissariat des droits de l'Homme, aux actions en faveur de l'éducation, de la santé, ainsi qu'au programme des Nations unies pour le développement (PNUD). 4,98 millions d'euros sont également affectés au programme de jeunes experts associés (JEA) et de volontaires des Nations unies, permettant de renforcer l'influence française dans les organisations internationales.

(1) Dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre le covid-19. Il s'agit d'une coopération internationale qui comprend quatre volets : les produits de diagnostic, les traitements, les vaccins, et le renforcement du système de santé.

**RÉPARTITION THÉMATIQUE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES
AUX NATIONS UNIES ET À SES AGENCES**

(en millions d'euros)

	AE	CP
Humanitaire	200	200
Hors humanitaire	80	80
FNUAP	54	18
Initiative ACT-A	34	34
UNOPS	2	2
Académie de la santé (OMS)	0	0,83
TOTAL	370	334,83

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

• Il existe également des contributions volontaires bénéficiant à d'autres organes que ceux de l'ONU, pour un montant total de **914,6 millions d'euros en AE** et de **416,43 millions d'euros en CP**. Les deux principaux fonds soutenus dans ce cadre sont le Partenariat mondial pour l'éducation (201,05 millions d'euros en AE et 67,02 millions d'euros en CP) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), pour 469,13 millions d'euros en AE et 215,50 millions d'euros en CP). Cette contribution est complétée par des crédits du Fonds de solidarité pour le développement.

Les contributions à ces deux fonds sont par ailleurs en forte hausse par rapport à 2022 : elles augmentent de 157 % en AE pour le Partenariat mondial pour l'éducation et de 121 % pour le FMSTP. La France est premier contributeur de l'Union européenne au FMSTP, et le deuxième donateur après les États-Unis.

En raison de la distinction opérée pour la première fois entre les AE et les CP, ceux du Partenariat mondial pour l'éducation s'avèrent en légère baisse par rapport à 2022, mais s'inscrivent dans le cadre de la contribution au cycle actuel, qui s'étend de 2021 à 2025.

**CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES À DES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES N'APPARTENANT À LA SPHÈRE DES NATIONS UNIES POUR 2023**

(en millions d'euros)

	AE	CP
Éducation		
Partenariat mondial pour l'éducation (2021-2025)	201,05	67,02
Égalité femmes-hommes		
Initiative G7/Afawa	9	4,5
Initiatives multilatérales pour les droits à la santé sexuelle et reproductive (DSSR)	6	2
Fonds mondial pour les survivantes de violences sexuelles liées aux conflits	2	2
Fragilités et vulnérabilités		
Facilité pour les réfugiés en Turquie (FRiT)	20,47	20,47
Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD)	6,79	6,79
Sommet nutrition pour la croissance	0,5	0,5
Climat et environnement		
Bouclier climatique	10	10
CREWS	8	8
<i>African Adaptation Acceleration Program</i>	5	5
<i>Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)</i>	4	4
<i>Central African Forest Initiative (CAFI)</i>	3	3
Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)	2,5	0,5
Plan d'action pour une méditerranée exemplaire en 2023	2,2	2,2
Session de négociations pour le traité plastique en 2023	1,3	1,3
Partenariat pour les forêts du bassin du Congo	1	1
Alliance solaire internationale	1	1
Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)	0,3	0,3
Club du Sahel de l'Afrique de l'Ouest	0,2	0,2
Programme international pour l'action climatique (IPAC)	0,04	0,04
Santé		
FMSTP + Initiative 20 %	469,13	215,5
Gavi, l'Alliance du vaccin	150	50
Fonds français Muskoka ⁽¹⁾	10,31	10,31
Mobilisation de ressources intérieures		
	0,8	0,8

Source : rapport annuel de performance annexe au PLF pour 2023.

• Enfin, les crédits d'aide multilatérale bénéficient à hauteur de **63,5 millions d'euros en AE** et de **69,20 millions en CP** aux actions de promotion de la francophonie auprès d'États membres. Le rapporteur spécial note la tenue prochaine du Sommet de la francophonie à Djerba (les 19 et 20 novembre), un événement bisannuel au cours duquel les grandes orientations de la promotion de la francophonie seront énoncées. Il apparaît toutefois d'ores et déjà

(1) Le Fonds Muskoka a pour but d'accélérer la réduction de la mortalité maternelle et infantile en Afrique de l'Ouest et d'améliorer la santé reproductive, sexuelle, maternelle, néonatale, infantile, et la nutrition.

que cet axe de développement et d'influence sera renforcé, la AE et les CP progressant de 9,1 % par rapport à 2022 pour atteindre 63 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne l'importance de la promotion de la francophonie dans la politique d'aide publique au développement : au-delà du rayonnement de la France qu'offre la francophonie, elle permet de fédérer autour d'une caractéristique forte plusieurs pays. Enfin, elle concourt très directement au développement des États, comme a pu le constater le rapporteur spécial lors de son déplacement en Tunisie, pays dans lequel la réussite scolaire et l'insertion sur le marché du travail sont dépendantes en partie de la maîtrise du français (cf. *supra*).

3. Le cas particulier de l'aide humanitaire

Au total, le PLF pour 2023 prévoit une enveloppe minimale de **642,17 millions d'euros d'aide humanitaire, dont 200 millions d'euros transitant par le canal multilatéral**. Ces dépenses devraient donc en 2023 dépasser l'objectif de 500 millions d'euros fixé par le CICID et excéder les dépenses humanitaires de 2022, qui atteignaient 500 millions d'euros.

Les dépenses humanitaires comportent une composante bilatérale (a), et une composante multilatérale (b).

a. L'aide humanitaire bilatérale

• Sur le plan bilatéral tout d'abord, les dépenses humanitaires des canaux historiques que sont le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS) et l'aide alimentaire sont en forte hausse par rapport à 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX OUTILS HUMANITAIRES CLASSIQUES

	2022	2023	Évolution
Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS)	169,35	200	18,1 %
Aide alimentaire programmée	118,29	160	35,3 %

Source : commission des finances à partir des projets annuels de performance annexés au PLF pour 2022 et au PLF pour 2023.

Le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation correspond aux crédits à la main du centre des opérations humanitaires et de stabilisation du centre de crise et de soutien du MEAE. Le FUHS soutient la mise en œuvre de projets à impact rapide sur les populations, sur des courtes durées (18 mois). Il s'agit du principal instrument bilatéral de stabilisation en cas de crise. Il est mobilisé par exemple en cas de catastrophe naturelle, de conflits, et participe aux actions de sortie de crise (appui aux transitions politiques, lutte contre la résurgence de groupes terroristes...). Il permet également de mettre en œuvre une aide alimentaire d'urgence aux populations vulnérables.

La croissance des fonds du FUHS en 2023 (+ 30,5 millions d'euros) est bienvenue, à l'heure où le monde semble entré dans une période de crises successives et simultanées. Les principales conséquences de la crise ukrainienne et du changement climatique sont notamment attendues en 2023.

