

MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »
CCF « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Commission
des finances

Yvon COLLIN (RDSE, Tarn-et-Garonne)
et Jean-Claude REQUIER (RDSE, Lot), rapporteurs spéciaux

L'exercice 2019 constitue une année charnière pour la politique d'aide publique au développement (APD) de la France : **les décisions prises cette année détermineront si notre pays respectera l'objectif posé par le Président de la République d'une aide représentant 0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022.** En effet, étant donné le décalage entre l'engagement des crédits et leur décaissement effectif, qui dépend de la mise en œuvre concrète des projets, le niveau de l'APD de la France en 2022 dépend en grande partie du niveau des engagements qui auront été pris en 2019.

L'objectif défini par le Président
de la République

0,55 %

Notre aide en
pourcentage du RNB
en 2022

+ 5 Mds
d'euros

L'augmentation
nécessaire de notre
APD entre 2017 et 2022

L'augmentation des crédits
en 2019

+ 1,4 Md
d'euros

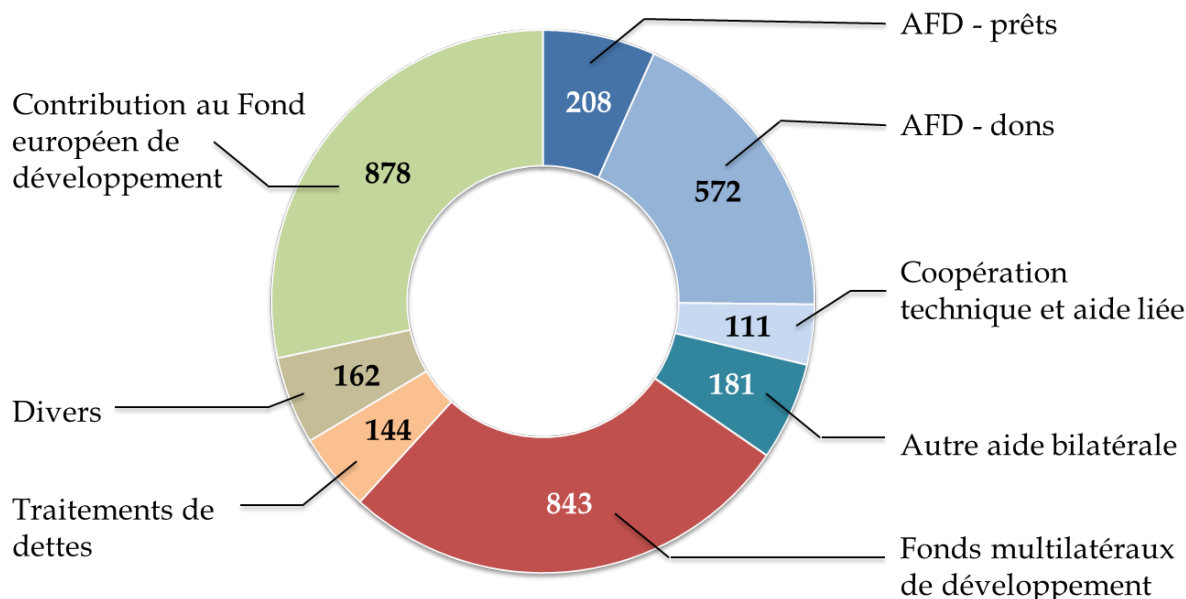
L'augmentation
nette des AE

+ 0,13 Md
d'euros

L'augmentation
nette des CP

Répartition thématique des crédits de paiement
de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

La mission « Aide publique au développement » est la principale mission concourant à la politique d'aide publique au développement et représente 40 % des crédits budgétaires générant de l'APD. Aux crédits de ces missions du budget général, il faut ajouter les crédits des prêts portés par le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », ainsi que la part du produit de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au développement. **Deux évolutions du budget 2019 doivent être soulignées : la part de TTF affectée à l'AFD est re-budgétée, tandis que l'agence percevra des crédits de bonifications d'intérêt en remplacement de la « ressource à condition spéciale », prêt de long terme à faible intérêt que lui accordait l'État. À périmètre constant, le produit des taxes affectées au développement est stable.**

Évolution des crédits de la mission « Aide publique au développement » - à périmètre constant -

