



N° 1745

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2023.

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 2024** (n° 1680),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : L'AUGMENTATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DOIT ALLER DE PAIR AVEC UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE NOS PRIORITÉS POLITIQUES	13
I. UNE AMBITION NATIONALE RÉAFFIRMÉE EN 2023, VISANT À PRÉSERVER LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE PAYSAGE DES ÉTATS DONATEURS	13
A. LA TENDANCE HAUSSIÈRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT NATIONALE ET INTERNATIONALE	13
1. Une hausse de l'aide internationale essentiellement portée par l'accueil des réfugiés et le soutien à l'Ukraine	14
2. Le contre-exemple britannique	17
B. L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES DEMEURENT LE PREMIER POURVOYEUR MONDIAL D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	18
1. L'Union européenne : premier donateur mondial en montant	18
2. La France, 4 ^{ème} donateur mondial en montant	19
a. L'aide apportée à l'Ukraine n'a pas contribué à réduire le soutien de la France aux autres territoires, notamment africains	21
b. La suspension de l'aide publique française au Mali, au Niger et au Burkina-Faso n'aura que peu d'impact sur le niveau de l'APD française	26
C. LA TRAJECTOIRE D'AUGMENTATION GLOBALE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT S'INSCRIT DANS LE CADRE D'OBJECTIFS RENOUVELÉS EN 2023	30
1. La poursuite de la mise en œuvre de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales	30

2. Le sommet pour un nouveau pacte financier mondial des 22 et 23 juin 2023.....	31
3. Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 13 juillet 2023	34
4. L'atteinte de l'objectif des « 0,7 % » ne doit pas se faire au détriment de la soutenabilité budgétaire de notre aide publique au développement.....	38
II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DOIT ÊTRE MIEUX ALIGNÉE AVEC NOS OBJECTIFS POLITIQUES	40
A. UNE PRISE EN COMPTE TIMORÉE DES PROBLÉMATIQUES D'IMMIGRATION ILLÉGALE PAR LES ACTEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	41
1. L'année 2023 a été marquée par un début de prise de conscience politique	41
2. Une orientation politique difficile à concrétiser	43
B. LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR ET L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT POURRAIT ÊTRE DAVANTAGE ASSUMÉE	46
DEUXIÈME PARTIE : POUR 2024, LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PRÉSENTE UNE RELATIVE STABILITÉ	49
I. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	49
A. L'AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE	50
B. L'AIDE BILATÉRALE.....	53
C. LES ANNULATIONS ET RESTRUCTURATIONS DE DETTE	55
II. LES CRÉDITS DE RECAPITALISATION DU PROGRAMME 365 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.....	59
III. DES DÉPENSES DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT GÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	59
A. LES DÉPENSES DE COOPÉRATION BILATÉRALE	60
1. L'aide projet.....	61
2. L'aide humanitaire et d'urgence	62
a. La provision pour crises majeures	62
b. Le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS).....	63
B. LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE.....	65
C. LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE	66
IV. LE PROGRAMME 370 RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »	68

TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	71
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>	71
B. LE PROGRAMME 852 <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE</i>	72
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>	72
D. PROGRAMME 854 <i>PRÊTS À DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO</i>	73
EXAMEN EN COMMISSION	75
ANNEXES	87
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	93

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 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, **54 %** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Dans un contexte de hausse importante de notre aide publique au développement (APD) totale, les crédits de la mission connaissent une relative stabilité pour 2024. Les autorisations d'engagement de la mission s'établiraient à 6,29 milliards d'euros, en baisse de près de 30 %. Les crédits de paiement s'élèveraient à 5,93 milliards d'euros, soit un montant strictement équivalent à celui voté en loi de finances initiale pour 2023.

Sur le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, géré par le ministère de l'économie et des finances, qui retrace les contributions financières à l'APD, sont à relever :

– **une très forte diminution des AE**, essentiellement imputable à l'aide multilatérale, qui voit ses autorisations diminuer de 1,3 milliard d'euros. Cette évolution s'explique par le caractère erratique des appels de fonds permettant de doter les instruments multilatéraux, généralement sur un rythme triennal. En l'occurrence, cette diminution est due à la deuxième reconstitution du fonds vert pour le climat, intervenue en 2023 pour 959 millions d'euros, et par la contribution française au fonds africain de développement (FAD), dont la quasi-totalité des AE a été également versée en 2023 (580 millions d'euros).

– pour ce qui est de l'aide bilatérale, **le coût de la bonification de prêts dans les États étrangers s'alourdit de plus de 300 millions d'euros en AE et de 70 millions d'euros en CP**. Ces variations résultent de l'effet mécanique de la forte hausse des taux d'intérêt souverains. On peut relever également, le doublement des crédits en faveur des aides budgétaires globales qui passent de 60 à 120 millions d'euros en AE et CP, en cohérence avec l'objectif de renforcement du niveau de ces aides décidé en Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juillet 2023. Cette aide « **de fin de mois** » permet d'apporter un soutien budgétaire non fléché à un État confronté à des difficultés particulières, ou à une institution régionale de développement.

Le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* permet de doter en capital le principal opérateur chargé de la mise en œuvre de l'aide publique au développement, afin de respecter les règles prudentielles applicables. Ce montant de 150 millions d'euros correspond aux versements de ressources à conditions spéciales (RCS) à l'AFD effectués en 2024. Dans la mesure où ces crédits sont inscrits en recettes du programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social des États étrangers*, cette conversion est neutre pour le budget de l'État.

Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, géré par le ministère des affaires étrangères (MEAE), concentre les moyens

d'aide prenant la forme de dons. Là encore, il convient de distinguer les différentes actions du programme qui connaissent des évolutions opposées :

– comme pour le programme 110, **l'aide multilatérale connaît une baisse très sensible des AE, de l'ordre de 650 millions d'euros**. Deux programmes financés par les contributions volontaires du ministère voient en effet leurs AE réduites à 0, les reconstitutions de fonds ayant eu lieu l'année passée. Il s'agit du partenariat mondial pour l'éducation (MPE), doté en 2023 de 201 millions d'euros, et du fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), doté en 2024 de 469 millions d'euros ;

– **la coopération bilatérale est en revanche largement soutenue, avec 85 millions d'euros supplémentaires en AE et 109 millions d'euros en CP**. L'aide-projet du MEAE est renforcée, en particulier le fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), le fonds équipe France (FEF) et le fonds d'appui à l'entrepreneuriat culturel (FAEC) ;

– les crédits en faveur de la coopération communautaire diminueraient de près de 90 millions d'euros. Dans le cadre de la refonte de l'aide européenne, et de l'extinction du fonds européen de développement (FED), la contribution du programme 209 est indicative, et par ailleurs elle est aussi en voie d'extinction.

Le programme 370 Restitution des « biens mal acquis » est doté pour la première fois, à hauteur de 6 millions d'euros issus de l'affaire dite « Obiang ». Ce produit fait l'objet d'une réflexion préalable à l'engagement de négociations avec les autorités équato-guinéennes au sujet son allocation.

Pour 2024, le rapporteur a souhaité insister sur les enjeux suivants :

– les conséquences des décisions prises en 2022 et 2023 de suspension de l'aide publique au développement au Mali, au Niger et au Burkina-Faso ;

– le montant des sommes engagées en Ukraine en matière d'aide publique au développement ;

– les nouvelles orientations issues du CICID du 18 juillet 2023 ;

– la question de l'effet de levier que pourrait représenter l'APD en matière de promotion de nos intérêts économiques ;

– le sujet majeur de la lutte contre l'immigration irrégulière en provenance de pays bénéficiaires de notre aide publique au développement.

La mission ne comporte pas d'opérateur à proprement parler. Toutefois, l'AFD reste le bras armé de la politique française d'aide publique au développement. **Ce choix d'une gestion déléguée emporte des conséquences fondamentales en matière de pilotage de l'APD. Elle rend mal aisée la connexion de notre politique d'aide au développement avec nos priorités diplomatiques, économiques ou migratoires. Le rapporteur spécial souhaite entamer un travail spécifique sur cette question.**

DONNÉES CLÉS

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 ont atteint 500 millions d'euros en 2022, soit l'objectif fixé par le CICID. En 2024, les fonds dédiés à l'aide humanitaire représenteraient 895 millions d'euros. Ils atteindront au total près d'un milliard d'euros en 2025, conformément à l'objectif acté par le CICID en juillet 2023.

L'aide bilatérale a atteint 7,86 milliards d'euros en 2021 et 8,9 milliards d'euros en 2022. Environ un tiers de cette aide est destiné à l'Afrique.

La part de dons dans l'aide française s'est élevée à 79 % en 2021 et 81 % en 2022. En 2024, selon les estimations actualisées, la part de dons devrait continuer sa croissance pour se hisser à 84 % du total de notre APD, ce qui représenterait un montant de 13,5 milliards d'euros. En l'état des projections, l'APD française serait donc au-dessus des cibles de la loi du 4 août 2021 ⁽¹⁾ qui prévoyait 70 % de dons en moyenne sur la période 2022 à 2025.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024
Programme 110 – Aide économique et financière au développement	3 836,9	2 727,1	– 29 %	2 337,9	2 337,9	0 %
Programme 365 – Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	150,0	150,0	0 %	150,0	150,0	0 %
Programme 109 – Solidarité à l'égard des pays en développement	4 054,8	3 409,4	– 16 %	3 436,0	3 434,9	0 %
Programme 370 – Restitution des « biens mal acquis »	0,0	6,1	-	0,0	6,1	-
Total	8 041,7	6 292,6	– 22 %	5 923,9	5 928,9	0 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2024.

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

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

(en millions d'euros)



Note : les données pour 2023 et 2024 correspondent à des prévisions, tandis que les données des autres années correspondent à des dépenses réalisées. L'année 2021 intègre la création du programme 365.

Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance pour les années 2018 à 2022 et du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2024.

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	2023
En pourcentage du RNB	0,38	0,43	0,43	0,44	0,53	0,51	0,56	0,55
En milliards d'euros	8,7	10,1	10,3	10,9	12,4	13,1	15,3	16

Note : les données pour l'année 2023 ne sont pas définitives à ce stade.

Source : commission des finances à partir du document de politique transversale Politique française en faveur du développement annexé au PLF pour 2024.

INTRODUCTION

Avec un montant record d'aide publique au développement (APD) déclarée de 15,3 milliards d'euros en 2022, la France a dépassé son objectif en atteignant 0,56 % du revenu national brut (RNB) et est devenue ainsi le quatrième bailleur du comité d'aide au développement (CAD)⁽¹⁾ de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), devant le Royaume-Uni. Il convient de rappeler que les paramètres de l'APD, ont été adoptés par le CAD en 1969 comme la norme de référence en matière d'aide extérieure. Les statistiques relatives à l'APD sont recueillies annuellement auprès des États membres du CAD, puis traitées et publiées par l'OCDE. Le tableau détaillant la composition de l'APD française figure en annexe de ce rapport.

En 2017, l'APD représentait seulement 0,37 % du RNB français, et s'établissait à 8,1 milliards d'euros. La prévision d'APD française pour 2023 traduit une nouvelle hausse de près de 700 millions d'euros, avec un montant total prévisionnel de 15,96 milliards d'euros. 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 importants en faveur des pays en développement. En 2021, le niveau historique de 186 milliards de dollars d'aide a été atteint, en hausse de 4,5 % par rapport à 2020. **En 2022, l'aide au développement délivrée par les donneurs publics a de nouveau atteint un niveau record de 204 milliards de dollars.** L'aide publique au développement prend la forme de dons, de prêts comportant un élément de libéralité d'au moins 25 % du total, ou d'assistance technique. L'OCDE tient une liste de pays et territoires en développement, **et seule l'aide qui leur est destinée est comptabilisée dans l'APD.** Cette liste, qui figure en annexe du présent rapport, compte actuellement plus de 150 pays ou territoires. Les données sur les apports d'APD sont communiquées par les 32 pays de l'OCDE membres du CAD.

La succession des événements géopolitiques et politiques des dernières années révèle une limite importante 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 soutenue des moyens budgétaires. Elle dépend également des maîtres d'ouvrage, c'est-à-dire des pays bénéficiaires, qui restent seuls maîtres de leur propre développement. Lorsque les relations politiques se dégradent brutalement et que l'instabilité politique devient la règle (comme récemment au Mali, au Niger et au Burkina-Faso) les moyens de l'APD ne sont pas adaptés.

(1) Le CAD compte actuellement 32 membres, contre 38 pour l'OCDE. Les pays candidats sont évalués en fonction des critères suivants : l'existence de stratégies, de politiques publiques et de cadres institutionnels qui garantissent la capacité de mettre en œuvre un programme de coopération au développement ; une mesure d'effort reconnue en la matière ; et l'existence d'un système de suivi et d'évaluation des performances dans le secteur.

La mission budgétaire *Aide publique au développement* porte un peu moins de la moitié des crédits de l'APD française totale. Ses moyens sont prévus à hauteur de **6,29 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, montant en baisse de 22 % par rapport à la LFI pour 2023 du fait du rythme de reconstitution des fonds multilatéraux, et de 5,9 milliards d'euros en CP, montant stable par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2023.**

Les crédits de la mission sont portés par deux principaux programmes : 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 en faveur de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale, ces deux sous-ensembles comprenant eux-mêmes des prêts et des dons.

La mission comporte deux autres 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 »*, doté pour la première fois en 2024, qui permet de restituer aux populations lésées le produit des cessions de ces biens.

Enfin, la mission reçoit le produit de deux taxes, affecté au fonds de solidarité pour le développement (FSD) lui-même géré par l'Agence française de développement (AFD), pour un montant plafonné à 738 millions d'euros en 2024 : la taxe sur les transactions financières et la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

PREMIÈRE PARTIE : L'AUGMENTATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DOIT ALLER DE PAIR AVEC UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE NOS PRIORITÉS POLITIQUES

Comme il a été rappelé en introduction, l'aide publique au développement française n'a jamais été aussi élevée. Avec une prévision qui s'établit à 15,9 milliards d'euros en 2023 et 15,8 milliards d'euros en 2024, l'effort financier supplémentaire réalisé depuis 2017 s'élève à plus de 6 milliards d'euros.

De tels niveaux d'aide soulèvent nécessairement des interrogations quant aux choix politiques qui président à leur allocation et rendent indispensable une meilleure transparence quant à l'efficacité concrète de ces crédits.

I. UNE AMBITION NATIONALE RÉAFFIRMÉE EN 2023, VISANT À PRÉSERVER LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE PAYSAGE DES ÉTATS DONATEURS

En 2022, la France est devenue le quatrième donateur mondial, en niveau d'« équivalent-don », et elle est le dixième donateur en proportion de son RNB. La liste des pays éligibles à l'APD selon les critères de l'OCDE figure en annexe de ce rapport. Quant à l'Union Européenne, elle conforte son statut de premier donateur mondial, en montant.

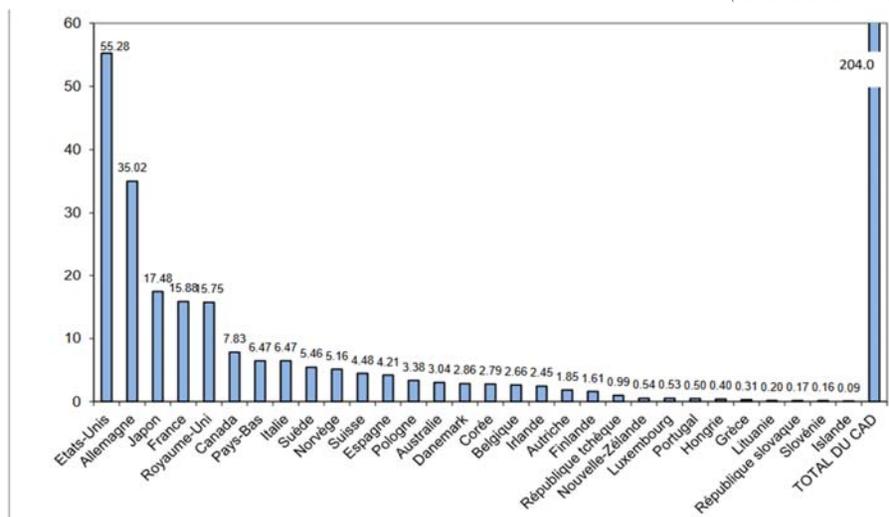
A. LA TENDANCE HAUSSIÈRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT NATIONALE ET INTERNATIONALE

L'OCDE a publié, le 12 avril 2023, les données préliminaires des montants alloués par les pays donateurs à l'APD pour l'année 2022.

L'APD émise par les membres du CAD de l'OCDE s'est élevée à un montant historique de 204 milliards de dollars en 2022, soit 187 milliards d'euros, **correspondant à 0,36 % du RNB combiné des pays du CAD. C'est le plus haut niveau jamais atteint.**

APD EN 2022 SUR LA BASE DES ÉQUIVALENTS - DON

(en milliards de dollars)



Source : OCDE.

1. Une hausse de l'aide internationale essentiellement portée par l'accueil des réfugiés et le soutien à l'Ukraine

Les dépenses consacrées à l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs ont atteint 29 milliards de dollars en 2022, contre 13 milliards en 2021, soit 14,4 % de l'APD totale des pays membres du CAD en 2022, un record. Alors que l'APD totale a augmenté de 13,6 % entre 2021 et 2022, si l'on exclut ces dépenses, dont une partie est liée à l'accueil des réfugiés ukrainiens, l'APD totale a tout de même augmenté mais dans une proportion bien moindre de 4,6 % en termes réels par rapport à 2021.

La comptabilisation par la France des dépenses liées à l'accueil des réfugiés sur son territoire

Dans le cas de la France, la part des coûts liés à l'accueil des réfugiés dans l'APD est passée de 5 % en 2017 à 7 % en 2018 puis 10 % en 2019, avant de régresser à 8,7 % en 2020 et 7,4 % en 2021, puis d'augmenter à nouveau en 2022 pour atteindre 9,5 %. Ce ratio reste toutefois **sensiblement inférieur à celui observé en moyenne dans les pays membres du CAD** (14,4 %, comme indiqué *supra*).

La détermination des dépenses comptabilisables en APD s'opère à partir du programme budgétaire 303 *Asile et immigration* géré par le ministère de l'Intérieur, selon une clé de répartition déterminée à partir des statistiques de l'OFPRA. Seules sont retenues les dépenses relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, hébergements d'urgence et d'accompagnement social, dont la comptabilisation est explicitement prévue par les directives du CAD.

Outre les centres d'accueil administrés par le ministère de l'Intérieur, les collectivités territoriales ont également créé des places, financées sur leurs propres budgets. Les dépenses relatives aux services fournis par les collectivités territoriales aux demandeurs d'asile (nourriture, hébergement, services juridiques principalement) sont valorisées en APD depuis 2016 et s'élèvent en 2022 à 112,3 millions d'euros. Toutefois, l'intégralité des collectivités n'a pas fourni des données, de sorte que ce montant est vraisemblablement sous-estimé.

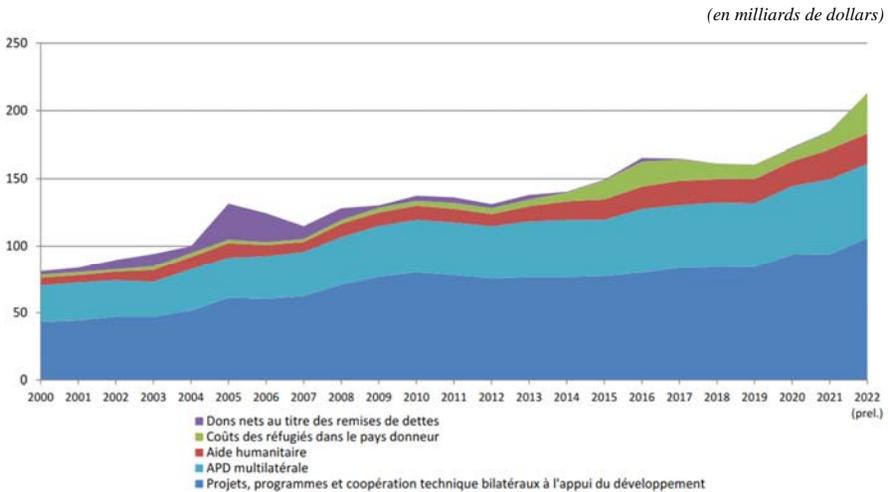
Enfin, depuis la déclaration d'aide publique au développement au titre de l'année 2019, la France comptabilise les dépenses de santé en faveur de demandeurs d'asile, et notamment les dépenses de couverture maladie universelle, estimées à 232,5 millions d'euros en 2022.

Le rapporteur indique que la faiblesse des montants déclarés par la France par rapport aux autres membres du CAD tend à démontrer une forme de sous-déclaration en APD de ces crédits. Le rapporteur ne peut que constater cette faible capacité à endosser et assumer les politiques publiques liées à l'immigration. Tout se passe comme si la France n'osait afficher trop clairement, notamment dans le cadre de l'APD, les dépenses effectuées en faveur des réfugiés. De même, le lien à bas bruit que le Gouvernement commence à faire entre aide publique et coopération en matière migratoire est difficilement compréhensible (*cf. infra*).

Une politique qui ne s'assume pas est toute simplement une politique qui ne peut être menée efficacement.

Ce phénomène est particulièrement visible sur ce graphique, issu de la synthèse provisoire des données 2022 de l'OCDE publiée le 12 avril dernier.

COMPOSITION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NETTE DES PAYS MEMBRES DU CAD



Source : OCDE.

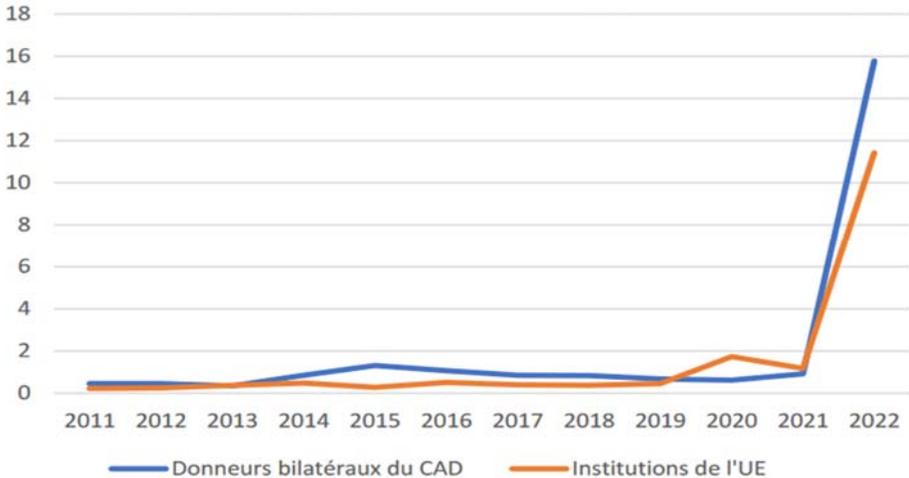
Toujours selon les données provisoires 2022 de l'OCDE, la hausse de l'APD cette année-là est également entraînée par **l'essor du soutien à l'Ukraine** : 7,8 % de l'APD totale des membres du CAD, soit 16 milliards de dollars, contre 918 millions l'année précédente. Par ailleurs, si les dépenses liées à l'appui d'activités de lutte contre la pandémie de Covid-19 ont reculé de 45 % par rapport à 2021, elles représentent toujours 5,5 % de l'APD totale.

Ces évolutions globales traduisent des variations qui peuvent parfois être très fortes en fonction des pays. La Pologne et l'Irlande, par exemple, ont augmenté de façon très conséquente leur aide déclarée, de respectivement + 256 % et + 125 %, en raison d'une forte augmentation du coût de l'accueil des réfugiés sur leurs territoires, mais aussi d'une hausse de leurs contributions aux organisations internationales.

