

N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021

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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 5

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. À L'HEURE DU BILAN, LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DU CICID SE CONFIRME	10
A. LES ENGAGEMENTS PRIS AU COURS DU QUINQUENNAT	11
B. UN BILAN SATISFAISANT	13
II. LA PROGRAMMATION POUR 2022 POURSUIT L'EFFORT ENGAGÉ EN FAVEUR DE L'APD	19
A. LE PROGRAMME 110 <i>AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</i>	20
1. Les participations de la France aux fonds multilatéraux	21
2. Les dépenses d'aide économique et financière bilatérale	25
3. Traitement de la dette des pays en développement	32
a. Les différentes initiatives de traitement de dettes	32
b. Une dynamique récente et soutenue des dépenses liées aux annulations de dette, qui se confirme en 2022	34
c. Une consultation et une information du Parlement très insuffisante à l'aube d'une période de croissance continue des dépenses liées aux annulations de dettes	38
4. L'allocation de droits de tirage spéciaux de l'été 2021 : une mesure historique sans conséquences budgétaires majeures	40
B. LE PROGRAMME 209 <i>SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</i>	41
1. Au travers des dépenses bilatérales et multilatérales, une attention particulière portée à la santé	43

2. La croissance de l'aide bilatérale en dons se confirme	46
a. L'aide projet atteint des niveaux très élevés, principalement par l'AFD.....	46
b. Les dépenses du MEAE et des établissements partenaires	49
c. L'aide humanitaire et alimentaire	49
d. Les contrats de désendettement et de développement	51
3. Les contributions multilatérales se maintiennent à un niveau élevé.....	53
4. Une nouvelle définition de la coopération communautaire	54
C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 365 <i>RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT</i> DIMINUENT, TRADUISANT L'ASPECT PONCTUEL DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD	55
D. LE PROGRAMME 370 <i>RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »</i> TRADUIT LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LE DÉVELOPPEMENT	56
III. COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	57
A. PROGRAMME 81 <i>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</i>	58
B. PROGRAMME 852 <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE</i>.....	58
C. PROGRAMME 853 <i>PRÊTS À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ÉTATS ÉTRANGERS</i>	59
D. PROGRAMME 854 <i>PRÊTS À DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO</i>.....	60
EXAMEN EN COMMISSION	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	63
SOURCES.....	65
ANNEXE	67

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

- La mission *Aide publique au développement* occupe une place particulière au sein du budget général de l'État : il s'agit de la mission dont les crédits budgétaires ont le plus augmenté depuis le début de la législature. À titre d'illustration, les crédits de paiement de la mission ont augmenté de 82 % entre la loi de finances initiale pour 2018 et le projet de loi de finances pour 2022.

- La programmation budgétaire pour 2022 confirme cette tendance haussière. Les autorisations d'engagement augmentent de 18,11 % à 2021, principalement en raison de la reconstitution de l'association internationale de développement. Malgré la baisse faciale des crédits d'engagements, ils augmentent en réalité de 27,4 % une fois neutralisés les effets du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement, une opération ponctuelle et neutre pour le bilan de l'État en 2022. L'aide en don portée par le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* augmente dans des proportions importantes en 2022 (+ 23,28 % en crédits de paiement).

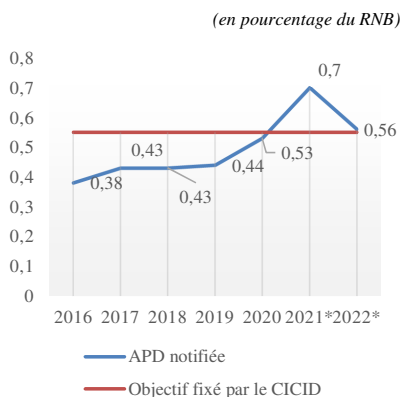
- La croissance soutenue des crédits dédiés à l'APD depuis 2017 permettra de satisfaire aux objectifs fixés dans le cadre du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. L'APD ramenée au revenu national brut (RNB) atteindra notamment 0,56 %, et l'aide bilatérale représente d'ores et déjà 64 % de l'aide française. Toutefois, si la concentration de l'aide dans les pays prioritaires augmente, elle reste insuffisante.

- Si la dynamique budgétaire de l'aide française est satisfaisante, plusieurs aspects liés à la gouvernance de l'aide publique au développement, à sa comptabilisation et à l'information du Parlement peuvent faire l'objet d'améliorations. Le rapporteur spécial recommande ainsi que soit modifié par le comité d'aide au développement de l'OCDE le statut de la Chine, en passe de devenir la première puissance mondiale et pourtant toujours bénéficiaire de l'aide au développement. Il recommande également d'initier une réflexion concernant la valorisation dans l'aide au développement des enjeux migratoires. Il souligne par ailleurs que des indicateurs de performance devront être insérés au sein du programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »*, nouvellement créé mais qui, n'étant pas encore doté de crédits, ne comporte à ce jour aucune information relative à la performance.

Enfin, le rapporteur spécial déplore le manque d'information et de consultation du Parlement quant aux opérations de traitements de dettes, et recommande son implication pleine et entière pour les années à venir, qui devraient être marquées par des annulations de dettes massives et coûteuses.

DONNÉES CLÉS

APD NOTIFIÉE AU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

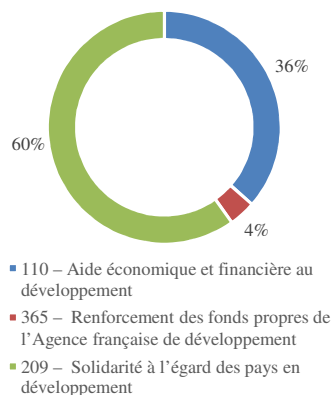


Note : les données à disposition pour 2021 et 2022 sont provisoires.

Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

RÉPARTITION PAR PROGRAMME DES CRÉDITS DE LA MISSION

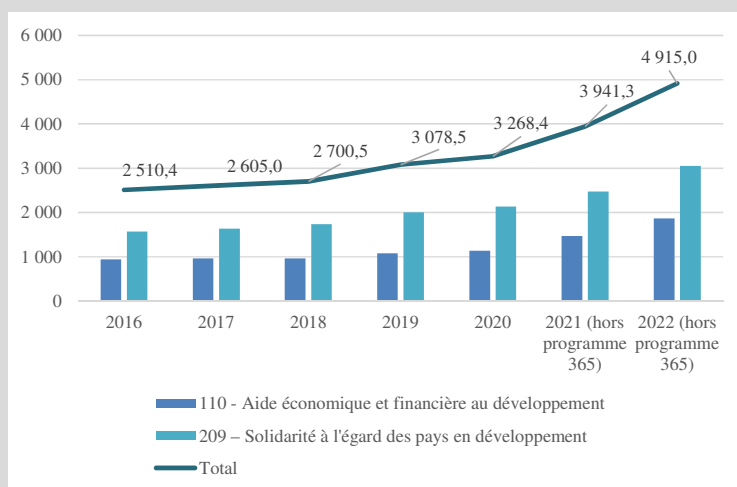
(en pourcentages)



Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DEPUIS 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

INTRODUCTION

L'aide publique au développement occupe une place particulière dans le paysage des politiques publiques françaises : à la croisée de plusieurs ministères, elle est également une politique très fortement liée aux engagements multilatéraux de la France ainsi qu'à l'actualité internationale.

La politique d'aide au développement occupe par ailleurs depuis cinq ans une place particulière à un autre titre : il s'agit de la mission budgétaire dont les crédits ont le plus augmenté au cours de la législature, traduisant les engagements pris d'abord dans le cadre interministériel du comité interministériel de coopération internationale et de développement (CICID), puis devant le Parlement par le vote de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Le dernier budget de la législature représente l'occasion pour le rapporteur spécial de dresser le bilan des cinq années qui viennent de s'écouler. Conformément aux objectifs fixés, l'aide publique au développement représente un montant supérieur ou égal à 0,55 % du revenu national brut. Elle est également davantage orientée vers les pays plus pauvres – bien que des marges de progrès persistent à cet égard – et comprend une part croissante d'aide bilatérale et prenant la forme de dons.

L'année 2022 permettra de confirmer cette dynamique, par un engagement financier croissant en faveur des thématiques les plus prioritaires, et tout particulièrement celles de la santé et de l'aide humanitaire, et notamment alimentaire. En effet, la faim n'est plus un mauvais souvenir en voie de disparaître, mais un phénomène dont l'ampleur grandit et qui appelle une réponse résolue des pays développés. L'alimentation reste la première et indispensable étape du développement.

Le rapporteur spécial, s'il salue le bilan général de la politique d'aide publique au développement pour les cinq dernières années, propose des pistes d'améliorations, à la fois techniques (concernant par exemple la maquette de performance de la mission) et structurelles. À cet égard, il recommande notamment que la présence de la Chine parmi les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement soit réexaminée, et que l'interdépendance des thématiques migratoires et de développement soit assumée et dans une certaine mesure prise en compte dans la comptabilisation de l'aide.

Le présent rapport propose une analyse en deux étapes. Tout d'abord, il présente un bilan de la politique d'aide au développement, puis une présentation des crédits pour 2022, tant pour la mission *Aide publique au développement* que pour le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

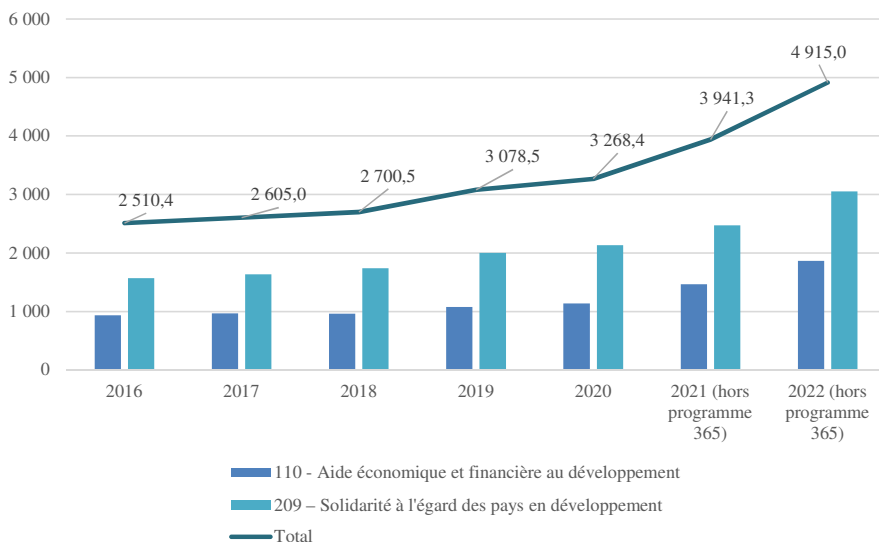
I. À L'HEURE DU BILAN, LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DU CICID SE CONFIRME

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 sera le dernier PLF d'une législature au cours de laquelle l'aide publique au développement a occupé une place particulière : il s'agit de la mission budgétaire dont les crédits ont relativement le plus progressé.

Entre la LFI pour 2018 et le PLF pour 2022, les crédits de paiement de la mission ont progressé à périmètre constant⁽¹⁾ de 82 %, passant de 2,7 milliards d'euros à 4,91 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DEPUIS 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Cette évolution majeure incarne les engagements pris lors de deux rendez-vous politiques marquants, pleinement respectés.

(1) Le programme 365 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement n'est pas pris en compte dans cette évolution.

A. LES ENGAGEMENTS PRIS AU COURS DU QUINQUENNAT

La réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 a marqué une inflexion majeure de la politique d'aide au développement française.

Plusieurs engagements, à la fois budgétaires, thématiques et géographiques ont été pris, parmi lesquels :

– **porter l'APD à 0,55 % du RNB en 2022 ;**

– **augmenter la part bilatérale de l'aide au développement**, en consacrant les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement (AE) de la mission à la composante bilatérale de l'APD ;

– **accroître la part en dons de l'aide française**, *via* une hausse significative des moyens de l'AFD pour atteindre au moins un milliard d'euros d'AE à compter de 2019 ;

– **renforcer les contributions et les dons français en faveur des thématiques prioritaires**, dont le climat, la santé, l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que le renforcement du soutien humanitaire et en zone de crise. À cet égard, **le CICID a fixé l'objectif de 500 millions d'euros d'aide humanitaire**, et notamment alimentaire, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale ;

– **augmenter l'aide bénéficiant à 19 pays considérés comme prioritaires** pour l'aide française, dont la liste figure en annexe de ce rapport. Ces pays doivent en application des engagements pris dans le cadre du CICID bénéficier de la moitié de l'effort en subvention de l'État et de deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD.

Ces différents engagements ont été consolidés par le vote de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui s'inspire notamment du rapport de M. Hervé Berville sur la modernisation de la politique partenariale de développement d'août 2018. Tout d'abord, cette loi fixe une programmation budgétaire pour les années 2020 à 2022, permettant de porter à 4,8 milliards d'euros les crédits de paiement de la mission APD en 2022.

OBJECTIFS DES DÉPENSES EN CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA LOI DE PROGRAMMATION RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET À LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022
Crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement »	3 251	3 925	4 800

Source : article 2 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

La loi porte également une mention au fait que la France « s'efforcera d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025 ». Un tableau prévisionnel de montée en charge est prévu à cet égard :

CIBLES INDICATIVES D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA LOI DE PROGRAMMATION RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET À LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES

(en pourcentages)

	2023	2024	2025
Aide publique au développement en % du revenu national brut (RNB)	0,61	0,66	0,70

Source : article 2 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Le rapporteur spécial rappelle toutefois le caractère essentiellement déclaratoire de cet objectif cible de 0,7 % du RNB consacré à l'APD : le prochain Gouvernement n'étant pas tenu par les dispositions non contraignantes d'une loi de programmation, seule la programmation budgétaire jusqu'à 2022 est susceptible de constituer un engagement ferme.

La loi de programmation souligne à son article 2 **que 25 % de l'aide pays programmable (APP) devra bénéficier aux pays prioritaires**. Elle rappelle également dans le cadre du cadre de partenariat global qui lui est annexé (non contraignant en termes juridiques) les objectifs de la politique d'APD, ainsi que ses priorités thématiques et géographiques. Elle souligne à cet égard **la prééminence accordée aux pays d'Afrique**, et rappelle que la France doit leur consacrer 75 % de l'effort financier total de l'État en subvention et en prêts, et au moins 85 % de celui mis en œuvre par l'AFD dans la zone Afrique et Méditerranée.

Enfin, elle inscrit dans le corps de la loi l'impératif **d'augmenter la composante bilatérale de l'aide au développement, qui devra atteindre 65 %** au cours de la période 2020-2022. **Les dons devront quant à eux représenter au moins 70 % de l'APD française** en moyenne sur la période 2022 à 2025, hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales.

Cette loi ne se borne toutefois pas à réaffirmer et consolider les axes dégagés par le CICID, mais permet la mise en œuvre de nouvelles dispositions, parmi lesquelles :

– l’instauration d’un mécanisme de restitution des produits tirés de la vente des « biens mal acquis », qui se traduit par la création d’un nouveau programme au sein de la mission *Aide publique au développement* ⁽¹⁾ (cf. *infra*) ;

– l’installation d’une commission d’évaluation de l’aide publique au développement, placée auprès de la Cour des comptes et comprenant un collège de parlementaires composé de deux députés et de deux sénateurs, ainsi qu’un collège d’experts indépendants composé de dix personnalités qualifiées ⁽²⁾.

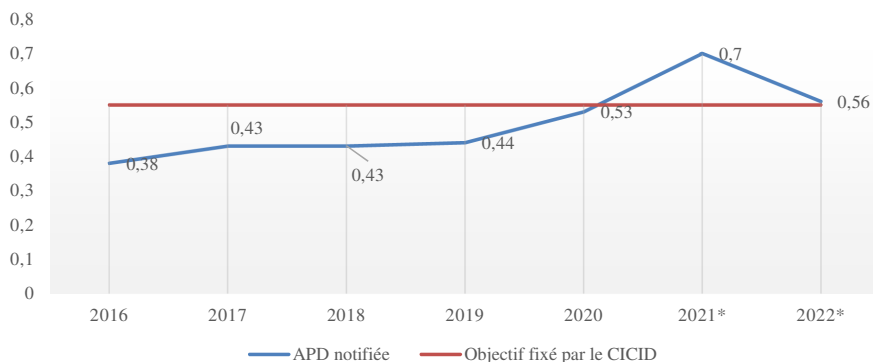
B. UN BILAN SATISFAISANT

Après une période marquée, sous le mandat de M. François Hollande, par la faiblesse des crédits de l’aide au développement (en 2017, seulement 2,5 milliards d’euros de crédits de paiement étaient consacrés à la mission *Aide publique au développement*), **la législature qui s’achèvera en 2022 a tenu ses principaux objectifs relatifs à l’aide publique au développement**, permettant au rapporteur spécial de dresser un bilan positif de la politique d’aide publique au développement française.

- les objectifs budgétaires relatifs à l’APD seront atteints dès 2021.

APD NOTIFIÉE AU COMITÉ D’AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L’OCDE

(en pourcentage du RNB)



Note : les données à disposition pour 2021 et 2022 sont provisoires.

Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

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

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

Il convient de noter que les résultats pour 2021 sont exceptionnels et ne reflètent pas l'ampleur réelle de la hausse de l'APD. L'atteinte d'un niveau de 0,7 % du PIB est en effet partiellement faciale. Un double effet a eu des conséquences sur l'année 2021. D'une part, le PIB français a fortement reculé, entraînant une baisse du dénominateur du calcul de l'APD, et donc une augmentation de la part de l'APD dans le résultat.

D'autre part, l'allègement de la dette du Soudan, dont le coût s'est élevé à 4,4 milliards d'euros, a conduit à augmentation brutale des dépenses comptabilisées au titre de l'APD française. En l'absence de cette comptabilisation, l'APD aurait atteint 0,52 % du RNB.

En 2022, l'APD française devrait représenter 0,56 % du RNB. Il convient toutefois de rappeler que les crédits de la mission *Aide publique au développement* ne représentent qu'une partie de l'APD totale. Trajectoire d'aide publique au développement entre 2017 et 2022.

(en millions d'euros)

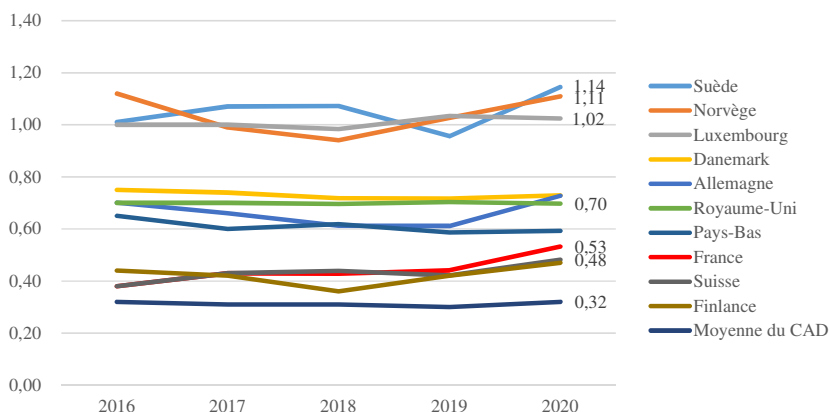
(En millions d'euros)	2017						
	2017	(nouvelle méthode - à titre indicatif)	2018	2019	2020	2021	2022
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	6 977	5 817	6 363	7 702	8 955	9 193	10 349
(i) mission APD (hors prêts)	2 177	2 177	2 297	2 726	3 196	3 595	4 523
(ii) prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public	2 458	1 298	1 131	1 364	2 311	2 103	2 228
(iii) instruments du secteur privé (prêts, prises de participation)			428	564	571	456	608
(iv) autres	2 342	2 342	2 506	3 048	2 877	3 038	2 990
dont bourses et écologies du MESRI (P150, P231)	753	753	797	798	822	825	825
dont frais d'accueil des demandeurs d'asile (P303)	502	502	613	835	832	852	859
dont frais de santé des demandeurs d'asile				175	174	185	189
dont recherche (P172)	342	342	341	332	331	339	339
dont action extérieure de l'État (P105 et P185)	429	429	437	445	459	375	375
Autres prêts	125	448	709	146	367	376	272
(i) prêts concessionnels du Trésor	95	140	110	80	119	126	130
(ii) prêts multilatéraux	220	308	599	66	248	250	142
Contrats de désendettement (décaissements)	325	325	319	366	129	-	231
Contribution à l'APD financée par le budget de l'Union européenne (prélèvement sur recettes)	1 527	1 527	1 476	1 451	1 658	2 016	2 414
Allègement de la dette	183	92	57	18	333	4 407	49
Fonds de solidarité pour le développement	809	809	835	733	494	738	738
TOTAL BUDGET DE L'ETAT ET DE SES AGENCES	9 580	9 018	9 759	10 417	11 937	16 730	14 053
Collectivités territoriales et agences de l'eau	118	118	131	138	138	134	141
Frais administratifs de l'AFD hors rémunération des opérations de l'AFD pour le compte de l'État	354	354	394	349	384	410	425
TOTAL APD	10 052	9 489	10 284	10 904	12 459	17 274	14 619
APD en % du RNB (nouvelle série SEC 2014)	0,43%	0,40%	0,43%	0,44%	0,53%	0,70%	0,56%

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Ces résultats permettent de faire de la France le troisième des bailleurs du G7 en termes de pourcentage de RNB consacré à l'APD (le Royaume-Uni et l'Allemagne occupant les deux premières places).

ÉVOLUTION DE L'APD DES 10 PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS DU CAD

(en pourcentage du revenu national brut)



Note : les données depuis 2018 sont calculées selon la méthode de l'équivalent-don (APD en équivalent-don / RNB), réforme mise en œuvre depuis 2018, qui comptabilise les prêts au secteur public de manière plus adéquate. Les données des années précédentes sont en flux nets (APD nette / RNB). Sur les deux graphiques ci-dessus, les données utilisées pour 2020 correspondent à celles transmises par les membres du CAD à l'OCDE lors de l'enquête préliminaire (mars 2020), à l'exception des données de la France, qui correspondent à celles transmises à l'été 2021 dans le cadre de l'enquête définitive d'APD 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.

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, à partir des données de l'OCDE CADI.

● Concernant l'aide bilatérale, l'objectif de 65 % de l'aide française sera atteint en 2022. En 2020, dernière pour laquelle le rapporteur spécial dispose de données définitives, elle représente déjà 64 %. En 2021, la part de l'aide bilatérale devrait augmenter dans des proportions très importantes et atteindre 69 %, en raison de la comptabilisation de l'annulation de dette du Soudan. Elle devrait toutefois décroître en 2022, au profit de la composante multilatérale de notre APD, tirée à la hausse par le versement de financement au fonds vers pour le Climat et la hausse de l'APD transitant par le budget de l'Union européenne (en hausse de 200 millions d'euros). En volume, l'aide bilatérale continue toutefois de croître.

RÉPARTITION DE L'APD DE LA FRANCE

Versements, en millions d'euros	APD totale	APD bilatérale		APD multilatérale					
		Total	%	Total	%	dont aide européenne			
						CE	FED	Total	% dans APD totale
2017 (APD nette)	10 052	5 898	59 %	4 153	41 %	1 391	742	2 133	21 %
2018 (en EqD)	10 283	5 659	55 %	4 624	45 %	1 453	796	2 249	22 %
2019 (en EqD)	10 909	6 630	61 %	4 279	39 %	1 451	842	2 294	21 %
2020* (en EqD)	12 459	7 995	64 %	4 464	36 %	1 658	842	2 501	20 %
2021 (en EqD)	17 274	11 850	69 %	5 424	31 %	2 016	714	2 730	16 %
2022 (en EqD)	14 619	8 500	58 %	6 120	42 %	2 414	499	2 913	20 %

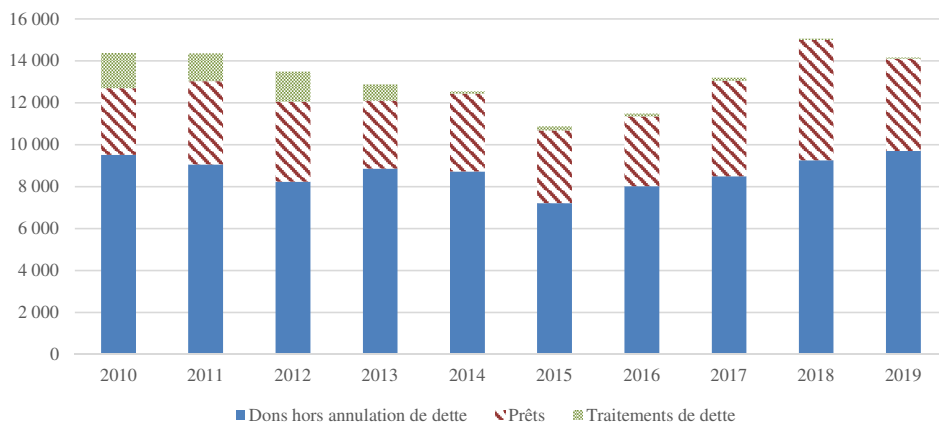
Note : les données présentées à compter de 2021 n'ont pas encore été validées par l'OCDE. L'APD est nette pour 2017, elle est comptabilisée en équivalent-don pour 2018 à 2020.

Source : OCDE (CADI) et DG Trésor.

• La **composante don de l'APD française** a diminué jusqu'en 2015, année où elle représentait seulement 50 % de l'APD. Elle poursuit depuis cette date une croissance affirmée, pour atteindre en 2019 **67 % de l'aide française**. Si cette tendance répond aux objectifs fixés, la composante don de l'aide française reste inférieure à la composante don de la totalité de l'aide du CAD, qui atteint 82 %.

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION EN PRÊTS ET DONS DE L'AIDE FRANÇAISE

(en millions de dollars américains)



Source : commission des finances à partir des données de l'OCDE, CAD 2a, transmises en réponse au questionnaire budgétaire du rapport spécial.

Le rapporteur spécial souligne toutefois que si la composante don doit être majoritaire, il est nécessaire de conserver une part d'aide en prêt : les prêts aux pays à revenus intermédiaires réalisés par l'AFD permettent en effet à l'agence de disposer de ressources stables et prévisibles, permettant ainsi de financer la croissance de ses dons pour les pays les plus pauvres. Ce distinguo entre les catégories d'aides permet ainsi de différencier les pays selon l'aide perçue et donc de se conformer aux objectifs du CICID. La Turquie par exemple, si elle est un bénéficiaire important de l'aide française, bénéficie de prêts et non de dons ⁽¹⁾.

• **La part de l'aide consacré aux pays prioritaires est en croissance, mais peut encore être augmentée.**

En 2022, 70 % du coût des prêts mis en œuvre par l'AFD sera destiné aux zones géographiques du CICID (Afrique, Proche-Orient et Moyen-Orient), et 65 % des fonds multilatéraux seront affectés aux zones prioritaires.

En 2021, 27,9 % des crédits bilatéraux et multilatéraux du programme 209 et des taxes affectées sont alloués aux 19 pays prioritaires (31 % pour les seuls crédits bilatéraux).

(1) La liste des principaux pays bénéficiaires de l'aide française figure en annexe.

Enfin, l'aide programmable dans les pays prioritaires représente en 2019 17 % de l'aide programme totale ⁽¹⁾.

Ces différentes données soulignent la place importante, mais non encore prioritaire de l'aide allouée aux pays prioritaires.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'APD BILATÉRALE FRANÇAISE EN 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Montants en équivalent-don	Part dans l'APD en équivalent-don bilatérale
Afrique, total	3 327	42 %
<i>dont Afrique sub-saharienne</i>	2 592	32 %
<i>dont Afrique du Nord</i>	660	8 %
<i>dont Afrique non spécifiée</i>	74,7	1 %
Asie	1 441	18 %
<i>dont Moyen-Orient</i>	314	4 %
Amérique	719	9 %
<i>dont Caraïbes et Amérique centrale</i>	287	4 %
<i>dont Amérique du Sud</i>	431	5 %
<i>dont Amérique non spécifiée</i>	0,4	0 %
Europe	184	2 %
Océanie	113	1 %
Non spécifié (dont multi-pays et assistance technique)	2 212	28 %
Total général	7 996	100 %

Source : DG Trésor.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'APD MULTILATÉRALE IMPUTÉE FRANÇAISE EN 2019

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Montant	Part dans l'APD multilatérale imputée totale
Afrique	1 753	47 %
<i>- dont Afrique sub-saharienne (interventions mono-pays)</i>	1 242	33 %
<i>- dont Afrique du Nord</i>	235	6 %
<i>- dont Afrique sub-saharienne (interventions régionales)</i>	176	5 %
<i>- dont Afrique non spécifiée</i>	100	3 %
Asie	894	24 %
<i>- dont Moyen-Orient</i>	230	6 %
Amérique	224	6 %
<i>-dont Caraïbes et Amérique centrale</i>	96	3 %
<i>- dont Amérique du Sud</i>	116	3 %
Europe	520	14 %
Océanie	36	1 %
Non spécifié (dont multi-pays et assistance technique)	289	8 %
Total général	3 715	100 %

Source : OCDE CAD2a.

(1) L'aide programmable par pays (APP ou Country Programmable Aid, CPA) correspond à la partie de l'aide soumise à une planification pluriannuelle par pays ou région bénéficiaire. Il s'agit d'une donnée exprimée en valeur brute : les remboursements de prêts ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'APP.

Ces résultats restent encore insuffisants. Le rapporteur spécial déplore une limite persistante de l'aide française, qui comprend encore trop peu de crédits à destination des pays prioritaires, tandis que **la Chine, en passe de devenir la première puissance économique mondiale, reste un pays bénéficiaire de l'aide au développement**. En 2020, la Chine est le neuvième principal bénéficiaire de l'APD bilatérale, devant des pays comme le Burkina-Faso ou le Cameroun. L'écolage représente toutefois une part non négligeable de l'aide à la Chine : pour l'année universitaire 2019-2020, 16 684 étudiants chinois étaient présents en France, le nombre le plus important hors pays du Maghreb.

Le statut de pays en développement de la Chine : une évolution nécessaire

La Chine devrait atteindre prochainement le rang de première économie mondiale. Pourtant, elle bénéficie encore de l'aide publique au développement des pays de l'OCDE, le comité d'aide au développement (CAD) la considérant encore comme pays en développement. Elle occupe ainsi une position particulière, celle de récipiendaire et de donneur. Elle n'est toutefois pas le seul État à présenter cette particularité (c'est notamment le cas de la Turquie).

La Chine est toujours considérée comme pays en développement en raison du niveau de son PIB par habitant. La Banque mondiale calcule chaque année un seuil qui, s'il est dépassé trois années de suite, conduit un pays à basculer dans la catégorie des pays développés. Ce point de bascule n'a pas encore été atteint par la Chine.

Il est temps de mener une action résolue auprès du CAD afin de modifier ces critères : au regard du niveau de développement de la Chine et de son influence grandissante dans un grand nombre de pays réellement en développement, il est impératif de considérer la Chine comme un pays développé.

Il est également temps d'être explicite au regard des États partenaires de la France quant à l'approche de l'aide au développement la Chine, incarnée par la « diplomatie des stades » qui consiste à financer la construction ou la rénovation d'édifices publics populaires. L'aide chinoise est par ailleurs fondée sur une attitude différente de l'approche française vis-à-vis des pays aidés. La France préfère en effet conserver intacte la souveraineté économique et financière des pays bénéficiaires de l'aide française. Le développement mené par la Chine a au contraire souvent pour conséquence de créer un endettement difficilement contrôlable pour les pays.

La septième place de la Turquie parmi les bénéficiaires de l'aide bilatérale française soulève également des interrogations, alors que la Turquie mène une politique d'influence engagée en Afrique et a fait du continent l'un de ses axes commerciaux majeurs.

II. LA PROGRAMMATION POUR 2022 POURSUIT L'EFFORT ENGAGÉ EN FAVEUR DE L'APD

Les **autorisations d'engagement** de la mission budgétaire *Aide publique au développement* atteignent dans la programmation pour 2022 **6,62 milliards d'euros, en hausse de 18,1 % par rapport à 2021. Les crédits de paiement atteignent quant à eux 5,10 milliards d'euros, en diminution de 5,4 % par rapport à 2021.**

Cette diminution n'est toutefois que purement faciale : elle s'explique intégralement par la diminution des crédits de paiement dédiés au renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), qui a bénéficié en 2021 d'un réabondement exceptionnel de ses fonds propres pour un montant total de 1,4 milliard d'euros. (cf. *infra*). Cette opération, en partie reconduite pour 2022, est ponctuelle et sans effet sur le bilan de l'État pour l'année à venir.

En neutralisant les effets du programme 365 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement, les autorisations d'engagement de la mission augmentent de 54,9 % par rapport à 2021 et les crédits de paiement croissent de 24,7 % par rapport à 2021.

En outre, exclusion faite du programme 365, les crédits augmentent de presque un milliard d'euros en CP (+ 973,66 millions d'euros). Cette hausse massive confirme les engagements du Président de la République et correspond à la trajectoire budgétaire définie par la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ENTRE LA LFI POUR 2021 ET LE PLF POUR 2022

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
110 Aide économique et financière au développement	1 381,77	3 213,71	132,6 %	1 464,96	1 862,04	27,1 %
365 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	1 453,00	190,00	- 86,9 %	1 453,00	190,00	- 86,9 %
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2 771,34	3 217,81	16,1 %	2 476,34	3 052,92	23,3 %
370 Restitution des biens mal acquis		0,00			0,00	
Total pour la mission	5 606,11	6 621,52	18,1 %	5 394,29	5 104,95	- 5,4 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* contribueront fortement à la croissance de l'APD française en 2022. Les crédits du programme 365 diminuent, reflétant le caractère exceptionnel de l'opération de renforcement des fonds de l'AFD. Enfin, un nouveau programme, non doté à ce stade, est créé pour l'usage du produit qui sera tiré de la vente des « biens mal acquis ».

A. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

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

- les contributions aux institutions multilatérales de développement, qui représentent le principal poste de dépenses du programme ;

- une aide bilatérale ciblée, *via* des crédits de bonification visant à abaisser le coût des prêts réalisés par l'AFD pour les pays emprunteurs, ainsi que, dans une moindre mesure, par des aides budgétaires globales visant à apporter un soutien budgétaire pour la stabilisation macroéconomique ou les stratégies de développement ;

- le financement des annulations de dette bilatérales et multilatérales, dont le poids est croissant en 2022 et devrait considérablement augmenter au cours des années à venir.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 110

(en millions d'euros et en pourcentages)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
01 Aide économique et financière multilatérale	219,10	1 866,19	751,75 %	968,46	1 260,13	30,12 %
02 Aide économique et financière bilatérale	1 162,67	1 177,52	1,28 %	399,21	492,55	23,38 %
03 Traitement de la dette des pays pauvres	0	170,00	/	97,29	109,35	12,40 %
Total programme	1 381,77	3 213,71	132,58 %	1 464,96	1 862,04	27,10 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Les crédits du programme 110 *Aide économique et financière au développement* poursuivent leur croissance, qu'il s'agisse des crédits dédiés aux reconstitutions de fonds multilatéraux, à l'aide financière bilatérale, ou aux crédits finançant les compensations engendrées par les annulations de dettes. Un événement spécifique, la réallocation de droits de tirage spéciaux, s'est produit récemment, sans que les conséquences sur l'APD ne soient massives.

1. Les participations de la France aux fonds multilatéraux

Les participations de la France aux fonds multilatéraux représentent le premier poste de dépenses du programme, tant en AE qu'en CP.

Au niveau multilatéral, **les principales contributions françaises sont allouées aux fonds concessionnels des banques multilatérales de développement que sont l'association internationale de développement (AID), le fonds africain de développement (FAD) et le fonds asiatique de développement (FAsD).** Les AE restant à couvrir au 31 décembre 2021 au titre de ces fonds représentent plus de la moitié des AE destinées aux fonds multilatéraux (1,42 milliard d'euros, pour un total d'AE restant à couvrir au titre des contributions multilatérales de 2,27 milliards d'euros). En CP, ces fonds représentent 634,8 millions d'euros, soit 52 % des CP dues en 2022 au titre des contributions multilatérales.

**PRÉVISION DE COUVERTURE SUR LES PROCHAINS EXERCICES
DES ENGAGEMENTS RESTANT À COUVRIR AU 31 DÉCEMBRE 2021
POUR LES FONDS DÉPENDANT DE L'ACTION 01 DU PROGRAMME 110**

	AE restant à couvrir au 31/12/2021	CP pour 2022	CP pour 2023	CP pour 2024
Fonds concessionnels des banques multilatérales de développement	1 419,8	634,8	460,8	24,4
Association internationale de développement	881,4	445,1	436,4	0
Bonifications prêts AID	342,4	14,2	14,2	14,2
Fonds africain de développement	165,2	165,2	0	0
Fonds asiatique de développement	30,7	10,3	10,2	10,1
Entreprenariat	127,2	55,7	30,9	29,4
Fonds international de développement agricole	85,6	28,5	28,3	28,8
Bonifications prêts FIDA	13,1	0,6	0,6	0,6
FIAS	0	0	0	0
Fonds d'aide au commerce	4	2	2	0
Initiative en faveur des femmes	24	24	0	0
Recherche et innovation	0,6	0,6	0	0
Continuum finances publiques	18	12,4	2,3	1,6
Centre régional d'assistance technique au Moyen-Orient	2	0,4	0,4	0,4
Centre régional d'assistance technique en Afrique	3	3	0	0
Fonds EGPS sur les industries extractives	3	0	1	1
Fonds de lutte anti blanchiment et anti terrorisme	0,5	0,2	0,2	0,2
Fonds de lutte contre les juridictions non coopératives	1,1	1,1	0	0
Initiative en faveur de la mobilisation des ressources intérieures	8,5	7,8	0,8	0
Environnement	709	527,1	39,7	19
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	51,69	51,9	0	0
Fonds pour le protocole de Montréal	40	20	20	0
Fonds vert pour le climat	419,3	419,3	0	0
Bonifications de prêts Fonds vert pour le climat	162,9	16,2	16	15,8
Préservation de la biodiversité -forêts tropicales	15,5	15,5	0	0
Fonds pour les technologies propres (CTF)	19,4	4,2	3,7	3,2
TOTAL	2 274	1 229,9	533,7	74,3

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance annexé au PLF pour 2022.

Les reconstitutions de fonds se font selon un rythme cyclique, souvent triennal, expliquant les pics observés sur les AE du programme certaines années. L'année 2022 sera concernée par une augmentation massive des AE (+ 752 %), qui atteindront 1,87 milliard d'euros.

La reconstitution de l'association internationale de développement (AID), le guichet de financement concessionnel de la Banque mondiale explique une très grande partie de la croissance des AE de la mission. Une première reconstitution a eu lieu en 2019, et a mobilisé un montant de 82 milliards de dollars, dont 1,63 milliard de dollars au titre de la contribution française en dons. Cette contribution maintient la France au cinquième rang des donateurs et conduit à faire de la contribution à l'association internationale de développement la contribution la plus importante du programme 110.

Si la reconstitution de 2019 devait couvrir une période de trois ans, les représentants des États membres de l'association internationale de développement l'ont autorisé, au regard de l'importance des besoins liés à la crise sanitaire et économique, à dépenser l'enveloppe disponible pour trois ans sur une durée de deux ans. Par conséquent, la reconstitution suivante a dû être avancée. Il convient dès lors de faire figurer en loi de finances pour 2022 les crédits d'engagements correspondant à cette reconstitution.

À date de la présentation du PLF, les négociations étaient toujours en cours, et devraient aboutir à la fin de l'année 2021 ou au début de l'année 2022. Par conséquent, **le PLF pour 2022 ne peut proposer qu'une prévision de la contribution française, qui s'élève à 1,5 milliard d'euros en AE** (soit 1,8 milliard de dollars).

En outre, l'accélération du décaissement de la contribution en cours entraîne une dépense de 445,06 millions d'euros en 2022.

Si l'association internationale de développement (AID) s'inscrit de manière satisfaisante dans les priorités de l'aide française (72 % de ses financements sont à destination de l'Afrique subsaharienne)⁽¹⁾, le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de poursuivre la mise en valeur des priorités de l'aide française dans le cadre de la négociation de la reconstitution de l'association internationale de développement, dont le montant est très important et nous engage pour plusieurs années.

• D'autres reconstitutions, d'une ampleur moindre, se dérouleront en 2022. Le fonds pour l'environnement mondial (FEM) bénéficiera ainsi d'une reconstitution pour la période 2023-2026 pour un coût de 325 millions d'euros en AE. Cette reconstitution pourrait permettre de faire du FEM l'un des premiers fonds multilatéraux sur la biodiversité.

(1) *Projet annuel de performance annexé au PLF pour 2022.*

Le fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le fonds vert pour le climat

Le FEM a été créé en 1991 à l'initiative de la France et de l'Allemagne, par la Banque mondiale, le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Il rassemble 183 États membres, dont 32 sont contributeurs.

Le FEM remplit une mission de bailleurs de fonds pour le financement de projets environnementaux. Il s'agit du principal fonds multilatéral dédié aux enjeux environnementaux et de biodiversité.

Le rapporteur spécial souligne l'importance d'orienter les financements des institutions à visée environnementale vers les pays prioritaires de l'aide française, pour garantir davantage de cohérence entre les différentes priorités françaises. En effet, en 2021, seulement 25 % des fonds du FEM bénéficiaient aux pays les moins avancés.

Le FEM est à distinguer du Fonds vert pour le climat, qui est le bras financier de l'Accord de Paris. La France a décidé en 2019 de doubler sa contribution pour la période 2019-2023, portant les engagements français à 1,55 milliard d'euros et plaçant la France au rang de troisième contributeur en élément-don. Cette contribution est financée d'une part par le FSD et d'autre part par le programme 110. À cet égard, 419,28 millions d'euros de CP seront décaissés en 2022.

La reconstitution du fonds pour les pays les moins avancés (LDC Funds) bénéficiera lui aussi d'une reconstitution de 20 millions d'euros en AE. Elle sera décaissée à parts égales en 2022 et en 2023.

• D'autres reconstitutions d'une ampleur moindre seront financées en 2022, dont celle du FIAS (*Facility for investment climate advisory services*), un programme d'appui à l'amélioration du climat des affaires en Afrique, pour 2 millions d'euros en AE, et celle des centres régionaux d'assistance technique dite FMI, au nombre de trois au Moyen-Orient (METAC) et six en Afrique (AFRITAC). Ces centres ont pour mission d'aider les États à renforcer leurs moyens institutionnels et humains pour concevoir des politiques de réduction de la pauvreté. Ils organisent également des formations à l'égard de la fonction publique des différents pays.

En CP, 1,23 milliard d'euros devraient être décaissés au titre des engagements souscrits lors des reconstitutions passées. Ce montant suit une évolution heurtée, mais orientée tendanciellement à la hausse entre 2020 et 2022. D'après les prévisions fournies par le Gouvernement, le montant des CP consacrés annuellement aux reconstitutions de fonds devrait ensuite diminuer.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DÉCAISSÉS AU TITRE DE LA RECONSTITUTION DES FONDS MULTILATÉRAUX

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à des projets annuels de performance du PLF pour 2017 au PLF pour 2022.

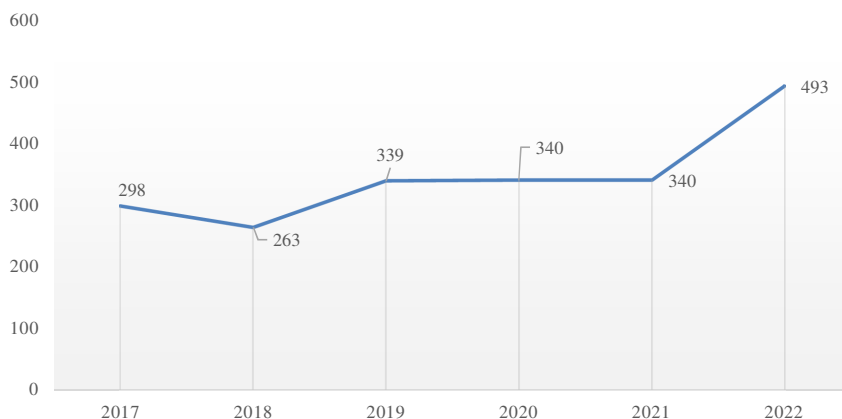
Le rapporteur spécial souligne la nécessité de faire valoir les priorités de l'aide française au sein des instances de gouvernance des institutions multilatérales. L'aide multilatérale ne représente pas moins de 36 % de l'aide française : elle représente dès lors l'un des deux axes majeurs de notre aide. Pourtant, seul 33 % de l'aide multilatérale imputée bénéficie aux pays d'Afrique sub-saharienne, qui comprend l'intégralité des pays prioritaires, à l'exception de Haïti.

2. Les dépenses d'aide économique et financière bilatérale

L'aide économique et financière prend également la forme d'une aide bilatérale, caractérisée par une progression marquée durant le quinquennat, en conformité avec les objectifs définis par le CICID (cf. *supra*).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DÉDIÉS À L'AIDE FINANCIÈRE BILATÉRALE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

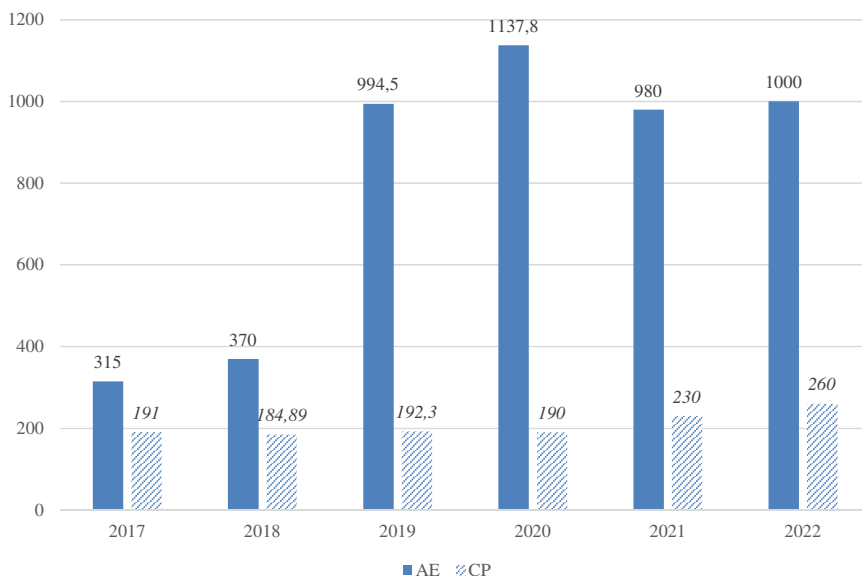
● **L’immense majorité des crédits proposés au titre de l’aide financière bilatérale est destinée à l’AFD** : les crédits attribués par le programme 110 à l’Agence permettent à cette dernière de bonifier les prêts concessionnels accordés aux pays en développement, et aux prêts accordés à l’outre-mer avant 2010.

En effet, les bonifications d’intérêts versées par l’État permettent de baisser le taux d’intérêt des prêts octroyés par l’AFD aux pays bénéficiaires. **Le montant des AE dédiées à la bonification des prêts de l’AFD atteint 1 milliard d’euros en AE et 260 millions d’euros en CP.**

Ce montant très important d’AE s’inscrit dans la montée en charge de l’activité de l’AFD, qui porte l’essentiel de la croissance de la part bilatérale de l’aide publique au développement. En 2017, 315 millions d’AE étaient prévus pour la bonification de prêts.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS, EN AE ET EN CP, CONSACRÉS AUX BONIFICATIONS DE PRÊTS DE L’AFD AUX ÉTATS ÉTRANGERS

(en millions d’euros)



Source : commission des finances à partir des projets annuels de performance du PLF pour 2017 au PLF pour 2022.

Depuis 2019, les crédits d’engagements sont toutefois stabilisés à un montant proche d’un milliard d’euros, traduisant la décision de stabiliser l’activité de l’Agence autour de ce niveau.

L'action de l'AFD en outre-mer et sa valorisation au titre de l'APD

Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* finance une partie des activités de l'AFD en outre-mer, dans des proportions toutefois décroissantes. L'AFD réalise notamment des bonifications de prêts aux personnes publiques en outre-mer. Le programme 110 de la mission *Aide publique au développement* finance les engagements conclus à ce titre et antérieurs à 2010. Pour cette raison, seuls des CP sont inscrits chaque année au titre de la mission, pour un montant en baisse continue. En 2022, 3,5 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés à la bonification des prêts à l'outre-mer. Le programme 123 de la mission *Outre-mer* finance des bonifications de prêts dont l'octroi est intervenu depuis 2010. Le PLF pour 2022 prévoit à cet égard 36,35 millions d'euros d'AE et 23,13 millions d'euros de CP.

Cependant, l'activité de l'AFD en outre-mer dépasse les seules bonifications de prêts. En 2020, les autorisations d'engagement au titre des prêts, garanties et subventions s'élèvent à 1,25 milliard d'euros ⁽¹⁾ et représentent 10 % de l'activité du groupe dans le monde. Le contexte de crise sanitaire a contribué à tirer ces contributions à la hausse. Il convient également de noter que le fonds Outre-mer de l'AFD a été créé en 2020 : il a permis de valider le financement de 91 projets pour un montant de 16,5 milliards d'euros. Durant cette même année 2020, l'initiative « Outre-mer en commun » a été déployée dans le but d'apporter une réponse spécifique et rapide à la crise sanitaire et à ses conséquences sur les économies ultra-marines.

RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS DE L'AFD EN OUTRE-MER



Source : site institutionnel de l'AFD.

(1) Réponses de l'AFD au questionnaire du rapporteur spécial.

L'aide au développement à destination des outre-mers n'est pas comptabilisée au titre de l'aide publique au développement française, à l'exception de celle qui bénéficie à Wallis-et-Futuna. Le rapporteur spécial souligne que cette exception devrait être étendue à d'autres départements ou collectivités d'outre-mer où l'AFD officie, et en premier lieu le département de Mayotte, dont le niveau de développement est proche de celui de Wallis-et-Futuna. Le niveau de développement de Mayotte est également comparable dans une certaine mesure à celui du pays voisin, l'Union des Comores, bénéficiaire de l'APD française. Le rapporteur spécial s'est rendu à l'été 2021 à Mayotte et aux Comores, et a pu constater la diversité et la richesse des projets financés par chacune des antennes de l'AFD. Il a également pu constater les interactions très fortes entre ces deux territoires, sur le plan migratoire notamment. Illustrant l'ampleur des migrations irrégulières des Comores vers le département de Mayotte, l'activité du centre de rétention administrative de Mamoudzou est équivalente à celle de l'ensemble des centres de rétention administrative de métropole. Une action résolue en faveur du développement des Comores est impérative pour favoriser le développement économique des différentes îles de l'Union des Comores et limiter l'ampleur des flux migratoires vers la France.

Pour l'ensemble du groupe (incluant les financements du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* et les activités de Proparco), le total des engagements atteint 12 milliards d'euros en 2020. Un niveau similaire devrait être atteint en 2021. L'AFD représente donc une part majeure de l'APD française totale.

- Le deuxième poste de dépenses d'aide financière bilatérale correspond aux **aides budgétaires globales**. Il s'agit de crédits à disposition de la direction générale du Trésor dont l'objet est de fournir une stabilisation macroéconomique à des États en difficultés. Ces aides « de fin de mois » peuvent emprunter un canal bilatéral, et correspondent dans ce cas de figure à un soutien budgétaire pour des États confrontés à des chocs macroéconomiques, ou elles peuvent emprunter un canal multilatéral, et visent dans ce cas à accompagner le développement d'une zone économique. Le Niger, le Mali, le Burkina Faso ou encore le Tchad ont bénéficié ces dernières années d'aides budgétaires globales.