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution		LFI 2018	PLF 2019	Évolution	
110 « Aide économique et financière au développement »	1 050,5	1 310,0	259,5	+ 24,7%	1 041,4	1 079,0	+ 37,6	+ 3,6%
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 033,4	3 209,4	1 175,9	+ 57,8%	1 929,1	2 018,7	+ 89,6	+ 4,6%
Total de la mission	3 083,9	4 519,4	1 435,5	+ 46,5%	2 970,5	3 097,8	+ 127,3	+ 4,3%

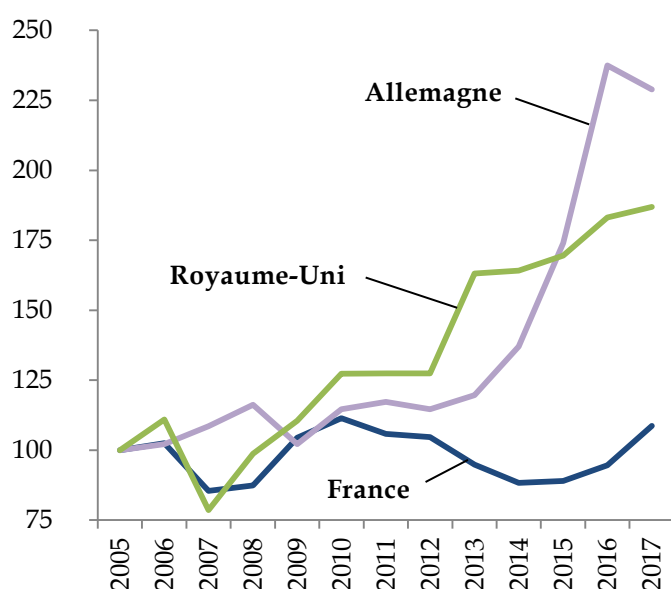
NB : Pour tenir compte de la budgétisation de la part de TTF affectée à l'AFD (270 millions d'euros), les AE et CP de 2018 ont été majorés de 80 millions d'euros sur le programme 110 et de 190 millions d'euros sur le programme 209. De même, pour tenir compte de la suppression de la RCS, les AE de 2018 ont été majorées de 130 millions d'euros sur le programme 110, soit le montant des AE du programme 853 en 2018 (520 millions d'euros), divisé par quatre.

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

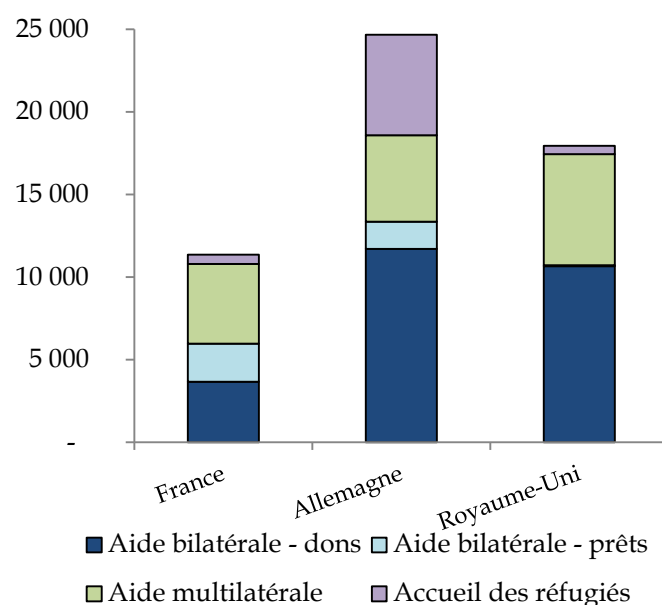
La France s'est laissé distancer par ses plus proches voisins, au risque de perdre son influence

Évolution et composition de l'aide française, britannique et allemande

(en dollars de 2016 ; base 100 en 2005)



(en millions de dollars de 2017)



Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE - les données 2017 sont provisoires

Notre trajectoire vers l'objectif de 0,55 % devra encore être traduite budgétairement

En février dernier, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement a adopté **une trajectoire précise, en pourcentage du RNB**, vers l'objectif de 0,55 %, traduite en montants d'APD ci-dessous.

