



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

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. LES VULNÉRABILITÉS DE LA CROISSANCE AFRICAINE	10
II. DES FLUX MONDIAUX D'AIDE OU D'INVESTISSEMENT PUBLICS ET PRIVÉS QUI SE MAINTIENNENT	14
III. CETTE LÉGISLATURE A SACRIFIÉ LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, SANS QUE LES FINANCEMENTS INNOVANTS NE PALLIENT CETTE DIMINUTION	16
A. LE PROGRAMME 110 : DES INDICATEURS PEU CONTRAIGNANTS ET LE POIDS EXCESSIF DES FONDS ENVIRONNEMENTAUX	17
1. Les Fonds multilatéraux	18
2. Impacts budgétaires des reconstitutions du Fonds africain de développement et l'Agence internationale de développement AID	19
a. Autorisations d'engagement	19
b. Crédits de paiement	20
B. LE PROGRAMME 209 : UN PROGRAMME AMBITIEUX CONTREDIT PAR L'INSUFFISANCE DES DONNS ET DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE	21
1. Un agenda ambitieux pour la politique française	21
2. Qui est contredit par la diminution des crédits sur le long terme	22
3. L'opacité de l'emploi des crédits issus des financements innovants au travers du Fonds social de développement	23
IV. L'AVENIR DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	25
A. LE FINANCEMENT DE L'APPUI AUX INITIATIVES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	28
a. Les contrats de désendettement et de développement	28
B. LES COFINANCEMENTS DE L'AFD	29

C. LE SECTEUR AGRICOLE	30
D. LE SUJET CRUCIAL DE L'ENSEIGNEMENT	31
E. DE L'INTÉGRATION AU PROJET DE CONVENTION AVEC LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	32
V. LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	33
A. PROGRAMME 851 <i>PRÊTS 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> .	33
B. LE PROGRAMME 852 <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE</i>	33
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>	34
D. LE PROGRAMME 854 : <i>PRÊTS AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO</i>	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39
ANNEXE 2 : AUDITION DE L'ONG ACTED	41

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.

Au 10 octobre 2016, 55 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

Alors que l'Union européenne se hérisse de barrières pour contenir les flux de migrants fuyant l'Afrique et le Moyen-Orient vers un monde meilleur, que les ONG s'efforcent de sauver ceux qui risquent leur vie aux rivages de l'Europe, (3600 morts en 2016) la France tient un double langage à bien courte vue.

Le Président de la République qui a reçu à Paris la Conférence sur le Climat, s'est engagé en septembre 2015 devant la tribune de l'ONU à consacrer 4 milliards d'euros supplémentaires à l'aide au développement et aux enjeux climatiques. La même année, le Président de la République avait également solennellement annoncé à la conférence des ambassadeurs qu'il avait décidé l'intégration de l'Agence française de développement au sein du groupe Caisse des Dépôts, en préconisant une gestion plus active des participations de la Caisse des dépôts afin d'affecter 3 milliards de crédits au profit du développement durable. L'opposition de la Caisse des dépôts a eu rapidement raison du projet présidentiel d'intégration, qui se transformera en simple projet de convention entre les entités, prévu pour décembre 2016. Un engagement a également été pris au sommet de Lima en février 2016 d'augmenter progressivement la part des dons bilatéraux à 400 millions d'euros d'ici à 2020, alors que ceux-ci n'ont cessé de décroître dans le budget de l'Agence française de développement, de 350 millions d'euros en 2000 à 190 millions d'euros en 2016.

En réalité, en dépit des annonces au fil des sommets, la mission *Aide publique au développement* a **perdu plus de 20 % de ses crédits budgétaires sous cette législature**. De la loi de finance initiale pour 2012 au projet de loi de finances pour 2017, les crédits de paiement de la mission ont baissé de 3,1 milliards d'euros à 2,45 milliards d'euro, soit une baisse historique de 20,8 % au cours de la législature.

Contrairement à ce qui faisait tout l'honneur de sa tradition, la France se laisse glisser au bas de la liste des pays engagés pour l'atteinte de l'objectif fixé au sommet de Monterrey en 2002, et répété à Addis Abbeba en juillet 2015, de consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide au développement.

Situés en 2012 à une place honorable avec 0,45 %, nous sommes désormais les mauvais élèves de l'OCDE avec un engagement de 0,37 % du RNB en 2015, treizième de la liste derrière la Suède (1,41 %), les Émirats Arabes Unis (1,09 %), la Norvège (1,05 %), le Luxembourg (0,93 %), le Danemark (0,85 %), les Pays-Bas (0,76 %), le Royaume-Uni (0,71 %), la Finlande (0,56 %), la Turquie (0,54 %), la Suisse et l'Allemagne (0,52 %) et la Belgique (0,42 %).

Les Français en sont peu conscients, centrés sur des problèmes intérieurs qui sont aussi ceux de nos partenaires européens, mais que ces derniers traitent sans cesser de participer au développement africain. Le reste du monde s'étonne de ce désengagement. Même si nous représentons encore le cinquième engagement en volume, la dégradation de l'effort national mesuré en part du revenu national brut représente une évolution malthusienne de la politique française, alors que les postes diplomatiques, l'Agence française de développement, France-Expertise international et nos ONG se battent avec acharnement sur le terrain. De surcroît les financements innovants, mis en place pour constituer des sources stables de crédits fléchés vers la solidarité internationale, sont utilisés **non en addition – alors que telle était leur destination première – mais en substitution à la baisse des crédits budgétaires.**

Or notre pays comme nos entreprises ont besoin de la croissance de l'économie africaine – qui atteint des taux spectaculaires depuis 10 ans – et de son marché intérieur, pour compenser la faiblesse de notre propre croissance. D'ici à 2050, l'Afrique comptera deux milliards d'hommes soit 20 % de la population mondiale. Avec l'émergence des classes moyennes, les entreprises du bâtiment y connaissent des taux de croissance supérieurs à 10 %. C'est ainsi l'entrepreneur nigérian Ali Dangote a construit un patrimoine évalué à 13 milliards de dollars à partir d'usines de ciment. Parallèlement à des poches de prospérité, des zones d'insécurité extrêmement dangereuses pour l'équilibre de la région Subsaharienne se propagent comme des métastases au Mali, au Niger, au Burkina et au Nigeria.

Pour la seule Afrique subsaharienne, la population s'élevait à plus de 800 millions en 2010, et devrait plus que quadrupler en 2100 pour atteindre 3,7 milliards, d'après le scénario de fécondité moyenne des Nations unies. L'ONU prévoit 609 millions d'Africains francophones en Afrique subsaharienne en 2050. Aucune entreprise française, aucun décideur politique soucieux de l'avenir ne peut ignorer **la gigantesque puissance de la démographie africaine, délivrée de la mortalité infantile, qui peut se muer en désordres migratoires pour le pire, en dynamisme et en croissance-locomotive du commerce mondial pour le meilleur.** Nos concurrents s'attachent désormais à l'Afrique et à ses marchés d'équipement et de biens de consommation. La France y dispose d'un capital de sympathie exceptionnel qui est aujourd'hui fragilisé : notre part de marché en Afrique s'est réduite de moitié, (à 3,9 %) en 10 ans, avec l'intérêt des pays européens et la montée en puissance de la Chine. Même réduites, il ne faut pas oublier que nos exportations vers l'Afrique ont permis de créer 100 000 emplois en France.

Le dernier budget de la mandature en matière d'aide au développement doit donc absolument opérer un vigoureux redressement, afin notamment d'aider les migrants poussés au départ par une situation locale de misère ou de stagnation économique conjoncturelle à trouver du travail chez eux (c'était l'objet de l'ancien programme 301 supprimé par la législature). Il convient de rattraper le retard

accumulé ces cinq dernières années pour répondre aux besoins africains, stabiliser les flux migratoires et honorer enfin les engagements historiques pris par la France. Des liens anciens, le partage de la langue et des connivences fortes avec l'Afrique, le savoir-faire et l'engagement de nos opérateurs ne nous laissent pas d'alternative : **il faut absolument aider l'Afrique en marche, appuyer les entreprises émergentes, convaincre les États africains d'accroître leurs ressources fiscales pour aider à l'éducation des femmes, porter l'eau potable et l'électricité dans les campagnes, former les millions de jeunes qui arrivent sur le marché du travail, vaincre l'extrémisme par le développement et la paix, et la croissance africaine nous aidera.**

Le déplacement de Mme Merkel, Chancelière de la RFA en Éthiopie, au Mali et au Niger ce mois d'octobre 2016 se situe dans cette ligne politique : « *Le développement durable va assécher les bourbiers du terrorisme et de l'extrémisme* » a-t-elle assuré à Addis Abbeba, siège de l'Organisation de l'Union africaine. La République fédérale d'Allemagne a en effet LARGEMENT dépassé la France dans son pourcentage du RNB (0,52 % consacré à l'aide au développement), qui comptabilise, il est vrai, l'aide accordée aux réfugiés pour cette année.

Les parlementaires de tout bord, sensibles aux cris d'alarme répétés du Rapporteur spécial depuis 2012, ont suivi celui-ci en commission des finances pour **rétablir à l'unanimité plus de 270 millions de crédits en faveur de l'Agence française de développement. Cet amendement doit permettre un accroissement sensible, déterminé, visible, de notre aide bilatérale et des dons en faveur des pays les plus pauvres.**

D'autres amendements parlementaires portant sur l'assiette et le taux de la taxe sur les transactions financières ont été adoptés lors de l'examen de la première partie de la loi de finances. Plus attentif que le Gouvernement aux enjeux de la scène économique internationale, le Parlement souhaite un véritable budget de regain en 2017 pour la mission *Aide publique au développement*.

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 2017 ne représentent qu'une partie des dépenses budgétaires totales consacrées à l'APD car la politique d'aide au développement est, en réalité, répartie sur vingt-quatre programmes recensés dans un document de politique transversale. Avec le fonds de solidarité pour le développement alimenté par 738 millions d'euros de financements innovants : taxe sur les transactions financières et la taxe sur les billets d'avion, les crédits de la mission atteignent 3,1 milliards d'euros pour 2017.

Le tableau ci-dessous met en évidence d'une part le recul des crédits budgétaires de l'aide au développement depuis 2012 ainsi que la part croissante des apports issus des financements innovants, et d'autre part la légère progression proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2017 par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	LFI 2012		LFI 2013		LFI 2014		LFI 2015		LFI 2016		PLF2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 110 Aide économique et financière au développement	649	1 192	495	1 161	2 360	1 110	687	1 027	389	938	2 165	988
P 209 Solidarité à l'égard des pays en développement (hors T2)	1 886	1 909	1 724	1 749	1 597	1 583	1 592	1 570	1 402	1 377	1 491	1 467
T2	222	222	210	210	206	206	202	202	196	196	184	184
Total P209	2 109	2 131	1 935	1 959	1 803	1 789	1 793	1 772	1 597	1 572	1 676	1 651
Total Mission <i>Aide publique au développement</i> (hors T2)	2 536	3 101	2 219	2 910	3 957	2 693	2 279	2 597	1 791	2 315	3 656	2 455
T2	222	222	210	210	206	206	202	202	196	196	184	184
Total Mission	2 758	3 323	2 430	3 120	4 163	2 899	2 480	2 798	1 986	2 510	3 840	2 639
Fonds de solidarité pour le développement (y compris TTF affectée à l'AFD en 2016)		185		245		310		350		738		738
Total Crédits destinés à l'APD (hors T2)	2 536	3 286	2 219	3 155	3 957	3 003	2 279	2 947	1 791	3 053	3 656	3 193
T2	222	222	210	210	206	206	202	202	196	196	184	184
Total crédits APD	2 758	3 508	2 430	3 365	4 163	3 209	2 480	3 148	1 986	3 248	3 840	3 377

Source : Trésor

T2 = Dépenses de personnel du MAEDI.

