

N° 130

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

TOME IV

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Aide économique et financière au développement (Programme 110),
Solidarité à l'égard des pays en développement (Programme 209),
Renforcement des fonds propres
de l'Agence française de développement (Programme 365) et
Restitution des « biens mal acquis » (Programme 370)

Par MM. Christian CAMBON et Patrice JOLY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Jean-Baptiste Lemoyne, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, André Guiol, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Claude Malhuret, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
I. UNE MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » DONT LES CRÉDITS SERONT STABLES EN 2024	5
A. UNE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MONDIALE EN HAUSSE DU FAIT DE LA GUERRE EN UKRAINE	5
B. DES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » STABILISÉS AU SEIN DU PLF 2024.....	6
C. UNE AIDE HUMANITAIRE EN HAUSSE.....	8
D. LES PRINCIPAUX PAYS AIDÉS PAR LA FRANCE	8
E. UNE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE QUI S'ÉTABLIT À 0,56% DU RNB EN 2022.....	10
1. <i>Une aide toujours en progression par rapport au RNB en 2022</i>	10
2. <i>Le report de l'objectif des 0,7% et de la cible de financements transitant par les OSC</i>	10
II. UN CPD ET UN CICID QUI S'ÉCARTENT NOTABLEMENT DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021	11
A. UN CHANGEMENT DE L'ORDRE DES PRIORITÉS DE L'AIDE	11
B. LA SUPPRESSION DE LA NOTION DE PAYS PRIORITAIRE : UN ÉVIDENT RISQUE DE « SAUPOUDRAGE ».....	12
III. L'AFD DOIT FAIRE FACE À LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT	13
IV. LE RÉ-ENDETTEMENT DES PAYS AFRICAINS : UNE RESPONSABILITÉ INÉGALEMENT PARTAGÉE	14
A. UNE DETTE MAJORITAIREMENT DÉTENUE PAR LES ACTEURS PRIVÉS ET PAR LA CHINE	14
B. QUELQUES MESURES UTILES DÉCIDÉES LORS DU SOMMET DE PARIS SUR LE NOUVEAU PACTE FINANCIER MONDIAL	15
C. UN INFLÉCHISSEMENT BIENVENU DE LA POLITIQUE DE PRÊT FRANÇAISE ...	16
V. LA SUSPENSION DE L'AIDE AUX PAYS DU SAHEL : DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES	17
A. UNE SUSPENSION DE TOUT FINANCEMENT DE L'ÉTAT VERS LE MALI, LE BURKINA FASO ET LE NIGER	17
B. DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC) INQUIÈTES DE CETTE SUSPENSION DE L'AIDE	19

EXAMEN EN COMMISSION..... 21

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 29

L'ESSENTIEL

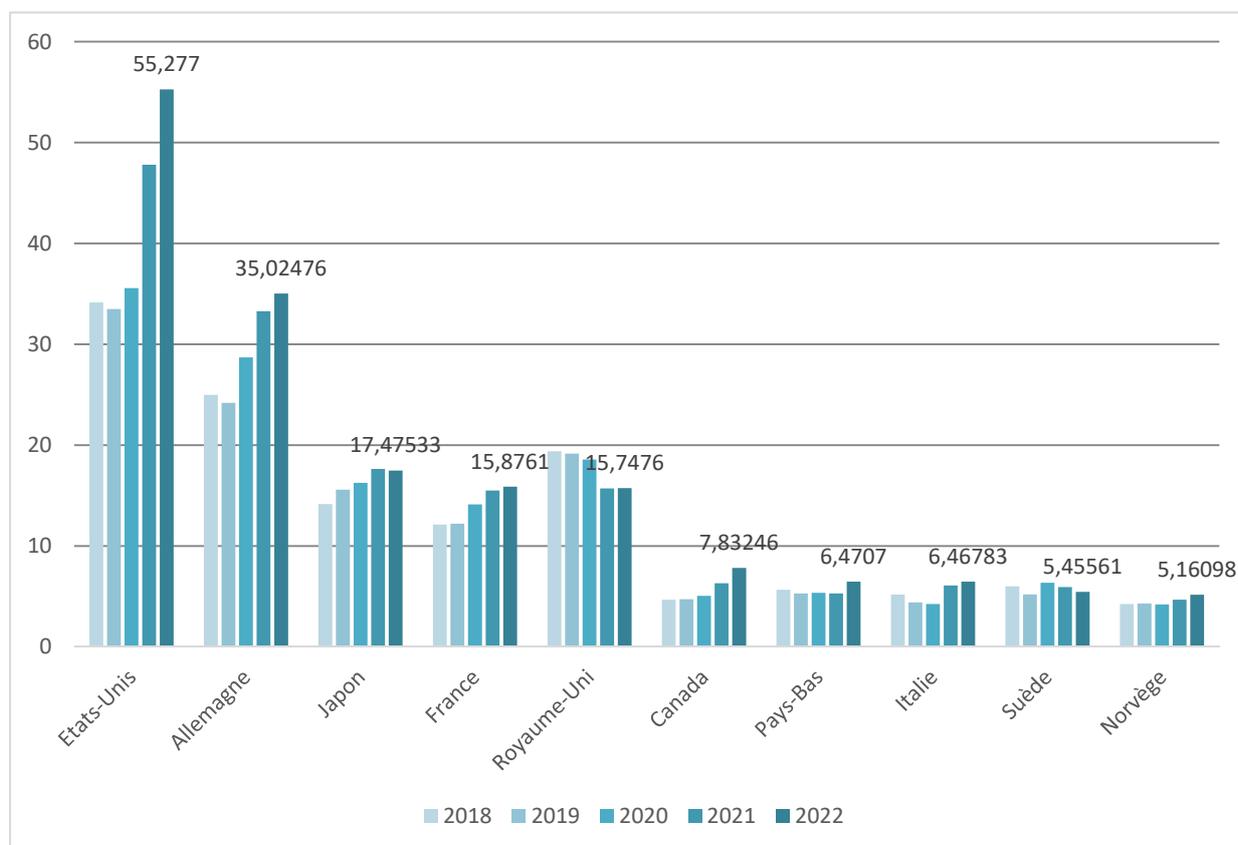
La mission « Aide publique au développement » voit ses crédits stagner au sein du PLF 2024, après sept années de croissance consécutives : 5,9 milliards d'euros de crédits de paiement et 6,3 milliards d'euros d'autorisation d'engagement. Les grandes orientations de la politique française de solidarité internationale, telles que fixées par la loi d'orientation et de programmation du 4 août 2021, seront infléchies en 2024 par les décisions du conseil présidentiel du développement (CPD) de mai 2023 et du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juillet 2023. Fin de la liste des 19 pays prioritaires bénéficiaires de l'aide française au profit d'une catégorie plus large (pays les moins avancés et pays vulnérables), priorité à l'environnement, insistance sur les retombées pour les entreprises françaises : telles sont quelques-unes des nouvelles priorités ainsi fixées, parfois en contradiction avec la loi du 4 août 2021.

I. UNE MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » DONT LES CRÉDITS SERONT STABLES EN 2024

A. UNE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MONDIALE EN HAUSSE DU FAIT DE LA GUERRE EN UKRAINE

Selon les derniers chiffres disponibles, l'APD mondiale a atteint un nouveau record en 2022 :

APD en volume (en équivalent-don, en Mds de dollars courants)



Source : OCDE CAD1

En 2022, l'APD des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est ainsi élevée à **204 milliards de dollars en termes réels (ajusté de l'inflation et des fluctuations de change), en augmentation de 13,6 % par rapport à 2021**. Ces chiffres marquent l'une des hausses les plus fortes jamais enregistrées dans l'histoire de l'APD.

