

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 6

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
I. LES OBJECTIFS DE PROPORTION DE L'APD DANS LE RNB ONT ÉTÉ ATTEINTS EN RAISON DE LA CRISE ÉCONOMIQUE	12
A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ENTÉRINENT DES OBJECTIFS DE DÉPENSES ANNUELS EN AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	12
1. Les engagements internationaux de la France concernant son aide publique au développement	12
2. Les objectifs définis par le CICID déclinent ces engagements internationaux	14
B. DES OBJECTIFS ATTEINTS POUR DES RAISONS IMPRÉVISIBLES.....	15
1. Les résultats de l'APD française et de l'AFD.....	15
2. La diminution du RNB permettra d'atteindre en 2022 l'objectif de 0,55 %	22
3. La crise sanitaire entraîne une crise humanitaire sans précédent	23
C. LA LOI DE PROGRAMMATION POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ARRIVERA – SI ELLE ARRIVE – BIEN TARD DANS LE MANDAT.....	25
D. LA NÉCESSITÉ DE PENSER L'APD DANS UN CADRE PLUS LARGE : L'EXEMPLE DES MIGRATIONS.....	26
II. UNE PROGRAMMATION POUR 2021 QUI REFLÈTE LES PRIORITÉS DU CICID ET POURSUIT LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'APD.....	30
A. LE PROGRAMME 110 – AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT	31
1. L'aide économique et financière multilatérale est marquée par une dichotomie entre ses AE et CP, en raison du caractère cyclique de sa programmation	32
2. L'aide financière bilatérale augmente, conformément aux engagements du CICID.....	33

3. Les crédits dédiés au traitement de la dette des pays pauvres augmentent en application des engagements passés de la France	35
B. LE PROGRAMME 365 – RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L’AFD	37
C. LE PROGRAMME 209 – SOLIDARITÉ À L’ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	39
1. Le renforcement des moyens d’action bilatérale	40
2. Les crédits alloués à la coopération multilatérale, et notamment dans sa composante humanitaire, augmentent	42
3. La coopération communautaire voit ses moyens diminuer en raison de la fusion du FED dans le budget général	44
D. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE PORTANT SUR LE PÉRIMÈTRE DE L’APD.....	45
III. LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE ENTRAÎNE DES RÉPONSES MULTIPLES EN FAVEUR DES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L’APD, MAIS FAIT PESER UN RISQUE SUR UNE PARTIE DE SES RESSOURCES.....	45
A. LES DÉPENSES D’URGENCE ET EN FAVEUR DE LA SANTÉ.....	45
1. Les réponses multilatérales engageant des financements supplémentaires français	45
2. Les réponses bilatérales	46
B. L’ENDETTEMENT DES PAYS DES PLUS PAUVRES REPRÉSENTE UN RISQUE CROISSANT ET DONNE LIEU À DE NOMBREUSES INITIATIVES.....	47
1. Le moratoire sur le paiement des intérêts de la dette des pays à faible revenu les plus endettés	47
2. Les annulations de dette en cours ou à venir	48
3. Les contrats de désendettement financés par le programme 209.....	48
C. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SUR LES RESSOURCES DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT (FSD).....	49
IV. COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS	51
V. L’ARTICLE 53 DU PLF POUR 2021 : SOUSCRIPTION À L’AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (BAFD).....	53
A. LA PRIORITÉ AFRICAINE DE L’AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE ET LA CROISSANCE DE L’ACTIVITÉ DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT JUSTIFIENT UN RECOURS À UNE DISPOSITION DE LOI DE FINANCES.....	53
1. L’augmentation de la capacité de financement de la Banque africaine de développement explique son augmentation de capital.....	53
2. Cette disposition relève du domaine de la loi de finances	54

B. CETTE SOUSCRIPTION CONTRIBUE À L'INFLUENCE DE LA FRANCE ET AU DÉVELOPPEMENT DE SES PARTENAIRES AFRICAINS, AVEC UN IMPACT BUDGÉTAIRE LIMITÉ	54
1. L'augmentation de capital maintient la France parmi les premiers actionnaires de la BAfD	54
2. Seul le capital appelé aura un impact budgétaire dans les prochains budgets	55
EXAMEN EN COMMISSION	56
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57
ANNEXES	59

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 55 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Les crédits de la mission Aide publique au développement enregistrent une croissance importante en 2021, ses crédits de paiement passant de 3,27 milliards d’euros en 2020 à 4,9 milliards d’euros en 2021, en hausse de 50,05 %. Une part importante de cette hausse est toutefois due à la création d’un nouveau programme (*cf. infra*) destiné à la recapitalisation de l’AFD pour un total de 1,45 milliard d’euros.

– En raison de la baisse du PIB, de la hausse des crédits de la mission et des annulations et suspensions de dettes en cours, le ratio d’aide publique au développement rapportée au RNB devrait atteindre 0,56 % en 2020 et 0,69 % en 2021, dépassant l’objectif fixé de 0,55 % du RNB en 2022.

– Le rapporteur spécial souligne que dans le contexte de l’atteinte de notre objectif et d’une dégradation importante du pouvoir d’achat des Français, un choix politique clair et assumé doit être fait concernant la poursuite de la croissance des moyens consacrés à notre APD. Cette augmentation de notre APD doit a minima s’accompagner de garanties quant à la coopération des pays partenaires sur les sujets migratoires.

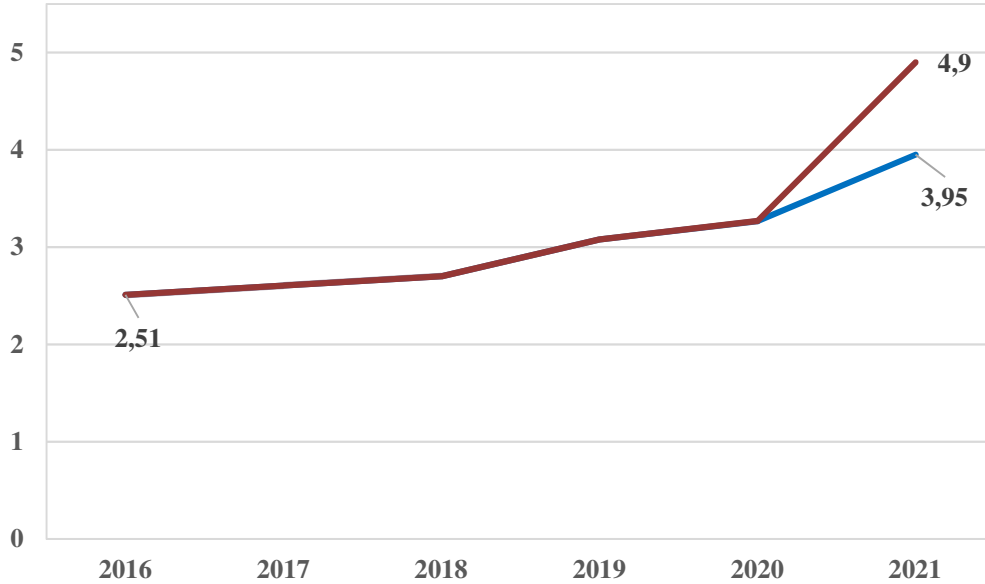
– Le dynamisme des moyens de l’aide française permet de satisfaire à plusieurs objectifs fixés par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). La composante bilatérale de l’aide française croît. En outre, sa composante en dons et sa composante humanitaire progressent, permettant de se rapprocher de l’objectif de consacrer 500 millions d’euros d’aide à l’humanitaire en 2022. Enfin, la concentration de notre aide sur des thématiques prioritaires, dont la santé et l’éducation, et sur des pays prioritaires, se confirme.

– La mission Aide publique au développement est marquée par la création en 2021 du programme 365 Renforcement des fonds propres de l’Agence française de développement (AFD), doté de 953 millions d’euros. Ces crédits sont nécessaires pour recapitaliser l’AFD, dont les besoins en fonds propres sont accrus par une évolution des règles prudentielles, les effets de la crise économique sur ses résultats, et une croissance importante de son activité.

– La crise sanitaire dégrade très fortement la situation économique des pays aidés. Des mesures exceptionnelles de soutien ont été prises, tant sur le plan bilatéral que multilatéral. L’initiative de suspension du service de la dette (ISSD) permet notamment aux pays qui en font la demande de suspendre le service de leur dette pendant quatre ans.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (en milliards d'euros)

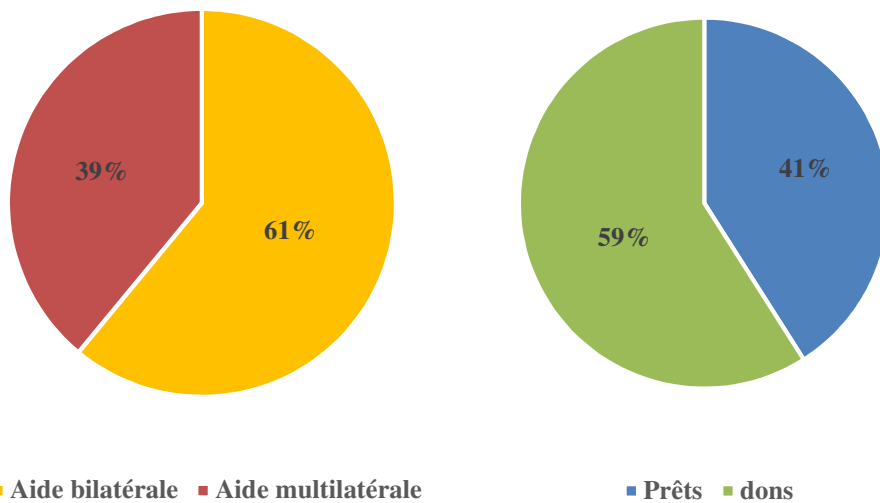


— Crédits de la mission Aide publique au développement, y compris en 2021 le nouveau programme 365 Renforcement des fonds propres de l'AFD

— Crédits de la mission Aide publique au développement, hors crédits du nouveau programme 365 Renforcement des fonds propres de l'AFD

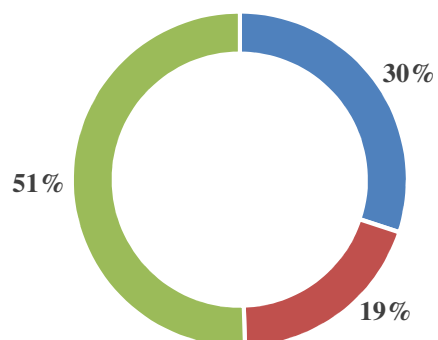
Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

STRUCTURE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE EN 2019



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2021



- 110 – Aide économique et financière au développement
- 365 – Renforcement des fonds propres de l'AFD
- 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement

INTRODUCTION

La mission *Aide publique au développement* bénéficie d'une croissance importante de ses moyens en 2021 : avec une augmentation de plus de 50 % de ses crédits de paiement, c'est la mission du budget général qui enregistre la progression la plus importante. Cette hausse est nécessaire, à plusieurs égards. Tout d'abord, les engagements pris dans le cadre du CICID nous obligent : l'objectif de consacrer 0,55 % de notre RNB à l'aide au développement en 2022 a été fixé. La croissance des crédits de la mission permet de satisfaire aux orientations du CICID, tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

En outre, la dégradation sans précédent de la situation économique mondiale, et *a fortiori* des pays aidés, impose une réaction rapide et suffisamment financée. En effet, alors que l'extrême pauvreté reculait depuis une vingtaine d'années, la Banque mondiale estime que 150 millions de personnes supplémentaires pourraient tomber dans l'extrême pauvreté avant la fin 2021, en raison de la crise économique liée au Covid-19 ⁽¹⁾. Les moyens supplémentaires alloués à l'aide au développement et les initiatives multilatérales, dont la suspension du service de la dette des pays pauvres les plus endettés, visent à amortir le choc de la crise économique.

Toutefois, la politique d'aide publique au développement ne peut s'envisager qu'au regard de la situation économique et sociale du pays donateur. D'une part, notre PIB devrait chuter de 10 % en 2020 et les Français font face à une diminution considérable de leur pouvoir d'achat. De ce fait, l'objectif de 0,55 % du RNB consacré à l'APD sera dépassé en 2020 et en 2021. Cette équation doit nécessairement nous amener à reposer les termes du débat concernant la trajectoire de notre aide publique au développement. Les moyens de l'APD doivent-ils continuer à augmenter ? Si oui, quelles garanties doivent être demandées ? La coopération des pays partenaires sur les sujets migratoires, et notamment leur capacité à satisfaire les demandes de laissez-passer consulaires, est indispensable.

(1) Banque Mondiale, Poverty and shared prosperity 2020.

I. LES OBJECTIFS DE PROPORTION DE L'APD DANS LE RNB ONT ÉTÉ ATTEINTS EN RAISON DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

Les engagements internationaux de la France seront respectés à courte échéance, en raison de l'augmentation de son aide et de la dégradation de la conjoncture économique. Toutefois, face à un contexte renouvelé, une loi de programmation est plus que jamais nécessaire et doit s'accompagner d'une approche renouvelée quant au lien entre aide publique au développement et migrations.

A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ENTÉRINENT DES OBJECTIFS DE DÉPENSES ANNUELS EN AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

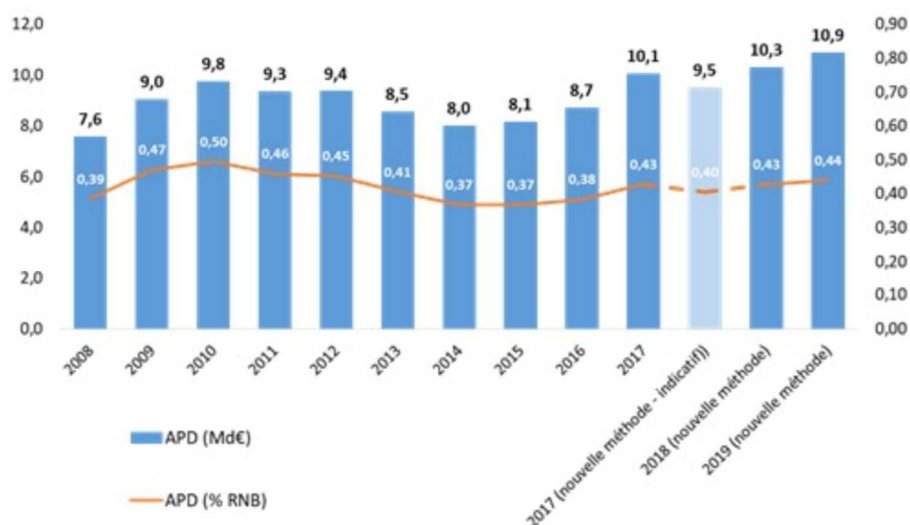
La France prend part à des conventions internationales sur l'APD, déclinées au niveau national par les objectifs du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

1. Les engagements internationaux de la France concernant son aide publique au développement

L'objectif de consacrer 0,7 % du RNB à l'APD, défini par le Consensus de Monterrey de 2002 n'a jamais été atteint par la France, et ne semble plus être considéré comme un objectif atteignable à court terme.

ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE

(en milliards d'euros et pourcentage du RNB)



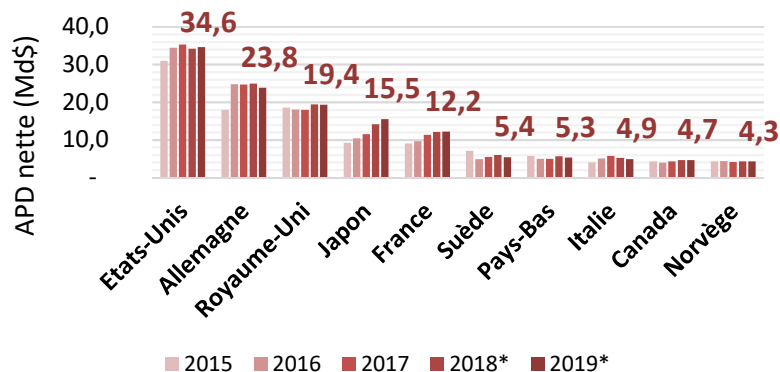
Source : document de politique transversale Politique française en faveur du développement, annexé au PLF pour 2021.

Certains pays de l'OCDE ont toutefois réussi à atteindre l'objectif de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'APD.

En 2019, cinq pays (sur les 30 membres du comité d'aide au développement - CAD) ont atteint la cible onusienne : le Luxembourg (1,05 %), la Norvège (1,02 %), la Suède (0,99 %), le Royaume-Uni (0,70 %) et le Danemark (0,71 %).

ÉVOLUTION DE L'APD DES 10 PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS DU CAD SUR LES 5 DERNIÈRES ANNÉES EN VOLUME

(en milliards d'euros)

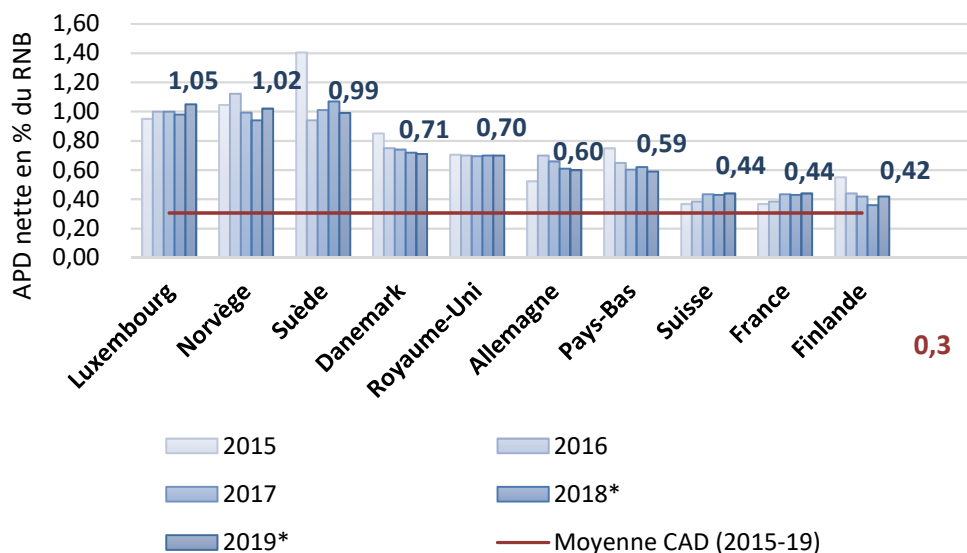


Source : OCDE CAD1.

* Les chiffres 2018 et 2019 sont calculés selon la méthode de l'équivalent-don, réforme passée en 2018, qui comptabilise les prêts de manière plus adéquate pour les pays en développement. Les chiffres des années précédentes sont en flux net

ÉVOLUTION DE L'APD DES 10 PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS DU CAD SUR LES 5 DERNIÈRES ANNÉES EN PART DU REVENU NATIONAL BRUT

(en APD nette en pourcentage du RNB)



Source : OCDE CAD1

* Les chiffres 2018 et 2019 sont calculés selon la méthode de l'équivalent-don, réforme passée en 2018, qui comptabilise les prêts de manière plus adéquate pour les pays en développement. Les chiffres des années précédentes sont en flux nets.

N.B. : Sur les deux graphiques ci-dessus, les données utilisées pour 2019 correspondent à celles transmises par les membres du CAD à l'OCDE lors de l'enquête préliminaire (mars 2020). Les chiffres définitifs sont en cours de traitement par les services de l'OCDE et seront publiés d'ici la fin de l'année.

2. Les objectifs définis par le CICID déclinent ces engagements internationaux

Les orientations du CICID définissent les objectifs de l'aide publique au développement. Le CICID réunit, sous présidence du Premier ministre, les ministres concernés par les questions de développement. Il s'est réuni la dernière fois le 8 février 2018.

Les conclusions du CICID du 8 février 2018 fixent les principaux axes et les objectifs de la politique d'aide publique au développement française. Plusieurs objectifs s'en dégagent ⁽¹⁾ :

– augmenter des moyens consacrés à l'aide publique pour le développement, par la fixation d'une trajectoire visant à atteindre 0,55 % du revenu national brut (RNB) consacré à l'APD en 2022. Pour 2021, l'objectif prévisionnel était fixé est de 0,51 % du RNB ;

– consacrer les deux tiers de la hausse moyenne cumulée de la mission budgétaire à l'aide bilatérale, et mieux articuler les composantes bilatérale et multilatérale de l'APD ;

– renforcer la composante don de l'APD français. Pour ce faire, des moyens supplémentaires doivent être accordés à l'AFD, dont au moins un milliard d'autorisations d'engagements à partir de 2019 ;

– concentrer l'aide publique vers les pays les moins avancés (PMA) et l'Afrique. À ce titre, 19 pays prioritaires ont été définis (*cf. annexe*).

L'attention particulière portée au continent africain doit se lire en cohérence avec la mise en œuvre des engagements pris à Ouagadougou par la France le 28 novembre 2017.

(1) *Relevé de conclusions de la réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018.*

Le discours de Ouagadougou du 28 novembre 2017

Lors de son discours à l'université Ki-Zerbo de Ouagadougou du 28 novembre 2017, le président Emmanuel Macron a insisté sur l'importance de l'aide publique au développement et la nécessité d'un « *changement de méthode* », reposant sur l'évaluation et sur l'implication plus directe de la société civile.

Lors de ce discours, le Président de la République a également signalé la priorité qu'il convenait de donner à l'éducation, en cohérence avec les engagements pris à Dakar, en février 2018. Il y avait annoncé la multiplication par dix de la contribution de la France au Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME) qui atteindra 200 millions d'euros pour la période 2018-2020.

Parmi les autres axes prioritaires de ce discours figure le soutien aux entreprises africaines : via l'AFD et BPI France, la France s'est engagée à consacrer 2,5 milliards d'euros, sur la période 2018-2022 aux entreprises africaines, dont 1 milliard d'euros en fonds propres et 1,5 milliard d'euros pour leur faciliter l'accès au crédit.

– en lien avec la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) et de l'accord de Paris, concentrer l'APD sur des secteurs identifiés comme porteurs d'une valeur ajoutée importante : les zones en crise, l'éducation, le climat, l'égalité entre les femmes et les hommes, la santé ;

– renforcer l'aide humanitaire, pour atteindre 500 millions en 2022 au titre de ses contributions bilatérales et multilatérales, transitant notamment par le Fonds d'urgence humanitaire, les agences humanitaires de l'ONU et les engagements bilatéraux, dont l'aide alimentaire programmée. Cette dernière a en effet été négligée pendant de nombreuses années ;

– s'engager à mettre en œuvre l'Alliance pour le Sahel. En outre, elle s'est engagée à doubler les montants alloués à la facilité d'atténuation des vulnérabilités, afin d'atteindre 200 millions d'euros en 2020, dont une partie importante doit aller au Sahel.

B. DES OBJECTIFS ATTEINTS POUR DES RAISONS IMPRÉVISIBLES

Si les résultats de l'APD française sont encourageants, l'atteinte de l'objectif de consacrer 0,55 % de notre RNB est permise en partie par une diminution du PIB français, et ne doit pas masquer la dégradation importante de la situation économique de nos pays partenaires.

1. Les résultats de l'APD française et de l'AFD

L'APD française s'élève à 0,44 % du RNB en 2019 (contre 0,43 % en 2018) confortant la place de la France au troisième rang des bailleurs du G7 en termes de pourcentage de RNB consacré à l'APD. Il s'agit de la cinquième année consécutive de hausse du volume de APD, depuis un point bas atteint en 2014.

Il convient tout d'abord de rappeler que l'APD française ne se résume pas aux crédits de la mission *Aide publique au développement*. En 2019, les crédits de la mission représentent près de la moitié de l'aide française (4,8 milliards d'euros, soit 44 % de l'APD totale)⁽¹⁾. Un ensemble d'autres acteurs concourt à la comptabilisation de notre aide.

Comment mesurer l'APD ?

La mesure de l'APD est parfois rendue complexe par la différence entre les crédits budgétaires engagés et l'aide effectivement comptabilisée par le comité d'aide au développement de l'OCDE. Plusieurs principes guident la mesure de notre APD :

– la comptabilisation se produit lors du décaissement vers le bénéficiaire. Par conséquent, ce sont les crédits de paiement, et non les autorisations d'engagement, qui doivent être considérés ;

– concernant les opérations en dons, le montant de crédits budgétaires est en général intégralement comptabilisé comme APD. Dans un faible nombre de cas, une part seulement du don est comptabilisée. C'est le cas pour les contributions de la France à des organisations dont une part seulement de l'activité vise les pays en développement. Un coefficient est appliqué en conséquence ;

– concernant les prêts, un écart important existe entre les crédits budgétaires de l'année et le montant d'APD. Deux raisons l'expliquent. D'une part, l'APD est comptabilisée lors du décaissement du prêt, alors que les crédits budgétaires peuvent suivre une autre chronologie. Les crédits de bonification d'intérêt sont en effet versés par l'État à L'AFD au rythme des remboursements par le bénéficiaire, afin de couvrir l'écart entre ce remboursement bonifié et un remboursement aux taux de marché. D'autre part, la comptabilisation de l'APD retient un équivalent don des prêts, différent du montant des bonifications, depuis la réforme de la comptabilisation intervenue en 2019.

(1) Document de politique transversale annexée au PLF pour 2021.

LES COMPOSANTES DE L'APD FRANÇAISE EN 2019

(en millions d'euros)

Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	7 738
(i) mission APD (hors prêts)	2 811
(ii) prêts bilatéraux de l'AFD	1 363
(iii) instruments du secteur privé de l'AFD (prêts, prises de participation) (1)	541
(iv) autres	3 023
dont bourses et écolages du ministère de l'enseignement supérieur, de la Recherche et de l'innovation (P150 <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> , P231 <i>Vie étudiante</i>)	798
dont frais d'accueil des réfugiés (P303 <i>Immigration et asile</i>)	835
dont frais de santé des demandeurs d'asile	175
dont recherche (P172 <i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i>)	332
dont action extérieure de l'État (P105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i> et P185 <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>)	413
Autres prêts	146
(i) prêts concessionnels du Trésor	80
(ii) prêts multilatéraux	66
Contrats de désendettement (décaissements)	366
Contribution à l'APD financée par le budget de l'Union européenne (prélèvement sur recettes)	1 451
Allègement de la dette	18
Fonds de solidarité pour le développement	733
TOTAL BUDGET DE L'ÉTAT	10 453
Collectivités territoriales et agences de l'eau	138
Frais administratifs de l'AFD hors rémunération par l'État des opérations de l'AFD pour le compte de l'État	349
TOTAL APD	10 940
APD en % du RNB (nouvelle série SEC 2014)	0,44 %

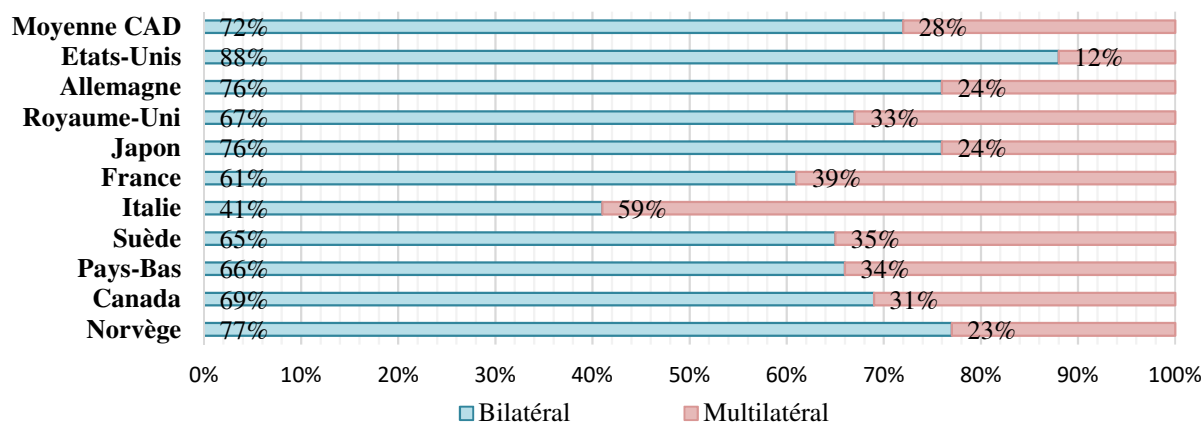
Source : DG Trésor, septembre 2020.

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

● L'APD française notifiée au comité d'aide au développement en 2019 est composée à 61 % d'aide bilatérale et à 39 % d'aide multilatérale, incluant l'aide européenne qui représente près de la moitié de l'aide multilatérale française. Cette répartition était en 2018 de 55 % d'aide bilatérale et 45 % d'aide multilatérale.

**RÉPARTITION PAR TYPE D'AIDE DE L'APD
DES 10 PRINCIPAUX DONNEURS DU CAD EN 2019**

(en pourcentage)



Source : OCDE, CAD1, 2019.

● L'aide publique au développement de la France est majoritairement constituée de dons. En 2019, elle comprenait 59 % de dons et 41 % de prêts concessionnels (en flux bruts, c'est-à-dire ne prenant pas en compte les remboursements intervenus durant l'année). En flux nets (prenant en compte les remboursements intervenus durant l'année), en 2019, 81 % de notre aide est composée de dons, soit 8,8 milliards d'euros en 2019 ⁽¹⁾. La France est ainsi le quatrième bailleur mondial en dons, devant le Japon.