Les apports issus des financements innovants comme la taxe sur les billets d'avion (210 millions d'euros estimés pour 2017) et la taxe sur les transactions financières (528 millions d'euros estimation du projet de loi de finances) sont fléchés vers le Fonds social de développement. Hors titre 2, la baisse des crédits budgétaires de la LFI pour 2012 au projet de loi de finances pour 2017, de 3,1 milliards de crédits de paiement à 2,4 milliards, est de 20,8 %.

La progression des crédits budgétaires proposée par le projet de loi de finances pour 2017 est la suivante : les autorisations d'engagement augmentent de 389 millions d'euros à 2,1 milliards d'euros (+ 556 %) pour le programme 110 et de 1,402 milliard à 1,491 milliard d'euros (+ 6,3 %) pour le programme 209. Les crédits de paiement passent de 938 à 988 millions d'euros pour le programme 110 (+ 5 %) et de 1,377 milliard d'euros à 1,467 milliard d'euros (+ 6,5 %) (hors titre 2) pour le programme 209.

*

Jugeant cette progression insuffisante pour compenser la baisse antérieure des crédits, la commission des finances a adopté à l'unanimité le 12 octobre dernier un amendement du Rapporteur spécial tendant à supprimer, à l'article 17 du projet de loi de finances, l'alinéa abrogeant l'article 43 de la loi de finances pour 2016, afin de flécher 25 % du produit de la taxe sur les transactions financières vers l'Agence française de développement.

Au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, trois amendements d'origine parlementaire ont été adoptés. L'un porte de 0,2 à 0,3 % le taux de la taxe sur les transactions financières et l'autre étend l'assiette de la taxe aux transactions dites *intra Day*. Le produit escompté de la taxe sur les transactions financières passerait alors à 1,548 milliard d'euros.

À l'article 17 un amendement, reprenant l'objectif de l'amendement précédemment adopté en commission des finances, a porté à 270 millions d'euros la part de la taxe sur les transactions financières affectées à l'Agence française de développement (au lieu d'une fraction de 25 %). Compte tenu de ces amendements, le montant total des crédits budgétaires s'élèverait à 3,647 milliards d'euros pour 2017 en incluant les crédits du FSD, soit un montant supérieur de 160 millions d'euros à celui de 2012.

*

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 en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France* (300 millions d'euros), le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* (148 millions d'euros), le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des états étrangers* (250 millions d'euros) et le programme 854 *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro* (qui concerne la Grèce et sur lequel aucun mouvement n'est à prévoir avant le premier remboursement en capital prévu en 2020). L'ensemble des crédits de paiement demandés pour 2017 s'élève à 698 millions d'euros.

I. LES VULNÉRABILITÉS DE LA CROISSANCE AFRICAINE

D'après le rapport *Perspectives économiques en Afrique 2016*, la vigueur de la croissance africaine des dernières années, supérieure à 5 % depuis le début des années 2000, est devenue vulnérable.

Après avoir résisté à 3,6 % en 2015, ce qui reste deux fois plus que la zone euro, la croissance économique de l'Afrique subsaharienne devrait en effet baisser en 2016, pour atteindre son niveau le plus bas depuis plus de vingt ans, et se situer en dessous du taux de croissance démographique.

- *Les mauvaises performances des pays riches en matières premières*

Ce net recul s'explique par les difficultés des grands pays principaux exportateurs de matières premières de la région (Afrique du Sud, Angola et Nigeria) qui sont confrontés à la baisse des cours mondiaux, au durcissement des conditions de financement et à la sécheresse.

Les gouvernements des *grands pays pétroliers, riches en ressources minières* comme le Nigeria ou l'Angola qui sont donc très dépendants de leurs ressources d'exportation, vont devoir gérer des ressources fiscales moins abondantes qu'auparavant, avec un devoir de développement plus « vertueux » de leur économie.

Ces pays ne sauraient éviter un effort de gouvernance pour limiter la corruption et améliorer leur politique de sécurité, d'éducation primaire et secondaire et de santé publique, ne serait-ce que pour répondre aux attentes de leur population comme celles des bailleurs internationaux qui attendent une amélioration du climat des affaires.

- *Les efforts de certains pays moins dotés finissent par porter des fruits*

Néanmoins, plus d'un quart des pays du continent résistent à cette conjoncture défavorable et connaissent un bon dynamisme économique. Ce sont surtout les performances de *certaines pays pauvres non exportateurs de matières premières* comme l'Ouganda, le Sénégal, le Burkina Faso ou le Kenya qui sont sources d'espoir.

Certains pays d'Afrique réussissent à s'affranchir de la dépendance envers l'aide publique au développement et des recettes fluctuantes des exportations de matières premières, par une proportion croissante de recettes fiscales. Comme l'a indiqué le directeur Afrique du Quai d'Orsay au Rapporteur spécial, un progrès des pays fragiles comme la République Centrafricaine, le Mali et le Tchad serait bénéfique mais il n'est guère d'actualité. Ces pays réclament pour l'instant une part importante de dons et bénéficient des aides budgétaires globales (37 millions de CP sont prévus en 2017).

La première édition des **Statistiques des recettes publiques en Afrique** (avril 2016) compare les recettes de huit pays d'Afrique représentant près d'un quart du PIB total du continent.

Les pays étudiés dans ce rapport – **Afrique du Sud, Cameroun, Côte d'Ivoire, Maroc, Maurice, Rwanda, Sénégal et Tunisie** – ont déclaré des recettes fiscales comprises entre 16,1 % et 31,3 % du PIB. Depuis 2000, tous ces pays ont vu leurs recettes fiscales croître en pourcentage du PIB. Ces augmentations s'échelonnent entre 0,9 point de pourcentage à Maurice et 6,7 points en Tunisie. En Afrique du Sud, au Maroc et au Rwanda, les hausses sont comprises entre 5 et 6 points. Par comparaison, en moyenne dans la zone OCDE, les recettes fiscales rapportées au PIB n'ont augmenté que de 0,2 point entre 2000 et 2014 pour s'établir à 34,4 %.

La progression des recettes fiscales de ces pays africains reflète les efforts continus déployés pour mobiliser les ressources intérieures ; elle résulte également des réformes fiscales, de la modernisation des administrations fiscales et des systèmes d'imposition mises en œuvre. Elle est principalement imputable aux impôts sur le revenu et sur les bénéfices, et notamment à la hausse des recettes générées par l'impôt sur les sociétés. Les recettes tirées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ont elles aussi fortement progressé.

- *La stagnation des États dits fragiles appelle une aide ciblée*

Auditionné par les Rapporteurs le mardi 11 octobre 2016, M. Serge Mikhaïlov, chercheur associé à l'IRIS, et auteur de l'ouvrage « Africanistan » a évoqué les étapes de la radicalisation de l'Afghanistan malgré l'ampleur de l'aide internationale reçue. Sans nier les différences entre les situations politiques, il a insisté sur la fragilité actuelle des systèmes d'agriculture et d'élevage au Sahel, alors que la densité y dépasse parfois 150 habitants au km² et que l'enchaînement des sécheresses et la déforestation conduisent à une surexploitation des sols et à des baisses de rendements du mil et du sorgho. Il a regretté l'échec des banques multilatérales pour régénérer l'agriculture du Sahel, comme la disparition des experts agronomes et des assistants techniques français. Puis il a décrit les évolutions démographiques et l'urgence de former une jeunesse, menacée par le chômage et sollicitée par les trafics illicites ou les groupes djihadistes. Il a plaidé pour un renforcement en urgence de l'action bilatérale française et pour la création d'une facilité fiduciaire en corrélation avec le XI^e FED de l'Union européenne et a estimé que tout n'était pas joué en Afrique Subsaharienne si une politique d'aide bilatérale ambitieuse s'engageait en accord avec les experts militaires français.

Si l'on observe des écarts d'un pays à l'autre (tout particulièrement entre les pays riches en ressources naturelles et les autres), la croissance de l'Afrique est, dans l'ensemble, encore inférieure à son niveau d'avant la crise financière de 2008. Ce ralentissement freine la lutte contre la pauvreté. Bien qu'elle ait reculé de 57 % à 43 % entre 1990 et 2012, l'incidence de l'extrême pauvreté demeure élevée. En Afrique, la croissance a un impact plus limité sur la pauvreté que partout ailleurs dans le monde.

Malgré un léger rebond, les cours des matières premières devraient rester largement inférieurs à leur pic de 2011-2014 à cause de la faiblesse de la reprise mondiale. Face à des besoins financiers croissants, les exportateurs de produits de base ont commencé à s'adapter, mais leurs efforts sont encore insuffisants. L'Afrique subsaharienne devrait toutefois enregistrer une légère reprise en 2017 et 2018.

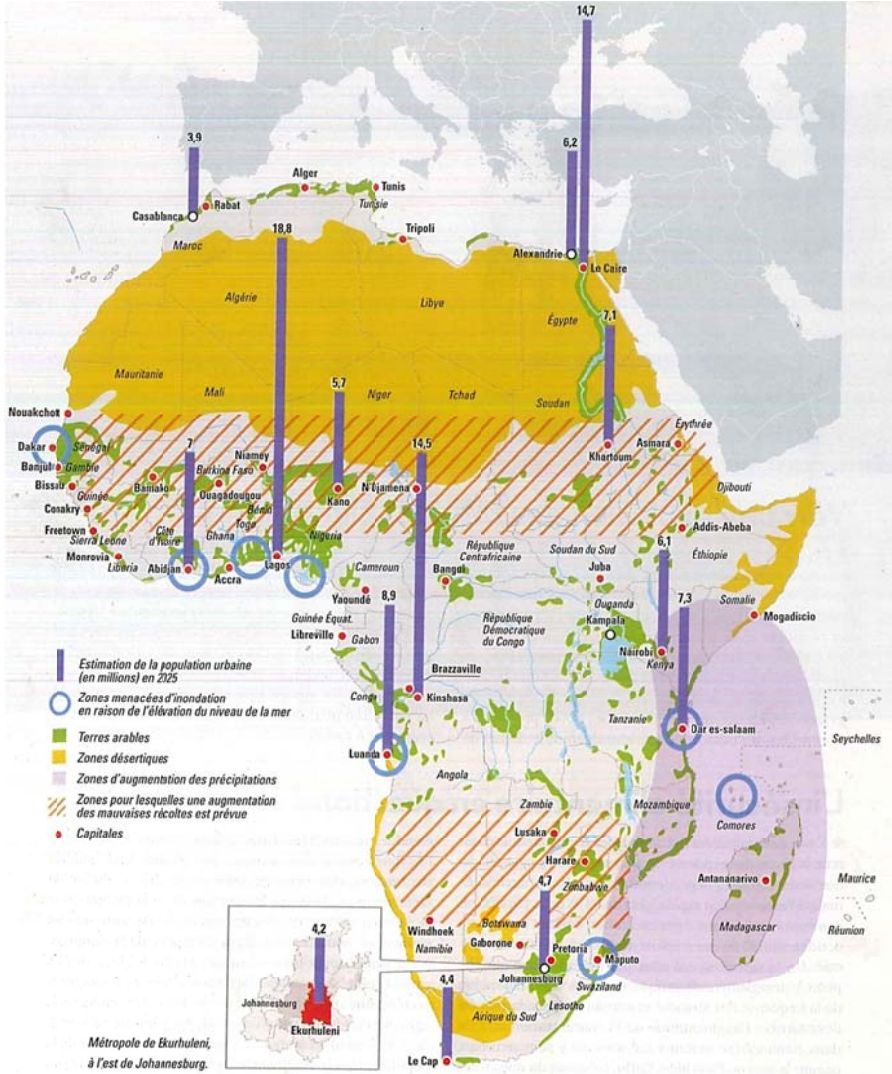
Le continent est par ailleurs confronté à une hausse de la violence et des conflits armés, qui obligent de plus en plus d'Africains à fuir leur foyer. En outre, les trafics en tout genre, la piraterie et l'extrémisme religieux sont autant de nouvelles sources de fragilités persistantes dans de nombreuses régions du continent.