Cependant, cette hausse tient en premier lieu aux dépenses consacrées **au coût des réfugiés dans les pays donateurs** : 29,3 milliards USD en 2022, soit 14,4 % de l'APD totale des pays membres du CAD (en 2016, précédent record du coût des réfugiés dans les pays donateurs, celui-ci s'élevait à 16 milliards USD, soit 11 % de l'APD totale). Si l'on exclut ces coûts, **l'APD a tout de même augmenté de 4,6 % par rapport à 2021. L'APD nette consacrée à l'Ukraine a contribué à cette hausse : 16 milliards USD, soit 7,8 % de l'APD totale**. Le facteur Ukraine explique ainsi la hausse spectaculaire de l'APD des pays d'Europe de l'Est et de ceux ayant accueilli un nombre important de réfugiés.

B. DES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » STABILISÉS AU SEIN DU PLF 2024

Pour la première fois depuis 2017, **les crédits consacrés à l'aide publique au développement au sein du PLF2024 n'augmentent pas** : les

autorisations d'engagement passent ainsi de 8 milliards à 6,3 milliards d'euros, et surtout les crédits de paiement restent stables à 5,9 milliards d'euros. Rappelons que les crédits de paiement étaient encore de 2,6 milliards d'euros en 2017, soit une augmentation de 127 %.

Les points saillants du programme 209 pour 2024 sont les suivants :

• **le maintien d'un niveau d'engagement sur le don-projet (AFD) à hauteur d'environ 1 milliard EUR.**

• la poursuite de la hausse des moyens humanitaires, qui vont atteindre 1 Md EUR en 2025 (contre environ 500 M EUR en 2021) ;

• la stabilité à un haut niveau des engagements multilatéraux (notamment en santé), qui représentent plus de 31 % de l'ensemble des crédits (CP) du P209 ;

• une hausse des moyens consacrés à l'assistance technique et l'expertise, notamment le dispositif des Experts techniques internationaux (ETI) qui doit atteindre environ 82 M EUR (AE) en 2024, contre 63,7 M EUR (AE) en 2023. À l'occasion du CPD, le président de la République a ainsi affiché une cible de 500 ETI d'ici 2027, contre environ 300 actuellement ;

• les crédits consacrés au soutien de la francophonie devraient progresser de 31 % environ pour s'établir à 83,6 M EUR (AE) en 2024.

**La coopération bilatérale directement à la main du Quai d'Orsay :
les nouveaux « Fonds Équipe France »**

Le MEAE dispose d'outils de coopération bilatérale financés par le P209, parmi lesquels :

- le Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI - 100 M EUR en 2024) : enveloppe permettant aux ambassades de mener des projets à impact sur le terrain. Les projets ont généralement une durée de 2 ans, pour un montant compris entre 100 000 EUR et 1 M EUR ;

- le FSPI « rapide » (FSPI-R) : mécanisme accéléré et simplifié d'appel à projets, pour une durée n'excédant pas un an, et un montant allant de 10 000 à 100 000 EUR ;

- le nouveau Fonds Équipe France (FEF - 60 M EUR en 2024), qui a pour objectif de couvrir les besoins des partenaires africains par des projets pour lesquels la France a un avantage compétitif reconnu ;

- le Fonds d'appui à l'entrepreneuriat culturel (FAEC - 20 M EUR en 2024) : enveloppe permettant de financer des projets d'appui à l'entrepreneuriat spécifiquement sur le continent africain.

Le 1^{er} janvier 2024, afin d'assurer une meilleure lisibilité des outils, ces dispositifs seront regroupés sous l'appellation « Fonds Équipe France »

C. UNE AIDE HUMANITAIRE EN HAUSSE

Face à la multiplication des crises, les conclusions du CICID de juillet 2023 ont fixé l'objectif **d'atteindre 1 Md EUR de crédits humanitaires en 2025**. En 2024, les crédits d'aide humanitaire prévus par le programme 209 devraient rester stables à 895 millions EUR. Ces crédits regroupent à la fois les dispositifs de gestion et de sortie de crise, *via* le canal bilatéral (ex : Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation – FUHS, Aide alimentaire programmée – AAP), ainsi que les contributions multilatérales aux agences et programmes des Nations unies intervenant dans le domaine humanitaire (ex : HCR, PAM, UNICEF, UNRWA, etc.).

		Montant CP 2024
BILATÉRAL	Gestion et sortie de crise	695 M EUR
	→ Réserve pour crise majeure	270 M EUR
	→ FUHS	200 M EUR
	→ AAP	150 M EUR
	→ FARM	75 M EUR
MULTILATÉRAL	Contributions humanitaires – N. Unies	200 M EUR
TOTAL		895 M EUR

D. LES PRINCIPAUX PAYS AIDÉS PAR LA FRANCE

On observe que la Chine et la Turquie ne figurent plus parmi les principaux destinataires de l'aide française en 2022, tandis que l'Ukraine, absente de ce classement en 2021, en occupe désormais la quatrième place. Ce classement reflète par ailleurs la diversité des destinataires de l'APD française, qui concerne des pays très différents sur les cinq continents, même si 11 de ces 20 pays sont logiquement situés en Afrique, dont 4 pays en Afrique du Nord et 7 pays en Afrique sub-saharienne.

**Liste des 20 principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale de la France
(en M€ courants, équivalent-don)**

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

Source : OCDE, DG Trésor, les données 2022 sont actuellement en cours de traitement et de vérification par les services de l'OCDE, la publication définitive aura lieu d'ici la fin de l'année 2023. Tous les chiffres sont calculés selon la méthode de l'équivalent-don, entrée en vigueur en 2018, qui consiste à ne comptabiliser comme APD positive que l'équivalent-don du prêt mais à ne plus déduire les remboursements comme APD négative.

E. UNE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE QUI S'ÉTABLIT À 0,56% DU RNB EN 2022

1. Une aide toujours en progression par rapport au RNB en 2022

En 2022 (derniers chiffres disponibles), l'APD française devrait se monter à 15,3 milliards d'euros, soit 0,56% du RNB. Elle poursuit ainsi pour le moment la trajectoire ascendante qui l'a faite passer de 10 milliards d'euros (0,43% du RNB) en 2017 à plus de 15 milliards d'euros aujourd'hui.

<i>en millions d'euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021 ¹	2022**
Prévision*	9 786 0,42%	10 359 0,43%	10 670 0,43%	12 862 0,56%	17 274*** 0,70%	14 832 0,55 %
Réalisation	10 052 0,43%	10 284 0,43%	10 908 0,44%	12 394 0,53%	13 112 0,51 %	15 294 0,56 %
Écart	+264	-75	+238	-468	-4162	+462

2. Le report de l'objectif des 0,7% et de la cible de financements transitant par les OSC

En revanche, **l'ambition d'atteindre les 0,7% du RNB est reportée à 2030**. La formulation des conclusions du CICID de juillet 2023 : « *La France s'efforcera d'atteindre l'objectif de consacrer 0,7% du RNB à l'APD d'ici 2030.* » est directement contraire celle de la loi du 4 août 2021 : « *Elle s'efforcera d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025* ».

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a simplement indiqué aux rapporteurs à ce sujet que : « *la cible indicative de 0,7 % du RNB dès 2025, objectif ambitieux que la France avait mentionné dans la loi du 4 août 2021, paraît à ce stade difficile à réaliser, notamment en raison d'un contexte macroéconomique dégradé et d'importantes contraintes budgétaires* ».

Par ailleurs, l'article 2 de la loi de 2021 engageait le gouvernement à atteindre la moyenne des pays de l'OCDE s'agissant de l'APD bilatérale transitant par les OSC, soit 15 %. Si cette part a progressé ces dernières années, le PLF2024 met fin à cette croissance et annonce **une stagnation de ces financements à horizon 2026, à 8 %**.

¹ Le montant prévu de 2021 était dû à l'annulation de la dette du Soudan. Après le coup d'état mené par les militaires contre le gouvernement de transition en octobre 2021, cette annulation a été reportée sine die, d'où le montant réalisé beaucoup plus bas que prévu.

