



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 6

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

Rapporteur spécial : M. Jean-François MANCEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN DÉSENGAGEMENT PERSISTANT	9
A. LE HIATUS CROISSANT ENTRE LES ENGAGEMENTS ET LES CHOIX BUDGÉTAIRES	9
1. Un front commun entre la France et l’Afrique pour le développement.....	12
2. L’urgence de la crise migratoire	14
B. QUI TIENT LE GOUVERNAIL ?	15
C. REMETTRE LES PAYS LES MOINS AVANCÉS AU CENTRE DE LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT.....	17
II. LA PENTE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES UNE TRAJECTOIRE À REDRESSER	18
A. LE PROGRAMME 110.....	21
1. Des fonds sectoriels et géographiques multiples qui privilégient l’action Environnement au détriment des fondamentaux du développement	22
2. Une politique transférée au FSD et au fonds vert gérés par l’AFD.....	23
3. Des indicateurs insuffisants concernant les priorités de la politique du développement	26
B. LE PROGRAMME 209.....	27
1. Des tensions sur les programmes santé.....	28
2. Le déclin du soutien à l’éducation de base	30
III. LE PROJET D’ADOSSEMENT DE L’AFD À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	31
IV. LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	34
A. LE PROGRAMME 851 : <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D’INFRASTRUCTURE</i>	34
B. LE PROGRAMME 852 <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE</i>	35
C. LE PROGRAMME 853 <i>PRÊTS À L’AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ÉTATS ÉTRANGERS</i>	35
D. LE PROGRAMME 854 : <i>PRÊTS AUX ÉTATS MEMBRES DE L’UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L’EURO</i>	36

EXAMEN EN COMMISSION	37
<i>Article 48</i> : Majoration du plafond d'autorisation d'annulations de dettes additionnelles accordées par la France au bénéfice de pays pauvres très endettés	39
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	43

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, 42 % des réponses relatives à la mission *Aide publique au développement* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'environnement économique et social de la mission *Aide publique au développement* a profondément évolué depuis 15 ans.

L'année 2015 est la date butoir des 8 objectifs du millénaire du développement (OMD) définis à la fin du XX^e siècle par les pays du Nord à l'intention des pays du Sud. Ces objectifs ont permis de réaliser des progrès considérables en matière de réduction de la pauvreté absolue (de 1990 à 2015, le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour – seuil de pauvreté aujourd'hui porté à 1,90 dollar par jour – a diminué de 37 à 9,6 %). En ce qui concerne la mortalité infantile, la proportion d'enfants décédés avant l'âge de 5 ans a diminué de 15,6 % à 9,2 % en Afrique subsaharienne de 2000 à 2013. Le seul succès du modèle Gavi, partenariat public privé international qui a permis de vacciner 500 millions d'enfants en 15 ans, est une avancée considérable.

Cette année est aussi celle de la présidence par la France de la COP21 de l'ONU sur le climat, accueillant à Paris les délégations invitées en décembre prochain.

Réunie à New York en septembre 2015 pour définir le nouveau programme de développement durable à horizon 2030, la communauté internationale toute entière, pays du Nord et du Sud associés, s'est fixée un programme commun de 17 objectifs du développement durable et 169 cibles intégrées et indissociables. Devant cette tribune, le Président de la République François Hollande s'est formellement engagé le 27 septembre dernier à consacrer 4 milliards supplémentaires à l'aide au développement et aux enjeux climatiques, signalant la volonté de la France de garder une place d'acteur éminent dans la mise en œuvre de cette politique.

Qu'en est-il dans les faits ?

En dépit des discours, des promesses et des sommets, notre pays diminue sans cesse les moyens consacrés à la politique d'aide au développement, et ce malgré les cris d'alarme réitérés des Rapporteurs parlementaires. Depuis l'élection présidentielle de 2012, la part de la mission budgétaire *Aide publique au développement* dans le revenu national brut (RNB), qui devait atteindre l'objectif de 0,7 %, a en réalité baissé de 0,45 à 0,36 % du RNB en 2014.

Les crédits budgétaires de la mission *Aide publique au développement* utilisée comme une variable d'ajustement, sont amputés chaque année, subissant depuis 2011 une baisse de 20,6 %, de 3,3 milliards d'euros à 2,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016 (- 679 millions d'euros). Face aux cris d'alarme du Rapporteur spécial, la réponse réitérée des administrations porteuses des programmes de la mission, le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances et des comptes publics, est la comptabilisation des financements innovants dans le total de l'aide au développement : taxe sur les billets d'avion et taxe sur les transactions financières (TTF).

La France est en réalité le seul grand pays européen à diminuer ainsi ses crédits budgétaires, à contre-courant de nos partenaires de l'OCDE : le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie ont récemment accru leur effort budgétaire. Le Royaume-Uni et l'Allemagne dépassent désormais largement le ratio de l'effort français, qui stagne loin derrière la Suisse, la Belgique et même l'Irlande !

Quelle sera la légitimité de la parole française, avec ce grand écart perpétuel entre promesses et réalité, lors de la réunion de la COP 21 sur le climat ? Le gouvernement présente des amendements de rattrapage de 150 millions d'euros, alors que les engagements français antérieurs en matière de santé ne sont pas honorés et que la France va faire défaut pour 27 millions d'euros au partenariat de Gavi. Si la promesse présidentielle est mise en œuvre c'est 800 millions d'euros de crédits supplémentaires qui devraient abonder la mission *Aide publique au développement*, et ceci dès le projet de loi de finances pour 2016.

CHIFFRES CLÉS

La mission *Aide publique au développement* regroupe des crédits gérés conjointement par le ministère des affaires étrangères (programme 209) et le ministère de l'économie et des finances (programme 110). Les dépenses budgétaires de cette mission (2,6 milliards d'euros) pour 2016 ne représentent qu'une partie des dépenses budgétaires totales consacrées à l'APD en 2016 car la politique d'aide au développement est, en réalité, répartie sur une vingt-quatre programmes recensés dans un document de politique transversale.

Le projet de loi de programmation des finances publiques a prévu une nouvelle décre de crédits de paiement alloués à la mission, de 2,87 milliards d'euros en 2014 à 2,66 milliards en 2017 (- 7 %).

L'effort consacré par la France à l'APD, qui représentait 0,50 % de notre revenu national brut en 2010, est tombé à 0,36 % en 2014. Dans le projet de loi de finances pour 2016, les autorisations d'engagement des programmes 110 et 209 diminuent de 2,48 milliards d'euros demandés pour 2015 à 2,06 milliards d'euros (- 16,9 %). Les crédits de paiement diminuent pour la quatrième année consécutive (- 6 % en 2016), passant de 2,79 milliards d'euros demandés pour 2015 à 2,62 milliards d'euros pour 2016. Parmi les financements innovants, substitués essentiels à la baisse de crédits budgétaires, l'augmentation du taux de la taxe sur les billets d'avion en 2015 permettra d'atteindre des recettes évaluées à 230 millions d'euros pour 2016, avec un versement de 210 millions d'euros au Fonds de solidarité pour le développement. Une part plafonnée de 160 millions d'euros, portée par amendement du gouvernement à 260 millions d'euros, du produit de la taxe sur les transactions financières en 2016 (estimé à 1 092 millions d'euros) sera affectée au Fonds vert abrité par l'Agence française de développement en 2016, contre 100 millions en 2015.

Au cours de la discussion **de la première partie du projet de loi de finances** pour 2016, deux amendements adoptés en séance publique ont modifié les ressources de l'aide publique au développement.

- un amendement du Gouvernement a porté le plafond de la TTF affectée au Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD) de 160 millions d'euros (montant prévu en LFI pour 2016) à 260 millions d'euros ;

- parallèlement, un amendement d'origine parlementaire a affecté 25 % du produit de la TTF, soit environ 233 millions d'euros, à l'Agence française de développement (AFD), gestionnaire du FSD.

L'Agence française de développement, et sa filiale privée Proparco, est l'opérateur essentiel de l'aide publique au développement française, agissant comme une banque de développement dotée d'un statut particulier, sous la tutelle des ministères compétents. Le CICID de juin 2013 a élargi son champ d'action et conforté une politique de prêts qui doit respecter les priorités définies par l'État et les accords de Bâle sur la réglementation bancaire avec une forte progression des encours (20,5 milliards d'euros d'encours net consolidé des prêts pour compte propre en 2013, un résultat net de 88 millions d'euros et 55 millions de dividendes distribués à l'État). Le Président de la République a annoncé un adossement de notre banque pilote de développement à la Caisse des dépôts et consignations dont les modalités sont actuellement à l'étude.

Le compte de concours financiers qui recense les prêts à des États étrangers est composé de quatre sections, le programme 851 *Prêts à des États étrangers de la réserve pays émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure*, le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France*, le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans les pays étrangers* et le programme 854 *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro* (qui concerne la Grèce). L'ensemble des crédits de paiement demandés pour 2016 s'élève à 1,4 milliard d'euros comme en 2015.

I. UN DÉSENGAGEMENT PERSISTANT

Après quatre années de baisse ininterrompue des crédits, le projet de loi de finances pour 2016 a proposé une nouvelle diminution des crédits de la mission APD à 2,6 milliards d'euros (- 170 millions d'euros par rapport à 2016, soit une baisse de 6 %).

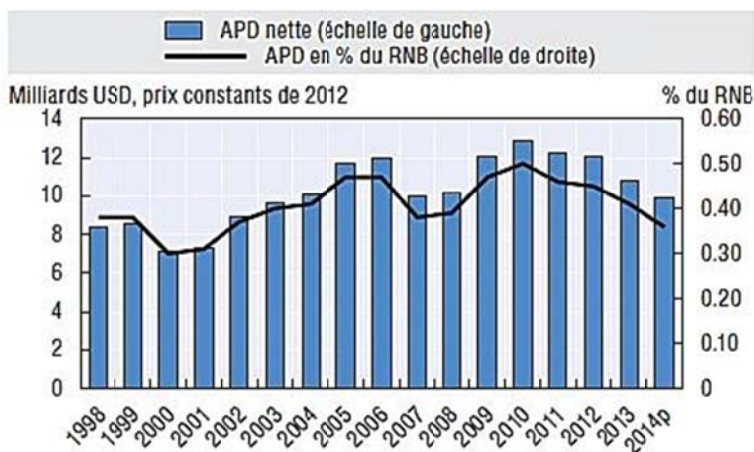
En 2011, cette mission représentait encore 0,91 % du budget de l'État, hors mécanisme européen de stabilité et programme d'investissement d'avenir. En 2016, la part des crédits budgétaires de la mission ne représentera plus que 0,68 % du budget total de l'État.