Le montant de ces aides globales est stabilisé à 60 millions d'euros depuis 2019.

- Enfin, 92,7 millions d'euros en AE et 107 millions d'euros en CP seront consacrés en 2022 à des dépenses de coopération techniques et d'ingénierie.

La principale d'entre elle est la contribution au fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE), géré par l'AFD, qui bénéficie de 30 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP, et vise à financer des programmes de coopération technique répondant aux besoins en expertise des pays en développement, tout en créant des conditions favorables aux intérêts économiques français par le soutien à un environnement institutionnel et technique propice au choix d'entreprises français.

Le fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE) intervient en amont dans la conception du projet. Son action est complémentaire à celle du fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), directement géré par la direction générale du Trésor. Ce fonds permet de financer par don des études de faisabilité en amont des projets d'investissement, des prestations d'assistance technique et des dispositifs de soutien au secteur privé.

Le fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) fait l'objet d'une sollicitation importante ces dernières années et en 2022, au bénéfice notamment de la Tunisie, du Maroc et des Territoires palestiniens qui bénéficient au total d'environ dix millions de dons. Les crédits du fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) ont fortement augmenté entre 2019 et 2021, passant de 20 millions d'euros en AE et 20,83 millions d'euros en CP en 2019 à 25 millions d'euros en AE et 29,5 millions d'euros en CP en 2021. En 2022, le montant dédié au fonds d'étude et d'aide au secteur privé devrait atteindre 25 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros au CP.

La place des entreprises françaises dans l'aide publique au développement : des atouts à défendre dans le respect des règles de l'OCDE

L'OCDE impose depuis le début des années 2000 ⁽¹⁾ aux pays donateurs du comité d'aide au développement de mettre en œuvre une aide dite déliée, c'est-à-dire non conditionnée à des contreparties économiques, et plus spécifiquement à l'emploi d'entreprises du pays donateur pour la réalisation des projets. Cette obligation fonde une ligne de partage entre la politique d'aide publique au développement, déliée, et la politique du commerce extérieure, liée.

Cette condition était justifiée au début des années 2000 pour garantir une libre concurrence entre les pays donateurs du comité d'aide au développement. Il s'agit cependant de règles de fonctionnement établies à l'heure de la « mondialisation heureuse », époque terminée depuis bien longtemps. Cette condition est aujourd'hui porteuse d'effets pervers majeurs, tant pour les pays bénéficiaires que pour les entreprises françaises.

En effet, la Chine, possédant toujours un statut de pays en développement, n'est tenue par aucune des exigences de l'OCDE. Son aide est donc intégralement liée, et les entreprises chinoises bénéficient systématiquement des appels d'offres émis.

Plus encore, il arrive que des appels d'offres émis par l'AFD soient remportés par des entreprises chinoises, faute d'y faire figurer des critères de satisfaction à des normes sociales et environnementales. C'est par exemple le cas du projet d'alimentation en eau potable Ziga II au Burkina Faso, dont le coût de 30 millions d'euros pour les canalisations était financé par l'APD. L'appel d'offre a été remporté par l'entreprise chinoise Xinxing. La même entreprise Xinxing a remporté en 2015 un projet d'accès à l'eau potable à Djegueni en Mauritanie, ainsi qu'un projet visant d'alimentation en eau de Colombo Sud au Sri Lanka en 2016, tous deux financés par l'AFD.

Il est pourtant tout à fait possible de faire figurer dans ces appels d'offres des normes relatives à la responsabilité sociale et environnementale (RSE), comme le montrent certains exemples vertueux : l'appel d'offre du projet Bakheng / Phnom Penh pour l'accès à l'eau potable au Cambodge comprenait par exemple des clauses RSE. Le projet repose sur un financement de l'AFD et a mobilisé des grands groupes français comme Suez, Vinci, et Saint-Gobain Pont à-Mousson, qui ont remporté l'appel d'offre grâce la qualité de leur proposition.

Ces inégalités de traitement ont des conséquences très claires : les sociétés françaises perdent des marchés dans les pays en développement et s'en désengagent peu à peu. À titre d'exemple, les projets financés par l'AFD et réalisés par l'entreprise lorraine Pont-a-Mousson ont diminué de 80 % entre 2010 et 2020. Le retrait envisagé du groupe Bolloré du continent africain incarne également cette difficulté croissante des industriels français à maintenir leurs activités en Afrique. Il convient d'encourager nos entreprises à rester en Afrique et de cesser de vilipender celles qui ont le mérite de s'y investir.

(1) *Recommandation du comité d'aide au développement sur le déliement de l'aide publique au développement, 25 avril 2001.*

Le rapporteur spécial souligne l'importance de faire le pont entre les subventions publiques aux projets de développement et le savoir-faire français, tant que faire se peut et dans le respect des règles de l'OCDE. Il faut désormais cesser de faire preuve de naïveté : les entreprises françaises sont aux prises avec une situation inégalitaire, dans laquelle une puissance économique bien plus importante que la France bénéficie de règles beaucoup plus avantageuses.

Pour ce faire, plusieurs évolutions majeures doivent être menées. Tout d'abord, il est impératif d'extraire la Chine de la liste des pays en développement. Le rapporteur spécial recommande également que l'ensemble des appels d'offres de l'AFD comportent des critères relatifs à la responsabilité sociale et environnementale (RSE), et ce quand bien même le pays bénéficiaire de l'aide ne le souhaiterait pas. De manière plus structurelle, l'aide au développement pourrait être partiellement liée : il semblerait que certains pays de l'OCDE conditionnent de fait partiellement leurs dons. Une évolution de la doctrine de l'OCDE serait pertinente, dans la mesure où les pays donateurs ne bénéficient pas par la suite d'un retour financier. Concernant les prêts, l'aide pourrait être partiellement liée, c'est-à-dire être conditionnée à la participation d'entreprises de l'Union européenne.

Les entreprises françaises répondent en effet à de nombreux critères de qualité, et il est nécessaire de valoriser leurs atouts : habituées à répondre à de cahiers des charges rigoureux correspondant aux standards européens, elles disposent de capacités d'ingénierie et de projection sur le terrain. Il est dès lors nécessaire de valoriser leurs talents et d'assurer une forme de retour sur les crédits de l'APD pour les entreprises françaises, qui sont également des contribuables.

Malgré les critiques parfois émises à leur égard, les entreprises françaises assurent des missions essentielles dans les pays en développement : leur présence doit y rester pérenne.

Les atouts des entreprises françaises sont d'ailleurs souvent reconnus. Peut être citée à cet égard la réalisation du train express régional reliant sur 38 km Dakar à Diamniadio (Sénégal), dont la mise en service est imminente. Le coût de ce projet est proche d'un milliard d'euros, et est financé en grande partie par l'AFD, ainsi que par la BPI, la banque internationale de développement, et la banque africaine de développement. Ce projet contribuera fortement au désengorgement de la capitale, permettra de faire gagner du temps aux habitants et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Certains lots de l'appel d'offres ont été gagnés par des grandes entreprises françaises, dont Eiffage et Alstom, signe de leur capacité à répondre avec efficacité à des projets d'infrastructures de grande ampleur.

Le projet sera prolongé par une deuxième phase permettant de relier Dakar à l'aéroport, reposant sur un financement de la direction générale du Trésor.

3. Traitement de la dette des pays en développement

D'un point de vue budgétaire, les opérations de traitement de dette sont réalisées à partir de l'action 3 du programme 110 *Aide économique et financière au développement* et du programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* du compte de concours financier *Prêts à des États étrangers* (cf. *infra*).

a. Les différentes initiatives de traitement de dettes

Le programme 110 porte les crédits finançant certaines compensations rendues nécessaires par les opérations de traitement de dette :

– il finance d'une part, dans un cadre bilatéral, la compensation à l'AFD des annulations de dettes décidées au sein du Club de Paris ou au titre des accords de Dakar I et II ;

– il finance d'autre part la compensation à l'association internationale de développement (AID) et au fonds africain de développement (FAD) au titre des annulations de dettes consenties dans un cadre multilatéral.

Les différents supports budgétaires des opérations de traitement de dettes

Les conséquences budgétaires des annulations de dettes varient selon l'organisme qui en subit les conséquences :

– l'annulation des créances détenues par la banque publique d'investissement (BPI) ne crée pas de dépense budgétaire. Elle a cependant un coût indirect, l'annulation d'une dette entraînant de moindres recettes et pouvant donc conduire à terme à une dépense budgétaire nécessaire pour équilibrer la procédure d'assurance-crédit de la banque publique d'investissement (BPI). Les annulations de créances détenues par BPI sont toutefois comptabilisées au titre de l'APD ;

– l'annulation de créances portées par l'AFD donne lieu à une indemnisation de l'AFD par le programme 110. Les annulations de créances détenues par Natixis (prêts du Trésor) sont imputées sur le programme 851 du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. Ces deux catégories d'annulation donnent lieu à une comptabilisation au titre de l'APD ;

– les annulations réalisées sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* donne lieu à deux opérations. Tout d'abord, le prêt annulé pour partie et rééchelonné pour partie est refinancé par l'émission d'un nouveau prêt du Trésor dans des conditions concessionnelles. Le remboursement de ce nouveau prêt permet d'éteindre l'ancien prêt. Ce refinancement donne lieu à une dépense imputée sur le compte de concours financiers (programme 852, cf. *infra*). L'annulation est par la suite inscrite en loi de règlement en tant que solde débiteur du compte de concours.

Le montant total de ces différentes opérations atteint en 2020 257 millions d'euros et représente une valorisation au titre de l'APD de 365 millions d'euros.

En outre, des opérations d'annulations réalisées à titre multilatéral donnent lieu à des compensations financées par le programme 110.

• Les initiatives multilatérales

Depuis les années 1990 et la mise en œuvre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), la France a contribué à plusieurs initiatives de traitement de dette en faveur des pays les moins avancés, leur permettant de retrouver un espace budgétaire suffisant et de rétablir la soutenabilité de ces États. Au contraire de la doctrine appliquée avant les années 1990 et qui reposait sur l'application de termes de restructuration classiques, les initiatives suivantes ont toutes adopté des termes concessionnels.

Ces initiatives sont prises dans le cadre multilatéral du Club de Paris et visent le traitement de la dette bilatérale des pays bénéficiaires envers la France.

– Afin de bénéficier de l'initiative Pays pauvres très endettés (PTTE), les pays doivent satisfaire à plusieurs critères et passer plusieurs étapes : tout d'abord, ils doivent attendre le point de décision, sorte de preuve de difficulté, conditionné à plusieurs éléments : être admissible à emprunter auprès de l'agence internationale de développement de la banque mondiale (elle octroie des prêts sans intérêt et des dons aux pays les plus pauvres), faire face à une charge d'endettement insoutenable à laquelle les moyens traditionnels d'allègement de dette ne peuvent répondre, donner la preuve qu'il a procédé à des réformes et mené une politique avisée dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale, et avoir élaboré un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

Le FMI et la Banque mondiale peuvent ensuite décider de l'admissibilité du pays à l'allègement de la dette.

– Par la suite, les pays peuvent atteindre le point d'achèvement, qui constitue une preuve d'effort leur permettant de bénéficier de la réduction intégrale de leur dette. Pour atteindre cette étape, le pays doit fournir la preuve de ses bonnes performances économiques dans le cadre des programmes du FMI et notamment exécuter de manière satisfaisante les grandes réformes engagées.

En 2005, l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) a été complétée par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui repose sur l'allègement de la totalité des dettes admissibles par trois institutions multilatérales, le FMI, la Banque mondiale et le fonds africain de développement, pour les pays parvenus au terme de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE).

Au total, 36 pays ont atteint le point d'achèvement et bénéficient d'allègement de dettes au titre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Deux pays ont été récemment introduits dans le dispositif. La Somalie a atteint le point de décision et pourra donc bénéficier lorsque le point d'achèvement sera atteint d'un allègement du stock de sa dette. Un accord de restructuration de sa dette publique extérieure a été conclu en mars 2020 avec le Gouvernement de la République fédérale de Somalie. Cet accord a conduit à l'annulation immédiate de 1,4 milliard de dollars de dette non-APD, annulation qui sera complétée à l'atteinte du point d'achèvement. Ce dernier devrait être atteint au début de l'année 2023.

En outre, un accord a été trouvé le 28 juin 2021 avec la République du Soudan pour une restructuration de sa dette publique extérieure. Il a conduit à l'annulation immédiate de 14,1 milliards de dollars de dette non-APD, qui sera également complétée à l'atteinte du point d'achèvement, qui pourrait intervenir dans le courant de l'année 2024. Toutefois, de manière exceptionnelle et au regard des difficultés de trésorerie du pays, aucun paiement n'est attendu de la part du Soudan jusqu'au 1^{er} décembre 2024, à condition qu'il applique de manière satisfaisante le programme de réforme soutenu par le FMI.

En 2021, le coût de l'annulation de la dette du Soudan représente déjà 4,4 milliards d'euros.

Le caractère tardif de ce traitement de dette s'explique par la rupture des relations avec le Soudan pendant plusieurs années, relations rétablies depuis. Il convient toutefois de rester attentif à la situation politique du pays : les étapes suivantes de cette opération de traitement de dettes pourraient être réexaminées en cause à la suite du coup d'État militaire du mois d'octobre 2021.

L'Érythrée est le dernier pays éligible à l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) qui n'en bénéficie pas encore.

La France est le premier contributeur de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE).

● **Les annulations bilatérales**

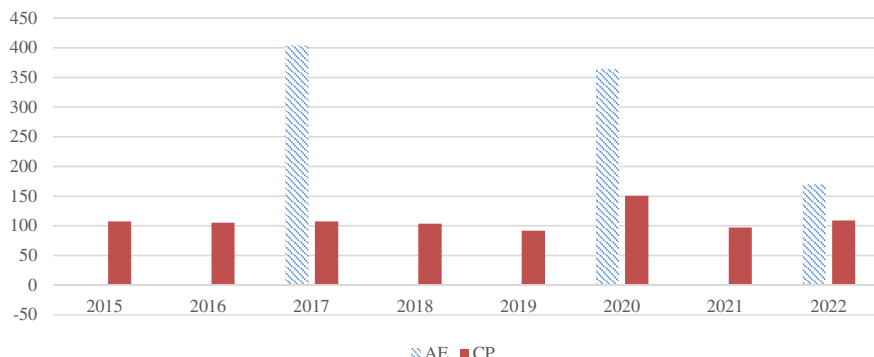
La France a fait le choix d'annuler une grande partie des créances d'APD aux 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne, par les accords de Dakar I (1989), puis en faveur des pays de la zone France après la dévaluation du franc CFA par les accords de Dakar II (1994). Elle procède en outre à des annulations bilatérales supplémentaires, notamment dans le cadre des C2D (cf. *infra*).

b. Une dynamique récente et soutenue des dépenses liées aux annulations de dette, qui se confirme en 2022

Depuis la fin des opérations de traitements de dettes, les crédits de paiement liés aux initiatives multilatérales et bilatérales prises par le passé ont été décaissés à un rythme régulier. Par ailleurs, une relative stabilité sur le plan de l'endettement des pays en développement a conduit à une raréfaction des nouveaux engagements et à une diminution des crédits décaissés consacrés au traitement de dette.

CRÉDITS DU PROGRAMME 110 CONSACRÉS AUX TRAITEMENTS DE DETTES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)



Note : les données pour les années 2015 à 2020 proviennent des rapports annuels de performance et sont donc définitives. Les données pour 2021 et 2022 ne sont pas encore définitives, et proviennent des projets annuels de performance.

Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance et des projets annuels de performance.

Toutefois, la crise sanitaire et économique a révélé des fragilités préexistantes importantes au sein des pays en développement. En effet, les ratios de dettes de nombreux pays en développement ont recommencé à croître à partir de 2013, dans un contexte de ralentissement de la croissance économique, de retournement du cycle des matières premières, et parfois de politiques budgétaires procycliques ⁽¹⁾.

Ainsi, le FMI et la Banque mondiale ont considéré dès la fin de l'année 2018 que plusieurs États bénéficiaires de l'initiative Pays pauvres très endettés faisaient face à une dette insoutenable. Seize pays présentaient un risque élevé de surendettement ou connaissant déjà une situation de surendettement en 2019 en Afrique subsaharienne ⁽²⁾.

La crise sanitaire du Covid-19 et ses conséquences économiques ont donc trouvé des pays en développement, et plus particulièrement ceux d'Afrique subsaharienne, dans une situation budgétaire très fragile. Le nombre de pays en développement en risque élevé de surendettement ou situation de surendettement est passé de 52 % à la fin de l'année 2019 à 55 % à la fin de l'année 2020.

(1) Pour plus d'informations sur le surendettement des pays en développement, voir le rapport du rapporteur spécial annexe au rapport du rapporteur général de la commission des finances sur le projet de loi de règlement pour 2020.

(2) FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, avril 2021.