II. UN CPD ET UN CICID QUI S'ÉCARTENT NOTABLEMENT DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

A. UN CHANGEMENT DE L'ORDRE DES PRIORITÉS DE L'AIDE

Le Conseil présidentiel du développement puis le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui se sont respectivement tenus en mai et juillet 2023, ont fixé de nouvelles orientations pour la politique de solidarité internationale, parfois en s'écartant des dispositions de la loi du 4 août 2021. **Ainsi, 10 objectifs politiques prioritaires ont été fixés lors du Conseil présidentiel du développement. Parmi ces 10 objectifs, l'accent a été mis en priorité sur les questions climatiques**, à travers l'objectif 1 (sortie du charbon), ainsi que l'objectif 2 (protection des réserves vitales de carbone – forêts et océans). Si la commission estime que les questions environnementales revêtent de fait une dimension essentielle pour l'avenir du développement de l'humanité, il convient néanmoins de rappeler que la loi du 4 août 2021 indiquait dans son article premier que : « *La politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales a pour objectifs : 1° L'éradication de la pauvreté dans toutes ses dimensions, la lutte contre les inégalités, la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition et l'action en matière d'éducation et de santé ; 2° La promotion des droits humains, en particulier des droits des enfants, le renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie et la promotion de la francophonie ; 3° La protection des biens publics mondiaux, en particulier la protection de la planète.* ». Le CPD a ainsi rebattu les cartes en changeant l'ordre des priorités par rapport à la loi du 4 août 2021, ce qui ne laisse pas d'interroger.

L'aide devra davantage bénéficier aux entreprises françaises et être plus « transactionnelle », c'est-à-dire liée aux priorités de la politique étrangère

Par ailleurs, le CPD et la CICID ont également décidé que, d'une part, l'aide au développement devait **davantage bénéficier aux entreprises françaises**, avec un rehaussement de 67 à 80% du taux de participation des entreprises françaises aux appels d'offre internationaux, et qu'elle devait d'autre part avoir un caractère plus « transactionnel », afin qu'elle contribue davantage à atteindre les objectifs de la diplomatie française.

B. LA SUPPRESSION DE LA NOTION DE PAYS PRIORITAIRE : UN ÉVIDENT RISQUE DE « SAUPOUDRAGE »

Le CPD et le CICID ont également **supprimé la notion de « pays prioritaires¹ » (PP) de l'aide française** pour la remplacer par une liste « Pays les moins avancés » (PMA) + « pays vulnérables ». D'une part, la notion de pays prioritaire avait été entérinée par la loi puisqu'elle figure dans son article 2. D'autre part, si les PMA sont une catégorie bien connue, ils sont bien plus nombreux que les PP : environ 50. En outre, la notion de « *pays vulnérables* » reste indéterminée à ce jour. Selon les auditions menées par les rapporteurs, cette liste permettrait d'inclure des pays moins pauvres mais particulièrement menacés par le changement climatique, comme les petits pays insulaire ou encore le Maroc. La politique de développement solidaire **gagnerait ainsi une certaine souplesse**, permettant d'éviter des rentes et de valoriser des partenariats au fil de l'action diplomatique française, mais **elle perdrait en concentration sur les pays africains les plus pauvres**.

Par ailleurs, un objectif était fixé par l'article 2 de loi du 4 août 2021 s'agissant précisément des pays prioritaires : qu'au moins 25% de l'aide pays programmable² leur bénéficie. Or cet objectif est remplacé par un nouveau : qu'au moins 50% de l'effort financier de l'Etat bénéficie aux PMA+pays vulnérables. Il convient de noter que l'abandon de l'objectif de la loi de 2021 relatif aux pays prioritaire coïncide avec des performances qui restent très insuffisantes en la matière :

	2019	2020	2021
Aide programmable pays - TOTAL (M EUR)	5 578	7 719	7 111
→ dont 19 pays prioritaires (M EUR - %)	939 - 16,8 %	1 013 - 13,1 %	922 - 13,0 %

NB : données 2022 non-consolidées à ce stade

En moyenne, sur les exercices 2018 et 2020, l'effort financier en faveur des PMA atteignait déjà 1,279 Mds€ par an, dont 42,26% pour les PMA. Si l'on y ajoute les « pays vulnérables » non encore définis, il est évident que le nouvel objectif est en réalité déjà atteint.

En outre, **viser ainsi les PMA présente un risque évident de « saupoudrage »**. Déjà auparavant, les dons-projets, environ 1 milliard d'euros versés par l'AFD, étaient essentiellement répartis entre une vingtaine de pays prioritaires, soit seulement 50 millions d'euros par pays en

¹ Ces pays étaient jusqu'alors les suivants, selon la liste du CICID de février 2018 : Bénin ; Burkina Faso ; Burundi ; Comores ; Djibouti ; Éthiopie ; Gambie ; Guinée ; Haïti ; Liberia ; Madagascar ; Mali ; Mauritanie ; Niger ; République centrafricaine ; République démocratique du Congo ; Sénégal ; Tchad et Togo.

² L'APP est un indicateur qui renseigne sur le cœur de l'aide publique au développement, sans par exemple les frais d'écolage ou les frais d'accueil des réfugiés, qui peuvent être comptabilisés en APD du fait des règles de l'OCDE mais n'ont qu'un lien très indirect avec la politique de développement menés par un pays.

moyenne. Désormais, le don-projet sera dispersé entre plus de 50 pays, soit moins de 25 millions d'euros par pays, montant en réalité très faible.

Enfin, selon les OSC interrogées par les rapporteurs, les orientations esquissées par le CICID, avec un accent particulier mis sur les entreprises françaises, laissent craindre **une priorisation du financement de grands projets urbains d'infrastructures dans des pays à revenu intermédiaire**, au profit d'une logique de rentabilité pour le secteur marchand, au détriment des secteurs sociaux.

III. L'AFD DOIT FAIRE FACE À LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT

L'AFD recevra en 2024, du P209, 848,6 M€ d'AE et 825,6 M€ de CP pour les dons projet, et 190 M€ d'AE et 155,6 M€ de CP pour les dons-ONG. Ainsi, le niveau d'engagement reste similaire au niveau attribué en 2023 à l'agence avec **environ 1 milliard d'euros au total pour les dons**.

En revanche, **la hausse forte et rapide des taux d'intérêt depuis 2022 a pour effet collatéral d'augmenter très fortement les crédits nécessaires à la bonification des prêts de l'AFD** au sein du programme 110 : 1,7 Md€ d'AE contre 1,39 en 2023 et 380M€ en CP. L'augmentation massive en AE va ainsi de pair avec un volume d'activité en prêts et une répartition géographique globalement stables. Les CP sont en hausse en raison de l'augmentation des AE engagées depuis 2019.

PLF 2024 en millions d'euros	PLF 2024AE			LFI 2023AE			PLF 2024CP			LFI 2023CP		
	AE						CP					
	PLF 2024	LFI 2023	Ecart	PLF 2024	LFI 2023	Ecart	PLF 2024	LFI 2023	Ecart	PLF 2024	LFI 2023	Ecart
Programme 209	1 159	1 164	-5	1 040	1 035*	+5	986	990	-3	1 106	1 119	-13
Transferts à l'AFD (dons projets, ONG, assistance technique)	1 040	1 035*	+5	986	990	-3	1 106	1 119	-13			
Dons projets	849	864*	-15	826	816	+9						
ONG	190	170	+20	156	143	+13						
Autres (dont Régularisation avances de trésorerie)	2	2	-0	5	31	-26						
C2D	23	32	-10	23	32	-10						
Rémunération de l'AFD	96	97	-0	96	97	-0						
* 904 M€ dans le PLF2023 mais - 40 M€ transféré aux fonds Equipe France (FEF)												
Programme 110	1 898	1 834	64	1 700	1 390	+310	662	520	142			
Bonifications de prêts aux États étrangers	1 700	1 390	+310	380	310	+70						
Autres bonifications prêts pour compte Etat (BIRD, AID, Fonds verts...)	0	171	-171	36	38	-2						
Aides budgétaires globales et assimilés (ABG)	120	60	+60	120	60	+60						
Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE)	30	30	+0	24	21	+3						
Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC)	0	14	-14	6	6	+0						
Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)	0	132	-132	33	33	+0						
Fonds innovation et expérimentation en matière de développement (FID)	20	10	+10	22	12	+10						
Initiative Sommet Afrique France	16	16	+0	16	16	+0						
Autres subventions	5	5	+0	19	18	+1						
Indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette	0	0	+0	0	0	+0						
Rémunération de l'AFD (P.110)	7	7	+0	7	7	+0						
Programme 853	150	150	0	150	150	0	150	150	0			
Ressource à Condition Spéciale (RCS)	150	150	+0	150	150	+0						
Programme 365	150	150	0	150	150	0	150	150	0			
Renforcement des fonds propres de l'AFD	150	150	+0	150	150	+0						
Programme 123	46	53	0	34	34	+0	26	23	+3			
Bonifications de prêts Outre-mer	34	34	+0	26	23	+3						
Dispositif Fonds Outre-mer (FOM)	...	9								
Initiative Kiwa	...	4								