A. LE HIATUS CROISSANT ENTRE LES ENGAGEMENTS ET LES CHOIX BUDGÉTAIRES

L'objectif fixé par le sommet de Monterrey en 2002 d'atteindre, pour les crédits de l'aide au développement, un ratio de 0,7 % du rapport APD/RNB a beau être sans cesse solennellement réaffirmé, jusqu'aux récents sommets de l'année 2015 (le Conseil de l'Union européenne de mai, la Déclaration du G7 de juin ou le programme d'Addis-Abeba de juillet), les ministres chargés de l'aide au développement depuis 2012, M. Pascal Canfin puis Mme Annick Girardin auditionnés par le Rapporteur spécial, ont chaque année reconnu que la France s'éloignait de plus en plus de cette cible

Le tableau ci-après, qui représente l'évolution en volume et en pourcentage de l'évolution de l'APD nette française sur le RNB, illustre la dégradation de ce ratio qui ne fait que s'accroître depuis 2012.

**APD nette : évolution en volume
et en pourcentage du RNB, 1998-2014, France**



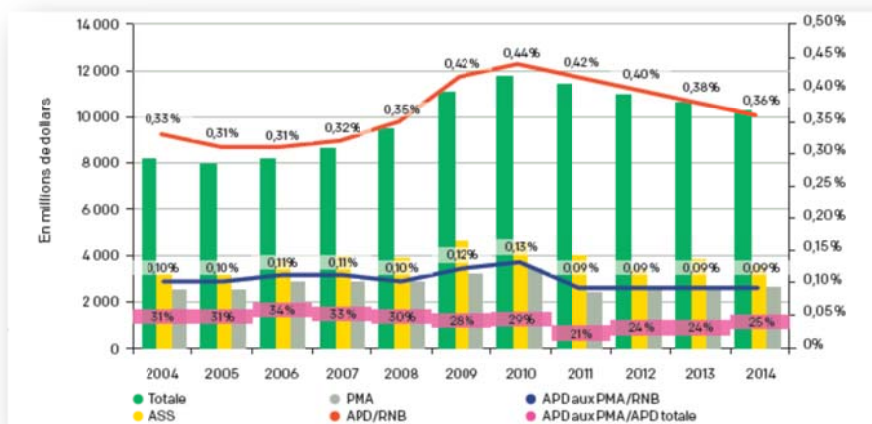
Source : OCDE.

En 2014, les apports nets d'APD de la France se sont élevés à 10,4 milliards de dollars (données provisoires), soit 0,36 % du revenu national brut (RNB). Ceci représente une baisse de 9,2 % en termes réels par rapport à 2013, due à une diminution des opérations d'allègements de la dette et des prêts aux institutions multilatérales.

La France se classe au 12^{ème} rang des donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) pour le rapport de l'APD au RNB, et à la 4^{ème} place pour le volume de l'aide, mais le fléchissement des crédits de la mission APD entamé depuis 2010, s'est accéléré depuis 2012, tant en volume qu'en pourcentage du RNB. L'élément de libéralité de l'APD totale a été de 84,4 % en 2013, ce qui est inférieur à la norme du CAD en la matière, qui est de 86 %.

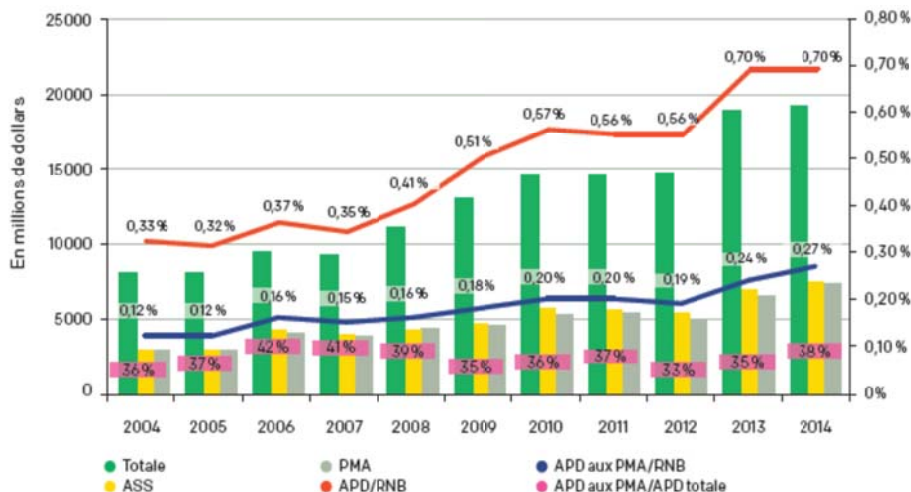
Les deux graphiques ci-dessous illustrent parfaitement les évolutions divergentes de la France et du Royaume-Uni au cours de la même période.

ÉVOLUTION DE L'APD DE LA FRANCE, TOTAL, POUR L'ASS ET POUR LES PMA EN VOLUME ET EN PART DE RNB, 2004-2014



Source : ONG One, rapport DATA 2015.

ÉVOLUTION DE L'APD DU ROYAUME-UNI, TOTAL, POUR L'ASS ET POUR LES PMA EN VOLUME ET EN PART DE RNB, 2004-2014



Source : ONG One, rapport DATA 2015.

Alors que le Président de la République a annoncé en décembre 2013 l'engagement de 20 milliards pour l'Afrique, puis le 27 septembre 2015 un surplus de 4 milliards d'euros de financements d'ici à 2020, le projet de budget pour 2016 confirmait la tendance à la baisse des crédits budgétaires de la mission (**- 170 millions d'euros**).

Il faut préciser que Gouvernement a fait adopter lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances un amendement augmentant le plafond de la part de la taxe sur les transactions financières affectée au développement, d'un montant de **100 millions d'euros** par rapport au projet de loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾.

Un second amendement de crédits d'un montant de **50 millions d'euros** dédiés au financement des organismes humanitaires sera examiné lors de la discussion en séance publique de la mission *Aide publique au développement*.

Cet apport in extremis de 150 millions d'euros, qui revient sur la baisse programmée par le projet de loi de finances pour 2016, ne fait, en réalité, que stabiliser les crédits de la mission par rapport à leur montant de l'année dernière.

(1) Il s'y est ajouté au cours de la discussion de la première partie un amendement d'origine parlementaire affectant 25 % du produit de la TTF à l'AFD.

1. Un front commun entre la France et l’Afrique pour le développement

Le rétrécissement de l’engagement français est d’autant plus critiqué par nos partenaires que nous devons d’urgence aider l’Afrique, dont la population va passer de 1,2 milliard d’habitants en 2015 à 4,4 milliards en 2100, à passer ce cap démographique.

L’Afrique est aujourd’hui le partenaire incontournable et courtisé des économies développées et fait nouveau, de la coopération Sud-Sud. Elle constitue un marché futur pour le Brésil, ou pour la Chine qui investit des milliards sur ce continent. Les entreprises du monde entier s’y affrontent à la recherche de marchés d’exportation.

L’Afrique est la cible stratégique du développement en raison de sa richesse en matières premières, de sa croissance économique et démographique vigoureuse, du potentiel d’achat de ses classes moyennes mais aussi de la gravité des crises qui la traversent, avec des guerres civiles qui alimentent les flux migratoires, ou des systèmes de santé rapidement débordés comme on l’a vu lors de l’épidémie d’Ebola. **Or des actions fondamentales en matière de développement comme le soutien à l’agriculture et à l’éducation de base sont aujourd’hui négligées par la politique de développement française, comme par les institutions internationales, alors que chaque sommet du développement mobilise des sommes considérables sur le sujet du climat. Le Rapporteur spécial constate une évolution des financements innovants vers les objectifs climatiques.**

Une entrave au développement provient aussi de l’évasion fiscale hors de l’Afrique, évaluée à plusieurs dizaine de milliards d’euros par le rapport de 2013 du Groupe de haut niveau délégué par l’ONU, présidé par M. Thabo Mbeki, ex-président d’Afrique du Sud, chargé d’enquêter sur les flux financiers illicites en provenance d’Afrique. Ce rapport évalue à 37 milliards d’euros les sommes non déclarées aux trésors publics africains. Les entreprises du G7 seraient responsables de près de la moitié du manque à gagner, soit 18 milliards d’euros.

Ainsi que l’ont fait remarquer au Rapporteur spécial le directeur Afrique de l’AFD, M. Jean-Pierre Marcelli et Mme Nathalie Delapalme, directrice de la Fondation Mo Ibrahim ⁽¹⁾, la politique d’aide au développement ne peut à elle seule résoudre les conflits ethniques ou la corruption. Les gouvernements africains doivent engager tout leur poids dans l’amélioration de la gouvernance de leurs finances publiques. La dernière note de la Coface sur le Nigeria de juillet 2015 rappelle que, dans la première économie africaine pour son PIB et le chiffre de la population, pour laquelle le pétrole représente 90 % des exportations et 30 % des importations, le fonds des réserves publiques est descendu à 1 % (5 % en 2011). Le nouveau Président de la République élu

(1) Auditions du F^r et du 9 avril 2015.

en 2015 M. Muhammad Buhari, ancien militaire au pouvoir de 1983 à 1985, a fait de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités (le Nigeria occupait le 191^{ème} rang en 2013 dans le classement de la Banque mondiale au titre de cet indicateur). Il a ainsi dissout le conseil d'administration de la Compagnie nationale de pétrole (NNPC), marquée par des scandales de corruption.

Il faut rappeler que les premiers producteurs de pétrole et de gaz du continent, le Nigeria et l'Angola, comptent encore 68 % et 43 % de leur population vivant en dessous du seuil de pauvreté.