Toutefois, le soutien international à l'Afrique subsaharienne chuterait en 2022 de 7,8 % par rapport à 2021. Ce chiffre global recouvre des situations contrastées. Certains pays ont ouvertement assumé une réorientation de leur aide au profit notamment de l'Ukraine. C'est le cas par exemple du Danemark ou de la Suède. **La France apparaît comme l'un des rares pays à avoir, malgré ce contexte, stabilisé voire augmenté ses soutiens à l'Afrique, comme le montre le rapporteur spécial dans les développements *infra*.**

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NETTE EN FAVEUR DE L'UKRAINE

(en milliards de dollars)



Source : OCDE.

Enfin, il convient de noter que l'aide humanitaire internationale s'est élevée en 2022 à 22,3 milliards de dollars, en hausse de 1 % seulement par rapport à 2021.

2. Le contre-exemple britannique

Depuis des années, le Royaume-Uni faisait figure d'exemple dans le cercle des pays donateurs. Le Royaume-Uni était le seul des pays du G7 à consacrer à l'APD 0,7 % de son RNB, de façon constante entre 2013 et 2020.

Toutefois, à partir de cette date, deux priorités budgétaires majeures – le budget de la défense et la lutte contre l'épidémie de Covid-19 – ont conduit le gouvernement britannique à réduire fortement son aide publique au développement.

Ainsi, à partir de 2020, alors que l'effort de la France et de l'Allemagne augmentait pour arriver à un niveau jamais atteint depuis 2010, *a contrario* celui du Royaume-Uni diminuait pour revenir à un montant inférieur à celui versé en 2011.

En 2020, cette chute de près de 10 % des crédits de l'APD anglaise est en partie liée à la chute du revenu national britannique, conséquence de la crise sanitaire. Le revenu national brut ayant diminué, le maintien d'un ratio à 0,7 % avait conduit mécaniquement à une baisse des niveaux d'aide. La diminution très importante de l'aide britannique en 2021, de plus de 21 %, est en revanche liée à des décisions politiques claires et répond à l'objectif assumé par Boris Johnson, alors Premier ministre du Royaume-Uni, de faire passer l'APD de 0,7 à 0,5 % du RNB.

Malgré cela, deux pays d'Afrique francophones, le Gabon et le Togo, ont été intronisés à leur demande dans le Commonwealth, le 24 juin 2022, lors du 26^{ème} sommet de l'organisation qui regroupe 54 pays ayant généralement des liens

historiques et culturels forts avec la couronne britannique. **Le rapporteur spécial considère que ces adhésions récentes sont le signe du déclin de la sphère d'influence française en Afrique, tandis que l'influence anglaise semble se maintenir, voire s'élargir en dehors de sa zone de présence historique. Il rappelle que cette influence est en partie déconnectée des enjeux strictement budgétaires et qu'il conviendrait de travailler en France à une approche beaucoup plus politique de l'APD.**

B. L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES DEMEURENT LE PREMIER POURVOYEUR MONDIAL D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Les institutions et les pays membres de l'Union européenne sont les plus grands acteurs de l'aide au développement et de la coopération avec les pays pauvres dans le monde. En 2022, l'aide européenne s'élevait à 92,8 milliards d'euros, soit plus de 43 % de l'aide mondiale.

L'APD collective de l'Union européenne correspond à la somme des dépenses en matière d'APD des États membres de l'Union européenne et, de façon plus marginale, de l'APD fournie par les institutions de l'Union européenne qui n'est pas imputée à un État membre en particulier ⁽¹⁾.

En mai 2015, le Conseil européen a réaffirmé son engagement à faire passer l'APD collective à 0,7 % du RNB agrégé de l'Union européenne d'ici à 2030. Entre 2015 et 2021, en termes de flux, l'APD de l'Union européenne et de ses 27 États membres actuels a progressé de 44 %, soit 22,4 milliards d'euros en termes nominaux, tandis que le ratio APD/RNB a augmenté de 0,09 point de pourcentage.

1. L'Union européenne : premier donateur mondial en montant

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 17,8 %.

Le nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale-Europe dans le monde (dit NDICI), établi par un règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 ⁽²⁾, fusionne plusieurs instruments de financement du développement, dont le FED. Le NDICI

(1) Par exemple, les ressources propres de la Banque européenne d'investissement.

(2) Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil.

est 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 français des programmes communautaires d'aide au développement portés par la mission *Aide publique au développement* sont amenés à progressivement diminuer puis disparaître en 2028.

La comptabilisation des dépenses versées au budget de l'Union européenne en APD française

La contribution de la France au budget de l'Union européenne prend désormais la forme d'un prélèvement sur les recettes du budget général. Une partie de cette contribution, qui permet de financer les programmes communautaires de développement, est bien comptabilisable en APD française. Cette quote-part comptabilisée, qui s'est élevée à 1,7 milliard d'euros en 2020 et 1,9 milliard d'euros en 2021, est estimée à 2,5 milliards d'euros en 2022.

Le rapporteur spécial regrette toutefois la perte de traçabilité des crédits affectés au NDICI lorsque ces derniers ne transiteront définitivement plus par le programme 209 de la mission *Aide publique au développement*. Le prélèvement sur recettes de l'Union européenne devient en quelque sorte un fourre-tout à la libre disposition des autorités communautaires, le Parlement français ne disposant pas des moyens suffisants pour assumer dans de bonnes conditions son rôle de contrôle, de vérification et de proposition le cas échéant.

Avec une programmation initiale de 79,5 milliards d'euros pour sept ans, le NDICI dépasse les engagements individuels annuels d'aide étrangère de tous les États membres, hors Allemagne.

L'Union européenne et ses États membres ont apporté collectivement en 2021 environ 46 % de l'APD fournie par les pays du CAD de l'OCDE.

Comme l'an passé, **le rapporteur spécial réitère sa recommandation de voir la France davantage peser dans la programmation et les orientations de l'instrument européen.**

2. La France, 4^{ème} donateur mondial en montant

La France est devenue le quatrième pourvoyeur d'aide dans le monde en 2022, avec une APD en progression de 16 % par rapport à 2021.

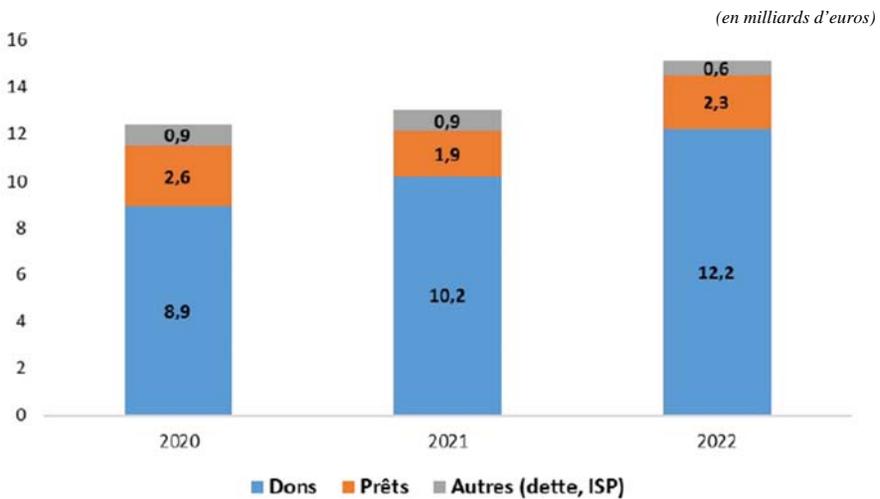
En 2023, l'APD française devrait augmenter en montant (+ 700 millions d'euros) pour s'établir à 0,55 % du RNB, soit 15,9 milliards d'euros. Cette évolution à la hausse est principalement portée les crédits budgétaires de la mission *Aide publique au développement*, en parallèle d'une stabilisation de l'APD provenant des frais d'accueil et de santé des demandeurs d'asile et de la contribution française à l'APD financée par le budget de l'Union Européenne, après leur forte augmentation en 2022.

Pour l'année 2024 en conséquence, une relative stabilité des crédits est prévue, avec un montant prévisionnel de l'ordre de 15,8 milliards d'euros.

Le rapporteur spécial tient ici à rappeler que, contrairement à ce qui est fréquemment entendu, l'APD française est majoritairement constituée de dons, ces derniers représentant 81 % des financements bilatéraux et multilatéraux en 2022.

Conformément à la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales précitée, la part des dons devrait continuer de croître pour représenter au moins 70 % du montant de l'APD mesurée en équivalent-don, en moyenne, sur la période 2022-2025 ⁽¹⁾.

PART DE PRÊTS ET DE DONNS DANS L'APD FRANÇAISE TOTALE



Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement », PLF pour 2024.

La répartition géographique de l'APD français figure en annexe de ce rapport.

Le rapporteur spécial souhaite examiner plus particulièrement la question de l'impact de la guerre en Ukraine sur l'aide publique au développement, ainsi que les conséquences des décisions de suspension de l'APD que la France a prises en 2022 et 2023 concernant le Mali, le Niger et le Burkina-Faso.

(1) Hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales.

a. L'aide apportée à l'Ukraine n'a pas contribué à réduire le soutien de la France aux autres territoires, notamment africains

La question de l'aide apportée par la France à l'Ukraine est fondamentale pour déterminer si les crédits au bénéfice de ce pays ont été déployés au détriment, ou non, des autres secteurs géographiques d'intervention de l'aide française.

Il est trop tôt à l'heure actuelle pour déterminer avec précision non seulement le volume total de l'aide apportée à l'Ukraine, mais également, au sein de ces crédits, ceux qui ont vocation à relever de l'aide publique au développement.

Toutefois, il est possible de distinguer l'aide humanitaire et d'urgence, qui relève de façon certaine de l'APD, des autres dépenses engagées ou des garanties accordées, et enfin l'aide de plus long terme qui relève de la reconstruction et qui pose la question du mandat de l'AFD en Ukraine.

i. Les crédits d'aide humanitaire alloués à l'Ukraine

Le centre de crise et de soutien du ministère des affaires étrangères (CDCS) a participé activement à l'aide humanitaire et d'urgence apportée par la France à l'Ukraine.

En 2022, selon les informations transmises au rapporteur spécial, 31,7 millions d'euros ont été engagés par le centre de crise au profit des ONG, et 21,1 millions d'euros au profit d'opérations logistiques d'urgence, soit un total de près de 53 millions d'euros.

En 2023, les crédits prévus au bénéfice de l'Ukraine s'élevaient à 75 millions d'euros, ventilés comme suit :

– 10 millions d'euros, augmentés dès février 2023 de 25 millions d'euros supplémentaires issus de la provision pour crises majeures, au profit de projets humanitaires et de stabilisation ;

– 20 millions d'euros, issus d'une première allocation décidée à l'issue de la Conférence pour la reconstruction de l'Ukraine qui s'est tenue à Londres le 21 juin 2023, toujours prélevée sur la provision pour crises ;

– 20 millions d'euros, représentant la seconde allocation issue de la conférence de Londres, somme qui reste en attente de décaissement effectif à la date de rédaction du présent rapport.

Au 20 octobre 2023, sur ces 75 millions d'euros de programmation initiale, 31,1 millions d'euros ont été décaissés au profit des ONG et 7,8 millions d'euros en opérations logistiques d'urgence.

En termes de financement aux ONG, le CDCS a mobilisé depuis le début du conflit plus de 62 millions d'euros pour le soutien aux actions humanitaires.

C'est ainsi plus de 30 projets qui ont été soutenus en Ukraine et dans les pays limitrophes (Moldavie, Roumanie, Pologne, Hongrie) dans les domaines suivants :

- appui au système de santé et services essentiels à la population ;
- déminage humanitaire ;
- lutte contre l'impunité et les crimes sexuels ;
- soutien à l'information indépendante ;
- éducation ;
- énergie.

En ce qui concerne l'acheminement des biens humanitaires, plus de 50 opérations ont été menées, portant à plus de 5 600 tonnes la quantité d'équipements et de biens humanitaires acheminée, ce qui apparaît relativement modeste.

Les dons envoyés couvrent les secteurs de l'aide médicale, l'aide alimentaire, la recherche et le sauvetage de victimes, la sécurité électrique des hôpitaux, les abris d'urgence et les biens de première nécessité pour les déplacés et réfugiés, la mobilité des populations, le déminage, le soutien aux journalistes ukrainiens.

Le CDCS a également coordonné, en lien avec le ministère de la santé, près d'une quinzaine d'évacuations sanitaires depuis l'Ukraine vers la France pour une centaine de patients (militaires blessés et enfants atteints de cancer) accueillis dans des structures hospitalières civiles ou militaires françaises.

Le CDCS a enfin projeté sur zone 288 personnels de la sécurité civile et sapeurs sauveteurs et 27 gendarmes et personnels de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN).

En 2023, dans le cadre de l'appui du CDCS à la formation au déminage civil en Ukraine engagé en 2022, 8 démineurs-plongeurs de la sécurité civile se sont rendus en Ukraine pour dispenser une formation en déminage subaquatique de 8 semaines au bénéfice de 15 démineurs ukrainiens.

Ces éléments illustrent parfaitement le remarquable travail de coordination et de pilotage mené par le ministère des affaires étrangères en matière d'aide humanitaire et d'urgence. **Le rapporteur spécial insiste sur la qualité et l'importance du travail mené par le centre de crise et de soutien, qu'il a eu l'occasion de visiter dans le cadre de ses travaux.**

Le maintien d'une provision pour crises à hauteur de 270 millions d'euros dans le PLF pour 2024, et plus généralement l'accroissement des crédits d'aide humanitaire est une avancée qu'il convient de saluer et que le rapporteur spécial avait de nombreuses fois appelé de ses vœux dans le cadre de ses précédents rapports.

ii. Les autres engagements financiers de la France en faveur de l'Ukraine

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, **un premier recensement des mesures en faveur de l'Ukraine, à l'échelle de la France, fait apparaître un montant de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros par an entre 2022 et 2024, hors défense, sur l'ensemble du périmètre du budget de l'État**, avec une montée en puissance structurelle de la contribution française *via* le canal européen.

Au sein de cet ensemble, sont à distinguer :

– les dépenses correspondant à l'objet même de dispositifs existants (par exemple : crédits de la mission APD, Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), prêts de la direction générale du Trésor) ;

– les dépenses dont l'ampleur est assez facilement absorbable en raison de leur caractère diffus, comme l'impact de la scolarisation des enfants déplacés ;

– les dépenses d'intervention ne pouvant pas forcément être intégralement absorbées compte tenu d'un effet volume majeur, comme l'allocation pour demandeurs d'asile ou les dépenses d'hébergement de réfugiés.

Parmi ces dépenses, de nombreux engagements financiers sont sans impact budgétaire immédiat, ce qui complexifie le travail de recensement des coûts.

C'est le cas notamment de la facilité européenne pour la Paix (FEP) ou des interventions budgétaires de l'UE, qui pourront avoir une incidence sur la contribution française au budget de l'UE.

Le cadre financier pluriannuel de l'UE sur 2021-2027, révisé à mi-parcours, inclut par ailleurs une proposition de règlement pour établir **une « Facilité Ukraine » de 50 milliards d'euros sur 2024-2027**, constituée de 17 milliards d'euros de dons et de 3 milliards d'euros de prêts de l'Union en faveur de l'Ukraine, **dont les effets seraient substantiels pour la France en tant que second contributeur net au budget de l'Union.**

C'est le cas également des dispositifs de garantie mis en place par le ministère de l'économie, garanties que la LFR du 16 août 2022, la LFI de 2023 et le PLF de 2024 ont mis ou vont mettre en place au profit de l'Assistance macro-financière de l'Union européenne et d'institutions multilatérales comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque européenne d'investissement ou la Société financière internationale.

Le soutien économique et financier à l'Ukraine

Ce soutien s'effectue par le biais de trois canaux de financement différents : le volet bilatéral, le volet européen et le volet multilatéral.

Le volet bilatéral permet à la France de s'engager largement en faveur de l'Ukraine grâce aux prêts budgétaires consentis via l'AFD et qui s'élèvent à 400 millions d'euros pour le compte de l'État en 2022, et grâce également aux financements exports de la BPI ⁽¹⁾ ainsi qu'à l'apport de garanties aux banques multilatérales de développement pour soutenir leurs activités en Ukraine ⁽²⁾.

Par ailleurs, les trois articles 45, 46 et 47 du PLF pour 2024 prévoient l'octroi de nouvelles garanties de la France à la BERD, la BEI et la SFI, pour un montant total de 500 millions d'euros.

Pour ce qui est du volet européen, en tant que second contributeur net au budget de l'Union européenne, la France a activement participé au déploiement du soutien financier en faveur de l'Ukraine, notamment via l'octroi des assistances macro-financières successives pour un montant total de 25,2 milliards d'euros sur 2022-2023.

La Facilité Ukraine est en cours de négociation afin de déployer jusqu'à 50 milliards d'euros de financements sur la période 2024-2027.

À cette mesure s'ajoutent 2,3 milliards d'euros de liquidités et prêts fournis par la Banque européenne d'investissement (BEI) et un financement de l'ordre de 3 milliards d'euros annoncé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) sur 2022-2023, dont 1,7 milliard déployé en 2022. Le soutien apporté est également direct sur les plans militaires pour 5,6 milliards d'euros (fourniture d'équipements et de matériel aux forces armées ukrainiennes) et humanitaire pour 733 millions d'euros ⁽³⁾.

Le volet multilatéral recouvre la participation active de la France à la négociation du Programme FMI ainsi que des discussions au sein du Club de Paris.

Le conseil d'administration du FMI a approuvé un programme en mars 2023 pour un montant de 15,6 milliards de dollars.

Le G7, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Lituanie, la Slovaquie et la Pologne ont garanti la capacité de remboursement de l'Ukraine.

Les assurances de financement du programme ont été octroyées quant à elles par le groupe des créanciers de l'Ukraine, soit le Club de Paris sans la Russie, **et consistent en une extension de la suspension du service de la dette à l'ensemble de la période du programme (2023-2027) et en un traitement additionnel de la dette afin de restaurer la viabilité de cette dernière, une fois la situation stabilisée ou au plus tard à la fin du programme (2027).**

(1) Annonce d'une enveloppe en faveur de l'Ukraine de 1,2 milliard d'euros en avril 2022, partiellement décaissée à ce jour à hauteur de 650 millions d'euros.

(2) Garantie de 100 millions d'euros accordée à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en 2023 pour le soutien de ses projets.

(3) Il est difficile de reconstituer ce chiffre, issu des données de la direction général du trésor, qui ne correspond pas exactement aux données du document de politique transversale. Ce dernier faisait état en 2022 d'un coût global pour l'aide humanitaire ainsi que l'accueil des réfugiés d'environ 300 millions d'euros.

Le rapporteur spécial a souhaité interroger la direction générale du trésor sur l'impact économique pour les exploitants français des avantages commerciaux accordés à l'Ukraine, notamment en ce qui concerne la filière volaille. Ce soutien n'est pas sans poser question.

L'invasion de l'Ukraine a en effet entraîné des changements dans la composition des importations de l'Union européenne depuis l'Ukraine en faveur des produits agricoles : les importations européennes de produits agricoles depuis l'Ukraine ont augmenté de 133 % au premier semestre 2023 par rapport au premier semestre 2021.

Les mesures de libéralisation ont eu un effet certain sur les produits qui ne bénéficiaient que de contingents tarifaires au titre de l'accord de commerce UE-Ukraine, comme le sucre, la viande de volaille et les œufs. De fait, la part de l'origine ukrainienne a cru significativement dans les importations européennes sur ces trois produits.

L'interprofession de la volaille française est particulièrement inquiète, et a dénoncé une série de mesures favorables à un seul et même groupe volailler ukrainien, coté en bourse à Londres et dont le siège est basé à Chypre.

Toutefois, l'administration française indique que les cours européens de la volaille et de l'œuf se maintiennent à des niveaux très élevés, comparables ou légèrement supérieurs à ceux pratiqués avant la mise en place des mesures.

Les autorités françaises sont *a priori* conscientes de la sensibilité de ces trois filières et disent assurer un suivi régulier des flux commerciaux et de l'état du marché européen, en lien étroit avec la Commission européenne.

Le rapporteur spécial invite toutefois à la plus grande vigilance sur ce sujet. Il serait insoutenable que nos filières pâtissent d'une concurrence déloyale, du fait de mesures dont l'efficacité en matière de soutien à l'économie réelle ukrainienne est par ailleurs discutable.

En conclusion, le rapporteur spécial regrette que la traçabilité des crédits qui relèvent spécifiquement de l'aide publique au développement allouée à l'Ukraine ne soit pas mieux assurée.

Il se félicite toutefois qu'une mission de l'inspection générale des finances soit actuellement en cours de déploiement afin de pouvoir rendre compte de la totalité du coût de l'effort de la France à l'Ukraine, sur les différents champs d'action et sur les différents instruments financiers.

iii. La question du mandat de l'AFD en Ukraine

Au sein du groupe AFD, seules ses deux filiales Expertise France et Proparco sont autorisés à intervenir en Ukraine. La maison mère AFD ne dispose en revanche d'aucun mandat pour intervenir d'initiative sur ce territoire.

Lors des auditions menées par le rapporteur spécial, l'agence s'est dite en demande d'un tel mandat, eu égard aux mandats dont elle dispose déjà dans la plupart des pays voisins à l'Ukraine.

Cependant, l'AFD a été sollicitée très rapidement par l'État au travers d'une opération unique permise par un mandat restreint aux interventions pour le compte et aux risques de l'État, octroyé par décision du secrétariat du CICID du 15 mars 2022.

Ce faisant, deux financements budgétaires d'urgence sous forme de prêts, pour le compte et aux risques de l'État, ont été octroyés et versés en 2022 pour un total de 400 millions d'euros comme précisé dans l'encadré ci-dessus, en appui aux dépenses sociales liées aux services publics (éducation, santé, transferts sociaux, retraites, etc.). Ces financements excluent l'utilisation des fonds pour des dépenses militaires et tous autres objets inscrits sur la liste d'exclusion de l'AFD.

Le rapporteur spécial indique que l'AFD pourrait être fondée à recevoir de la part de ses ministères de tutelle un mandat d'intervention en Ukraine, dès lors que notre relation à ce pays prendra peu à peu la forme d'un projet de soutien à la reconstruction et que l'AFD intervient d'ores et déjà dans des pays du continent comme la Moldavie ou la Serbie.

À l'issue de ces développements, le rapporteur spécial constate que :

– **en 2022, année de déclenchement de la guerre en Ukraine, la hausse de 1,1 milliard d'euros de l'aide bilatérale de la mission APD est en réalité largement due à un accroissement de l'engagement de la France sur le continent africain, notre APD y augmentant de 2,8 à 3,6 milliards d'euros ;**

– **le conflit en Ukraine a en revanche contribué à la hausse du volume d'APD déclaré en 2022 du fait du coût de l'accueil des réfugiés sur notre territoire. Entre 2021 et 2022, les frais d'accueil des demandeurs d'asile déclarés en APD sont en effet passés de 749 millions d'euros à 1,1 milliard d'euros ;**

– **l'Ukraine est le premier bénéficiaire de l'aide humanitaire française en 2022, pour un montant de 53 millions d'euros.**

b. La suspension de l'aide publique française au Mali, au Niger et au Burkina-Faso n'aura que peu d'impact sur le niveau de l'APD française

La France est un partenaire historique de l'ensemble des pays du « G5 Sahel »⁽¹⁾.

Ces dernières années, les engagements de l'AFD au Sahel se sont inscrits dans le cadre de la stratégie française de réponse aux situations de fragilité : « Prévention, résilience et paix durable 2018-2022 » qui consacre **l'approche globale**, entendue comme l'articulation entre diplomatie, sécurité, humanitaire, stabilisation et développement dans le cadre d'un continuum d'actions.

(1) Ces pays sont le Burkina-Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad.

Comme le montre le tableau suivant, **les engagements financiers du groupe de l'AFD, cumulés sur les cinq dernières années, ont atteint 2,4 milliards d'euros en faveur de ces pays.**

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'AFD
SUR LES CINQ DERNIÈRES ANNÉES AU G5 SAHEL**

(en millions d'euros)

PAYS	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
BURKINA FASO	104	238	116	129	90	677
MALI	29	206	114	47	4	401
MAURITANIE	44	50	25	32	64	214
NIGER	56	102	164	100	106	529
TCHAD	78	88	60	66	91	382
PROJETS REGIONAUX	26	42	41	22	69	199
Total général	336	726	520	396	425	2 403

Depuis le 29 juillet 2023 au Niger et le 6 août 2023 au Burkina-Faso, la France a suspendu, jusqu'à nouvel ordre, toutes ses actions d'aide au développement et d'appui budgétaire. En ce qui concerne le Mali, une décision similaire avait été prise en novembre 2022.