Traduction en montant d'APD de la trajectoire adoptée par le Cicid

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
APD en pourcentage du RNB	0,37%	0,38%	0,43%	0,44%	0,44%	0,47%	0,51%	0,55%
RNB	2 217	2 264	2 349	2 408	2 480	2 559	2 648	2 740
APD au sens de l'OCDE	8,1	8,6	10,1	10,6	10,9	12,0	13,5	15,1

Source : commission des finances du Sénat – Les prévisions de RNB proviennent de la direction générale du Trésor

La France doit donc **augmenter de 5 milliards d'euros, par rapport à 2017, son aide publique au développement au sens de l'OCDE. Cela ne signifie pas que l'effort budgétaire sera de même ampleur**, dans la mesure où une partie - significative au demeurant - de notre aide est constituée de prêts, qui comportent un effet de levier. De même, tout l'effort financier ne portera pas sur la seule mission « Aide publique au développement », qui ne comprend « que » 40 % des crédits budgétaires générant de l'aide publique au développement.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que cette trajectoire n'ait pas été traduite en crédits, ce qui rend difficile d'en apprécier la soutenabilité. **Ils expriment néanmoins une confiance, vigilante, à l'égard du Gouvernement, au regard de la hausse indéniable des autorisations d'engagement cette année et de l'engagement personnel du Président de la République.**

L'AFD bénéficie de moyens accrus mais devra faire face à une multiplication par deux de ses engagements en 6 ans

L'augmentation nette des crédits permettant à l'AFD d'accorder des prêts bonifiés est de 500 millions d'euros environ et devrait permettre de financer une augmentation des engagements de 1,5 milliard d'euros. Parallèlement, la capacité de l'agence à accorder des **dons** est augmentée de 1,2 milliard d'euros, desquels il faut cependant déduire les 270 millions d'euros de TTF qu'elle ne perçoit plus, soit une **hausse nette de 930 millions d'euros environ**. S'agissant des décaissements, la hausse des crédits de paiement devrait se limiter à 68 millions d'euros.

La hausse de l'activité de l'agence dans les années qui viennent pose à nouveau **la question du niveau des fonds propres de l'AFD**, qui devront être augmentés à partir de 2020. Dès 2019, il pourra être nécessaire que l'État lui accorde une garantie explicite pour qu'elle poursuive son activité auprès de certaines grandes contreparties.

Une des conditions de l'atteinte de l'objectif en 2022 réside dans la capacité de l'AFD à augmenter de façon considérable ses engagements dans les États étrangers. Cependant, **la difficulté de cette montée en puissance ne doit pas être négligée**. L'agence a déjà dû augmenter d'un tiers ses engagements entre 2015 et 2018 et, d'après les données transmises, elle devrait encore les augmenter de 60 % environ d'ici 2022, pour atteindre 17,6 milliards d'euros, soit **une multiplication par deux en six ans**.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1

L'exercice 2019 constitue une année charnière pour la politique d'aide publique au développement (APD) de la France : **les décisions prises cette année détermineront si notre pays respectera l'objectif posé par le Président de la République d'une aide représentant 0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022.** En effet, étant donné le décalage entre l'engagement des crédits et leur décaissement effectif, qui dépend de la mise en œuvre concrète des projets, le niveau de l'APD de la France en 2022 dépend en grande partie du niveau des engagements qui auront été pris en 2019.

2

Les moyens consacrés à l'APD en 2019 augmentent de façon substantielle, en autorisations d'engagement du moins ; l'effort en crédits de paiement est en grande partie reporté. Compte tenu de la budgétisation de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de la suppression de la ressource à condition spéciale (RCS), **à périmètre constant, les autorisations d'engagement augmentent de 1,4 milliard d'euros et les crédits de paiement augmentent de 127 millions d'euros.**

3

Le budget 2019 met l'accent sur la hausse de notre aide bilatérale, dont le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) a décidé qu'elle bénéficiera des deux tiers de l'augmentation des crédits d'ici 2022. Cette priorité est logique, dans la mesure où l'aide bilatérale est plus longue à mettre en œuvre. Vos rapporteurs spéciaux soulignent cependant la nécessité de **ne pas négliger notre aide multilatérale, dans un monde où le multilatéralisme est fortement contesté.**

4

La France ne respecte toujours pas ses engagements internationaux mais son aide progresse de 15 % sur la seule année 2017 pour atteindre 0,43 % de son RNB, contre 0,38 % en 2016. Elle n'en reste pas moins distancée par l'Allemagne et le Royaume-Uni, dont l'aide représente respectivement le double et 60 % de plus. Cet écart s'explique notamment par le niveau des dons bilatéraux, trois fois supérieurs chez nos voisins.