L'augmentation des crédits bénéficiera principalement aux zones d'intervention du CDCS :

– la zone Afrique-Moyen-Orient avec la poursuite d'actions humanitaires et de stabilisation en Syrie (50 millions d'euros par an depuis 2018), le renforcement des actions de stabilisation en Irak pour éviter la résurgence de Daech, un effort humanitaire soutenu au Liban, toujours enlisé dans une crise multifactorielle, et une réponse humanitaire renforcée au Yémen, à Gaza et en Cisjordanie ;

– l'Afrique sub-saharienne, qui fait face à des tensions accrues sur les plans politiques, sécuritaires, économiques et sanitaires. Les conséquences du changement climatique sont également déjà visibles, entraînant des risques sur l'alimentation et des phénomènes naturels extrêmes. Le Cameroun est notamment accompagné pour sa sortie de crise, de même que le Tchad et le Soudan ;

– l'Ukraine bénéficiera en 2023 d'une enveloppe spécifique, permettant de poursuivre l'action humanitaire française, notamment sur le volet alimentaire :

– enfin, l'Afghanistan bénéficie d'une aide humanitaire particulière, permettant de soutenir la population afghane désormais sous le joug des talibans.

Au-delà de ces zones d'intervention traditionnelles, l'augmentation des crédits du FUHS pourra permettre, en cas de besoin, de mener des actions dans des zones jusqu'à ici non-couvertes.

• **L'aide alimentaire programmée (AAP) est le principal instrument français de réponse aux crises alimentaires**, à la fois à court-terme qu'à plus long-terme en restaurant les moyens de subsistance des populations. Elle s'inscrit dans une logique mêlant humanitaire et développement. Les actions de terrain financées par l'AAP sont mises en œuvre par des organisations internationales, majoritairement le PAM, mais également l'UNICEF, l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou encore l'organisation internationale pour les migrations (OIM), et par la société civile.

L'AAP répond en outre tout particulièrement aux besoins rencontrés par les pays prioritaires de l'aide française : 50 % des crédits de l'AAP leur sont alloués. Les actions prioritaires en 2023 devraient concerner les crises prolongées que sont la crise syrienne, celle qui sévit aux abords du lac Tchad et la crise des Rohingyas. La zone sahélienne continuera également de bénéficier d'une attention particulière, ainsi que le Liban, le Yémen et Haïti.

Le, rapporteur salue l'augmentation de plus de 35 % des crédits de l'AAP : l'alimentation est redevenue la principale menace qui pèse sur les populations.

Les pays en développement face à crise alimentaire majeure

Le monde s'apprête à faire face à une crise alimentaire majeure, dont les effets les plus importants se feront sentir au printemps prochain.

Des signaux inquiétants et marqués existent déjà : la Banque mondiale note que l'inflation des prix alimentaires reste très élevée à travers le monde, et tout particulièrement dans la quasi-totalité des pays à revenu faible et intermédiaire : 88,9 % des économies à faible revenu, 91,1 % des économies à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et 96 % des économies à revenu intermédiaire supérieur ont enregistré des taux d'inflation supérieurs à 5 % ⁽¹⁾. Cette situation s'explique en premier lieu par la guerre en Ukraine et ses conséquences sur les exportations d'aliments et d'engrais, qui vient s'ajouter aux changements climatiques majeurs d'ores et déjà observés dans la Corne de l'Afrique et au Sahel.

D'après la FAO et le PAM, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë et qui auront besoin d'une aide alimentaire urgente pourrait atteindre 222 millions dans 53 pays et territoires ⁽²⁾. L'Afghanistan, l'Éthiopie, le Nigéria, le Soudan du Sud, la Somalie et le Yémen sont notamment au plus haut niveau d'alerte.

Ces données alarmantes militent pour un maintien à un niveau élevé de l'aide alimentaire pour les années à venir, comme le réclame le rapporteur spécial depuis plusieurs années. L'ensemble des composantes de l'aide alimentaire française doivent être mobilisées. Cette aide alimentaire se compose de plusieurs outils : l'aide alimentaire programmée (140,3 millions d'euros en 2022 et 160 millions d'euros en 2023), l'aide alimentaire d'urgence du FUHS (18 millions d'euros en 2022), et les contributions volontaires aux organisations internationales dont le PAM (qui bénéficie de 75 millions d'euros de contributions françaises en 2022, contributions dont le montant devrait être porté à 75 millions d'euros en gestion pour atteindre 150 millions d'euros, un niveau qui sera maintenu en 2023).

● **La croissance des crédits de l'aide humanitaire bilatérale s'explique également par des effets de périmètre**, avec l'intégration de deux nouvelles lignes budgétaires. Tout d'abord, la réserve pour crises majeures, initiée en 2022 et qui était auparavant comptabilisée avec les dépenses d'intervention des postes diplomatiques, est désormais comprise dans les dépenses de gestion et de sortie de crise du programme 209. Son montant est en forte hausse, atteignant 270 millions d'euros, contre 22,6 millions d'euros en 2022. Elle est notamment mobilisée pour l'action humanitaire en Ukraine. Il s'agit d'une enveloppe maximale, caractérisée par une certaine souplesse, dont la consommation dépendra des besoins non anticipés sur les géographies prioritaires de l'aide française.

(1) *Banque mondiale*, Food security update, 13 octobre 2022.

(2) *FAO et PAM*, Hunger Hotspots FAO-WFP early warnings on acute food insecurity, revue d'octobre 2022 à janvier 2023, septembre 2021.

Les financements à destination de l'Ukraine

Le rapporteur spécial rappelle que les crédits ouverts au bénéfice de l'aide à l'Ukraine en 2022 ne figurent pas, par définition, dans le PLF pour 2023. Le Parlement ne dispose pas non plus d'informations relatives à l'engagement de ces fonds en 2022, aucun projet de loi de finances rectificative n'ayant encore été déposé à l'heure où paraît ce rapport. Toutefois, d'après les informations transmises au rapporteur spécial, plusieurs engagements ont été pris en 2022 :

- 100 millions d'euros ont été annoncés le 1^{er} mars pour apporter une réponse en faveur des populations victimes du conflit ;
- 100 millions de dollars additionnels ont été annoncés le 5 mai face à la persistance de la crise et des moyens mis en œuvre pour y remédier.

Ces enveloppes ont été complétées par des contributions d'autres ministères à hauteur de 30,5 millions d'euros, comprenant 15 millions d'euros de dons de matériels informatiques, 5 millions de dons de médicaments de la part du ministère de la santé et du réseau des ARS, et 5 millions d'euros de frais de rapatriement et d'hospitalisation d'enfants malades et de soldats ukrainiens. Enfin, les collectivités et les entreprises ont contribué à hauteur de 9,3 millions d'euros sur un fonds de concours ouverts au compte de l'État.