Autre effet de la hausse des taux : **le volume d'APD déclaré diminue pour un même volume de prêts**. A activité équivalente, le contexte de taux actuel conduit donc à une hausse de la consommation de bonification et à une baisse de l'APD générée. Ainsi, l'effet de levier des prêts par rapport à la consommation de ressources budgétaires a baissé mais il reste très favorable : il est estimé à 1,5 pour 2023 (les prêts de l'AFD génèrent 1,5 EUR d'APD en moyenne pour 1 EUR de ressource budgétaire consommé contre un rapport de 1 pour 1 pour les dons). Si les taux d'intérêt continuent à monter, ce qui est cependant peu probable, il deviendra plus efficace de faire des dons que des prêts pour obtenir un même volume d'APD.

IV. LE RÉ-ENDETTEMENT DES PAYS AFRICAINS : UNE RESPONSABILITÉ INÉGALEMENT PARTAGÉE

A. UNE DETTE MAJORITAIREMENT DÉTENUE PAR LES ACTEURS PRIVÉS ET PAR LA CHINE

À la fin des années 90, une crise de la dette systémique avait frappé de nombreux pays africains, les obligeant à réduire la majeure partie de leurs dépenses sociales pour pouvoir rembourser les annuités de la dette. À partir de 1996, le programme pays pauvres très endettés (PPTE) a concerné

42 pays, dont les trois quarts situés en Afrique subsaharienne, et a permis de supprimer une grande partie de cette dette.

On assiste aujourd’hui à un retour de la crise de la dette. Plusieurs pays sont d’ores et déjà en situation de faillite : Zambie, Ghana, Éthiopie. S’agissant de la responsabilité de la communauté internationale et des banques de développement dans ce phénomène, on peut indiquer que, dans ces trois derniers cas, au-delà des détenteurs domestiques, **les créanciers privés et la Chine**, qui prête souvent au travers de banques publiques se comportant comme des créanciers privés, détenaient entre 17% et 32% de la dette totale et plus de la moitié de la dette externe dans deux cas sur trois. Ainsi, hormis le cas du Ghana, la Chine détenait entre les deux tiers et les trois quarts de la dette bilatérale externe (dette hormis créanciers privés et multilatéraux), un tiers pour le Ghana.

En dehors du cas de l’Éthiopie, **les créanciers multilatéraux détenaient des niveaux de dette relativement contenus** (moins de 15% de la dette totale, 25% en Éthiopie). Surtout, les bilatéraux hors Chine (dont le club de Paris mais pas exclusivement) ne représentent jamais plus de 6% de l’encours total, en général à conditions concessionnelles.

Au total, on peut estimer que la tendance des emprunteurs à **privilégier les créanciers privés (domestiques ou étrangers) et à favoriser la Chine parmi des créanciers bilatéraux est un facteur de risque accru**, plus que l’irresponsabilité dont auraient fait preuve les banques multilatérales ou les bilatéraux hors Chine comme ceux du Club de Paris.

B. QUELQUES MESURES UTILES DÉCIDÉES LORS DU SOMMET DE PARIS SUR LE NOUVEAU PACTE FINANCIER MONDIAL

Il reste que cette crise pose de manière aiguë la question du **financement des économies en développement au moment où leur transition écologique doit être lancée**. La question de la dette était d’ailleurs l’un des points de fixation des échanges lors du sommet de Paris pour un **nouveau pacte financier mondial de juin 2023**. Les discussions ont également porté sur la concrétisation des engagements déjà pris en matière de solidarité internationale, notamment en matière de réallocation de droits de tirage spéciaux ou de finance climat, pour lesquels les cibles ont été atteintes (100 Mds USD pour chacun), sur les moyens de mobiliser davantage de ressources concessionnelles publiques et de les utiliser de manière plus efficace, et sur le rôle indispensable que doivent jouer les acteurs privés.

Lors du sommet de Paris, **un accord politique a été obtenu afin que la Zambie bénéficie d’un traitement de dette** au titre du Cadre commun du G20 et du Club de Paris. Le lancement des procédures de signatures d’un protocole d’accord par tous les créanciers publics de la Zambie a par la suite

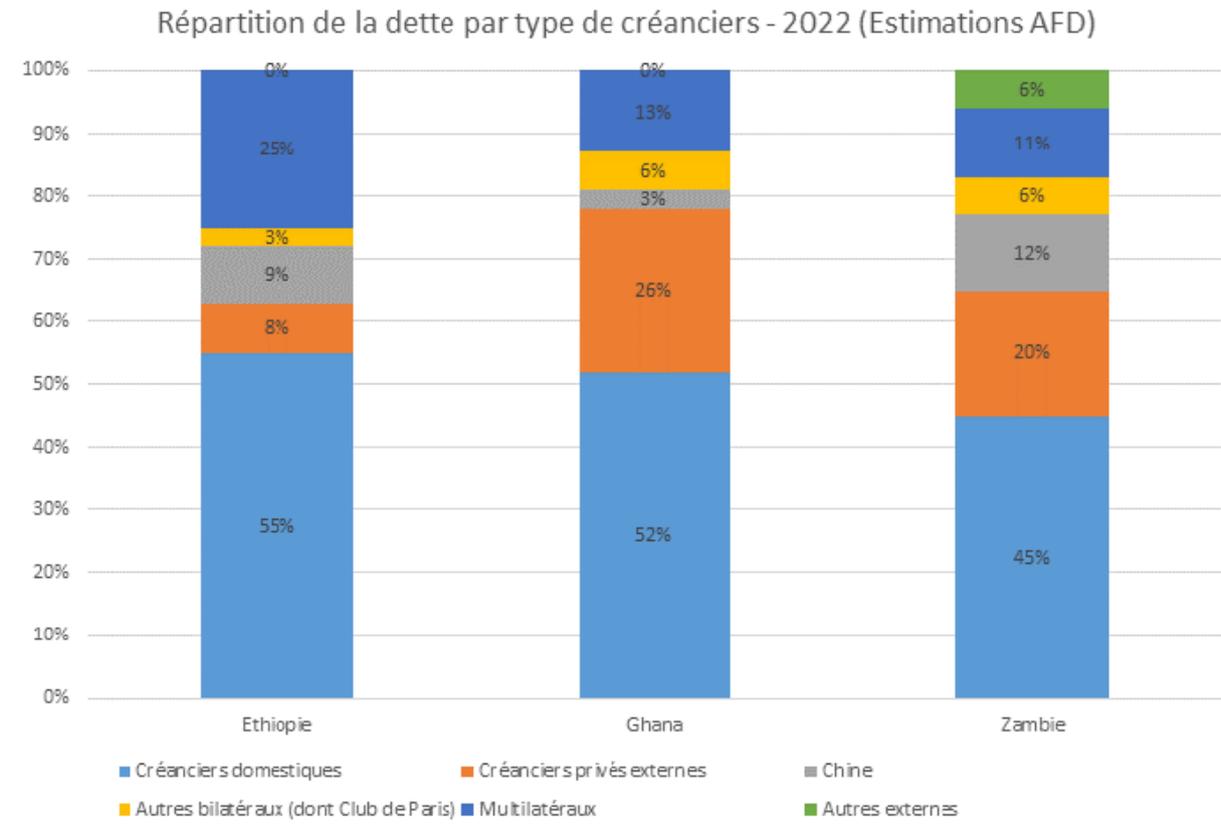
été annoncé lors des Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI à Marrakech en octobre.