À ce titre, l'AFD a suspendu :

- tout versement, à l'exception des demandes de versements relatives aux services faits réalisés par des entreprises avant ces décisions de suspension ;
- toute validation de nouvelle activité à travers la délivrance d'avis de non-objection ;
- tout nouvel octroi, notification et signature de convention.

Ces instructions s'appliquent :

- quelle que soit la nature du bénéficiaire (État, organisation de la société civile (OSC), entreprises, etc.) ;
- aussi bien pour les projets mis en œuvre au Niger, au Burkina-Faso et au Mali que pour les composantes Niger, Burkina-Faso ou Mali de projets régionaux.

Concernant les financements AFD, le principal impact des décisions françaises concerne la cotation du risque de crédit des encours malien, nigérien et burkinabé : en effet, les décisions de remboursement ou non de ces contreparties modifient le profil de risque et donc le besoin d'abondement du compte de réserve de l'AFD.

Le rapporteur spécial rappelle à ce titre que le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 prévoit un abondement exceptionnel du compte de réserve de l'AFD de 76 millions d'euros.

Le calibrage du compte de réserve de l'AFD

Le calibrage du compte de réserve est dépendant de l'évolution de la situation des impayés réels dans les géographies d'intervention de l'AFD et de l'appréciation de la situation macro-économique des pays.

Le compte de réserve est abondé :

– par le programme 110 à hauteur de 1 % de l'encours de prêts souverains bonifiés par l'AFD. Il s'agit de la première source de financement du compte de réserve ;

– par une « sur-marge » pour risque auprès des très grands émergents, à hauteur de 25 points de base pour l'Afrique du Sud et 15 points de base pour la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et la Turquie ;

– les produits de placement.

Ces ressources sont constantes, de l'ordre de 100 millions d'euros par an, alors que les besoins du compte de réserve ont fortement progressé depuis 2021. Un abondement exceptionnel en fin de gestion de 50 millions d'euros avait été nécessaire fin 2022.

Ce nouvel abondement du compte de réserve vise à couvrir à 100 % du besoin de calibrage, besoin qui est en hausse du fait :

– du déclassement automatique – et réglementaire – de 3 zones géographiques suite à la survenance d'impayés réels persistants : Sri Lanka et Zambie, du fait de la situation d'impayés depuis plus de 15 mois sur ces pays, le Niger, avec une situation d'impayés réels persistants, et la dégradation attendue du risque macro-économique dans quatre autres pays d'intervention de l'AFD (Cuba, Bolivie, Kenya, Égypte).

Interrogée par le rapporteur spécial, la direction générale du Trésor a indiqué que plusieurs leviers préventifs peuvent être activés afin de limiter les tensions sur le compte de réserve, notamment le maintien d'un plan d'affaires constant à 12 milliards d'euros pour l'AFD, et l'application à compter de 2024 de la nouvelle doctrine d'endettement souverain responsable, actée lors du CICID, et qui permettrait de limiter prospectivement l'exposition notamment sur les pays à revenu intermédiaires risqués.

Malgré cette suspension assumée de l'aide publique au développement, le rapporteur spécial insiste donc sur le fait que les décisions de retrait laissent perdurer une relation minimale entre la France et ces pays.

En premier lieu, la France maintient son aide d'urgence et son action humanitaire. Pour mémoire, ces crédits recouvrent :

– le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation géré par le centre de crises et de soutien du MEAE : 200 millions d'euros en 2023 ;

– l'aide alimentaire programmée : 160 millions d'euros en 2023 ;

– les crédits alloués à l'initiative FARM : 75 millions d'euros en 2023 ;

– la réserve pour crises majeures (humanitaire, santé, climat, *etc.*) : 270 millions d'euros en 2023, gérés par le centre de crises et de soutien ;

– les contributions volontaires aux Nations Unies dans le domaine de l’humanitaire : 200 millions d’euros.

Le Burkina-Faso et le Niger ont ainsi été destinataires des crédits du centre de crises et de soutien en 2023.

Par ailleurs, l’AFD dispose d’un portefeuille projets dits « OSC », c’est-à-dire confiés à des organisations de la société civile, répondant aux besoins essentiels des populations - donc assimilable à des actions humanitaires. Elle a ainsi obtenu le maintien au Burkina-Faso et au Niger de 49 projets sur les 78 en cours d’exécution sur les secteurs santé, nutrition, eau et assainissement, soutien aux organisations féministes et fonds de soutien et émancipation de la jeunesse.

L’AFD a indiqué au rapporteur procéder dans la mesure du possible à une ventilation des fonds prévus dans les conventions de financement sur d’autres secteurs géographiques.

Il reste cependant probable que certaines ONG françaises fortement exposées sur le Sahel rencontreront des difficultés pour maintenir leurs activités sans les fonds français.

En second lieu, pour des raisons de sécurité juridique et financière, la France ne peut se désengager unilatéralement de certains contrats.

Seule la situation au Mali nous permet d’avoir le recul suffisant sur la façon dont se déroule concrètement un processus de désengagement.

Au Mali, la dégradation accélérée des relations entre Bamako et Paris depuis fin 2021 a conduit à l’arrêt de l’ensemble des activités de l’AFD en novembre 2022. L’équipe réduite de Bamako, composée d’un agent expatrié français et de treize cadres et agents locaux conduit actuellement un processus collaboratif de clôture des concours, y compris avec les autorités maliennes, par voie d’avenant de clôture. Un avenant a été signé et deux autres sont à la signature des partenaires maliens.

L’AFD a indiqué au rapporteur spécial que les discussions au niveau technique étaient constructives : plusieurs avenants et dépenses de clôture en cours de négociation et des reversements de reliquat des comptes de projet à l’AFD ont été effectués. Les risques de contentieux pour l’AFD, en particulier financiers, sont donc réduits. Le Mali a par ailleurs honoré tous ses engagements financiers vis-à-vis de l’AFD.

En ce qui concerne les deux autres pays, les annonces faites dans un contexte différent ne permettent pas de prévoir précisément la façon dont l’AFD pourra mettre en œuvre le processus de désengagement.

• L’AFD est par ailleurs gestionnaire déléguée pour des fonds internationaux ou co-financeur de certains projets communs, auxquels il est impossible d’appliquer mécaniquement une décision diplomatique française

Cette question des opérations en cofinancement ou en délégation de gestion est complexe et doit se résoudre au cas par cas.

Ainsi, il a été indiqué que pour le Niger et le Burkina-Faso, la suspension concerne potentiellement des opérations en cofinancements avec la KfW – coopération allemande –, la Banque Africaine de Développement (BAfD), la Banque Mondiale (BM), l'Union européenne et mais également des délégations de fonds hors Union européenne (comme le Partenariat Mondial pour l'Éducation).

Ces situations entraînent avec les partenaires, bailleurs de fonds, et délégants des difficultés dans la mise en œuvre des projets, non résolues à ce jour, ceux-ci n'ayant pas suspendu leur aide au développement.

En revanche, pour ce qui est des fonds délégués de l'Union européenne, l'AFD a été explicitement autorisée à poursuivre les projets en cours, par accord oral de la direction générale de la mondialisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, comme cela a été indiqué au rapporteur spécial.

C. LA TRAJECTOIRE D'AUGMENTATION GLOBALE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT S'INSCRIT DANS LE CADRE D'OBJECTIFS RENOUVELÉS EN 2023

Avec le conseil présidentiel pour le développement du 5 mai 2023, puis le sommet pour un nouveau pacte financier mondial des 22 et 23 juin 2023, suivi du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 13 juillet 2023, cette année a été riche en déploiement de stratégies nouvelles et renouvelées en matière d'aide publique au développement.

À tel point que la loi de programmation du 4 août 2021⁽¹⁾ apparaît désormais bien lointaine tant sa philosophie tend à la rapprocher du CICID de 2018, dont les orientations ont été assez profondément revues en 2023.

1. La poursuite de la mise en œuvre de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

Le dernier texte en date qui énonce la politique de la France en matière d'aide publique au développement est la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Cette loi est intervenue après le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018, dont elle précise les orientations. Elle acte également un réengagement budgétaire majeur, les crédits de la mission *Aide publique au développement* augmentant de 82 % entre la loi de finances initiale pour 2018 et la loi de finances initiale pour 2022.

Les principaux engagements pris au cours du CICID de 2018 ont été les suivants :

(1) Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative à la lutte contre les inégalités mondiales.

– porter l’APD à 0,55 % du RNB 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 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’autorisations d’engagement 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.

– augmenter l’aide bénéficiant à 19 pays considérés comme prioritaires pour l’aide française. Ces pays devaient bénéficier de la moitié de l’effort en subvention de l’État et de deux-tiers des subventions mises en œuvre par l’AFD.

Le rapporteur spécial avait pris soin de réaliser un état des lieux de la mise en œuvre des objectifs fixés par le CICID de 2018 dans son rapport sur les crédits proposés pour 2023, et notait une atteinte globalement satisfaisante des objectifs du CICID.

Toutefois, il était nécessaire de réinterroger ces orientations à l’aune de l’évolution du contexte international et des enjeux internes.

En particulier, il était frappant de constater que seuls deux des 19 pays prioritaires figuraient dans la liste des principaux pays bénéficiaires de l’APD totale en 2020, leur part dans l’aide totale plafonnant à environ 13 %.

Le rapporteur spécial se félicite donc de la tenue, le 13 juillet dernier, d’un nouveau comité interministériel de la coopération internationale et du développement, faisant suite au sommet pour un nouveau pacte financier mondial, qui a assez substantiellement remanié les orientations de la politique française d’aide au développement.

2. Le sommet pour un nouveau pacte financier mondial des 22 et 23 juin 2023

Le sommet pour un nouveau pacte financier mondial s’est tenu les 22 et 23 juin 2023 à Paris et a réuni les représentants d’une centaine de pays, des organisations et institutions financières internationales, les acteurs de la société civile et du monde académique, ainsi que des entreprises et investisseurs privés.

Ce sommet avait vocation à permettre une réflexion pour tendre collectivement vers un système financier international renouvelé, créant les conditions d’un « choc de financement » pour que les pays en développement n’aient pas à choisir entre la réduction de la pauvreté, et la lutte contre le dérèglement climatique.

Le sommet a abouti à l'adoption d'un **Pacte de Paris pour les peuples et la planète**, soutenu par 30 partenaires. Ce Pacte repose sur trois principes forts :

- la nécessaire articulation de la lutte contre la pauvreté et de la préservation de la planète, avec l'idée qu'aucun pays ne devrait avoir à choisir entre les deux ;
- le respect des stratégies nationales de développement et de transition, en insistant sur la nécessité d'une appropriation par chacun ;
- le besoin d'un « choc de financement » reposant notamment sur la mobilisation de capitaux privés et des financements innovants.

Sur ce sujet, **le rapporteur spécial se félicite qu'aucun positionnement ferme n'ait été adopté qui puisse aller à l'encontre du libre choix par les pays des conditions de leur développement. Il convient de rappeler que l'Europe, la Chine ou encore les États-Unis ont pleinement bénéficié de ce libre choix, qui leur a permis de s'industrialiser et de se développer. Les États pauvres d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique du Sud doivent être accompagnés mais peuvent difficilement se voir interdire par les pays « riches » le recours à certaines énergies ou techniques** ⁽¹⁾.

Le sommet a par ailleurs permis de rappeler l'objectif de mobiliser 100 milliards d'euros de droits de tirage spéciaux (DTS) pour les pays vulnérables, et la promesse d'allouer 100 milliards d'euros de finance climat par an aux pays en développement ⁽²⁾.

Un accord sur le traitement de la dette de la Zambie a par ailleurs été adopté, même si les modalités de sa mise en œuvre n'ont pas été précisées.

De nouvelles pistes de discussion ont par ailleurs été lancées, qui permettront de nourrir l'agenda multilatéral dans les mois à venir. En particulier, la France s'est engagée à insérer dans ses prêts des clauses de suspension du service de la dette en cas de catastrophe climatique, ce qui a été par la suite acté en CICID. La France participe également aux travaux sur le développement des financements en devises locales par les institutions financières internationales.

Un mécanisme de suivi du sommet est en cours de mise en place.

Certaines des orientations prises lors de ce sommet impactent directement la politique française d'aide publique au développement et ont été transcrites dans le cadre du comité interministériel pour la coopération internationale et le développement.

(1) *Le ministre congolais des hydrocarbures, Didier Budimbu, s'était d'ailleurs exprimé ainsi en 2022 à TV5 Monde lors de l'annonce d'un grand plan d'exploitation des énergies fossiles : « Au Congo, nous aimons l'environnement, mais nous devons quand même profiter de nos sous-sols. »*

(2) *Le financement climatique fait référence à l'ensemble des ressources et des instruments financiers employés pour soutenir l'action climatique. Il se présente par exemple sous forme de subventions versées par des fonds multilatéraux, de prêts accordés par des institutions financières à des conditions de marché ou à des conditions préférentielles, d'obligations vertes souveraines émises par les gouvernements nationaux, ou encore de ressources mobilisées par le biais de l'échange de droits d'émission du carbone et des taxes sur le carbone.*

Les droits de tirage spéciaux : un mécanisme trop peu lisible

Les échanges entre le rapporteur spécial et la Banque de France ont permis de lever un coin du voile sur un sujet particulièrement abstrait, dont il est difficile de mesurer les incidences budgétaires concrètes.

Les DTS sont précisément un « actif de réserve de change international », que le FMI a l'autorisation d'émettre depuis 1969. **Le DTS n'est donc pas une monnaie, mais un actif** que les détenteurs peuvent échanger contre des devises convertibles en cas de besoin. Le DTS est par ailleurs l'unité de compte officielle du FMI. Le FMI peut décider d'allouer de nouveaux DTS aux États membres s'il estime insuffisant le montant des réserves de change au niveau mondial. Des quatre allocations générales intervenues depuis sa création, la dernière en date (août 2021) affiche le montant le plus élevé historiquement : 456 milliards de DTS, équivalant à 650 milliards de dollars. **Les pays du G20 se sont engagés à Rome en octobre 2021 à recycler au moins 20 % des DTS issus de la dernière allocation générale.**

Le moyen possible à ce stade pour les pays de la zone euro pour mobiliser les DTS au bénéfice des pays les plus vulnérables est de s'appuyer sur le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)⁽¹⁾ et le fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (FRD)⁽²⁾.

Pour la France, le recyclage de DTS prend la forme de prêts en DTS par la Banque de France au FMI.

La France (Trésor et Banque de France) a signé le 2 décembre 2022 les contrats de recyclage de 20 % de DTS, soit environ 4 milliards de DTS (5,4 milliards de dollars), avec respectivement 1 milliard de DTS pour le FRPC et 3 milliards de DTS pour le FRD. Ces deux contributions sont effectives et inscrites dans les comptes de la Banque de France depuis le 15 février 2023, avec une garantie de l'État.

Les 20 % supplémentaires représenteraient 3,8 milliards de DTS supplémentaires. En application de l'article 45 du projet de loi de finances 2024, la contribution de la Banque de France serait la suivante : 1,9 milliard de DTS au compte de prêt du FRPC et 1,9 milliard de DTS au compte de dépôt et d'investissement du FRPC. Le versement de cette contribution serait effectué en mars 2024.

En ce qui concerne le FRPC toutefois, le besoin actuel n'est pas tant situé au niveau de contributions sous forme de prêt, qui peuvent être des prêts de DTS, que des contributions bilatérales budgétaires. Le FRPC fait face à un fort besoin de subventions, pour financer la concessionnalité de ses prêts. Ce besoin de financement concerne le compte de bonification du FRPC, qui centralise les contributions budgétaires des États membres du FMI reçues à cet effet. Le Trésor a fait le choix d'abonder ce compte de bonification à hauteur de 130 millions d'euros. À cet effet, un premier versement de 40 millions a été réalisé en 2023, le deuxième de 90 millions d'euros en AE et en CP est prévu en 2024, et imputé sur le programme 110.

Le rapporteur spécial regrette que la complexité de ces dispositifs nuise à leur bonne appréhension par la représentation nationale. À l'issue de l'examen de ces procédures, il est impossible d'avoir une vision globale du montant effectivement décaissé par la France auprès du FMI par le biais de ces DTS⁽³⁾, de se faire une idée de l'efficacité réelle du recyclage des DTS auprès des pays vulnérables, et donc d'en connaître précisément la destination finale⁽⁴⁾.

3. Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 13 juillet 2023

Le CICID, Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, instance présidée par la Première Ministre, s'est réuni le 18 juillet 2023.

Il s'inscrit dans la foulée du Conseil présidentiel du développement qui s'est tenu le 5 mai 2023 qui a fixé 10 grands objectifs à la politique de coopération internationale de la France :

1. Accélérer la sortie du charbon et financer les énergies renouvelables dans les pays en développement et émergents pour limiter le réchauffement climatique global à 1,5° C.
2. Protéger les réserves les plus vitales de carbone et de biodiversité, dans les forêts et l'océan, pour préserver la planète.
3. Investir dans la jeunesse en soutenant l'éducation et la formation des professeurs dans les pays en développement.
4. Renforcer la résilience face aux risques sanitaires, y compris les pandémies, en investissant dans les systèmes de santé primaires et en appuyant la formation des soignants dans les pays fragiles.
5. Promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat africain qui participent au destin partagé entre les jeunes d'Europe et d'Afrique.
6. Mobiliser l'expertise et les financements privés et publics pour les infrastructures stratégiques, de qualité et durables dans les pays en développement.
7. Renforcer la souveraineté alimentaire, notamment en Afrique.
8. Soutenir partout les droits humains, la démocratie et lutter contre la désinformation.
9. Promouvoir les droits des femmes et l'égalité femmes-hommes, notamment en soutenant les organisations féministes et les institutions de promotion des droits des femmes.
- 10. Aider nos partenaires à lutter contre l'immigration irrégulière et les filières clandestines.**

-
- (1) *Le FPRC a été créé en 1999 et est réservé aux pays à faible revenu. Il a pour objectif de fournir des programmes d'assistance financière qui mettent davantage l'accent sur des stratégies de développement économique, social et de réduction de la pauvreté, avec des prêts à taux concessionnels (entre 0 et 0,25 % actuellement). Ses ressources sont constituées du profit issu des ventes d'or du FMI, la dernière datant de 2012, du recyclage des DTS et des contributions budgétaires bilatérales des États membres.*
 - (2) *Le FRD a été créé en octobre 2022 pour fournir des financements de long terme en faveur des enjeux structurels, comme le changement climatique ou la préparation aux pandémies. Ses ressources sont constituées du recyclage des DTS et des contributions budgétaires bilatérales des États membres.*
 - (3) *Dans les réponses aux questionnaires budgétaires, la direction générale du Trésor précise que les allocations générales de DTS n'ont pas d'incidence budgétaire...*
 - (4) *Le FMI a toutefois publié le 29 août 2023 un rapport d'évaluation de l'allocation générale de DTS d'août 2021, concluant à des effets bénéfiques pour l'économie mondiale, particulièrement pour les pays en développement et les pays à faible revenu « qui ont pu élargir leurs marges de manœuvre financières ».*

Parmi les conclusions de ce CICID 2023, figurent :

– le report de 2025 à 2030 de l’objectif d’allouer 0,7 % RNB à l’aide publique au développement ;

– le renforcement de l’aide publique au développement sous la forme de dons et l’expérimentation de prêts très concessionnels ;

– l’abandon de la liste des 19 pays prioritaires pour l’aide bilatérale de la France au profit d’une cible établie à 50 % de l’effort financier bilatéral et multilatéral de l’État vers les pays les moins avancés (PMA) et la possibilité d’élargir également cette cible aux pays vulnérables. Cette précision d’importance a conduit la commission des finances à adopter un amendement visant à procéder, au moyen d’un rapport au Parlement, à l’établissement d’une définition de ces pays dits vulnérables. Le rapporteur regrette que cette mesure n’ait pas été retenue par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de l’article 49.3 de la Constitution, ce qui est d’autant plus absurde que l’administration devra de toute façon y travailler et fournir au Parlement tous les éclairages utiles ⁽¹⁾ ;

– l’inclusion dans les prêts concessionnels du Trésor et les prêts souverains de l’AFD des **clauses de suspension du service de la dette dans les pays vulnérables** en cas de chocs macroéconomiques majeurs découlant de catastrophes climatiques, sujet qui avait fait l’objet de discussions lors du sommet pour un nouveau pacte financier mondial de juin 2023 ;

– l’engagement d’accroître l’aide humanitaire de la France à hauteur d’un milliard d’euros par an d’ici 2025 (contre 500 millions en 2022) – ce que le rapporteur a longtemps défendu dans le cadre de ses travaux ;

– l’engagement de maintenir la cible de 6 milliards d’euros par an pour les financements climat au moins jusqu’en 2025, ainsi que la cible d’un milliard d’euros par an pour la biodiversité ⁽²⁾ ;

– la promotion de l’adoption, au sein de l’OCDE, d’une nouvelle méthodologie pour mesurer les montants alloués à la solidarité internationale basée sur une norme internationale mesurant l’ensemble des ressources, publiques et privées, destinées à soutenir le développement durable et les investissements liés aux objectifs de développement durable (ODD) dans les pays en développement ;

– le renforcement du pilotage politique à travers la tenue d’une réunion annuelle des ministres des Affaires étrangères et de l’Économie et des réunions trimestrielles entre le Secrétariat d’État au développement et le ministère de

(1) Amendement II-CF458 de Mme Leboucher : « Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport visant à informer le Parlement sur les critères définissant les pays vulnérables et fragiles budgétairement, ainsi que sur l’impact de cette définition sur l’indicateur de concentration de l’effort financier de l’État en matière d’aide publique au développement. »

l'Économie, ainsi que le **lancement des travaux de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement de la France d'ici la fin 2023**.

Enfin, sans revenir sur le principe du déliement de l'aide publique au développement, le CICID de 2023 a commencé à poser de timides jalons en prévoyant de « renforcer la dimension d'influence économique dans le mandat de l'AFD », ce que le rapporteur spécial salue.

La zone indo-pacifique, avec ses multiples petits états insulaires, pourrait être favorisée par l'intégration des « petits pays vulnérables » parmi les bénéficiaires de l'APD

La zone indo-pacifique représente 54 % de la population mondiale, 50 % des émissions mondiales de CO₂, près de 40 % du PIB mondial et concentre à la fois 14 des 20 pays les plus exposés aux effets du changement climatique.

La France a toujours montré sa volonté de peser dans la région indo-pacifique, identifiée par certains comme le nouveau « centre du monde », et l'a fait de façon plus appuyée depuis 2017.

Le Président de la République s'est d'ailleurs rendu en Nouvelle-Calédonie puis auprès des partenaires de la France dans la zone, au Vanuatu, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Sri Lanka du 24 au 28 juillet 2023.

En tant que plateforme de développement de la France, l'AFD est présente sur place et contribue à mettre en œuvre la dimension « développement » de la stratégie de la France.

L'AFD couvre 24 pays de la zone indo-pacifique et accompagne également les territoires d'outre-mer en étant présente à La Réunion, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

L'AFD concentre son intervention sur deux thématiques prioritaires : encourager la transition énergétique et la résilience au changement climatique et réserver la biodiversité forestière, marine et côtière et soutenir les filières de l'économie bleue durable. **Les engagements financiers du groupe AFD dans la zone indo-pacifique sont en progression continue depuis 2017, totalisant près de 3 milliards d'euros en 2022 et représentant 34 % des expositions en risque de l'AFD.**

Ils en concentrent, en encours, 28 %, avec principalement l'Inde (1,68 milliard d'euros), le Bangladesh (1,38 milliard d'euros), le Kenya (1,36 milliard d'euros), la Chine (1,21 milliard d'euros), la Tanzanie (1,19 milliard d'euros) et le Pakistan (1,09 milliard d'euros).