Pour 2023, plusieurs enveloppes pourront bénéficier à l'Ukraine :

- la réserve pour crises majeures, dotée de 270 millions d'euros en 2023, qui pourra bénéficier à l'Ukraine selon les besoins ;
- le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation sera également mobilisé, notamment concernant les questions alimentaires, selon les besoins de l'Ukraine. Le rapporteur spécial déplore toutefois que le montant de « l'enveloppe fléchée » vers l'Ukraine ne soit pas précisé dans la documentation budgétaire ;
- enfin, plusieurs fonds internationaux auxquels la France contribue déploient leur activité en Ukraine. Peut être cité par exemple le Fonds mondial pour les survivantes de violences sexuelles liées aux conflits, financé à hauteur de 2 millions d'euros en 2022, qui a élargi son activité à la société civile ukrainienne.

Compte tenu de la situation instable de l'Ukraine, le rapporteur spécial comprend bien sur la difficulté que peut avoir le Gouvernement à proposer des projections fiables. Il considère néanmoins que le niveau d'information présenté dans la documentation budgétaire à ce sujet est insuffisant pour permettre la bonne information du Parlement.

À l'occasion de son prochain rapport portant sur la loi de règlement, le rapporteur spécial s'attachera à réunir les éléments d'information nécessaires sur ce sujet.

Enfin, l'enveloppe humanitaire comprend en 2023 une autre nouvelle ligne dotée de 75 millions d'euros au titre du programme *Food and Agriculture Resilience Mission* (FARM), annoncé le 24 mars 2022 par le Président de la république. Le programme FARM est mis en œuvre avec les Nations Unies (PAM et FIDA) et l'OMC. Cette initiative s'articule autour de trois piliers : commerce, solidarité et production. Elle comprend notamment un « mécanisme de solidarité », permettant au PAM d'acheter des denrées alimentaires à prix réduit.

En juin 2022, le Gouvernement a annoncé le doublement de la contribution financière française au PAM, pour atteindre 150 millions d’euros par l’ajout de 75 millions d’euros au titre du programme FARM.

Si ce doublement s’inscrit dans le cadre de l’initiative FARM, le montant de 75 millions d’euros dépasse le cadre strict de l’initiative, dans la mesure où ces sommes supplémentaires pour l’action du PAM financeront le mécanisme de solidarité, mais pourrait également soutenir les autres opérations humanitaires du PAM, son compte d’intervention immédiate (IRA) ou le services aérien des Nations Unies (UNHAS), opéré par le PAM, ainsi que ses activités d’assistance alimentaire, notamment à travers l’aide programmée.

Les financements français au PAM vont donc augmenter de manière très nette, et pourraient permettre de placer la France parmi les dix premiers donateurs. Il convient par ailleurs de rappeler que la France est l’un des principaux contributeurs du budget de la Commission européenne, troisième bailleur institutionnel du PAM. Il convient toutefois de noter que les montants alloués au PAM par les plus gros donateurs dépassent de très loin la contribution française : les États-Unis restent le premier donateur (5 milliards de dollars en 2022), suivis par l’Allemagne (725 millions de dollars en 2022).

Le FIDA a de son côté élaboré une feuille de route pour la résilience des systèmes alimentaires des pays en développement. Des premiers projets cofinancés par l’AFD ont été annoncés, notamment au Cameroun, à l’occasion de la visite du Président de la République.

Plusieurs entreprises se sont également engagées dans le dispositif, dont CMA-CGM qui a par exemple mis à disposition 60 containers pour le transport de céréales.

Concernant les deux autres piliers de l’initiative, et d’abord celui portant sur le commerce, FARM a contribué au succès de la dernière conférence ministérielle de l’OMC de juin dernier, qui a adopté des textes importants pour lutter contre les mesures restrictives aux exportations de produits alimentaires. Sur le dernier volet de la transparence des marchés, FARM soutient le renforcement du dispositif AMIS (*Agricultural Market Information System*), permettant de disposer d’une vision claire des flux et des stocks, y compris concernant les engrais, qui constituent un enjeu majeur de la crise alimentaire que nous traversons. Le ministère de l’agriculture a versé une contribution supplémentaire de 100 000 euros à AMIS.

Le rapporteur spécial se réjouit de l’attention particulière portée par le Gouvernement à la question alimentaire, après l’avoir délaissé pendant plusieurs années. Il déplore toutefois la pauvreté des informations portant sur le programme FARM contenues dans le PAP annexé au 2023, qui n’apportent aucun élément d’explication quant à l’usage des 75 millions d’euros et contribuent aux contours flous de FARM. Les informations présentées lui ont été fournies dans le cadre des auditions menées.

DÉPENSES BILATÉRALES HUMANITAIRES DU PROGRAMME 209

(en millions d'euros)

Fonds d'urgence humanitaire	200
Aide alimentaire	160
Initiative FARM	75
Total minimal	435
Enveloppe supplémentaire <i>Réserves pour crises majeures</i> (dont la consommation est incertaine)	270
Total maximal	705

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

Les dépenses bilatérales financées par le programme 209 atteindront donc au minimum 435 millions d'euros et au maximum 705 millions d'euros en 2023, en fonction des besoins.

En sus de ces crédits humanitaires et sans que cette dépense ne soit prise en compte dans les 642,17 millions d'euros de crédits humanitaires, le Fonds Minka « Paix et Résilience » de l'AFD, lancé en 2016, est financé au sein de l'enveloppe don-projet du programme 209. Le Fonds Minka soutient des projets de développement dans un objectif de prévention des crises (politiques, environnementales, sociales) dans quatre zones géographiques (Sahel, lac Tchad, Centrafrique et bassin syrien (Irak, Jordanie et Liban). Sur la période 2017-2020, 653 millions d'euros ont été engagés pour la consolidation de la paix par le Fonds.

Le Liban, toujours aux prises avec de nombreuses crises

L'explosion du 4 août 2020 à Beyrouth a entraîné le Liban, déjà en proie à des difficultés économiques, dans une crise multifactorielle dont il peine à se remettre. L'aide française au Liban représente en 2020 près de 87 millions d'euros, dont 50 millions d'euros destinés à financer les conséquences de l'explosion. En 2021, cette aide a atteint 74 millions d'euros, et devrait atteindre 67 millions d'euros en 2022. Les aides bénéficient directement aux populations *via* des ONG, l'État libanais n'étant pas en mesure de déployer cette aide sur le terrain. Parmi les ONG mobilisées et financées par la France au titre de leur action au Liban, peuvent être signalées Première urgence internationale et Solidarités internationales, Acted, l'Ordre de Malte, et la Croix rouge libanaise.

Enfin, les dépenses de gestion et de sortie de crise comprennent une dotation qui n'est pas strictement considérée comme relevant du champ humanitaire : il s'agit de l'aide budgétaire post-conflit et sorties de crises, qui finance des opérations relevant de la souveraineté de l'État bénéficiaire et de leur gouvernance démocratique (prise en charge d'arriérés de salaires, de dépenses relevant des ambassades...). Une enveloppe de 25 millions d'euros est prévue en 2023 au titre de ces aides, dont 8 millions d'euros attribués chaque année à l'Autorité palestinienne.

b. L'aide humanitaire multilatérale

Le PLF pour 2023 propose d'allouer 200 millions d'euros de contributions de nature humanitaire aux Nations Unies.