Les leçons tirées de l'épidémie d'Ebola montrent le besoin urgent de renforcer les systèmes de santé et de veille sanitaire pour prévenir les pandémies et coordonner une action régionale pour y faire face. Le changement climatique constitue un autre risque pour l'Afrique. Alors que cette région du monde émet le moins de carbone, c'est elle qui souffre le plus des effets de l'évolution du climat : sécheresse, érosion des côtes et inondations.

Cette vulnérabilité aux chocs accroît l'incertitude, coûte cher à l'économie africaine et nuit à la productivité. Il faut impérativement s'attaquer à ces facteurs de fragilité et rendre l'économie plus résiliente pour maintenir une croissance vigoureuse, pérenniser les avancées en matière de lutte contre la pauvreté et atteindre les objectifs de développement durable. Si l'Afrique veut atteindre parvenir à une transformation structurelle et faire face aux défis posés par sa propre démographie, elle doit saisir son potentiel de croissance.

La carte ci-dessous retrace les zones de fragilité dues à l'interférence des facteurs démographiques, climatiques, agricoles et politiques.

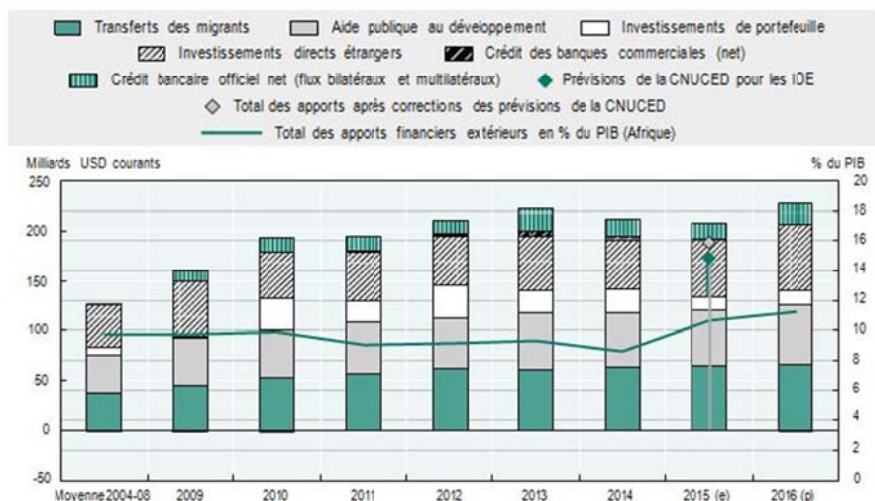
AFRIQUE : ÉVALUATION DES RISQUES CLIMATIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES



II. DES FLUX MONDIAUX D'AIDE OU D'INVESTISSEMENT PUBLICS ET PRIVÉS QUI SE MAINTIENNENT

Face à ces impératifs, corroborés par une démographie galopante, mais hétérogène suivant les pays, (le nombre d'enfants par femme est de 7 au Niger contre 4 au Kenya), les flux privés et publics mondiaux à destination de l'Afrique ont suivi jusqu'à ces dernières années les forts taux de croissance et l'accroissement de la demande intérieure africaine, comme l'établit le tableau ci-dessous.

APPORTS FINANCIERS EXTÉRIEURS À L'AFRIQUE, MOYENNES 2004-2008 ET 2009-2016



Note : Les estimations (e) et les prévisions (p) pour l'APD sont basées sur le taux d'augmentation en volume de l'aide-pays programmable (APP) (OCDE, 2016). Pour les transferts des migrants, les chiffres reposent sur les prévisions de croissance de la Banque mondiale.

Source : Calculs des auteurs d'après FMI (2014b ; 2015c) ; OCDE (2016) ; Banque mondiale (2015a) ; et données des Perspectives économiques en Afrique.

Le tableau ci-dessous fait apparaître que la croissance la plus vigoureuse et stable depuis dix ans est celle des transferts des migrants, suivie par les investissements directs étrangers. L'aide publique au développement mondiale a également joué un rôle pivot. En 2015, l'aide publique brute mondiale atteint 64 milliards de dollars et l'aide publique nette s'est montée à 56 milliards de dollars⁽¹⁾.

(1) Perspectives économiques en Afrique 2016 BAfD, OCDE et PNUD

APPORTS FINANCIERS ET RECETTES FISCALES EN AFRIQUE (2004-2016)

(en milliards de USD courants)

			2004 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e	2016p
Apports extérieurs	Privés	Flux entrants d'IDE	42,8	55,1	46,0	49,8	49,7	54,2	49,4	57,5	66,3
		Investissements de portefeuille	7,5	1,2	32,7	21,0	32,3	22,8	23,1	13,4	15,2
		Transferts des migrants	36,7	44,9	52,5	57,0	61,9	61,2	63,8	64,6	66,4
		Crédit des banques commerciales (net)	0,5	- 1,3	- 1,7	0,8	1,8	4,5	3,8	0,5	- 1,2
	Publics	Crédit bancaire public net (apports bilatéraux et multilatéraux)	- 1,0	11,0	14,8	14,5	14,0	23,3	17,8	16,0	21,0
		APD (nette, tous donateurs)	39,0	48,0	47,7	51,5	51,1	56,7	54,2	56,4	58,7
		Total des apports extérieurs	125,5	158,9	192,0	194,8	210,7	222,8	212,2	208,3	226,5
Ressources domestiques		Recettes fiscales	281,0	302,9	367,8	453,2	458,8	468,5	461,2		

Note : les estimations (e) et les prévisions (p) pour l'APD sont basées sur le taux d'augmentation en volume de l'aide-pays programmable (APP) (OCDE, 2016). Pour les transferts des migrants, les chiffres reposent sur les prévisions de croissance de la Banque mondiale.

Source : Calculs des auteurs d'après FMI (2014b ; 2015c) ; OCDE (2016) ; Banque mondiale (2015b) ; et données des Perspectives économiques en Afrique.

III. CETTE LÉGISLATURE A SACRIFIÉ LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, SANS QUE LES FINANCEMENTS INNOVANTS NE PALLIENT CETTE DIMINUTION

Le tableau ci-dessous, qui fait apparaître l'évolution des crédits des différentes missions budgétaires de l'État depuis 2012, démontre clairement que l'aide publique au développement n'a pas fait partie des priorités de la législature. Encore cette diminution s'analyse-t-elle après prise en compte de l'apport des financements innovants.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DE L'ÉTAT

(en euros et en crédits de paiement)

Missions	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Écart 2015/2012
Action extérieure de l'État	2 768 426 470	2 987 383 093	2 782 356 639	2 949 446 075	6,5 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 734 972 852	2 607 150 093	2 713 443 568	2 788 685 872	2,0 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 838 809 644	3 315 246 056	3 616 297 519	3 995 883 557	4,1 %
Aide publique au développement	3 041 982 693	2 966 795 714	2 752 821 623	2 655 171 782	- 12,7 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 123 301 518	3 013 978 997	2 945 871 207	2 719 701 752	- 12,9 %
Conseil et contrôle de l'État	607 913 240	610 495 740	616 684 867	622 928 555	2,5 %
Culture	2 650 191 180	2 618 121 637	2 554 819 335	2 601 280 921	- 1,8 %
Défense	38 876 029 876	38 959 928 836	39 871 001 330	40 982 932 343	5,4 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 062 491 837	1 128 246 492	1 226 988 656	1 140 509 108	7,3 %
Écologie, développement et mobilité durables	10 948 119 125	10 280 044 815	11 591 261 335	9 672 248 782	- 11,7 %
Économie	2 025 654 644	2 210 685 586	3 798 226 600	1 852 099 442	- 8,6 %
Égalité des territoires, logement et ville	7 937 591 669	7 617 971 632	7 614 942 248	12 803 424 385	61,3 %
Engagements financiers de l'État	56 370 051 555	53 895 867 543	47 095 426 876	42 725 079 084	- 24,2 %
Enseignement scolaire	62 344 948 303	63 436 250 682	65 111 414 736	66 395 296 535	6,5 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 524 689 813	11 395 558 188	11 263 203 182	11 111 781 649	- 3,6 %
Immigration, asile et intégration	734 200 394	704 987 903	727 176 601	677 516 782	- 7,7 %
Justice	7 300 239 558	7 574 284 238	7 661 181 489	7 849 598 819	7,5 %
Médias, livre et industries culturelles	1 267 373 417	1 197 727 742	788 896 357	697 476 371	- 45,0 %
Outre-mer	2 024 355 166	2 102 469 474	2 038 145 625	1 992 417 562	- 1,6 %
Politique des territoires	303 286 592	302 112 694	306 039 733	698 815 872	130,4 %
Pouvoirs publics	991 227 547	989 015 739	989 987 362	988 015 262	- 0,3 %
Recherche et enseignement supérieur	25 279 142 104	25 795 529 029	30 554 240 344	26 006 080 879	2,9 %
Régimes sociaux et de retraite	6 711 370 473	6 438 182 226	6 506 267 584	6 451 562 218	- 3,9 %
Relations avec les collectivités territoriales	2 661 359 026	2 720 602 293	2 737 977 334	2 747 563 772	3,2 %
Santé	1 317 314 889	1 378 984 801	1 389 876 279	1 251 525 964	- 5,0 %
Sécurité	17 499 082 685	17 951 531 723	18 096 493 575	18 313 124 641	4,7 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 782 532 249	13 422 603 567	14 322 645 281	16 274 877 884	27,3 %
Sport, jeunesse et vie associative	464 371 452	499 177 001	534 928 750	504 192 067	8,6 %
Travail et emploi	10 344 254 820	10 527 122 274	10 673 971 204	12 105 295 236	17,0 %
Crédits non répartis	0	0	0	0	0,0 %
TOTAL	299 535 284 791	298 648 055 808	302 882 587 239	301 574 533 171	0,7 %

Source : lois de règlement. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r3895-tl.pdf>

La réalité des coupes budgétaires imposées à la mission *Aide publique au développement* est détaillée par le tableau supra (chiffres clefs).

Celui-ci distingue, de la LFI pour 2012 au projet de loi de finances pour 2017, d'une part les évolutions des crédits budgétaires, et d'autre part les sources de financement innovants comme la taxe sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières fléchées vers le Fonds social de développement.

Hors titre 2, la baisse des crédits budgétaires (de 3,1 milliards à 2,4 milliards de crédits de paiement) est de 20,8 %.

Le Rapporteur spécial rappelle, comme chaque année, que les financements innovants ont été conçus et instaurés par la France pour servir de financements stables à l'aide publique au développement, et non pour venir en renfort du déficit des dépenses publiques. C'est pourquoi il dépose, lors de chaque projet de loi de finances, des amendements tendant à augmenter la part de ces financements fléchée vers l'opérateur principal de notre politique du développement : l'Agence française de développement. Encore faudrait-il que les opérateurs français et les fonds multilatéraux privilégient l'agriculture subsaharienne et l'éducation des jeunes, ce qui est loin d'être le cas. Soutenu par ses collègues de la Commission des finances, le Rapporteur spécial a souhaité compenser la diminution des crédits de la législature, ainsi que la part de plus en plus réduite des dons et subventions, par un geste fort en faveur de l'augmentation des crédits affectés à l'action bilatérale de l'Agence française de développement, qui devra ultérieurement se traduire en dons au profit des pays les moins avancés. Ceux-ci ne bénéficient que de 26,5 % de l'aide française, moins que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, alors que la moyenne relevée auprès des pays du CAD est de 29,5 %.