Parallèlement, la part des dons dans l'APD de la France a diminué sur la période 2016-2018 (82 % de l'APD totale en 2016 en flux nets à 72 % en 2018), avant de repartir à la hausse depuis 2019, conformément à l'engagement pris par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 de renforcer le canal bilatéral de notre aide et la part de dons, afin de cibler plus efficacement les pays les plus vulnérables.

● Les 47 pays les moins avancés sont destinataires de 27 % de l'APD nette de la France en 2018. Les 19 pays prioritaires bénéficient de 15 % de l'aide française nette en 2018. Cette tendance s'inscrit dans les objectifs du CICID, et devrait se poursuivre à la faveur de l'augmentation du volume d'engagement en dons-projets de l'AFD d'un milliard d'euros en 2019. Conformément aux orientations du CICID, les deux-tiers doivent bénéficier aux 19 pays prioritaires de la France, qui sont tous des PMA. En outre, 39 % de l'aide bilatérale est destinée à l'Afrique. 29 % de cette aide bilatérale est plus précisément destinée à l'Afrique sub-saharienne.

(1) les dons comprennent divers postes éligibles à l'APD, parmi lesquels : les projets, les aides budgétaires globales, la coopération technique, les frais d'écologie, les coûts d'accueil des réfugiés et le soutien direct aux organisations non gouvernementales (ONG), soit un périmètre plus large que les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'APD BILATÉRALE FRANÇAISE EN 2019

	Montants en équivalent-don (M€)	Part dans l'APD en équivalent-don bilatérale (%)
Afrique, total	2 626	39 %
<i>dont Afrique sub-saharienne</i>	1 944	29 %
<i>dont Afrique du Nord</i>	567	9 %
Asie	793	12 %
Amérique	569	9 %
<i>dont Amérique du Nord et centrale</i>	228	4 %
<i>dont Amérique du Sud</i>	341	5 %
Europe	77	1 %
Moyen-Orient	237	4 %
Océanie	137	2 %
Non spécifié (dont multi-pays et assistance technique)	2 229	33 %
Total général	6 668	100 %

Source : réponse à la question budgétaire n° 7 du rapporteur spécial

En 2018, l'APD multilatérale imputée totale de la France s'élevait à 5 480 millions de dollars ⁽¹⁾. Sa répartition géographique est proche de celle de l'aide bilatérale, puisqu'environ 46 % sont dédiés à l'Afrique, et notamment à l'Afrique sub-saharienne (40 % de l'aide multilatérale imputée totale).

(1) L'aide multilatérale imputée est une donnée calculée par les services de l'OCDE sur la base des déclarations des pays du CAD et des activités des agences multilatérales. Les données 2019 étant en cours de traitement par l'OCDE.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'APD MULTILATÉRALE IMPUTÉE FRANÇAISE EN 2018

Montant (M\$)		Part dans l'APD multilatérale imputée totale (en %)
Afrique, total	2 541	46 %
<i>dont Afrique sub-saharienne (interventions mono-pays)</i>	2 015	37 %
<i>dont Afrique du Nord</i>	194	4 %
<i>dont Afrique sub-saharienne (interventions régionales)</i>	166	3 %
Asie	1 210	22 %
Amérique	319	6 %
<i>dont Amérique du Nord et centrale</i>	151	3 %
<i>dont Amérique du Sud</i>	134	2 %
Europe	634	12 %
Moyen-Orient	297	6 %
Océanie	75	1 %
Non spécifié (dont multi-pays et assistance technique)	404	7 %
Total général	5 480	100 %

Source : réponse à la question budgétaire n° 7 du rapporteur spécial.

● L'AFD est le principal acteur de l'APD française : ses **engagements atteignent 14,1 milliard d'euros en 2019**. Parmi ces engagements, les prêts restent majoritaires, atteignant 75 % des financements mis en œuvre par le groupe AFD. Les activités du groupe se répartissent de la manière suivante :

– l'agence réalise des prêts pour les États étrangers, à hauteur de 5,3 milliards d'euros d'autorisations de financement en 2019. Cette activité de prêts souveraine représente 38 % de son activité.

– les activités de prêts non souverains s'élèvent à 5,1 milliards d'euros, en hausse de 35 % par rapport à 2018. La croissance de cette activité est la cause principale de la croissance générale du groupe (+ 734 millions d'euros par rapport à 2018). Toutefois, deux tiers des financements non souverains sont non concessionnels (non bonifiés).

**ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES FINANCEMENTS BILATÉRAUX DE L'AFD
POUR LES PRÊTS DANS LES ÉTATS ÉTRANGERS**

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
Prêts souverains	3 194	3 847	3 997	5 179	5 308
bonifiés	1 572	2 239	2 106	2 776	3 044
non bonifiés	1 622	1 608	1 890	2 403	2 264
Prêts non souverains	1 224	1 369	1 688	1 712	2 446
bonifiés	830	457	652	326	889
non bonifiés	394	912	1 037	1 385	1 557
Total*	4 417	5 216	5 685	6 891	7 753

Source : réponse à la question budgétaire n° 11 du rapporteur spécial.

– enfin, l'activité en dons de l'agence augmente d'un milliard d'euros pour atteindre 1,8 milliard d'euros en 2019, et représente désormais 13 % de l'activité du groupe.

ÉVOLUTION DES DONNS DE L'AFD DANS LES ÉTATS ÉTRANGERS

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
Subventions courantes	282	290	407	572	1 515
Subventions projets	189	200	312	459	1 389
PRCC	10	-	-	-	-
Microfinance	11	13	8	13	3
I3STF	-	-	-	2	-
FEXTE	7	6	15	15	30
ONG	65	72	72	83	93
ABG et mésofinance	20	33	63	55	62
Mésofinance	-	0,5	-	-	-
ABG	20	33	63	55	62
Contrats de désendettement	641	315	440	233	235
Conversion de dettes	-	-	-	-	90
Contrat de désendettement et de développement	641	315	440	233	145
Autres subventions sur mandat spécifique	16	27	14	21	12
FFEM	16	24	12	21	12
Autres	0,2	3,0	2,1	0,1	-
Total	959	664	924	881	1 823

Source : AFD (2020 BDD)

PROPARCO, la filière de l'AFD orientée vers le secteur privé

L'AFD est l'actionnaire majoritaire historique de PROPARCO, la filière de l'agence orientée vers le secteur privé. Il s'agit d'une institution financière qui réalise des investissements liés au développement, en accompagnant le financement et le développement des projets d'entreprises au sein des pays les plus pauvres.

En 2019, PROPARCO a autorisé 2,5 milliards d'euros de financements pour soutenir 85 nouveaux projets, dont près de 1,3 milliard d'euros en Afrique. Ainsi, PROPARCO s'inscrit dans les orientations thématiques et géographiques définies par le CICID et suivies par l'AFD. Cet engagement dans les priorités de l'APD française se traduit également par le renforcement des financements pour des projets en faveur du climat, qui doivent atteindre 3,5 milliards d'euros sur la période 2020-2022.

Enfin, le soutien de PROPARCO aux intérêts économiques français est un axe privilégié de son action. Il permet la projection des entreprises et des savoir-faire français, dans le cadre d'appels à projet internationaux notamment. PROPARCO favorise ainsi les entreprises françaises qui souhaitent investir dans les pays du Sud et ouvrir de nouveaux marchés. En 2019, l'institution a ainsi accordé 629 millions d'euros de financements à des projets impliquant des entreprises françaises, ce qui représente 25 % du total des autorisations de l'année.

Pour ce faire, PROPARCO s'appuie sur plusieurs dispositifs et initiatives : la création avec Bpifrance du fonds franco-africain, ou encore la signature d'accords de partenariat avec Business France.

2. La diminution du RNB permettra d'atteindre en 2022 l'objectif de 0,55 %

La crise sanitaire et économique liée au Covid-19 tend à accroître fortement et brutalement la part d'APD dans le RNB. **Elle devrait atteindre 0,56 % dès 2020, contre 0,47 % initialement prévu.** En effet, le RNB atteindrait 2 279,83 milliards d'euros, en baisse de 8 % par rapport à 2019, et l'APD totale devrait atteindre 12,86 milliards d'euros.

Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs :

– une augmentation des prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public, en raison de l'accélération des décaissements et une hausse des volumes octroyés, en raison notamment de la crise sanitaire. Ainsi, l'APD générée par les prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public devrait doubler entre 2019 et 2020 ;

– une augmentation des prêts multilatéraux, en raison notamment des prêts au FMI en raison à la crise sanitaire (*cf. infra*) ;

– l'augmentation des crédits de la mission APD.

La diminution du PIB, de l'ordre de 10 % en 2020 ⁽¹⁾ explique également une part de la croissance du ratio APD/RNB.

(1) PLF pour 2021.

En 2021, l'APD française devrait atteindre **0,69 % en 2021, contre 0,50 % initialement prévu**. Le RNB atteindrait 2 469,43 milliards d'euros, et l'APD totale 17,16 millions d'euros.

Cette augmentation du ratio est particulièrement forte, tant en volume qu'en proportion, mais devrait être partiellement temporaire. Plusieurs raisons l'expliquent :

– les annulations, suspensions et refinancement de dette devant intervenir dans le cadre du Club de Paris tirent l'APD à la hausse (*cf. infra*). En effet, hors nouveaux allègements de dette, le ratio s'établirait à 0,52 % en 2021. Cette prévision ne tient compte que des annulations en cours de négociations, mais de potentielles nouvelles annulations ou rééchelonnements pourraient intervenir prochainement ;

– la croissance des crédits de la mission budgétaire APD.

Si le PIB devrait rebondir de 8 % en 2021, il resterait moins important que dans la période d'avant-crise, permettant également au ratio d'augmenter.

RÉALISATION ET PRÉVISIONS DE RNB ET D'APD

(en milliards d'euros)

	2019	2020*	2021*
APD	10,94	12,86	17,16
RNB	2475,991	2 280	2 469
Ratio	0,44%	0,56%	0,69%

* : les données pour 2020 et 2021 sont des prévisions.

Source : commission des finances à partir des réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de la direction générale du Trésor.

3. La crise sanitaire entraîne une crise humanitaire sans précédent

Le « World Economic Outlook » du FMI, publié en octobre 2020, retranscrit les effets de la crise sur les pays africains.

DONNÉES MACROÉCONOMIQUES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

	Population	PIB 2019	PIB / hab.	Dette publique (2018)
	(M. hab)	(Mds \$)	(\$)	(% PIB)
AFRIQUE DU SUD	56,8	351,4	6 187	56,70%
ANGOLA	28,2	94,6	3 355	89,00%
BENIN	11,4	14,4	1 263	41,00%
BOTSWANA	2,2	18,3	8 318	12,10%
BURKINA FASO	18,9	15,7	831	42,90%

BURUNDI	9,9	3	303	58,40%
CAMEROUN	24,3	38,8	1 597	39,10%
CAP VERT	0,5	2	4 000	124,50%
CENTRAFRIQUE	5	2,2	440	49,90%
COMORES	0,8	1,2	1 500	21,00%
CONGO	4,6	10,8	2 348	87,80%
COTE D'IVOIRE	25	58,8	2 352	53,20%
DJIBOUTI	1	3,3	3 300	104,00%
ERYTHREE	6,7	2,1	313	174,30%
ETHIOPIE	92,7	96,1	1 037	61,00%
ESWATINI	1,1	4,4	4 000	35,20%
GABON	1,9	16,7	8 789	60,70%
GAMBIE	2,1	1,8	857	60,70%
GHANA	28,3	67	2 367	59,30%
GUINEE	13	13,6	1 046	38,20%
GUINEE BISSAU	1,7	1,3	765	64,30%
GUINEE EQUATO.	0,8	11	13 750	43,30%
KENYA	46,7	95,5	2 045	60,10%
LESOTHO	1,9	2,5	1 316	44,50%
LIBERIA	4,5	3,1	689	39,90%
MADAGASCAR	25,6	14,1	551	45,70%
MALAWI	19,2	7,7	401	62,90%
MALI	17,4	17,5	1 006	37,30%
MAURICE	1,3	14,2	10 923	66,20%
MAURITANIE	3,9	7,6	1 949	82,80%
MOZAMBIQUE	29,5	14,9	505	99,80%
NAMIBIE	2,3	12,4	5 391	45,80%
NIGER	18,8	12,9	686	53,80%
NIGERIA	188,7	448,1	2 375	27,30%
OUGANDA	42,3	34,4	813	41,40%
RD CONGO	86,7	47,3	546	15,30%
RWANDA	11,8	10,1	856	40,70%
SAO TOME ET PRINCIPE	0,2	0,4	2 000	74,50%
SÉNÉGAL	15,9	23,6	1 484	61,60%
SEYCHELLES	0,1	1,7	17 000	56,90%
SIERRA LEONE	6,6	3,9	591	63,00%
SOMALIE	14	0,9	64	113,00%
SOUDAN	40,8	18,9	463	193% (2019)
SOUDAN DU SUD	13,1	12	916	42,20%
TANZANIE	49,6	63,2	1 274	37,30%
TCHAD	12,2	11,3	926	48,30%
TOGO	7,7	5,5	714	76,20%
ZAMBIE	17,2	23,1	1 343	78,10%
ZIMBABWE	14,9	21,4	1 436	37,10%

Source: commission des finances à partir du FMI, World Economic Outlook, octobre 2020.

Ces données révèlent une situation pour 2020 et 2021 nettement plus défavorable qu’anticipé en avril 2020, en raison d’une grande incertitude compte tenu de la dégradation de l’environnement extérieur et des mesures visant à endiguer la pandémie de Covid-19.

Selon le rapport, l’activité économique devrait subir cette année une contraction de 3,0 %, plus prononcée que le repli de 1,6 % anticipé en avril. En 2021, la croissance pourrait reprendre autour de 3,1 % en 2021.

Il convient toutefois de différencier le degré de sensibilité des économies africaines face à la crise sanitaire : les pays dépendants du tourisme et riches en ressources naturelles devraient être les plus fortement touchés.

C. LA LOI DE PROGRAMMATION POUR L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ARRIVERA – SI ELLE ARRIVE – BIEN TARD DANS LE MANDAT

Les orientations de la politique d’aide publique au développement sont fixées par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014, ainsi que par les conclusions du CICID. Une révision de ce projet de loi est annoncée depuis de nombreux mois, et repoussée à de multiples reprises.

Ce projet de loi devait fixer la trajectoire budgétaire de l’APD vers l’atteinte des 0,55 % et à redéfinir les fondements de son action. Parmi les axes prioritaires annoncés comme devant faire partie du projet figurent la valorisation d’une logique partenariale reposant sur la mobilisation de la société civile, le renforcement du pilotage de la politique d’APD et une amélioration de son évaluation et de sa redevabilité.