5

Le budget 2019 n'apporte pas toutes les réponses attendues : le Cicid a défini une trajectoire en pourcentage du RNB, mais **sans la traduire budgétairement.** Notre APD devrait augmenter en 2022 de 5 milliards d'euros par rapport à 2017, sans que cela signifie qu'il faille réaliser un effort financier de cet ordre, compte tenu de l'effet de levier des prêts. **En attendant que la trajectoire budgétaire soit définie dans la loi de programmation prévue en 2019, vos rapporteurs spéciaux accordent une confiance vigilante au Gouvernement, au regard de la hausse indéniable des autorisations d'engagement et de l'engagement personnel du Président de la République.**

6

L'Agence française de développement (AFD) voit ses moyens considérablement augmentés en 2019 : en net, elle bénéficiera de près de 1 milliard d'euros supplémentaires pour accorder des dons et de 0,5 milliard d'euros supplémentaires pour accorder des prêts, dont le volume pourrait ainsi progresser de 1,5 milliard d'euros.

7

Une des conditions essentielles de l'atteinte de l'objectif réside dans **la capacité de l'AFD à absorber cette hausse de son activité.** D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **en 2022, pour respecter l'objectif établi, ses engagements devraient s'élever à 17,6 milliards d'euros, soit une multiplication par deux en six ans.**



Yvon COLLIN
(RDSE, Tarn-et-Garonne)

Ce document et le rapport (annexe n° 4 - tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat :
<http://www.senat.fr/rap/118-147-34/118-147-34.html>

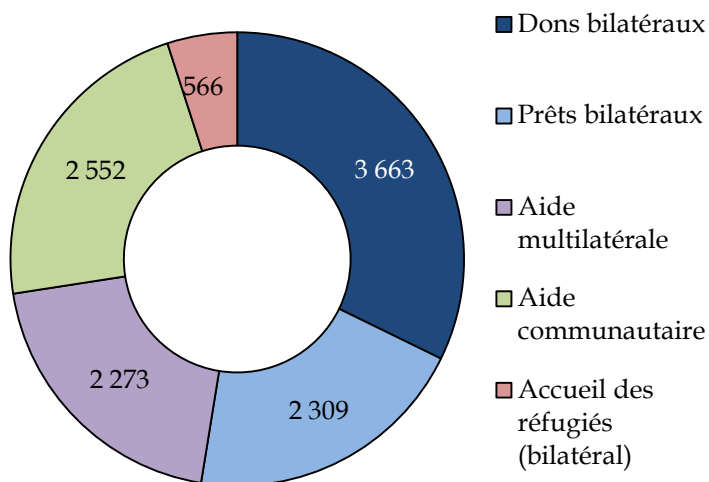


Jean-Claude REQUIER
(RDSE, Lot)

LES CHIFFRES CLÉS DE L'AIDE FRANÇAISE

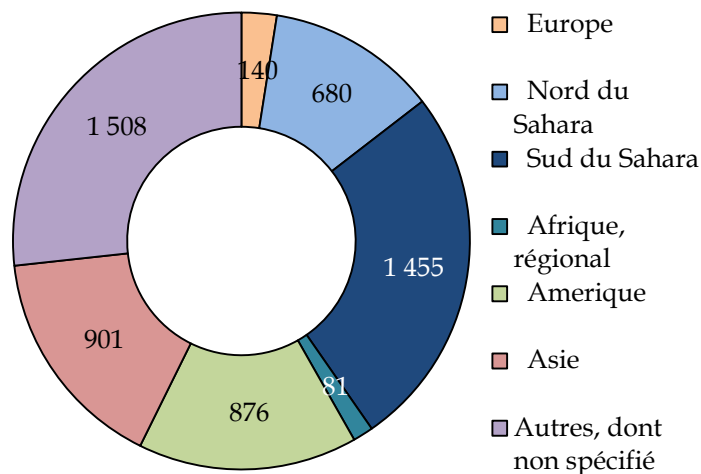
Composition de l'aide française

(en millions de dollars de 2016)