Par ailleurs, le gouvernement a entériné l'inclusion dans les prêts concessionnels du Trésor et les prêts souverains de l'AFD de clauses de **suspension du service de la dette dans les pays vulnérables, activées en cas de chocs macroéconomiques majeurs, suite à des catastrophes climatiques, sans compromettre la notation des pays concernés**, et éventuellement complétés par des mécanismes de prêts contingents ou des clauses de contingence.

C. UN INFLÉCHISSEMENT BIENVENU DE LA POLITIQUE DE PRÊT FRANÇAISE

Interrogé par les rapporteurs sur ce sujet, le chef de service des Affaires multilatérales et du développement (SAMD) a indiqué que la France participait aux discussions sur le rééchelonnement de la dette des pays en difficultés, dans l'optique de préserver au maximum le remboursement du capital, afin de protéger l'argent public. En outre, annuler systématiquement la dette reviendrait à considérer que prêts et dons sont équivalents, et enverrait un mauvais signal aux créanciers privés pour la poursuite du financement des économies concernées, qui auront besoin de cet apport dans l'avenir.

Néanmoins, **cette nouvelle crise a fait évoluer la doctrine de prêt du Gouvernement français**, auparavant calquée sur la « doctrine Lagarde ». Cette nouvelle doctrine, mise en œuvre par le ministère de l'économie et des finances, proscrit, sauf dérogations limitées et justifiées, les prêts souverains dans les PMA en risque de surendettement élevé, les conditionnera à un programme FMI dans les PMA en risque de surendettement modéré et les encadrera dans les PRI risqués.



Une réflexion est par ailleurs menée pour ouvrir la possibilité, lorsqu'un pays est en situation d'endettement excessif, de transformer des prêts en dons, à l'instar de ce que certains pays de l'OCDE sont déjà en mesure de faire.

V. LA SUSPENSION DE L'AIDE AUX PAYS DU SAHEL : DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES

A. UNE SUSPENSION DE TOUT FINANCEMENT DE L'ETAT VERS LE MALI, LE BURKINA FASO ET LE NIGER

Après avoir suspendu sa coopération avec le Mali dès novembre 2022, la France a suspendu son aide au Burkina Faso et au Niger à la suite du putsch du 26 juillet et de la solidarité affichée par la junte burkinabè.

Ainsi, **tous les financements français sur le programme 209 portés par le réseau diplomatique et les opérateurs de notre action extérieure sur place ont été suspendus**, à l'exception de l'aide humanitaire, de quelques projets ciblés en soutien aux populations proches du champ humanitaire, enfin de plusieurs projets mis en œuvre par nos opérateurs en délégation ou avec des cofinancements de bailleurs multilatéraux, et dont l'arrêt pourrait faire courir un risque juridique. Les opérateurs « autonomes » (collectivités, universités, ONG) peuvent par ailleurs poursuivre leur coopération sans soutien financier de l'Etat.

La suspension de l'aide au Niger

Concernant le Niger, la quasi-totalité des personnels de l'AFD au Niger ont été rapatriés, le personnel à Ouagadougou ayant déjà été réduit auparavant. Le portefeuille de l'AFD comprenait 52 projets en cours d'exécution représentant plus de 725M€ d'engagements, dont 204M€ d'encours et 224M€ de reste à verser (RAV). Une part de 31% de ces engagements était sous forme de subventions (250M€), 21% de fonds délégués (169M€) dont 10% de l'UE et le reste principalement par le Partenariat Mondial pour l'Éducation. En termes de répartition sectorielle, l'éducation représentait 30% des concours, les infrastructures (énergie et eau/assainissement principalement) 16%, la gouvernance 14% et l'agriculture 13%. Pour l'année 2023, les aides budgétaires (80M€ - PSB et 15M€ - ABG) et un financement délégué européen sur l'énergie (10,5 M€) avaient déjà été approuvés mais pas été signés. 5 autres projets étaient en cours d'instruction. Un total de 29 OSC françaises et environ 50 OSC locales sont financées à hauteur de 11,1M€ par l'AFD. En ce qui concerne la Facilité de financement des collectivités territoriales (FICOL), 1 projet est en cours de mise en œuvre et 1 autre en instruction pour un total de près de 2M€.

PROPARCO présente un encours de dette pour compte propre de 14,4M€, dont 1,9M€ à ACEP Niger sur facilité 209, sans sous-participation de l'AFD. L'essentiel de ce portefeuille est constitué du projet hôtelier CHN et à moindre titre d'expositions dans le secteur financier et les infrastructures. L'activité ARIZ y est plus réduite à 0,9M€ et le portefeuille FISEA est de 0,8M€ sur 3 entreprises. Expertise France mettait en œuvre 10 projets au Niger, pour un volume d'affaires de 67,3M€ (46% AFD - 53% UE et 1% autres).

Un exemple de projet suspendu au Niger

Les travaux d'infrastructures principaux de la centrale solaire de Gorou Banda ont été finalisés, en revanche le financement des activités de maintenance, formation et certification reste pour l'instant suspendu. Aucun autre bailleur n'a prévu de reprendre le projet. Néanmoins, les infrastructures étant quasi finalisées avant le putsch, la Nigelec a pu injecter mi-octobre de l'énergie dans le réseau à partir de la Centrale, avec succès (autour de 16MW sur les 30MW prévus). Deux postes sur cinq fonctionnent donc déjà, et la Centrale devrait être 100% opérationnelle « mécaniquement » d'ici fin novembre. Faute de maintenance prévue, la pérennité de ce projet reste néanmoins en suspens.

La suspension de l'aide au Burkina Faso

Le portefeuille de l'AFD comprenait 52 projets en cours d'exécution représentant près de 789M€ d'engagements, dont 313M€ d'encours et 315 M€ de RAV. L'exposition en risque étant de 628 M€. Les projets présentent un co-bénéfice climat de 54%, et genre pour 60%. Une part de 35,3% des concours en exécution sont financés par des subventions (programme 209), 51,42% par des prêts souverains et 13,3% par des fonds délégués de partenaires (41% par l'Union Européenne (UE) et 59% par le Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME)). En termes de répartition sectorielle, le secteur de l'Agriculture/sécurité alimentaire représente 26% des engagements, celui de l'Énergie 17%, du Développement urbain 20%, de l'Eau et Assainissement 13%, et de l'Éducation et la Formation professionnelle 13%. Le restant étant relatif aux secteurs de la gouvernance, de la cohésion et de la protection sociale. S'agissant des prêts non souverains, les octrois cumulés s'établissent à 98,7M€ pour un encours à date de 76,6M€. La répartition sectorielle sur la base des octrois totaux indique 79% pour l'eau et l'assainissement, 13% pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, 5% pour l'éducation et la formation professionnelle, l'énergie et l'urbain représentant quant à eux 3% en cumulé (les financements de ces deux secteurs s'effectuant principalement via des prêts souverains rétrocédés). Les impayés concernent le secteur agricole pour 1,5M€.