Parmi les projets phares, on peut citer :

- l'annonce du Président de la République lors de son déplacement dans le Pacifique en juillet 2023 d'allouer 200 millions d'euros (100 millions d'euros en prêts et 100 millions d'euros en subventions) en faveur des États du Pacifique d'ici 2027 ;
- la réhabilitation du port « vert » de Rabaul en Papouasie Nouvelle-Guinée, dans le cadre d'une coopération régionale avec l'Union européenne et l'Australie (25 millions d'euros en prêt AFD en cours d'instruction pour 2024) ;
- le verdissement du port de Fidji (20 millions d'euros en prêt non souverain, en cours d'instruction pour 2024) ;
- une série de financements dans la filière pêche en Indonésie et au Cambodge : pour le Cambodge, 2 opérations totalisant 42 millions d'euros de prêts ; pour l'Indonésie, 4 opérations totalisant 135 millions d'euros de prêts et 1,3 million d'euros de subventions.

La possible inclusion des petits pays vulnérables dans la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement pourrait en partie modifier la philosophie de notre intervention dans la zone, en ouvrant à de nombreux petits états insulaires le bénéfice de ces crédits.

4. L'atteinte de l'objectif des « 0,7 % » ne doit pas se faire au détriment de la soutenabilité budgétaire de notre aide publique au développement

En matière d'APD, l'objectif international le plus connu est celui qui vise à porter l'aide publique à 0,7 % du revenu national des donateurs.

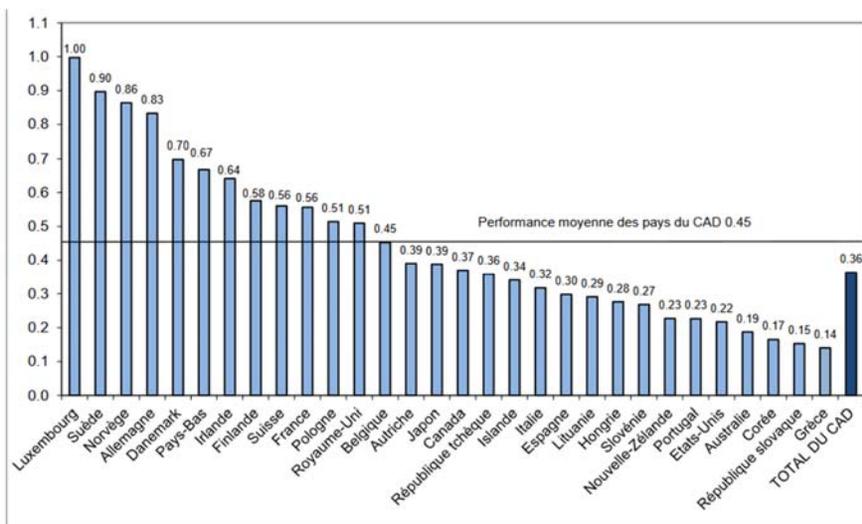
Cet objectif découle d'une proposition présentée à la communauté internationale par le Conseil œcuménique des Églises en 1958 : transférer 1 % du revenu des pays donateurs aux pays en développement, en incluant les transferts privés.

Bien que sujet à controverse, notamment en raison de ses similitudes avec une forme de taxation déconnectée des besoins réels des pays en développement, l'objectif n'est plus guère contesté aujourd'hui. Il est largement repris par l'OCDE comme par l'Union européenne.

Pour l'heure, seuls cinq États membres de l'OCDE, à savoir la Norvège, le Suède, le Luxembourg, le Danemark ⁽¹⁾ et l'Allemagne, ont atteint l'objectif de consacrer 0,7 % de leur RNB aux dépenses en faveur des pays en développement.

La France se place à la dixième position et la moyenne pondérée de l'APD des Membres du CAD n'a jamais dépassé 0,4 % du RNB.

APD EN 2022 SUR LA BASE DES ÉQUIVALENTS DONNS - EN POURCENTAGE DU RNB



Source : OCDE.

(1) Un mécanisme original d'équilibrage budgétaire permet au Danemark d'atteindre systématiquement, sans le dépasser excessivement, l'objectif de 0.7 %.

La France a atteint l'objectif de 1981 à 1987 sur la base retenue à cette époque qui incluait les transferts de la France au profit de ses départements et territoires d'outre-mer. En 1992, la France a retiré les transferts effectués au profit de ses départements d'outre-mer de ses déclarations d'APD. Sur cette nouvelle base, le taux le plus élevé enregistré depuis l'adoption de l'objectif est celui de 0,64 % en 1994. Les calculs rétrospectifs donnent à penser que si la notion d'APD avait existé dans les années précédentes, la France et la Belgique auraient eu un rapport APD/PNB supérieur à 0,7 % au cours des années 60, et le rapport APD/PNB pour l'ensemble du CAD aurait été proche de 0,5 % ⁽¹⁾.

La France s'est toutefois engagée au niveau européen à atteindre l'objectif de 0,7 % à horizon 2030, dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le Développement.

Après un quinquennat 2012-2017 catastrophique pour l'aide publique au développement, les ambitions ont été revues à la hausse avec l'adoption de la loi de programmation du 4 août 2021 précitée, dont l'article 2 dispose que « *La France consacrera 0,55 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement en 2022. Elle s'efforcera d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025 et, à cette fin, envisage, à titre indicatif, les cibles intermédiaires suivantes : 0,61 % en 2023 ; 0,66 % en 2024 ; 0,70 % en 2025.* »

Le CICID de 2023 est partiellement revenu sur cette disposition en prévoyant, dans des termes beaucoup moins engageants, que la France s'engagera « *à maintenir son rang parmi les premiers bailleurs mondiaux et elle s'efforcera d'atteindre l'objectif de consacrer 0,7 % du RNB à l'APD d'ici 2030* »

Le rapporteur spécial se félicite de cette réorientation. En effet, la réalisation de la trajectoire indicative de la loi de programmation aurait nécessité d'augmenter de manière massive le volume d'APD jusqu'à 21,7 milliards d'euros en 2025, soit une hausse de 6,4 milliards d'euros par rapport aux 15,3 milliards d'euros réalisés en 2022 (+42 %). Pour tenir compte des cibles indicatives intermédiaires contenues dans la loi de programmation, le volume d'APD supplémentaire en cumulé sur 2023-2025 par rapport à 2022 se serait élevé à + 13,1 milliards d'euros.

Cette trajectoire peu soutenable n'aurait pas non plus permis aux opérateurs de l'APD comme les ambassades, l'AFD, ou le CDCS de gérer avec efficacité des volumes en augmentation aussi brutale.

Une telle hausse aurait dû reposer sur les deux principaux leviers de l'État :

– **une augmentation très forte des crédits budgétaires de la mission**, en particulier des dons bilatéraux pour tenir compte des autres objectifs de la loi de tenir l'ensemble des cibles de la loi (70 % de part de don et 65 % d'APD bilatérale). Or, cette mission budgétaire a déjà été en forte croissance ces dernières années ;

(1) Données OCDE.

– surtout, une hausse du volume de prêts bilatéraux de l'AFD, son plan d'affaires étant actuellement plafonné à 12 milliards d'euros ⁽¹⁾, ce qui aurait conduit à une très forte augmentation des crédits de bonification mais aussi à un besoin de fonds propres important, un renforcement du compte de réserve et une probable hausse des coûts de fonctionnement.

II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DOIT ÊTRE MIEUX ALIGNÉE AVEC NOS OBJECTIFS POLITIQUES

Lorsque l'on se penche sur les racines historiques de l'aide publique au développement, cette dernière se présente essentiellement comme un vecteur des intérêts stratégiques, économiques et politiques des pays donateurs. L'aide s'est en effet développé dans un contexte de reconstruction après-guerre (notamment de la part des États-Unis, à la recherche d'un accès aux matières premières et du développement de marchés à l'exportation) et de décolonisation (France, Grande-Bretagne essentiellement).

Face à la persistance de la pauvreté et des inégalités, au tournant des années 70, l'aide a peu à peu évolué vers une sorte d'obligation morale Nord-Sud, et vers l'objectif primordial de satisfaction des besoins essentiels des populations.

Une troisième ère semble s'ouvrir avec un élargissement, voire une dilution, des objectifs de l'aide publique au développement pour y intégrer les considérations de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et des biens publics mondiaux. L'élargissement potentiel des bénéficiaires « cœur de cible » aux petits états insulaire et aux pays vulnérables, le changement sémantique d'une APD remplacée facilement par les termes d'« investissements solidaires et durables (IDS) », particulièrement marqués dans les conclusions du CICID, sont un signe de ce changement.

Les travaux en cours à l'OCDE, menés avec l'appui de la France, sur le nouvel outil de mesure du financement du développement, le « Soutien public total au développement durable » ou TOSSD ⁽²⁾, illustre également ce glissement vers des problématiques plus globales.

Alors que cet élargissement du champ de l'APD traditionnelle prend racine dans le fait que la planète étant un patrimoine commun à tous, l'ensemble des pays ont intérêt à agir pour sa préservation, cette même notion « d'intérêt partagé » est paradoxalement exclue de l'APD historique. L'analyse du positionnement français actuel semble démontrer que la politique d'aide au développement ne peut et ne doit être conçue que comme une pure libéralité.

(1) Le plan d'affaire de l'AFD recouvre l'ensemble des nouveaux engagements financiers du groupe pris annuellement, y compris par sa filiale Proparco.

(2) Total Official Support for Sustainable Development.

Le rapporteur spécial regrette ce glissement : la générosité en matière humanitaire et d'urgence ne se discute pas, et il était temps que les moyens soient renforcés. En revanche, pour les autres secteurs d'intervention de l'APD, **le rapporteur spécial estime qu'une voie peut être trouvée qui permette de construire avec les pays bénéficiaires des relations *in fine* plus équilibrées, et souvent plus satisfaisantes pour les deux parties.**

Selon un proverbe africain, « la main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit »⁽¹⁾. Améliorer la prise en compte de nos intérêts politiques et stratégiques en matière d'aide publique au développement permettrait de construire une relation de nature quasi partenariale, et probablement moins asymétrique, entre la France et les pays concernés.

A. UNE PRISE EN COMPTE TIMORÉE DES PROBLÉMATIQUES D'IMMIGRATION ILLÉGALE PAR LES ACTEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

La France et l'Europe sont confrontées à une problématique de plus en plus prégnante d'immigration irrégulière, qui confine parfois à la traite d'êtres humains, dont l'ampleur amoindrit l'efficacité des politiques publiques d'intégration et génère un coût budgétaire et sociétal très lourd.

La politique de développement pourrait offrir à la France certains leviers d'action, dont elle s'est trop longtemps privée.

1. L'année 2023 a été marquée par un début de prise de conscience politique

Le rapporteur spécial salue en premier lieu l'inclusion parmi les 10 objectifs prioritaires de l'aide au développement définis lors du conseil présidentiel de mai 2023 d'un dixième objectif pour « aider nos partenaires à lutter contre l'immigration irrégulière et les filières clandestines ».

Le président de la République, a donné une interview au 20h de TF1 et de France 2 le 24 septembre 2023, sur la question migratoire, le pouvoir d'achat, l'inflation en matière alimentaire, le prix du carburant, la transition écologique, la France au Niger et la situation au Haut Karabakh. Au cours de l'échange, le Président s'est ainsi exprimé : « [...] *Laissez-moi vous le dire juste de manière très simple. La plupart des migrants qui sont arrivés à Lampedusa venaient d'Afrique subsaharienne avec beaucoup de pays auxquels nous envoyons beaucoup d'aide publique en développement. Et la France a augmenté cette aide. Nous sommes au rendez-vous de nos engagements. Et beaucoup de pays dans lesquels nous avons des ambassades qui délivrent des visas. Donc, nous devons en Européens mieux*

(1) Cette citation a parfois été attribuée à Napoléon Bonaparte : « Lorsqu'un gouvernement est dépendant des banquiers pour l'argent, ce sont ces derniers, et non les dirigeants du gouvernement qui contrôlent la situation, puisque la main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit. [...] L'argent n'a pas de patrie; les financiers n'ont pas de patriotisme et n'ont pas de décence; leur unique objectif est le gain. »

conditionner notre aide à une politique responsable en matière migratoire et en disant : on vous aide sur des projets pour donner des opportunités économiques à la population. Mais vous devez nous aider à démanteler chez vous les réseaux qui conduisent ces gens à quitter leur pays... ».

Quand bien même certaines interprétations des propos du Président, auxquelles ne souscrit pas le rapporteur spécial, suggèrent qu'il ne faisait référence qu'à l'aide européenne, il ne fait pas de doute que les principes énoncés devraient être applicables quelle que soit l'origine de l'aide, pourvu que des fonds français y contribuent.

Par ailleurs, cette déclaration intervient alors que le ministre de l'Intérieur et la ministre des Affaires étrangères ont cosigné le 25 avril dernier un courrier sur le renforcement de l'action de nos opérateurs sur les enjeux migratoires.

Ce courrier, qui figure en annexe de ce rapport, a été transmis à l'AFD ainsi qu'à Expertise France et Proparco, à l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à l'opérateur de coopération technique internationale du ministère de l'Intérieur (CIVIPOL), à l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et au PDG de canal France international (CFI).

L'instruction, qui rappelle les priorités du plan d'action conjoint de La Valette ⁽¹⁾, demande aux opérateurs précités de « considérer comme prioritaires les programmes de coopération migratoire » et d'« élaborer une offre française sur chacune des cinq composantes du plan d'action ».

Ce plan d'action suggère des pistes très intéressantes, dont on tarde pourtant à voir les effets concrets. Le document prévoyait par exemple d'intégrer les questions de migration dans la coopération au développement, de renforcer les capacités de l'administration publique en matière de sécurité et d'État de droit et d'améliorer la gestion des frontières ou encore de promouvoir la coopération policière et judiciaire entre les pays d'origine, de transit et de destination.

Le rapporteur spécial regrette qu'il ait fallu presque dix années avant qu'une demande explicite des ministres vienne prendre acte de ces orientations auprès des opérateurs qui concourent de près ou de loin aux politiques migratoires et de développement.

Le rapporteur sera particulièrement attentif, pour ce qui concerne l'AFD et ses filiales, à ce que les instructions délivrées par ce courrier trouvent une traduction concrète et opérationnelle au sein du nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'opérateur, en cours d'élaboration. Il s'interroge en effet sur la réelle prise en compte de cette instruction, dont le contenu peut sembler relativement timoré. L'insistance dont le rapporteur spécial a dû faire

(1) Ce plan d'action est issu du sommet de La Valette sur la migration de novembre 2015, qui avait réuni des dirigeants européens et africains autour de l'objectif de renforcement de la coopération entre les deux continents.

preuve pour obtenir ce courrier, somme toute modéré, démontre une certaine difficulté de la part des ministères à assumer leurs propres orientations...

2. Une orientation politique difficile à concrétiser

Malgré des avancées réelles, le chemin à parcourir reste encore long avant de pouvoir faire de l'aide publique au développement un outil connecté à nos priorités politiques en matière de migration.

Il est difficile de connaître précisément l'attitude des pays bénéficiant de l'APD française à l'égard des demandes relatives aux questions migratoires. Le rapporteur constate néanmoins 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 (LPC).

Toutefois, les chiffres pour 2022 demandés à plusieurs reprises au ministère de l'intérieur n'ont pas été transmis au rapporteur spécial.

Toutefois, au cours des auditions menées par le rapporteur spécial, le directeur général des étrangers en France a pu indiquer au rapporteur que les pays avec lesquels les taux de délivrance de LPC sont considérés comme problématiques sont surtout les trois pays du Maghreb, étant donné le volume important de demandes formulées par la France.

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

	2022	2023 Premier semestre
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) demandés	4 043	2 808
Nombre de LPC instruits	2 092	1 453
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	962	470
Indicateur 4 : Taux de coopération du pays (LPC obtenus dans les délais / LPC demandés)	24 %	17 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DU MAROC

	2022	2023 Premier semestre
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) demandés	1 320	798
Nombre de LPC instruits	656	486
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	357	222
Indicateur 4 : Taux de coopération du pays (LPC obtenus dans les délais / LPC demandés)	27 %	28 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DE LA TUNISIE

	2022	2023 Premier semestre
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) demandés	1 190	907
Nombre de LPC instruits	727	610
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	319	195
Indicateur 4 : Taux de coopération du pays (LPC obtenus dans les délais / LPC demandés)	27 %	21 %

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

	2022	2023 Premier semestre
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) demandés	217	138
Nombre de LPC instruits	103	99
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	111	66
Indicateur 4 : Taux de coopération du pays (LPC obtenus dans les délais / LPC demandés)	51 %	48 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DE LA GUINÉE

	2022	2023 Premier semestre
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) demandés	366	203
Nombre de LPC instruits	157	118
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	122	88
Indicateur 4 : Taux de coopération du pays (LPC obtenus dans les délais / LPC demandés)	33 %	43 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DU MALI

	2022	2023 Premier semestre
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) demandés	173	107
Nombre de LPC instruits	99	75
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	78	49
Indicateur 4 : Taux de coopération du pays (LPC obtenus dans les délais / LPC demandés)	45 %	45 %

TAUX DE COOPÉRATION ET TAUX D'ÉLOIGNEMENT DU SÉNÉGAL

	2022	2023 Premier semestre
Nombre de laissez-passer consulaires (LPC) demandés	164	111
Nombre de LPC instruits	81	95
Nombre de LPC obtenus dans les délais utiles à l'éloignement	44	37
Indicateur 4 : Taux de coopération du pays (LPC obtenus dans les délais / LPC demandés)	27 %	33 %

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 et que, mis à part la Tunisie et le Mali, l'aide accordée est orientée à la hausse. On peut relever que :

– l'Algérie est le neuvième bénéficiaire de l'APD bilatérale française en 2022 avec 132 millions d'euros (+20 millions d'euros par rapport à 2021) ⁽¹⁾ ;

– le Maroc est le deuxième récipiendaire de l'aide française, bénéficiant de 396 millions d'euros d'aide publique bilatérale en 2022 (+57 millions d'euros par rapport à 2021) ;

– la Tunisie reçoit 98 millions d'euros d'aide bilatérale en 2022, faisant d'elle le dix-septième pays bénéficiaire de notre aide bilatérale (contre 162 millions d'euros en 2021, soit une très forte baisse) ;

(1) Cette aide bilatérale à l'Algérie emprunte plusieurs canaux, comme par exemple les crédits d'expertise technique, des crédits du plan d'action Méditerranée exemplaire, les crédits dédiés à la francophonie, mais également une présence de l'AFD dans divers domaines (eau et assainissement, santé, formation des cadres supérieurs des collectivités algériennes, etc)

– la Côte d’Ivoire est le premier bénéficiaire de l’aide bilatérale française, avec 447 millions d’euros d’aide reçue en 2022 (près de 200 millions d’euros supplémentaires par rapport à 2021) ;

– la Guinée figurait parmi les 19 pays prioritaires de l’aide française, mais reçoit moins d’aide que les pays précédemment cités ;

– le Mali qui était le douzième plus important récipiendaire de notre aide bilatérale, recevant 107 millions d’euros à ce titre en 2021, ne figure plus parmi les principaux pays bénéficiaires de l’aide, conformément aux décisions prise par la France en 2022 ;

– le Sénégal est le sixième bénéficiaire de l’aide bilatérale, avec 196 millions d’euros d’aide bilatérale en 2022 (soit + 19 millions d’euros par rapport à 2021).

Dans ces conditions, le rapporteur spécial regrette que son amendement visant à 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 obligation de quitter le territoire français (OQTF), n’ait pas été adopté. Cet amendement s’inscrivait pourtant dans la logique des propos du Président de la République, et des orientations de l’instruction précitée du ministère de l’intérieur et du ministère des affaires étrangères.

B. LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR ET L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT POURRAIT ÊTRE DAVANTAGE ASSUMÉE

À l’origine, l’aide liée était la norme, l’idée étant que **l’aide au développement doit bénéficier aux deux parties.**

Toutefois, la promotion de nos intérêts économiques est peu à peu passée au second plan, étant de moins en moins bien perçue par une frange importante de l’opinion publique et par un grand nombre d’organisations de la société civile.

Dans les années 2000, **les discussions menées au niveau international ont mis en évidence les effets négatifs de l’aide liée sur la souveraineté et l’autonomie des pays bénéficiaires.** Ces préoccupations ont culminé avec la déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide en 2005, dans laquelle les pays donateurs se sont engagés à renforcer les capacités des pays partenaires à gérer leur propre développement.

Depuis les années 1990, la France fait figure de bon élève et s’applique avec rigueur les principes de déliement de l’aide. **En 2021, 90 % de son aide au développement est déliée**, les 10 % restant étant essentiellement constitués des crédits de soutien aux exportations françaises.

Toutefois, ici encore une prise de conscience est probablement à l'œuvre. Le CICID de 2023 a par exemple décidé **de la mise en place d'une comitologie, en s'appuyant sur les filières stratégiques existantes, pour faciliter la projection à l'international de sept filières stratégiques** : ville durable, santé, agriculture, transports, numérique, transition énergétique, industries culturelles et créatives (ICC). Le CICID a également prévu de renforcer les cibles d'influence économique de l'AFD, avec un rehaussement de 67 % à 80 % du taux-cible de participation des entreprises françaises aux appels d'offres internationaux.

L'AFD a indiqué être relativement attentive à la préservation des intérêts français, mais son directeur général a également indiqué au rapporteur spécial qu'il ne pouvait aller plus loin dans cette voie, au risque de perdre la confiance de ses partenaires cofinanceurs ou délégants. D'autres pays parviennent cependant à de meilleurs résultats en termes de participations d'entreprises nationales, tout en affichant exactement les mêmes principes que la France.

Le rapporteur spécial relève par ailleurs que de nombreuses entreprises françaises agissent avec le souci d'intégrer au mieux les entreprises locales à leur projet. La notion de co-développement prend ainsi tout son sens.

À titre d'exemple le groupe Eiffage indique qu'il est indispensable de s'appuyer de manière intense sur les ressources locales. Pour ce faire, le groupe agit en étroite collaboration avec les pays, avec de moins en moins d'expatriés et de plus en plus de personnel local qualifié formé par le groupe, avec une cible fixée à 90 % de collaborateurs locaux pour les projets régionaux. Ainsi, au Sénégal, sur 3 500 employés d'Eiffage, seuls 0,6 % sont expatriés. L'entreprise française a également monté une antenne de son université interne à Dakar.

Enfin, **le rapporteur spécial souscrit à l'idée portée par l'Alliance des patronats francophones selon laquelle la relation avec les pays en développement devrait davantage se construire autour de la notion de partage de la valeur ajoutée, y compris lorsqu'on parle d'aide publique au développement. Le rapporteur spécial considère qu'il est temps de nous défaire de notre approche naïve, élaborée à l'heure du « doux commerce » mais complètement dépassée aujourd'hui.** Le commerce extérieur est un puissant moteur de développement, et les transferts financiers Nord-Sud, s'ils sont indispensables en matière d'urgence humanitaire, ne suffiront pas à eux seuls à bâtir des solutions durables pour les pays bénéficiaires. Alors que de nombreux entrepreneurs africains souhaitent bâtir des filières de production commune, l'APD française ne se positionne pas suffisamment sur les sujets stratégiques pour la France et l'Europe.

Pourrions-nous améliorer la prise en compte de nos intérêts économiques tout en restant dans le cadre d'une aide déliée ?

Les auditions menées par le rapporteur spécial, notamment avec les responsables de Bpifrance Assurance Export, du groupe Eiffage, du Medef international et de l'Alliance des patronats francophones tendent toutes à montrer que la France s'en tient à une conception rigoriste de l'aide liée, sans grand égard pour les exemples étrangers.

Plusieurs actions pourraient pourtant être menées pour renforcer la place de nos entreprises dans les pays en développement. **La préparation des projets pourrait par exemple être davantage financée**, en renforçant le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE) et le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP). La priorité pourrait être donnée à un financement export, soutenu par Bpifrance, et les lots à moindre part française pourraient être financés prioritairement quand un financement export est pressenti. Le cas échéant, sur certaines thématiques, les primes d'assurance-crédit de crédit-export pourraient également être financées.