A. LE PROGRAMME 110 : DES INDICATEURS PEU CONTRAIGNANTS ET LE POIDS EXCESSIF DES FONDS ENVIRONNEMENTAUX

Environ 89 millions de jeunes âgés de 12 à 24 ans restent hors du système scolaire en Afrique subsaharienne. Si l'éducation des jeunes et l'agriculture de base avaient bénéficié des mêmes priorités budgétaires que les fonds environnementaux depuis dix ans de la part des grandes banques mondiales, et également d'une assistance technique sérieuse, au lieu des suppressions de poste intervenues pour les assistants techniques et les services de coopération et d'action culturelle depuis sept ans, nous n'aurions peut-être pas les mêmes inquiétudes qu'aujourd'hui.

Sur ce thème, l'audition de Serge Michailoff⁽¹⁾ conforte les propos de la représentante de la Banque mondiale rencontrée par le Rapporteur spécial au Kenya en 2014, sur l'échec des grandes banques de développement à promouvoir une agriculture résiliente en Afrique. Il est toutefois encore temps d'agir.

(1) « Afrikanistan ».

Les AE du programme 110 pour 2017 présentent une forte hausse de 389 millions d'euros à 2 165 millions d'euros, soit + 1,775 million d'euros par rapport à la LFI pour 2016. Cette hausse est largement imputable à la reconstitution des fonds multilatéraux regroupés dans l'action 1 *Aide économique et financière multilatérale* (pour plus de 1 400 millions d'euros) et de la compensation des annulations de dettes multilatérales envers ces Fonds regroupés à l'action 3 *Traitement de la dette des pays pauvres* (pour plus de 330 millions d'euros). La reconstitution de ces fonds a lieu tous les trois ans.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2017

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	2017/2016
01 – Aide économique et financière multilatérale	0	11 260 139	1 441 000 000	1 452 260 139	1 804,9 %
02 – Aide économique et financière bilatérale	7 180 000	374 820 000	0	382 000 000	+ 22,1 %
03 – Traitement de la dette des pays pauvres			330 250 218	330 250 218	100 %
Total	7 180 000	386 080 139	1 771 250 218	2 164 510 357	456,2 %

Source : projet annuel de performances pour 2017 et direction du Trésor

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2017

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	2017/2016
01 – Aide économique et financière multilatérale	0	90 600 555	496 019 357	586 619 912	- 7,8 %
02 – Aide économique et financière bilatérale	7 180 000	290 637 509	0	297 817 509	+ 51,7 %
03 – Traitement de la dette des pays pauvres		37 554 325	65 965 256	103 519 581	- 1,8 %
Total	7 180 000	418 792 389	561 984 613	987 957 002	+ 5,3 %

Source : PAP 2017 et Direction du Trésor.

1. Les Fonds multilatéraux

Le programme 110 finance les principaux fonds concessionnels des banques multilatérales de développement : notamment l'Association internationale du développement (AID) et le Fonds africain de développement (FAD).

Ces banques offrent un guichet non-concessionnel (proposant des prêts à taux de marché) auquel sont éligibles les pays en développement dont le PIB par habitant est au-dessus d'un certain seuil et dont l'accès aux marchés financiers est suffisant. Elles proposent également un guichet concessionnel, destiné aux pays plus pauvres et moins capables de se financer directement. Le guichet non-concessionnel (BIRD pour la Banque mondiale, BAD pour la Banque africaine) ne nécessite pas de contributions régulières : les banques le financent en empruntant sur les marchés à bas coût, grâce au capital fourni par leurs actionnaires (qui n'est augmenté que rarement) et à leur notation AAA. **En revanche, les guichets concessionnels (AID, FAD), parce qu'ils fournissent des dons et des prêts à taux proches de zéro aux pays concernés, doivent être reconstitués tous les trois ans, c'est-à-dire que les pays donateurs doivent leur apporter de nouvelles ressources budgétaires.**

L'AID est le guichet concessionnel du groupe de la Banque mondiale. Elle offre des prêts concessionnels à 78 pays dans le monde. C'est le plus grand des fonds concessionnels, avec plus de 50 milliards de ressources pour le 17^e cycle de l'AID (« AID-17 », 2015-2017). La moitié de ses engagements concernent l'Afrique subsaharienne. **La France a contribué à l'AID-17 à hauteur de 1,7 milliard d'euros**, ce qui la place, avec une part de 4,91 %, en 5^e position des contributeurs derrière le Royaume-Uni, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne. Les discussions relatives au 18^e cycle (2018-2020) sont en cours et devraient s'achever en décembre.

Le FAD est le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement. Il propose des prêts très concessionnels à 39 pays d'Afrique subsaharienne. La France a contribué au 13^e cycle du FAD (2014-2016) à hauteur de 550 millions de dollars environ, ce qui la place, avec 8,34 %, en 4^e position derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis. Les discussions relatives au 14^e cycle (2017-2019) sont en cours et devraient s'achever en novembre.

2. Impacts budgétaires des reconstitutions du Fonds africain de développement et l'Agence internationale de développement AID

Il convient de noter le décalage calendaire entre FAD et AID : les AE doivent être inscrites en 2017 pour les deux fonds, mais l'inscription budgétaire des CP correspondants commence en 2017 pour le FAD et en 2018 seulement pour l'AID (les CP 2017 pour l'AID correspondent donc à la dernière tranche de la reconstitution précédente).

a. Autorisations d'engagement

Il est prévu dans le PLF pour 2017, l'ouverture de **1 060 millions d'euros** et **381 millions d'euros d'AE pour l'AID et pour le FAD**, qui explique la hausse importante constatée sur l'action 1.

La contribution à l'AID et au FAD, de manière complémentaire sous forme de prêt, est une possibilité que la France a décidé de maintenir pour l'AID et de commencer pour le FAD. Ces prêts seront portés par l'AFD. Que ce soit pour le FAD ou pour l'AID, ces contributions prévues dans le PLF sous forme de dons et de prêts, devraient permettre le maintien de la part de la France dans le total de la reconstitution.

S'agissant des compensations des annulations de dettes multilatérales de l'AID et du FAD, il est prévu un montant de 330,2 millions d'euros en PLF pour 2017, permettant à la France de confirmer son engagement sur des périodes glissantes de 10 ans, soit sur la période 2026-2028 pour l'AID et 2027-2029 pour le FAD.

b. Crédits de paiement

Pour l'AID, les CP prévus correspondent à la dernière tranche de la période passée et sont identiques à ceux de l'année passée.

S'agissant du FAD : 127 millions d'euros soit un tiers des AE prévues en 2017.

S'agissant des compensations des annulations de dettes multilatérales de l'AID et du FAD, les CP correspondent à des enveloppes déjà engagées.

Globalement, le Rapporteur spécial estime que les indicateurs associés au programme 110 sont insuffisamment précis quant à la destination sectorielle de l'aide. Si l'indicateur 1.1 relatif à la *part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux affectée aux zones géographiques prioritaires* rend compte d'une part prépondérante affectée à l'Afrique subsaharienne (56 %) et aux PMA (60 %) en 2016, les autres indicateurs mesurant le « *montant d'aide au développement apporté par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'état* » (effet de levier) et la « *capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement* » sont **extrêmement vagues quant au processus d'évaluation et à la répartition sectorielle des décaissements**. La part des quatre fonds environnementaux est trop lourde et les décaissements ne sont pas suffisamment documentés. En outre, le fonds du sarcophage de Tchernobyl n'a rien à voir avec l'aide au développement. Le Rapporteur spécial observe enfin que 11 millions de crédits de paiement sont affectés par la France au Fonds international de développement agricole, créé à l'initiative des membres de l'OPEP et souhaiterait avoir plus d'informations sur son activité.

S'agissant des programmes de coopération technique et d'ingénierie (27,53 millions de CP) le Rapporteur relève la dotation d'Expertise France créée le 1^{er} janvier 2015, qui s'élève à 4,52 millions d'euros de CP.

B. LE PROGRAMME 209 : UN PROGRAMME AMBITIEUX CONTREDIT PAR L'INSUFFISANCE DES DONS ET DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE

Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, participe à la mise en œuvre de la politique d'aide publique au développement de la France, conjointement avec le programme 110 *Aide économique et financière au développement*.

Selon l'ONG « One », le programme 209 assure un soutien insuffisant aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables pour diverses raisons :

– 26,5 % seulement de l'aide française va vers les pays les moins avancés ⁽¹⁾ contre 29,5 % en moyenne chez les autres pays donateurs.

– Le programme 209, qui finance majoritairement les dons vers les pays les plus pauvres, a subi 70 % des restrictions budgétaires de l'actuel mandat présidentiel, soit une baisse d'environ 440 millions d'euros.

– Selon la loi n° 2014-773 d'orientation et de programmation relative à la politique d'aide au développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 sur la politique de développement de la France, au moins 50 % des subventions bilatérales doivent être allouées aux pays pauvres prioritaires ⁽²⁾. Les deux tiers des subventions versées par l'Agence française de développement doivent leur être consacrés. Cependant, les subventions ont diminué de 11,3 % entre 2011 et 2016 ⁽³⁾ et elles ne correspondent plus qu'à 289 millions d'euros de dons en 2016.

1. Un agenda ambitieux pour la politique française

C'est une politique qui a pour finalité d'éradiquer l'extrême pauvreté, protéger la planète et corriger les inégalités. Elle s'inscrit dans le cadre du nouvel agenda de développement durable, construit et accepté lors de trois grands rendez-vous de 2015 : la Conférence sur le financement du développement à Addis-Abeba en juillet, la conférence des Nations Unies à New York en septembre, qui a adopté l'Agenda 2030 et les 17 Objectifs de développement durable (ODD) et, enfin, la conférence des parties sur le climat (COP 21) à Paris en décembre.

La communauté internationale s'est donc dotée d'un nouvel agenda pour répondre aux défis de la mondialisation, renforcer la solidarité à l'égard des pays en développement et reconnaître le défi du développement durable.

(1) ONE, Rapport DATA 2015, https://s3.amazonaws.com/one.org/pdfs/DATA_Report_2015_FR.pdf. Ce calcul exclut les annulations de dettes bilatérales et se base sur les données de 2014.

(2) Bénin, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Comores, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République Démocratique du Congo, Tchad, Togo et Sénégal.

(3) Soit une baisse de 60 millions d'euros. Les subventions s'élevaient à 470 millions d'euros en 2016. Calculs de ONE sur la base des documents de politique transversale (DPT) des dernières années. Nous n'avons pas encore ce DPT pour 2017.

Les 17 objectifs du développement durable prennent en compte l'interdépendance accrue des enjeux en y intégrant la gouvernance et l'État de droit, la paix et la sécurité mais aussi la préservation des écosystèmes, l'accès aux énergies nouvelles comme le solaire, la définition de modes de production, de consommation ou d'urbanisation durables.

Le plan d'action d'Addis-Abeba (PAAA) entérine une vision large du financement du développement. Ce plan préconise, si l'aide publique au développement demeure essentielle, de mener les actions en partenariat avec tous les acteurs, notamment le secteur privé, la société civile et les collectivités locales. Les besoins des pays en développement en termes d'infrastructures, de systèmes agricoles, éducatifs ou de santé sont considérables et impliquent la mobilisation massive de l'investissement privé. Le plan d'Addis Abeba implique enfin que le développement durable repose en grande partie sur la mobilisation accrue des ressources domestiques, des sciences, des technologies et de l'innovation, des financements innovants et sur les mécanismes de mixage prêts-dons.