D'aucuns stigmatisent l'échec de la politique d'aide au développement en alléguant que des années de dons, d'aide et d'annulations de la dette des pays récipiendaires n'ont guère incité certains gouvernements bénéficiaires à fixer leur population par la redistribution des fruits de la croissance. Loin de se rallier à ce scepticisme, le Rapporteur spécial souligne la nécessité d'un engagement des gouvernements des pays du Sud récipiendaires de l'aide, qui sont également nos partenaires économiques, à fixer sur leur sol, par des politiques de coopération adaptées, leur population réduite à l'exil et leur jeunesse privée d'opportunités d'emploi, notamment par une politique d'accroissement des recettes fiscales et d'amélioration de leur gouvernance pour améliorer la santé et l'éducation. C'est d'ailleurs l'objet de la Fondation Mo Ibrahim, présidée par le milliardaire soudanais, que de mesurer les progrès de la gouvernance africaine par une multitude d'indicateurs de développement.

Ainsi en 2012, d'après l'OCDE, le montant total des recettes fiscales collectées en Afrique a été dix fois supérieur au montant total des apports d'aide publique au développement (APD) (OCDE/BAfD/PNUD, 2014) ; ce qui ne doit pas masquer les disparités entre les pays : 32 pays africains ont collecté moins d'un dollar d'impôt par personne et par jour.

Dans le même sens de l'autonomie africaine par l'accroissement des ressources fiscales, le Rapporteur spécial tient à citer le point de vue de M. Abdalla Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique ⁽¹⁾.

(1) *Coopération pour le développement OCDE 2015.*

« L’Afrique peut financer elle-même son développement durable

L’Afrique est sur la voie d’une croissance durable à long terme qui laisse entrevoir de nombreuses possibilités d’investissement. Le continent doit compter sur sa propre capacité à générer des ressources financières. Le potentiel de mobilisation d’un surcroît de ressources financières intérieures (et donc de financement de son développement) est considérable. Des résultats concrets peuvent être obtenus, même à court terme, si des innovations et un soutien adéquats sont mis en place.

Les recettes fiscales collectées par les États constituent le principal apport de ressources intérieures que le continent peut affecter à la mise en œuvre de programmes de développement, et les solutions ne manquent pas pour accroître le rendement des montants investis. Les enseignements tirés de l’expérience acquise au niveau national montrent que les pays africains peuvent, en élargissant leur base d’imposition, en améliorant l’administration de l’impôt et en exploitant des sources d’imposition largement inexploitées, accroître notablement leurs recettes fiscales.

Les recettes intérieures mobilisées aujourd’hui en Afrique se chiffrent à plus de 520 milliards USD alors que l’aide reçue représente 50 milliards USD. Qui plus est, les banques centrales et les banques de réserve des pays africains détiennent plus de 400 milliards USD de réserves internationales, et les actifs des fonds de pension africains augmentent à un rythme impressionnant. Selon la Banque mondiale, les envois de fonds de la diaspora africaine se sont chiffrés à 40 milliards USD en 2012 et pourraient atteindre 200 milliards USD dans les dix ans à venir. Sans compter les sommes qui pourraient être récupérées si le continent réussissait à résoudre le problème des flux financiers illicites.

Pour que l’Afrique puisse prendre en main son propre développement, il lui faut cependant atteindre un niveau de mobilisation des ressources intérieures suffisant pour avoir les moyens de mettre en œuvre 70 % à 80 % au moins de ses programmes et projets de développement. Cette ambition suppose

La mise au point d’instruments innovants de mobilisation des ressources intérieures et l’amélioration de l’efficacité et de l’efficience des systèmes en place, mais aussi un approfondissement de la réforme dans les domaines de la gouvernance et de la politique institutionnelle et macroéconomique, ainsi que la mise en place de cadres juridiques et réglementaires de nature à créer un environnement général favorable à l’investissement et à la mobilisation des ressources intérieures. »

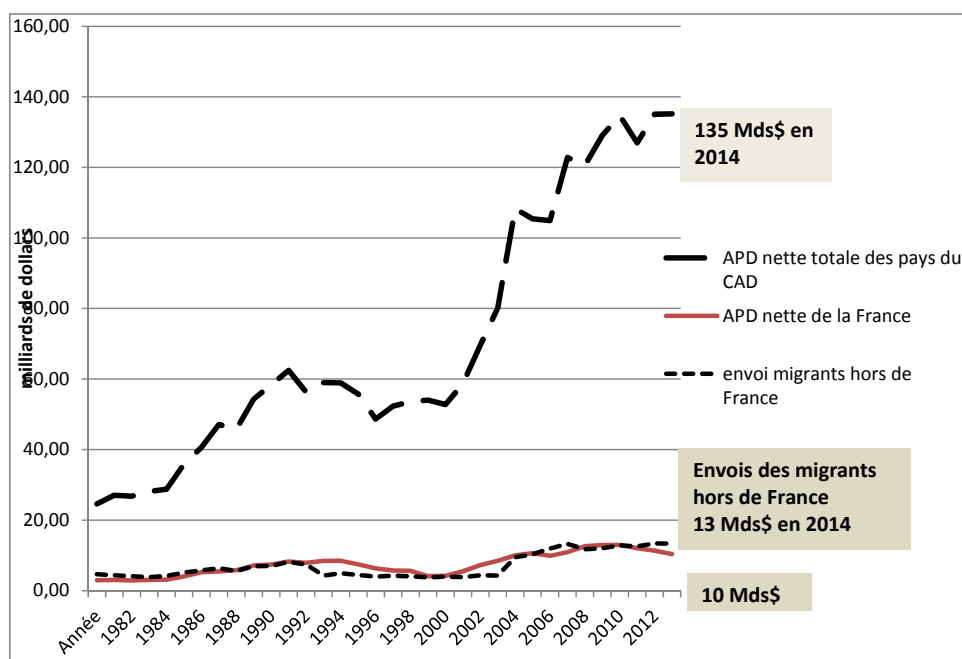
2. L’urgence de la crise migratoire

Longtemps absente des priorités gouvernementales, la politique d’aide au développement est soudain redevenue un sujet politique pour la pire des raisons, l’urgence de la gestion des flux migratoires vers l’Europe.

Le choc politique massif de l’opinion publique française et internationale, la prise de conscience tardive et brutale, en 2015, du défi moral et économique que représente pour l’Europe « ici et maintenant » l’accroissement des migrations – migrations économiques ou réfugiés politiques fuyant l’absence d’espoir de survie ou la guerre civile dans leur pays – est venu tardivement bien que précédé de nombreuses alertes. En s’alarmant de la chute

des crédits de la politique française d'aide au développement, le Rapporteur spécial signalait ce risque migratoire sans répit, mais sans écho, depuis quelques années. Seule une politique d'aide au développement ambitieuse, efficace et redevable devant le Parlement peut aider à résoudre les problèmes d'intégration que nous ne pourrions éviter. En sens inverse, les envois financiers des migrants en France vers leur pays d'origine représentant désormais des montants supérieurs et plus stables que les flux des crédits d'aide publique (voir le tableau ci-dessous) ; ces envois pourraient être désormais intégrés par les gouvernements des pays destinataires.

ÉVOLUTION COMPARÉE APD MONDIALE, APD FRANCE ET ENVOIS MIGRANTS HORS DE FRANCE



Source : OCDE, Banque mondiale, et commission des finances.

B. QUI TIEN LE GOUVERNAIL ?

Le Rapporteur spécial rappelle comme chaque année que la France constitue un cas d'espèce en matière de leadership de l'aide au développement.

L'opérateur incontournable pour l'ensemble des missions de l'aide au développement en est l'Agence française de développement (AFD), dont les prêts engagés en 2014 se montent à 8,4 milliards d'euros (quatre fois les crédits de la mission budgétaire) et qui est présente dans plus de 90 pays. L'AFD a accordé en 2014 1,8 milliard d'euros de prêts souverains en Afrique. Or, elle souffre d'une insuffisance de fonds propres, si bien que le Président de la

République a annoncé le projet d'un adossement à la Caisse des dépôts et des consignations, avec un objectif visant l'année 2016 (cf. lettre de mission page 31).

Les acteurs politiques sont dépassés par les annonces présidentielles. Le ministère des Affaires étrangères est tout entier dédié à la Conférence climatique, la Secrétaire d'État au développement et à la francophonie gère des crédits en déroute depuis quatre ans. Les actions françaises dans le domaine de la santé ont très peu de visibilité locale. Si notre important engagement en faveur du Fonds mondial Sida de 360 millions d'euros est honoré, il a très peu de visibilité locale.

Notre engagement international, primordial envers l'Alliance pour la vaccination (Gavi) ne sera PAS honoré en 2015. Alors que la France s'est engagée pour la période allant de 2011 au 31 décembre 2015 : nous reportons un règlement de 27 millions d'euros prévu de longue date.

En reportant ce décaissement, la France sera le premier pays développé à être en défaut de paiement auprès de Gavi et va retarder la vaccination de milliers d'enfants. Le Rapporteur spécial n'aura pas la cruauté de mettre en parallèle le cout des sommets accumulé chaque année...

Le ministère des finances et des comptes publics est garant des engagements multilatéraux de la France et de la concessionnalité des prêts de l'AFD au sein du programme 110, sans compter les agences techniques qui ont été regroupées au sein de l'établissement public France expertise internationale créé en 2015. Qui porte en définitive véritablement les objectifs définis par le Cicid du 31 juillet 2013 ?

Le Rapporteur spécial serait tenté de penser que c'est l'opérateur principal dont les missions sont désormais étendues à la gouvernance, qui est à la manœuvre, sans omettre l'engagement des administrations compétentes et, sur le terrain, le réseau des ambassades.

En réalité les seules promesses tenues par le Président de la République depuis 2012 tiennent dans le doublement des crédits alloués aux ONG.

Une politique internationale de développement dont les crédits sont répartis sur plus de vingt-cinq programmes budgétaires, une vingtaine de fonds multilatéraux dont trois fonds dédiés à l'environnement, sans compter les institutions internationales et les banques régionales de développement, constitue une politique multilatérale qui manque de transparence et d'évaluation.