D'autres agences de développement financent les primes de crédit export. À titre d'illustration, en juin 2018, FMO, l'équivalent hollandais de Proparco, a octroyé un crédit export pour un projet en Argentine d'un montant de 5,6 millions de dollars, couvert par Atradius, l'assureur-crédit hollandais.

Autre exemple, Danida, l'agence de développement danoise, a payé la prime d'assurance de 13 millions d'euros d'EKF, l'équivalent de Bpifrance Assurance Export au Danemark, sur la garantie d'un prêt octroyé au Kenya pour le traitement des eaux usées. L'aide vient ici en soutien de l'export. L'« AFD danoise » utilise donc ses ressources, pourtant déliées en principe, pour soutenir de façon opportuniste un contrat export, donc lié. Même les agences les plus vertueuses en matière d'aide au développement acceptent ponctuellement d'écarter le déliement en pratique, ce que, à la connaissance du rapporteur spécial, l'AFD ne fait pas.

Par ailleurs, le rapporteur spécial souscrit largement à l'idée selon laquelle l'AFD devrait n'ouvrir les appels d'offres qu'elle finance avec des ressources publiques qu'aux pays dont l'aide est également déliée. Aujourd'hui cette règle n'existe pas et les ressources de l'AFD sont potentiellement allouées aux entreprises de pays dont l'aide est liée. Nous finançons donc par exemple des maîtres d'ouvrage faisant appel à des entreprises chinoises.

DEUXIÈME PARTIE : POUR 2024, LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PRÉSENTE UNE RELATIVE STABILITÉ

Après une forte croissance des crédits de la mission *Aide publique au développement* depuis 2017, la programmation budgétaire pour 2024 prévoit une stabilité des crédits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023- 2024	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024
Programme 110 – <i>Aide économique et financière au développement</i>	3 836,9	2 727,1	– 29 %	2 337,9	2 337,9	0 %
Programme 365 – <i>Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement</i>	150,0	150,0	0 %	150,0	150,0	0 %
Programme 109 – <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	4 054,8	3 409,4	– 16 %	3 436,0	3 434,9	0 %
Programme 370 – <i>Restitution des « biens mal acquis »</i>	0,0	6,1	-	0,0	6,1	-
Total	8 041,7	6 292,6	– 22 %	5 923,9	5 928,9	0 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2024.

Cette tendance devrait se poursuivre au cours des années à venir. Le projet annuel de performances présente pour la deuxième 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 6,9 milliards d'euros en 2026, soit une hausse de 1 milliard d'euros par rapport aux crédits proposés par le présent projet de loi de finances.

I. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

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 2023	PLF 2024	Évolution	LFI 2023	PLF 2024	Évolution
01 Aide économique et financière multilatérale	2 012,33	681,80	– 66,12 %	1 672,7	1 490,33	– 10,90 %
02 Aide économique et financière bilatérale	1 723	2 045,33	18,69 %	549,2	734,03	33,66 %
03 Traitement de la dette des pays pauvres	101,3	0	– 100 %	116,1	113,54	– 2,16 %
Total programme	3 836,90	2 727,13	– 28,92 %	2 337,91	2 337,91	0 %

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

Les crédits du programme 110 *Aide économique et financière au développement* suivent la tendance générale de la mission : ils chutent de 28 % en AE et ils sont stables en CP.

Les dépenses du programme 110 sont par nature contraintes, générant une rigidité structurelle très forte, car ce programme présente la particularité de concentrer une part importante de crédits destinés à des institutions multilatérales de développement.

L’aide économique financière multilatérale explique la totalité de la baisse en AE, tandis que l’aide bilatérale augmente tant en AE qu’en CP. Les crédits relatifs au traitement de la dette des pays pauvres diminuent conjoncturellement avec une absence de dotation en AE.

A. L’AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE

Plus de la moitié 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 en faveur de l'aide multilatérale du programme 110 ouverts en 2024 sont fixés à 632 millions d'euros en AE et à 1,49 milliard d'euros en CP, respectivement en baisse de 66 % et de 11 % par rapport à 2022. Les négociations portant sur la reconstitution de fonds sont menées selon un rythme cyclique, souvent triennal, expliquant les pics, ou les creux, observés sur les AE du programme certaines années.

Cette diminution s'explique donc principalement par d'importantes reconstitutions de fonds réalisées en 2023 et les derniers versements au titre de contributions sur les années antérieures, entraînant l'annulation des crédits concernés en 2024. Selon les informations transmises par la direction générale du Trésor au rapporteur spécial, ces annulations portent sur :

– **580 millions d'euros en AE, en raison de la reconstitution du Fonds africain de développement (FAD) en 2023 pour la période 2023-2025 ;**

– **959,5 millions d'euros en AE en raison principalement de la reconstitution du Fonds vert pour le Climat pour la période 2023-2026 ;**

– **436,4 millions d'euros en CP en raison du dernier versement en 2023 pour la reconstitution intervenue en 2020 de l'Association internationale de développement (AID).**

Les principales contributions du programme identifiées pour 2024 sont les suivantes :

– la reconstitution importante intervenue en 2022 de l'association internationale de développement (AID) avec un versement de 481,9 millions d'euros ;

– la première échéance de versement pour la période 2023-2026 du Fonds vert pour le climat pour un montant de 305 millions d'euros ;

– la nouvelle contribution de 120 millions pour l'aide macro-financière accordée à l'Ukraine ;

– la contribution aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale pour un montant de 75 millions d'euros ;

– la deuxième échéance de versement du FAD pour un montant plafond de 181 millions d'euros.

**Alliance internationale pour la protection du patrimoine
dans les zones en conflit (ALIPH)**

L'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (ALIPH) a été créée en mars 2017 à l'initiative de la France qui avait contribué à hauteur de 30 millions de dollars, cette somme étant prise en charge par différents ministères en application de la clé de répartition suivante :

- 45 % pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- 30 % pour le ministère de la culture ;
- 15 % pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- 5 % pour le ministère de l'intérieur et des outre-mer ;
- 5 % pour le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

La reconduction de la contribution française à hauteur 30 millions de dollars, avec la même répartition par ministère qu'en 2017, a commencé en 2022. Les crédits inscrits en 2024, soit 0,5 million d'euros en AE et en CP, correspondent à la troisième et dernière tranche de la part du ministère de l'économie, seule contribution retracée au sein de la mission *Aide publique au développement*.

Le rapporteur spécial est favorable à la poursuite de soutien à l'ALIPH, qui effectue un travail indispensable et reconnu.

B. L'AIDE BILATÉRALE

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

Celle-ci s'élèverait pour 2024 à 2,04 milliards d'euros en AE et 734 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 19 % en AE et 34 % en CP par rapport à 2023.

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 versés par le programme 110 à l'AFD.

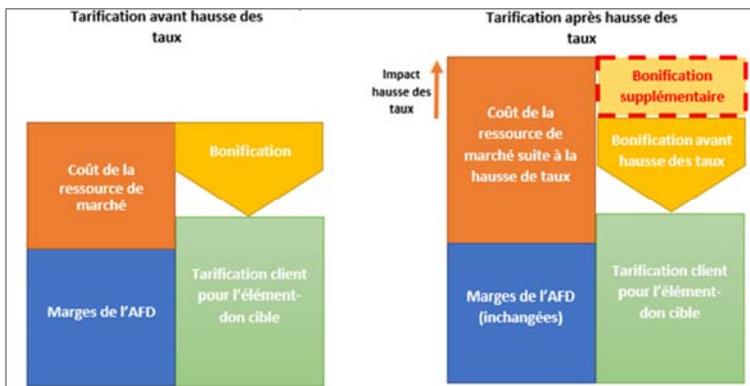
Le quadruplement des crédits de bonification entre 2017 et 2024, de 0,4 milliard d'euros en LFI pour 2017 à 1,7 milliard d'euros proposé en PLF pour 2024, tient à la fois à un niveau élevé du plan d'affaire de l'AFD depuis 2019 mais surtout au changement de l'environnement de taux d'intérêt qui conduit :

– **à un coût de la ressource nettement plus élevé pour l'AFD** du fait de la remontée très significative des taux. L'État est passé en deux ans d'un univers de taux négatifs à des taux dépassant 3 % pour l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à 10 ans ;

– **à un besoin supplémentaire de bonification pour atteindre l'élément-don nécessaire pour déclarer le prêt en APD**, celui-ci étant calculé par l'OCDE en référence à un taux d'actualisation fixe et distinct par catégorie de pays (pays moins avancé ou pays à revenu intermédiaire).

Mieux comprendre le mécanisme de bonification des prêts de l'AFD dans un contexte de hausse des taux du marché

IMPACT DE LA HAUSSE DES TAUX SUR LE BESOIN EN CRÉDITS DE BONIFICATION



Source : direction générale du Trésor, en réponse aux questions du rapporteur spécial.

La hausse des taux d'intérêt affecte négativement les capacités d'intervention de l'AFD. En effet, mécaniquement, cette hausse renchérit le coût pour l'emprunteur des prêts non-bonifiés et augmente le coût pour l'État des prêts bonifiés. Le taux variable de référence proposé par l'AFD à ses contreparties, traduit en « équivalent taux fixe » au moment de la signature pour le calcul de l'élément-don, a en effet nettement progressé depuis un an et demi, de -0,5 % en février 2022 à +4 % en septembre 2023.

Ces conséquences de la hausse des taux sont à conjuguer avec l'aspect « statique » des paramètres de calcul de l'équivalent-don du CAD. Le taux d'actualisation retenu par l'OCDE ⁽¹⁾, et le taux d'élément-don ⁽²⁾ ne sont pas réévalués à l'aune d'une modification brutale des taux. Il en résulte un niveau de bonification supplémentaire nécessaire pour atteindre les critères d'APD. D'un point de vue budgétaire cela se traduit à court terme par un accroissement des AE et à moyen et long terme par une hausse des CP afin de maintenir un niveau équivalent d'APD.

Les paramètres du CAD sont ainsi désincitatifs en termes d'octroi de prêts, ce qui est problématique en période de crise de liquidités.

Les autres crédits inscrits au titre des actions bilatérales, qui, il convient de le noter, représentent 75 % du programme contre 45 % en 2023, permettront de couvrir les principaux engagements prévus relatifs :

- aux aides budgétaires globales pour 120 millions d'euros, un montant qui double par rapport aux années antérieures, conformément aux orientations du CICID 2023 ;

- aux crédits de coopération technique et d'ingénierie pour 156 millions d'euros ;

(1) 9 % pour le PMA ; 7 % pour les PRITI et 6 % pour les PRITS.

(2) 45 % pour les PMA, 15 % pour les PRITI et 10 % pour les PRITS.

- à une nouvelle dotation de 50 millions d’euros de dons qui a vocation à être adossée aux prêts concessionnels accordés aux PMA ;
- à la création d’une nouvelle ligne budgétaire dotée de 40 millions d’euros destinée à abonder l’initiative *Food and agriculture resilience mission* (FARM).

C. LES ANNULATIONS ET RESTRUCTURATIONS DE DETTE

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

Pour 2024, cette action n’est pas dotée en autorisations d’engagement, et comporte un montant de crédits de paiement de 113,5 millions d’euros.

Les crédits de l’action permettent donc exclusivement 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.

Pour 2024, cette compensation interviendra au bénéfice de la banque mondiale, pour 83,1 millions d’euros, et au bénéfice du fonds africain de développement, pour 30,4 millions d’euros. En revanche, le programme ne comporte cette année aucune compensation au bénéfice de l’AFD.

Le projet annuel de performances ne permet pas de connaître les opérations couvertes par cette dotation.

Le rapporteur dispose toutefois des éléments nécessaires à la bonne compréhension des traitements de dette intervenus ou prévus en 2023 ; certains auront d’ailleurs un impact pour les années à venir :

- en janvier 2023, un protocole d’accord a été signé entre le **Tchad** et ses créanciers publics bilatéraux, à savoir les créanciers du Club de Paris et les créanciers du G20 hors Club – au titre du cadre commun. Cet accord ne prévoit pas de restructuration immédiate en raison de l’amélioration de la situation économique et financière du pays, conséquence de la hausse des prix du pétrole. Toutefois, les créanciers se sont engagés à fournir un traitement de la dette si un besoin devait réapparaître pendant le programme FMI, soit d’ici 2025, et à moyen terme sur la période 2025-2028. Le Tchad a également signé un accord de différé conséquent de la dette jusqu’à 165 millions de dollars avec son principal créancier privé Glencore pour remédier à une vulnérabilité persistante en 2024, grâce au levier exercé par l’accord des créanciers publics ;

- en juin 2023, la **Zambie** est parvenue à un accord avec ses principaux créanciers publics sur les paramètres d’un traitement de dette au titre du Cadre commun. La rédaction du protocole d’accord relatif au traitement de la dette

zambienne pour mettre précisément en œuvre l'accord technique est bien avancée et devrait être conclue d'ici le mois prochain. Cette restructuration, sous la forme d'un rééchelonnement devrait intervenir à la toute fin de l'année 2023 ;

– en 2022, la situation économique et financière du **Ghana** s'est aussi fortement dégradée, du fait d'une politique budgétaire hasardeuse des autorités et de la dégradation de l'environnement économique international après la crise sanitaire. Après une demande de financement sollicité par le gouvernement du Ghana auprès du FMI, ce dernier a identifié un besoin de restructurer la dette du pays. En conséquence, les autorités ghanéennes ont officiellement sollicité leurs créanciers publics pour pouvoir bénéficier d'un traitement au titre du Cadre commun. Le comité de créanciers publics co-présidé par la France et la Chine a été formé le 12 mai 2023 et a octroyé ses assurances de financement au Ghana. Autrement dit, les bailleurs se sont engagés auprès du FMI à restructurer la dette de façon à ce que le pays retrouve une trajectoire de dette viable. La co-présidence travaille actuellement sur un scénario à soumettre au comité de créanciers. Cette restructuration sous la forme d'un rééchelonnement pourrait également intervenir en 2023 ;

– en ce qui concerne **l'Éthiopie**, la forte dégradation de la situation sécuritaire avait conduit à repousser le traitement de dette de 2022 à 2023. L'amélioration relative de la situation en 2023 a permis au FMI de reprendre ses travaux de conception et de négociation d'un programme de financement pluriannuel – dont la mise en œuvre est nécessaire pour avancer vers l'octroi d'un traitement en vertu du principe de conditionnalité du Club de Paris. Cette restructuration, sous la forme d'un rééchelonnement pourrait intervenir en 2023 ;

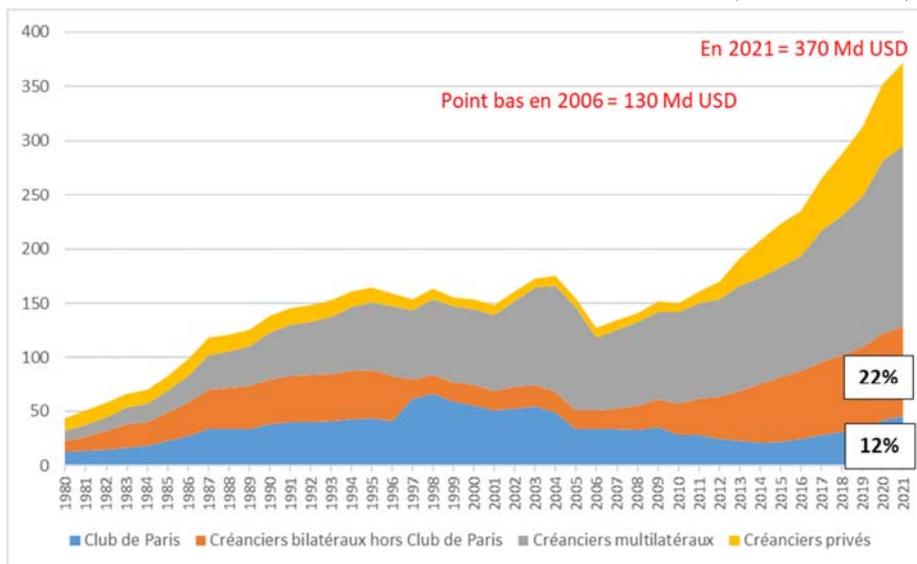
– hors Cadre commun, les autorités du Sri Lanka ont également demandé à bénéficier d'un traitement de dette courant 2022, compte tenu des grandes difficultés rencontrées en sortie de crise sanitaire. En 2023, des progrès importants ont été réalisés : formation du comité des créanciers (avec un des principaux créanciers du pays, l'Inde, mais sans la Chine cette fois) et octroi des assurances de financement qui a permis la mise en œuvre d'un programme de financement du FMI. Sur cette base, le secrétariat du Club de Paris a pu commencer à travailler sur les paramètres du traitement qui ont été discutés fin septembre et sont actuellement en cours de révision par les créanciers. Alors qu'un traitement était envisagé à l'origine en 2023, il est désormais envisagé en 2024.

Si nous semblons être arrivés à la fin d'un cycle, il convient de rappeler que la situation reste très critique pour de nombreux pays.

Selon les dernières informations transmises par la direction générale du Trésor au rapporteur spécial, le taux d'endettement moyen des pays à faible revenu (PFR) est passé de 28 % du PIB à fin 2013 à 50 % du PIB à fin 2022. Selon les analyses du FMI relatives à la soutenabilité de la dette, alors que 22 % des PFR étaient classés en risque élevé de surendettement ou en situation de surendettement en 2013, ils étaient 52 % dans l'une ou l'autre de ces catégories en juin 2023.

ENDETTEMENT PUBLIC EXTERNE DES PAYS À FAIBLE REVENU PAR TYPE DE CRÉANCIER

(en milliards de dollars)



Source : Banque mondiale, *International Debt Statistics*, données 2023.

Le rapporteur spécial regrette de ne pas disposer d'une meilleure visibilité sur les négociations en cours ou à venir, le Parlement ne pouvant que constater *a posteriori* la nature et le montant des restructurations décidées.

Le rapporteur spécial souligne le caractère très insuffisant des éléments d'information concernant les restructurations et annulations de dette. 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 les documents budgétaires.

Le rapporteur spécial reste très vigilant sur ce sujet, d'autant plus que la hausse des taux a également un impact sur le surendettement des pays bénéficiaires de prêts. Cette situation conduit en effet :

– à une dégradation du ratio solvabilité appréhendé au niveau du portefeuille de l'agence, avec une hausse du taux de créances douteuses ;

– à des besoins de provisionnements additionnels sur le compte de réserve. En effet, un encours qui en 2020 était considéré comme sain peut aujourd'hui être considéré comme quasi douteux ou en défaut et peut générer un besoin de provisionnement sur le compte de réserve dès la signature. C'est le cas du Sri Lanka et de la Tunisie aujourd'hui.

L'exposition financière de la France et de l'AFD en Tunisie

La Tunisie constitue la quatrième exposition de la France dans le monde sur le critère du volume d'exposition rapporté au PIB du pays (2,1 milliards d'euros soit 4,3 % du PIB tunisien), après le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Bénin, avec une exposition composée de 0,1 milliard d'euros de crédits export, de 0,5 milliard d'euros de prêts du Trésor et 1,5 milliard d'encours AFD.

S'agissant de l'exposition de l'AFD dans le pays, avec 42 prêts actifs, la Tunisie est à la dixième exposition de l'Agence en volume, avec 1,5 milliard d'euros d'encours total.

Sur cet encours, la moitié (730 millions d'euros) est composée de reste-à-verser, soit des engagements signés de l'Agence mais non encore décaissés (notamment car une partie de ces engagements sont conditionnés à la mise en œuvre d'un programme FMI dont la perspective s'éloigne). Compte tenu du volume de l'encours et du niveau du risque pays mesuré par la notation interne de l'AFD (l'encours total est provisionné à 25 % du fait de la dégradation des perspectives macroéconomiques du pays), la Tunisie est aujourd'hui un des pays pesant le plus fortement sur le besoin de provisionnement du compte de réserve de l'AFD (12 % du provisionnement total), soit le mécanisme assurant la couverture du risque souverain de l'agence.

Le rapporteur spécial rappelle que ce compte de réserve, principalement abondé par des crédits budgétaires de l'État, s'est révélé pour la première fois en insuffisance de provisionnement, en fin d'année 2022, du fait de la forte dégradation du risque macroéconomique de nombreuses contreparties de l'agence. Un abondement complémentaire a de nouveau été nécessaire en 2023 à hauteur de 76 millions d'euros.

Le dernier prêt souverain de l'AFD à avoir été octroyé en Tunisie est une facilité multi-tranches de 350 millions d'euros octroyés en juin 2020, visant à financer la résilience de l'économie tunisienne, dont seuls 100 millions d'euros sur une première tranche de 150 millions d'euros ont été décaissés en raison d'une clause suspensive exigeant la signature d'un programme FMI.

Plus récemment, les conclusions du CICID de juillet 2023 ont rappelé l'objectif essentiel que constituait la stabilité macroéconomique des pays bénéficiaires pour la politique de développement de la France et appelé à un strict encadrement des prêts souverains de l'AFD dans les pays à revenu intermédiaire risqués, dont fait partie la Tunisie.

Le rapporteur spécial rappelle ici son souhait que l'aide publique au développement apportée par la France et par l'Union européenne en Tunisie soit davantage corrélée aux progrès réalisés en matière de coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

La Tunisie figure parmi les pays les moins coopératifs en matière de retours de ressortissants expulsés du territoire français.

Le pays a par ailleurs refusé l'aide européenne versée dans le cadre de la signature d'un mémorandum le 16 juillet 2023. Ce texte ne comportait de toute façon aucun chiffrage, mais l'ambassade de France interrogée par le rapporteur spécial a confirmé qu'une enveloppe de 105 millions d'euros était prévue pour le volet migratoire, correspondant à des apports nouveaux, ceux-ci devant approximativement se répartir en 65 millions d'euros pour la gestion des frontières, 20 millions d'euros pour la lutte contre les filières de passeurs et 20 millions pour les aides au retour dans les pays d'origine.

Il est frappant de lire dans ce mémorandum que la Tunisie a pris soin de faire inscrire que le pays « réaffirme sa position de ne garder que ses propres frontières ». Autrement dit, il est illusoire de penser que la Tunisie serait un jour volontaire pour freiner les départs vers l'Europe, comme la France par exemple tâche de le faire en ce qui concerne les départs de migrants vers le Royaume-Uni.

II. 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.

La dotation de 150 millions d'euros prévue par le PLF pour 2024, montant identique à celui voté 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.

III. DES DÉPENSES DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT GÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

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 du don-projet de l'AFD, de l'aide-projet du MEAE par le biais des crédits du fonds de solidarité pour les projets innovations (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 209 suivent la même tendance que ceux du programme 110, à savoir une forte diminution des autorisations d’engagement, de près de 16 %, et une stabilité des crédits de paiement.

**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 2023	PLF 2024	Évolution	LFI 2023	PLF 2024	Évolution
Coopération bilatérale	2 166,2	2 251,3	3,9 %	2 075,1	2 184,4	5,3 %
Coopération multilatérale	1 353,1	703,6	– 48 %	825,4	796,1	– 3,6 %
Coopération communautaire	374,1	285	– 23 %	374,1	285	– 23,8 %
Dépenses de personnels concourant au programme Solidarité à l’égard des pays en développement	161,4	169,4	+ 5 %	161,4	169,4	+ 5 %
Total	4 054,8	3 409,4	– 15,9 %	3 436	3 434,9	0,8 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performances annexé au PLF pour 2024.

La majorité des dépenses du programme permet le financement de l’aide bilatérale, tandis que l’aide multilatérale constitue le deuxième poste de dépenses. L’aide humanitaire, qui comprend à la fois une composante bilatérale et une composante multilatérale, fait l’objet d’une présentation spécifique.

A. LES DÉPENSES DE COOPÉRATION BILATÉRALE

Le CICID de 2018 prévoyait de renforcer la part bilatérale et la part en dons de l’aide française. Depuis 2023, la référence au renforcement de notre aide bilatérale a disparu.