Face à cette nouvelle vision du financement du développement, le Président de la République a fixé des objectifs très ambitieux, notamment pour l'Agence française de développement (AFD), avec 4 milliards d'euros supplémentaires de prêts d'ici à 2020 (dont 2 milliards seront consacrés au climat), et 400 millions d'euros supplémentaires de dons.

La loi n° 2014-773 d'orientation et de programmation sur la politique de développement et de solidarité internationale adoptée le 7 juillet 2014 a de plus inscrit le principe d'égalité entre les femmes et les hommes comme un axe transversal et prioritaire de la politique française de développement : la stratégie *Genre et développement (2013-2017)*.

2. Qui est contredit par la diminution des crédits sur le long terme

Les tableaux ci-dessous présentent l'évolution demandée pour le programme 209 en 2017.

Si le Rapporteur spécial remarque la hausse bienvenue des crédits de paiements de 4,8 % pour 2017, il ajoute qu'elle ne suffira pas à pallier plusieurs années de baisse antérieures. Depuis la LFI pour 2012 jusqu'au PLF pour 2017 le programme 209 aura perdu 23 % de ses crédits, ce qui est considérable. D'autre part, si l'on ajoute la coopération multilatérale à la coopération communautaire, la coopération bilatérale ne représente que 40 % des crédits du programme 209 hors T2. Or, les crédits de l'action 2, Coopération bilatérale, diminuent de 3,7 % dans le PLF pour 2017.

Le Rapporteur spécial estime que cette proportion est insuffisante pour faire respecter les ambitieuses priorités de la politique d'aide au développement mises en avant par le Président de la République. Comment éviter le saupoudrage dans ces conditions ? **Avec la baisse des dons, notre politique d'aide au développement devient de plus en plus une politique de prêts aux grands émergents.**

**PROGRAMME 209 – PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DE CRÉDITS PLF 2017
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	2017/2016
02 – Coopération bilatérale		36 017 133	562 459 569	598 476 702	– 3 %
05 – Coopération multilatérale		350 000	150 036 041	150 386 041	+ 50,3 %
07 – Coopération communautaire			742 446 124	742 446 124	+ 5,9 %
08 – Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	184 499 624			184 499 624	– 4,1 %
09 – Actions de co-développement					
Total	184 499 624	36 367 133	1 454 941 734	1 675 808 491	+ 4,8 %

CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	2017/2016
02 – Coopération bilatérale		36 017 133	532 284 229	568 301 362	– 3,7 %
05 – Coopération multilatérale		6 63 261	150 036 041	156 099 302	+ 47,9 %
07 – Coopération communautaire			742 446 124	742 446 124	+ 5,9 %
08 – Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	184 499 624			184 499 624	– 5,6 %
09 – Actions de co-développement					– 100 %
Total	184 499 624	42 080 394	1 424 766 394	1 651 346 412	+ 0,05%

D'autre part, compte-tenu de la gravité de la question de l'intégration des migrants venus d'Afrique ou du Moyen-Orient, on peut s'interroger sur la suppression dans la mission *Aide publique au développement* des actions de co-développement ? Celles-ci témoignaient, en accord avec les autorités du pays d'émigration, d'une volonté de fixer les populations jeunes à la recherche d'un travail dans leur pays d'origine.

3. L'opacité de l'emploi des crédits issus des financements innovants au travers du Fonds social de développement

La France s'est battue pour la mise en route de financements innovants issus d'activités liées à la mondialisation, comme la taxe sur les transactions financières qu'elle a introduite au niveau national et dont elle tire une partie des recettes fléchées vers le développement, ou bien la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Cette dernière taxe, dite taxe Chirac, a été instituée pour financer des programmes internationaux de santé publique et d'accès aux médicaments pour certaines maladies dans les pays en voie de développement et afin d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), devenus aujourd'hui les Objectifs du développement durable (ODD).

Par ailleurs, conformément aux engagements du Président de la République, la France a mis en œuvre depuis juillet 2012 une taxe sur les transactions financières (TTF) qui consiste en une taxe de 0,2 % sur les acquisitions de titres de capital. La TTF française comprend également deux autres dispositifs : une taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence et une taxe sur les acquisitions de contrats d'échange sur défaut d'un État (Crédit default swaps). La part de la TTF affectée au développement est plafonnée, le plafond étant chaque année fixé et réévalué par la loi de finances, de 60 millions d'euros pour 2013 à 260 millions d'euros pour 2016, le projet de loi de finances pour 2017 prévoyant un plafond de 528 millions d'euros.

Depuis 2006, le produit de ces placements permet à la France de pallier à l'irrégularité des crédits budgétaires pour contribuer au financement de l'aide publique au développement, principalement dans les domaines de la santé et de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. De 350 millions d'euros en 2015, la part de ces financements a plus que doublé en 2016 pour atteindre 738 millions d'euros. Ce montant a été maintenu dans le PLF pour 2017.

Le tableau ci-dessous répartit par secteur les crédits dépensés au travers du FSD, qui est hébergé par l'Agence française de développement, pour l'aide au développement et dont les ressources sont issues des recettes des financements innovants. Chaque année le Rapporteur spécial dénonce l'opacité des dépenses ainsi engagées, qui ne figurent pas dans le projet de loi de finances d'une part et échappent donc au contrôle parlementaire. **D'autre part, ces dépenses contredisent la philosophie première des financements innovants, dont l'esprit est de venir en addition aux crédits budgétaires et non de se substituer à ces derniers.** Enfin, le Gouvernement affecte ces recettes à des financements multilatéraux pour la santé, notamment le Fonds mondial Sida, tuberculose et paludisme ou pour le climat. Lors de ses propres déplacements sur place en Afrique, le Rapporteur spécial s'est interrogé sur l'absence de renforcements des systèmes locaux de santé qui sont nécessaires et peut être entravés par le recours au Fonds mondial sida. D'autre part, il souligne pour sa part l'urgence d'une politique de soutien au secteur agricole et privilégiant l'éducation, notamment celle des filles, en accord avec les Objectifs du développement durable. Or le FSD ne prend actuellement pas en compte ces problématiques.

Le Gouvernement a annoncé un projet de décret qui rendrait l'AFD éligible au fonds spécial de développement afin de pouvoir accéder à ces financements.

Dépenses du FSD à partir des financements innovants

(en millions d'euros)

	Réalisé 2015	LFI 2016	PLF 2017
Santé	260	472	508
IFFIm	25	26	68
GAVI	0	22	0
UNITAID	62	88	80
Fonds mondial SIDA (FMSTP)	173	328	360
Initiative Solidarité Santé Sahel (ISS)	0	8	0
Climat environnement	118	147	230
Initiative Eau (RWSSI)	14	0	0
Fonds vert	104	62	163
Dépenses Climat (dont projets et dons multilatéraux)	0	85	67
Autres domaines	0	119	0
Partenariat mondial pour l'Éducation (PME)	0	8	0
Aides budgétaires et dons (ABG)	0	21	0
Coopération technique	0	2	0
Bonifications de prêts de l'AFD	0	88	0
Total des dépenses à partir des financements innovants	378	738	738

Source : document de politique transversale.

IV. L'AVENIR DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

L'Agence française de développement est l'acteur pivot de la politique de développement, tant par le montant de ses encours de prêts (30 milliards d'euros en 2016) que par l'étendue de son réseau (qui couvre une cinquantaine de pays, y compris les 17 pays pauvres prioritaires définis par le dernier CICID), et la variété et l'ancienneté de son expérience qui est très appréciée des gouvernements locaux.

À l'horizon 2020, les financements doivent augmenter de 8,5 à 12 milliards d'euros, dont la moitié serait dédiés au climat. L'échec de l'opération d'intégration de l'Agence avec la Caisse des dépôts, voulue par le Président de la République, devrait finalement se solder pour l'AFD par une recapitalisation bienvenue, qui aboutira au doublement de ses fonds propres dans le prochain projet de loi de finances rectificative, et par l'élaboration d'une convention avec la Caisse des dépôts. (Cf infra page 32)

Reçu par le Rapporteur spécial en mai et en octobre 2016 le directeur général de l'AFD, M. Remi Rioux a clairement indiqué la nécessité de l'aide budgétaire pour que l'AFD puisse soutenir les projets avec les pays pauvres prioritaires, et effectuer les dons indispensables dans les pays où la situation économique et budgétaire ne permet plus d'endettement. Ces dons et les crédits de bonifications du programme 209 devraient permettre d'abonder les secteurs clés de la santé et de l'éducation en Afrique.

a. Les dons projets mis en œuvre par l'AFD dans les pays étrangers

Il s'agit de dons répartis principalement dans une trentaine de pays d'Afrique subsaharienne, ainsi que dans les pays en crise ou en sortie de crise, au moyen de subventions classiques ou d'outils plus spécifiques, comme l'assistance technique, les prêts à des institutions de microfinance, les programmes de renforcement des capacités ou encore les fonds fiduciaires.

Ces opérations se font dans tous les secteurs d'intervention de l'agence : agriculture et sécurité alimentaire, éducation et formation professionnelle, santé et lutte contre le SIDA, eau et assainissement, environnement et ressources naturelles, infrastructures et développement urbain, ainsi que dans les secteurs productifs. Depuis le 1^{er} janvier 2016, sont également éligibles les projets dans le domaine de la gouvernance (décentralisation, finances publiques, lutte contre la corruption, justice, droits de l'Homme).

La répartition sectorielle des octrois de l'AFD sur le programme 209 depuis 2008 est détaillée par le tableau ci-dessous.

(en euros)

Autorisations	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Agriculture et sécurité alimentaire	30 449 000	14 %	45 159 197	20 %	38 276 120	21 %	26 425 000	13 %	26 953 717	12 %	35 536 190	17 %	36 650 000	18 %	27 800 000	13 %
Eau et assainissement	70 168 269	32 %	15 050 000	7 %	27 208 939	15 %	24 360 000	12 %	32 620 810	15 %	15 040 000	7 %	8 300 000	4 %	7 630 000	4 %
Éducation et formation professionnelle	16 965 298	8 %	29 618 079	13 %	16 350 000	9 %	39 750 000	19 %	46 900 000	21 %	53 012 707	25 %	32 000 000	15 %	40 958 136	20 %
Environnement et ressources naturelles	10 000 000	5 %	15 007 000	7 %	24 375 000	13 %	9 744 226	5 %	12 260 392	6 %	8 624 700	4 %	20 225 660	10 %	22 900 000	11 %
Infrastructures et développement urbain	33 700 000	15 %	27 590 000	12 %	31 926 000	18 %	28 365 802	13 %	25 350 000	12 %	24 350 000	12 %	19 180 000	9 %	19 078 340	9 %
Santé et lutte contre le Sida	19 365 000	9 %	52 000 000	23 %	15 004 278	8 %	45 010 674	21 %	51 100 000	23 %	47 500 000	23 %	53 899 000	26 %	51 250 000	24 %
Secteur productif	14 130 729	6 %	31 655 000	14 %	16 652 000	9 %	28 230 000	13 %	17 856 109	8 %	15 700 000	8 %	26 621 283	13 %	19 040 000	9 %
Autres et multi-secteurs	26 765 000	12 %	12 410 000	5 %	12 455 000	7 %	8 593 000	4 %	6 702 958	3 %	9 236 403	4 %	10 521 582	5 %	21 250 000	10 %
Total	221 543 296		228 489 276		182 247 337		210 478 702		219 743 986		209 000 000		207 397 525		209 906 476	

Source : AFD.