Le tableau ci-dessous met en valeur le recul de l'aide bilatérale et les progrès de la proportion de l'aide multilatérale en France, compte tenu de la part prépondérante que tiennent les financements européens.

**RÉPARTITION DE L'APD FRANÇAISE
ENTRE AIDE BILATÉRALE ET AIDE MULTILATÉRALE DEPUIS 1990.**

Répartition de l'APD nette de la France								
Versements en million \$	APD totale	APD bilatérale		APD multilatérale				
		Total	%	Total	%	dont aide européenne		
						CE	FED	Total
1990	7 163	5 612	78	1 551	22	391	373	764
1991	7 386	5 772	78	1 614	22	456	440	896
1992	8 270	6 302	76	1 968	24	398	507	905
1993	7 915	6 154	78	1 761	22	392	443	835
1994	8 466	6 611	78	1 855	22	404	512	915
1995	8 443	6 429	76	2 015	24	461	524	984
1996	7 451	5 754	77	1 697	23	554	290	845
1997	6 307	4 777	76	1 530	24	551	330	881
1998	5 742	4 185	73	1 557	27	426	356	782
1999	5 639	4 128	73	1 512	27	513	286	799
2000	4 105	2 829	69	1 276	31	540	251	792
2001	4 198	2 596	62	1 602	38	647	396	1 043
2002	5 486	3 615	66	1 871	34	725	561	1 286
2003	7 253	5 213	72	2 040	28	807	504	1 311
2004	8 473	5 567	66	2 906	34	1 046	818	1 863
2005	10 026	7 239	72	2 787	28	1 031	781	1 811
2006	10 601	7 919	75	2 681	25	1 106	832	1 938
2007	9 884	6 258	63	3 625	37	1 201	955	2 156
2008	10 908	6 669	61	4 239	39	1 407	1 121	2 528
2009	12 602	7 187	57	5 415	43	1 734	1 166	2 900
2010	12 915	8 056	62	4 860	38	1 457	1 204	2 661
2011	12 997	8 495	65	4 503	35	1 468	954	2 422
2012	12 028	7 929	66	4 099	34	1 356	741	2 097
2013	11 339	6 801	60	4 538	40	1 425	846	2 272
2014*	10 620	6 514	61	4 107	39	1 500	850	2 349

Source : OCDE (CADI) et DG Trésor.

* De 1990 à 2013, les données sont validées par les services du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, tandis que 2014 correspond aux données définitives élaborées par la DG Trésor en cours de validation par les services du CAD.

NB : le choix a été fait de garder les arrondis exacts au million de dollars près pour chacune des données ; la somme des sous-totaux peut ainsi différer – légèrement – du total d'APD ou de la catégorie d'APD.

C. REMETTRE LES PAYS LES MOINS AVANCÉS AU CENTRE DE LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT

Enfin, alors que le cœur de la cible de la politique de développement est l'aide aux pays les moins avancés (PMA), la France n'a consacré, selon l'ONG One, que 2,631 milliards d'euros aux PMA en 2014. L'objectif est d'atteindre 50 % des crédits (le seul pays qui ait atteint cet objectif est l'Islande). En 2010, le montant de l'aide publique française fléchée vers les PMA atteignait encore 3 404 millions d'euros.

II. LA PENTE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES UNE TRAJECTOIRE À REDRESSER

En dépit des promesses du sommet de l'Élysée en décembre 2013, et de la dernière réunion de l'ONU de septembre 2015, notre effort national en faveur de l'aide publique au développement est sur une dangereuse pente déclinante depuis 2012.

Le projet de loi de finances pour 2016, tel qu'il a été déposé, fait apparaître une baisse de 6,34 % des crédits de paiement de la mission en 2016, après une diminution de 2,8 % en 2015, de 6 % en 2014 et de 6 % en 2013 qui est récapitulée dans le tableau ci-après.

La variation des AE (– 19 %) résultent pour une part de la variabilité du programme 110, due au calendrier des fonds multilatéraux qui représentent près des deux-tiers du programme : pluriannuelles, les reconstitutions engendrent des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans, puis des chutes. Toutefois la baisse des AE du programme 209 se monte à 0,7 %.

Les financements innovants sont affectés aux efforts climatiques et aux efforts en matière de santé, alors que certains de nos engagements de base en matière d'aide publique au développement concernant la vaccination des enfants ne sont pas honorés.

RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION (PLF POUR 2016)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées pour 2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016
110 - Aide économique et financière au développement	687 043 510	409 175 000	1 026 578 969	987 978 969
01 - Aide économique et financière multilatérale	286 704 541	76 240 000	635 398 901	597 868 439
02 - Aide économique et financière bilatérale	400 338 969	332 935 000	283 833 140	284 659 914
03 - Traitement de la dette des pays pauvres	0	0	107 346 928	105 450 616
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	1 793 446 625	1 657 365 941	1 771 773 172	1 632 692 488
02 – Coopération bilatérale	639 167 833	534 008 201	611 992 493	503 832 861
05 – Coopération multilatérale	248 516 060	227 036 041	254 017 947	232 537 928
07 – Coopération communautaire	703 800 000	700 800 000	703 800 000	700 800 000
08 – Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	201 792 732	195 521 699	201 792 732	195 521 699
09 – Actions de co-développement	170 000		170 000	

Total pour la mission dont :	2 480 490 135	2 066 540 941	2 798 352 141	2 620 671 457
Titre 2. Dépenses de personnel	201 792 732	195 521 699	201 792 732	195 521 699
Autres dépenses :	2 278 697 403	1 871 019 242	2 596 559 409	2 425 149 758
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	38 050 249	31 467 133	43 552 136	36 969 020
Titre 6. Dépenses d'intervention	2 205 647 154	1 793 552 109	1 982 202 341	1 817 905 391
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	35 000 000	46 000 000	570 804 932	570 275 347

Source : PAP 2016.

Le tableau ci-dessous évalue la baisse des crédits consacrés à l'aide au développement depuis 2015, en tenant compte des amendements présentés par le Gouvernement.

BAISSE DES CRÉDITS APD 2016 PAR RAPPORT À 2015

(en millions d'euros)

Ressources de l'APD	LFI 2015	PLF 2016	Montants 2016 compte tenu des amendements du Gouvernement
Crédits budgétaires	2 798	2 621	2 671
Baisse des crédits prévus par rapport à l'année n-1	- 80	- 177	- 127 ⁽¹⁾
Baisse en %	- 2,8 %	- 6,32 %	- 4,54 %
Montants affectés des deux taxes :TTF et taxe sur les billets d'avion	140 + 210	160 + 210	260 + 210 ⁽²⁾
Total mission APD + taxes affectées	3 148	2 991	3 141
	-	- 157	- 7
	-	- 5%	- 0,22 %

Source : Commission des finances.

Si le Rapporteur spécial se félicite des amendements déposés par le Gouvernement, force est de constater que ce geste n'atténue que très marginalement la baisse structurelle des moyens sur le long terme. En effet, **en dépit de la mobilisation de cette nouvelle ressource fiscale, la baisse des crédits de la mission depuis 2011 se chiffre néanmoins à 629 millions d'euros, soit 19 %** (sans l'amendement n° I-807, cette baisse aurait été de 679 millions, soit - 20,6 %).

(1) Amendement du Gouvernement déposé sur la deuxième partie du projet de loi de finances visant à majorer les crédits budgétaires de 50 millions d'euros.

(2) Amendement du Gouvernement n° I-807 déplaçant de 100 millions d'euros le produit de la taxe sur les transactions financières.

A. LE PROGRAMME 110

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT 2016-2015

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total pour 2016	2015	2016/ 2015
01 Aide économique et financière multilatérale	0	30 240 000	46 000 000	76 240 000	286 704 541	- 73,4 %
02 Aide économique et financière bilatérale	4 150 000	328 785 000	0	332 935 000	400 338 969	- 16,8 %
03 Traitement de la dette des pays pauvres	0	0	0	0	0	-
Total	4 150 000	359 025 000	46 000 000	409 175 000	687 043 510	- 40,5 %

Source : PAP 2016.

CRÉDITS DE PAIEMENT 2016/2015

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total pour 2016	2015	2016/ 2015
01 Aide économique et financière multilatérale	0	90 160 192	507 708 247	597 868 439	635 398 901	+ 6,3 %
02 Aide économique et financière bilatérale	4 150 000	280 509 914	0	284 659 914	283 833 140	- 0,3 %
03 Traitement de la dette des pays pauvres	0	42 883 516	62 567 100	105 450 616	107 346 928	+ 1,8 %
Total	4 150 000	413 553 622	570 275 347	987 978 969	1 026 578 969	+ 3,9%

Source : PAP 2016.

Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* dont les crédits s'élèvent pour 2016 à 409,2 millions d'euros en AE et 988 millions d'euros en CP, traduit les objectifs de l'APD en trois actions. Il présente notamment la spécificité de concentrer une part importante de crédits destinés aux institutions multilatérales de développement (action 1 *Aide économique et financière multilatérale* pour 76,2 millions d'euros en AE et 592,7 millions d'euros en CP) ainsi qu'au financement des annulations de dette bilatérales et multilatérales, décidées parfois il y a plusieurs années (action 3 *Traitement de la dette des pays pauvres* pour 105,5 millions d'euros de CP ; (aucune AE)). Il comprend également des crédits d'aide bilatérale (action 2 *Aide économique et financière bilatérale* pour 332,9 millions d'euros en AE et 289,8 millions d'euros en CP), notamment les crédits de bonifications destinées à rendre les prêts de l'Agence française de développement (AFD) moins coûteux pour les pays emprunteurs.

Au niveau multilatéral, l'Association internationale de développement (AID) et le Fonds africain de développement (FAD), qui sont respectivement les guichets de financement concessionnel de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, représentent un peu moins de la moitié des crédits de paiement (CP) du programme et en constituent les deux principales contributions multilatérales. Ces paiements correspondent à des autorisations d'engagement (AE) prises en 2014. Les contributions à ces deux grands fonds sont établies sur une base triennale.