**NIVEAU DE RISQUE SUR L'ENDETTEMENT DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU 30 JUIN 2021
D'APRÈS LE FMI**

Pays	Risque sur la dette	Pays	Risque sur la dette
Afghanistan	Élevé	Maldives	Élevé
Bangladesh	Faible	Mali	Modéré
Benin	Modéré	Marshall Island	Élevé
Bhutan	Modéré	Mauritanie	Élevé
Burkina Faso	Modéré	Micronésie	Élevé
Burundi	Élevé	Moldavie	Faible
Cap vert	Élevé	Mozambique	Situation de détresse
Cambodge	Faible	Myanmar	Faible
Cameroun	Élevé	Népal	Faible
République centrafricaine	Élevé	Nicaragua	Modéré
Tchad	Élevé	Niger	Modéré
Comores	Modéré	Papouasie Nouvelle Guinée	Élevé
République démocratique du Congo	Modéré	Rwanda	Modéré
République du Congo	Situation de détresse	Samoa	Élevé
Côte d'Ivoire	Modéré	São Tomé and Príncipe	Situation de détresse
Djibouti	Élevé	Sénégal	Modéré
République dominicaine	Élevé	Sierra Leone	Élevé
Érythrée	...	îles Salomon	Modéré
Éthiopie	Élevé	Somalie	Situation de détresse
Gambie	Élevé	Soudan du sud	Élevé
Ghana	Élevé	St. Vincent et Grenadines	Élevé
Grenada	Situation de détresse	Soudan	Situation de détresse
Guinée	Modéré	Tadjikistan	Élevé
Guinée-Bissau	Élevé	Tanzanie	Faible
Guyana	Modéré	Timor-Leste	Faible
Haïti	Élevé	Togo	Modéré
Honduras	Faible	Tonga	Élevé
Kenya	Élevé	Tuvalu	Élevé
Kiribati	Élevé	Ouganda	Faible

Pays	Risque sur la dette	Pays	Risque sur la dette
République du Kirghizistan	Modéré	Ouzbékistan	Faible
Lao P.D.R.	Élevé	Vanuatu	Modéré
Lesotho	Modéré	Yémen	Modéré
Liberia	Modéré	Zambie	Élevé
Madagascar	Modéré	Zimbabwe	Situation de détresse
Malawi	Modéré		

Source : commission des finances à partir des données issues de l'évaluation du risque de surendettement réalisé par le FMI dans le cadre de l'analyse de viabilité de la dette.

Au regard du risque pour la soutenabilité de nombreux États, les ministres des finances du G20 et le Club de Paris ont décidé en avril 2020 de la mise en place de **l'initiative de suspension de dette (ISSD) en faveur des pays pauvres**. Cette initiative consiste en un report d'échéances pour les pays débiteurs, sans perte de valeur. L'ISSD a été prolongée à deux reprises jusqu'à fin 2021.

Facialement, cette initiative n'a pas eu d'effet sur les crédits du programme 110 : le report d'échéance n'est pas retracé en termes budgétaires par une dépense supplémentaire. Le rapporteur spécial souligne toutefois le caractère incomplet du traitement budgétaire de cette initiative : des moindres recettes ont été enregistrées en 2020 et en 2021, à un moment où la France faisait elle-même face à des besoins importants et imprévus pour ses propres besoins.

La prévision des crédits nécessaires pour la compensation des annulations de dettes pour 2022 porte 170 millions d'euros en AE (aucun AE n'était prévu en 2021) et 109,35 millions d'euros en CP (+ 12,07 millions d'euros par rapport à 2021).

L'année 2022 marque la fin des décaissements pour l'indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette issue des accords de Dakar. La dernière échéance annulée a en effet été couverte en 2021.

Les dépenses de compensation des annulations de la dette multilatérale des PPTTE envers la Banque mondiale font en revanche l'objet de nouveaux abondements en AE. En effet, les bailleurs s'engagent sur une période glissante de dix ans à compenser les annulations de dettes réalisées envers l'association internationale de développement. Lors de la 19^e reconstitution de l'association internationale de développement, la France s'est engagée à hauteur de 222,28 millions d'euros complémentaires pour la période 2017-2031, entraînant un décaissement en CP de 81,23 millions d'euros.

En outre, en raison de l'avancement de la reconstitution suivante (cf. *supra*), les paiements au titre de la compensation d'annulation de dette envers l'association internationale de développement seront revus, et un nouvel engagement doit être pris en 2022 pour couvrir les deux dernières années à venir, soit un montant de 170 millions d'euros.

Enfin, en CP, 28,1 millions d'euros sont prévus au titre de la compensation du fonds africain de développement pour l'annulation de dette des pays pauvres très endettés (PPTE).

c. Une consultation et une information du Parlement très insuffisante à l'aube d'une période de croissance continue des dépenses liées aux annulations de dettes

Au total, en valeur nominale, les **annulations de dette consenties par la France depuis 1989 représentent 31,9 milliards d'euros. Corrigé de l'inflation, ce montant atteint 38,8 milliards d'euros** ⁽¹⁾. Il s'agit ainsi de montants massifs et aux effets pluriannuels. **Pourtant, le Parlement ne dispose d'aucun pouvoir de décision quant à ce processus.**

La France se trouve pourtant à l'aube d'une période caractérisée par des dépenses liées aux annulations de dettes croissantes. En effet, outre l'atteinte du point d'achèvement de la Somalie et du Soudan, plusieurs autres négociations sont en cours, dans le cadre du commun. Il s'agit de L'Éthiopie, Zambie, Tchad.

(1) Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Le cadre commun du G20 et du Club de Paris

En 2020, le G20 alors présidé par l'Arabie saoudite, et le Club de Paris ont élaboré le cadre commun de discussions et de traitement de dette souveraine des pays pauvres. L'objectif de ce cadre commun est de venir compléter l'initiative de suspension du service de la dette par une approche plus structurelle, permettant d'apporter une réponse à l'insolvabilité des États africains endettés, en permettant des allègements qui produisent des effets sur au moins une décennie et se traduisent par une reprise du développement en faveur des plus pauvres.

Les principes du Club de Paris irriguent le cadre commun :

- la conditionnalité (tout traitement de dette est conditionné à la réalisation d'un programme FMI de qualité supérieure) ;
- la prise de décision au cas par cas (le traitement de dette octroyé est adapté à la situation d'endettement public de chaque pays débiteur) ;
- la comparabilité de traitement (les pays bénéficiaires doivent demander un traitement aussi favorable à leurs autres créanciers officiels bilatéraux et leurs créanciers privés).

Les premières mises en œuvre du cadre commun devraient se dérouler pour le traitement de dettes du Tchad : son efficacité sera éprouvée à cette occasion.

Enfin, la Chine est partie prenante du cadre commun, ce qui pourrait permettre de réelles avancées à condition à condition que ce pays s'intègre pleinement dans les principes et les valeurs du Club de Paris.

En outre, l'endettement des 19 pays prioritaires de l'aide française est en hausse depuis leur désendettement dans le cadre de l'initiative PPTE. Il est notamment élevé pour le Burundi, l'Éthiopie, Djibouti, la Gambie, Haïti, la Mauritanie, la République centrafricaine, et le Tchad.

Pourtant, le Parlement se contente de voter chaque année les crédits ouverts pour réaliser des prêts, sans bénéficier d'un quelconque droit de regard sur les pays bénéficiaires. Par ailleurs, il n'est pas consulté ni ne se prononce sur les décisions d'annulations de dettes, quand bien même les montants concernés sont massifs et directement financés par les contribuables nationaux.

Face à cet angle mort démocratique, le rapporteur recommande une rénovation du rôle du Parlement dans le processus des traitements de dettes. Il souhaite que le Parlement soit systématiquement informé de l'état des négociations en cours, des montants en jeu, et du coût total et cumulé des opérations de traitement de dettes. Il recommande également que l'accord du Parlement soit sollicité pour toutes les opérations de traitements de dette.

4. L'allocation de droits de tirage spéciaux de l'été 2021 : une mesure historique sans conséquences budgétaires majeures

Le droit de tirage spécial (DTS) est un avoir de réserve international et l'unité de compte du FMI. Fonctionnant comme un panier de devises, son utilité principale est de fournir des liquidités ou compléter les réserves de devises des pays membres. Il n'est pas une monnaie, mais il peut être échangé contre des monnaies.

Lors d'une allocation de DTS, les droits sont répartis entre les membres du FMI à hauteur de leurs quotes-parts respectives.

En raison de la crise économique consécutive à la crise sanitaire du Covid-19, un grand nombre de pays en développement ont fait face à des tensions sur leurs réserves et leurs liquidités, tensions accentuées pour certains d'entre eux par le poids représenté par la dette publique (cf. *supra*).

Afin de leur permettre de faire face à cette situation, **le FMI a décidé en août 2021 de l'allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) pour un montant équivalent à 650 milliards de dollars**, soit le montant le plus élevé jamais réalisé et le montant maximal qu'il est possible d'allouer au regard des statuts du FMI.

Par conséquent, environ 275 milliards d'euros ont bénéficié aux pays émergents, dont 21 milliards de dollars pour les pays à faibles revenus. L'Afrique a au total bénéficié de 34 milliards de dollars. Les pays développés ont bénéficié d'un montant de DTS bien plus massif que les pays en développement, en raison de leurs quotes-parts plus importantes. Cette situation s'avère pourtant paradoxale : les pays en développement soumis à des tensions de liquidités et de réserves bénéficient de moins de DTS que les pays développés qui ne trouvent pas d'utilité particulière à ce titre.

Dès lors, le G7 et en premier lieu la France ont souhaité faire don de DTS au continent africain, pour que sa dotation atteigne un montant équivalent à 100 milliards de dollars. Le Président de la République s'est donc engagé à mobiliser 20 % des DTS reçus pour contribuer à cet effort.

Ce don de DTS transitera par le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI, qui octroie des prêts à taux zéro aux 69 économies les plus pauvres. La participation de la France prend la forme d'un prêt garanti par l'État⁽¹⁾ réalisé par la Banque de France au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance.

La réallocation de DTS pourra faire l'objet d'une valorisation au titre de l'APD, dans des proportions toutefois limitées. L'élément susceptible d'être comptabilisé au titre de l'APD en équivalent-don est le prêt de DTS octroyé par la Banque de France au FMI. Au regard de la faiblesse du cours du DTS, le surplus d'APD généré par les conditions concessionnelles du prêt devrait être relativement modeste. À titre d'exemple, le FMI a procédé entre juin et décembre 2020 à sept tirages

(1) Article 36 du PLF pour 2022.

auprès de la Banque de France pour un montant de 574,8 DTS, soit 697,1 millions d'euros. L'équivalent-don pris en compte de l'APD français en 2020 s'élève à 248 millions d'euros ⁽¹⁾.

D'autres options permettant de mobiliser les DTS au profit des économies qui en ont le plus besoin sont également en cours de déploiement ou de réflexion.

La première option consiste à mettre un *Resilience and sustainability trust* (RST) au sein du FMI, permettant de financer des prêts de long terme (20 ans) sur des politiques de développement ciblées.

Une réflexion est également à l'œuvre pour autoriser certaines banques de développement à bénéficier de prêts de DTS, pour leur permettre de financer davantage de projets. Le rapporteur spécial recommande que cette piste soit étudiée et puisse être rapidement mise en œuvre : les banques multilatérales de développement sont en effet habilitées à détenir ces avoirs, qui leur permettraient d'augmenter leur capital et de financer des projets au plus proches des besoins. Si une réglementation et un contrôle strict doivent être mis en œuvre pour s'assurer du bon usage des DTS par les banques de développement, leur allouer une partie des DTS données par les pays développés permettrait de diversifier les détenteurs et donc d'accélérer le déploiement des projets.

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

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

Les crédits de la mission augmentent fortement par rapport à 2021, atteignant 3,22 milliards d'euros en AE (+ 16,11 %) et 3,05 milliards d'euros en CP (+ 23,28 %).

(1) Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

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

(en millions d'euros)

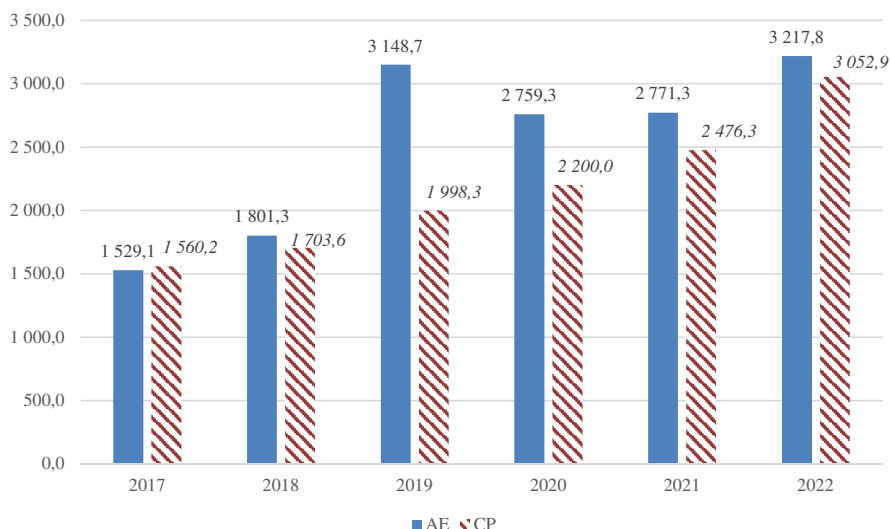
Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Coopération bilatérale	1 527,46	1 728,27	13,15 %	1 227,08	1 557,70	26,94 %
Coopération multilatérale	367,85	844,54	129,59 %	373,23	850,22	127,80 %
Coopération communautaire	713,72	487,32	- 31,72 %	713,72	487,32	- 31,72 %
Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	162,31	157,68	- 2,85 %	162,31	157,68	- 2,85 %
Total programme	2 771,34	3 217,81	16,11 %	2 476,34	3 052,92	23,28 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Cette augmentation confirme une tendance pluriannuelle. La diminution des crédits dédiés à la coopération communautaire reflète en réalité un changement dans le financement de la contribution française à l'aide européenne : elle passera par le prélèvement sur recettes destinées à l'Union européenne, et non plus par la mission *Aide publique au développement*.

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

(en millions d'euros)



Note : les données pour les années 2017 à 2020 sont définitives. Les données pour les années 2021 et 2022 correspondent aux prévisions des projets annuels de performance, et ne sont pas définitives à ce stade.

Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance et des projets annuels de performance

Les dépenses en hausse du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* traduisent une attention particulière au secteur de la santé, permettent la croissance de l'aide bilatérale en dons et des contributions multilatérales. En outre, la rénovation intégrale de la coopération communautaire n'est pas sans conséquence sur le programme 209.

1. Au travers des dépenses bilatérales et multilatérales, une attention particulière portée à la santé

De nombreuses dépenses du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* concourent au financement des aides au secteur de la santé, reconnue prioritaire lors du CICID.

La crise sanitaire a confirmé l'importance de l'aide au développement visant **le secteur de la santé, dont le poids, dans l'aide bilatérale en dons, a augmenté dans des proportions importantes**. En effet, alors qu'en 2019 7 % des crédits bilatéraux du programme 209 était consacré à la santé, ce nombre devrait atteindre 17,5 % en 2021, largement au-dessus de la prévision initiale (7 %) ⁽¹⁾. Cette croissance importa s'explique dans sa majeure partie par la hausse de l'APD bilatérale déployée dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

L'initiative « Santé en commun » de l'AFD, spécifique au contexte de la crise du Covid-19, a notamment mobilisé 150 millions d'euros de subventions sur les programmes 209 et 110, ainsi qu'environ un milliard d'euros de prêts. À la fin du mois de juin 2021, soit 16 mois après le lancement de l'initiative, « Santé en commun » a permis de financer 63 projets dans 33 pays, dont 26 pays africains, pour un total de 1,12 milliard d'euros. Le déploiement des actions de cette initiative devrait se poursuivre en 2022.

L'aide multilatérale est encore davantage marquée par la priorité donnée à la santé : la part des crédits multilatéraux du programme 209 dédiés à la santé devrait atteindre 56,5 % en 2021 et 71,8 % en 2022. Cet effort devrait en effet se poursuivre en 2022, année au cours de laquelle environ 906 millions d'euros de crédits d'aide multilatérale en dons devraient être consacrés à la santé.

(1) *Projet annuel de performance.*

L'importance des dépenses multilatérales dédiées à la santé en 2022 s'explique en grande partie par le financement de l'initiative ACT-A pour 125 millions d'euros en AE et en CP. ACT-A est une collaboration multilatérale dont le but est d'accélérer le déploiement et la distribution sur une base équitable de produits diagnostics, de traitements et de vaccins. L'initiative comporte un également un volet centré sur le renforcement des systèmes de santé des pays en développement. La contribution française en 2022 comprend plusieurs volets :

– comme en 2021, une contribution additionnelle de 50 millions d'euros à l'OMS, principalement afin de soutenir le pilier de renforcement des systèmes de soin ;

– une contribution de 40 millions d'euros destinée à financer un hub, piloté par l'OMS, visant à renforcer les capacités de production locales de vaccins dans les pays du Sud. Le premier hub financé par ce pays sera localisé en Afrique du Sud, selon une annonce réalisée le 21 juin 2021 par le directeur général de l'OMS ;

– une contribution volontaire de 20 millions d'euros à Unitaid, dont la France est le premier financeur. Unitaid est une agence d'innovation en santé, chargée dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 de la recherche consacrée aux traitements.