Pour l'année 2023, 5 projets sont en cours d'instruction, dont 2 sur fonds délégués, pour un montant global de 59,5M€. Un projet de 10M€ a été d'ores et déjà octroyé, mais non signés en faveur d'une ONG française. Un total de 53 OSC françaises et environ 150 OSC locales étaient financées à hauteur de 23,7M€. En ce qui concerne la FICOL, 4 projets étaient en cours de financement pour un montant d'environ 3,6M€. Concernant PROPARCO, l'encours de dette et de subvention est de 82,5M€, dont 63,2M€ pour compte propre et 19,3M€ en sous-participation AFD.

Les expositions les plus importantes sur ce portefeuille portent sur des garanties au titre de l'activité de Trade Finance, qui permet de garantir les banques confirmantes d'instruments de Trade Finance émis par Coris Bank et Vista Bank, une ligne subordonnée à la SGBF et des opérations de financements de projets de production d'électricité solaire, portés par des opérateurs français (Groupe QAIR, AktivCo ou Green Yellow) et dans lesquels STOA est co-investisseur. PROPARCO gère également en encours de 8,9M€ de garanties et 2,5M€ d'investissement détenus à travers des fonds d'investissement (dont 1,4 à travers le Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique - FISEA).

Expertise France mettait en œuvre 9 projets au Burkina Faso, pour un volume d'affaires de 28,8M€ (3% AFD - 11% part Etat et 56% UE).

La suspension de l'aide au développement au Mali

S'agissant par ailleurs du Mali où la dégradation accélérée des relations entre Bamako et Paris depuis fin 2021 a conduit à l'arrêt de l'ensemble des activités du Groupe AFD en novembre 2022, l'équipe réduite de Bamako (1 agent expatrié français, 13 cadres et agents locaux), conduit un processus collaboratif de clôture des concours, y compris avec les autorités maliennes, par voie d'avenant de clôture. 1 avenant a été signé ; 2 autres sont à la signature des partenaires maliens. Les discussions au niveau technique sont constructives (plusieurs avenants et dépenses de clôture en cours de négociation ; reversement de reliquat des comptes projet à l'AFD). Les risques de contentieux pour l'AFD (en particulier financier) sont donc réduits ; le Mali a par ailleurs honoré tous ses engagements financiers vis-à-vis de l'AFD.

B. DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC) INQUIÈTES DE CETTE SUSPENSION DE L'AIDE

Les OSC ont attiré l'attention de la commission sur les conséquences de l'arrêt soudain de la coopération avec les pays du Sahel. **De nombreux projets visant le développement économique et agricole, ainsi que des projets d'accès à la santé et à l'eau, sont en effet menacés, certains d'ores et déjà à l'arrêt.** Selon les OSC, loin de pénaliser les putschistes, l'arrêt de ces projets pénalise des populations déjà fragilisées. Elles plaident donc pour que le Gouvernement applique une distinction entre l'aide budgétaire, dont bénéficient directement les gouvernements et pouvoirs publics, et l'aide publique transitant par les organisations de la société civile. D'une façon plus générale, elles estiment que la France doit garder une conception de son APD qui n'en fasse pas un instrument de négociation dans les relations internationales mais uniquement une contribution à la lutte contre la pauvreté, les inégalités, les vulnérabilités aux effets du changement climatique, comme le prévoit la loi du 4 août 2021.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 novembre 2023, sous la présidence de Mme Catherine Dumas, vice-présidente, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de MM. Christian Cambon et Patrice Joly sur les programmes 110, 209, 365 et 370 de la mission « Aide publique au développement ».

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. - Monsieur le président, mes chers collègues, pour la première fois depuis 7 ans, les crédits de la mission « Aide publique au développement » ne vont pas augmenter. Ils restent ainsi stables à 5,9 milliards d'euros en crédits de paiement. Il faut toutefois rappeler que ces crédits étaient de 2,6 milliards d'euros en 2017 : ils ont donc plus que doublé entretemps !

La mission APD ne représente qu'un tiers environ de notre aide totale, qui comprend également 738 millions d'euros issus de la TTF et de la taxe sur les billets d'avions, mais aussi les dépenses de prise en charge des réfugiés et les frais de scolarité des étudiants en provenance des pays pauvres. Selon les derniers chiffres disponibles, l'APD française totale se montait ainsi à 15,3 milliards d'euros, soit 0,56% du RNB, contre seulement 10 milliards d'euros en 2017.

Nous prenons acte de cette stabilisation des crédits budgétaires dans une situation actuelle compliquée sur le plan économique. Faire une pause peut nous permettre de nous concentrer davantage sur l'évaluation de l'impact de l'aide, ce qui est indispensable compte tenu de l'importance des montants en jeu et des résultats pas toujours probants, je pense bien entendu au Sahel. L'essentiel reste d'ailleurs pour nous acquis, avec un niveau de dons-projets élevé par rapport au passé, à environ 1 milliard d'euros.

Par ailleurs, nos préoccupations, inlassablement répétées au fil des années, ont fini par porter, au moins sur un certain nombre de sujets :

-après une période de croissance exponentielle, les engagements annuels de l'AFD, qui ont quadruplé en quelques années, ont été plafonnés depuis deux ans à 12 milliards d'euros. Le contrôle des tutelles sur l'AFD et son intégration à l'équipe France ont été renforcés, avec notamment pour l'ambassadeur un « droit d'initiative » sur les subventions du don-projet de l'AFD et même un avis conforme sur les projets proposés par les agences locales.

Autre satisfaction pour nous, la Chine, qui était encore en 2019 notre 6ème récipiendaire d'APD, est passée à la neuvième place l'année suivante avant de disparaître définitivement ensuite de la liste des 20 premiers bénéficiaires. La Turquie a connu à peu près le même sort.

Toutefois, à côté de ces points positifs, nous avons été surpris par certaines décisions du conseil présidentiel du développement de mai dernier et du comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) de juillet. Certaines semblent en effet incompatibles avec la loi d'orientation et de programmation votée à l'unanimité à l'été 2021 par les deux assemblées.

La notion de « pays prioritaires » de l'aide française a ainsi été purement et simplement supprimée. Il y a à mon sens deux raisons à cette suppression. D'une part peut-être, la volonté de ne pas afficher des résultats peu satisfaisants. Nous avons reçu confirmation que l'aide programmable à destination de ces pays les plus pauvres stagne autour de 13% du total de notre APD alors que la loi de 2021 prévoyait qu'elle s'élève à 25% en 2025. Le CICID a inauguré un nouvel objectif : 50% de l'effort financier de l'Etat doit aller en direction PMA et des « pays vulnérables ». Les PMA sont une catégorie bien connue qui regroupe une cinquantaine de pays pauvres. Les « pays vulnérables » sont en cours de définition par le Gouvernement. Selon nos informations, il pourra s'agir de pays à revenu intermédiaire particulièrement menacés par le changement climatique, comme des États insulaires. Or aujourd'hui, c'est déjà 43% de notre effort financier qui va aux seuls PMA : il est évident que si nous y ajoutons les pays dits vulnérables, nous serons vite à 50%. De l'art de remplacer un objectif difficile à atteindre par un objectif qui l'est déjà !

D'autre part, le remplacement des pays prioritaires par un ensemble plus vaste et en partie indéterminé permettra de faire varier les bénéficiaires en fonction des priorités politiques du Gouvernement. Il est certes utile de ne pas donner l'impression que l'aide constitue une rente. Mais il faut aussi prendre garde à ne pas la politiser à l'excès. Cette politique publique vise avant tout à lutter contre la pauvreté extrême, contre la faim, pour l'amélioration de la santé publique, pour l'éducation et la formation dans les pays qui en ont le plus besoin. S'il nous faut tirer une leçon de ce qui s'est passé cet été en Afrique de l'Ouest, c'est bien que la politique sécuritaire ne peut se dispenser d'une politique de développement. Ne laissons pas le champ libre aux entrepreneurs religieux extrémistes pour ouvrir des écoles et des centres de santé !

Enfin, les PMA étant au nombre d'une cinquantaine, alors que les pays prioritaires n'étaient que 19, il y a un risque majeur de saupoudrage d'une aide en dons qui n'est déjà pas si abondante.