Au plan bilatéral, le programme contribue notamment à financer l'activité de prêts aux États étrangers de l'AFD au travers des crédits de bonification des prêts aux États étrangers. L'effort en faveur de l'Afrique subsaharienne passe non seulement par la bonification des prêts de l'AFD envers les pays de cette zone mais aussi par les aides budgétaires globales (ABG), qui constituent un outil efficace pour renforcer l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, l'harmonisation entre bailleurs et l'alignement sur les procédures locales.

1. Des fonds sectoriels et géographiques multiples qui privilégient l'action Environnement au détriment des fondamentaux du développement

Le Rapporteur spécial ne reprendra pas, comme chaque année, la liste de la vingtaine de fonds multilatéraux bénéficiaires du programme 110. Les indicateurs tenant aux priorités stratégiques françaises dans les banques et les fonds multilatéraux sont peu exigeants : 56 % pour l'Afrique subsaharienne et 60 % pour les pays les moins avancés. **Le programme 110 ne fournit par ailleurs aucune donnée sur les résultats des dépenses engagées par les banques et fonds multilatéraux en matière de développement.** La revue des pairs du Comité d'aide au développement de juillet 2013 observe, comme la Cour des comptes, que malgré le fort engagement de la France au niveau multilatéral, celle-ci ne dispose pas de stratégie d'ensemble qui traduirait nos engagements auprès des fonds verticaux ou thématiques et faciliterait les arbitrages. Dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2015, la Cour des comptes a encore observé la redondance des fonds environnementaux dans notre politique d'aide au développement.

Le Rapporteur spécial observe effectivement cette tendance à multiplier les fonds environnementaux, bien que les crédits de paiements qui y sont affectés se trouvent en nette baisse. C'est le cas du Fonds du sarcophage de Tchernobyl (6,24 millions de CP, en baisse de 2,4 millions par rapport à la LFI 2015), du Fonds pour l'environnement mondial (50 millions de CP, stable), du Fonds français pour l'environnement mondial (21,98 millions de CP, en baisse de 5 millions), du Fonds multilatéral pour le protocole de Montréal (8,25 millions d'euros de CP en baisse de 1,05 million), de la Bonification pour l'initiative de lutte contre le changement climatique (5,16 millions de CP, en baisse de 5,84 millions), du Fonds technologies propres de la Banque mondiale

et le Fonds stratégique climat alimenté par des prêts de l'AFD octroyés au Maroc et à l'Afrique du Sud, sans compter le nouveau Fonds vert abrité par l'AFD et doté d'une fraction de la taxe sur les transactions financières alors que le Fonds international du développement agricole est très peu doté (11 millions de CP) !

Si la France est lourdement engagée pour promouvoir le développement durable, il convient d'observer que l'agriculture nourrit les familles (l'agriculture familiale produirait plus de 80 % de l'alimentation mondiale d'après la FAO), et l'éducation le capital humain, non les éoliennes. **Le secteur des exploitations agricoles familiales, qui est la base même d'une politique de développement, est pourtant loin d'être un objectif prioritaire des Agences, Fonds et Banques de développement qui ont privilégié une politique de filière, coton, hévéa ou café.**

2. Une politique transférée au FSD et au fonds vert gérés par l'AFD

Dans la limite des plafonds en vigueur, les ressources de la taxe de solidarité sur les billets d'avion et, depuis 2013, une partie de la taxe sur les transactions financières françaises sont affectées au Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD). Au sujet des financements innovants et des protestations émises en raison des risques de transfert des activités financières ou des transports aériens à l'étranger que ces taxes pourraient engendrer sur le marché français, le Rapporteur spécial observe que le rendement des taxes britanniques sur les activités financières ou les prélèvements sur les billets d'avion sont supérieurs au Royaume Uni.

En application du décret n° 2013–1214 en vigueur, l'AFD gère le FSD et effectue les versements pour le compte de l'État, sous la supervision et les instructions d'un comité de pilotage interministériel.

Les bénéficiaires des ressources du FSD sont fixés par décret. Depuis le 23 décembre 2013, le FSD peut financer, en plus de la facilité internationale d'achats de médicaments Unitaid, de la facilité financière internationale pour l'immunisation (IFFIm) et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), les actions des bénéficiaires suivants :

- le Fonds vert pour le climat,
- l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI),
- le fonds fiduciaire de l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural (RWSSI) de la Banque africaine de développement
- et l'Initiative solidarité santé Sahel (I3S) de l'AFD.

Le paiement des contributions françaises à l'IFFIm est prioritaire sur les autres dépenses : compte-tenu du montage spécifique de cette modalité de financement innovant et de l'engagement associé, un retard de paiement d'un des contributeurs aurait des effets mettant en péril tout le mécanisme ⁽¹⁾.

D'après les services du Trésor, au 31 août 2015, les montants cumulés du FSD depuis 2006 sont les suivants :

– recettes encaissées 1 877,7 millions d'euros, dont 1 579 millions d'euros pour la taxe de solidarité sur les billets d'avion (depuis 2006) ; 297,9 millions d'euros pour la taxe française sur les transactions financières (depuis 2013) et 10 millions d'euros de versement du budget général ;

– dépenses effectuées : 1 628 millions d'euros dont 1 020,9 millions d'euros à UNITAID, 197,5 millions d'euros au remboursement de l'IFFIm, 342 millions d'euros au Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, 20 millions d'euros à GAVI, 40 millions d'euros à RWSSI (initiative pour l'eau et l'assainissement en milieu rural) 6 millions d'euros à l'I3S, 1 million d'euros pour les Fonds Vert, 0,9 million d'euros à l'AFD (prestations de gestion).

Pour 2016 et 2017, les dépenses du Fonds de solidarité pour le développement seront, comme les années précédentes, consacrées prioritairement aux enjeux de santé et à la lutte contre le changement climatique. En revanche, le détail précis des affectations n'est pas connu à ce jour.

Le tableau ci-après retrace les décaissements du fonds depuis 2006.

(1) Ce mécanisme de financement innovant IFFIm permet de faire appel aux marchés financiers pour lever de façon souple et prévisible pour GAVI des ressources en faveur des campagnes de vaccination à travers des émissions obligataires. Le remboursement de ces dernières est garanti sur la base de calendriers de versement établis dans une série d'accords légalement contraignants conclus par les Etats donateurs membres de l'IFFIm. Cela explique le caractère impératif du paiement à la date prévue de chaque échéance, sans aucun ajustement possible de calendrier.

DÉCAISSEMENTS DU FONDS DE SOLIDARITÉ AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Prévision 2015
Recettes										
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)	45	164	173	162	163	175	185	185	207	210
Taxe sur les transactions financières (TTF)								60	100	140
Autres (produits financiers - rémunération AFD)	1	9	1	0	0	1	0	0	0	0
Total	46	173	174	162	164	176	186	245	307	350

Dépenses										
Santé	35	179	180	162	131	192	193	223	267	275
IFFIm		19	20	21	21	22	23	23	24	25
UNITAID	35	160	160	142	110	110	110	110	85	70
Fonds mondial SIDA (FMSTP)						60	60	64	158	173
Initiative Solidarité Santé Sahel (I3S)								6	0	7
GAVI								20	0	0
Autres	0	0	0	0	0	0	0	13	14	118
Intiative Eau (RWSSI)								13	13	14
Fonds vert pour le climat									1	104
Total	35	179	180	162	131	192	193	236	281	393

Solde	11	- 6	- 6	0	32	- 16	- 7	8	26	- 43
Solde cumulé	11	6	0	0	32	16	9	18	43	0

Source : Direction du Trésor.

3. Des indicateurs insuffisants concernant les priorités de la politique du développement

Entre 2009 et 2013, la part de l'aide publique au développement (APD) attribuée aux dix premiers bénéficiaires de l'aide française transitant par le canal multilatéral (aide multilatérale imputée selon les termes de l'OCDE) varie entre 29 % et 35 %. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des classements des dix premiers bénéficiaires des versements nets d'APD de la France transitant par le canal multilatéral pour cette période. En 2013, parmi les dix premiers bénéficiaires de l'aide multilatérale, les pays **non africains** ont reçu 51,4 % de l'aide multilatérale. Les données 2014 ne sont pas encore disponibles car l'enquête définitive de la France, transmise au Secrétariat du CAD en juillet 2015, est actuellement en cours de traitement.

2013 – en millions de dollars	
1 - Turquie	378
2 - Bangladesh	179
3 - Kenya	161
4 - Éthiopie	136
5 - Tanzanie	130
6 - République Dém. Congo	109
7 - Inde	107
8 - Nigéria	98
9 - Serbie	97
10 - Maroc	83
Total dix premiers bénéficiaires	1 478
Total aide multilatérale imputée	4 275
% dix premiers bénéficiaires dans total	35 %

Or, l'objectif n° 1 du programme 110 : *Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux* fixe un montant de 55 % pour la part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires, à savoir **l'Afrique**.

En ce qui concerne l'objectif n° 2 : *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement*, le premier indicateur : l'effet de levier des prêts de l'AFD reste fixé à 13,5 ; d'autre part l'autre indicateur c'est-à-dire la capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener des actions compatibles avec la réalisation des objectifs de développement, est peu renseigné. Le rapporteur spécial estime que les crédits consacrés à l'évaluation par l'AFD sont insuffisants, et qu'en ce qui concerne la Banque mondiale aucune évaluation ne lui a été transmise.

B. LE PROGRAMME 209

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT 2016/2015

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2016	2015	2016/ 2015
02. Coopération bilatérale	0	27 317 133	506 691 068	534 008 201	639 167 833	- 16,45 %
05. Coopération multilatérale	0	0	227 036 041	227 036 041	248 516 060	- 8,64 %
07. Coopération communautaire	0	0	700 800 000	700 800 000	703 800 000	- 0,42 %
08. Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	195 521 699	0	0	0	201 792 732	-
09. Actions de co-développement	0	0	0	0	170 000	-
Total	195 521 699	27 317 133	1 434 527 109	1 657 365 941	1 793 446 625	- 7,58%

Source : PAP 2016.