La contribution de la France à Gavi, l'alliance du vaccin : un effort essentiel mais porteur de paradoxes

La France maintient sa contribution à Gavi, l'alliance du vaccin, pour un montant de 55,28 millions d'euros (AE = CP). Gavi est une alliance public-privée créée en 2000 et qui permet la diffusion de la vaccination dans les pays en développement à moindre coût. Pour ce faire, elle agit en centrale d'achat, qui passe des commandes massives aux industriels pharmaceutiques, leur assurant des débouchés pour leur production tout en obtenant des prix modiques permettant ensuite de diffuser la vaccination au sein des pays en développement, et ce particulièrement pour la vaccination infantile.

Dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et fort de son expérience préexistante, Gavi a été chargé du pilier « vaccination » de ACT-A, intitulé COVAX. En raison de cette responsabilité, la contribution directe de la France à Gavi a augmenté durant les deux dernières années, pour atteindre 350 millions d'euros pour la période 2021-2025, dont 100 millions consacrés à la recherche d'un vaccin contre le Covid-19. Une deuxième contribution de 100 millions d'euros spécifiquement liée au Covid-19 devrait suivre, mais n'a pas encore été signée.

À cette contribution s'ajoute 489 millions d'euros dédiés au financement de l'IFFIm, un dispositif permettant le financement de vaccins par émission d'obligations de long terme. Le total des engagements de la France auprès de Gavi atteint 939 millions d'euros entre 2021 et 2025.

Cette contribution est donc importante, et est fortement amplifiée par le financement de l'initiative COVAX. Pourtant, plusieurs limites et incohérences doivent être relevées :

– par sa contribution à Gavi, et faute d'avoir réussi à se doter d'un vaccin français, la France finance en réalité les industries pharmaceutiques étrangères, et majoritairement américaines et britanniques ;

– en outre, Gavi achète les vaccins qui figurent sur la liste des vaccins reconnus par l'OMS, qui comprend notamment deux vaccins chinois, Sinopharm (environ 170 millions de doses seraient acquises, soit environ 8,5 % de doses qui devraient être distribuées d'ici la fin du premier trimestre 2022) et Sinovac (environ 380 millions de doses d'ici juin 2022, soit environ 19 % des objectifs pour le début de l'année 2022). Rapportés à la contribution française à Covax, l'achat par Gavi de vaccins Sinopharm représenterait une dépense pour la France équivalente à 20,30 millions de dollars, et l'achat des vaccins Sinovac représenterait une dépense équivalente à 45,35 millions de dollars pour la France. Au total, la France soutiendrait donc à hauteur de 65,65 millions de dollars les vaccins chinois.

Paradoxalement, notre pays subventionne donc ces deux vaccins chinois, quand bien même ils ne sont pas reconnus par nos autorités nationales pour nos propres ressortissants.

Ces efforts multilatéraux et bilatéraux en faveur de la santé s'accompagnent d'une initiative en don supplémentaire de la France, qui s'est engagée à donner 120 millions de doses de vaccins aux pays en développement. L'objectif est d'atteindre 60 millions de doses d'ici la fin de l'année 2021, et 60 millions de doses l'an prochain. La tenue de cet objectif ambitieux repose sur les équipes du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, mobilisés en sus de leurs missions traditionnelles sur une task force dédiée. À date, environ 28 millions de doses ont été acheminées.

Certains pays, comme la République démocratique du Congo, ont toutefois refusé de recevoir des dons de doses de vaccins du laboratoire AstraZeneca, arguant de leur dangerosité potentielle, quand bien même un grand nombre de citoyens français ont reçu des doses de ce vaccin. Certaines doses ont également été refusées en raison de capacité d'absorption insuffisante ou d'une information reçue trop tardivement. **Il est impératif d'éviter le gâchis quant aux vaccins contre le Covid-19, indispensables pour l'ensemble des pays.**

Il convient toutefois de souligner que ces dons de doses ne sont pas comptabilisés au titre de notre APD. Pourtant, si cet engagement est tenu, l'APD correspondante pourrait atteindre environ 740 millions d'euros. Le rapporteur spécial recommande d'intégrer cette contribution dans l'APD française : il n'existe pas de raison particulière pour l'en extraire. Cette contribution doit toutefois être considérée comme un surcroît d'APD exceptionnel, et ne doit donc pas entraîner la diminution des moyens de droit commun mis à disposition des ministères.

2. La croissance de l'aide bilatérale en dons se confirme

La croissance bilatérale est le poste de dépenses le plus important du programme 209 : il représente 53,7 % des dépenses du programme. La croissance de la coopération bilatérale explique 57 % de la croissance des crédits de la mission.

Les dépenses bilatérales augmentent fortement en AE (+ 13,15 %) et en CP (+ 26,94 %). Cette augmentation soutenue des dons bilatéraux permet de satisfaire aux priorités fixées par le CICID. Elle revêt plusieurs formes.

Les crédits dédiés à l'aide poursuivent leur tendance haussière **(a)**, de la même manière que les dépenses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour ses établissements partenaires **(b)**. Les objectifs concernant l'aide humanitaire seront atteints en 2022 **(c)**, tandis que le décaissement des crédits des contrats de désendettement et de développement subit les conséquences de la suspension du service de la dette **(d)**.

a. L'aide projet atteint des niveaux très élevés, principalement par l'AFD

L'aide projet constitue le premier poste de dépenses du programme 209, atteignant 1,12 milliard d'euros en AE et 984,45 millions d'euros en CP. En 2021, ces chiffres atteignaient 1,10 milliard d'euros en AE et 802,81 millions d'euros en CP.

Plusieurs contributions permettent d'atteindre ce montant :

- l'aide-projet géré par l'AFD : le principal véhicule employé pour l'atteinte des objectifs en dons fixés par le CICID est le don-projet de l'AFD, dont la croissance initiée en 2019 se confirme en 2022, année où elle atteindra 1,03 milliard d'euros en AE et 914,45 millions d'euros en CP, en hausse de 1,9 % en AE de 24,8 % en CP par rapport à 2021. Le maintien d'un niveau d'engagement supérieur à un milliard d'euros illustre la volonté du Gouvernement de faire de l'AFD la figure de proue de l'aide bilatérale française. Ces crédits dédiés aux don-projet mis en œuvre par l'AFD ont vocation à servir les priorités thématiques et géographiques de l'aide française.

Cette dotation à l'AFD permettra également le financement du fonds Minka, créé en 2017 et doté de 100 millions d'euros pour permettre la mise en œuvre de quatre initiatives portant sur le Sahel, la République centrafricaine, le lac Tchad et le contour syrien. Cet instrument permet de cibler très précisément nos priorités.

L'aide-projet de l'AFD comprend des crédits de soutien aux ONG, par le dispositif Initiatives des organisations de la société civile (I-OSC) de l'AFD, dont les crédits augmentent de manière continue depuis 2017. Entre 2021 et 2022, ils augmentent de 15 % en AE, pour atteindre 15 millions d'euros, et de 10,3 % en CP, pour atteindre 127,26 millions d'euros. À l'échelle de l'intégralité de l'APD française (dépassant les crédits de la mission budgétaire), l'aide transitant par les organisations de la société civile atteint 620 millions d'euros.

La question migratoire : une composante nécessaire de la politique d'aide

Le CICID reconnaît le rôle de la politique d'aide au développement dans la promotion des migrations régulières et maîtrisées. L'aide française finance pourtant largement certains pays très peu coopératifs sur plan migratoire. Le Maroc en est un exemple : il s'agit du deuxième pays le plus aidé au titre de l'aide bilatérale française. Pourtant, **le ratio entre le nombre de laissez-passer consulaires délivrés dans les délais sur le nombre de laissez-passer consulaires instruits, l'indicateur utilisé par l'administration française pour évaluer le degré de coopération d'un pays, n'atteint que 32 %**. Le taux d'éloignement n'atteint quant à lui que 2 %. **Le Mali est également concerné : alors que les soldats français y sont présents depuis des années au péril de leur vie pour certains d'entre eux, le taux d'éloignement est très faible (inférieur à 5 %) ⁽¹⁾** (cf. tableau en annexe). Le Mali est pourtant le seizième bénéficiaire de l'aide française, percevant en 2019 139,4 millions d'euros.

L'administration française ne peut être se permettre l'incohérence entre ses propres politiques : **l'aide publique au développement ne peut ignorer les considérations migratoires**, et l'inverse est tout aussi vrai. Si l'aide au développement est fondamentale et fait l'honneur de la France, un juste retour est attendu de la part des bénéficiaires sur certains aspects sur lesquels ils disposent d'une marge de manœuvre.

Le rapporteur spécial salue à cet égard une évolution récente de la politique française, consistant à réduire le flux de visas accordés aux ressortissants des pays les moins coopératifs, afin d'inciter les autorités de ces pays à davantage de coopération. L'Algérie et le Maroc, les deux premiers demandeurs de visas, sont notamment concernés par cette politique. Ces exigences sont d'autant plus légitimes que certains pays font preuve d'une coopération tout à fait satisfaisante quant aux questions migratoires, preuve que cette forme de redevabilité est possible à mettre en œuvre. La Tunisie, le Congo, la RDC ou encore la Côte d'Ivoire font par exemple preuve d'un degré élevé de coopération.

Le rapporteur général recommande une prise en compte explicite et encadrée des aspects migratoires dans la politique d'APD française. Une conditionnalité de l'APD à la coopération devrait par exemple s'imposer. Cette solution existe chez certains de nos voisins européens : le Danemark a par exemple conditionné une partie de son aide au respect d'engagements en matière migratoire, *via* un fonds spécifique qui finance des activités dans les pays sont issus les ressortissants en situation irrégulière sur le territoire danois. Le montant accordé à chaque pays dépend ainsi du degré de coopération du pays avec les autorités danoises en matière de retour et de réadmissions.

Le programme 209 comprend également la rémunération de l'AFD, qui atteint 93,36 millions d'euros, en hausse par rapport à 2021 (83,72 millions d'euros). La croissance de la rémunération de l'AFD s'explique par la croissance de son activité depuis 2019. Cette hausse se poursuit : de 2 500 salariés actuellement, le groupe AFD en comptera 3 000 à compter de janvier 2022, en raison principalement de l'inclusion d'Expertise France. L'installation de l'AFD dans ses nouveaux locaux achetés à proximité de la gare d'Austerlitz permettra de regrouper les effectifs en un seul lieu, mais représente un coût net de 560 millions d'euros.

(1) Figure en annexe des indicateurs concernant le degré de coopération des sept États en provenance desquels les flux migratoires sont les plus importants. Des indications de lecture des indicateurs se trouvent également en annexe.

La croissance de la rémunération de l'AFD est toutefois en partie modérée par la révision des modalités de rémunération de l'Agence, inscrite dans la convention cadre de 2019 et visant à modérer la hausse de la rémunération.

- Le fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) est l'instrument d'aide projet interne au MEAE. Il est doté de 70 millions d'euros en AE et en CP de la même manière qu'en 2021.

LE fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) est un outil intéressant, qui gagnerait à être davantage valorisé : il permet le financement de projets visibles, peu coûteux (ils ne peuvent dépasser un million d'euros et le coût moyen est de 600 000 euros), ciblés, aux conséquences rapides et aux retombées bénéfiques évidentes pour l'influence française. La mise en œuvre par les postes diplomatiques de ces fonds garantit leur efficacité et leur pertinence pour le terrain.

Depuis 2017, le fonds de solidarité pour les projets innovants a financé 367 projets dans 71 pays, suivant une montée en charge très importante : en 2017, 33 projets avaient été validés pour un montant de 8,5 millions d'euros. En 2021, 102 projets ont été validés, pour un montant de 60,1 millions d'euros. A notamment été créé un campus franco-burkinabé dédié à l'innovation à Ouagadougou en 2018, ou plus récemment un partenariat archéologique franco-dominicain pour le tourisme culture, pour un montant total de 184 000 euros environ. Peut être également cité un projet d'appui à la modernisation de l'état civil aux Comores réalisé en 2021.

Cette montée en puissance s'est accompagnée d'un élargissement de la liste des pays éligibles, qui sont passés de 82 en 2020 à 89 en 2021.

La programmation pour 2022 permettra de poursuivre les 102 projets ayant débuté en 2021 et de lancer un nouvel appel à projet pour un montant de 38,8 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne l'importance de ces crédits : ils permettent une action visible et porteuse d'une grande valeur ajoutée, et sont laissés à la main des postes diplomatiques. Il note toutefois que l'importance prise par le fonds de solidarité pour les projets innovants au cours du quinquennat ne s'est pas accompagnée d'un renforcement des moyens humains. Les services de coopération et d'action culturelle qui pilotent ces projets se trouvent donc parfois aux prises avec des projets structurants et peu de personnels pour les mener.

De manière générale, **le rapporteur spécial considère que les postes diplomatiques doivent être considérés comme des acteurs de première ligne de l'APD française**. Il salue à cet égard la pleine réintégration du réseau diplomatique dans le pilotage des crédits de l'APD par la mise en place des conseils locaux de développement et suivra avec attention l'expérimentation menée avec l'AFD dans huit pays (Bénin, Djibouti, Jordanie, Liban, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo, Tchad) visant à soumettre à un avis conforme de l'ambassadeur ou de l'ambassadrice les projets mis en œuvre par l'AFD. Le rapporteur spécial considère que ce fonctionnement devrait être étendu à l'intégralité des pays dans lesquels l'AFD officie.

b. Les dépenses du MEAE et des établissements partenaires

Les crédits dédiés aux partenariats du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, intitulés « partenariats de matière d'objectifs du développement durable » atteignent 48,21 millions d'euros en AE et en CP, dans le programme pour 2022 (31,14 millions d'euros en CP en 2021). Ces crédits permettent le financement des partenariats avec la société civile d'évènements, d'actions de développement avec les partenaires locaux, ou la mise en place de bourses. Ces dépenses sont à la main des directions centrales et des postes diplomatiques : ils permettent une action souple et ciblées.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'OPÉRATION BUDGÉTAIRE « PARTENARIAT EN MATIÈRE D'OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE »

(en euros)

	AE = CP
Appui logistique aux projets de coopération	217 133
Bourses	6 281 218
Échanges d'expertise	4 415 353
Dotations pour opération aux EAF	373 586
Autres crédits d'intervention des directions et des postes	36 924 000
Total	48 211 290

Source : commission des finances à partir du PAP pour 2022.

En outre, 87,99 millions d'euros en AE et 57,97 millions d'euros en CP sont destinés au financement d'Expertise France, de Canal France international, de l'institut Pasteur et du CIRAD.

c. L'aide humanitaire et alimentaire

En 2018, le CICID a fixé l'objectif d'atteindre 500 millions d'euros d'aide humanitaire en 2022. L'objectif devrait être atteint : en 2022, environ 500 millions d'euros seront consacrés en 2022 aux dépenses humanitaires, qui comprennent le fonds d'urgence humanitaire, l'aide budgétaire postconflit et sortie de crise, l'aide alimentaire programme et les contributions volontaires aux Nations Unies dans le champ humanitaire. Sur ces 500 millions d'euros, 22 millions d'euros ne sont pas encore affectés à des dépenses, mais doit bien être intégrée dans la programmation d'après les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Deux aspects positifs doivent être soulignés :

– les crédits consacrés à l’aide humanitaire augmentent fortement entre 2021 et 2022, progressant de 47,2 % ;

– en incluant dans la comptabilisation les crédits dédiés à la facilité pour les réfugiés en Turquie, dont la principale action revêt un objectif humanitaire, le montant des contributions humanitaires atteint 503,43 millions d’euros en 2022.

CRÉDITS CONSACRÉS À L’AIDE HUMANITAIRE EN CP

(en millions d’euros)

	2021	2022	Évolution
Fonds d’urgence humanitaire (FUH)	110,28	169,56	53,8 %
Aide budgétaire post conflit et sortie de crise	14,10	9,103	– 35,5 %
Contributions volontaires aux Nations Unies dans le champ humanitaire	123,58	180,49	46,1 %
Aide alimentaire programmée	76,29	118,29	55,1 %
TOTAL	324,26	477,45	47,2 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance.

• le fonds d’urgence humanitaire (FUH) dépend du centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE. Il s’agit du principal outil d’action humanitaire et de stabilisation de l’aide française, qui permet de fournir une réponse urgente aux besoins des populations lors du déclenchement d’une catastrophe. Les ONG sont souvent chargées de la mise en œuvre des actions du FUH.

Conformément aux engagements du CICID, **l’enveloppe dédiée au fonds d’urgence humanitaire poursuit sa croissance, pour atteindre 169,55 millions d’euros en 2022, en hausse de presque 60 millions par rapport à la LFI pour 2021.** L’augmentation des crédits vise quatre zones prioritaires :

– la zone Afrique du Nord-Moyen-Orient, permettant notamment la poursuite des actions de stabilisation en Syrie et un effort de stabilisation au Liban ;

– la zone Afrique sub-saharienne, avec une concentration des efforts sur la zone Sahel.

En outre, l’augmentation des crédits permettra d’accroître la réponse française dans des zones dans lesquelles elle est traditionnellement moins présente. C’est le cas par exemple de la Birmanie, pour la crise des Rohingyas.

• L’aide budgétaire post conflit et sortie de crise finance des opérations relevant de la souveraineté de l’État bénéficiaire et de la gouvernance démocratique. Une enveloppe de 8 millions d’euros est prévue pour 2022. Elle bénéficiera à l’Autorité palestinienne.