Autre disposition de la loi non encore mise en œuvre : la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement. Les représentants de la direction générale du Trésor ont évoqué une prochaine sortie de crise mais nous attendons de voir !

Enfin, depuis l'attaque terroriste du Hamas, des questions ont été posées sur l'utilisation de l'aide au développement, notamment française et

européenne, dans les territoires palestiniens. Nous avons demandé au Quai d'Orsay et à l'AFD de nous fournir tous les éléments sur les contrôles qui existent en la matière, que ce soit en amont ou pendant l'exécution des projets. Les éléments que nous avons reçus sont plutôt rassurants - nous les tenons d'ailleurs à votre disposition - mais nous allons poser un certain nombre de questions supplémentaires pour aller plus loin.

Voilà les principales observations que je souhaitais faire ; sous les réserves émises je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission.

M. Patrice Joly, rapporteur pour avis. - Monsieur le président, mes chers collègues, mon co-rapporteur est déjà revenu sur la non-atteinte de l'objectif fixé par la loi du 4 août 2021 pour l'aide aux pays prioritaires. Je souhaiterais compléter cette information en évoquant les deux autres indicateurs que notre commission avait introduits dans la loi.

Premièrement : la cible de 65% minimum d'aide bilatérale sur la période 2022-2025, afin de rééquilibrer une aide multilatérale jugée trop importante. Nous n'y sommes pas encore mais les choses s'améliorent : la part bilatérale devrait s'élever à 60% de notre aide en 2023 et 62% en 2024.

Deuxièmement, s'agissant de la part minimale des dons par rapport aux prêts, la loi a fixé une cible de 70%, en réalité très peu ambitieuse compte tenu de son mode de calcul. Celle-ci est donc, logiquement, déjà largement dépassée.

Il faut cependant surtout retenir que, là également, la situation s'améliore. Ceci est dû à l'accroissement des crédits en dons de la mission APD et à la stagnation des prêts de l'AFD, deux axes que notre commission a régulièrement soutenus.

Il faut ajouter que le contexte économique international que nous connaissons oblige à tendre, plus encore, vers une diminution des prêts et une augmentation des dons au sein de notre APD.

En effet, deux facteurs doivent être impérativement pris en compte:

D'abord, la question de la dette. Au début des années 2000, une crise de la dette a frappé de nombreux pays en développement, dont beaucoup sur le continent africain. L'initiative internationale « pays pauvres très endettés » avait permis d'annuler une grande partie de cette dette.

Aujourd'hui, cet endettement excessif est de retour et entrave fortement les efforts pour lutter contre la grande pauvreté. Selon le FMI, en 2013, 22% des pays à faible revenu étaient classés en risque élevé de surendettement. En juin dernier, ils étaient 52%. Il faut souligner que le surendettement crée un cercle vicieux pour de nombreux pays en développement, souvent plus exposés au dérèglement climatique, et dans l'incapacité de financer des mesures d'adaptation à cette situation.

Le Quai d'Orsay et la direction du trésor nous ont fait valoir que cette fois, les créanciers souverains et les banques de développement multilatérales ou bilatérales comme l'AFD ont peu de responsabilité dans le phénomène. La dette est en effet surtout détenue par les acteurs privés et par la Chine.

Néanmoins, cette nouvelle crise a eu deux conséquences. D'abord, la France vient de revoir sa doctrine de prêts, dans le sens d'une plus grande prudence. Ensuite, en novembre 2020, les membres du Club de Paris et du G20 ont adopté un « Cadre commun pour les traitements de dette », en s'efforçant, avec un certain succès, d'impliquer la Chine. Dans ce cadre, la France n'accorde plus d'annulation de dette comme par le passé mais uniquement des rééchelonnements. Cela a été le cas au Suriname et à l'Argentine en 2022, et il est envisagé de faire de même en 2024 en faveur de la Zambie, de l'Éthiopie, du Ghana et du Sri Lanka.

Dans le même ordre d'idées, le sommet de Paris sur un nouveau pacte financier mondial de juin dernier visait à répondre aux attentes des pays du Sud tant en matière de réforme de l'architecture financière internationale que d'accroissement des financements pour le développement. En effet, les besoins sont immenses : il faudrait environ 2 400 milliards de dollars pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 des Nations unies. Ce sommet n'a pas permis d'avancées décisives. Néanmoins, quelques résultats intéressants ont été obtenus, comme le rééchelonnement de la dette de la Zambie ou la mobilisation de 100 Mds de dollars de droits de tirage spéciaux (DTS) pour les pays vulnérables. Par ailleurs la France, aux côtés de différents partenaires, s'est engagée à insérer dans ses prêts des clauses de suspension de la dette en cas de catastrophe climatique.

Deuxième élément essentiel lié au contexte économique mondial : la hausse des taux d'intérêt a fait exploser le coût pour le budget des prêts bonifiés de l'AFD. Ainsi, les autorisations d'engagement du programme 110, permettant à l'agence de faire ces prêts, sont passées de 1,1 milliard d'euros en 2022 à 2 milliards au sein du PLF 2024. Bref, les prêts nous coûtent beaucoup plus cher qu'avant. Ceci questionne la préférence française pour les prêts, l'Etat devant désormais payer plus pour générer un même montant d'aide publique au développement avec cet instrument.

Cependant il faut noter que le recours aux prêts présente l'avantage de mobiliser des sommes importantes et donc d'apporter une réponse aux besoins financiers considérables des pays en développement dans un contexte de fortes contraintes budgétaires. Les projets financés par des prêts mobilisent, selon Coordination SUD, des montants en moyenne 13 fois plus élevés que les projets financés par dons et donc sur leur taille et leur nature.

Ceci n'est pas sans incidences sur la ventilation géographique et sectorielle de l'APD française.

A cet égard, le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a indiqué dans son évaluation de 2021 que la France devait augmenter sensiblement son aide bilatérale pilotable sous forme de dons. Ce qui se comprend aisément puisque les dons sont indispensables pour assurer le renforcement des services sociaux de base, notamment la santé, l'éducation, l'eau, assainissement et hygiène (EAH) et la protection sociale. Ces services, essentiels à la réalisation des droits fondamentaux de toutes et tous, devraient pourtant être une des priorités de l'APD française.

Je voudrais enfin relayer deux préoccupations légitimes des organisations de la société civile (OSC), dont je rappelle qu'elles sont au plus près des besoins des communautés et qu'elles jouent un rôle important dans la mise en œuvre de notre aide publique au développement :

- d'abord une préoccupation sur les effets de la suspension de l'aide française au Mali, au Burkina Faso et au Niger. Le portefeuille de l'AFD au Niger comprenait 52 projets en cours d'exécution, pour 725 millions d'euros d'engagements, dont 224 millions € de reste à verser. Un total de 29 OSC françaises et environ 50 OSC locales étaient financées par ce biais. Plusieurs projets de développement économique et agricole ou d'accès à la santé et à l'eau sont ainsi arrêtés, ce qui pénalise davantage les populations concernées que les putschistes. Les OSC demandent donc que, comme cela était le cas par le passé, une différenciation soit appliquée entre l'aide directement versée aux gouvernants, dont il semble cohérent qu'elle soit suspendue, et celle qui arrive au plus près du terrain via les OSC, qui pourrait être maintenue ;

- en second lieu, les OSC sont favorables à une hausse de la part de la taxe sur les transactions financières (TTF) bénéficiant à l'aide au développement. J'y suis également favorable. Nous ne pouvons pas déposer un amendement sur ce sujet car il enfreindrait l'article 40. Je déposerai donc pour la séance avec mon groupe un amendement demandant un rapport du Gouvernement pour appréhender les conséquences d'un déplafonnement de la TTF dans son volet portant sur la solidarité internationale. Compte tenu du rendement dynamique de la TTF et des objectifs qui avaient inspiré sa création, il est surprenant de maintenir, année après année, le plafonnement à 528 millions d'euros de ses recettes affectées au Fonds de solidarité pour le développement. Cette piste qui pourrait d'ailleurs se combiner avec des mesures connexes telles que l'élargissement de l'assiette de la TTF ou le relèvement de son taux.