CRÉDITS DE PAIEMENT 2016/2015

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2016	2015	2016/ 2015
02. Coopération bilatérale	0	27 317 133	476 515 728	503 832 861	611 992 493	- 17,67 %
05. Coopération multilatérale	0	5 501 887	227 036 041	232 537 928	254 017 947	- 8,46 %
07. Coopération communautaire	0	0	700 800 000	700 800 000	703 800 000	- 0,42 %
08. Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	195 521 699	0	0	195 521 699	201 792 732	- 3,11 %
09. Actions de co-développement	0	0	0	0	170 000	-
Total	195 521 699	32 819 020	1 404 351 769	1 632 692 488	1 771 773 172	- 7,85%

Source : PAP 2016.

Le rapporteur spécial signale, pour la regretter, la baisse importante des crédits de l'aide bilatérale qui est la marque spécifique de l'action française, ainsi que la disparition des actions de co-développement dont le principe lui paraissait pourtant opportun pour fixer sur place, par des actions concertées, les populations aujourd'hui réduites à l'émigration.

1. Des tensions sur les programmes santé

La France s'est engagée auprès de Gavi, l'Alliance du vaccin, depuis 2004.

Elle est le 4ème bailleur souverain auprès de cette organisation pluri-acteurs qui regroupe en son sein des organisations internationales telles que l'OMS, l'UNICEF, la Banque mondiale, les industries pharmaceutiques du Nord et du Sud, les ONG et des fondations privées.

Créée en 2000, Gavi fonctionne comme une centrale d'achat, c'est-à-dire qu'elle mobilise sa puissance financière pour permettre l'achat à bas prix de vaccins pour les 73 pays en développement les plus pauvres. Ainsi, 60 % des enfants de la planète vivent dans un pays bénéficiant des vaccins de Gavi.

Gavi a ainsi contribué à vacciner 500 millions d'enfants depuis sa création, évitant une issue fatale à 7 millions d'entre eux. Son nouveau plan d'action 2016-2020 est assis sur un financement de 9,5 milliards de dollars qui permettra de vacciner 300 millions d'enfants supplémentaires.

Il est à noter que le Royaume-Uni est le premier contributeur du programme, notamment grâce aux 2,07 milliards de dollars qu'il a versés pour soutenir l'initiative pour 2011-2015 (soit 29,4 % des financements des pays contributeurs).

Gavi mobilise les contributions financières des donateurs tous les 5 ans par l'organisation d'une conférence de levée de fonds.

C'est à ce titre que la France s'est engagée en 2011 devant la communauté internationale et en lien avec l'initiative du G8 dite « de Muskoka », à allouer 100 millions d'euros d'ici 2015, en complément de son engagement financier via l'IFFIm, un instrument de financement innovant auquel elle avait souscrit en 2007.

La contribution de la France pour la période 2011-2015 s'est organisée autour de deux instruments, un décaissement auprès de Gavi via une contribution directe à l'organisation et via un du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) du ministère des affaires étrangères ciblant des interventions dans 22 pays, dont 14 pays pauvres prioritaires, 3 pays en sortie de crise et 5 pays de la Corne de l'Afrique.

Les décaissements pour cette période se sont produits de la manière suivante :

(en millions d'euros)

Contributions de la France à Gavi	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP)	6	5,5	5,5	5,5	0	22,5
Contribution directe auprès de Gavi	20	10	20	0	0	50

Source : Gavi.

Ainsi, à quelques semaines de la date butoir du 31 décembre 2015, 27,5 millions n'ont toujours pas été décaissés, - ni même programmés à ce jour-, laissant craindre que la France soit le premier pays donateur de Gavi à faire défaut. Une telle somme permettrait pourtant de mener les actions nécessaires à la vaccination de 900 000 enfants.

Par ailleurs, ceci nuirait à une organisation dont le modèle repose sur la prévisibilité des ressources et lancerait un signal négatif aux autres pays donateurs, qui ont tous, en dépit des contraintes budgétaires importantes sur leurs finances publiques, respectées leur engagement, à l'instar de l'Espagne et de l'Italie.

La France a néanmoins pleinement respecté le calendrier des décaissements contractés auprès de l'IFFIm, la Facilité internationale de financement pour la vaccination, un instrument levant des fonds à travers l'émission d'obligations garanties par des engagements contraignants de la part des donateurs. La France avait souscrit à une première tranche de l'IFFIm en 2007 renouvelée pour une seconde tranche en 2008.

Les décaissements auprès de l'IFFIm pour la période 2011-2015 se sont produits de la manière suivante :

Décaissements IFFIm en millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Première tranche (2007-2021)	21.9	23.2	23.3	24.1	25.4	117.9
Deuxième tranche (2008-2026)	24.8	26.1	29.2	31.7	35.3	147.1
Total Décaissements IFFIm	46.7	49.3	52.5	55.8	60.7	265

Source : Gavi.

Ainsi, et à titre de comparaison, la participation financière de la France pour la période 2011-2015 représente 6 % des ressources de l'organisation pour un montant total de 449 millions de dollars américains, contre 31 % pour le Royaume-Uni, premier pays donateur, qui a alloué 2,338 milliards de dollars (contribution directe, IFFIm et Garantie de marché pour le vaccin pneumocoque (AMC) et respecté l'ensemble de ses engagements.

En janvier 2015, à la deuxième conférence de reconstitution des ressources de Gavi à Berlin, la Secrétaire d'État au Développement et à la Francophonie a annoncé une contribution IFFIm supplémentaire de 150 millions d'euros. D'autre part, la France, via l'AFD, s'est engagée à mettre à disposition de Gavi un prêt concessionnel de long-terme de 100 millions d'euros, pour soutenir l'accès à la vaccination et le renforcement des systèmes de santé des pays de la zone sahélienne. La Fondation Bill & Melinda Gates s'est engagée à prendre à sa charge le remboursement de cette obligation.

2. Le déclin du soutien à l'éducation de base

Engagée dans le soutien de la Cop21, l'APD de la France néglige les priorités fondamentales du développement qui sont l'investissement dans le capital humain et le soutien à l'agriculture de base. Les États-Unis investissent désormais plus que la France dans l'éducation de base, y compris dans les pays francophones. S'il est vrai que le déficit énergétique de l'Afrique doit être comblé, et le Rapporteur spécial a pu observer les éoliennes françaises installées en Éthiopie avec le soutien de l'AFD, il lui semble pourtant que **négliger l'alimentation et l'éducation dans l'Afrique sub-saharienne contribue à la fragilité globale de cette zone et à sa perméabilité face aux dérives religieuses.**

RÉPARTITION DE L'APD ÉDUCATION DE LA FRANCE PAR NIVEAUX D'ÉDUCATION EN 2013

Éducation de base	9 %
Éducation secondaire	10 %
Éducation post-secondaire	73 %
Niveau non spécifié	8 %

Source : OCD / CAD.

TABLEAU COMPARATIF DE L'AIDE SECTORIELLE À L'ÉDUCATION PAR PAYS DONATEURS EN 2013

(en millions de dollars)

	Royaume-				
	France	Uni	Allemagne	États-Unis	Japon
APD totale	8 309	10 960	11 444	27 266	19 557
Aide à l'éducation totale	1 459	1 435	1 732	856	701
Part de l'éducation dans l'APD	17,6 %	13,1 %	15,1 %	3,1 %	3,6 %
Part de l'éducation de base dans l'aide à l'éducation	9,6 %	24,9 %	8,6 %	76,2 %	38,0 %
Part de l'éd. Secondaire	10,0 %	15,1 %	6,8 %	3,2 %	7,4 %
Part de l'éd. post-secondaire	72,7 %	8,4 %	70,6 %	14,3 %	15,5 %

Source : OCDE / CAD.

Le Rapporteur spécial apprécie les indicateurs concernant l'action de l'AFD, quoique l'objectif genre semble peu renseigné. Il estime cependant que la part des engagements du FED dans les services sociaux et les infrastructures sont peu documentés et le nombre d'infections évitées insuffisamment détaillées entre VIH, tuberculose et paludisme. Par ailleurs, les subventions de l'AFD aux pays pauvres prioritaires sont très insuffisantes. Notamment en Afrique subsaharienne, ou sont situés 34 des 48 PMA (pays les moins avancés). La croissance du secteur agricole serait selon la Banque mondiale 11 fois plus efficace pour réduire la pauvreté que celle de tout autre secteur économique. Il regrette également la baisse des dons-projets, dont les crédits ont diminué de 314 millions d'euros en LFI pour 2011 à 194 millions d'euros dans le PLF pour 2016.

III. LE PROJET D'ADOSSEMENT DE L'AFD À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

L'Agence française de développement est désormais, avec le réseau des ambassades, l'opérateur essentiel de notre politique d'aide au développement, sans oublier le rôle essentiel de nos instituts de recherche comme le Cirad, l'Institut Pasteur, qui a une antenne à Dakar, l'Institut de recherche dans le développement et l'IFREMER. Le projet d'adossement de l'AFD à la Caisse des dépôts et Consignations peut recéler des synergies heureuses, l'AFD souffrant d'un défaut de fonds propres pour répondre à la réglementation de Bale 3.

La lettre de mission adressée par le Président de la République au préfigurateur de l'opération, M. Rémy Rioux, développe les perspectives envisagées (cf. l'extrait ci-dessous)

EXTRAIT DE LA LETTRE DE MISSION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE À M. RÉMY RIOUX DU 12 SEPTEMBRE 2015

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le

12SEP.2015

Cher Monsieur,

.....

La nouvelle Agence qui résultera de cette réforme sera le fer de lance de notre ambition dans le domaine du développement durable et permettra de concourir au rayonnement politique et économique de la France. Dotée des moyens budgétaires indispensables, elle s'appuiera sur la puissance financière combinée du groupe CDC et de l'État, en s'inspirant des outils de développement allemand (*KfW*) et italien (*Cassa Depositi e Prestiti*). Ces institutions financières et de développement se déploient, sans solution de continuité et conformément à la logique des ODD, au plan domestique comme au plan international. L'AFD renforcera notamment son lien avec les collectivités territoriales et son ancrage dans notre société civile et notre tissu économique, en continuant à développer ses relations avec les organisations de solidarité internationale. La CDC, elle, renforcera sa dimension internationale et sa contribution au service de l'intérêt général, à quelques mois de son bicentenaire.