La présentation en Conseil des ministres du texte du projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, initialement prévue le 18 mars, a été reportée en raison de la crise sanitaire. Une version révisée du texte du projet de loi, tenant compte de la crise sanitaire actuelle et de son impact sur la politique de développement de notre pays, a été soumise au Conseil économique, social et environnemental (CESE) et au Conseil d’État en septembre 2020. Une présentation en Conseil des ministres est prévue pour le mois de novembre 2020.

Le rapporteur spécial restera particulièrement attentif à la présentation en temps et en heure de ce projet de loi. Une présentation de la loi en amont de la crise liée au Covid-19 aurait certes conduit à rendre ses orientations obsolètes très rapidement. Cette loi doit toutefois être l’occasion de réintroduire des sujets jusqu’à présent négligés dans le traitement de l’APD française, dont le lien qui unit l’aide au développement et les questions migratoires.

D. LA NÉCESSITÉ DE PENSER L'APD DANS UN CADRE PLUS LARGE : L'EXEMPLE DES MIGRATIONS

La crise économique qui touche la France bouleverse l'ensemble des équilibres et des prévisions macroéconomiques : le PIB français devrait reculer de 10 % en 2020 ⁽¹⁾. Si un rebond de 8 % est attendu en 2021, cette prévision reste relativement incertaine : elle dépendra de la qualité et de l'ampleur de la reprise, mais également de la survenue d'une « deuxième vague » épidémique comparable à celle vécue au printemps de l'année 2020, et de sa gestion. Le Haut-conseil des finances publiques note d'ailleurs dans son avis sur le PLF pour 2021 que l'hypothèse d'une croissance de 8 % est supérieure aux prévisions disponibles, comprise entre 6,8 % selon l'OCDE et 7,4 % par la Banque de France ⁽²⁾.

Quoi qu'il en soit, les ménages font face à une baisse significative de leur pouvoir d'achat, qui se traduit par un recul de la consommation des ménages de 8 % sur l'année 2020 ⁽³⁾. Elle devrait à nouveau augmenter, à hauteur de 6,2 % en 2021. Là encore, si cette estimation ne semble pas déraisonnable, mais sera très fortement dépendante de l'évolution de la situation épidémique.

Ce contexte économique très perturbé n'empêche pas la croissance importante des crédits de la mission *Aide publique au développement*. **Une position politique claire doit toutefois être prise par le Gouvernement : parce que la France consent à une augmentation de son aide, à un moment critique pour l'économie nationale, nous ne devons d'être plus exigeants.** Un tel effort ne saurait être consenti sans contrepartie sur le degré de coopération des pays partenaires sur le plan migratoire.

Il n'est notamment pas acceptable de constater que certains pays refusent de faire diligence aux demandes de la France en matière d'identification de leurs ressortissants ou de délivrance de laissez-passer consulaires en temps utiles pour permettre l'éloignement, alors même qu'ils sont très fortement soutenus par la politique d'APD française.

(1) PLF pour 2021.

(2) Avis du Haut conseil des finances publiques n°HCFP-2020-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021, 21 septembre 2020.

(3) PLF pour 2021.

COOPÉRATION EN MATIÈRE MIGRATOIRE DES PAYS AIDÉS

Pays	Taux de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) dans les délais utiles à l'éloignement (en %) en 2018		Rang du pays dans l'APD bilatérale française nette
	Nombre de demandes	Taux de délivrance	
Inde	54	46,30 %	3
Côte d'Ivoire	102	53,92 %	4
Sénégal	124	51,61 %	6
Turquie	25	60 %	7
Maroc	909	48,84 %	8
Philippines	9	66,67 %	10

Source : commission des finances à partir du rapport spécial de MM. Alexandre Holroyd et Jean-Noël Barrot sur le règlement du budget pour 2018, mission immigration, asile et intégration.

Le rapporteur spécial déplore la difficulté qu'il a eu à disposer de données de la part du ministère de l'intérieur.

Les taux de délivrance de laissez-passer consulaires sont faibles au regard de l'importance de l'aide au développement dont bénéficient ces pays. Il est notamment préoccupant que le troisième et le quatrième pays les plus aidés par la France ne fassent droit qu'à la moitié environ des demandes de laissez-passer consulaires.

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

Ce lien entre l'aide au développement et la politique migratoire est par ailleurs reconnu au sein de la doctrine d'APD française. Les conclusions du CICID de février 2018 ont à cet égard reconnu l'importance de l'enjeu migratoire, et précisent les leviers à mobiliser, détaillés dans le tableau ci-dessous.

Les outils de l'aide au développement en matière migratoire

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

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

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), dans le cadre de son audition par le rapporteur spécial, a confirmé que la politique de développement française était directement liée à la politique migratoire, par le biais de trois piliers :

– le pilier humanitaire et stabilisation, qui permet de traiter des situations locales par le prisme de la prévention des migrations ;

– le pilier capacitaire, qui vise à accompagner les États partenaires dans le renforcement du contrôle de leurs frontières. Des efforts ont été faits sur ce point, avec notamment le fonds fiduciaire de la Valette qui a vocation à se fondre dans d'autres fonds, pour les documents d'identité et la surveillance des frontières ;

– Enfin, le pilier du développement structurel, visant à fournir des alternatives socio-économiques solides aux migrations.

Pour renforcer la lisibilité et l'acceptabilité de la politique d'aide publique au développement pour les Français, une modulation du montant de l'aide en fonction de la qualité de la coopération en matière migratoire (par exemple, par la prise en compte du taux de reconduite à la frontière) doit être envisagée. Le rapporteur spécial engage quoi qu'il en soit le Gouvernement à se positionner sur la question.

Quelles conséquences de la dégradation de la relation bilatérale franco-turque sur l'aide publique au développement ?

La Turquie est un acteur important sur la scène internationale : membre du G20, dix-huitième pays du monde par sa population, dix-neuvième par son économie, seizième émetteur de gaz à effet de serre, elle présente les atouts et les risques d'un très grand émergent.

Notre APD bénéficie à la Turquie à plusieurs titres : la facilité de l'Union européenne pour les réfugiés de Turquie, sur le plan multilatéral, et des aides liées au climat, sur le plan bilatéral. Ainsi, la Turquie est le troisième pays le plus aidé par la France en termes d'APD totale nette : le cumul de l'aide bilatérale nette (127 millions d'euros) et de l'aide multilatérale imputée (219 millions d'euros) porte le total de l'aide française à 346 millions d'euros en 2018.

Cette aide prend plusieurs formes : l'AFD est très présente en Turquie : depuis 2004, les engagements du Groupe AFD en Turquie ont crû régulièrement et représentent un montant cumulé de plus de 3 milliards d'euros, soit environ 200 millions d'euros par an. Selon la trajectoire prévue à ce stade, les engagements du groupe pourraient atteindre 400 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2020-2023.

Pourtant, notre pays est en désaccord majeur avec la Turquie sur les questions libyennes et grecques, et sur la Haut-Karabagh. Plus récemment, des propos très critiques ont été tenus par le chef de l'État turc à l'égard du Président de la République français. Le rapporteur spécial considère qu'au vu de ces éléments, il n'est pas concevable de maintenir notre système d'aide en Turquie dans son état actuel. Il demande au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de prendre des dispositions afin de rappeler les cadres de l'AFD actuellement présents en Turquie. Les sommes qui ne seraient plus allouées à ce pays pourraient être utilement redirigées vers les pays prioritaires de la France, et notamment ceux de la zone sahélienne.

II. UNE PROGRAMMATION POUR 2021 QUI REFLÈTE LES PRIORITÉS DU CICID ET POURSUIT LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'APD

ÉVOLUTION DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
110 – Aide économique et financière au développement	4 464,34	1 391,77	-68,82 %	1 136,84	1 474,96	29,74 %
365 – Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	0	953	/	0	953	/
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2 834,87	2 771,34	-2,24 %	2 131,51	2 476,34	16,18 %
Total pour la mission	7 299,21	5 116,11	-29,91 %	3 268,36	4 904,29	50,05 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

La programmation budgétaire pour 2021 se caractérise d'une part par la diminution des AE de presque 30 %. Elle s'explique par le niveau exceptionnellement haut d'AE engagés au titre du programme 110 en 2020. D'autre part, il convient de signaler la croissance de plus de 50 % des CP. La croissance des crédits affectés à la mission est donc très importante. Ils seront en outre complétés par des crédits du plan de relance à hauteur de 50 millions d'euros.

Les moyens supplémentaires alloués en 2021 à la politique de développement permettront de satisfaire à plusieurs objectifs fixés par le CICID, parmi lesquels :

- l'augmentation du montant de la composante bilatérale de notre aide. En 2020, l'aide bilatérale cumulée des programmes 110 et 209 représentait 1,18 milliard d'euros. En 2021, elle représente 1,64 milliard d'euros, soit une croissance de presque 40 % ;

- le renforcement des moyens alloués à l'aide humanitaire, dans le but d'atteindre 500 millions d'euros en 2022, par le biais de plusieurs outils, dont l'aide alimentaire programmée dont les moyens atteindront 76,29 millions d'euros, en augmentation de 27 % par rapport à la LFI pour 2020 ;

- une plus grande concentration vers l'Afrique subsaharienne, et notamment vers les 19 pays prioritaires de l'APD française, notamment *via* le renforcement de l'aide-projet de l'AFD.

La Chine, l'un des principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement française

La Chine est la seconde puissance mondiale en termes économiques, derrière les États-Unis. La reprise rapide de son activité économique à la suite de l'épidémie de Covid-19 illustre sa capacité de rebond : elle enregistre une croissance de 4,9 % de son PIB au troisième trimestre. Selon le FMI, la Chine devrait être le seul grand pays à échapper à la récession en 2020.

Toutefois, la Chine est l'un des pays aidés par la France, dans des proportions importantes. Cette situation interpelle, et doit faire l'objet d'une réflexion approfondie.

La seconde puissance économique mondiale et la seule qui devrait se relever sans trop de pertes de la crise économique liée au Covid-19 doit-elle bénéficier d'une part croissante l'APD française ?

D'autre part, la forte présence de la Chine dans certains pays du monde, et notamment dans de nombreux pays africains, pose une difficulté : notre aide, comme elle n'est pas liée, peut aller à des projets chinois dans ces pays, concourant ainsi à assoir la puissance chinoise. Le rapporteur considère qu'il y a là une forme de naïveté, dont il conviendrait de se départir.

A. LE PROGRAMME 110 – AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110 est mis en œuvre par la direction générale du Trésor et porte la part économique et financière de notre APD. Il porte notamment la majeure partie des contributions de la France aux institutions multilatérales de développement.

La programmation pour 2021 est marquée par une dichotomie importante entre les AE et les CP, qui s'explique toutefois par le caractère cyclique de la programmation de l'APD. Ses crédits s'élèvent à 1,39 milliard d'euros en AE et à 1,47 milliard d'euros en CP. Ces derniers augmentent sous l'effet du renforcement des actions d'aide bilatérales.

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 110 - AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Aide économique et financière multilatérale	2 836,33	219,10	-92,28 %	711,73	968,45	36,07 %
Aide économique et financière bilatérale	1 310,35	1 172,67	-10,51 %	339,67	409,21	20,47 %
Traitement de la dette des pays pauvres	317,65	0	-100,00 %	85,44	97,28	13,86 %
Total programme	4 464,34	1 391,77	-68,82 %	1 136,84	1 474,96	29,74 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

1. L'aide économique et financière multilatérale est marquée par une dichotomie entre ses AE et CP, en raison du caractère cyclique de sa programmation

L'action 01 *Aide économique et financière multilatérale* porte les crédits dédiés à l'aide multilatérale, principalement destinée aux reconstitutions d'organisations internationales.

La diminution enregistrée en AE est la conséquence du fonctionnement cyclique des reconstitutions, et de l'importance des AE votés à ce titre en LFI pour 2020. Trois grands fonds multilatéraux ont fait l'objet de reconstitutions en 2020 : l'association internationale pour le développement (AID) qui a bénéficié de 1,4 milliard d'euros d'ouverture d'AE en 2020, le fonds africain de développement (FAD) et le fonds vert pour le climat.

Ces fonds répondent tout particulièrement aux objectifs de l'APD française, avec une concentration sur l'Afrique (l'association internationale pour le développement est le premier guichet de financement en Afrique ; le fonds africain de développement est le seul guichet consacré aux pays africains) et sur le climat.

Les crédits portés par le programme pour l'aide multilatérale augmentent de 36 % en CP. En effet, les engagements générés en 2020 se traduisent en 2021 par des premiers décaissements de fonds en CP, dont 453,96 millions d'euros pour l'association internationale pour le développement et 146 millions d'euros pour le fonds africain de développement. La reconstitution des fonds de ces deux institutions représente près de 41 % des CP du programme en 2021. En 2021, plusieurs nouvelles reconstitutions sont prévues, dont celle du fonds multilatéral pour le protocole de Montréal (FMPPM) ⁽¹⁾ pour 60 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP et celle du fonds international de développement agricole (FIDA) pour 80 millions d'euros en AE et 11,66 millions d'euros en CP.

PRÉVISION DE COUVERTURE EN 2021 DES ENGAGEMENTS RESTANT À COUVRIR SUR L'ACTION 1 DU PROGRAMME 110

(en millions d'euros)

	AE restant à couvrir au 31/12/2020	CP pour 2021
Fonds concessionnels des banques multilatérales de développement	1 692,6	611,5
Association internationale de développement	1 335,4	54
Fonds africain de développement	311,2	146
Fonds asiatique de développement	46	11,5
Fonds sectoriels	792,4	251,3

(1) Le protocole de Montréal, en vigueur depuis 1989, est un traité international qui prévoit diverses mesures destinées à protéger la couche d'ozone.

	AE restant à couvrir au 31/12/2020	CP pour 2021
Fonds pour la lutte anti blanchiment et antiterrorisme	0,7	0,2
Fonds EGPS sur les industries extractives	5	0
Fonds de lutte contre les juridictions non coopératives	2,1	1
Centre régional d'assistance technique en Afrique	8,1	3,7
Initiative en faveur de la mobilisation des ressources intérieures	14,5	6
Préservation de la biodiversité	16	8
Fonds pour l'environnement mondial	105,1	53,2
Fonds vert pour le climat	570,3	151
Fonds international de développement agricole (FIDA)	11,7	11,7
Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS)	1	1
Initiative AFAWA (<i>Affirmative Finance Action for Women in Africa</i>)	39	9
Inclusion numérique financière des femmes	19	6,5
Bonification des prêts à des institutions et fonds internationaux	628,4	23,7
Fonds pour les technologies propres	24,1	4,7
Fonds vert pour le climat	234,1	4 ?2
Association internationale pour le développement (AID)	356,6	14,2
Fonds international de développement agricole (FIDA)	13,6	0,6
ACTION 1 - Aide économique et financière multilatérale	3 113,40	886,5

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

2. L'aide financière bilatérale augmente, conformément aux engagements du CICID

L'action 02 *Aide économique et financière bilatérale* contribue à financer des aides bilatérales, par deux canaux distincts. D'une part, le programme 110 finance la bonification des prêts de l'AFD. D'autre part, il finance des aides budgétaires globales (ABG). Leur objectif est d'apporter un soutien budgétaire de stabilisation au bénéfice d'un État qui ferait face à des chocs macroéconomiques ou un appui aux stratégies nationales ou régionales de développement. Ces aides servent toutefois à parer au plus urgent : il s'agit de faire les fins de mois. Elles ne constituent pas une stratégie de développement viable et de long terme. Il conviendrait par conséquent de réduire progressivement leur importance.