A. LE FINANCEMENT DE L'APPUI AUX INITIATIVES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Dans le cadre de l'engagement pris par le Président de la République de doubler l'enveloppe de crédits transitant par les ONG françaises, repris dans les conclusions du CICID du 31 juillet 2013, les financements des ONG transitant par l'AFD sont passés de 41,9 à 72 millions d'euros de 2012 à 2016. Cette enveloppe devrait encore progresser en 2017 pour atteindre 79,8 millions d'euros.

En 2015, 71 projets présentés par 59 ONG ont ainsi été cofinancés ; 87 % de ces financements ont bénéficié à des projets de terrain (l'Afrique subsaharienne ayant à elle seule bénéficié de 74 % des financements totaux). Les 13 % restants ont bénéficié à des projets d'intérêt général, répartis entre 8 % à des projets de structuration du milieu associatif et 5 % aux actions d'éducation au développement et à la solidarité internationale.

Le Rapporteur spécial a recueilli les observations et les suggestions de plusieurs ONG, ainsi que de l'association ACTED, financée par appel à projet des institutions internationales 45 % par l'ONU, le Programme alimentaire mondial, le PAM (Programme Alimentaire Mondial) pour les sujets alimentaires, le HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés) pour l'aide aux réfugiés, l'UNICEF pour les sujets d'éducation, et 23 % par les structures de l'Union européenne, urgence et fonds de reconstruction : EuropeAid et ECHO.

a. Les contrats de désendettement et de développement

L'AFD gère en outre, pour le compte de l'État, les contrats de désendettement et de développement (C2D) financés dans le cadre du volet français du processus d'annulation de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Ce mécanisme d'annulation-conversion de dettes bilatérales porte à la fois sur les créances de l'État et de l'AFD vis-à-vis de ces pays.

Le MAEDI (ministère des affaires étrangères et du développement international) refinance les créances de l'AFD sur le programme 209, tandis que la DG Trésor prend en charge les créances de l'État sur les programmes 851 et 852 (voir *infra*). Les ressources versées à l'AFD par le MAEDI au titre des C2D ont varié entre 86,13 millions d'euros en 2014 et 43,44 millions d'euros en 2015. Le principal pays concerné est la Côte d'Ivoire (33,57 millions d'euros en 2015).

L'AFD gère également des crédits délégués pour le compte du MAEDI, dont la majeure partie des crédits alloués au Fonds Pacifique.

B. LES COFINANCEMENTS DE L'AFD

Les cofinancements de projets ou programmes de développement par l'AFD avec d'autres bailleurs de fonds représentaient en 2015, 46 % des engagements de l'année en volume, soit un montant total de 2,4 milliards d'euros pour 37 projets.

En somme cumulée depuis dix ans, les cofinancements avec d'autres bailleurs de fonds concernent 319 projets pour un montant de 13,9 milliards d'euros d'engagements nets de l'AFD. Ils représentent 39 % des engagements nets de l'AFD accordés durant cette période en opérations courantes, aides budgétaires et contrats de désendettement et de développement (C2D) dans les pays d'intervention de l'AFD.

La coopération déléguée permet de renforcer la complémentarité et la division du travail entre bailleurs européens et de réduire les coûts de transaction.

Durant la période 2008-2015, l'AFD a bénéficié directement de plus de 555 millions d'euros issus des facilités de mixage européennes dont notamment :

- 169 millions d'euros dans le cadre de l'ITF (Fonds Fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures) ;

- 243 millions d'euros dans le cadre de la FIV (Facilité d'investissement pour le voisinage) ;

- 49 millions d'euros dans le cadre de la LAIF (Facilité d'investissement pour l'Amérique Latine) ;

- 15 millions d'euros dans le cadre de la CIF (Facilité d'investissement pour les Caraïbes) ;

- 72 millions d'euros issus de l'AIF (Facilité d'investissement pour l'Asie) ;

- 8 millions d'euros issus de l'IFCA (Facilité d'investissement pour l'Asie centrale).

La majorité des dons issus de ces facilités est utilisée pour financer des investissements, des actions de renforcement de capacités et bonifier des taux d'intérêt. Le reste est mobilisé pour financer des projets d'assistance technique.

Par ailleurs, l'UE a délégué 354 millions d'euros à l'AFD pour mettre en œuvre des projets, principalement en Afrique subsaharienne (ex : accès à l'eau potable et assainissement au Tchad, sécurité alimentaire au Sénégal...), en Méditerranée (ex : dans le secteur urbain en Tunisie, PME agricoles en Égypte, traitement des déchets à Gaza), dans les Caraïbes (reconstruction en Haïti) et en Asie (développement rural au Laos).

Au-delà de la programmation conjointe et de la coopération déléguée, d'autres mécanismes permettent de renforcer la complémentarité et la division du travail entre bailleurs européens.

La signature de l'initiative de reconnaissance mutuelle de procédures (MRI) entre l'AFD, la KfW («établissement de crédit allemand pour la reconstruction», qui est notamment active en matière d'aide publique au développement) et la BEI (Banque européenne d'investissement) en février 2010. Depuis, 41 projets ont été identifiés (dont la majorité dans les secteurs énergie, eau et assainissement, transport), dont 32 sont en cours de mise en œuvre et 9 en préparation. La KfW, bailleur considéré comme le plus proche de l'Agence tant sur le plan institutionnel qu'opérationnel et stratégique, est le partenaire avec lequel l'AFD a établi un rapport de confiance et d'échanges le plus abouti. Elle est le deuxième partenaire européen cofinancier de l'AFD après la BEI.

C. LE SECTEUR AGRICOLE

En 2015, l'AFD a engagé 375 millions d'euros pour des financements référencés comme relevant du secteur agriculture et sécurité alimentaire répartis en dons, à hauteur de 130 millions d'euros, et en prêts à hauteur de 245 millions d'euros.

Pour 2015, les financements sont constitués de 95 millions d'euros de dons hors C2D, de 88 millions d'euros pour les financements sur C2D, essentiellement en Côte d'Ivoire, des prêts souverains pour 35 millions d'euros, des prêts non souverains pour 34 millions d'euros, et des participations et fonds de garantie pour 27 millions d'euros. D'ailleurs, en Afrique subsaharienne, les financements agricoles ont baissés de 159 millions d'euros en 2014 à 112 millions d'euros en 2015.

Ces engagements sont en baisse par rapport au niveau de 2014. Les prêts souverains, qui représentent 13 % des engagements, sont notamment en net recul par rapport à 2014 du fait de l'impossibilité d'octroyer des financements à de nombreux pays d'Afrique subsaharienne dont la situation macro-économique s'est dégradée.

Les engagements en prêts non souverains (34 millions d'euros) ont doublé par rapport à 2014, du fait d'un regain d'intérêt de certaines banques pour les acteurs économiques des filières agricoles et les entreprises implantées dans les zones rurales. Les engagements 2015 ont bénéficié en majorité à l'Afrique de l'Ouest, pour moitié sur C2D (Côte d'Ivoire) et via des prêts souverains (Mali, Sénégal). Les engagements en Afrique Centrale ont diminué de 12 % en 2014 à 4 % en 2015 et sont pour plus de 50 % composés de financements en dons. En Afrique de l'Est, 80 % des financements sont sous forme de prêts non souverains (Kenya, Éthiopie). 13 % des engagements concernent des subventions à des programmes d'appui aux organisations régionales ou thématiques.

Comme en 2013 et en 2014, les engagements 2015 concernent d'abord le développement des territoires ruraux et la conservation de leur capital naturel puis la croissance des filières agricoles.

Au titre de l'appui aux politiques agricoles et nutritionnelles, plusieurs programmes d'amélioration de la santé maternelle et infantile contribuant à la lutte contre la malnutrition ont été engagés. Les financements d'infrastructures rurales (pistes, énergie, eau potable) et de l'accès aux services sociaux de base dans les zones rurales, (100 millions d'euros de financements en 2014) ont baissé à 36 millions d'euros en 2015.

Les cultures vivrières (dont l'élevage) bénéficient de 13 % des engagements, proche de la part de 2014. Quant à l'appui aux cultures d'exportation, il retrouve une part significative des engagements en 2015 (12 %), à l'encontre de la tendance enregistrée ces deux dernières années. Les interventions relatives aux politiques agricoles, nutritionnelles, de gestion des risques et de formation bénéficient de 80 millions d'euros de financements, en raison notamment d'un projet de formation agricole d'un montant de 30 millions d'euros en Côte d'Ivoire, financé sur C2D.

D. LE SUJET CRUCIAL DE L'ENSEIGNEMENT

Compte tenu de l'évolution démographique, la population francophone en Afrique devant doubler d'ici à 2050 pour atteindre 609 millions de personnes, **l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne francophone va devoir doubler son offre** tous les 6 à 12 ans tout en maintenant la qualité des diplômés.

L'accroissement du taux d'accès à l'enseignement supérieur (qui est d'environ 7 % sur la zone, alors qu'il est de 22 % en moyenne dans les pays en développement, et que l'Union Africaine a pour ambition d'atteindre un taux d'accès de 50 % en 2063) est essentiel. D'autre part certains types de formation, comme les formations scientifiques et professionnelles qui accueillent encore trop peu d'étudiants devront être encouragés : l'Afrique a besoin d'ingénieurs et de professeurs !

Une étude du ministère des affaires étrangères sur *l'enseignement supérieur francophone et technologies numériques : une chance pour l'Afrique subsaharienne (2015)* a dressé l'état des lieux, des besoins financiers, qui sont importants, et des initiatives en cours :

Il est précisé qu'au-delà de l'aspect quantitatif, l'enseignement supérieur en Afrique-subsaaharienne fait face à un défi qualitatif, marqué par les particularités suivantes :

– une majorité de jeunes arrive dans l'enseignement supérieur sans que leur famille ne compte de diplômés de l'enseignement supérieur. Leur admission

dans un cursus d'études supérieures entraîne une grande fierté et beaucoup d'attentes, mais signifie également un manque de repères ;

– la langue d'enseignement peut être pour l'étudiant une langue seconde. Cette spécificité est une richesse, mais aussi une difficulté, la maîtrise de la langue (écrite notamment) devant encore, ici plus qu'ailleurs, faire l'objet d'efforts ;

– l'offre est déséquilibrée, car les sciences humaines sont majoritaires ;

– enfin, les établissements d'enseignement supérieur traditionnels en Afrique subsaharienne rencontrent souvent des problèmes structurels : taux de réussite très faibles, grèves entraînant des années blanches, ou manque de reconnaissance des diplômes nationaux.

Le Rapporteur spécial remarque que le marché mondial de l'éducation peut s'évaluer à 2 500 milliards de dollars annuels et qu'il s'agit du second marché mondial derrière la santé d'après l'OCDE. La France ne doit pas rater cet objectif stratégique de bâtir un réseau d'enseignement numérique de qualité, alors que l'Inde a investi 125 milliards de dollars des 2010 pour construire un réseau numérique panafricain de formation supérieure. C'est aussi un enjeu linguistique pour éviter que le français ne perde son rang dans les échanges commerciaux au bénéfice de l'anglais en Afrique. Nos opérateurs, Agence française de développement comme Proparco, doivent être très conscients de l'importance de cet enjeu. Le Rapporteur spécial salue l'ouverture en 2016 d'un nouvel Institut européen des affaires à Abidjan, excellente initiative d'un jeune entrepreneur, dans un environnement marqué par l'absence d'établissement français, et l'ouverture d'un campus de Paris Dauphine à Casablanca.