Néanmoins, les dépenses de coopération bilatérale du programme 209 suivent une tendance haussière. Après avoir augmenté de 25,34 % en AE et de 33,21 % en CP en 2023, elles progressent toujours, quoique plus modérément, de 4 % en AE et de 5 % en CP en 2024.

L’aide bilatérale du programme 209 comprend un grand nombre d’outils. Tandis que les crédits consacrés à l’aide-projet et à l’aide humanitaire confirment leur hausse et feront l’objet d’une analyse, les autres crédits bilatéraux sont stables.

Il convient de remarquer que ce renforcement de l’aide bilatérale vise également à réinternaliser une partie du don-projet initialement réalisée par l’AFD au sein du ministère des affaires étrangères, afin de redonner des marges de manœuvre à nos ambassades. Le rapporteur spécial salue cette tendance qui permet

au politique de reprendre une part, encore infime certes, du pilotage de notre aide publique au développement.

1. 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 d'un milliard d'euros, traduisant l'objectif de renforcer l'aide bilatérale et en don. Ces crédits atteignent 1,04 milliard d'euros AE et 984 millions d'euros en CP, des montants équivalents à ceux votés l'an passé.

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 142,7 millions d'euros de CP en 2023 et 190 millions d'euros de CP proposés pour 2024. **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 performances ne présente pas une liste des ONG recevant des fonds au titre du don-ONG.** Toutefois, le CICID de 2023 qui a prévu l'élaboration d'ici la fin 2023 d'« une stratégie pluriannuelle définissant l'articulation entre les canaux bilatéraux, européen et multilatéral » a également prévu d'assortir cette doctrine d'une « liste d'organisations internationale prioritaires » ;

– **l'aide projet gérée par le MEAE**, qui augmenterait de près de 100 millions d'euros en AE en 2024, prend essentiellement la forme des fonds de solidarité pour les projets innovants FSPI et FSPI « rapide » (FSPI-R), respectivement créés en 2016 et 2023. Ces fonds permettent de financer des projets jusqu'à un plafond d'un million d'euros sur deux ans pour le FSPI, et de 100 000 euros pour le FSPI-R. Cet outil permet aux ambassades de mener des actions innovantes, à impact rapide, au bénéfice de populations locales ciblées. L'enveloppe de ces FSPI atteindra 100 millions d'euros en 2024, en hausse de 20 millions d'euros par rapport à 2023, et il est prévu de la porter à 200 millions d'euros à horizon 2026, ce dont le rapporteur se félicite.

Le rapporteur spécial souligne en effet 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.

Cette montée en puissance budgétaire s'accompagnera d'un élargissement de la liste des pays éligibles, qui passent de 94 en 2023 à 116 en 2024 et de l'adoption du nouveau Plan d'action Ministériel FSPI sur la période 2024-2027.

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.

D'autres outils font leur apparition : le fonds équipe France, doté de 60 millions d'euros, et le fonds d'appui à l'entrepreneuriat culturel (FEAC), doté de 20 millions d'euros.

2. L'aide humanitaire et d'urgence

Les crédits en faveur de l'aide humanitaire sont stabilisés à un niveau élevé en 2024, à 895 millions d'euros, conformément aux orientations du CICID de juillet 2023 qui a réaffirmé son caractère prioritaire. Pour rappel, le CICID a affiché une cible d'un milliard d'euros en 2025.

Ce montant est éclaté en plusieurs dispositifs et comprend :

- la provision pour crises majeures, créée en 2022 et dont la reconduction est demandée à hauteur de 270 millions d'euros en 2024 ;
- l'aide alimentaire programmée (AAP), à hauteur de 150 millions d'euros ;
- les contributions volontaires aux Nations Unies (CVNU) sur le volet humanitaire, pour un montant de 200 millions d'euros ;
- le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, doté de 200 millions d'euros.

À ces montants s'ajoutent les crédits mis en place en 2022 à la suite de l'initiative FARM, à hauteur de 75 millions d'euros pour 2024, et qui sont destinés à être versés au PAM, en plus donc des crédits versés sur les canaux AAP et CVNU.

a. La provision pour crises majeures

Cette réserve, initiée en loi de finances initiale pour 2022 pour 22 millions d'euros, a prouvé son efficacité dans le cadre des engagements consentis au profit des récentes crises humanitaires et sanitaires.

Elle sera maintenue à 270 millions d'euros en 2024, montant auquel elle avait été portée dès 2023, afin de répondre à d'éventuels engagements nouveaux non anticipés en loi de finances, principalement dans les domaines de l'aide humanitaire, de la santé mondiale, de la sécurité alimentaire et du climat.

Au 1^{er} septembre 2023, elle a permis de répondre à des engagements à hauteur de 148,75 millions d’euros, avec comme principaux engagements :

- l’aide humanitaire à l’Ukraine (72 millions d’euros) ;
- les tremblements de terre survenus en Turquie et en Syrie (72 millions d’euros) ;
- l’assistance aux incendies survenus au Chili (1 million d’euros) ;
- l’aide humanitaire en RDC (20 millions d’euros) ;
- la crise au Soudan (12,25 millions d’euros) ;
- le soutien à la population haïtienne après la détérioration de la situation sécuritaire dans le pays (1 million d’euros).

Lors d’un déplacement effectué sur place, le rapporteur spécial a pu mesurer l’engagement et le professionnalisme des équipes du centre de crises et de soutien du MEAE. Il se félicite du renforcement continu des moyens humains et budgétaires de ce centre qui est au cœur des missions de l’aide publique aux États étrangers.

b. Le fonds d’urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS)

La compétence du MEAE en matière de financements humanitaires et de stabilisation a été confirmée lors du CICID du 18 juillet 2023.

Cette annonce s’inscrit dans la logique d’une hausse constante des crédits alloués en dotation initiale au Fonds d’urgence humanitaire et de stabilisation, à hauteur de près de 80 % en trois ans.

Elle vient également confirmer le rôle pivot du FUHS, instrument souple et réactif au profit de l’action d’urgence de l’État, permettant de soutenir une large palette d’actions adaptées aux spécificités et à la volatilité des contextes de crise.

Elle s’inscrit également dans la hausse des crédits alloués à l’aide humanitaire sur contributions volontaires des Nations Unies.

Les agences des Nations Unies, de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge bénéficient de cette hausse pour la mise en œuvre de leurs programmes.

Eu égard aux récentes difficultés de financement de la Croix-Rouge ⁽¹⁾ le rapporteur spécial se félicite de l’engagement renouvelé de la France dans ce domaine, qu’il avait plusieurs fois appelé de ses vœux.

(1) Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en crise financière, a annoncé le 11 septembre 2023 environ 270 nouvelles suppressions de postes à son siège à Genève pour 2024, après en avoir déjà supprimé 1 500 en 2023 dans le monde.

Les difficultés financières du Comité international de la Croix-Rouge

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un réseau humanitaire qui comprend plusieurs structures parmi lesquelles les sociétés nationales la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ce dernier est une organisation internationale humanitaire basée en Suisse, qui est neutre, impartiale et indépendante, **ce que le rapporteur spécial considère comme très précieux.**

En juin 2023, l'organisation a publié un communiqué de presse révélant ses difficultés financières. Ainsi, l'année 2023, s'est ouverte sur un déficit de 140 millions de francs suisses, entraînant des suppressions de postes et des fermetures de sites. Le budget 2024 est lui-même inférieur au budget 2023 révisé de - 14 %. En tout, ce doivent être 1 800 postes supprimés – autant que possible par le gel des embauches et les « départs naturels ». De plus, vingt sites gérés par le CICR devraient être fermés sur les 350 existants, avec une substitution par d'autres acteurs ou des sites voisins.

Ainsi, entre 2023 et début 2024, le budget du CICR serait réduit de 430 millions de francs suisses.

Ces difficultés financières sont, entre autres, expliquées par l'apparition de nouveaux conflits et crises d'ampleur comme la guerre entre l'Ukraine et la Russie, ainsi que par les hausses des coûts des matières premières dont l'énergie dues à l'inflation. Dans le climat économique actuel, les contributions financières des Etats sont moins prévisibles et soumises à plus de compétition. Celles-ci sont également sous pression avec une baisse tendancielle des budgets humanitaires, ce que remarquent toutes les associations qui en dépendent. Le CICR avait ainsi fait un appel à dons en début 2023, cherchant à récolter 2,8 milliards d'euros, mais avait dû réviser son objectif à 2.5 milliards d'euros. A cause de sa situation financière délicate, l'appel 2024 s'élèvera à 2.1 milliards d'euros, ce qui correspond à une réduction de 27% comparé à l'appel initial de 2023.

La réduction des dépenses aura un effet sur les actions de l'association, ses membres, et les personnes qu'elle accompagne. L'institution devra fermer des programmes, et se concentrer sur certaines missions et certaines zones, où la neutralité et l'indépendance du CICR fait de lui le seul acteur déployable.

Le CICR reste tout de même très soutenu par les États qui l'ont financé à hauteur de 74% en 2022. **La France, huitième donateur en 2022 – en notant que le troisième est la Commission européenne – continue de financer les actions du CICR et fait même croître certains de ses engagements financiers.**

La contribution de la France au financement du CICR a augmenté de 8 % en 2023, et elle avait augmenté de 23 % entre 2020 et 2021, et de nouveau de 26 % entre 2021 et 2022. Elle atteint ainsi 61,72 millions d'euros en 2023.

Il convient cependant de noter qu'une grande partie de ces augmentations s'expliquent par la mise en place de projets spécifiques avec l'AFD et ne répondent pas aux besoins de financement de l'Appel annuel du CICR pour financer ses opérations, en particulier ses opérations clés.

La France a également plus que doublé son soutien financier au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en trois ans (de 39 millions d'euros en 2020 à 91 millions d'euros en 2022), devenant le dixième donateur gouvernemental avec plus de 94 millions d'euros engagés à ce stade de l'année en 2023.

La France a enfin doublé la contribution volontaire française au programme alimentaire mondial (PAM) entre 2021 et 2022.

B. LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE

Le programme 209 porte la contribution de la France à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (dit NDICI). Comme indiqué *supra*, **les financements portés par la mission Aide publique au développement sont amenés à progressivement diminuer puis disparaître en 2028**. En 2024, la part du programme 209 finançant la coopération européenne, via le Fonds européen de développement (FED), s'établit à 285 millions d'euros, en baisse de 24 % par rapport à 2023. Cette contribution continuera de diminuer jusqu'à extinction du onzième FED, auquel sera substitué le NDICI en 2027.

Le NDICI fait actuellement l'objet d'une évaluation à mi-parcours par les services de la Commission européenne. Dans ce cadre, les États membres ont été consultés pour évaluer le fonctionnement général de l'instrument ainsi que sa programmation. **Le MEAE a indiqué au rapporteur spécial que la France s'assurera dans ce cadre de la conformité des orientations européennes avec nos priorités nationales**. Si, de manière générale, les priorités identifiées en 2021 lors de la création de l'instrument sont toujours pertinentes aujourd'hui, les autorités françaises ont tenté de mettre l'accent sur certains points nécessitant davantage d'action, notamment en matière de biodiversité, de climat ou de développement humain.

Par ailleurs, la direction générale de la mondialisation a indiqué dans ses réponses aux questions du rapporteur spécial que les postes de notre réseau diplomatique sont régulièrement associés lors de l'élaboration des documents de programmation mettant en œuvre le NDICI afin de s'assurer de leur cohérence avec les besoins constatés sur le terrain et nos priorités.

En ce qui concerne les pays du Sahel secoués par les différents coups d'État, on peut constater une volonté d'aller dans le sens des décisions prises par la France, sans toutefois que leur mise en œuvre ne soit aisée au niveau communautaire.

L'Union européenne a bien suspendu son aide au développement transitant par les États tout en maintenant son soutien direct aux populations locales, ce qui semble tout à fait en ligne avec les positions françaises. Toutefois, l'Union européenne n'est pas parvenue à organiser une réponse coordonnée en « Équipe Europe »⁽¹⁾. Sur le plan juridique, le règlement 2021/947 établissant l'instrument NDICI-Europe dans le monde mentionne dans son considérant 40 la possibilité de suspendre l'aide européenne au développement en cas de dégradation de la démocratie, du respect des droits de l'homme ou de l'État de droit dans les pays tiers.

(1) « L'Équipe Europe » comprend l'UE, les États membres et les institutions financières européennes.

Au Mali, la Commission européenne a ainsi suspendu l'aide budgétaire après le refus de la junte d'organiser des élections législatives mais a maintenu l'aide bénéficiant directement à la population. La Commission explore également la possibilité de suspendre la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle et de s'orienter vers l'adoption de mesures spéciales au cas par cas au bénéfice des populations, comme cela a été fait pour le Soudan ou encore pour l'Éthiopie. **La France s'est montrée favorable à cette option.**

Après les deux coups d'État intervenus au Burkina-Faso, l'aide budgétaire européenne initialement prévue a été transformée en projets au profit direct des populations. Un plan d'actions pour 2023-2025 soutenant principalement les populations a également été adopté.

Au Niger, à la suite de la tentative de coup d'État de juillet 2023, l'aide budgétaire européenne ainsi que tous les projets d'aide au développement comprenant une dimension sécuritaire ont été suspendus. Lors de la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne en format développement organisée à Cadix les 4-5 septembre 2023, la Commission européenne a proposé de suspendre l'ensemble des actions transitant ou bénéficiant aux autorités nigériennes. **À ce stade cependant, aucun consensus ne se dégage au Conseil européen sur les modalités et le périmètre de la suspension de cette aide.**

Il convient de noter que **les États membres ont parfois pris des décisions divergentes en la matière.** Au Mali et au Burkina-Faso, contrairement à la France, la plupart des États membres ont maintenu leurs actions de coopération. S'agissant du Niger, certains États membres ont toutefois également suspendu l'aide transitant ou bénéficiant aux putschistes (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Danemark, Finlande, Luxembourg, Roumanie et Pays-Bas).

La Commission européenne est consciente de la nécessité définir une approche commune et cohérente en « Équipe Europe » sur l'aide au développement dans la région du Sahel, en évaluant tout particulièrement les impacts d'une éventuelle interruption des actions de coopération en matière de migration ou de lutte contre le terrorisme. Cette réflexion, qui sera notamment menée dans le cadre de la revue à mi-parcours de l'instrument NDICI et de la « réarticulation » d'ensemble des instruments européens, notamment en matière de défense et de sécurité, pourrait conduire à une modification du fléchage des financements vers les États côtiers du Golfe de Guinée. **Le rapporteur spécial souhaite que la voix de la France puisse être mieux entendue dans le cadre de ces travaux, et déplore le manque de coordination européenne sur ces sujets pourtant cruciaux.**

C. LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE

La coopération multilatérale regroupe l'ensemble des contributions de la France aux nombreuses agences ou fonds multilatéraux, tels que les Nations Unies ou la Banque mondiale.

Le programme 209 porte des financements multilatéraux, et principalement des contributions volontaires à des organisations multilatérales et des fonds multilatéraux de développement. Le projet de loi de finances pour 2023 avait 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 jusque-là 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.

Pour 2024, l'action est dotée de 703,6 millions d'euros d'AE et 796 millions d'euros de CP.

Une fois encore, la variabilité des contributions aux fonds multilatéraux se traduit cette année par une chute importante des autorisations d'engagement de l'action, de près de 50 %, tandis que les crédits de paiement sont relativement stables, avec une diminution de l'ordre de 4 %.

La diminution des autorisations d'engagement est principalement concentrée sur deux dispositifs : le partenariat mondial pour l'éducation et le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) qui ne sont plus dotés plus en autorisation d'engagement en 2024 alors que les montants s'élevaient en 2023 respectivement à 200 millions d'euros et à 469 millions d'euros.

En ce qui concerne les crédits de paiement, la baisse de 4 % est elle aussi liée à des versements exceptionnels effectués en 2023 et non renouvelés en 2024, tels que le versement d'un arriéré de 70 millions d'euros au FMSTP ainsi que la contribution à la Facilité pour les réfugiés en Turquie. En réalité, ce niveau masque des évolutions plus contrastées en fonction des dispositifs, et permet de renforcer les contributions volontaires françaises dans les thématiques prioritaires telles que la santé, l'égalité femme-homme, l'éducation ou encore le climat.

Sans entrer dans le détail des multiples fonds abondés par les crédits du programme 209, le rapporteur spécial souhaite insister sur le volet dédié à la francophonie.

La ligne de crédit intitulée « opération budgétaire Francophonie » s'élèverait pour 2024 à 83 millions d'euros, soit une augmentation conséquente de 20 millions d'euros par rapport à 2023. Cette ligne comprend la contribution obligatoire et les contributions volontaires de la France à l'organisation internationale de la francophonie, ainsi que les contributions versées aux opérateurs suivants :

- l'agence universitaire de la Francophonie – AUF ;
- l'association internationale des maires francophones – AIMF ;
- TV5Monde ;

- l’université Senghor ;
- l’assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) ;
- la conférence des ministres de la jeunesse et des sports de la Francophonie (CONFEJES) ;
- la Conférence des ministres de l’éducation des États et gouvernements de la Francophonie (CONFEMEN), dans le cadre de conventions d’objectifs et de moyens.

La hausse de la contribution proposée pour 2024 inclut entre autres l’accueil en France du Sommet à l’automne 2024.

Il convient de noter sur ce sujet l’inauguration par le Président de la République, le 30 octobre 2023, de la Cité internationale de la langue française dans le château restauré de Villers-Cotterêts (Aisne), grand projet culturel lancé en 2017, mais dont les crédits n’ont pas été portés par la mission APD.

Le rapporteur spécial est convaincu que la francophonie possède un potentiel encore inexploité. S’il souscrit aux actions traditionnelles de promotion culturelle, il invite également à ne pas négliger la dimension économique de la relation avec nos partenaires francophones, à l’instar de l’initiative portée par l’Alliance des patronats francophones. À cet égard, il souhaitera dans le cadre de ses travaux à venir, étudier plus particulièrement le modèle britannique fondé sur l’organisation du Commonwealth.

IV. LE PROGRAMME 370 RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »

L’importance politique du programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »* semble inversement proportionnelle à sa dotation budgétaire, nulle en 2022 et 2023, et égale à 6 millions d’euros en 2024. En témoignent les débats sur ce sujet lors de l’examen des crédits en commission des finances.

Le mécanisme, issu de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, est opérationnel depuis la signature par la Première ministre, le 22 novembre 2022, d’une circulaire explicitant sa mise en œuvre.

Le premier versement de crédits prévu pour 2024 est issu du produit des cessions intervenues dans l’affaire Teodorin Obiang, vice-président de Guinée équatoriale. La presse rapportait que la valeur des seuls navires de Théodorin Obiang dépassait le budget annuel consacré à l’Éducation en Guinée équatoriale.

Le montant inscrit au budget pour 2024 apparaît d’ailleurs faible au regard des centaines de millions de dollars que constituerait le patrimoine de l’homme politique, même si la majeure partie des biens se situe aux États-Unis.

Ses différentes possessions en France sont par exemple estimées à 40 millions d'euros, non compris l'hôtel particulier situé au 42 avenue Foch à Paris.

Les crédits provenant du produit des cessions de ces biens devraient être affectés au financement d'investissements solidaires en Guinée équatoriale, en accord avec cet État.

La difficulté saute aux yeux : M. Obiang est toujours Vice-Président, et son père, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo a été réélu à la tête du pays avec un score officiel triomphal de 94,9 % en novembre 2022, pour un sixième mandat. Parvenir à rétrocéder à bon escient une somme issue d'avoirs confisqués à la famille Obiang, alors que le régime équato-guinéen, tenu par cette même famille, fait partie des plus fermé au monde, relève de la gageure. Les documents budgétaires indiquent sobrement que *« le MEAE va chercher à conclure un accord avec la Guinée équatoriale au sujet de l'allocation de ces crédits »*.

L'agence de gestion et de recouvrement des avoirs confisqués (AGRASC) poursuit les évaluations du patrimoine et les cessions dans cette affaire, ainsi que dans une autre affaire mettant en cause Rifaat al-Assad, oncle de l'actuel président syrien. De nouvelles cessions pourraient donc intervenir dans le courant de l'année 2024.

Le rapporteur spécial constate donc que les travaux ne font que commencer, que la restitution peut s'avérer pour le moins problématique, et qu'il sera très intéressant de se pencher sur la consommation effective des crédits du programme 370.

TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Le compte de concours financiers *Prêts à des états étrangers* regroupe quatre programmes, lesquels retracent en dépenses et en recettes l'octroi et le remboursement - en capital - des prêts de la France qui sont consentis à des États étrangers, directement par la direction générale du Trésor ou par l'intermédiaire de l'Agence française de développement.

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

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

Les dépenses du programme 851 correspondent aux prêts accordés par le Trésor dans le cadre d'accords bilatéraux pour financer des projets de développement faisant appel à des biens et services produits en France.

Depuis 2023, ces accords intergouvernementaux sont mis en œuvre par Bpifrance Assurance Export (succédant à Natixis), agissant au nom et pour le compte de l'État français, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur.

Ces financements, à mi-chemin entre politique de développement et aide à l'export, peuvent être concessionnels 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.

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.

Pour 2024, il est prévu un montant d'engagement identique à 2023, soit un milliard d'euros, un montant proche de l'exécution 2022 (1,18 milliard d'euros).

Selon le projet annuel de performances, en 2024, les principaux décaissements prévus concernent les secteurs des transports (reconstruction des infrastructures en Ukraine), de l'énergie (fourniture d'un réseau électrique intelligent « smartgrids » en Serbie), de l'eau (modernisation du réseau d'eau de Tachkent en Ouzbékistan), de la santé (mise en place d'un système opérationnel d'aide médicale d'urgence au Cameroun) et de la sécurité civile (mise en place

d'une antenne aéroportée de la sécurité civile en Mongolie et fourniture de véhicules d'incendie et de sauvetage en Mongolie et au Cameroun). Ces pays ne relèvent pas tous de l'APD.

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, comme détaillé *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.

À ce jour, sur les 39 pays éligibles, 36 ont atteint le point d'achèvement, c'est-à-dire qu'ils ont mené le processus à son terme. Sur les trois pays restants, la Somalie devrait atteindre le point d'achèvement fin 2023. L'accord conclu entre le Club de Paris et le Soudan en juillet 2021 a été mis en suspens en attendant une normalisation de la situation politique. Aucun calendrier n'est établi concernant l'Érythrée.

Le PLF pour 2024 propose d'inscrire 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 2024.

Les documents budgétaires précisent bien que les prévisions de dépenses sont établies à partir d'hypothèses qui peuvent néanmoins évoluer en fonction de la situation économique et politique des pays débiteurs concernés.

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

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 permettent 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 depuis 2021, le PLF pour 2024 propose donc *via* le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* de neutraliser les effets de cette évolution réglementaire. À partir du compte d'affectation spéciale *Participations financières 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 2024.

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.

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 2024.

Le rapporteur spécial s'interroge donc sur la pertinence du maintien de ce programme au sein de la mission.

(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

Au cours de sa réunion du mercredi 25 octobre 2023, la commission des finances a examiné les 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.](#)

*Malgré l'avis du rapporteur spécial qui a souhaité s'abstenir sur ce budget, et après avoir adopté les amendements de crédit II-CF850 et II-CF801, la commission des finances a **adopté** les crédits de la mission Aide publique au développement modifiés.*

*Elle a ensuite **adopté** les amendements II-CF450 et II-CF458 portant article additionnel.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a **adopté** les crédits du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers sans modification.*

Madame la présidente Véronique Louwagie. Nous en venons à l'examen de la mission *Aide publique au développement* et du compte de concours financier *Prêts à des États étrangers*.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Des évolutions importantes sont intervenues ces derniers temps, en particulier lors du comité interministériel du 18 juillet 2023. Les objectifs ont été revus. Je me félicite que parmi ces objectifs soit officialisé le lien entre l'aide au développement et la lutte contre l'immigration irrégulière (objectif n° 10).

Une autre décision donne lieu à des débats : le nombre de pays considérés comme prioritaires passe de 19 à 46. Au nom de la francophonie, ne fallait-il pas se cantonner à 19 pays ?