● **L'aide alimentaire programmée enregistre une nouvelle hausse en 2022 de 42 millions d'euros environ, pour atteindre 118,29 millions d'euros.**

Cette augmentation est nécessaire au regard de la multiplication des zones sujettes à des crises alimentaires, qui ne sont plus seulement l'apanage des zones de conflits les plus aigus. À la fin de l'année 2020, d'après le rapport mondial sur les crises alimentaires de l'ONU, 155 millions de personnes étaient en situation de crise dans 55 pays ou territoires, soit 20 millions de personnes de plus qu'en 2019. D'après le rapport FAO-PAM d'août 2020, 40 millions de personnes risquent de basculer dans la famine si elles ne reçoivent pas une aide alimentaire.

Le rapporteur spécial souligne que si l'aide alimentaire a longtemps été négligée, il convient de lui apporter désormais une attention soutenue. L'alimentation reste le premier des besoins du développement.

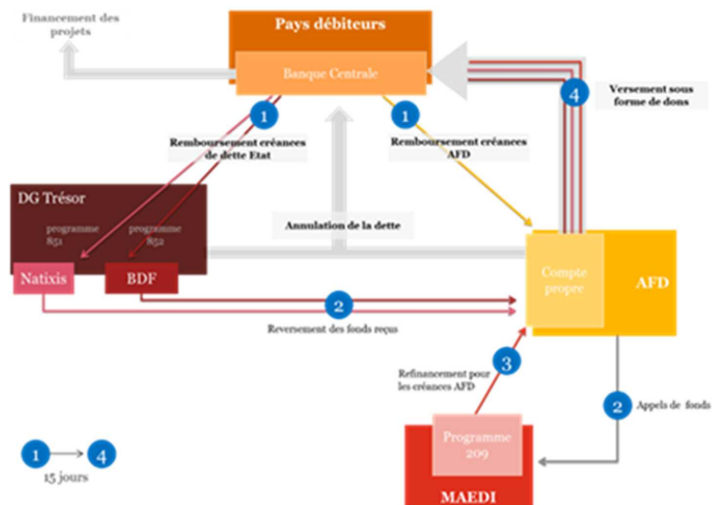
d. Les contrats de désendettement et de développement

En complément des annulations de dette qui font l'objet de dépenses de compensation (cf. *infra*), la France s'est engagée en 1999 à fournir un effort supplémentaire concernant l'endettement des pays en développement.

Cet effort supplémentaire prend la forme d'un dispositif bilatéral spécifique, les contrats de désendettement et de développement (C2D). Ce dispositif repose sur le modèle suivant : l'État débiteur continue d'honorer ses dettes, mais la France lui rembourse immédiatement la somme correspondante, sur un compte spécifique de la banque centrale du pays concerné. Ces crédits ne peuvent ensuite financer que des programmes de lutte contre la pauvreté, sélectionnés par la France et l'État partenaire.

Le programme 209 porte les dépenses correspond aux créances détenues par l'AFD. Le compte de concours financier *Prêts à des États étrangers* porte les créances détenues par l'État français. Le versement des échéances par le pays partenaire se fait dans tous les cas sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (cf. *infra*).

FONCTIONNEMENT DES CONTRATS DE DESENDÉTTLEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT



Source : graphique fourni par les services du MEAE.

Le surendettement révélé par la crise du Covid-19 et les mesures qui ont été prises pour y répondre (cf. *supra*) ne sont pas sans effet sur les dépenses des contrats de désendettement et de développement. En effet, la mise en œuvre de l’initiative de suspension du service de la dette (ISSD) a entraîné le report du paiement du service de la dette bilatérale due au bénéfice des 73 pays éligibles à l’ISSD. Or, l’ensemble des pays africains éligibles aux contrats de désendettement et de développement le sont aussi à l’ISSD.

Le moratoire a donc entraîné plusieurs reports d’échéances, entraînant par conséquent un décaissement des dépenses liées aux contrats de désendettement et de développement inférieur au niveau normal (car il n’y a pas de traites à rembourser aux pays bénéficiaires). Ces reports de dette sont donc étalés sur la période 2022-2024.

REPORTS D’ÉCHÉANCE RÉSULTANT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L’ISSD CONCERNANT LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE CONTRATS DE DÉSENDÉTTLEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT

(en millions d’euros)

Pays	Montant du report
Cameroun	166,5
République démocratique du Congo	19,4
Guinée Conakry	31,4
Côte d’Ivoire	112,5
Congo (arriérés de paiement)	56
Total	385,8

Source : commission des finances à partir du PAP pour 2022.

Ces reports peuvent s'avérer préjudiciables pour le bon déroulement des projets financés via les contrats de désendettement et de développement : en l'absence de remboursement, aucun crédit n'est crédité pour le financement des projets. Des tensions de trésorerie sur le compte correspondant sont par exemple observées au Cameroun, qui pourrait s'extraire de l'ISSD pour l'échéance d'octobre 2021 (et donc annuler temporairement la suspension du versement du service de la dette) pour que le compte soit abondé de crédits au titre contrats de désendettement et de développement.

Les prévisions des dépenses des contrats de désendettement et de développement incluent les différents paramètres précités. Elles devraient atteindre 33,95 millions d'euros, davantage qu'en 2021 en raison justement de ces reports (24,18 millions d'euros en 2021).

RÉVISION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES AU TITRE DES CONTRATS DE DÉSENDETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT PAR PAYS EN 2022

(en millions d'euros)

Pays	Part AFD	Part État
Cameroun	30,48	118,15
Congo	0	18,85
Guinée	1	5,99
RDC	0	18,13
Côte d'Ivoire C2D 2 (contrat en cours)	2,47	35,03
Total des engagements juridiques en cours	33,95	196,15
Côte d'Ivoire C2D 3, contrat en cours de négociation dont la signature devrait se dérouler avant la fin de l'année 2021	0	267,17
Total des engagements juridiques possibles	33,95	463,32
AFD + État	497,27	

Source : commission des finances à partir du PAP pour 2022.

3. Les contributions multilatérales se maintiennent à un niveau élevé

Les crédits dédiés à la coopération multilatérale augmentent de manière exponentielle par rapport à 2021 (+ 129,59 % en AE et + 127,80 % en CP). Les contributions volontaires expliquent cette croissance.

- Les contributions volontaires aux Nations Unies augmentent de 169,58 millions d'euros. Les contributions humanitaires sont notamment en hausse (+ 56,9 millions d'euros). Ces dotations permettent de financer par exemple les contributions au haut-commissariat pour les réfugiés (HCR) des Nations-Unies. En outre, la priorité donnée à l'alimentation se traduit également dans la hausse depuis 2019 des contributions françaises au programme alimentaire mondial (PAM). Elles sont passées de 32,80 millions de dollars en 2017 à 34,54 millions de dollars en 2021. La France est désormais le 17^e contributeur, alors qu'elle était le 26^e en 2020. En outre, la France a été élue pour siéger au conseil d'administration du PAM en 2022 et 2023.

Les contributions volontaires aux différents organismes qui composent le programme ACT-A atteignent 125 millions d’euros et expliquent également la croissance de ces crédits (cf. *supra*).

• D’autres organismes bénéficient également de contributions volontaires, dont la facilité pour les réfugiés en Turquie (FriT), créé en 2015 par le Conseil européen et qui vise à apporter un soutien matériel aux réfugiés syrien présents en Turquie. La contribution française au fond atteindra 26,01 millions d’euros en 2021, permettant de financer la contribution française de 151,6 millions d’euros pour la période 2020-2022. Au total, la facilité a bénéficié de 6 milliards d’euros de financement à ce stade.

Les taxes affectées à l’aide publique au développement : un concours d’ampleur

La contribution de la France au fonds de solidarité pour le développement (FSD) est financée par deux taxes affectées plafonnées. D’une part, le FSD bénéficie de 528 millions d’euros de produits de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de 210 millions d’euros de la taxe de solidarité sur les billets d’avion (TSBA).

Les taxes affectées permettent d’identifier un financement spécifique de l’APD et de sécuriser un financement si le budget de l’État s’avère défaillant ou incertain. Or, ce n’est pas le cas : l’État soutient et finance la politique d’aide au développement de manière plus que satisfaisante.

Plus encore, c’est la situation inverse qui est observée aujourd’hui : le produit de la taxe de solidarité sur les billets d’avion est depuis 2020 très inférieur à la normale. L’État compense au fonds de solidarité pour le développement le manque à gagner, conduisant à rebudgétiser une partie de la contribution au fonds de solidarité pour le développement mais pas son intégralité.

4. Une nouvelle définition de la coopération communautaire

Les modalités de contribution de la France à la politique de développement de l’Union européenne sont actuellement sujettes à des modifications structurelles.

Le programme 209 porte la contribution de la France au fonds européen de développement (FED), traditionnellement le plus gros poste de dépenses du programme, clos depuis 2020. Par conséquent, les crédits portés par le programme ne sont plus que des CP, correspondant aux décaissements des engagements passés. Leur montant diminue donc progressivement, et ces engagements devraient s’éteindre en 2028.

La Commission européenne a effet proposé la fusion de plusieurs instruments de développement à la coopération au sein d’un nouvel outil, le NDICI (*Neighbourhood, development and international cooperation instrument*), créé par un règlement entré en vigueur le 14 juin, et rétroactivement depuis le 1^{er} janvier 2021.

Ce nouvel outil sera abondé par le prélèvement sur recettes pour l'Union européenne : son financement ne figure donc pas au sein de la mission *Aide publique au développement*.

Le NDICI est doté d'un budget de 79,5 milliards d'euros pour 7 ans. Les quotes-parts de la France au financement de cet outil atteignent 1,76 milliard d'euros en 2021. Ce qui est prélevé dans le PSR et utilisé pour la coopération est inclus dans le calcul de l'aide française en pourcentages du RNB.

Il semblerait que les priorités françaises soient intégrées à ce stade de manière correcte au sein du NDICI : **la part consacrée au continent africain est notamment un élément majeur de l'aide européenne** (l'aide à destination de l'Afrique subsaharienne atteint 29,2 milliards d'euros). En outre, il s'agit d'une nouveauté, l'action européenne prendra désormais des formes diversifiées : dons, garanties sur investissement... la palette des outils est bien plus diversifiée qu'auparavant, l'Union européenne n'agissant que par dons dans le cadre du FED.

C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 365 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT DIMINUENT, TRADUISANT L'ASPECT PONCTUEL DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD

Le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'agence française de développement*, créé en loi de finances pour 2021, permet de recapitaliser l'AFD, opération rendue nécessaire par une évolution des règles prudentielles. Le programme 365 a été doté en 2021 de 1,45 milliard d'euros en AE en CP, dont 500 millions ouverts par amendement du Gouvernement au cours de l'examen du PLF pour 2021. Cette dotation a permis de réaliser deux opérations distinctes, nécessaires au regard des obligations prudentielles de l'AFD.

- Tout d'abord, 500 millions d'euros ont financé une augmentation de capital, directement pris en compte dans les fonds réglementaires. Cette augmentation vise à satisfaire les obligations prudentielles de l'agence, qui doit compenser la hausse de son bilan enregistrée depuis 2016 par la détention de fonds propres supplémentaires. Ces 500 millions d'euros ont constitué des dépenses nouvelles.

- En outre, l'AFD détient des ressources à conditions spéciales (RCS), qui sont des ressources très concessionnelles octroyées par l'État à l'AFD via le programme 853 *Prêt à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers.

En raison de l'évolution des règles prudentielles applicables aux sociétés de financement (entrée en vigueur du règlement européen CRR2) depuis juin 2021, **les ressources à conditions spéciales ne peuvent plus être prises en compte en tant que fonds propres pour le calcul des ratios grands risques de l'Agence** (son

objet est de limiter à 25 % des fonds propres au maximum son exposition sur une zone géographique). Par conséquent, 900 millions d'euros ont été alloués en 2021 à l'AFD, permettant de convertir des ressources à conditions spéciales en fonds propres. De manière parallèle, ces prêts seront remboursés de façon anticipée par l'AFD sur le programme 853. L'opération est neutre en termes budgétaires.

En 2022, le programme est doté de 190 millions d'euros, correspondant à une nouvelle conversion de ressources à conditions spéciales qui devrait être appelée sur l'année 2022.

D. LE PROGRAMME 370 *RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »* TRADUIT LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

L'article 2 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales instaure un dispositif permettant de restituer les produits issus de la vente des avoirs tirés de corruption, dits « biens mal acquis », aux populations lésées.

Suivant notamment les recommandations d'un rapport parlementaire remis aux ministres de la justice, de l'intérieur et de l'action et des comptes publics en novembre 2019 par MM. Saint-Martin et Warsmann, **le PLF pour 2022 prévoit le support de mécanisme, par la création d'un nouveau programme budgétaire dédié à la restitution des « biens mal acquis »**. Ce programme permettra de restituer aux populations, par des projets de coopération et de développement, les recettes encaissées sur le budget de l'État la suite de la cession de tels biens consécutivement à une décision de justice.

Le programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »* n'est pour le moment doté d'aucun crédit, en l'absence de produits tirés de la vente de ces biens à date de présentation du PLF. Il sera progressivement alimenté au fur et à mesure des cessions des biens, assurées par l'agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués (AGRASC).

Les projets de développement financés par ce programme ne seront toutefois pas comptabilisés au titre de l'aide publique au développement.

Le rapporteur spécial souligne toutefois que le programme n'est doté d'aucun indicateur de performance : il sera nécessaire d'en prévoir avant la mobilisation des premiers produits de la vente des biens mal acquis, afin d'évaluer la pertinence et l'efficacité des projets financés.

III. COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* retrace en dépenses les versements réalisés au titre des prêts consentis à des États étrangers et à l'AFD.

Les recettes du compte sont composées des remboursements en capital effectués par les débiteurs. Les quatre programmes du compte de concours financiers sont sous la responsabilité de la direction générale du Trésor.

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

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

(en millions d'euros)

	Recettes			AE			CP			Solde	
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	2021	2022
851 Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce	280,99	265,40	- 5,5 %	1 000	1 000	0%	461,56	311,30	- 32,6 %	- 180,57	- 45,90
852 Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	216,26	70,43	- 67,4 %	554,74	224,03	-60%	554,74	224,03	- 59,6 %	- 338,48	- 153,60
853 Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	974,50	211,50	- 78,3 %	0	0	/	258	190	- 26,4 %	716,5	+ 21,5
854 Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	447,09	570,24	27,5 %	0	0	/	0	0	/	447,09	+ 570,24
Total	1 918,83	1 117,57	- 41,8 %	1 554,74	1 224,03	- 21 %	1 274,3	725,33	- 43,1 %	644,53	392,24

Source : commission des finances à partir des projets annuels de performance pour 2021 et 2022.

Le solde du compte reste positif à hauteur de 392,23 millions d'euros, un niveau toutefois inférieur au solde 644,53 millions d'euros de 2021.

A. PROGRAMME 81 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

Ce programme répond à un double objectif. D'une part, il permet d'allouer des prêts du Trésor au bénéfice de pays en développement pour financer des projets de développement. Ces prêts peuvent être concessionnels (et sont à ce titre comptabilisés dans l'aide française) ou non concessionnels. Ils sont alors appelés prêts directs. Cette possibilité de réaliser des prêts non concessionnels est possible depuis l'élargissement du dispositif par le décret n° 2015-726 du 24 juin 2015. Les conditions sont toutefois moins avantageuses pour les pays bénéficiaires : ils ne bénéficient d'un équivalent-don, mais simplement des conditions de financement avantageuses de la France.

D'autre part, ce programme permet de faire appel, pour la réalisation des projets financés par les prêts, à des entreprises françaises. Sont particulièrement visés les secteurs des transports, de l'environnement, de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, de la gestion des déchets ou encore de la santé et de l'agriculture. Ce programme répond aux objectifs fixés par l'aide française à plusieurs égards : il soutient des projets dans des secteurs stratégiques tout en soutenant l'export de l'économie française.

Les crédits du programme atteignent 1 milliard d'euros en AE (comme en 2021) et 311,30 millions d'euros en CP. Les principaux décaissements pour 2022 concernent le secteur des transports : matériel roulant de la ligne à grande vitesse Tanger-Casablanca au Maroc, extension du réseau de transport ferroviaire urbain de Nairobi, au Kenya.

Cet outil est par ailleurs appelé à gagner en importance à la faveur des décaissements de CP à venir : ils devraient atteindre 677,23 millions d'euros en 2023 et 1,11 milliard d'euros au-delà de 2024.

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

Le programme 852 participe aux opérations de traitement de dettes du programme PPTTE, qui vise à restaurer la solvabilité des pays bénéficiaires par des opérations d'annulation de dette extérieure dépassant un niveau soutenable.

Le programme 852 porte en recettes les remboursements en capital.

En dépenses, il retrace l'exécution des accords conclus avec les gouvernements étrangers en vertu d'accords de consolidation en vue du refinancement des prêts du Trésor, des prêts de l'AFD, et des échéances de prêts dues au titre de refinancement antérieurs, soit sur ressources de Natixis soit du Trésor. Les dépenses du programme sont donc constituées de prêts de

refinancement, déboursés directement par l'État dans le cadre d'opérations de restructurations de dettes. Le refinancement consiste en effet pour l'État à accorder de nouveaux prêts dans les conditions négociées dans le cadre du Club de Paris. Dès lors, le refinancement d'une créance non APD par l'émission d'un nouveau prêt concessionnel a un impact positif sur l'APD. Le refinancement d'une créance APDP a un effet positif ou nul, en raison du plafond égal à la valeur nominale du prêt initial et du montant déjà enregistré précédemment en APD.