E. DE L'INTÉGRATION AU PROJET DE CONVENTION AVEC LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

L'échec du vaste projet présidentiel d'intégration des deux entités a notamment échoué en raison de l'opposition de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts. Après plusieurs auditions du futur Directeur général de l'Agence française de développement M. Remy Rioux, qui était chargé de la mission de préfiguration de l'intégration par les commissions parlementaires compétentes, il s'avère que le projet présidentiel se soldera par une convention qui devra être signée lors du 75^{ième} anniversaire de l'Agence française de développement le 6 décembre 2016. Cette expérience a néanmoins permis aux deux organismes d'apprendre à évaluer leur complémentarités respectives, le réseau et le savoir-faire international de l'AFD, comme l'ancrage de la Caisse des dépôts et consignations auprès des collectivités locales, qui sont aussi des partenaires de l'aide au développement. Enfin un fonds doté de 500 millions d'euros pour les infrastructures en Afrique sera mis sur pied au sein de la Caisse des dépôts. L'ambition présidentielle de donner à l'Agence française les dimensions de son homologue allemande, la *KfW-Entwicklungsbank*, ou banque de développement, section de la KfW qui gère l'aide publique au développement

allemande, ne sera donc pas retenue à court terme, mais l'Agence française de développement dispose toutefois d'un plan de croissance ambitieux pour les années à venir.

V. LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Les prêts à des états étrangers, outil stratégique de l'aide publique au développement, composent un seul et même compte financier, doté de crédits évaluatifs de 556 millions d'euros pour 2017.

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

Le programme 851, doté de 300 millions d'euros de CP pour 2017 (300 millions également en LFI pour 2016), met en œuvre des financements de projets participant au développement de pays étrangers qui font appel à des biens et services français pour leur réalisation. Les prêts sont ou non concessionnels. L'utilisation des crédits doit respecter les règles de l'OCDE fixées pour les crédits à l'exportation, 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 2017 en AE et en CP (comme en LFI pour 2016), retrace les engagements de la France. Notre pays est l'un des cinq plus importants financiers concernant l'initiative PPTE (pays très pauvres très endettés), lancée en 1996 dans le cadre de l'approche définie au sommet d'Évian.

La dégradation de la soutenabilité de la dette du Ghana, du Cameroun et de la Mauritanie n'est pas compensée par une amélioration de celles des Comores et d'Haïti (qui passent en risque modéré). La situation du Burundi, de la République centrafricaine et de Sao Tomé-et-Principe reste inchangée, avec un risque élevé. Plusieurs pays (Ghana, Cameroun et potentiellement Congo pour 2016) apparaissent ainsi dans une situation préoccupante de dette insoutenable malgré les efforts consentis par le passé. Ces pays doivent aujourd'hui mener des politiques de réendettement prudentes, tant en termes de montant que de niveau de concessionnalité.

Par rapport à la situation qui prévalait en 2012, plusieurs pays se sont engagés sur une trajectoire d'endettement non soutenable, avec un risque de revenir aux niveaux d'endettement antérieurs à l'initiative PPTE. Inversement, seuls six pays sur le périmètre ont une dette soutenable avec un faible risque de surendettement. L'effondrement du prix des matières premières en 2015 a eu un

impact négatif très significatif sur les pays exportateurs de matières premières. L'effet de cet impact devrait se poursuivre, et potentiellement s'amplifier, tant que les prix restent bas. D'ici la fin de l'année 2017, un ou plusieurs pays pourraient passer en risque élevé de surendettement, ce qui explique les prévisions dégradées en 2016 et en 2017.

Pour l'essentiel les nouveaux montants demandés correspondent au traitement de la dette de Grenade et du Zimbabwe qui pourrait intervenir en 2017 dans le cadre de la reprise du dialogue entre ce pays et les institutions financières internationales.

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 (1 052 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 10 millions par rapport à la LFI 2015 et 250 millions d'euros en crédits de paiement inscrits pour 2017) 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. Les crédits de paiement demandés pour 2017 concernent l'opération de reconstitution du Fonds africain de 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.

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 pas 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 M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, et M. André Vallini, secrétaire d'État chargé du développement et de la francophonie (voir le compte rendu de la commission élargie du 2 novembre 2016 à 9 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Aide publique au développement et le compte spécial Prêts à des États étrangers.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Je suis à ce stade défavorable de l'adoption de ces crédits tant que nous n'avons pas de confirmation de la part du ministre que les 270 millions d'euros votés lors de l'examen de la première partie seront bien affectés, par l'Agence française de développement (AFD), à des dons au titre de l'aide bilatérale.

*Malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Aide publique au développement.*

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

Après l'article 52 : *Prise en compte de la stratégie « genre et développement » dans la politique de développement*

La commission est saisie de l'amendement n° II-DN18 de Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Le document de politique transversale sur l'aide publique au développement comporte toujours certaines ambiguïtés quant à l'effort budgétaire consacré à l'autonomisation des femmes. Je souhaiterais donc le voir clarifié afin que l'objectif de prise en compte du genre pour au moins 50 % des projets et programmes financés puisse être atteint.

Mme Karine Berger. Je soutiens cet excellent amendement et je voudrais savoir quand le Gouvernement confirmera l'affectation des 270 millions d'euros supplémentaires à la politique du développement.

M. Dominique Baert, président. Cette affectation a été confirmée par les ministres au cours de notre réunion.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement n° II-DN18.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ACTED

– M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué ACTED

Direction générale du Trésor

– M. Cyril Rousseau, sous-directeur des « Affaires financières multilatérales et développement » ;

– M. Pierre Gaudin, chef du bureau « Aide publique au développement » ;

– Mme Pauline Campergue, adjointe au chef de bureau « Afrique subsaharienne et AFD » ;

– M. Manuel Château, adjoint au chef de bureau « Aide publique au développement ».

Coordination Sud

– M. Philippe Jahshan, président ;

– M. Gautier Centlivre, chargé de mission « Aide publique au développement ».

One France

– Mme Annabel Hervieu, directrice adjointe ;

– Mme Maé Kurkjian, chargée de plaidoyer.

IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques)

– M. Serge Michailof, chercheur associé.

Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)

– M. Rémi Maréchaux, directeur Afrique;

– M. Stéphane Catta, chargé de mission auprès du directeur.

Agence Française de Développement

– M. Rémy Rioux, directeur général.

– M. Charles Trottmann, directeur de cabinet ;

– Mme Zolika Bouabdallah, chargée de mission « Parlementaires français » au sein de la division Relations avec les Élus et les acteurs économiques.

Promotion et Participation pour la Coopération économique (PROPARCO)

– M. Gregory Clemente, directeur général ;

– Mme Laure Loac, chargée de mission auprès du directeur général.

Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

– M. Gautier Mignot, directeur général adjoint ;

– M. Alain Verninas, délégué adjoint auprès de la délégation des programmes et des opérateurs auprès de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM/DPO) ;

– M. Guillaume Audren de Kerdel, chef du pôle stratégies et institutions auprès de la sous-direction du développement de la direction du développement durable (DGM/DDD/DEV).

ANNEXE 2 : AUDITION DE L'ONG ACTED

Audition du 19 mai 2016

M. Frédéric de SAINT SERNIN, Directeur général délégué, ACTED

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Que pouvez-vous nous dire sur cette très belle ONG ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. ACTED est une organisation humanitaire française très différente des autres. En effet, nous sommes un opérateur financé à peu près exclusivement sur fonds publics. Les autres ONG font largement appel au *fundraising* privé, constituent un budget et décident en leur sein de tel ou tel type d'intervention. Nous sommes dans la prestation. De fait, nous sommes en relation avec diverses ONG pour répondre à telle ou telle sollicitation, mais nous ne travaillons que lorsque nous sommes désignés. Notre budget est constitué à peu près de 95 % de fonds publics.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Êtes-vous les seuls à faire cela ? Parce que c'est vraiment un schéma original.

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Nous sommes vraiment opérateur, alors que l'humanitaire français est né avec la création de Médecins Sans Frontières (MSF) qui fonctionne presque totalement sur fonds privés. ACTED a une autre histoire, elle est née d'un couple qui n'est pas issu de l'humanitaire, à Peshawar au Pakistan puis en Afghanistan qui ne sont pas des lieux traditionnels de l'humanitaire français (Afrique francophone). Et de fait nous sommes devenus opérateurs quand ce couple a été sollicité et financé par les agences onusiennes présentes à Kaboul, en raison de leur connaissance de ces populations, et pour soutenir les plus vulnérables. Aujourd'hui, nous sommes la deuxième ONG française en terme de budget.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Quelle est la première ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. La première c'est MSF. Nous sommes comparativement dans les mêmes ordres de budget qu'Action Contre La Faim ou Handicap International. Cette année nous avons été un peu supérieurs, notre budget 2015 est de 195 millions d'euros pour l'exercice 2015. Nous avons 11 millions de bénéficiaires de par le monde grâce à 490 programmes, dont les 2/3 des bénéficiaires sont des femmes. Les autres ONG, en raison de leur fonctionnement *fundraising* privé s'adressant au grand public sont connues de 50, 70 voire 90 % de la population. Nous sommes inconnus du grand public, par contre nous sommes extrêmement connus des bailleurs internationaux puisque notre budget provenant 45 % de l'ONU, ce sont les grandes agences qui nous financent. Le PAM (Programme Alimentaire Mondial) pour les sujets alimentaires, le HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés) pour l'aide aux réfugiés, l'UNICEF pour les sujets d'éducation etc. 23 % sont les structures de l'Union européenne, une structure qui finance l'urgence et une structure qui finance la reconstruction : EuropeAid et ECHO. Nous sommes peu financés par l'Agence Française de Développement (AFD), mais plus par les agences de coopération d'autres pays. Cependant, ACTED doit trouver d'autres ressources pour cofinancer certains de ces projets et à partir du moment où nous ne faisons pas de *fundraising* privé et sans fonds propres, il est difficile de les trouver. Depuis 16 mois, nous mettons en œuvre ce qu'on appelle une *Stratégie France* qui consiste à nous faire connaître non pas du grand public, mais de trois types de décideurs : tout d'abord, les

acteurs publics, institutionnels, politiques, l'exécutif, le gouvernement, les parlementaires, et dans le cadre de la coopération décentralisée, les collectivités territoriales et les agences de l'eau qui peuvent nous apporter du cofinancement. La deuxième cible, ce sont les médias pour essayer de bénéficier d'une certaine notoriété qui pourra nous aider auprès de la troisième cible que sont les acteurs économiques, les grandes entreprises françaises, en particulier celles qui ont des fondations dont l'objectif est la solidarité internationale.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Ça montre aussi qu'une ONG française est tout à fait capable de répondre aux grands appels d'offre internationaux. Souvent il est dit qu'elles n'ont pas la dimension, mais la preuve c'est que l'on peut acquérir cette dimension.