Après la création depuis 2012 de BPI France, de Business France et d'Expertise France et la réintégration des activités de la COFACE, le paysage des institutions financières publiques et des opérateurs de notre action internationale sera donc réformé en profondeur, dans un sens d'augmentation des capacités, de simplification, d'économies de moyens et d'efficacité.

Compte tenu de vos compétences en matière de développement et de votre connaissance des deux institutions concernées, j'ai décidé de vous confier la mission de préfiguration de la nouvelle Agence française de développement.

Votre mission sera constituée de quatre volets :

1. Un volet financier

De façon à calibrer l'ambition de notre politique de développement et la contribution française à la lutte contre le changement climatique, vous vous attacherez à déterminer le niveau adéquat des fonds propres de l'AFD.

Les implications budgétaires résultant de cette opération feront également l'objet d'une analyse précise, dans le sens d'une relance de notre aide publique au développement. La réforme doit permettre à la nouvelle Agence d'accroître ses opérations dans nos géographies prioritaires, avec une attention particulière portée aux pays les plus fragiles.

Vous étudierez également les conséquences prudentielles de cette opération pour l'AFD et pour la CDC, compte tenu des spécificités de cette dernière.

La capacité pour l'Etat d'orienter la politique de développement fait partie de ses missions essentielles et doit pouvoir s'affirmer.

Ce volet financier est urgent et prioritaire. Une première estimation des marges de manœuvre potentielles dégagées par cette réforme d'ici à 2020 est nécessaire d'ici l'Assemblée Générale des Nations Unies.

2. Un volet stratégique

Vous évaluerez l'impact potentiel de la réforme sur les orientations stratégiques aujourd'hui développées par l'AFD, dans le cadre des priorités définies dans la loi du 7 juillet 2014 et dans la perspective de son prochain contrat d'objectifs et de moyens avec l'État. Vous évaluerez en particulier les pistes suivantes :

- l'élargissement du champ d'action de l'AFD au secteur de la gouvernance ;
- la poursuite de la progression des financements consacrés à la prévention et à l'adaptation au changement climatique ;
- la différenciation des logiques d'intervention au sein du champ géographique de l'AFD par groupes de pays pertinents et l'éventuelle évolution de ce champ ;
- l'élargissement éventuel de la gamme des produits financiers répondant aux besoins des différents partenaires de l'Agence (pays en développement, ONG, coopération en pays tiers, collectivités territoriales, entreprises, etc.). Dans ce cadre, vous réfléchirez en particulier à l'accroissement possible de l'offre de services en direction de nos collectivités territoriales ;
- les projets communs avec la CDC et les opérateurs Business France et Expertise France ;
- un suivi des politiques de développement au plan local, en cohérence avec les réformes engagées par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Enfin, Outre-mer, la contribution de l'AFD au financement du secteur public et du secteur privé et ses actions pour le développement, la cohésion sociale, l'environnement et l'intégration régionale de ces territoires, devront faire l'objet d'une analyse et de propositions spécifiques, visant à garantir sur le long terme l'intensité, la cohérence et l'efficacité de l'intervention de l'État dans ces territoires.

3. Un volet juridique

Vous expertiserez les modifications juridiques nécessaires pour autoriser le rapprochement des deux entités. L'AFD devra conserver une autonomie juridique et son identité, respectée et reconnue. Vous examinerez les conséquences du rapprochement sur la gouvernance de l'Agence, et ferez des propositions susceptibles d'aligner et de mobiliser l'ensemble des acteurs au service de notre politique de développement, tout en préservant la bonne gestion. Compte tenu du rôle essentiel de l'Agence comme instrument au service de l'action extérieure de la France, la capacité d'orientation de l'État devra être pleinement préservée.

4. Un volet social

L'adhésion des agents de l'AFD, comme de ceux de la CDC, à ce nouveau projet ambitieux et dynamique est une condition essentielle de sa réussite. Dans cette perspective, vous vous attacherez notamment à analyser les conséquences éventuelles de la réforme pour les agents du groupe AFD et vous identifierez les enjeux prioritaires de la démarche de changement en matière de ressources humaines, en particulier les perspectives de mobilité accrues des agents. En liaison avec les directions générales des deux groupes, vous vous attacherez à informer et consulter régulièrement les instances sociales dans la phase de préfiguration de la nouvelle Agence.

Pour mener votre mission à bien, vous vous appuyerez sur les services compétents du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du ministère des Finances et des Comptes publics, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique et du ministère des Outre-Mer. Vous conduirez cette mission en concertation avec les directions générales de l'AFD et de la CDC. Vous formerez une équipe interministérielle pour vous appuyer et pourrez avoir recours aux corps d'inspection et à des conseils.

Sous l'autorité de la Secrétaire d'État chargée du développement, vous veillerez également à échanger avec les parlementaires concernés par cette réforme, notamment en présentant ses enjeux au Conseil national du développement et de la solidarité internationale.

Vous présenterez les différents éléments de cette mission d'ici à la fin de l'année. Les principes devront être arrêtés pour le bicentenaire de la Caisse des Dépôts et Consignations en avril, pour que la réforme soit pleinement effective dès septembre 2016.

François Hollande

En audition le 14 octobre 2015 à l'Assemblée Nationale, Mme Anne Paugam, Directrice générale de l'Agence française de développement et Mme Annick Girardin, Secrétaire d'état chargée du Développement et de la Francophonie, ont apporté les précisions suivantes sur le noyau dur de l'action de l'opérateur qui doit être préservé. La directrice générale de l'AFD a évoqué l'inadaptation des règles prudentielles de Bale 3 à l'activité de banque de développement. Elle a souligné le positionnement climat de l'AFD qui est la marque de la moitié des prêts accordés par l'Agence, comme un des

atouts de l'AFD, ainsi que l'expérience particulièrement utile de l'entité Proparco et la diversité des partenariats publics privés que sait offrir l'AFD. Elle a également souhaité une évolution positive de l'enveloppe de subventions accordée par l'AFD, qui est beaucoup trop faible avec une ligne de 200 millions d'euros, et souligné les atouts de l'agence comme productrice de connaissances et d'expériences du développement avec un réseau de 70 agences dans le monde. Elle a souligné la présence des pouvoirs exécutif et législatif dans la gouvernance de l'agence, rappelant que la politique d'aide publique au développement est une politique publique, puis elle a remarqué la différence du poids de la gouvernance publique dans la gestion de la banque de développement allemande, la KfW.

Mme Annick Girardin a évoqué sur le projet d'adossement les trois sujets stratégiques suivants :

- Permettre à la fois d'accroître la puissance de feu de l'AFD (qui devrait voir sa capacité de prêts et dons doubler) mais aussi d'internationaliser la CDC, dont l'expertise pourrait bénéficier considérablement à l'action de l'AFD (par exemple sur le logement et l'exploitation écologique des forêts). La mission de préfiguration de M. Rémy Rioux s'achève fin 2015 et le dispositif final serait entériné pour le bicentenaire de la CDC et le 70^e anniversaire de la constitution de l'AFD, en avril 2016

- L'AFD ne doit pas perdre son identité et sa mission originelle de développement au service des PMA. Elle devra éviter une distorsion géographique ou sectorielle et ne pas modifier significativement la proportion de ses prêts par rapport aux dons.

- Il s'agit tout d'abord de définir le cadre juridique du rapprochement et de déterminer le niveau optimal d'intégration qui devrait donner lieu à la création d'une entité ad hoc. Il convient également de s'interroger sur la pertinence du cumul excessif des précautions actuellement en vigueur (garantie de l'État + ratios prudentiels régissant le fonctionnement de l'AFD)

IV. LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Les prêts à des états Étrangers, outil désormais essentiel de l'aide publique au développement, composent un seul et même compte financier, doté de crédits évaluatifs.

A. LE PROGRAMME 851 : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Le programme 851, doté de 300 millions d'euros de CP pour 2016 (en baisse de 140 millions par rapport à la LFI 2015), retrace les prêts de la Réserve pays émergents qui ont pour but de faciliter la réalisation des projets d'infrastructure. Cette aide économique participe au développement de ces pays,

tout en faisant appel à des biens et services français pour leur réalisation. Ce programme est doté de montants estimés à 300 millions d'euros en crédits de paiement pour 2016 et de 330 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'utilisation des crédits doit respecter les règles de l'OCDE fixées pour les crédits d'aide liés ou déliés, avec une nette prédominance pour les transports et notamment le projet de LGV au Maroc.

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

Ce programme doté de 734,7 millions d'euros pour 2016 en AE et en CP (en hausse de 82,7 millions par rapport à la LFI 2015), retrace les engagements de la France qui est l'un des cinq plus importants financiers concernant l'initiative PPTE (pays très pauvres très endettés), dans le cadre de l'approche définie au sommet d'Évian.

À la fin de 2013, 27 pays avaient franchi le point d'achèvement de l'initiative PPTE (sur 35 ayant franchi le point d'achèvement). Parmi ces pays, 22 ont réussi à ramener leur dette à un niveau soutenable, notamment grâce aux annulations des dettes des créanciers du Club de Paris. Ces 22 pays sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo et la Zambie. Ainsi, seuls 5 pays sur les 27 étaient considérés à fin 2013 comme étant à fort risque de surendettement (le Burundi, les Comores, Haïti, la République démocratique du Congo et Sao Tomé-et-Principe). La perspective à moyen terme d'un plafonnement de l'indicateur traduit le fait que l'initiative PPTE arrivant à son terme, les derniers pays franchissant le point d'achèvement restent fragiles sur le plan économique.

C. LE 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 853 (400 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 10 millions par rapport à la LFI 2015 et 58,5 millions d'euros en crédits de paiement inscrits pour 2016) contribuent, à travers le financement de l'Agence française de développement (AFD), à la mise en œuvre de l'aide économique et financière allouée par la France à des pays en développement.