Le tableau ci-dessous récapitule le montant des aides budgétaires globales octroyées par l'AFD au cours des trois dernières années :

MONTANT DES AIDES BUDGÉTAIRES GLOBALES PAR PAYS BÉNÉFICIAIRES

(en millions d'euros)

Autorisations AFD Aides budgétaires globales	2017	2018	2019
Burkina Faso	10	10	10
République Centrafricaine	10	10	10
République de Guinée	5	5	-
Libéria	-	5	-
Mali	-	-	20
Niger	15	10	10
Tchad	15	10	10
Territoire autonomes palestiniens	8		
Gambie	-	5	2
Total	63	55	62

Source : réponse à la question budgétaire n° 74 du rapporteur spécial.

À l'exception de la Palestine, les huit autres pays ayant bénéficié d'aides budgétaires globales sur la période 2017-2019 sont des pays prioritaires de l'aide française. En 2020, ces aides ont été orientées prioritairement vers la réponse sanitaire et économique à la crise du Covid-19, dans le cadre de l'initiative « Santé en commun » portée par l'AFD (*cf. infra*).

En 2020, l'action 2 *Aide économique et financière bilatérale*, portée par la direction générale du Trésor, représentait 339,67 millions d'euros. En 2021, ces crédits augmentent fortement, pour atteindre 409,21 millions d'euros en CP, soit une progression de 20,47 %. Les AE attribuées à l'action diminuent toutefois, de 10,51 %.

La diminution des AE doit être analysée en cohérence avec les évolutions récentes de la programmation du programme 110, et plus particulièrement des crédits destinés à l'aide bilatérale mise en œuvre par l'AFD pour la bonification de prêts dans les États étrangers : entre 2018 et 2020, les AE ont fortement progressé, traduisant la mise en œuvre de la trajectoire de croissance d'activité de l'agence, pensée pour atteindre l'objectif de 0,55 %.

En outre, la diminution des AE pour 2021 s'explique en partie par le prolongement de l'environnement de taux bas, qui réduit le besoin de bonification. Il conviendra toutefois de s'assurer que cette diminution des AE, bien que légère, ne remette pas en cause la trajectoire des engagements de l'AFD pour les années à venir.

Ces engagements récents en AE se traduisent par une hausse des CP : les crédits en CP d'aide bilatérale portée par le programme augmentent de 20 %, soit 69,5 millions d'euros, par rapport à la LFI pour 2020.

Ils sont destinés à l'augmentation des crédits de l'aide bilatérale relevant de l'AFD, et notamment les crédits dédiés aux bonifications de prêts dans les États étrangers (ils passent de 190 millions d'euros en CP à 230 millions d'euros en CP en 2021). Ces crédits contribueront à l'effort de l'AFD en Afrique sub-saharienne.

Enfin, seront financées des initiatives en faveur de l'économie du développement, à hauteur de 27,5 millions d'euros et AE et de 5,8 millions d'euros en CP. L'installation des prix Nobel Esther Duflo et Abhijit Banerjee en France, ainsi que l'implantation du *Global Development Network* à Clermont-Ferrand seront notamment financés par le programme 110. En outre, un fond dédié à l'innovation et à l'expérimentation pour le développement, recommandé par M. Hervé Berville, député de la deuxième circonscription des Côtes-d'Armor dans son rapport sur l'aide publique au développement ⁽¹⁾, sera créé pour un coût de 10 millions d'euros en AE et de 3 millions d'euros en CP.

3. Les crédits dédiés au traitement de la dette des pays pauvres augmentent en application des engagements passés de la France

L'action 03 *Traitement de la dette des pays pauvres* porte les crédits dédiés aux compensations des annulations de dettes bilatérales et multilatérales.

Les annulations de dettes bilatérales des pays en développement sont définies au niveau multilatéral, au sein des enceintes internationales ou du Club de Paris en ce qui concerne la dette officielle bilatérale vis-à-vis de la France. La France est notamment le premier contributeur à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Enfin, la France procède à des annulations de dettes bilatérales individuelles. Les accords « Dakar I » et « Dakar II », reposant sur l'annulation d'encours de créances d'aide publique de pays en développement d'Afrique subsaharienne, l'ont notamment permis.

L'AFD est indemnisée au titre des annulations décidées via les crédits du programme 110 pour les annulations décidées dans le cadre du Club de Paris, ou du fait de décisions bilatérales de Dakar I et II.

Au total, en valeur nominale, les annulations de dette consenties par la France depuis 1989 et jusqu'au 31 décembre 2019 équivalent à 31,7 milliards d'euros. Corrigé de l'inflation, ces annulations de dette représentent un effort de 38,6 milliards d'euros ⁽²⁾.

(1) M. Hervé Berville, rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, août 2018.

(2) réponse à la question budgétaire n° 77.

Le club de Paris et l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)

Le Club de Paris est un groupe informel créé en 1956, regroupant vingt-deux pays créanciers, qui se réunissent régulièrement afin de trouver des solutions coordonnées aux difficultés de paiement des pays débiteurs. La présidence et le secrétariat du groupe sont assurés par la France.

La stratégie initiale du Club de Paris reposait sur le rééchelonnement de dettes, selon des termes classiques, c'est-à-dire non concessionnels. Toutefois, face à l'échec de cette stratégie, des annulations de dettes ont débuté à la fin des années 1980. Ainsi, les termes de traitement des dettes des pays pauvres ont vu la part d'annulation augmenter de 33 % en 1988, puis à 67 % dans le cadre des termes de Naples, à partir de 1994.

Cette stratégie multilatérale s'est accompagnée de stratégies bilatérales individuelles. Pour la France, il s'agit des accords de Dakar I et II.

À la fin des années 1990, la communauté internationale s'est trouvée face à un constat d'échec, résultant de la non-participation des créanciers multilatéraux aux initiatives d'annulations de dettes. L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée en 1997, lors du G7 de Lyon. Il s'agit d'une action coordonnée de la communauté financière internationale, regroupant les créanciers bilatéraux mais aussi les institutions multilatérales. Elle vise à assurer la soutenabilité financière de 39 pays pauvres très endettés.

La France est le contributeur le plus important de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Elle s'est également dotée d'un outil complémentaire, les contrats de désendettement et de développement (C2D), un instrument financier spécifique à la France. Les C2D prennent la forme d'un refinancement en fonds des créances d'APD remboursées par le pays débiteur. Ces dons sont ensuite affectés au financement de projets. Ce dispositif est financé par le biais du programme 209 – *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

Une partie de dette multilatérale est également annulée : les crédits de l'action permettent d'assurer l'engagement pris par la France en 2005 au G8 de Gleanegles de compenser l'association internationale pour le développement et le fonds africain de développement au titre des annulations de dettes décidées dans un cadre multilatéral.

Pour 2021, le montant des échéances d'annulation s'établit à 97,3 millions d'euros, en hausse de 13,86 % par rapport à la LFI pour 2020. 0,4 million d'euros seront destinés à l'AFD au titre des annulations liées aux Dakar et 96,9 millions d'euros sont budgétisés au titre de l'initiative d'annulation de dette multilatérale de l'association internationale pour le développement et du fonds africain de développement.

B. LE PROGRAMME 365 – RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AFD

Le PLF pour 2021 porte la création d'un nouveau programme destiné à la recapitalisation de l'AFD doté de 953 millions d'euros en AE et CP.

CRÉDITS AFFECTÉS AU PROGRAMME 365 EN 2020

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2020	PLF 2021	LFI 2020	PLF 2021
01 – Renforcement des fonds propres de l'AFD	0	953	0	953
Total programme	0	953	0	953

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

L'AFD, en tant que société de financement, doit satisfaire à un certain nombre d'exigences prudentielles. Parmi ces règles, figure une exposition maximale sur chaque contrepartie souveraine, limitée à 25 % des fonds propres de l'agence. Ce ratio est appelé le ratio « grands risque ». En outre, l'AFD est soumise à un ratio de solvabilité qui mesure le rapport entre les actifs pondérés en risque et le niveau de fonds propres réglementaires. Le niveau minimal de ce ratio est de 11,75 %.

Or, plusieurs facteurs font peser en 2020 et en 2021 une tension sur les fonds propres de l'AFD.

L'augmentation de son activité et la tendance à la concentration de ses engagements d'abord : l'activité de prêt et de prise de participations de l'AFD a connu une forte croissance ces quinze dernières années, passant d'un volume de 2 milliards d'euros en 2006 à 10 milliards d'euros en 2018 et 11,7 milliards d'euros en 2019. Deux décisions expliquent la croissance continue des activités de l'AFD : il a été décidé en 2014 et en 2015 d'accroître l'activité de l'AFD de 8 milliards d'euros à 12,5 milliards d'euros à horizon 2020 et, plus récemment, par l'objectif fixé par le CICID de consacrer 0,55 % du RNB à l'APD. La croissance de l'activité de l'AFD leur a permis également l'achat récent d'un terrain, dans le but de bâtir de nouveaux locaux parisiens. Il convient de s'interroger sur cette acquisition, à l'heure où les administrations françaises ont plutôt tendance à se défaire de leurs possessions.

Les financements octroyés par l'agence atteignent pour certains d'entre eux des durées longues, pouvant aller jusqu'à 25 ans. Par conséquent, l'augmentation continue de l'activité de l'AFD se traduit par une augmentation de l'encours de prêts, et donc du bilan de l'agence. Le respect des ratios de solvabilité implique, dans un contexte d'accélération de l'activité, une augmentation des fonds propres.

Les effets de la crise liée au Covid-19 ensuite : la crise économique et sanitaire a pour conséquence d'augmenter la pondération en risque du bilan de l'AFD et le coût de ce risque, et par conséquent de diminuer son résultat net et donc ses fonds propres. Ces derniers pourraient ainsi diminuer de 250 millions d'euros en 2020. L'importance de cette perte reste toutefois incertaine à ce stade.

Enfin, des évolutions réglementaires : une évolution importante du calcul du ratio « grands risques » interviendra en juin 2021, en application du règlement européen CRR2. Les prêts de « ressources à condition spéciale » (RCS), qui jusque-là étaient considérés comme des fonds propres pouvant être mis en regard avec les engagements pour le calcul des ratios de solvabilité, ne pourront plus l'être.

Les ressources à condition spéciale

Les ressources à condition spéciale (RCS) sont des prêts octroyés par l'État à l'AFD à partir du programme 853 – *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* du compte de concours financier *Prêts à des États étrangers*.

Ces prêts se caractérisent par des conditions très préférentielles : leur durée atteint en général 30 ans, dont 10 ans de différé de remboursement en capital, et leur taux est de 0,25 %. Ces RCS permettent ensuite à l'ADS d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou à des entités non souveraines, afin de soutenir des opérations de développement.

Par conséquent, les prêts de ressources à condition spéciale décaissés jusqu'en 2021 doivent être convertis en fonds propres « en dur ». Cette opération est financée par le programme 365 nouvellement créé.

Pour 2021, en termes budgétaires, l'AFD remboursera à l'État les prêts de RCS déjà perçus *via* le programme 853, tandis que l'État dotera l'AFD en capital pour un montant identique. Cette opération se traduit par trois mouvements budgétaires :

– dans un premier temps, 953 millions d'euros seront ouverts dans le programme 365 du PLF pour 2021 ;

– ces crédits seront ensuite portés au compte d'affectation spécial (CAS) *Participations financières de l'État* en recettes ;

– L'opération de dotation en capital sera effectuée à partir du CAS *Participations financières de l'État*.

D'après les informations dont dispose le rapporteur spécial, l'évaluation des besoins pour 2021 n'était pas entièrement terminée lors de la présentation du PLF. Par conséquent, un amendement gouvernemental de 500 millions d'euros vient accroître les moyens du programme 365. Si le rapporteur spécial considère qu'il est important d'estimer les besoins de l'agence au plus proche de la réalité, il déplore le procédé retenu. Il aurait été préférable d'inscrire dès le projet de budget initial l'intégralité des besoins en fonds propres de l'AFD, afin de renforcer la lisibilité de cette opération.

Ces opérations financières soulèvent en outre plusieurs questions pour les années à venir. D'une part, la poursuite de l'accélération de l'activité de l'AFD est de nature à entraîner des besoins en fonds propres toujours plus importants. En outre, si en 2021 cette recapitalisation s'accompagne de remboursements de titres de dettes, les ressources à condition spéciale, de l'AFD à l'État, cette configuration ne pourra se reproduire dans le futur en cas de nouvelles tensions sur les fonds propres. Le coût de telles opérations pourrait donc aller croissant si de nouvelles recapitalisations devaient se reproduire en raison de la croissance de l'activité de l'agence.

Enfin, la capacité des pays partenaires à souscrire à de nouveaux prêts au cours de l'année à venir et des années ultérieures est incertaine. Leur situation économique et budgétaire pourrait ne pas leur permettre de passer de nouveaux accords d'emprunt avec l'AFD.

C. LE PROGRAMME 209 – SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les crédits du programme 209, géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, s'établissent à 2,71 milliards d'euros en AE, en baisse de 2,4 % par rapport à la LFI pour 2020, et à 2,48 milliards d'euros en CP, en hausse de presque 17 % par rapport à la LFI pour 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 209

(en millions d'euros et en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2020	2021	Évolution	2020	2021	Évolution
Coopération bilatérale	1 464,76	1 527,46	4,28 %	839,01	1 227,07	46,25 %
Coopération multilatérale	366,25	367,85	0,43 %	288,64	373,23	29,30 %
Coopération communautaire	842,41	713,72	-15,28 %	842,41	713,72	-15,28 %
Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	16145	162,31	0,53 %	161,45	162,31	0,53 %
Total programme	2 834,87	2 771,3	-2,24 %	2 131,51	2 476,34	16,18 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

La programmation budgétaire pour 2021 est pleinement cohérente avec les orientations du CICID, en ce qu'elle vise une augmentation de l'aide humanitaire, par le biais de trois outils :

- l'aide alimentaire programmée, et plus largement le renforcement du bilatéral ;
- Les crédits de gestion et de sortie de crise ;
- les contributions multilatérales.