Ces contributions permettront de renforcer le soutien aux agences, fonds et programmes humanitaires, dont le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), ainsi qu'au PAM, à l'office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) et au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-rouge.

Enfin, peuvent être ajoutées aux dépenses humanitaires la contribution volontaire à la facilité pour les réfugiés syriens en Turquie (FRiT), dont le montant atteint 20,47 millions d'euros en 2023. Le FRiT est le plus important des projets humanitaires créé par l'Union européenne. Il comprend notamment une allocation de base accordée à plus de 1,8 million de bénéficiaires. La contribution pour 2023 sera la dernière, le FRiT ayant vocation à rejoindre le nouvel instrument de voisinage de l'Union européenne (NCDICi, cf. *infra*).

Une partie seulement de cette contribution, soit 7,17 millions d'euros, est valorisée au titre de l'aide humanitaire. En effet, l'enveloppe européenne est constituée de deux composantes : une composante assistance humanitaire et une composante assistance au développement. Seule la première est retracée dans le tableau ci-dessous.

AIDE HUMANITAIRE TOTALE PRÉVUE EN 2023

(en millions d'euros)

Fonds d'urgence humanitaire	200
Aide alimentaire	160
Initiative FARM	75
Aide multilatérale humanitaire	200
Part humanitaire de la contribution au FRiT	7,17
TOTAL	642,17

Source : commission des finances à partir des informations communiquées au rapporteur spécial.

L'aide humanitaire portée par le programme 209, tant bilatérale que multilatérale, devrait atteindre 642,17 millions d'euros en 2023, sans compter les crédits de la réserve pour crises majeures.

4. La coopération communautaire

Le Fonds européen de développement (FED), créé en 1957, était le principal instrument européen de coopération au développement à destination des pays de la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique et des pays et territoires d'outre-mer. En termes budgétaires, le FED était situé en dehors du budget de l'Union et était financé par les contributions des États membres. L'effort contributif français dans le cadre du dernier FED (2014-2020) s'élevait à 17,81 %.

Le programme 209 porte la contribution de la France à ce fonds. Il s'est agi pendant plusieurs années du plus gros poste de dépenses du programme. Toutefois, le nouvel instrument unique pour le voisinage, la coopération au développement et la coopération internationale de l'Union européenne, le NDICI a été créé le 1^{er} janvier 2021, fusionnant plusieurs instruments de financement du développement, dont le FED. Or, le NDICI est, contrairement au FED, financé par le budget de l'Union européenne, lui-même abondé par le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. **Par conséquent, les financements portés par la mission Aide publique au développement sont amenés à progressivement diminuer puis disparaître en 2028.** En 2023, les AE et les CP atteindraient 374,07 millions d'euros, contre 478,32 millions d'euros en 2022.

La part des versements du FED dirigés vers les pays prioritaires de l'aide française est de 21,8 % en 2021. Les cibles sont fixées à 27,82 % en 2022 et à 26,04 % en 2023. **Le rapporteur spécial rappelle qu'il est impératif de s'assurer que l'évolution du financement de l'aide européenne permette une prise en compte plus importante des priorités de l'aide française.**

Recommandation n° 8 : veiller à ce que la nouvelle formule de l'aide européenne intègre la prise en compte des priorités de l'aide française.

5. Les dépenses de personnels concourant au programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*

Le programme 209 porte les dépenses de personnels du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) pour la mise en œuvre des actions du programme. **Le poids de ces dépenses de personnels est faible : elles représentent 2 % des AE de la mission et 2,7 % de ses CP.**

Le programme 209 porte 1 462 équivalents temps plein travaillés (ETPT), sur un plafond d'emploi total de 13 634 ETPT pour le ministère.

Les personnels financés par le programme relèvent :

– des différentes directions de la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international ;

– des services de coopération et d’action culturelle (SCAC) des ambassades ;

– des établissements culturels pluridisciplinaires et des centres de recherche dotés de l’autonomie financière ;

– du réseau des Alliances françaises et comporte quelques experts techniques mis à la disposition des institutions des pays partenaires.

Le programme 209 comprend donc 161,43 millions d’euros de dépenses de personnels, pour un plafond demandé de 1 462 ETPT. Ces dépenses sont en hausse de 2,38 % par rapport à 2022. Deux éléments expliquent cette hausse :

– **le plafond d’emploi est supérieur de 4 ETPT à celui de 2022.** L’évolution du plafond d’emploi s’explique par la croissance des ETPT en administration centrale (+ 7,68 ETPT) et dans une bien moindre mesure par la hausse des emplois dans les services à l’étranger (+ 0,87). Les personnels en CDD et les volontaires internationaux diminuent en revanche de 4,55 ETPT entre 2022 et 2023 ;

– **les mesures catégorielles pour 2023 devraient représenter un coût de 6,16 millions d’euros**, la principale étant les mesures indemnitaires (6,09 millions d’euros) et la mise en œuvre du plan de convergence des rémunérations des CDD en administration centrale et à l’étranger (3,73 millions d’euros). En 2022, ces mesures indemnitaires représentent, en année pleine, 4,11 milliards d’euros.

D. UNE PROGRAMMATION NULLE POUR LE PROGRAMME 370 RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »

Le programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »* a été créé au sein de la mission *Aide publique au développement* par la loi de finances pour 2022. Il ne porte aucun crédit dans sa programmation pour 2023.

La création de ce programme résulte de l’application de recommandations du rapport « Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner »⁽¹⁾ de MM. Warsmann et Saint-Martin, remis au Gouvernement en novembre 2019 : la législation française permettait d’ores et déjà la restitution à l’État étranger concerné des avoirs détournés dans le cadre d’actions de corruption internationale ou du produit de leur cession, par le biais d’une demande d’entraide judiciaire auprès des autorités françaises, ou d’une action de l’État concerné devant les tribunaux français pour faire établir un droit de propriété ou un droit à réparation. En l’absence de telles démarches, le produit des « biens mal acquis » confisqués par la justice était versé au budget général de l’État. Au regard du préjudice subi par les populations lésées, cet état de fait juridique semblait peu acceptable.

(1) *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner, rapport remis par MM. Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann au Gouvernement, novembre 2019.*

La création du programme 370 porte les crédits d'un mécanisme permettant de restituer les avoirs issus de la corruption internationale aux populations victimes, par le versement des recettes provenant de la cession des biens concernés sur la mission *Aide publique au développement*. Ces fonds permettent ainsi de mettre en œuvre des actions « *de coopération et de développement dans les pays concernés au plus près des populations, dans le respect des principes de transparence et de redevabilité, et en veillant à l'association des organisations de la société civile* »⁽¹⁾.