Conformément à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, cette aide vise à promouvoir un développement durable dans les pays en développement, dans ses composantes économique, sociale, environnementale et culturelle. Elle participe activement à l'effort international

de lutte contre la pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire et de réduction des inégalités sociales et territoriales, en favorisant un développement économique équitable et riche en emplois, en consolidant l'agriculture vivrière et familiale, en préservant les biens publics mondiaux, en luttant contre le changement climatique, ses effets et l'érosion de la biodiversité et en promouvant la paix durable, la stabilité, les droits de l'homme et la diversité culturelle.

Ce programme comporte une action unique par laquelle l'État octroie des prêts à l'AFD à des termes très préférentiels (durée de 30 ans dont 10 ans de différé de remboursement en capital à un taux de 0,25 %). Cette ressource à condition spéciale (RCS) permet à l'AFD d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou à des entités non souveraines dans les États étrangers. Sa nature subordonnée lui confère le statut d'instrument de fonds propres (Tier2), consolidant ainsi la structure financière de l'AFD. Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD va changer le statut juridique de la dette RCS dont une part sera comptabilisée dans les fonds propres. D'autre part, l'État va s'engager à ne plus demander la conversion de la totalité du résultat de l'AFD en dividendes. Le gel des crédits du programme 853 pourrait se traduire par une baisse de la dotation d'environ 50 millions d'euros, ce qui du fait de l'effet de levier, diminuerait le montant des prêts disponible d'une centaine de millions d'euros.

D. LE PROGRAMME 854 : PRÊTS AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO

Le programme 854 correspond à une quatrième section du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. L'objectif de ce programme consiste à assurer la stabilité financière de la zone euro grâce à des prêts bilatéraux consentis par la France à un autre État membre de cette zone. **Le Rapporteur spécial remarque qu'il ne s'agit en aucun cas d'aide publique au développement.**

Ce programme a été mobilisé en mai 2010 pour financer des prêts bilatéraux à la Grèce (16,8 milliards d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010, dont seuls 11,4 milliards d'euros ont été effectivement utilisés. Les 5,4 milliards d'euros restants ont été annulés en loi de règlement 2013).

Il ne devrait plus être mobilisé à l'avenir, du fait de la mise en place du Fonds européen de stabilité financière (FESF) en mai 2010, puis du Mécanisme européen de stabilité (MES) en octobre 2012. Après une opération de régularisation de 17 millions d'euros en 2013, aucun autre mouvement ne devrait intervenir sur ce compte avant le premier remboursement en capital de la Grèce, attendu en 2020. Le compte est donc mis en sommeil.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Annick Girardin, secrétaire d'État chargée du développement et de la Francophonie (voir le compte rendu de la commission élargie du 19 octobre 2015 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Aide publique au développement.

*Après l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement II-2 du Gouvernement.*

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Il y a un tel hiatus entre les engagements du Président de la République et la réalité du budget qui est proposé, et à cet égard les amendements adoptés en première partie ne suffisent pas à rétablir la situation, que je ne peux qu'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits.

*Conformément à l'avis exprimé par le rapporteur spécial, la commission **rejette** les crédits de la mission Aide publique au développement.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial elle **adopte** les crédits du compte spécial Prêts à des États étrangers.*

La commission examine ensuite l'article 48 rattaché.

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

Article 48

Majoration du plafond d'autorisation d'annulations de dettes additionnelles accordées par la France au bénéfice de pays pauvres très endettés

Texte du projet de loi :

Au II de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (n° 91-1323 du 30 décembre 1991) le montant « 2 850 millions d'euros » est remplacé par le montant « 3 850 millions d'euros »

Exposé des motifs

Le présent article propose de majorer le plafond d'autorisation permettant au ministre chargé des finances d'accorder des annulations de dettes aux États bénéficiant de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Pour ces pays, la France s'est en effet engagée à fournir un effort additionnel allant au-delà de l'effort décidé par la communauté financière internationale.

Fin 2014, ces annulations de dettes additionnelles accordées par la France depuis 1991 aux PPTE se sont élevées à 2 322 M€. En 2015, les engagements de la France entraîneront 333 M€ d'annulations de dettes, notamment au bénéfice de la Côte d'Ivoire. Cela portera le montant total des annulations additionnelles accordées par la France à 2 655 M€ à la fin de 2015.

En 2016, ces annulations de dettes additionnelles s'élèveraient à 288 M€, en particulier dans le cadre du contrat de désendettement et de développement avec la Côte d'Ivoire.

Ainsi, les annulations de dettes additionnelles devraient atteindre, à la fin de 2016, 2 943 M€, pour un plafond maximal aujourd'hui fixé à 2 850 M€ par la loi de finances rectificative pour 2013. Or, les annulations concédées dans le cadre des contrats de désendettement et de développement avec la Côte d'Ivoire s'élèvent à environ 210 M€ par an jusqu'en 2020, soit une augmentation de 880 M€ sur la période. C'est pourquoi le présent article propose de relever ce plafond de 1 Md€ pour le porter à 3 850 M€.

Observations et décision de la Commission

Le présent article propose, afin de mettre en œuvre les engagements présidentiels pris à Yaoundé en 2001, de relever le plafonds d'autorisation des annulations de dette bilatérales de la France afin de permettre au ministre chargé de l'économie de prendre les mesures nécessaires aux remises de dette consenties par la France dans le cadre des traitements les plus récents. Ces remises de dette sont décidées dans le cadre du Club de Paris, principalement dans le cadre de l'initiative « pays pauvres très endettés » lancée en 1996 et renforcée en juin 1999 à Cologne sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale. Le dernier relèvement du plafond, de 2 650 millions d'euros à 2 850 millions d'euros, a été opéré par l'article 96 du projet de loi de finances pour 2013 (n° 2012-1509 du 29 décembre 2012).

Il s'agit ici d'anticiper les annulations de dette additionnelles à venir, principalement au profit de la Côte d'Ivoire. Celles-ci représentent des flux annuels de 333 millions d'euros en 2015, puis de 288 millions d'euros en 2016, et d'environ 210 millions d'euros par an jusqu'en 2020, correspondant aux échéances qui auraient dues être remboursées et qui font l'objet de l'annulation. **Elles nécessitent par conséquent un relèvement total du plafond de 1 milliard d'euros** donc de 2 850 millions d'euros à 3 850 millions d'euros.

Ce mécanisme permet d'annuler la totalité des créances résiduelles d'APD sur les pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE. En effet, dans le cadre des contrats de désendettement et de développement (C2D) conclus entre la France et les pays pauvres très endettés (PPTE) un mécanisme d'annulation des créances APD a été mis en place. **Le pays bénéficiaire continue d'honorer sa dette mais les échéances dues qu'il a remboursées sont réinvestis dans des projets de développement définis en commun.** Ces financements prennent alors la forme de dons qui sont reversés, sous le contrôle de l'Agence française de développement, sur un compte spécifique de la banque centrale du pays concerné.

L'augmentation du plafond proposé va avoir un impact différencié selon la catégorie de créances concernées.

L'annulation de créances détenues par l'Agence Française de développement donne lieu une compensation qui est inscrite sur le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. L'imputation budgétaire correspond donc aux seuls remboursements du capital des créances portées par l'AFD.

**PRÉVISIONS DU VOLUME DES CONTRATS DE DÉSENDETTEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT (C2D) PAR PAYS EN 2016**

(en millions d'euros)

Pays	2016 : Part AFD	2016 : Part État
Cameroun	23,00	19,40
Tanzanie	–	0,46
Honduras	–	2,10
Liberia	–	0,78
Guinée	7,00	14,04
RDC	0,15	29,40
Côte d'Ivoire	16,00	210,00
Bolivie	–	0,17
Mauritanie	2,3	1,87
Congo	–	29,20
Mozambique	3,37	0,02
Total	51,82	307,44
Total	359,26	

Source : PAP 2016.

La majeure partie des créances, détenue par la Banque de France, fait l'objet d'une annulation en loi de règlement, ce qui ne nécessite pas l'ouverture de crédits budgétaires.

*

* *

*Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la commission **adopte** l'article 48, rattaché.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Mme Annick Girardin, secrétaire d’État au Développement et à la Francophonie, auprès du ministre des Affaires étrangères et du développement international, et M. Rémy Rioux, secrétaire général adjoint, au ministère des affaires étrangères et du développement international, Mme Sandrine de Guio, directrice de cabinet adjointe, Mme Soria Blatmann, conseillère parlementaire, et M. Alain Verninas, chef de mission des Programmes.

– Mme Anne Paugam, directrice générale de l’AFD

– Mme Nathalie Delapalme, Executive Director, Research and Policy Mo Ibrahim Foundation

– M. Jean-Pierre Marcelli, directeur Afrique AFD

– M. Laurent Delahousse, Ambassadeur de France au Zimbabwe et au Malawi

– M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d’Expertise France

– Mme Béatrice Néré, Gates Foundation

– M. Bill Gates, président de Gates Foundation

– Mme Sandra Lhote-Fernandes de OXFAM France

– Mme Hélène Ferrer, coordinatrice du Réseau français de la campagne mondiale pour l’éducation, Mme Carole Coupeze, déléguée à l’éducation à la citoyenneté et la solidarité, Solidarité laïque, et Mme Marie Cruse, chargée de projets, Aide et action France

– M. Gautier Mignot, directeur général adjoint de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, M. René Troccaz, Directeur des programmes et du réseau auprès de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, et M. Alain Verninas, chef de mission à la mission des programmes

– M. Philippe Jahshan, président de Coordination Sud ; M. Christian Reboul, administrateur de Coordination Sud et responsable du plaidoyer « financement du développement », à Oxfam France ; M. Gautier Centlivre, chargé de mission « financement du développement » à Coordination Sud

– Mme Friederike Röder, directrice France de ONE ; Aude Goubri, assistant plaidoyer

– M. Arnaud Buissé, chef du bureau politiques publiques à la Direction général du Trésor, Mme Shanti Bobin, M. Manuel Château, Mme Alexandra Carlucci, et Mme Barbara Khayat

– M. Guillaume Grosso, directeur Europe du département de la mobilisation des ressources de Gavi ; M Eduard Molnar, responsable senior au département mobilisation