1. Le renforcement des moyens d'action bilatérale

Les crédits de l'action 02 – *Coopération bilatérale* augmentent de plus de 46 % en CP, et de 4,28 % en AE.

Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation.

Tout d'abord, les moyens dédiés au partenariat en matière d'objectifs du développement durable augmentent. Ces crédits sont destinés aux directions centrales et aux postes de disposer de moyens pour mettre en place des partenariats avec la société civile, des événements ponctuels avec des partenaires locaux ou internationaux, ou encore des actions de formations (bourses, missions, invitations) ;

Ensuite, les moyens dédiés à l'aide-projet augmentent fortement, passant de 534,50 millions d'euros en CP en 2020 à 802,81 millions d'euros en 2021. Ces crédits supplémentaires permettront d'augmenter la composante en don de notre APD. Cet ensemble regroupe plusieurs mesures : les dons projets de l'AFD, des crédits à destination des ONG ainsi que des crédits du Fonds de solidarité prioritaire pour les projets innovants (FSPI).

Tout d'abord, des ressources supplémentaires sont allouées à l'AFD au titre de l'aide-projet. Les dons projets progressent en effet de 339,31 millions d'euros en CP. Cette croissance traduit le décaissement d'un milliard d'euros d'AE en 2019. L'aide-projet gérée par l'AFD devrait donc atteindre 782,81 millions d'euros en 2021.

Au sein de cette enveloppe, les crédits destinés aux ONG atteignent 130 millions d'euros en AE (contre 110 millions d'euros en 2020), et les CP atteignent 115,41 millions d'euros (contre 104 millions d'euros en 2020). L'implication de la société civile, l'un des objectifs du CICID, est ainsi renforcée.

En outre, le fonds solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI) poursuit sa montée en puissance. Il s'agit de l'instrument d'aide-projet du MEAE, qui permet le financement de projets jusqu'à un million d'euros. Après l'extension à de nouveaux pays actée en 2020, les crédits alloués au fonds progresseront de 10 millions d'euros

en 2021, atteignant 70 millions d'euros, contre 60 millions d'euros en 2020. Cette enveloppe permet d'assurer le paiement des projets, y compris ceux retardés en raison de la crise sanitaire.

Enfin, les crédits dédiés à la gestion et sortie de crise progressent, permettant de se rapprocher de l'objectif défini dans le CICID d'allouer 500 millions d'euros aux dépenses humanitaires en 2022. Ces crédits atteignant 200,68 millions d'euros, contre 154,80 millions en 2020. Ils se répartissent en trois dispositifs :

– aide budgétaire post-conflit et sorties de crise, dont les crédits se stabilisent à 14,10 millions d'euros ;

– le fonds d'urgence humanitaire qui bénéficiera de 110,28 millions d'euros, contre 80,70 millions d'euros en 2020. Ces crédits correspondent au centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS) du centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE. Il s'agit du premier instrument bilatéral de l'action humanitaire et de stabilisation française, qui fournit une réponse aux besoins urgents des populations concernées. Cet outil fait l'objet d'une véritable montée en puissance dans le cadre de la rénovation de la politique d'aide publique au développement en lien avec les objectifs du CICD. L'augmentation des crédits du FUH permettra de renforcer l'aide humanitaire principalement dans la zone Afrique du Nord-Moyen-Orient et en Afrique sub-saharienne. ;

– les moyens consacrés à l'aide alimentaire programmée atteignent 76,29 millions d'euros, en hausse de plus de 16 millions d'euros. Ils iront prioritairement à la zone sahélienne, en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique latine, afin de lutter contre l'augmentation de la malnutrition, dont la hausse devrait s'accélérer sous l'effet de la crise liée au Covid-19. 50 % de l'aide alimentaire programmée devraient être attribuées aux opérateurs du programme alimentaire mondial. Il s'agit de l'essentiel de la contribution française à cette organisation, dont le financement n'est assuré que par des contributions volontaires.

Le programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies

Fondé en 1961, le PAM a aidé en 2019 97 millions de personnes dans environ 88 pays, en faisant la plus grande organisation de soutien alimentaire. Il a reçu à l'automne 2020 le Prix Nobel de la paix, en reconnaissance de son action humanitaire dans des situations d'urgence.

L'insécurité alimentaire aiguë a touché 135 millions de personnes dans 55 pays en 2019. Ces chiffres devraient s'aggraver : lors de son discours devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies sur la protection des civils dans les conflits armés, le directeur exécutif du PAM des Nations unies, David Beasley, a indiqué « *qu'une combinaison néfaste de conflits, de changements climatiques et de COVID-19, menaçait de pousser 270 millions de personnes dans la faim extrême* » ⁽¹⁾.

Si les choses évoluent, les moyens consacrés par la France ont été trop faibles durant une longue période. La croissance des moyens dédiés à l'aide humanitaire en 2021 permettra de renforcer notre contribution au PAM. Celle-ci devrait atteindre environ 38 millions d'euros, faisant de la France le 26^e contributeur.

Enfin, les crédits alloués au volontariat augmentent de 1,8 million d'euros, pour atteindre 23,72 millions d'euros.

2. Les crédits alloués à la coopération multilatérale, et notamment dans sa composante humanitaire, augmentent

Les crédits multilatéraux augmentent de 0,43 % en AE et de 29,30 % en CP, atteignant 373,23 millions d'euros. Ils sont en grande partie fléchés vers des institutions exerçant une mission humanitaire, en cohérence avec l'objectif du CICID de consacrer 500 millions d'euros à l'aide humanitaire en 2020. Ainsi, les contributions fléchées à des agences humanitaires augmentent de 32,3 millions d'euros en 2021. Parmi les organisations qui en bénéficieront figurent le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'organisation mondiale pour les migrations (OIM), le PAM (la France devenant ainsi le 26^e contributeur) et le Bureau des coordinations de l'action humanitaire des Nations Unies.

Les contributions volontaires autres qu'aux agences des Nations unies augmentent également, et se concentrant sur des secteurs prioritaires. En premier lieu, le partenariat mondial pour l'éducation (PME) bénéficiera de 7,75 millions d'euros, contre 5 millions d'euros en 2020, au titre notamment de sa prochaine reconstitution. Ainsi, l'engagement de la France sur la période 2018-2020 atteinte 200 millions d'euros soit une multiplication par dix de notre contribution.

Deux fonds dédiés à la santé bénéficient également de contributions françaises, à hauteur de 10,31 millions d'euros pour le fonds Muskoka et de 50 millions d'euros pour le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP).

(1) Discours de David Beasley devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies, le 17 septembre 2020.

Le Liban occupe une place particulière au sein de l'APD française

Le Liban fait face depuis de nombreuses années à une situation économique difficile, et encore dégradée par le conflit syrien qui a conduit à l'afflux d'1,5 million de réfugiés au Liban, déstabilisant l'économie du pays, ses infrastructures et ses services sociaux. Le déficit public s'élève à plus de 10 % du PIB, et la dette publique à 180 % du PIB, avant même le déclenchement de la crise sanitaire. En outre, la défiance à l'égard du système politique, caractérisé par un fonctionnement confessionnel et un haut niveau de corruption, accentue encore l'instabilité du pays.

Depuis l'explosion du port de Beyrouth, le 4 août dernier, l'attention de la communauté internationale s'est portée sur le Liban. Si un grand nombre d'actions bilatérales et multilatérales, dont certaines menées par la France, concernent ce pays depuis plusieurs années, leur mise en œuvre est retardée.

– La conférence CEDRE (conférence économique pour le développement du Liban par les réformes et avec les entreprises), organisée le 6 avril 2018 à l'initiative de la France, a réuni 50 États (dont des États du Golfe, comme le Qatar et l'Arabie saoudite) et organisations internationales, ainsi que des représentants de la société civile. En contrepartie de réformes structurelles, et eu égard au niveau d'endettement élevé du Liban, les partenaires présents ont considéré que « le financement concessionnel et l'investissement privé sont les instruments les plus efficaces pour investir dans les infrastructures et créer des emplois, s'ils s'appuient sur un programme d'assainissement budgétaire et fiscal cohérent ». Dans cette optique, ils se sont engagés à fournir des prêts à hauteur de 10,2 milliards de dollars, dont 9,9 milliards de prêts concessionnels, et des dons (y compris les dons visant à bonifier les prêts) à hauteur de 860 millions de dollars.

Une nouvelle condition a été ajoutée pour le décaissement de l'aide, celle de la signature d'un programme avec le FMI, rendu nécessaire par le défaut du pays sur sa dette. Les négociations sont pourtant au point mort.

– La conférence internationale de soutien et d'appui à Beyrouth et au peuple libanais, a été organisée le 9 août 2020 à l'initiative de la France, à la suite de l'explosion du 4 août. Le président des États-Unis Donald Trump y a pris part. Au-delà de l'aide d'urgence débloquée par les participants, ces derniers se sont engagés à soutenir le redressement économique et financier du Liban, en échange de réformes d'ampleur. Au total, la conférence a permis de collecter plus de 250 millions de dollars (212,5 millions d'euros) pour venir en aide à la population de Beyrouth. La France s'est engagée à hauteur de 30 millions d'euros.

Plusieurs modalités d'aides préexistaient à ces difficultés récentes. L'AFD est notamment présente dans le pays. Elle y a financé plus de 30 projets depuis 1999, pour 1,1 milliard d'euros. En 2019, l'AFD a engagé 57,4 millions d'euros au Liban. Un fonds a été établi cette année en direction des écoles chrétiennes francophones d'Orient, notamment au Liban. Il a permis d'apporter de petits financements à 115 écoles. Par ailleurs, une partie de l'aide de l'AFD (2 millions d'euros) sera redéployée pour soutenir les cantines scolaires du système public libanais, en prêtant une attention au critère de la francophonie. Le Liban bénéficie également d'une aide au titre de l'accueil des réfugiés syriens, gérée par l'Union européenne et l'ONU. 660 millions d'euros de fonds humanitaires ont été injectés depuis 2011 dans la réponse apportée aux conséquences de la crise syrienne au Liban.

Afin de pouvoir décaisser l'aide engagée pour le Liban, des réformes de grande ampleur, permettant notamment la création d'un système de protection social viable et une refondation du système bancaire sont nécessaires.

Toutefois, ne sommes-nous pas trop exigeants avec le Liban, au regard de la situation d'urgence absolue dans laquelle le pays se trouve ?

3. La coopération communautaire voit ses moyens diminuer en raison de la fusion du FED dans le budget général

Dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) qui couvrira les années 2021 à 2027, le fonds européen de développement (FED) devrait être budgétisé et fusionné avec la plupart des autres instruments d'action extérieure, en un instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI) en vue de simplifier l'architecture actuelle des instruments européens d'action extérieure.

Par conséquent, les crédits de l'action 07 du programme 209 diminuent en 2021 : les engagements diminuent progressivement jusqu'en 2027, car la contribution de la France au nouvel instrument se réalisera via sa contribution au budget général.

Si la France s'est opposée dans un premier temps à cette évolution, elle l'a finalement acceptée en échange de garanties concernant le maintien d'une priorisation de l'Afrique, le rôle des États membres et notamment leur pleine implication dans la discussion des projets, et la flexibilité des financements (au regard de la pluriannualité et des possibilités de reports de crédits).

Les négociations quant à ce nouvel outil semblent prometteuses à ce stade. La nécessité d'accorder une priorité le continent africain semble notamment prise en compte. Suivant les conclusions du Conseil européen du 21 juillet, l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale disposerait d'un budget global de 79 milliards d'euros dont 60 seraient dédiés aux programmes géographiques, et en particulier 29 milliards d'euros à l'Afrique subsaharienne. L'Afrique pourra également bénéficier des programmes thématiques (6 milliards d'euros), des actions de réponse rapide (3 milliards d'euros) et du coussin de flexibilité (9 milliards d'euros).

Le rapporteur spécial veillera toutefois à ce que les priorités soient maintenues dans le temps et que l'influence de la France soit maintenue dans le cadre de ce nouveau dispositif.

D. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE PORTANT SUR LE PÉRIMÈTRE DE L'APD

Le plan de relance contribue à hauteur de 50 millions au périmètre de la politique d'aide publique au développement, au titre de l'action 06 *Coopération sanitaire* du programme 364 Cohésion.

Ces crédits supplémentaires s'inscrivent dans un ensemble de plusieurs initiatives menées par la France dans le cadre de la crise sanitaire.

Tout d'abord, la conférence mondiale des donateurs organisée par l'Union européenne le 4 mai 2020 a abouti à des annonces importantes, et notamment des soutiens additionnels en faveur de certaines organisations internationales centrales dans le domaine de la santé et plus précisément créées dans le cadre de la lutte contre le covid. À ce titre, l'initiative ACT-A (Access to Covid-19 Tools Accelerator) doit permettre le développement et l'accès universel à un vaccin.

Les crédits supplémentaires iront pour moitié à l'OMS. D'autres organismes de santé en bénéficieront également, et notamment Unitaïd, l'agence d'innovation en santé dont la France est le premier financeur.

III. LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE ENTRAÎNE DES RÉPONSES MULTIPLES EN FAVEUR DES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'APD, MAIS FAIT PESER UN RISQUE SUR UNE PARTIE DE SES RESSOURCES

Afin de réagir à la crise sanitaire, plusieurs réponses ont été formulées par la communauté internationale et par la France, par le biais de dépenses supplémentaires et de suspensions de dette. Des effets de la crise sanitaire sont en outre attendus sur le financement du fonds de solidarité pour le développement.

A. LES DÉPENSES D'URGENCE ET EN FAVEUR DE LA SANTÉ

Des initiatives multilatérales et bilatérales ont été menées afin d'apporter une réponse d'urgence aux pays les plus pauvres touchés par la crise économique et sanitaire. Plusieurs d'entre elles engagent le budget de l'APD française en 2020 et en 2021.

1. Les réponses multilatérales engageant des financements supplémentaires français

Afin de répondre à l'urgence de la crise, le fonds fiduciaire d'assistance et de riposte contre les catastrophes du FMI a été mobilisé. Il permet au FMI d'accorder un allègement de dette sous forme de dons aux pays les plus pauvres frappés par une catastrophe naturelle ou de santé publique. En 2020 et 2021, le fonds CCRT permet ainsi d'atténuer le choc que constitue la pandémie de Covid-19 pour les pays les plus pauvres. Il est proposé que la France contribue à hauteur de 40 millions d'euros à ce fonds en 2021.

2. Les réponses bilatérales

L'initiative « Covid-19-Santé en commun » adoptée par l'AFD en avril 2020 en réponse à la crise sanitaire, repose sur la mobilisation de 1,150 milliard d'euros, par des redéploiements de crédits pour 2020.