Ce programme est complémentaire au programme 110 de la mission *Aide publique au développement*, qui porte les crédits de compensation rendus nécessaires par les opérations d'annulation.

Le PLF pour 2022 propose d'inscrire en AE et en CP 224,03 millions d'euros de dépenses au titre du programme, correspondant aux prévisions actuelles de restructuration de dettes qui pourraient être accordées en 2022. **Les crédits demandés correspondent pour l'essentiel au traitement de la dette du Zimbabwe, dont le coût devrait être proche de 200 millions d'euros, ainsi qu'aux traitements via le cadre commun des trois pays qui en ont fait la demande jusqu'à maintenant (le Tchad, l'Éthiopie et le Zambie).**

Si cette estimation donne une idée partielle de l'ampleur de restructurations à venir, elle ne dit rien de leur coût réel. Il convient en effet d'y ajouter les compensations, versées par le programme 110.

Ce montant est inférieur à celui prévu en LF pour 2021, qui atteignant 554,74 millions d'euros.

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

Les dépenses du programme permettent à l'État d'octroyer des prêts à l'AFD à des termes très préférentiels. Cette ressource à condition spéciale (RCSC) permet ensuite à l'AFD d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou des organismes non souverains dans des pays étrangers.

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

Cette évolution a conduit à renforcer les fonds propres de l'AFD en 2021. Ce sera également le cas en 2022 (cf. *supra*).

Les conséquences budgétaires de cette opération sont lisibles sur plusieurs supports budgétaires : à partir du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, préalablement financé par le programme 365, l'État réalise un renforcement des fonds propres de l'AFD par une dotation en capital de 190 millions d'euros.

En parallèle, l'AFD va procéder sur le programme 853 à un remboursement partiel anticipé à due concurrence des versements de CRS intervenus en 2022, soit 190 millions d'euros sur le total des recettes du programme (211,5 millions d'euros). L'opération de conversion est donc neutre pour le budget de l'État.

Les crédits du programme comportent 190 millions d'euros en 2022, correspondant aux activités de prêts de l'AFD. Ces CP viennent couvrir des AE engagés par le passé. Aucune AE n'est ouverte sur le programme depuis 2019, en raison du traitement en comptabilité nationale des prêts réalisés comme déficit public au sens du traité de Maastricht.

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

Ce programme vise à financer des prêts bilatéraux consentis par la France à un autre État membre de l'Union européenne, avec un objectif de stabilité financière. Ce programme a été créé en 2010 afin de pouvoir accorder des prêts bilatéraux à la Grèce. Grâce à la mise en place du fonds européen de stabilité financière (FESF) puis du mécanisme européen de stabilité (MES), ce programme ne devrait plus être sollicité. Aucun nouveau prêt n'a en effet été consenti depuis 2011, et la programmation pour 2022 ne comprend pas de dépenses.

Un mouvement en recettes est toutefois attendu en 2022, au titre d'un remboursement en capital effectué par la Grèce, conformément à l'accord instituant le « *Greek loan facility* » du 8 mai 2010. Ce remboursement représente 570,2 millions d'euros en 2022.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du 21 octobre 2020, la commission a examiné les crédits de la mission Aide publique au développement et les crédits du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Table ronde organisations non gouvernementales :

– Coordination Sud

M. Arnaud Merle d’Aubigné, chargé de plaidoyer

– Action santé mondiale (*)

M. Gautier Centlivre, coordinateur plaidoyer

Mme Héloïse Ruel, chargée de plaidoyer

– ONE

Mme Maé Kurkjian, directrice plaidoyer

– Aides (*)

M. Léo Deniau, chargé de plaidoyer

M. Marc Dixneuf, directeur général

Direction générale du Trésor (DGT)

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

– Mme Virginie Gallerand, cheffe du bureau Multifin 5

– Mme Béatrice Di Piazza, adjointe du bureau Multifin 5

– M. Pierre Marie Gaillard, adjoint du bureau Multifin 2

– M. Gabriel Comolet, adjoint du bureau Multifin 2

OCDE

– M. Éric David, chef du service économique et délégué permanent de la France au comité d’aide au développement à la représentation permanente de la France auprès de l’OCDE

Gavi, l’Alliance du vaccin

– M. Guillaume Grosso, directeur en charge des relations avec les partenaires et donateurs

– Mme Marie-Ange Saraka-Yao, directrice générale mobilisation des ressources, partenariats privés & financements innovants

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. Luc Chevaillier, adjoint au sous-directeur au développement

Agence française de développement (*)

- M. Bertrand Walckenaer, directeur général adjoint
- Mme Laura Collin, chargée de mission

Direction des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

- M. Claude d'Harcourt, préfet directeur général des étrangers en France

Cabinet du ministre de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Emmanuel Puisais-Jauvin, directeur adjoint de cabinet
- M. Baptiste Prudhomme, Conseiller politique et parlementaire
- M. Romain Busuttil, adjoint au chef de pôle budget de la délégation des programmes et des opérateurs.

Saint-Gobain Pont-à-Mousson

- M. Arnaud Treguer, directeur commercial Europe du Sud et export
- M. Emmanuel Guttierrez, directeur commercial Afrique, Moyen-Orient et
Asie

SOURCES

– Projets annuels de performance pour 2022 sur la mission *Aide publique au développement* et le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*

– Projets et rapports annuels de performance des années antérieures à 2022 sur la mission *Aide publique au développement* et le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*

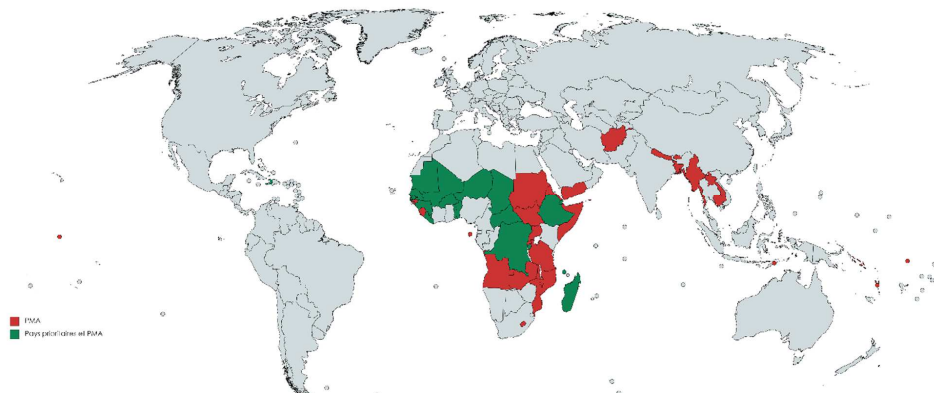
– Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

– FMI, Perspectives économies régionales, Afrique subsaharienne, avril 2021

– Données du FMI sur les niveaux de tension sur les dettes des pays en développement (<https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>)

ANNEXE

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, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo.

PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT TOTALE DE LA FRANCE EN 2019, INCLUANT L'AIDE BILATÉRALE NETTE ET L'AIDE MULTILATÉRALE IMPUTÉE

(en millions d'euros)

	Réциpiendaires	APD nette
1	Cameroun	367,1
2	Côte d'Ivoire	351,4
3	Inde	314,5
4	Sénégal	270,5
5	Turquie	252,3
6	Maroc	242,9
7	Équateur	224,5
8	Cambodge	179,6
9	Ouzbékistan	172,3
10	Bangladesh	165,4
11	Géorgie	165
12	Égypte	165
13	Bolivie	158,9
14	Tunisie	156,6
15	Éthiopie	152,4
16	Mali	139,4
17	Kenya	138,1
18	Pakistan	136,4
19	Burkina Faso	131,6
20	Vietnam	131,4

Note : ce tableau cumule l'aide bilatérale nette et l'aide multilatérale imputée aux différents pays.
 Source : commission des finances à partir du document de politique transversal Politique française en faveur du développement annexé au PLF pour 2022.

LISTE DES 30 PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DE L'APD BILATÉRALE DE LA FRANCE

(en millions d'euros)

	2016		2017		2018		2019		2020	
1	Maroc	274	Irak	396	Côte d'Ivoire	301	Côte d'Ivoire	326	Somalie	343
2	Jordanie	258	Turquie	368	Maroc	259	Cameroun	268	Maroc	312
3	Cameroun	215	Maroc	299	Cameroun	183	Maroc	250	Inde	230
4	Égypte	187	Cameroun	241	Sénégal	154	Sénégal	180	Côte d'Ivoire	230
5	Colombie	171	Égypte	196	Algérie	119	Viet Nam	124	Sénégal	205
6	Mexique	133	Indonésie	168	Colombie	116	Chine (République populaire de)	121	Kenya	152
7	Inde	125	Mexique	168	Inde	113	Tunisie	119	Turquie	141
8	Brésil	113	Inde	160	Cuba	112	Inde	117	Maurice	141
9	Turquie	92	Jordanie	141	Chine (République populaire de)	110	Algérie	114	Chine (République populaire de)	140
10	Algérie	80	Brésil	138	Turquie	110	Brésil	109	Philippines	138
11	Sénégal	79	Sénégal	112	Maurice	96	Wallis-et-Futuna	102	Burkina-Faso	118
12	Arménie	74	Bolivie	106	Indonésie	92	Afrique du Sud	100	Tunisie	113
13	Équateur	74	Cuba	90	Tunisie	89	Cambodge	99	Algérie	112
14	Cuba	71	Pakistan	85	Viet Nam	73	Équateur	97	Égypte	107
15	Ghana	68	Mali	84	Burkina Faso	72	Burkina Faso	88	Colombie	107
16	Niger	66	Tchad	82	Brésil	70	Mali	85	Cameroun	106
17	Tunisie	62	Cambodge	82	Tchad	67	Tchad	84	Mexique	104
18	Burkina Faso	59	Burkina Faso	76	Cisjordanie et bande de Gaza	67	Gabon	73	Géorgie	104
19	Mali	54	Gabon	75	Égypte	65	Égypte	72	Nigéria	102
20	Nigéria	53	Algérie	73	Mali	65	Niger	71	Ouzbékistan	96
21	République dominicaine	53	Nigéria	68	République arabe syrienne	63	Kenya	71	Mali	96
22	Chine (République populaire de)	53	Niger	59	Madagascar	56	Bolivie	68	Wallis-et-Futuna	94
23	Madagascar	46	Chine (République populaire de)	57	Guinée	54	Géorgie	67	Viet Nam	92
24	Djibouti	44	Tunisie	55	Gabon	50	Turquie	66	Indonésie	91
25	Kenya	41	Madagascar	48	Philippines	48	Ouzbékistan	65	Liban	87
26	Philippines	41	Éthiopie	47	Kenya	46	Liban	61	Niger	85
27	Zambie	38	Ouganda	46	Niger	42	Madagascar	61	République Dominicaine	78
28	Viet Nam	37	Cisjordanie et bande de Gaza	40	Djibouti	41	Mexique	59	Madagascar	68
29	Cisjordanie et bande de Gaza	37	Bénin	38	Cambodge	40	Guinée	55	Tchad	65
30	Haïti	35	Viet Nam	37	Géorgie	40	République arabe syrienne	54	Brésil	64

Note : Les chiffres pour 2018, 2019 et 2020 sont calculés selon la méthode de l'équivalent-don, en application de la réforme adoptée au CAD et entrant en vigueur pour les données portant sur l'année 2018, qui consiste à ne comptabiliser comme APD positive que l'équivalent-don du prêt mais à ne plus déduire les remboursements comme APD négative. Les chiffres des années précédentes sont exprimés en flux net. Cette méthode de comptabilisation diffère de celle du précédent tableau.

Source : réponses fournies au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

**DONNÉES « 6+1 » CONCERNANT LA COOPÉRATION DES PAYS AVEC LA QUI PRÉSENTE LES
FLUX MIGRATOIRES LES PLUS IMPORTANTS**

INDICATEURS	Algérie		Maroc		Tunisie		Côte d'Ivoire	
	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021
INDICATEUR 1 : taux de placement en centre de rétention administrative	31 %	7 %	30 %	15 %	31 %	17 %	15 %	11 %
INDICATEUR 2 : taux de systématisation des demandes de laissez-passer consulaire	112 %	290 %	116 %	230 %	116 %	162 %	63 %	98 %
INDICATEUR 3 : taux de transformation des laissez-passer consulaire	61 %	46 %	58 %	49 %	53 %	65 %	100 %	100 %
INDICATEUR 4 : taux de coopération des pays prioritaires	44 %	3 %	47 %	32 %	46 %	35 %	95 %	78 %
INDICATEUR 5 : taux d'éloignement	11 %	0 %	9 %	2 %	10 %	3 %	3 %	1 %
INDICATEUR 6 : taux d'obtention des visas court et long séjours	69 %	113 %	87 %	87 %	82 %	80 %	63 %	82 %
	Guinée		Mali		Sénégal		Total pour les sept pays	
	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021	Janv/mai 2020	Janv/mai 2021
INDICATEUR 1 : taux de placement en CRA	18 %	12 %	13 %	10 %	27 %	14 %	28 %	11 %
INDICATEUR 2 : taux de systématisation des demandes de laissez-passer consulaire	76 %	180 %	63 %	116 %	41 %	107 %	107 %	208 %
INDICATEUR 3 : taux de transformation des laissez-passer consulaire	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	62 %	57 %
INDICATEUR 4 : taux de coopération des pays prioritaires	76 %	74 %	88 %	92 %	73 %	63 %	50 %	33 %
INDICATEUR 5 : taux d'éloignement	6 %	3 %	4 %	3 %	10 %	3 %	9 %	2 %
INDICATEUR 6 : taux d'obtention des visas court et long séjours	49 %	49 %	67 %	58 %	52 %	54 %	76 %	85 %

Source : commission des finances à partir des données communiquées par la direction générale des étrangers en France.

Éléments de lecture du tableau « 6+1 » : ce tableau retrace les principaux indicateurs utilisés par l'administration française pour le suivi des procédures liées aux migrations pour sept pays qui présentent de forts liens migratoires avec la France.

Les indicateurs se lisent de la manière suivante, pour chacun des pays du tableau :

● **INDICATEUR 1** : le taux de placement en centre de rétention administrative est le rapport entre :

– au numérateur, le nombre de placement en rétention administrative des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ;

– au dénominateur, le nombre d'obligations de quitter le territoire sans délai formulées.

Cet indicateur mesure l'efficacité de la procédure de placement en rétention administrative.

● **INDICATEUR 2** : le taux de systématisation des demandes de laissez-passer consulaire est le rapport entre :

– au numérateur, le nombre de laissez-passer consulaire demandés par les préfetures ;

– au dénominateur, le nombre de personnes placées en détention et pour lesquelles un laissez-passer consulaire est nécessaire.

Cet indicateur mesure l'efficacité de la transmission de la procédure entre le centre de rétention administrative et les services préfectoraux.

● **INDICATEUR 3** : le taux de transformation des laissez-passer consulaire est le rapport entre :

– au numérateur, le nombre de laissez-passer consulaire instruits par les services consulaires des pays étrangers ;

– au dénominateur, le nombre de laissez-passer consulaires demandés par les préfetures.

Cet indicateur retrace la capacité des services consulaires à se saisir des demandes de laissez-passer consulaires reçues.

● **INDICATEUR 4** : le taux de coopération des pays prioritaires est le rapport entre :

– au numérateur, le nombre de laissez-passer consulaires obtenus dans les délais utiles à l'éloignement ;

– au dénominateur, le nombre de laissez-passer consulaire instruits par les services consulaires des pays étrangers.

Cet indicateur est le plus parlant pour évaluer le degré de coopération des pays : il permet de retracer l'efficacité des pays dans le traitement des demandes de laissez-passer consulaires.

● **INDICATEUR 5** : le taux d'éloignement est le rapport entre :

– au numérateur, le nombre de retours forcés exécutés ;

– au dénominateur, les obligations de quitter le territoire émises.

Cet indicateur permet d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la procédure d'éloignement.

● **INDICATEUR 6** : le taux d'obtention des visas court et long séjour est le rapport entre :

– au numérateur, le nombre de visas court et long séjours visas délivrés par l'administration française ;

– au dénominateur, le nombre de visas court et long séjours visas demandés.

Cet indicateur traduit la politique française de délivrance des visas à l'endroit du pays concerné.

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	Les pays ne bénéficiant pas de l'initiative de suspension de la dette
Afghanistan	Bangladesh
Angola	Benin
Burkina Faso	Bhoutan
Burundi	Cambodge
Cap Vert	Ghana
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
Éthiopie	Micronésie
Fiji ³	Moldavie
Gambie	Mongolie
Grenada	Nicaragua
Guinée	Nigeria
Guinée-Bissau	Rwanda
Kirghizistan	Îles Salomon
Lesotho	Somalie
Madagascar	Soudan du Sud
Malawi	St Vincent et Grenadines
Maldives	Timor
Mali	Tuvalu
Mauritanie	Ouzbékistan
Mozambique	Vanuata
Myanmar	
Népal	
Niger	
Pakistan	
Papouasie Nouvelle Guinée	
Samoa	
Sénégal	
Sierra Leone	
St. Lucia	
São Tomé and Príncipe	
Tadjikistan	
Tanzanie	
Togo	
Tonga	
Uganda	
Yémen	
Zambie	

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