L'aide humanitaire s'accroît, pour s'approcher du milliard d'euros. Je me félicite de cette évolution, puisque je milite, depuis que ce rapport m'a été confié, pour une augmentation de la part de l'aide humanitaire dans l'aide au développement. Les crises récentes justifient parfaitement cette évolution. Je vous invite à visiter le centre de crise et de soutien situé au Quai d'Orsay. La Croix-Rouge Internationale traverse elle-même des difficultés financières. C'est dire si les crédits humanitaires doivent être prioritaires.

Je n'insiste pas sur l'objectif de 0,7 % du RNB.

Concernant les crédits eux-mêmes, les autorisations d'engagement sont en baisse significative, mais il ne faut pas y voir de difficulté. Cette baisse est logique et n'est pas synonyme d'un quelconque désengagement. Les crédits de paiement, en revanche, sont stables.

La mission première de l'Agence française de développement (AFD) est d'aider des projets et d'allouer des crédits à des taux beaucoup plus favorables que ceux du marché. Le prix de l'argent ayant évolué très sensiblement, le différentiel s'est accru. Ces crédits sont passés de 1,39 à 1,7 milliard d'euros. Cette évolution risque de se poursuivre.

La volonté de l'ancien ministre M. Le Drian et de l'actuel ministre est de faire en sorte qu'une bonne partie de la coopération bilatérale soit à la main des ambassades. Désormais, près de 100 millions de plus sont alloués aux ambassades pour des crédits à leur main. Nous allons vers une attribution des crédits au développement qui ne sera pas simplement le fait d'une banque, mais de plus en plus de la régie que constituent nos ambassades. Ce fonctionnement collera davantage aux préoccupations politiques qui sont les nôtres, et devrait permettre une meilleure visibilité de notre participation.

Trois pays, qui étaient naguère des priorités absolues, le Mali, le Burkina-Faso et le Niger, ne bénéficient plus de notre aide publique au développement.

Dans mon rapport, j'essaierai de porter un regard général sur les crédits accordés à l'Ukraine, sachant que notre budget est très peu impacté par ces crédits.

Mme Élise Leboucher, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires étrangères. Cette année, les crédits de paiement dédiés à l'aide publique au développement s'élèvent à 5,9 milliards d'euros, un montant en stagnation par rapport à l'année dernière. J'ai émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits, qui interviennent dans un contexte particulier, où la parole du Parlement a été méprisée, situation que plusieurs députés, dont le président de la commission des affaires étrangères, ont dénoncée.

En 2021, la représentation nationale avait ancré dans la loi l'objectif de consacrer 0,7 % du RNB à l'aide publique au développement d'ici 2025. En juillet dernier, le gouvernement a annoncé le report de cet objectif à 2030. Ce recul sans précédent représente un manque à gagner de près de 11 milliards d'euros pour le développement international. La baisse des ambitions interviendrait dès maintenant.

J'alerte également sur le risque de redirection des fonds de pays bénéficiaires vers d'autres, non sur la base d'objectifs de développement, mais dans une logique d'intérêt et d'influence. Nos boussoles doivent être les besoins des populations en matière de développement et la protection des biens communs.

J'ai consacré la partie thématique de mon rapport à la santé maternelle et infantile, et au droit et santé sexuels reproductifs en Afrique subsaharienne. Une vraie prise de conscience de ces enjeux a eu lieu, des progrès ont été constatés, mais nous devons renforcer notre engagement. En raison de son fort recours au prêt, la France n'investit que 18 % de son APD totale dans des services sociaux de base, la santé ne représentant que 8 %. Nous devons aussi renforcer notre APD genrée.

Il est plus impératif que jamais de maintenir et d'amplifier notre engagement pour le développement et la solidarité internationale. Les crédits du présent PLF ne sont pas à la hauteur de ces enjeux. Je vous appelle à vous y opposer.

Article 35 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF850 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh (Écolo-NUPES). L'amendement 850 est transpartisan, issu de discussions entre les membres du groupe d'amitié France-Maroc à l'Assemblée nationale. Ce groupe exprime la volonté que la France prenne bien sa part dans la reconstruction souhaitée par les autorités du Maroc à la suite du terrible séisme du 8 septembre 2023. Le fléchage précis de cette somme ne relève pas du législateur, mais le groupe d'amitié souhaite

que l'AFD ait les marges suffisantes pour venir en aide au Maroc, et qu'un budget ambitieux soit voté à l'Assemblée nationale.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Le Maroc est l'un des principaux bénéficiaires de notre aide publique au développement ; de plus, il n'est guère coopératif en matière migratoire. Ces raisons pourraient justifier une réponse négative, mais il faut donner un signal d'amitié à l'endroit de ce royaume, avec lequel nous avons toujours entretenu des relations étroites et de confiance. Il y a une parenthèse ; nous espérons qu'elle se refermera et que nous retrouverons ces liens. Si cet amendement d'appel peut y concourir, ce serait une bonne chose. Mon avis est favorable.

La commission adopte l'amendement II-CF850.

Amendement II-CF801 de M. Aurélien Taché

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). L'amendement 801 vise à augmenter les crédits de paiement alloués au Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), afin de renforcer son action, de soutenir davantage de projets innovants, en particulier dans la conservation de la biodiversité et la gestion durable des territoires agricoles et forestiers. Face à l'ampleur des défis écologiques mondiaux, une mobilisation financière accrue est nécessaire pour soutenir des projets à hauteur de ces enjeux.

Nous affirmons par ailleurs la nécessité d'une transparence accrue et d'un suivi parlementaire dans la gestion et l'utilisation des crédits alloués au FFEM.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Ce fonds bénéficie déjà d'une dotation de 132 millions en autorisations d'engagement, laquelle est en hausse de 10 % par rapport à la période antérieure. Il me semble que cette préoccupation légitime est prise en compte. Mon avis est défavorable.

La commission adopte l'amendement II-CF801.

Amendement II-CF451 de Mme Élise Leboucher

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). L'amendement 451 vise à rétablir la trajectoire d'augmentation de l'APD en augmentant les financements alloués à l'aide publique au développement de plus de 320 millions d'euros, permettant aux crédits de la mission d'atteindre 6,25 milliards en 2024.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. C'est un objectif à long terme, mais il ne serait pas raisonnable de l'adopter. Mon avis est défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF451.

Amendement II-CF449 de Mme Nadège Abomangoli

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES) En suspendant son aide publique au développement au Mali, au Burkina-Faso et au Niger, la France a commis une faute contraire aux principes qui doivent animer notre diplomatie, ceux de l'intérêt général humain. Le Gouvernement a de fait précarisé de nombreuses ONG et associations qui organisaient des projets d'intérêt général.

Nous proposons que 317,5 millions soient ajoutés au programme « solidarité » à l'égard des pays en développement. Cette somme correspond au montant de l'APD versée par la France au Mali, au Niger et au Burkina-Faso. J'appelle le Gouvernement à lever le gage.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Il n'est pas illégitime d'être très attentifs à notre aide, compte tenu du fait que ces pays se sont montrés hostiles à la France. Il faut préciser que la partie humanitaire de cette aide est maintenue, soit 49 projets sur 78 dans les trois pays évoqués.

D'autre part, l'AFD attend des instructions. Il est difficile d'interrompre un contrat. Des entreprises attendent, des contrats ont été passés, il peut y avoir des contentieux.

L'AFD est parfois opérateur, pas simplement pour la France, mais pour d'autres pays qui n'ont pas pris les mêmes décisions.

Je m'oppose à cet amendement qui va à l'encontre de positions très explicites prises par l'exécutif.

La commission rejette l'amendement II-CF449.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement II-CF455 de Mme Élise Leboucher.

Amendement II-CF795 de M. Aurélien Taché

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Par l'amendement 795, nous souhaitons attirer votre attention sur l'importance du fonds de solidarité pour les projets innovants « version rapide » (FSPI), un instrument qui a prouvé son utilité et sa pertinence en permettant de financer des projets de plus petite envergure que le FSPI traditionnel, avec une procédure allégée et des montants plus faibles, allant jusqu'à 100 000 euros. Cet amendement vise à augmenter ce fonds de solidarité.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit, mais je n'en tire pas les mêmes conclusions. L'exécutif a été très dynamique sur cette ligne de crédits qui progresse de 100 millions d'euros en 2024. J'imagine que cette politique, qui n'existait pas il y a cinq ans, se poursuivra.

M. Karim Ben Cheikh (Écolo-NUPES). Je rappelle que cet outil prend le relais d'un outil qui existait avant, le fonds social de développement (FSD). Nous nous sommes rendu compte que ces outils étaient efficaces et qu'il fallait les remettre en place, mais d'une autre manière.

Lorsque l'on voit le nombre de projets qui font appel au FSPI mais qui n'y ont pas droit, l'on peut penser que le besoin est réel.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Par le passé, nous gérons notre aide en régie. Nous avons confié les responsabilités à une banque. En cette période plus compliquée, il apparaît nécessaire que nos ambassades aient plus la main. Il s'opère une montée en puissance. Elle devra se poursuivre. Je suis défavorable à l'amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF795.

Amendement II-CF453 de Mme Élise Leboucher

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). L'amendement 453 vise à doubler annuellement les financements alloués au fonds français Muskoka (FFM). Depuis 2011, le FFM opère en Afrique de l'ouest et centrale afin d'accélérer la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et d'améliorer les santés reproductive, sexuelle, maternelle, néonatale, infantile et de l'adolescent, ainsi que la nutrition. Entre 2010 et 2022, le FFM a permis de réduire de 23 % le ratio de mortalité maternelle dans les pays d'intervention, de réduire de 16 % la mortalité néonatale et la mortalité des enfants de moins de 5 ans.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. La France a engagé un effort singulier sur cette question. Nous sommes le seul pays à produire cet effort remarquable. Mon avis est défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF453.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement II-CF452 de Mme Élise Leboucher.

Amendement II-CF456 de Mme Élise Leboucher

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). L'amendement 456 vise à augmenter les financements transitant par les ONG de 20 millions. La loi de 2021 prévoit la progression des montants d'aide publique au développement à des projets mis en œuvre par des organisations de la société civile française, et issus des pays partenaires, afin de tendre vers la moyenne des pays de l'OCDE. Cet amendement porte les financements transitant par l'AFD à 190 millions d'euros.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Il faut saluer l'action des ONG en matière humanitaire. Ces crédits ont sensiblement augmenté. Un rapport de la Cour des comptes rappelle que l'intervention en régie est une garantie supplémentaire. Je suis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF456.

Amendement II-CF793 de M. Aurélien Taché

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). La francophonie doit être un espace de solidarité et de coopération se manifestant concrètement dans la vie des citoyens des pays membres. Il est essentiel d'investir de manière significative dans les projets locaux, coconstruits avec des acteurs du quotidien. L'amendement 793 vise à appuyer les actions qui favorisent l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes dans l'espace francophone.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Les crédits destinés à la francophonie augmentent de 20 millions d'euros, soit près de 30 % d'augmentation. L'argent ne fait pas tout. Certains pays qui investissent moins d'argent sont plus attractifs que nous. Posons-nous quelques questions.

M. Karim Ben Cheikh (Écolo-NUPES). L'Angleterre baisse ses crédits, mais il s'agit de subventions, qui sont bien plus élevées qu'en France.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. La Grande-Bretagne était devant nous en matière d'aide, mais nous sommes passés devant elle. Dans notre politique d'aide au développement, la part relative du don par rapport au prêt augmente très sensiblement depuis plusieurs années.

La commission rejette l'amendement II-CF793.

Amendement II-CF788 de M. Aurélien Taché

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Dans les conflits qui déchirent notre monde, les violences sexuelles sont trop souvent utilisées comme une arme de guerre. Ces femmes et filles marquées à vie sont trop souvent oubliées, privées de services de soutien indispensables. La France, qui porte l'étendard des droits de l'homme et de l'égalité des sexes, doit se positionner en leader dans la lutte contre ces violences et dans le soutien apporté aux victimes.

L'amendement 788 transcende la question budgétaire. Il s'agit d'une déclaration politique et morale, d'un engagement envers les valeurs de justice et de dignité humaine.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Nous avons tous été marqués par ce qui s'est passé dans un certain nombre de pays, dont l'Ukraine. Le vrai vecteur de l'aide publique au développement, sur ces questions, ce sont les crédits du centre de crise, qui s'élèvent à 270 millions d'euros. Ces crédits peuvent être alloués immédiatement, à la demande. Je suis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF788.

Amendement II-CF798 de M. Aurélien Taché

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES) L'amendement 798 vise à augmenter les crédits spécifiquement destinés à un soutien renforcé et urgent au groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Nous sommes confrontés à la catastrophe du siècle : le changement climatique. Cet amendement poursuit l'objectif de soutenir des recherches supplémentaires sur les impacts du réchauffement climatique, sur les stratégies d'atténuation et d'adaptation.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. La France est le premier contributeur au budget du GIEC. Je suis défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF798.

Amendement II-CF766 de M. Aurélien Taché

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). L'amendement 766 appelle notre attention sur la restitution du produit de la vente des biens dits « mal acquis », ces actifs obtenus par des dirigeants étrangers par le biais de pratiques illégales et corrompues. Il s'agit de justice et de réparation. Les fonds détournés appartiennent légitimement aux citoyens des pays d'origine, et devraient être utilisés pour financer des services publics, des infrastructures ou des projets de développement. Notre amendement met en lumière l'urgence de cette question.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Une ligne budgétaire était à zéro depuis longtemps. Elle a été abondée du fait des contentieux intervenus en Guinée équatoriale. Avant les crédits, il faut qu'il y ait des jugements.

La commission rejette l'amendement II-CF766.

Amendement II-CF463 de M. Arnaud Le Gall

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). L'amendement 463 vise à créer un nouveau programme, dont le but est d'organiser et d'impulser l'annulation de la dette des pays en voie de développement avec la France.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Je suis défavorable à cet amendement, qui présente néanmoins un intérêt : celui d'évaluer le coût de l'abandon de la dette. Lorsque nous abandonnons une dette, nous le faisons avec d'autres créanciers. C'est pourquoi le club de Paris essaie de réunir l'ensemble des créanciers.

La commission rejette l'amendement II-CF463.

Mme la présidente Véronique Louwagie. Nous en venons aux explications de vote. Je demande préalablement la position du rapporteur spécial sur les crédits de la mission.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Après hésitation, je donnerai un avis d'abstention, dans la mesure où le lien entre, d'un côté, la politique de développement et, de l'autre, la question migratoire et l'économie de notre pays, doit être plus étroit.

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). La stagnation annoncée des crédits alloués à l'APD est un signal particulièrement préoccupant. 2030 marque la date-butoir pour atteindre les objectifs de développement durable. Il faut pour cela renforcer notre engagement. Il aurait été possible de dégager plus de recettes en faveur de l'APD en augmentant le taux de la taxe sur les transactions financières, en élargissant son assiette et en relevant le plafond de versement au fonds de solidarité. Des amendements ont été déposés en ce sens, mais le gouvernement les a balayés avec le 49-3 avant même leur examen.

Si les crédits de paiement du programme 110 se maintiennent à un niveau similaire à celui de 2023, les crédits de paiement pour l'aide bilatérale augmentent fortement. Si cette intention est louable, cette évolution doit nous interroger sur la place que les prêts occupent dans notre APD.

J'insiste sur le fait que le traitement de la dette doit rester une priorité, et j'insiste sur la nécessité de renforcer notre politique d'APD en matière de santé.

Nous voterons contre.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Je salue le travail excellent de notre rapporteur, qui constate une stabilisation des crédits. Le fait qu'il appelle à voter pour signifie que le budget va dans le bon sens. Pour autant, le groupe Les Républicains s'abstiendra avec bienveillance.

M. Pascal Lecamp (Dem). Depuis 2017, nous avons construit deux dynamiques très importantes pour l'APD. Nous l'avons structurée pour qu'elle affiche des priorités politiques plus claires, pour maximiser notre impact sur la santé, l'éducation, le climat. Nous avons renforcé notre engagement budgétaire. Les crédits 2024 ne font pas exception, avec les 5,9 milliards d'euros en crédits de paiement. Nous nous réjouissons du fort accroissement des crédits de paiement pour l'aide bilatérale à 34 % et l'aide humanitaire à 63 millions d'euros.

Le groupe Démocrate votera en faveur de cette mission.

Mme Félicie Gérard (HOR). La mission *Aide publique au développement* porte les crédits budgétaires dédiés à la politique de développement et de solidarité internationale de la

France. À la suite des conclusions du sommet « Pour un nouveau pacte financier mondial », ces crédits doivent nous permettre d'aborder sereinement la transformation nécessaire. Cette transformation devra apporter plus de souplesse et surtout mieux cibler les aides attribuées. Dans cet objectif, et en lien avec la commission des affaires étrangères et les ministères concernés, les parlementaires devront être pleinement associés à l'évaluation annuelle des crédits accordés.

Le groupe Horizon et apparentés souhaite plus que jamais rappeler l'exigence de transparence sur ces fonds. Nous voterons en faveur des crédits de la mission.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). « L'injustice, ce n'est pas l'inégalité, c'est le non-partage. » Ces mots de l'Abbé Pierre doivent résonner avec force en cette année 2023, première depuis trente ans à connaître une escalade de l'extrême pauvreté partout dans le monde, dans une conjoncture où les inégalités se trouvent plus exacerbées que jamais.

En 2021, l'Assemblée nationale avait pris l'engagement de consacrer 0,7 % de notre revenu national brut à l'APD. Le compte n'est pas là. La loi de programmation n'a pas été respectée, et les orientations du comité interministériel de la coopération internationale du développement pour 2023 reportent l'objectif à l'horizon 2030. Cette décision prive la solidarité internationale de cinq précieuses années.

Afin de progresser dans cet objectif, la taxe sur les transactions financières se présente comme un levier essentiel à notre disposition. En rehaussant cette contribution de 0,3 à 0,5 %, nous parviendrions instantanément à notre cible. Cette taxe, qui n'affecte qu'une infime partie de la population française, et qui est spécifiquement dédiée aux transactions d'actions de grandes entreprises, affiche une capitalisation boursière supérieure à 1 milliard d'euros. Vous n'avez pas voulu de cette marge de manœuvre.

Je tiens à mettre en avant la nécessité d'accompagner les pays en développement face aux répercussions du dérèglement climatique. Dans le contexte de votre faible ambition en matière d'APD, nous voterons contre cette mission.

M. Michel Castellani (LIOT). La loi du 4 août 2021 prévoyait que le niveau 0,7 % de l'aide publique au développement (APD) serait atteint en 2027. Nous n'en prenons pas le chemin : cela est regrettable. Le fait que le conseil présidentiel de développement revienne sur les objectifs fixés par le Parlement soulève aussi certaines questions.

Je salue la hausse de l'APD pour la Palestine, tout en m'interrogeant sur les volumes qui transiteront par l'Agence française de développement (AFD) et par l'Union européenne.

La question du financement reste ouverte : selon nous, une réforme de la taxe sur les transactions financières est nécessaire.

Notre groupe soutient la libre administration des collectivités, la négociation de contrats bilatéraux présenterait des avantages pour les différentes parties.

M. Alexandre Holroyd (RE). Le groupe Renaissance votera ces crédits, qui traduisent une hausse considérable de l'aide publique au développement depuis 2017. Avec près de 0,6 % de revenu national brut (RNB), la France est le quatrième bailleur mondial en matière d'APD. Cette mission doit nous rendre fiers, collectivement, d'autant que l'objectif de lever 6 milliards d'euros pour la finance climat a été réalisé en 2022.

La commission adopte les crédits de la mission Aide publique au développement modifiés.

Article 38 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

Amendement II-CF448 de M. Arnaud Le Gall.

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). Par cet amendement, nous demandons de substituer au mot « prêt » le mot « don ». L'AFD indique qu'elle s'inscrit dans une démarche volontaire de publication d'informations, mais conditionne cette dernière au respect du secret des affaires. En effet, l'AFD refuse de rendre publiques des informations sur les marchés passés avec ses emprunteurs, pays et collectivités locales, en s'abritant derrière le motif du secret des affaires. Alors même qu'un rapport de la Cour des comptes a pointé le manque d'informations relatives aux procédures, aux études d'impact, à l'enquête publique, ou aux décaissements, l'AFD persiste à s'abriter derrière une notion de « secret des affaires » qui apparaît en contradiction avec sa mission et dépourvue de fondement.

Le simple fait que l'AFD préfère faire usage de prêts plutôt que de dons pour mettre en œuvre les missions qui lui sont dévolues ne qualifie pas, de fait, la valeur commerciale effective ou potentielle de l'intervention de l'AFD. L'AFD n'a pas vocation à fonctionner comme une institution financière, mais un organisme qui promeut le développement économique et social dans les pays qui en ont le plus besoin.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Si vous avez des exemples précis du manque de transparence de l'AFD, je les relaierai bien volontiers.

L'AFD est une banque et fonctionne comme telle. Le sujet de fond est celui du choix entre la régie et la banque. Nous avons choisi la banque au début des années 2000, à une époque du doux commerce. La conjoncture est plus difficile et pourrait nous pousser à réinterroger notre modèle.

Par le passé, la gauche était critique de la régie. Le ministère de la coopération était qualifié de « ministère de la Françafrique ». Aujourd'hui, elle est favorable à son retour. En tout état de cause, je considère que la part du politique dans l'APD doit être plus conséquente, demain, que celle du banquier. Je souscris donc à votre idée, sur le fond. Toutefois, l'outil dont nous disposons aujourd'hui est compétent et efficace, nous n'avons pas vocation à le modifier dans l'immédiat.

M. Karim Ben Cheikh (Écolo-NUPES). La gauche a critiqué la régie en sa qualité d'outil pour la Françafrique et n'est d'ailleurs pas entièrement responsable de la disparition du ministère de la coopération. Le renforcement des moyens de l'AFD, seul instrument politique de développement, s'est concrétisé sous le mandat de M. Nicolas Sarkozy.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. L'APD a principalement réduit sous le mandat de M. François Hollande. Elle augmente de manière nette et sensible depuis six ans.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF383 de M. Franck Allisio.

M. Franck Allisio (RN). L'APD ne peut se faire sans contrepartie, dont la coopération en matière migratoire. 93 % des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ne sont pas exécutées. La raison principale tient au fait que certains pays refusent de

délivrer les laissez-passer consulaires au mépris du droit international. Aussi, un bras de fer diplomatique doit être engagé avec ces pays. Il doit notamment passer par l'arrêt du versement de l'APD, mais aussi par la suspension de tout transfert financier tant que nous n'aurons pas obtenu gain de cause. Afin de donner une visibilité aux parlementaires sur le degré de coopération migratoire des pays bénéficiaires de l'APD et dans l'objectif d'en conditionner le versement, il est proposé un nouvel indicateur global pour mesurer le nombre de laissez-passer consulaires délivrés par les pays bénéficiaires de l'APD pour les ressortissants des pays bénéficiaires de cette aide ayant fait l'objet de la part des autorités françaises d'une décision d'expulsion ou d'une OQTF.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. S'il me semble très raisonnable d'augmenter l'APD, il faut aussi que les pays bénéficiaires se montrent coopératifs, notamment sur les questions migratoires. L'idée de prévoir un indicateur en ce sens m'agréée. Je préfère néanmoins mon propre amendement, fondé sur le ratio de satisfaction de nos demandes.

Je m'oppose donc à l'amendement II-CF383 au profit du II-CF2712.

M. Fabien Di Filippo (LR). Je saisis l'occasion pour regretter, très amèrement, l'irrecevabilité d'un de mes amendements qui suggérait de transférer les crédits d'APD des pays non coopératifs vers la défense de la francophonie. Mon amendement était parfaitement chiffré, argumenté et équilibré financièrement. La motivation de son refus me semble purement idéologique.

Je soutiens volontiers les amendements II-CF383 et II-CF2712. Nous ne pouvons plus nous permettre de soutenir le développement de pays qui refusent de reprendre leurs clandestins qui ont violé nos lois.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2712 de M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Je présente cet amendement qui permettra de suivre, à travers un indicateur, la coopération d'un certain nombre de pays bénéficiaires de l'APD à l'égard de nos demandes de rapatriement de leurs ressortissants.

La commission rejette l'amendement.