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Absolument.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Et les fondations Clinton ou Bill Gates vous financent-elles ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Non pas du tout. Comme je vous le disais, nous sommes financés quasiment à 100 %, les 3-4 % de financements privés jusqu'à l'année dernière étaient des fins de projets portés par la Croix Rouge Internationale sur des théâtres d'opération où nous intervenons en sous-traitance. Nous travaillons actuellement dans 35 pays dont certains sont difficiles... comme je vous l'ai dit, nous avons été créés en Afghanistan mais aujourd'hui, la zone Asie représente seulement 25 % de notre budget. La deuxième zone où nous sommes actifs est la zone appelée *Moyen-Orient Afrique du Nord (MENA)* qui atteint 37-38 % de nos activités aujourd'hui. C'est évidemment la crise irako-syrienne qui nous fait beaucoup travailler sur ce terrain. La troisième zone qui est un peu plus récente, c'est l'Afrique avec des activités dans 13 pays. Je précise que nous sommes récemment installés dans la zone sahélienne. Comme pour la zone MENA, l'Afrique représente à peu près 36-37 % de notre budget. Nous travaillons en Haïti où une petite coopération s'est renforcée ces temps-ci et nous souhaitons dans l'année 2016-2017 mener un travail important sur la zone caribéenne en tant qu'opérateur régional. Nous sommes en train de nous intéresser à la République Dominicaine à cause du problème des problèmes transfrontaliers, ainsi qu'à Cuba. Nous avons d'ailleurs un soutien de l'Office de l'eau de la Martinique et le moment venu, nous pourrions peut-être avoir une base dans les départements français d'Amérique afin de mener des actions humanitaires dans les pays de l'arc caribéen. Donc, nous développons nos activités dans trois grandes zones géographiques, hormis la Caraïbe ; mais nous avons pour la première fois travaillé en France, à Calais, pendant 1 an. La *Stratégie France* est importante à mettre en œuvre puisque nous voulons être identifiés comme un acteur important de la solidarité. Je précise qu'en dehors de Calais nous avons en France un petit programme auprès des lycées de la banlieue parisienne.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Que faites-vous à Calais ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Nous avons une mission de nettoyage du camp, de la mise en place de points d'eau et de la mise en place de latrines. Mais surtout, nous organisons les communautés afin de faciliter les échanges et la vie qui est la leur dans des conditions si difficiles.

Donc quels types d'actions menons-nous ? Nous sommes une ONG généraliste, nous ne sommes pas une ONG spécialiste en santé par exemple. Nous travaillons sur l'urgence, la réhabilitation et développement. L'urgence c'est l'accès aux besoins essentiels après une catastrophe: nourriture, eau, abris. Ensuite, vient le temps de la construction/réhabilitation c'est rebâtir les routes, les chemins, les voies de communication, les bâtiments. Et le développement signifie être coconstructeur d'une gouvernance efficace,

ce qui représente 20 % de notre activité. Autrement dit, un acteur humanitaire est toujours sur le terrain pour aider les gens mais par la suite, à partir du moment où les besoins immédiats ne sont plus les mêmes, il est important que les ONG puissent être un acteur de la coconstruction. Nous participons à la création d'associations, nous sommes beaucoup en soutien aux actions des femmes, à la présence des femmes aussi bien dans la gouvernance locale que dans la relation à la gouvernance nationale. Nous sommes par exemple un des rares acteurs humanitaires présent en Libye. Il n'y a pas d'expatriés sur place. Nous avons un financement du Ministère des affaires étrangères ainsi qu'un soutien de l'ENA parce que nous nous occupons de la formation ENA des cadres libyens. Étant présent dans plusieurs villes de Libye, notre rôle consiste à identifier quels seraient à l'avenir les futurs cadres d'un État pacifié, démocratique. Ensuite, nous emmenons ces personnes à Tunis pour qu'elles débutent leur formation. Sur place, la France a dépêché des professeurs qui forment aux techniques de gestion, etc. dans la perspective de mieux organiser la cité. Il ne faut pas oublier que le pouvoir central en Libye n'existe plus aujourd'hui. Le métier d'une organisation humanitaire, c'est aussi d'aider à coconstruire une gouvernance. À peu près 80 % de notre budget est consacré à l'urgence, la reconstruction mais dans les 20 % consacrés au développement, 12 % portent sur la co gouvernance, et 8 % sur les objectifs de développement durable, c'est ce que nous appelons promouvoir une croissance inclusive et durable. Pour vous donner un exemple, en Ouganda nous soutenons dans le nord du pays les populations agricoles car avec le dérèglement climatique, il faut adapter le type et les méthodes de travail de la terre.

Nous sommes à peu près 5000 sur le terrain pour l'ensemble de ces activités. L'humanitaire est devenu extrêmement professionnel. ACTED ne recrute pas de bénévoles mais au départ, des stagiaires, souvent en fin d'études avec une perspective de recrutement. Sur un ensemble de 5000 *staffs*, 4600 sont des nationaux et 400 internationaux, toujours jeunes, et dans un rapport de 40 % de français et 60 % d'étranger.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Votre bureau libyen est en Tunisie ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Oui. ACTED a un bureau dans quatre villes mais notre bureau général est à Tunis. Je note d'ailleurs que l'ambassadeur de France en Libye est lui aussi à Tunis. Ce choix est dicté par des mesures de sécurité, comme au Yémen où nous avons une activité importante, mais nous avons dû expatrier nos *staffs* internationaux à Amman où se trouve notre bureau régional. Autre exemple, la Syrie, où nous travaillons qu'avec des *staffs* nationaux dans le nord du pays mais nous n'avons pas de bureau à Damas. Sur un autre plan, et pour contrôler notre financement essentiellement public, nous sommes une ONG très auditée : en 2015 par exemple, nous avons portés 480 projets dans le monde et avons subi entre deux et trois audits par projet... Nous sommes une organisation très décentralisée avec un siège restreint : moins de 70 personnes dont près d'une vingtaine de stagiaires.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Donc ce sont essentiellement des donneurs d'ordre, des maitres d'ouvrage ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Nous répondons aux appels à projet que portent les agences internationales. Pour ce faire, nos équipes sur le terrain travaillent initialement pour adapter notre proposition, mais pour des raisons de cohérence, notre siège parisien vérifie tous nos engagements. Mais quand arrive une urgence humanitaire comme ce fut le cas au Népal l'année dernière lors du tremblement de terre, nous intervenons sur nos fonds propres en espérant le moment venu, que les bailleurs institutionnels nous appuieront en nous confiant certains projets. Ce fut le cas dans ce pays puisque nous avons géré plus de 6 millions d'euros sur place.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Amenez-vous les médecins ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Non, nous ne faisons pas de médical. Nous avons une approche multisectorielle en intervenant de l'urgence au développement en passant par la reconstruction. Quand nous intervenons, nous le faisons toujours dans le respect du cadre institutionnel. Pour revenir sur l'exemple du Népal, nous avons travaillé dans des zones bien délimitées par les autorités nationales. Ainsi la phase d'urgence se met en place : nous distribuons de la nourriture, de quoi s'abriter, ... avant que la partie reconstruction en dur ne puisse débiter. Malheureusement le soutien financier des actions menées par les humanitaires diminue souvent après l'urgence ; il y a un intérêt médiatique bien moindre qui réduit de fait la mobilisation des dons. Sachez que la communauté internationale avait prévu en 2015 un soutien financier pour 30 millions de réfugiés, il y en a eu plus 60 millions et ça ne fera qu'augmenter dans les années à venir.

Concernant notre rapport avec l'AFD, nous avons des réunions très régulières même si nous avons peu de financement. De même, sur le terrain, nos directeurs pays participent à des réunions de coordination avec les autres ONG au sein des ambassades françaises. À ce titre, notons le nombre de plus en plus important de réunions de sécurité, problématique que les humanitaires sont obligés de prendre en compte depuis quelques temps. C'est un cout supplémentaire pour les ONG.

De la part d'ACTED, il y a une recherche de coopération avec l'État français. Concernant le financement de nos actions d'urgence, il y a plusieurs types de financement, le principal étant le Centre de crise du Quai d'Orsay avec sa nouvelle démarche très intéressante de Centre de crise et de stabilisation. Il n'envisage plus seulement le moment de la crise, pour réfléchir dans la durée. À propos de l'aide alimentaire, il existe le Comité interministériel d'aide alimentaire. Hormis les urgences, il est important d'avoir des relations suivies avec l'AFD car elle soutient des politiques de développement que nous pouvons partager dans certains pays. Nous avons signé il y a un an, à l'occasion de la visite d'État du président de la République aux Philippines, un partenariat soutenu par l'AFD sur la réhabilitation sur la zone qui avait été frappée le plus durement par le typhon Haiyan en novembre 2013. Nous tenons vraiment à continuer nos échanges avec l'AFD, c'est pour nous primordial. Je veux poursuivre nos relations avec les autorités françaises sur la prévention des risques et des conflits ; notre très bonne connaissance des communautés dans le pays où nous travaillons peut être utile aux décideurs publics. Quand je parle de prévention des risques, il faut savoir qu'un dollar financé en amont couterait 7 dollars en aval.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Est-ce que vous parlez avec l'armée ? Avec la défense ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Non, nous n'avons pas de relation avec les militaires sur le terrain.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Pour la suite ? Le cas échéant il n'y a pas une possibilité de se répartir les rôles ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Quand il y a un conflit armé, nous nous plaçons toujours dans ces conséquences. Ainsi, au Mali nous travaillons auprès des déplacés maliens qui ont quitté les zones de guerre. Donc, nous ne sommes pas en relation avec les militaires mais de fait nous travaillons dans les zones de conflits et sur les conséquences des conflits.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Vous êtes dans les zones de départ d'émigration mais pas dans les zones d'accueil comme Lampedusa ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Non. Nous ne sommes pas dans ces zones d'accueil. Mais nous travaillons en amont. Nous avons par exemple, grâce à REACH, initiative d'ACTED, évalué les flux migratoires issus des zones proche orientales jusqu'aux pays d'Europe Centrale. REACH nous a ainsi permis de connaître précisément la nature et les motivations de cette migration en y ajoutant des cartographies précises.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Mais par contre vous êtes allés à Calais.

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Parce que les autorités nous l'ont demandé.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Vous avez évoqué l'initiative REACH, qu'est ce qui constitue le groupe ACTED ?

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. ACTED est une organisation humanitaire autour de laquelle nous avons créé trois autres structures : IMPACT, dont l'initiative REACH vise à être dans la meilleure compréhension de la problématique humanitaire pour l'anticiper, l'évaluer, la comprendre afin d'apporter une réponse parfaitement adaptée. La deuxième est la structure de microfinance OXUS. C'est un établissement financier qui est présent dans quatre pays : Afghanistan, Kirghizstan, Tadjikistan et RDC. Il y a près d'un millier de salariés travaillent chez OXUS pour un chiffre d'affaires d'environ 50 millions d'euros. OXUS est plus adapté à un bénéficiaire qui veut développer une activité que les structures bancaires traditionnelles. La troisième structure s'appelle Convergences et est surtout connue pour son forum créé il y a 9 ans. C'est d'abord un lieu de débat acteurs de la solidarité et du développement, c'est devenu maintenant un lieu où se retrouvent les acteurs institutionnels, économiques, associatifs, médiatiques.... Une soixantaine de nationalités sont présentes autour d'une soixantaine d'ateliers et des tables rondes. Convergences est ainsi devenu le principal forum européen qui débat d'économie sociale et solidaire et de développement durable,

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Il y a un lien très fort avec l'actualité et l'immédiateté. L'argent arrive quand il y a des images de la catastrophe et puis après ils oublient.

M. Frédéric de Saint Sernin, Directeur général délégué, ACTED. Tout le monde sait que le tsunami a provoqué une mobilisation internationale extrêmement généreuse et qu'il y a au total de l'argent mal dépensé. Il est vrai que la très forte médiatisation d'une catastrophe incite à l'engagement des citoyens. En outre, il y a des lieux qui nous touchent plus que d'autres, Haïti république francophone, en est un exemple. Autre exemple, si le Sud Soudan est le plus gros pays d'intervention en Afrique, une catastrophe mobilisera plus la communauté nationale si elle se déroule dans un pays francophone de ce continent. Pour un acteur humanitaire, cela peut sembler injuste car la douleur frappe avec la même intensité, c'est pour cela que j'admire l'engagement de nos équipes pour un monde meilleur.