Si le programme de réception des recettes est géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les cessions seront assurées par l'Agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués (AGRASC) qui opère sous la double tutelle du ministère de la Justice et du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.

Enfin, il convient de noter que les actions de développement mises en œuvre *via* le programme 370 ne seront pas comptabilisées comme en aide publique au développement au sens de l'OCDE. Les États-Unis et la Suisse ont mis en œuvre des dispositifs comparables.

La programmation budgétaire du programme est à ce stade nulle. Si plusieurs procédures sont en cours, à l'encontre notamment de ressortissants yéménites et congolais, il est nécessaire d'en atteindre l'issue pour activer le mécanisme de restitution et connaître les sommes qui seront concernées.

Le fruit de la cession de certaines possessions d'un ressortissant équato-guinéen, dont un immeuble détenu à Paris et confisqué par la justice française, pourra également alimenter le dispositif. Toutefois, l'AGRASC n'a pas encore pu procéder à l'évaluation de l'immeuble, étant donné qu'il est toujours à ce stade occupé par des autorités équato-guinéennes. Enfin, l'AGRASC pourra prochainement vendre des biens éligibles aux dispositifs de restitution composant actuellement le patrimoine de Rifaat Al-Assad, l'oncle de Bachar Al-Assad.

Le rapporteur spécial souligne l'attention particulière dont ce programme doit faire l'objet pour éviter qu'il ne soit qu'une coquille vide. En effet, le dispositif prévoit que la France restitue les sommes issues de la cession des « biens mal acquis » aux populations en coopération avec les États concernés. Or, cette dernière condition pourrait mettre mal un grand nombre de restitutions, par exemple lorsque les dirigeants lésés disposent encore de relais parmi les autorités de leurs pays.

Si le MEAE ne parvient pas à conclure un accord écrit avec l'État concerné, ni à obtenir un avis de non-objection sur l'affectation des sommes, il pourra en dernier recours utiliser les financements directement pour des actions de coopération et de développement auprès des populations concernées. L'activation

(1) XI de l'article 2 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

de cette voie de dernier recours ne pourra cependant intervenir qu'après des mois de tractation, et ne pourra pas disposer de la même efficacité qu'un projet ayant obtenu le soutien de l'État concerné.

Il existe donc un risque certain que des considérations diplomatiques et la réalité des relations entre États portent préjudice au déploiement de certains projets de développement financés par affectation du produit de la cession des « biens mal acquis ».

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER *PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS*

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* retrace en dépenses les versements réalisés au titre des prêts consentis à des États étrangers et à l'AFD. Les recettes du compte sont composées des remboursements en capital effectués par les débiteurs. Les quatre programmes du compte de concours financiers sont sous la responsabilité de la direction générale du Trésor.

Ce compte de concours financiers porte des crédits évaluatifs, comme le précise l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relatives aux lois de finances.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU COMPTE
DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

(en millions d'euros)

	Recettes			AE			CP			SOLDE	
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	2022	2023
851 Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce	265,40	304,07	14,6 %	1 500,00	1 000,00	- 33 %	311,30	647,51	108 %	- 45,90	- 343,44
852 Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	70,43	69,04	- 2,0 %	224,03	217,11	- 3 %	224,03	217,11	- 3,1 %	- 153,60	- 148,07
853 Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	211,50	171,50	- 18,9 %			/	190	150	- 21,1 %	21,50	21,50
854 Prêts aux États membres dont la monnaie est l'euro	570,24	0,00								570,24	0,00
Total	1 117,57	544,61	- 51,3 %	1 724,03	1 217,11	-29,4 %	725,33	1 014,62	39,9 %	392,24	- 470,02

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2023.

Le compte de concours financier *Prêts à des États étrangers* comporte quatre programmes.

A. LE PROGRAMME 851 PRÊTS DU TRÉSOR À DES ÉTATS ÉTRANGERS EN VUE DE FACILITER LA VENTE DE BIENS ET DE SERVICES CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE

Ce programme permet d'octroyer des prêts à des États pour le financement de projets de développement, tout en faisant appel pour les réaliser à des biens et services produits en France.

Ces financements, à mi-chemin entre politique de développement et aide à l'export, peuvent être de deux natures. Ces prêts peuvent être concessionnels (et sont à ce titre comptabilisés dans l'aide française) ou non concessionnels. Ils sont alors appelés « prêts directs ». Les conditions sont toutefois moins

avantageuses pour les pays bénéficiaires : ils ne bénéficient pas d'un équivalent-don, mais simplement des conditions de financement avantageuses de la France.

La concrétisation des projets, qui aboutit avec la signature de l'accord intergouvernemental de financement, est souvent incertaine et dépend de facteurs exogènes, dont la concurrence internationale. L'exécution des crédits ouverts est donc par nature incertaine, ce que traduit leur nature évaluative.

Le rapporteur spécial souligne la pertinence de ces prêts, bénéfiques à la fois pour les pays en développement et pour l'économie française. Ils permettent également de conforter la place économique et l'influence culturelle de la France dans les États bénéficiaires. En outre, les montants souvent importants de ces prêts permettent de financer des projets d'infrastructures (transport, énergie, eau et assainissement...), qui restent absolument essentiels pour le développement des pays, et qui ne doivent pas être délaissés au profit de projets de moindre ampleur et moins orientés vers les besoins primaires des populations.

Il regrette donc la diminution importante des AE consacrés à ces prêts du Trésor, qui passent de 1,5 milliard d'euros en LFI pour 2022 à un milliard d'euros en PLF pour 2023. La stabilisation de ces crédits à un milliard d'euros pour les années 2024 et 2025, au même niveau que pour les années immédiatement antérieures à 2022, témoigne également du manque d'ambition du Gouvernement quant à ce dispositif, pourtant plébiscité par les entreprises françaises.

A contrario, les CP augmentent de 108 % par rapport à 2022, atteignant ainsi 647,5 millions d'euros en 2023. Elles devraient continuer à croître en 2024 et 2025, sous l'effet des sommes engagées.

Les principaux projets faisant l'objet de décaissements en 2023 concernent le secteur des transports et de l'énergie. Il s'agit de la réhabilitation et de l'extension de la ligne 4 du réseau de transport ferroviaire urbain de Nairobi au Kenya, des travaux d'une ligne de transport ferré au Vietnam, le financement d'une interconnexion électrique entre le cratère géothermique de Menengai et la station de Rongai au Kenya, et un projet d'éclairage solaire au Togo.

**Avons-nous le droit de censurer
les opportunités de développement d'un certain nombre
de pays africains en les privant du concours de l'APD ?**

Le président nigérien M. Mohamed c a récemment souligné le potentiel pétrolier et gazier de son pays (le Niger figure dans la liste des pays les moins avancés). Il considère que ces ressources naturelles doivent soutenir la croissance de son pays dans les années à venir.

Si les considérations climatiques doivent être prises en compte, il semble injuste que les pays qui comme le nôtre se sont développés grâce à leur usage intensif des énergies, et notamment du pétrole, empêchent désormais les pays en développement de s'appuyer sur leurs ressources naturelles à leur tour pour stimuler la croissance économique.