Elle comprend la mobilisation de subventions sur programme 209 pour un montant de 70 millions d'euros, d'aides budgétaires sur programme 110 pour un montant de 80 millions d'euros et de prêts à hauteur d'un milliard d'euros, ainsi que le réaménagement de prêts et de dons existants afin d'orienter une partie de leurs financements sur les réponses directes à la crise sanitaire.

Les principaux objectifs de « Santé en commun » sont les suivants :

– soutenir les institutions locales dans la détection de la pandémie, afin d'éviter pour éviter une propagation du virus ;

– participer au financement des plans de riposte des pays sahéliens partenaires : ce soutien de l'AFD s'est concrétisé par un appui de 20 millions d'euros aux plans de riposte en Mauritanie, au Niger, au Burkina Faso et au Tchad ;

– prêter aux acteurs publics pour une économie durable et résiliente : L'initiative « Santé en commun » prévoit un milliard d'euros de prêts aux gouvernements et banques. À ce titre, le gouvernement rwandais a par exemple bénéficié d'un prêt de 40 millions d'euros pour répondre aux besoins de financement des volets sanitaires et sociaux de son plan de réponse à la pandémie.

À la fin du mois de septembre 2020, l'initiative a déjà permis d'engager près d'une cinquantaine de nouveaux projets en réponse à la pandémie, pour un total de 945 millions d'euros, dont 60 millions d'euros de dons-projets, 28 millions d'euros d'aide programme, 26 millions d'euros de contrats désendettement développement (C2D) et 823 millions d'euros sous forme de prêts à des États et des banques publiques de développement partenaires de l'AFD. 374 millions d'euros, soit 40 % des financements engagés, ont déjà été décaissés.

En complément de « Santé en commun », des projets dits « covid élargis » sont financés par l'AFD, afin de répondre à la demande de nos partenaires dans la réponse à la crise au sens plus large (projets dont les critères ne répondent pas strictement à ceux de l'initiative Santé en Commun, soit projets hors zone Afrique et Moyen-Orient dont les thématiques peuvent être sécurité alimentaire, crise économique, protection sociale, santé, etc.). Le volume d'engagements dédié s'élève à fin septembre à 1,6 milliards d'euros.

B. L'ENDETTEMENT DES PAYS DES PLUS PAUVRES REPRÉSENTE UN RISQUE CROISSANT ET DONNE LIEU À DE NOMBREUSES INITIATIVES

Si la suspension du paiement du service de la dette de plusieurs pays pauvres très endettés permet de leur laisser des marges de manœuvre budgétaires pour réagir face à la crise, de nouvelles annulations de dettes pourraient se produire prochainement.

1. Le moratoire sur le paiement des intérêts de la dette des pays à faible revenu les plus endettés

Le déclenchement de la crise sanitaire et économique lié au Covid-19 a plongé un grand nombre de pays à faibles revenus dans une situation économique peu tenable. Cette dégradation du contexte macroéconomique s'est notamment traduite par une augmentation des besoins de liquidités pour faire face à l'urgence de la crise.

La communauté internationale s'est mobilisée dans le cadre du G7, du G20. Un accord a été signé le 15 avril 2020 par les membres du Club de Paris de Paris et du G20, mais également par des pays qui habituellement ne prennent pas part aux initiatives du Club de Paris, dont la Chine et les Émirats Arabes Unies. L'objectif de cet accord est de permettre aux pays en développement de dégager des marges de manœuvre supplémentaires afin de faire face aux besoins de liquidités créés par la situation économique et nécessaires à la protection des populations.

Ainsi, l'initiative de suspension du service de la dette permet aux pays éligibles qui en font la demande de reporter pour quatre ans le paiement du service de la dette bilatérale dû aux créanciers publics officiels, entre le 1^{er} mai et le 31 décembre 2020. La période de remboursement est fixée à trois ans, avec un délai de grâce d'un an.

D'après le site de la Banque mondiale, au 23 octobre, 44 pays bénéficient de l'initiative de suspension du service de la dette. Les pays africains en sont les premiers bénéficiaires, avec 21 accords signés, dont tous les pays membres du G5 Sahel. 29 pays n'en bénéficient pas. D'après le *European network on debt and development*, un réseau d'ONG européennes, quatre pays ont été exclus du dispositif en raison de leur arriéré envers le FMI ou la Banque mondiale (Érythrée, Soudan, Syrie, et Zimbabwe)⁽¹⁾. En outre, parmi les pays qui n'en bénéficient pas, onze présenteraient un risque de surendettement ou se trouvaient déjà en situation de sur-endettement : Ghana, de Haïti, du Kenya, de Kiribati, du Laos, des îles Marshall, de la Micronésie, des Samoa, de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, de Tuvalu et de la Zambie.

Une extension de six mois de ce moratoire a été décidée dans le courant du mois d'octobre.

(1) Rapport parallèle d'Eurodad sur les limites de l'Initiative de suspension du service de la dette du G20, « L'Initiative de suspension du service de la dette du G20 : écoper le Titanic avec un seau », octobre 2020.

En termes budgétaires toutefois, l'initiative de suspension du service de la dette ne constitue pas une annulation de dette, mais une mesure visant à résoudre une difficulté de liquidité dans les pays concernés. Il ne s'agit donc que d'un rééchelonnement des paiements. Dès lors, de moindres recettes seront enregistrées en 2020, mais un surcroît de recettes sera enregistré les années suivantes, à partir de 2022.

2. Les annulations de dette en cours ou à venir

Le Club de Paris a convenu le 30 mars 2020 avec le Gouvernement de la République fédérale de Somalie un accord de restructuration de sa dette publique extérieure. Cet accord vise la mise en œuvre par la suite de l'effort intérimaire de l'initiative en faveur des petits pays très endettés. Il conduit à l'annulation immédiate de 1,4 milliard de dollars de dette. Cet effort sera ensuite complété si la pause atteint le point d'achèvement de l'initiative en faveur des petits pays très endettés. La Somalie devrait atteindre son point d'achèvement au 31 mars 2023 au plus tôt et obtenir la part restante de la réduction de dette prévue dans le cadre de cette initiative.

En outre, l'annulation de la dette du Soudan, initialement attendue pour 2022, est avancée à 2021. Les conséquences sur l'APD française sont considérables : le coût serait de l'ordre de 4 milliards d'euros.

À terme, dans la continuité de l'initiative de suspension du service de la dette, certains États pourraient demander une restructuration de leur dette afin de restaurer la soutenabilité de leur dette. Les restructurations de dette seront envisagées par la France, conformément aux principes du Club de Paris selon lesquels une restructuration se fait dans un cadre multilatéral et est octroyée pour les pays dont la dette n'est pas jugée soutenable par le FMI et la Banque mondiale.

3. Les contrats de désendettement financés par le programme 209

En complément de l'initiative en faveur des petits pays très endettés, la France s'est engagée en juin 1999, à fournir un effort supplémentaire pour annuler la totalité de ses créances d'aide publique au développement vis-à-vis de pays pauvres les plus endettés. Cette décision se traduit par un mécanisme de refinancement par des dons des échéances dues au profit des pays partenaires. Cela prend la forme d'un contrat de désendettement et de développement (C2D). Le pays bénéficiaire d'un contrat de désendettement et de développement continue d'honorer sa dette mais, aussitôt le remboursement constaté, la France reverse la somme correspondante sur un compte spécifique de la banque centrale du pays pour financer des programmes de lutte contre la pauvreté, sélectionnés d'un commun accord avec l'État partenaire.

Ce dispositif est financé par le biais du programme 209, qui retrace les remboursements du capital des créances portées par l'AFD.

Le contrat de désendettement et de développement devrait subir les conséquences de l'initiative de suspension du service de la dette. Ce dernier a entraîné la suspension des remboursements au titre du contrat de désendettement et de développement (*cf. infra*) en Guinée Conakry (report de 20,9 millions d'euros d'échéances), au Cameroun (110,9 millions d'euros), en RDC (10,5 millions d'euros) et en Côte d'Ivoire (report de 112,5 millions d'euros). Ces remboursements seront rééchelonnés entre juin 2022 et décembre 2024, affectant par conséquent la disponibilité des crédits des contrats de désendettement et de développement en 2020, et certainement en 2021 également. La prolongation du dispositif pourrait générer des tensions sur la trésorerie des projets financés au titre du contrat de désendettement et de développement dans ces quatre pays.

En outre, la programmation pour 2021 est rendue incertaine par la suspension du remboursement du service de ces dettes : les crédits du programme 209 visent à soutenir le dispositif du contrat de désendettement et de développement en remboursant le volume des créances détenues par l'AFD. Seuls les montants payés au titre de ces créances sont refinancés par des crédits budgétaires. Ainsi, une évolution des remboursements effectifs en raison du moratoire devrait conduire à revoir les montants prévisionnels budgétisés. Si la programmation pour 2021 est de 24,18 millions pour le dispositif, la prolongation jusqu'au 30 juin 2021 la réduirait à hauteur de 11,50 millions d'euros.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SUR LES RESSOURCES DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT (FSD)

Le FSD est un fonds extra-budgétaire qui concourt à la politique d'aide publique au développement. Il vise à disposer, aux côtés du budget général, de financement pour des dépenses multilatérales, et à titre subsidiaire, bilatérales en faveur des domaines de la santé, du climat et de l'environnement. Le FSD sera notamment mobilisé dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 en 2021.

Les principales organisations bénéficiaires du FSD sont :

- le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ;
- la facilité d'achat de médicaments (UnitAid) ;
- la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim) ;
- le Fonds vert pour le climat ;
- l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI).

Le FSD est financé par deux taxes, chacune plafonnée, pour un montant total de 738 millions d'euros :

– d'une part, il bénéficie de 528 millions d'euros de recettes issues de la taxe sur les transactions financières (TTF). Les recettes de la TTF sont comprises entre 1,4 et 1,6 milliard d'euros selon les années entre 2017 et 2019. En 2020, ses recettes devraient atteindre 1,66 milliard d'euros. Les estimations pour 2021 se fondent sur des recettes de 1,57 milliard d'euros ;

– d’autre part, le FSD perçoit 210 millions d’euros par an de recettes issues de la taxe de solidarité sur les billets d’avion (TSBA). Les recettes de la TSBA subissent les conséquences de la chute du trafic aérien causé par la situation sanitaire et les mesures de restriction. Pour 2020, alors que les prévisions pour 2020 chiffreraient les recettes à 440 millions d’euros, elles n’atteindraient que 73,5 millions d’euros. Ainsi, le montant de recettes de TSBA devant être versées au FSD ne sera pas atteint. D’après Augustin de Romanet, le PDFG du groupe Aéroport de Paris, le retour à la normale quant au trafic aérien n’est pas attendu avant 2024. Des déficits de recettes sur la taxe de solidarité sur les billets d’avion devraient donc être enregistrés au cours des années à venir également.

Le rapporteur spécial alerte sur cette situation : il convient de bénéficier de davantage d’informations sur les moyens qui seront utilisés pour compenser ce déficit de recettes.

Pour 2021, le produit de la TSBA est estimé à ce stade à 291 millions d’euros, ce qui couvrirait la contribution au FSD. Cette estimation semble toutefois très optimiste. Le rapporteur spécial accordera une attention particulière au suivi des ressources du FSD et à la tenue des engagements de la France.

IV. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

(en millions d'euros)

	AE		Évolution	CP		Évolution
	LFI 2020	PLF 2021		LFI 2020	PLF 2021	
851 – Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France	1 000	1 000	0	367,07	461,56	+25,74 %
852 – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	250,30	554,74	+121,63 %	290,30	554,74	+121,63 %
853 – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	0	0	-	424,30	258	- 39,19 %
854 – Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	0	0	-	0	0	-
Total pour la mission	1 250,30	1 554,74	+ 24,35	1 041,67	1 274,30	+ 22,33 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

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 extérieur de la France finance des projets participant au développement de pays étrangers en faisant appel à des biens et services produits en Franc. Ces financements font partie de la politique de l'export française, et reposent sur des prêts concessionnels et des prêts directs (non concessionnels). La programmation pour 2021 stabilise l'effort à un milliard d'euros en AE, afin de financer des projets d'infrastructures dans les pays du Maghreb, en Afrique occidentale et en Asie. Les crédits de paiement dépendent des estimations de tirages au titre des protocoles déjà signés ou dont la signature pourrait intervenir à la fin de l'année 2020. Les principaux décaissements prévus en 2021 concernent la ligne à grande vitesse Tanger-Casablanca, le TER de Dakar, ou encore le traitement des eaux usées de Pristina.

Le programme 852 Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France retrace une part de l'effort financier de la France en matière d'allègement de la dette pour les pays pauvres les plus endettés.

Dans certains cas et notamment pour les pays pauvres éligibles à l'initiative en faveur des petits pays très endettés, la France va au-delà des décisions prises dans le cadre du Club de Paris pour mettre en œuvre des traitements de dettes plus favorables. Le programme 852 retrace les prêts consentis dans le cadre d'accords de consolidation en vue de refinancement des prêts du Trésor, de l'AFD et des échéances de prêts dues au titre de refinancements antérieurs.

Les prévisions de dépenses sont établies à partir des hypothèses de traitements susceptibles d'être conclues au sein du Club de Paris. Elles sont toutefois évolutives. La situation économique des pays les plus pauvres, dégradée par crise sanitaire, pourrait nécessiter de nouveaux traitements de dettes.

Le programme 853 Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers permet d'accorder des prêts très préférentiels, dits « ressources conditions spéciales », auxquels l'AFD adosse ensuite des prêts concessionnels à des États étrangers. Toutefois, aucune nouvelle AE n'est budgétée au titre de ce programme en 2021, en raison du traitement par le comptable national des prêts réalisés comme déficit public au sens du traité de Maastricht. Le programme subira toutefois les conséquences en 2021 de l'opération de recapitalisation de l'AFD en recettes : parallèlement au reversement de capitaux à l'AFD (*cf. supra*), l'AFD procédera, via le programme 853, à un remboursement partiel anticipé à due concurrence des versements de RCS intervenus depuis 2018 et jusqu'à 2021, soit 953 millions d'euros sur les 974,5 millions d'euros du programme 853 en 2021.

En dépenses, aucune AE n'est prévue pour 2021. Les CP couvrent les engagements des années précédentes.

Le programme 854 Prêts à des États étrangers dont la monnaie est l'euro a été mis en place en 2010 afin d'accorder des prêts bilatéraux à la Grèce. Il ne devrait plus être sollicité à l'avenir en raison de la mise en œuvre d'outils européens de prêt (Fonds européen de stabilité financière puis Mécanisme européen de stabilité). Le programme de prêts bilatéraux a donc été interrompu en 2011. Un mouvement en recettes est toutefois attendu en 2021 : 447,1 millions d'euros seront remboursés par la Grèce au titre des prêts perçus.