Avant l'article 50

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF100 de la commission des affaires étrangères.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-CF450 de Mme Nadège Abomangoli.

Amendement II-CF454 de Mme Élise Leboucher.

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). Il est demandé au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de six mois, un rapport d'information sur une stratégie visant à porter à 50 % la part de l'APD allouée hors Proparco et sous forme de dons, aux services sociaux de base.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF458 de Mme Élise Leboucher.

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). Les conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de juillet 2023 marquent un changement de priorités géographiques dans l'APD française. La liste des 19 pays prioritaires de la politique de développement est supprimée et remplacée par une concentration de l'effort financier de l'APD d'au moins 50 % pour les pays moins avancés dès 2024.

Les conclusions indiquent également qu'en lien avec les discussions et travaux internationaux, le gouvernement actualisera l'indicateur de concentration de l'effort financier de l'État en cas de révision de la définition des pays vulnérables et fragiles budgétairement, à compter de 2025.

Il serait pertinent de clairement définir les pays vulnérables et fragiles budgétairement et de clarifier l'impact que cette définition aura sur l'allocation des efforts en matière d'APD.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Cette définition est effectivement nécessaire et la sollicitation d'un rapport me paraît légitime. Le gouvernement et ses services travaillent déjà cette question. J'y suis donc favorable.

La commission adopte l'amendement II-CF458.

Amendement II-CF459 de Mme Élise Leboucher.

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). Cet amendement vise à informer la représentation nationale de façon régulière et précise sur le programme 370 et son financement. Plusieurs associations et organisations non gouvernementales (ONG) ont exprimé une certaine attente depuis la création de ce programme et souhaitent plus de visibilité sur les décisions judiciaires qui pourraient affecter ses crédits.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Votre demande est légitime et sera satisfaite par mon rapport classique. Je suis donc défavorable à cet amendement.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF459, puis elle rejette également l'amendement II-CF460 de M. Arnaud Le Gall.

Amendement II-CF461 de M. Arnaud Le Gall.

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). L'objectif est d'informer le Parlement de façon régulière et précise sur l'état d'avancement de la compensation des annulations de la dette multilatérale des pays pauvres très endettés envers la Banque mondiale.

Les députés du groupe souhaitent avoir plus de visibilité sur la compensation envers la Banque mondiale figurant dans le programme 110 « aide économique et financière au développement ».

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Le budget de la Banque mondiale ne nous concerne pas directement, j'émet donc un avis défavorable. Dans mon rapport, je tâcherai toutefois de vous fournir un maximum d'informations sur le coût que l'abandon d'un certain nombre de créances représente pour le contribuable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF462 de M. Arnaud Le Gall.

Mme Élise Leboucher, rapporteure pour avis. Nous formulons la même demande concernant la dette multilatérale des pays pauvres, très endettés envers le Fonds africain de développement.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement.

Article 37 et état D : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

La commission adopte les crédits du compte de concours financier Prêts à des États étrangers non modifiés.

Article 38 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

Amendement II-CF618.

M. Kévin Mauvieux (RN). Le présent amendement crée un nouvel indicateur permettant de calculer le nombre de laissez-passer consulaires par les états bénéficiaires de prêts du Trésor. Il apparaît, en effet, que la coopération financière entre l'État et des états tiers doit intégrer une notion de performance dans la coopération en matière migratoire.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Ce débat avait du sens dans le cadre du budget dans son ensemble. Il n'est toutefois pas pertinent sur la question des prêts, qui ne concerne pas la totalité des pays. Je demande le retrait de l'amendement ou émettrai un avis défavorable.

M. Kévin Mauvieux (RN). L'amendement n'étant pas le mien, je ne le retirerai pas. Bien qu'il ait moins de portée que pour le budget dans son ensemble, il peut toujours faire preuve d'efficacité à mon sens.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

ANNEXES

ANNEXE N° 1 – COMPOSITION DE L'APD FRANÇAISE

(en millions d'euros et en pourcentages)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	6 363	7 706	8 914	9 383	10 312	11 508
Dont mission APD (hors prêts)	2 297	2 726	3 117	3 961	4 397	5 433
Dont prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public	1 131	1 364	2 280	1 721	1 848	2 072
Dont instruments du secteur privé (prêts, prises de participation)	428	564	571	918	625	490
Dont autres missions budgétaires	2 506	3 052	2 946	2 784	3 442	3 513
<i>dont bourses et écolages du MESR</i>	797	796	822	741	867	916
<i>dont frais d'accueil des demandeurs d'asile</i>	613	835	832	749	1 110	1 160
<i>dont frais de santé des demandeurs d'asile</i>		175	174	157	233	243
<i>dont recherche</i>	341	332	331	349	400	385
<i>dont action extérieure de l'État</i>	437	445	459	415	442	417
Autres prêts	709	146	334	258	449	173
Dont prêts concessionnels du Trésor	110	80	119	126	165	173
Dont prêts multilatéraux	599	66	215	132	283	-
Contrats de désendettement (décaissements)	319	366	139	117	430	442
Contribution à l'APD financée par le budget de l'Union européenne	1 476	1 451	1 658	1 948	2 486	2 394
Allègement de dette	57	18	333	<i>s.o</i>	11	49
Dons de doses de vaccins contre le covid-19	<i>s.o</i>	<i>s.o</i>	<i>s.o</i>	269	255	-
Fonds de solidarité pour le développement	835	733	494	618	746	738
Total budget de l'État et de ses agences	9 759	10 421	11 872	12 592	14 689	15 304
Collectivités territoriales et agences de l'eau	131	138	138	144	191	194
Frais administratifs de l'AFD hors rémunération des opérations de l'AFD pour le compte de l'État	394	349	384	402	414	461
Total APD	10 284	10 908	12 394	13 139	15 294	15 959
en % du RNB	0,43	0,44	0,53	0,51	0,56	0,55

Source : commission des finances à partir du document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2024.

Note : pour l'année 2023, les données ne sont pas définitives.

ANNEXE N° 2 – LISTE DES 150 PAYS ÉLIGIBLES À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(effective pour la notification des apports de 2022 et 2023)

PAYS LES MOINS AVANCÉS	PAYS À FAIBLE REVENU (RNB par habitant <= \$1 045 en 2020)	PAYS ET TERRITOIRES À REVENU INTERMÉDIAIRE TRANCHE INFÉRIEURE (RNB par habitant \$1 046 - \$4 095 en 2020)	PAYS ET TERRITOIRES À REVENU INTERMÉDIAIRE TRANCHE SUPÉRIEURE (RNB par habitant \$4 096 - \$12 695 en 2020)
Afghanistan (PFR) Angola (PRIT) Bangladesh (PRIT) Bénin (PFR) Bhoutan* (PRIT) Burkina Faso (PFR) Burundi (PFR) Cambodge (PRIT) Comores (PFR) Djibouti (PFR) Érythrée (PFR) Éthiopie (PFR) Gambie (PFR) Guinée (PFR) Guinée-Bissau (PFR) Haïti (PRIT) Îles Salomon* (PRIT) Kiribati (PRIT) République démocratique populaire lao (PRIT) Lesotho (PRIT) Libéria (PFR) Madagascar (PFR) Malawi (PFR) Mali (PFR) Mauritanie (PRIT) Mozambique (PFR) Myanmar (PRIT) Népal (PRIT) Niger (PFR) Ouganda (PFR) République centrafricaine (PFR) République démocratique du Congo (PFR) Rwanda (PFR) Sao Tomé-et-Principe* (PRIT) Sénégal (PRIT) Sierra Leone (PFR) Somalie (PFR) Soudan (PFR) Soudan du Sud (PFR) Tanzanie (PRIT) Tchad (PFR) Timor-Leste (PRIT) Togo (PFR) Tuvalu (PRIT) Yémen (PFR) Zambie (PRIT)	République arabe syrienne République populaire démocratique de Corée	Algérie Belize Bolivie Cabo Verde Cameroun Cisjordanie et bande de Gaza Congo Côte d'Ivoire Égypte El Salvador Eswatini Ghana Honduras Inde Indonésie Iran Kenya Kirghizistan Maroc Micronésie Mongolie Nicaragua Nigéria Ouzbékistan Pakistan Papouasie-Nouvelle-Guinée Philippines Samoa Sri Lanka Tadjikistan Tokelau* Tunisie Ukraine Vanuatu Viet Nam Zimbabwe	Afrique du Sud Albanie Argentine Arménie Azerbaïdjan Bélarus Bosnie-Herzégovine Botswana Brésil Chine (République populaire de) Colombie Costa Rica Cuba Dominique Équateur Fidji Gabon Géorgie Grenade Guatemala Guinée équatoriale Guyana Îles Marshall Iraq Jamaïque Jordanie Kazakhstan Kosovo Liban Libye Macédoine du Nord Malaisie Maldives Maurice Mexique Moldova Monténégro Montserrat* Namibie Nauru ² (PRE) Niue* Palaos Panama Paraguay Pérou République dominicaine Sainte-Hélène* Sainte-Lucie Saint-Vincent-et-les-Grenadines Serbie Suriname Thaïlande Tonga Turkménistan Turquie Venezuela* Wallis-et-Futuna*

(1) La Résolution A/73/L.40/Rev.1, adoptée le 13 décembre 2018, stipule que le Bhoutan sera retiré de la catégorie des pays les moins avancés le 13 décembre 2023 et que les Îles Salomon et Sao Tomé-et-Principe seront retirés de la catégorie des pays les moins avancés le 13 décembre 2024.

(2) Nauru a dépassé le seuil de haut revenu en 2019 et 2020. En vertu des règles du CAD relatives à la révision de la Liste, si ce pays se maintient au-dessus du seuil de haut revenu jusqu'en 2022, il sera proposé de le retirer de la Liste lors du réexamen de 2023.

(3) Le Venezuela a été temporairement déclassé par la Banque mondiale en juillet 2021 en attendant la publication des statistiques révisées des comptes nationaux. Placement estimé sur la Liste.

* Pays et territoires qui ne sont pas classés dans les groupes de revenus de la Banque mondiale. Placement estimé sur la Liste.

Note: Les indications PFR, PRIT, PRITS et PRE après les noms de pays se réfèrent aux derniers classements de la Banque mondiale des : PMA et pays à revenu élevé qui n'ont pas encore satisfait les critères pour sortir de la Liste. Pour l'année fiscale 2021 de la Banque mondiale, les seuils en fonction du RNB par habitant calculé selon la méthode Atlas de la Banque mondiale, sur lesquels repose la classification des économies sont les suivants : pays à faible revenu (PFR) USD 1 045 ou moins en 2020; pays à revenu intermédiaire tranche inférieure (PRIT) entre USD 1 046 et USD 4 095; pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (PRITS) entre USD 4 096 et USD 12 695; pays à revenu élevé (PRE) USD 12 696 ou plus. Les pays et territoires classés comme « Pays à faible revenu », « Pays et territoire à revenus intermédiaire tranche inférieure » et « Pays et territoires à revenus intermédiaires tranche supérieure » ne comprennent que les pays qui ne sont pas des PMA.

**ANNEXE N° 3 – RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE PUBLIQUE
AU DÉVELOPPEMENT BILATÉRALE DE LA FRANCE**

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

	2018		2019		2020		2021		2022	
1	Côte d'Ivoire	301	Côte d'Ivoire	326	Somalie	343	Maroc	339	Côte d'Ivoire	447
2	Maroc	259	Cameroun	268	Maroc	312	Brésil	336	Maroc	396
3	Cameroun	183	Maroc	250	Inde	230	Côte d'Ivoire	251	Cameroun	248
4	Sénégal	154	Sénégal	180	Côte d'Ivoire	230	Sénégal	177	Ukraine	241
5	Algérie	119	Viet Nam	124	Sénégal	205	Colombie	165	Égypte	203
6	Colombie	116	Chine (République populaire de)	121	Kenya	152	Tunisie	162	Sénégal	196
7	Inde	113	Tunisie	119	Turquie	141	Philippines	125	Bangladesh	142
8	Cuba	112	Inde	117	Maurice	141	Égypte	121	Liban	141
9	Chine (République populaire de)	110	Algérie	114	Chine (République populaire de)	140	Mexique	116	Algérie	132
10	Turquie	110	Brésil	109	Philippines	138	Algérie	112	Brésil	122
11	Maurice	96	Wallis-et- Futuna	102	Burkina-Faso	118	République Dominicaine	110	Burkina-Faso	116
12	Indonésie	92	Afrique du Sud	100	Tunisie	113	Mali	107	Viet Nam	115
13	Tunisie	89	Cambodge	99	Algérie	112	Liban	106	Mexique	114
14	Viet Nam	73	Équateur	97	Égypte	107	Bangladesh	103	Niger	107
15	Burkina-Faso	72	Burkina Faso	88	Colombie	107	Viet Nam	103	Tanzanie	104
16	Brésil	70	Mali	85	Cameroun	106	Burkina-Faso	100	Wallis-et- Futuna	99
17	Tchad	67	Tchad	84	Mexique	104	Indonésie	96	Tunisie	98
18	Cisjordanie et bande de Gaza	67	Gabon	73	Géorgie	104	Niger	92	Jordanie	96
19	Égypte	65	Égypte	72	Nigéria	102	Wallis-et- Futuna	92	Nigeria	95
20	Mali	65	Niger	71	Ouzbékistan	96	Cameroun	92	Tchad	94

ANNEXE N° 4

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE MULTILATÉRALE
IMPUTÉE DE LA FRANCE

(en millions d'euros)

		<i>Part dans l'APD multilatérale imputée totale (en %)</i>
Afrique	2 425	48 %
<i>dont Afrique sub-saharienne (interventions mono-pays)</i>	<i>1 730</i>	<i>35 %</i>
<i>dont Afrique du Nord</i>	<i>452</i>	<i>9 %</i>
<i>dont Afrique sub-saharienne (interventions régionales)</i>	<i>106</i>	<i>2 %</i>
<i>dont Afrique non spécifiée</i>	<i>138</i>	<i>2 %</i>
Asie	983	19 %
<i>dont Moyen-Orient</i>	<i>282</i>	<i>6 %</i>
Amérique	289	5 %
<i>dont Caraïbes et Amérique centrale</i>	<i>136</i>	<i>3 %</i>
<i>dont Amérique du Sud</i>	<i>107</i>	<i>3 %</i>
Europe	703	14 %
Océanie	55	1 %
Non spécifié (dont multi-pays et assistance technique)	599	12 %
Total général	5 055	100 %

Source : OCDE CAD2a, 2021.

ANNEXE N° 5

10 PREMIERS ÉTATS ÉTRANGERS RÉCIPENDAIRES DE L'APD BILATÉRALE FRANÇAISE
EN ÉQUIVALENT-DON ET DE L'APD MULTILATÉRALE
IMPUTÉE NETTE FRANÇAISE EN 2021

Rang	APD bilatérale	APD multilatérale imputée
1	Maroc	Égypte
2	Brésil	Turquie
3	Côte d'Ivoire	Soudan
4	Sénégal	Ukraine
5	Colombie	Tanzanie
6	Tunisie	République Démocratique du Congo
7	Philippines	Kenya
8	Égypte	Ouganda
9	Mexique	Afghanistan
10	Algérie	Syrie

ANNEXE N° 6

COURRIER DU 25 AVRIL 2023 DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ADRESSÉ À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT



Ministère
de l'Europe
et des Affaires étrangères

Ministère
de l'Intérieur
et des Outre-mer

D23-00986

Paris, le 25.04.23 000869 CM

A/s : Renforcement de l'action de nos opérateurs sur les enjeux migratoires.

Monsieur le Directeur général,

La coopération migratoire constitue un enjeu majeur des partenariats avec les pays du Sud. Le Gouvernement en a fait un sujet prioritaire de son action. Notre stratégie dans ce domaine doit viser à la fois à la promotion de l'attractivité et de l'influence mais aussi à la maîtrise des flux migratoires irréguliers, dont la forte reprise depuis 2022 est préoccupante. Nos instruments dans le champ de la coopération internationale et de l'aide au développement doivent être pleinement mobilisés à cet effet.

Notre action doit s'inscrire pleinement dans l'approche migratoire globale portée par le plan d'action de La Valette, le pacte mondial pour les migrations de 2018 et le plan d'action de Cadix. Elle doit prendre en compte les nouveaux instruments dont s'est dotée l'UE depuis 2021.

Depuis plusieurs décennies, notre action s'est traduite par une importante mobilisation de nos capacités financières – notamment à travers notre aide publique au développement – et humaines afin de soutenir les diasporas dans le développement économique des pays d'origine et le renforcement capacitaire des Etats d'origine et de transit pour une meilleure gouvernance des migrations. Il nous faut poursuivre cet effort et aller plus loin, en équipe France, en équipe Europe, avec le souci de l'efficacité opérationnelle de nos actions à court terme comme à plus longue échéance.

... / ...

Monsieur Rémy RIOUX
Directeur général
Agence française de développement (AFD)
5, rue Roland Barthes
75598 PARIS CEDEX 12



Dans ce contexte, nous parachevons une nouvelle stratégie interministérielle en matière de migrations et développement qui sera entérinée lors du prochain Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Elle a pour objectif de mieux refléter les axes généraux d'intervention de la France qui s'inspirent des Objectifs de développement durable (ODD) et s'articule dorénavant autour des cinq piliers définis dans le Plan d'action conjoint du Sommet de La Valette de 2015. Dans ce cadre, il s'agit non seulement de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière mais aussi de travailler activement à des programmes bilatéraux ou européens relatifs à la migration légale et à l'attractivité, à la protection et l'asile, à la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, enfin au retour, à la réadmission et la réintégration durable.

Dans cet esprit, nous appelons nos opérateurs à considérer comme prioritaires les programmes de coopération migratoire et à élaborer, sous l'impulsion de leurs ministères de tutelle, une offre française sur chacune des cinq composantes du Plan d'action conjoint de La Valette. Cette offre doit être développée en équipe France puis en équipe Europe afin, d'une part, de bénéficier des expertises de chaque opérateur et ainsi agir sur la globalité du champ migratoire, d'autre part de nous permettre de remporter davantage d'appels d'offre européens. Notre offre doit en effet être articulée avec les moyens significatifs dont l'Union européenne est dotée, puisque au moins 10% des financements NDICI sont désormais réservés à des projets dont l'impact migratoire efficace est évalué par des indicateurs.

Cette nouvelle approche interministérielle appelle une coordination renforcée. Le Cadre national de suivi (CNS), instauré lors du dernier CICID pour accompagner la mise en œuvre du précédent plan d'action «migration et développement», servira d'enceinte de consultation de l'équipe France pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie et de son plan d'action. Nous demandons donc à chaque opérateur de s'investir pleinement dans ce cadre et de participer aux groupes de travail ad hoc sur les problématiques conjointes à nos deux ministères : retour et réinsertion ; traite des êtres humains et lutte contre les filières ; protection des migrants.

Nous comptons sur votre mobilisation et vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de notre considération distinguée.

Ministre de l'Europe
et des Affaires étrangères


Catherine COLONNA

Ministre de l'Intérieur
et des Outre-mer


Gérald DARMANIN

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cabinet du Ministre de l'Intérieur :

- M. Claude D'Harcourt, conseiller spécial.

International Committee of the Red Cross (ICRC) :

- M. Michel Katz ;
- M. Christophe Martin, chef de la délégation régionale.

Centre de crise et de soutien :

- M. Philippe Lalliot, directeur

Direction générale du Trésor (DGT) :

- M. Christophe Bories, sous-directeur Multifin ;
- Mme Clarisse Senaya, cheffe de bureau Multifin ;
- Mme Marie Ross, adjointe du bureau Multifin ;
- M. Philippe Guyonnet-Duperat, en tant que secrétaire général du Club de Paris ;
- M. Fabien Bertho, en tant qu'adjoint du Secrétaire Général du Club de Paris ;
- Mme Kahina Yazidi, Cheffe de bureau UEAD ;
- M. Emmanuel Saillard, adjoint du bureau de l'UEAD

Groupe Eiffage* :

- M. Guillaume Sauvé, Président d'Eiffage Génie civil et d'Eiffage Métal ;
- M. Ludovic Duplan, directeur général d'Eiffage Énergie Systèmes

Alliance des patronats francophones :

- M. Geoffroy Roux de Bézieux, président ;

MEDEF international

– M. Philippe Gautier, directeur général ;

– Mme Dorothee Pineau, directrice adjointe du cabinet et conseillère spéciale du président du Medef en charge des affaires européennes et internationales ;

– M. Alberto Scotti, chef de projet.

Agence Française de développement (AFD) :

– M. Rémy Rioux, directeur général ;

– Mme Laura Collin, chargée des relations avec le Parlement.

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international du ministère des affaires étrangères (DGM) :

– M. Olivier Richard, directeur général adjoint ;

– M. Gilles Morellato, chef du pôle aide publique au développement (APD) de la sous-direction du développement, Direction du développement durable ;

– M. Nicolas Follenfant, chef adjoint du pôle Budget, Délégation des programmes et des opérateurs

Banque de France :

– M. Bruno Cabrillac, directeur adjoint de la direction générale des Études et de l'International ;

– Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du gouverneur de la Banque de France.

Table ronde ONG :

– **ONE*** : Mme Maé Kurkjian, responsable plaidoyer ;

– **Coordination Sud*** : M. Olivier Bruyeron ; M. Gautier Centlivre ; M. Arnaud Merle d'Aubigné ; M. Corentin Martiniault ;

– **Groupe SOS international** : M. Kevin Goldberg, président.

Direction générale des étrangers en France (DGEF) :

– M. Éric Jalon, directeur général ;

– M. Ludovic Pacaud, sous-directeur, chef du service du pilotage et des systèmes d'information ;

– M. David Massias, chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière ;

– M. Martin Alline, chef du bureau des affaires juridiques et de la coopération internationale

Banque publique d’investissement (Bpifrance)* :

– M. Olivier Vincent, directeur exécutif de Bpifrance, en charge des activités export ;

– M. François Lefebvre, directeur de Bpifrance Assurances Export ;

– M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, directeur des relations institutionnelles.

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

*

* *

LISTE DES SIGLES

AAP	Aide alimentaire programmée
AFD	Agence française de développement
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs confisqués
AID	Association internationale de développement
AIMF	Association internationale des maires francophones
ALIPH	Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit
APF	Assemblée parlementaire de la Francophonie
AUF	Agence universitaire de la Francophonie
BafD	Banque Africaine de Développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque Mondiale
BPI France	Banque publique d'investissements
CAD	Comité d'aide au développement
CDCS	Centre de crise et de soutien du ministère des affaires étrangères
CFI	Canal France international
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIVIPOL	Opérateur de coopération technique internationale du ministère de l'Intérieur
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
CONFESJES	Conférence des ministres de la jeunesse et des sports de la Francophonie
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la Francophonie
CVNU	Contributions volontaires aux Nations-Unies
DTS	Droits de tirages spéciaux
EKF	Equivalent de Bpifrance Assurance Export au Danemark
FAD	Fonds Africain de développement
FAEC	Fonds d'appui à l'entrepreneuriat culturel
FARM	Food & Agriculture Resilience Mission
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FED	Fonds européen de développement
FEF	Fonds équipe France
FEP	Facilité européenne pour la Paix
FESF	fonds européen de stabilité financière
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience
FMI	Fonds monétaire international
FMO	Equivalent de Proparco hollandais
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FRCF	Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
FRD	Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité
FSD	Fonds de solidarité pour le développement
FSPI	fonds de solidarité pour les projets innovants
FSPI-R	FSPI "rapide"
FUHS	Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

IDS	Investissements durables et solidaires
ISP	Instrument du secteur privé
KFW	Coopération allemande
LFI	Loi de finances initiale
LPC	Laissez-passer consulaires
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MES	Mécanisme européen de stabilité
MPE	Partenariat mondial pour l'éducation
NDICI	Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONG	Organisations non-gouvernementales
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OSC	Organisations de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PFR	Pays à faible revenu
PMA	Pays les moins avancés
PPTE	Initiative pays pauvres très endettés
RCS	Ressources à condition spéciale
RDC	République Démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut
SFI	Société financière internationale
TOSSD	Soutien public total au développement durable