Comme l'indique le ministre du pétrole nigérien, M. Sani Mahmadou, dans un entretien accordé à l'Opinion le 29 septembre 2024, « *il est injuste de demander aux États africains, qui ne contribuent qu'à hauteur de 3 % aux émissions mondiales de gaz à effet de serre, de faire l'impasse sur la valorisation de ces produits* ». Le rapporteur spécial partage cette opinion : le développement des pays du Sud, et notamment subsahariens implique que la France et notamment l'AFD accompagnent ce type de projets. À défaut, d'autres que nous saisisraient cette opportunité.

**B. LE PROGRAMME 852 PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR
CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE**

Le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* participe aux opérations de traitement de dette du programme PPTE, qui vise à restaurer la solvabilité des pays bénéficiaires par des opérations d'annulation de dette extérieure dépassant un niveau soutenable (cf. *supra*).

Il porte en recettes les remboursements en capital. En dépenses, il retrace l'exécution des accords conclus avec les gouvernements étrangers en vertu d'accords de consolidation en vue du refinancement des prêts du Trésor, et des prêts de l'AFD.

Les dépenses du programme sont donc constituées de prêts de refinancement, déboursés directement par l'État dans le cadre d'opérations de restructurations de dette. Le refinancement consiste en effet pour l'État à accorder de nouveaux prêts dans les conditions négociées dans le cadre du Club de Paris, pour permettre de rembourser un ancien prêt dont les conditions étaient moins avantageuses. Dès lors, le refinancement d'une créance non APD par l'émission d'un nouveau prêt concessionnel un impact positif sur l'APD. Le refinancement d'une créance APDP a un effet positif ou nul, en raison du montant déjà enregistré précédemment en APD.

Ce programme est complémentaire au programme 110 de la mission *Aide publique au développement*, qui porte les crédits de compensation à l'AFD et aux banques multilatérales, rendus nécessaires par les opérations d'annulation (cf. *supra*).

Le PLF pour 2023 propose d'inscrire en AE 217,11 millions d'euros en AE et en CP, correspondant aux hypothèses de restructuration de dette qui pourraient être accordées par la France dans le cadre du Club de Paris en 2023.

D'après le document de politique transversal annexé au PLF, cette somme correspond aux traitements de la dette du Zimbabwe (123 millions d'euros), du Sri Lanka (40 millions d'euros), de l'Éthiopie (34 millions d'euros), de la Zambie (12 millions d'euros) et du Tchad (5 millions d'euros).

Le rapporteur spécial souligne toutefois à la fois le manque de précision de ces estimations et l'habitude prise par le Gouvernement d'y déroger sans consulter le Parlement (cf. *supra*). Ainsi, si cette estimation donne une idée de l'ampleur de restructurations à venir, elle ne dit rien de leur coût réel.

Ce montant est inférieur à celui prévu en LF pour 2021, qui atteignant 554,74 millions d'euros. Cette évolution conjoncturelle ne doit toutefois pas masquer les probables annulations massives de dette auxquelles la France devra faire face dans les années à venir, alors même que la conjoncture économique pour notre pays est très incertaine. En effet, le niveau de surendettement d'un certain nombre de pays en développement pourrait donner lieu à de nouvelles situations de tension dans les années à venir. Selon le FMI, le taux d'endettement public moyen des quarante-cinq pays d'Afrique subsaharienne est passé de 35 % du PIB à fin 2012 (point bas suite à la mise en œuvre de l'initiative PPTE) à 59 % du PIB fin 2019. À la suite de la crise du covid-19, ce taux a encore augmenté de 7 points entre 2019 et 2021.

Face à ce constat et à l'ampleur des sommes en jeu, le Parlement doit être suffisamment associé aux décisions d'annulations de dette (cf. *supra*).

Le Sri Lanka, des choix de développement hasardeux et des conséquences importantes

Après 30 ans de guerre civile et un tsunami dévastateur en 2004, le Sri Lanka a renoué avec la croissance depuis plusieurs années et son indice de développement humain le place en 2017 au quatrième rang des 27 pays d'Asie en développement et émergent.

Le déficit budgétaire structurel du pays est cependant resté très élevé au cours de la décennie 2010, alimentant une dette publique importante et financée en partie par la Chine (cf. *supra*). À cette fragilité de long terme, des choix de développement hasardeux et trop peu préparés se sont ajoutés, venant pénaliser le développement du pays.

En effet, le président Gotabaya Rajapaksa a imposé en 2021, sans concertation ni préparation, l'interdiction totale des engrais et des pesticides chimiques, dans le but de faire du Sri Lanka le premier pays au monde à pratiquer une agriculture exclusivement biologique. Le riz étant l'aliment de base des sri lankais, le thé étant très exporté, et l'agriculture employant environ 25 % de la population active, les conséquences de cette décision trop peu préparée se sont révélées désastreuses. La crise économique qui a suivi cette décision a entraîné une hausse des importations, alors que les réserves de change de l'État sri lankais étaient déjà très basses.

Le Sri Lanka se retrouve aujourd'hui aux prises avec une dette publique importante alimentée par des projets d'investissements faramineux. La Chine détient environ 10 % de la dette extérieure de l'État Sri Lanka, forçant ce dernier à céder des infrastructures à son créancier.

C. LE PROGRAMME 853 PRÊTS À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ÉTATS ÉTRANGERS

Le programme 853 contribue au financement de l'AFD. Ses dépenses permettaient en effet d'octroyer à l'AFD des prêts à taux très préférentiels. Cette ressource à condition spéciale (RCSC) permet ensuite à l'AFD d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou des organismes non souverains dans des pays étrangers.

Au regard de la réglementation européenne, les RCS ont un statut d'instrument de fonds propres, consolidant ainsi la structure financière de l'AFD.

Toutefois, l'entrée en application du règlement européen CRR2 en juin 2021 a conduit à exclure les RCS du calcul du ratio grands risques, qui impose d'avoir une exposition sur une zone géographique inférieure à 25 % des fonds propres.

Comme en 2021 et en 2022, le PLF pour 2023 propose donc *via* le programme 365 de neutraliser les effets de cette évolution réglementaire. À partir du compte d'affectation spéciale *Participations financière de l'État* abondé au préalable par le programme 365, l'État renforce les fonds propres de l'AFD par voie de dotation en capital, à hauteur de 150 millions d'euros en 2023.

En contrepartie de ce versement, l'AFD rembourse les RCS à due concurrence sur le programme 853. Ces mouvements comptables permettent de garantir la neutralité de l'opération sur le budget de l'État.

Le programme ne comporte plus d'AE, en raison du traitement comptable des prêts réalisés come déficit public au sens du traité de Maastricht (à l'exception des opérations de soutien exceptionnel à l'Ukraine et à la Moldavie en 2022).