V. L'ARTICLE 53 DU PLF POUR 2021 : SOUSCRIPTION À L'AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (BAFD)

Le présent article vise à mobiliser les fonds nécessaires à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement, décidée par une résolution du 31 octobre 2019 ⁽¹⁾. Cette augmentation vise à accroître les capacités de la banque à promouvoir le développement de l'Afrique dans les domaines économique, social et environnemental.

Le Groupe de la Banque africaine de développement (BAfD) a pour objectif de faire reculer la pauvreté dans ses pays membres régionaux en contribuant à leur développement économique durable et à leur progrès social. À cet effet, il mobilise des ressources – des prêts et des dons – pour promouvoir l'investissement dans ces pays et leur fournit une assistance technique ainsi que des conseils sur les politiques à mettre en œuvre.

La France souhaite maintenir son rang au sein des actionnaires de la Banque africaine de développement, conformément à la priorité africaine de son aide au développement, affirmée dans le cadre du CICID.

Ainsi, la contribution de la France à l'augmentation du capital appelé de la BAfD implique l'ouverture de 224,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2021. Cette somme sera décaissée sur huit ans entre 2021 et 2028 à un rythme annuel de 28,1 millions d'euros de crédits de paiement à partir du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

A. LA PRIORITÉ AFRICAINE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE ET LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT JUSTIFIENT UN RECOURS À UNE DISPOSITION DE LOI DE FINANCES

1. L'augmentation de la capacité de financement de la Banque africaine de développement explique son augmentation de capital

L'accroissement de capital prévoit une hausse générale de 125 % du capital autorisé de la banque. Cette augmentation est nécessaire pour permettre non seulement le maintien du volume de prêt actuel (environ 7 milliards d'euros), mais également pour envisager la croissance de ce volume de prêt, qui devrait atteindre 8 milliards d'euros en 2025 et 10 milliards d'euros en 2030.

La participation de France à cette augmentation de capital est conforme à la priorité africaine de son aide au développement. La BAfD est en effet la seule institution de crédit multilatérale entièrement dédiée au financement de l'Afrique. Le rapporteur spécial salue cette réorientation vers le continent africain, qu'il appelle de ses vœux depuis plusieurs années ⁽²⁾.

(1) Résolution B/BG/EXTRA/2019/03 du 31 octobre 2019.

(2) Compte-rendu n° 18, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, troisième séance du 24 octobre 2018, pp. 10-16.

Le rapporteur spécial émet cependant une réserve quant à la trajectoire prévisionnelle du volume de prêts. Le volume de prêt actuel nécessite déjà une augmentation de capital d'au moins 75 %, sur les 125 % prévus, ce qui implique que l'augmentation à laquelle la France souscrit aujourd'hui servira principalement à soutenir le volume actuel.

La soutenabilité de l'accroissement du volume de prêt devra donc faire l'objet d'une vigilance particulière. Le rapporteur spécial appelle donc le Gouvernement, à rester attentif à ce que la trajectoire de volume de financement mise en œuvre par la Banque s'inscrive pleinement dans le respect de ses ratios prudentiels ⁽¹⁾.

2. Cette disposition relève du domaine de la loi de finances

L'augmentation en capital de la Banque africaine de développement emprunte deux canaux qui nécessitent une autorisation parlementaire et justifient la présence de cet article en loi de finances.

En effet, la décision de souscrire à une augmentation de capital s'apparente à une convention financière, dont la ratification doit être autorisée par une disposition législative. Ces conventions entrent dans le domaine facultatif des lois de finances aux termes du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Par ailleurs, les parts de capital non appelé et sujet à appel sont assimilables à des garanties de l'État. La décision de souscrire à une augmentation de capital non appelé fait donc partie du domaine exclusif des lois de finances en vertu du 5° du II de l'article 34 de la LOLF.

Dès lors, un tel article trouve légitimement sa place en loi de finances.

B. CETTE SOUSCRIPTION CONTRIBUE À L'INFLUENCE DE LA FRANCE ET AU DÉVELOPPEMENT DE SES PARTENAIRES AFRICAINS, AVEC UN IMPACT BUDGÉTAIRE LIMITÉ

1. L'augmentation de capital maintient la France parmi les premiers actionnaires de la BAfD

Cette souscription porte sur 301 546 nouvelles parts, dont 18 093 appelées (6 %) et 283 453 sujettes à appel (94 %) ⁽²⁾.

La France est actionnaire de la Banque africaine de développement depuis l'ouverture du capital à des pays non-africains. Avec 3,8 % des voix, elle est le cinquième actionnaire non régional derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Canada.

(1) Conformément aux réponses qu'a fournies l'administration au questionnaire budgétaire.

(2) Le capital souscrit non appelé constitue une garantie, qui n'a vocation à être effectivement versée qu'en cas d'urgence.

À ce titre, l'augmentation générale de capital à laquelle la France souscrit vise à maintenir son rang dans l'actionnariat de la BAfD. Une telle opération laisse les parts relatives des pays actionnaires inchangées : la France souscrit en effet à toutes les parts auxquelles elle a droit.

2. Seul le capital appelé aura un impact budgétaire dans les prochains budgets

L'augmentation des parts de capital appelé entraîne des décaissements dès 2021.

La contribution de la France à l'augmentation du capital appelé de la BAfD implique en effet l'ouverture de 224,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2021. Cette somme sera décaissée sur huit ans entre 2021 et 2028 à un rythme annuel de 28,1 millions d'euros de crédits de paiement à partir du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

À l'issue de l'augmentation de capital en cours, le capital callable de la France augmentera d'environ 3,5 milliards d'euros portant ainsi l'engagement total de la France au titre du capital sujet à appel de la BAfD à environ 6,3 milliards d'euros.

À l'inverse du capital callable, l'augmentation du capital callable n'a pas de traduction budgétaire. Comme le prévoit l'alinéa 4 (a) de l'article 7 de l'accord portant création de la Banque africaine de développement, « les montants souscrits au capital-actions de la Banque sujets à appel ne font l'objet d'un appel que suivant les modalités et aux dates fixées par la Banque lorsqu'elle en a besoin pour faire face à ses engagements » ⁽¹⁾. Dans les faits, le capital callable n'est appelé qu'en cas de circonstances exceptionnelles empêchant la Banque de faire face à ses engagements. Depuis la création de la Banque en 1964, le capital callable n'a jamais été appelé.

Dès lors, seule une partie de l'augmentation en capital souscrite par la France se traduit dans le budget de l'État pour 2021 à hauteur de 28,1 millions d'euros.

(1) D'après les réponses au questionnaire budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion du 22 octobre 2020, la commission a examiné les crédits de la mission Aide publique au développement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Aide publique au développement.

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale du Trésor (DGT)

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

– Mme Virginie Gallerand, cheffe du bureau Multifin 5

– Mme Béatrice Di Piazza, adjointe du bureau Multifin 5

– M. Paul Teboul, chef du bureau Multifin 2

– Mme Pauline Gonthier ? adjointe du bureau Multifin

Ministère de l'Europe Soutien international au Liban

– M. Pierre Duquesne, ambassadeur, chargé de la coordination du soutien international au Liban

Agence française de développement (AFD)

– M. Rémy Rioux, directeur général

– M. Philippe Baumel, conseiller Relations avec le parlement, stratégie, communication

Action santé mondiale

– Mme Claire Baudot, responsable Plaidoyer

– Mme Bettina Petit

Oxfam

– M. Louis-Nicolas Jandeaux, chargé de plaidoyer Aide publique au développement

Coordination Sud Chargée de plaidoyer : contribution écrite

Direction générale mondialisation, culture, enseignement et développement international auprès du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

– M. Cyrille Pierre, directeur général adjoint

– M. Philippe Lacoste, directeur du développement durable

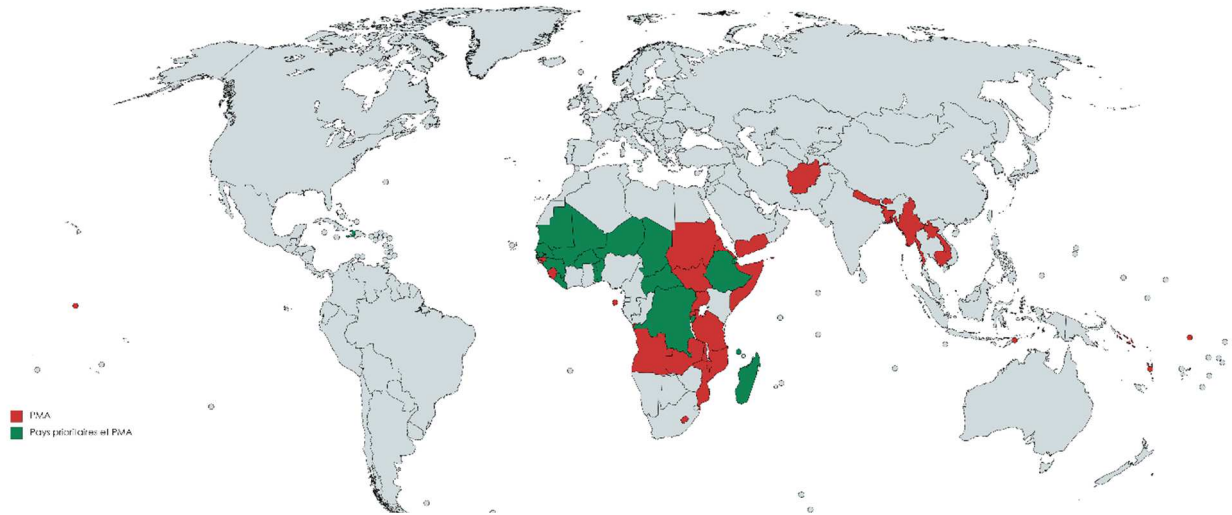
Cabinet de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères :

– M. Emmanuel Puisais-Jauvin, directeur adjoint du cabinet

– M. Baptiste PRUDHOMME, Conseiller politique et parlementaire

ANNEXES

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



■ Les pays prioritaires de l'aide française

■ Les pays les moins avancés

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

Source : commission des finances.

Les 19 pays prioritaires de l'aide française :

- Bénin
- Burkina Faso
- Comores
- Guinée
- Liberia
- Mali
- Niger
- République démocratique du Congo
- Sénégal
- Togo
- Burundi

- l'Éthiopie
- Djibouti
- Gambie
- Haïti
- Mauritanie
- République centrafricaine
- Tchad
- Madagascar

Les 47 pays les moins avancés (PMA) :

- Afghanistan
- Angola
- Bangladesh
- Bénin
- Burkina Faso
- Burundi
- Cambodge
- Djibouti
- Gambie
- Guinée
- Guinée-Bissau
- Haïti
- îles Salomon
- Lesotho
- Libéria
- Madagascar
- Malawi

- Mali
- Mauritanie
- Mozambique
- Myanmar
- Népal
- Niger
- Ouganda
- République centrafricaine
- République démocratique du Congo
- République démocratique populaire Lao
- Rwanda
- Sénégal
- Sierra Leone
- Tanzanie
- Tchad
- Togo
- Yémen
- Vanuatu
- Zambie

10 PREMIERS ÉTATS ÉTRANGERS RÉCIPIENDAIRES DE L'APD BILATÉRALE NETTE ET DE L'APD MULTILATÉRALE IMPUTÉE NETTE FRANÇAISE EN 2018

(en millions d'euros)

Rang	APD bilatérale nette	Montant	APD multilatérale imputée	Montant
1	Colombie	372	Éthiopie	241
2	Cameroun	283	Turquie	219
3	Inde	256	Bangladesh	167
4	Côte d'Ivoire	252	Inde	158
5	Indonésie	242	Nigeria	146
6	Sénégal	186	Kenya	105
7	Turquie	127	République Démocratique du Congo	97
8	Maroc	120	Tanzanie	91
9	Cuba	114	République démocratique populaire lao	82
10	Philippines	90	Afghanistan	80

Note : L'APD bilatérale nette correspond à l'ancienne méthodologie en vigueur au CAD, remplacée en 2019 par l'équivalent-don. Cette dernière est toutefois encore utilisée par le CAD de l'OCDE dans le classement des pays récipiendaires d'APD. Le tableau précédent repose quant à lui sur la méthode de l'équivalent don.

**VENTILATION DE L'APD DES 10 PREMIERS ETATS ÉTRANGERS RÉCIPENDAIRES DE
L'APD TOTALE NETTE DE LA FRANCE EN 2018**

(en millions d'euros)

Rang	Pays	APD totale nette	dont APD bilatérale nette	dont APD multilatérale imputée
1	Inde	414	256	158
2	Colombie	385	372	13
3	Turquie	346	127	219
4	Cameroun	317	283	34
5	Côte d'Ivoire	294	252	42
6	Ethiopie	256	14	241
7	Indonésie	253	242	10
8	Bangladesh	221	54	167
9	Sénégal	220	186	33
10	Nigéria	218	72	146

Source : OCDE.STAT.

LES PAYS BÉNÉFICIAIRE DE L'INITIATIVE DE SUSPENSION DE LA DETTE ET CEUX N'EN BÉNÉFICIAIRE PAS

Les pays bénéficiant de l'initiative de suspension de la dette au 16 octobre 2020	Les pays ne bénéficiant pas de l'initiative de suspension de la dette au 16 octobre 2020 *
Afghanistan	Benin
Angola	Bhutan
Burkina Faso	Cambodge
Burundi	Ghana
cap Vert	Guinée-Bissau
Cameroun	Guyana
République centrafricaine	Haïti
Tchad	Honduras
Comores	Kenya
Congo, Dem. Rep.	Kiribati
Congo, Rep.	Kosovo
Côte d'Ivoire	Laos
Djibouti	Liberia
République dominicaine	Îles Marshall
Ethiopie	Micronésie
Fiji ³	Moldavie
Gambie	Mongolie
Grenada	Nicaragua
Guinée	Nigeria
Kirghizistan	Rwanda
Lesotho	Îles Salomon
Madagascar	Somalie
Malawi	Soudan du Sud
Maldives	St Vincent et Grenadines
Mali	Timor
Mauritanie	Tuvalu
Mozambique	Ouzbékistan
Myanmar	Vanuata
Népal	
Niger	
Pakistan ³	
Papouasie Nouvelle Guinée	
Samoa	
Sénégal	
Sierra Leone	
St. Lucia ³	
São Tomé and Príncipe	
Tadjikistan	
Tanzanie	
Togo	
Tonga	
Uganda	
Yémen	
Zambie	

* : soit parce que la procédure est en cours, soit parce qu'ils n'ont pas demandé à en bénéficier.

Source : commission des finances à partir du site internet de la Banque mondiale.