Au total, en raison des points négatifs évoqués comme le non-respect de certaines orientations de la loi du 4 août 2021, mon groupe s'abstiendra sur ces crédits de la mission « APD » pour 2024. En séance, nous voterons contre l'adoption de la mission si l'amendement de la commission des finances, qui prévoit de « raboter » 200 millions d'euros, est adopté. En effet, cette réduction des crédits va peser sur les dons versés par l'AFD, ce qui nous paraît contre-productif au moment où les pays bénéficiaires

risquent de voir les financements en prêts se réduire du fait de la crise de la dette. Je vous remercie.

M. Rachid Temal. - Nous étions défavorables à la création d'un Conseil présidentiel du développement et nous avons vu juste : le dernier conseil a effacé la loi de 2021. Il faut que nous puissions faire une mission flash pour montrer tous les points sur lesquels la loi n'est pas respectée. Quant à la commission d'évaluation, elle visait à mieux contrôler l'AFD. Au départ, nous étions contre le rattachement à la Cour des comptes, mais maintenant qu'elle l'est, il est normal qu'elle soit présidée par son Premier président. Notre commission ne doit pas faire de nouvelle proposition de loi mais simplement demander l'application du texte. Troisième point, l'AFD est une banque, il ne faut donc pas s'étonner qu'elle prête aux pays émergents. Il faut séparer organiquement l'activité bancaire de prêts et l'activité de dons. Il faudrait enfin que la prochaine loi de programmation commence à être travaillée dès maintenant, sinon elle va encore être très décalée.

M. Alain Joyandet. - En tant que membre du conseil d'administration de l'AFD, je suis heureux d'entendre que l'agence se conforme à certaines orientations souhaitées par la commission. En 2024, elle organisera un événement permettant de mieux expliquer aux parlementaires ce que fait l'AFD dans le monde. Si la commission d'évaluation existait et travaillait, les parlementaires disposeraient d'éléments pour évaluer l'action de l'agence. Les échanges de courriers entre le président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et le président de la Cour des comptes sont surréalistes. Nous devrions rappeler les interlocuteurs à la dignité. Cela ne me gêne pas que le président de la Cour des comptes préside la commission. S'agissant des pays où l'aide a été suspendue, je suis totalement d'accord avec ce qu'a dit Patrice Joly sur le fait qu'il faut distinguer entre les financements qui vont directement aux gouvernements et ceux qui arrivent aux populations sur le terrain, aussi longtemps bien sûr qu'il n'y a pas de risque pour la sécurité de nos agents. Enfin, je regrette que l'on plafonne les prêts de l'AFD à 12 milliards d'euros. Ce n'est pas de l'argent budgétaire. Lorsqu'on fait un prêt à la Chine, on fait du bénéfique et on est sûr d'être remboursés. Cela nous permet de prêter à des pays qui ne vont pas si mal et cela permet aux entreprises françaises de participer aux travaux d'infrastructures liées à ces prêts. Cela fait partie de l'influence de la France. Pour certains pays, on va être obligés de refuser d'aider alors que faire des prêts permet aussi d'avoir des marges pour faire des dons.

M. Roger Karoutchi. - Malgré mon estime pour les rapporteurs et pour le représentant du Sénat au conseil d'administration de l'AFD, je voterai contre ce budget. À la commission des finances, j'avais demandé que nous auditionnions le directeur général de l'AFD. C'est un Etat dans l'Etat, et aucun autre organisme n'a un tel budget sans être totalement intégré à l'administration française. Il n'y a pas de moyen réel de contrôle et d'évaluation de son action. J'avais posé une question à M. le Drian, qui

m'avait indiqué qu'une structure de contrôle vertical allait être mise en place pour assurer le contrôle de l'AFD par le ministre. Cela n'a pas été fait. Lorsqu'on demande à Olivier Véran s'il y a un contrôle de l'aide à Gaza, pour lesquels nous sommes les premiers donateurs, il répond que non. 15 milliards d'APD, ce n'est pas rien pour un pays endetté comme le nôtre. Je suis favorable à ce qu'on aide les pays les plus pauvres. En revanche un prêt à la Chine ou à la Turquie parce qu'ils savent rembourser, ce n'est pas l'objectif de l'aide au développement. Tant qu'on ne réforme pas complètement l'AFD, je ne voterai pas les crédits de l'aide au développement.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Il nous faut auditionner le directeur général de l'AFD. Au-delà de la présentation préparée par l'auditionné, les questions-réponses permettent d'avoir des éclaircissements.

Mme Michelle Gréaume. - Il est curieux que l'Outre-mer soit financée par l'AFD. Ce devrait être comme la métropole. Je suis d'accord sur ce qui a été dit sur la suspension des aides, notamment en matière d'adduction d'eau.

M. Christian Cambon, rapporteur. - Sur la commission d'évaluation, j'ai proposé, pour sortir de cet imbroglio, que le président de la Cour des comptes désigne un vice-président qui pourrait être élu par les membres de la commission. Concernant les OSC, nous avons reçu Coordination Sud, il n'est pas raisonnable de suspendre toutes les aides parce que nous avons été chassés de trois pays d'Afrique. Ce sont les populations qui souffrent les premières. Sur l'AFD, dès l'origine la Caisse centrale de coopération économique était une banque, qui a gardé cette vocation de banquier. L'AFD, ce sont deux compétences : une banque de développement et une agence de dons. L'idéal serait de mieux séparer les deux activités. Par ailleurs, 12 milliards, ce sont des prêts, ce n'est pas le budget de l'AFD. Le budget en dons n'est que de 2 milliards d'euros. En réalité, l'AFD, par sa puissance financière, permet au chef de l'Etat d'annoncer des aides dans les rencontres internationales. Je souhaite que ce budget soit voté mais que les objections soient faites en séance. Par ailleurs, il nous faut mieux nous coordonner avec la commission des finances.

M. Patrice Joly, rapporteur. - Sur la commission d'évaluation, on a affaire à une compétition au sein de l'aristocratie de la fonction publique. S'agissant des OSC, elles ne se sentent pas globalement en insécurité au sein des pays concernés. S'agissant de l'AFD, le dernier contrat d'objectifs et de moyens a été signé à la fin de la période considérée. Il faut accélérer pour le prochain COM, sinon il sera difficile de contrôler les choses.

La commission émet un avis favorable aux crédits de la mission « Aide publique au développement » au sein du PLF 2024.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 7 novembre

- **Coordination Sud** : **MM. Olivier BRUYERON**, Président de Coordination Sud, **Gautier CENTLIVRE**, Coordinateur plaidoyer à Action Santé Mondiale, **Mme Aurore PEREIRA**, Chargée de plaidoyer égalité de genre à CARE France, **MM. Jean-Marc BOIVIN**, Délégué aux relations institutionnelles à Handicap International, **Corentin MARTINIAULT**, Chargé de mission analyse et plaidoyer à Coordination Sud.

Mardi 7 novembre

- **Ambassadeur GUILHOU**, directeur du développement durable du quai d'Orsay accompagné de **M. Pierre-Antoine CHÉDANEAU**, rédacteur pôle APD - « Analyse statistique et redevabilité ».

Mardi 14 novembre

- *Agence française de développement (AFD)* : **MM. Rémy RIOUX**, directeur général et **Philippe BAUMEL**, responsable relations institutionnelles.

Mercredi 15 novembre

Direction générale du Trésor : **M. William ROOS**, Chef du service des Affaires multilatérales et du développement, **Mmes Clarisse SENAYA**, cheffe du Bureau Aide publique au développement et **Marie ROSS**, adjointe à la cheffe de bureau Aide publique au développement et **M. Alexandre BORDES**, adjoint - bureau Afrique subsaharienne, coopération monétaire et Agence française de développement.