D. PROGRAMME 854 PRÊTS À DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO

Ce programme vise à financer des prêts bilatéraux consentis par la France à un autre État membre de l'Union européenne, avec un objectif de stabilité financière de la zone euro. Ce programme a été créé en 2010 afin de pouvoir accorder des prêts bilatéraux à la Grèce, pour un montant initial de 16,8 milliards d'euros. Toutefois, seuls 11,4 milliards d'euros ont finalement été déboursés (les 5,4 milliards d'euros restant ont été annulés par loi de règlement pour 2014) ⁽¹⁾.

Grâce à la mise en place du fonds européen de stabilité financière (FESF) puis du mécanisme européen de stabilité (MES), ce programme n'est plus sollicité. Aucun nouveau prêt n'a en effet été consenti depuis 2011, et la programmation pour 2022 ne comprend pas de dépenses.

Un mouvement en recettes de 570,2 millions d'euros a toutefois été réalisé en 2022, au titre d'un remboursement en capital effectué par la Grèce, conformément à l'accord instituant le « *Greek loan facility* » du 8 mai 2010. Aucun mouvement en recettes ni en dépenses n'est attendu pour 2023.

(1) LOI n° 2015-957 du 3 août 2015 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures 30, le jeudi 20 octobre 2022, la commission des finances a entendu M. Marc Le Fur, rapporteur spécial des crédits de la mission Aide publique au développement et du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement consultable en ligne.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, et après avoir examiné sept amendements, la commission des finances a adopté les crédits de la mission Aide publique au développement. La commission a adopté deux amendements du rapporteur spécial rattachés à la mission Aide publique au développement : l'amendement n° II-CF1222 portant modification de l'état G (II-690) et l'amendement n° II-CF1225 portant article additionnel (II-691).

Suivant l'avis du rapporteur spécial et après avoir examiné un amendement, la commission a adopté les crédits du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers sans modification.

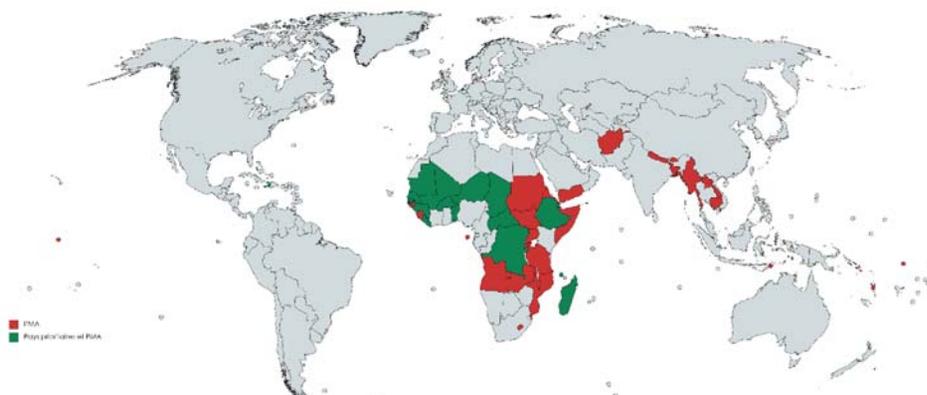
ANNEXES

LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'APD ÉTABLIE PAR LE COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Pays les moins avancés	Pays à faible revenu	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure
Afghanistan Angola Bangladesh Bénin Bhoutan Burkina Faso Burundi Cambodge Comores Djibouti Érythrée Éthiopie Gambie Guinée Guinée-Bissau Haïti Iles Salomon Kiribati République démocratique populaire lao Lesotho Libéria Madagascar Malawi Mali Mauritanie Mozambique Myanmar Népal Niger Ouganda République centrafricaine République démocratique du Congo Rwanda Sao Tomé-et-Principe Sénégal Sierra Leone Somalie Soudan Soudan du Sud Tanzanie Tchad Timor-Leste Togo Tuvalu Vanuatu Yémen Zambie	République populaire démocratique de Corée Zimbabwe	Arménie Bolivie Cabo Verde Cameroun Cisjordanie et bande de Gaza Congo Côte d'Ivoire Égypte El Salvador Eswatini Géorgie Ghana Guatemala Honduras Inde Indonésie Jordanie Kenya Kirghizistan Kosovo Maroc Micronésie Moldova Mongolie Nicaragua Nigéria Ouzbékistan Pakistan Papouasie-Nouvelle-Guinée Philippines République arabe syrienne Sri Lanka Tadjikistan Tokélaou Tunisie Ukraine Viet Nam	Afrique du Sud Albanie Algérie Antigua-et-Barbuda Argentine Azerbaïdjan Biélorus Belize Bosnie-Herzégovine Botswana Brésil Chine Colombie Costa Rica Cuba Dominique Équateur Fidji Gabon Grenade Guinée équatoriale Guyana Iles Marshall Iran Iraq Jamaïque Kazakhstan Liban Libye Macédoine du Nord Malaisie Maldives Maurice Mexique Monténégro Montserrat Namibie Nauru Niue Palaos Panama Paraguay Pérou République dominicaine Sainte-Hélène Sainte-Lucie Saint-Vincent-et-les-Grenadines Samoa Serbie Suriname Thaïlande Tonga Turkménistan Turquie Venezuela Wallis-et-Futuna

Source : OCDE, liste effective pour la notification des apports de 2020.

LES PAYS PRIORITAIRES DE LA FRANCE ET LES PAYS LES MOINS AVANCÉS



■ Les pays prioritaires de l'aide française

■ Les pays les moins avancés

Source : *commission des finances*.

Note : les pays prioritaires de la France sont tous également des PMA.

Les 19 pays prioritaires de l'aide française : 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.

PRINCIPAUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'APD TOTALE DE LA FRANCE EN 2020

(en millions d'euros)

1	Somalie	454,2
2	Inde	373,9
3	Maroc	373,1
4	Sénégal	318,9
5	Côte d'Ivoire	301,4
6	Turquie	274,1
7	Maurice	273,8
8	Kenya	258,6
9	Philippines	254,2
10	Géorgie	245,5
11	République dominicaine	236,6
12	Mexique	234,5
13	Ouzbékistan	228,1
14	Égypte	215,9
15	Nigeria	212,8
16	Cameroun	192,1
17	Ukraine	191,6
18	Burkina Faso	183,1
19	Indonésie	175,1
20	Éthiopie	166

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2023.

LISTE DES 20 PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DE L'APD BILATÉRALE DE LA FRANCE

(en millions d'euros courants, équivalent-don)

	2017		2018*		2019*		2020*		2021*	
1	Irak	396	Côte d'Ivoire	301	Côte d'Ivoire	326	Somalie	343	Maroc	339
2	Turquie	368	Maroc	259	Cameroun	268	Maroc	312	Brésil	336
3	Maroc	299	Cameroun	183	Maroc	250	Inde	230	Côte d'Ivoire	251
4	Cameroun	241	Sénégal	154	Sénégal	180	Côte d'Ivoire	230	Sénégal	177
5	Égypte	196	Algérie	119	Viet Nam	124	Sénégal	205	Colombie	165
6	Indonésie	168	Colombie	116	Chine (République populaire de)	121	Kenya	152	Tunisie	162
7	Mexique	168	Inde	113	Tunisie	119	Turquie	141	Philippines	125
8	Inde	160	Cuba	112	Inde	117	Maurice	141	Égypte	121
9	Jordanie	141	Chine (République populaire de)	110	Algérie	114	Chine (République populaire de)	140	Mexique	116
10	Brésil	138	Turquie	110	Brésil	109	Philippines	138	Algérie	112
11	Sénégal	112	Maurice	96	Wallis-et-Futuna	102	Burkina-Faso	118	République Dominicaine	110
12	Bolivie	106	Indonésie	92	Afrique du Sud	100	Tunisie	113	Mali	107
13	Cuba	90	Tunisie	89	Cambodge	99	Algérie	112	Liban	106
14	Pakistan	85	Viet Nam	73	Équateur	97	Égypte	107	Bangladesh	103
15	Mali	84	Burkina Faso	72	Burkina Faso	88	Colombie	107	Viet Nam	103
16	Tchad	82	Brésil	70	Mali	85	Cameroun	106	Burkina Faso	100
17	Cambodge	82	Tchad	67	Tchad	84	Mexique	104	Indonésie	96
18	Burkina Faso	76	Cisjordanie et bande de Gaza	67	Gabon	73	Géorgie	104	Niger	92
19	Gabon	75	Égypte	65	Égypte	72	Nigéria	102	Wallis-et-Futuna	92
20	Algérie	73	Mali	65	Niger	71	Ouzbékistan	96	Cameroun	92

Réponse à la question n° 3 du questionnaire du rapporteur spécial, OCDE, DG Trésor

Note : les données 2021 sont actuellement en cours de traitement et de vérification par les services de l'OCDE, la publication définitive aura lieu d'ici la fin de l'année 2022. Les chiffres d'APD de 2018 à 2021 inclus sont calculés selon la méthode de l'équivalent-don, en application de la réforme adoptée au CAD et entrant en vigueur pour les données portant sur l'année 2018, qui consiste à ne comptabiliser comme APD positive que l'équivalent-don du prêt mais à ne plus déduire les remboursements comme APD négative. Les chiffres des années précédentes sont exprimés en flux net.

LISTE DES ÉTATS AYANT CONCLU UN PROGRAMME DU FMI

Pour les engagements financiers liés au compte général de ressources (GRA) :

- Au titre de la facilité élargie de financement (pour la résolution de difficultés de balance de paiements persistant à moyen terme) : Argentine ; Bénin ; Cameroun ; Costa Rica ; Équateur ; Guinée équatoriale ; Éthiopie ; Gabon ; Jordanie ; Kenya ; Moldavie ; Pakistan ; Seychelles ; Suriname
- Au titre des arrangements de confirmation (pour la résolution de difficultés de balance de paiements à court terme) : Géorgie ; Sénégal
- Au titre de la ligne de crédit modulable et de la ligne de précaution et de liquidité : Chili ; Colombie ; Mexique ; Pérou ; Panama

PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DES FINANCEMENTS DE L'AFD EN 2021

Engagements (tous les engagements financiers, y compris les prêts non bonifiés)

Effort financier (subventions et bonifications de prêts)

Subventions (y compris contrats de désendettement et de développement et aides budgétaires globales)

Côte d'Ivoire : 333 millions d'euros
Cameroun : 67 millions d'euros
Niger : 65 millions d'euros
Tchad : 54 millions d'euros
Burkina Faso : 50 millions d'euros
République démocratique du Congo : 45 millions d'euros
Mali : 43 millions d'euros
Comores : 42 millions d'euros
Liban : 36 millions d'euros
Mauritanie : 31 millions d'euros

Côte d'Ivoire : 383 millions d'euros
Maroc : 107 millions d'euros
Niger : 72 millions d'euros
Cameroun : 67 millions d'euros
Bangladesh : 62 millions d'euros
Burkina Faso : 60 millions d'euros
Tchad : 58 millions d'euros
Égypte : 55 millions d'euros
République démocratique du Congo : 45 millions d'euros
Mali : 42 millions d'euros

Côte d'Ivoire : 831 millions d'euros
Maroc : 670 millions d'euros
Chine : 447 millions d'euros
Colombie : 431 millions d'euros
Inde : 423 millions d'euros
Égypte : 407 millions d'euros
Turquie : 403 millions d'euros
Polynésie : 376 millions d'euros
Brésil : 374 millions d'euros
Bangladesh : 343 millions d'euros

Source : commission des finances à partir de la documentation transmise par l'AFD.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ACTED :

– M. Frédéric de Laparre de Saint-Sernin, directeur général délégué

Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) :

– M. Nicolas Bessone, directeur général

Action santé mondiale *:

– M. Gautier Centlivre, coordinateur playdoyer

OXFAM *:

– M. Louis-Nicolas Jandaux, chargé de plaidoyer – financement du développement

– Mme Clémence Auzary, assistante campagne et plaidoyer

ONE :

– Mme Maé Kurkjian, responsable plaidoyer

Direction générale du Trésor :

– M. Christophe Bories, sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement

– Mme Virginie Gallerand, cheffe du bureau Multifin 5

– Mme Emmanuelle Bautista, conseillère service et investissement

– M. Gabriel Comolet, adjoint au chef du bureau Afrique subsaharienne et AFD

Agence française de développement :

- M. Bertrand Walckenaer, directeur général adjoint
- Mme Laura Collin, chargée de mission relations avec le Parlement

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international :

- M. Olivier Richard, directeur général adjoint
- M. Bertrand Pous, délégué des programmes et des opérateurs
- M. Gilles Morellato, chef du pôle aide publique au développement et recevabilité auprès de la sous-direction du développement
- M. Pascal Lemaire, adjoint au sous-directeur du réseau de coopération

Comité d'aide au développement de l'OCDE :

- M. Éric David, délégué représentant de la France

Razel-Bec :

- M. Éric Thouvenel, directeur du développement international

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

SOURCES UTILISÉES

– Projets et rapports annuels de performance pour les années 2018 à 2023 de la mission *Aide publique au développement* et du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* ;

– Document de politique transversal « Politiques du développement » annexé au PLF pour 2023 ;

– Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, envoyé en application l'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

– Fonds monétaire international *World economic outlook*, octobre 2022 ;

– Banque mondiale, *Food security update*, 13 octobre 2022 ;

– FAO et PAM, *Hunger Hotspots FAO-WFP early warnings on acute food insecurity*, revue d'octobre 2022 à janvier 2023, septembre 2021 ;

– MM. Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann, *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner*, rapport remis au Gouvernement, novembre 2019 ;

– Pascal Airault, « Les hydrocarbures seront le moteur de l'économie nigérienne », *L'opinion*, 29 septembre 2022 ;

– Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, « La stratégie de la France dans l'Indopacifique », février 2022.

*