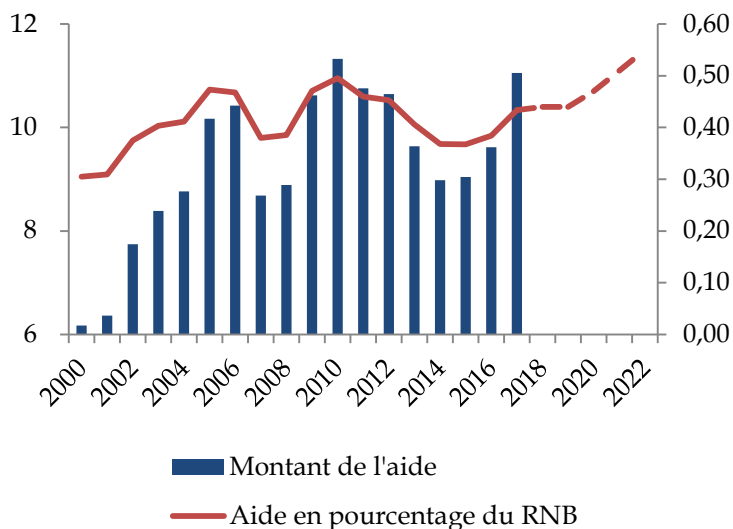
Répartition géographique de l'aide française (2016)

(en millions de dollars de 2016)



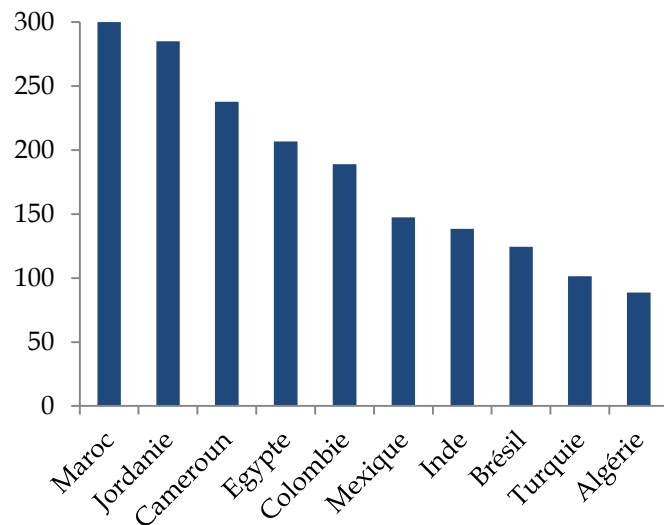
Évolution de l'aide française depuis 2000

(en milliards de dollars de 2016)

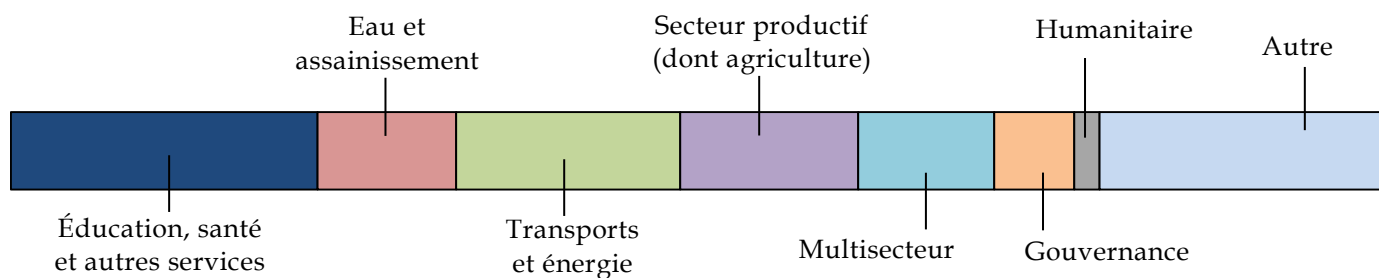


Principaux bénéficiaires de l'APD française (2016)

(en millions de dollars de 2016)



Répartition sectorielle de l'aide publique en développement de la France en 2016

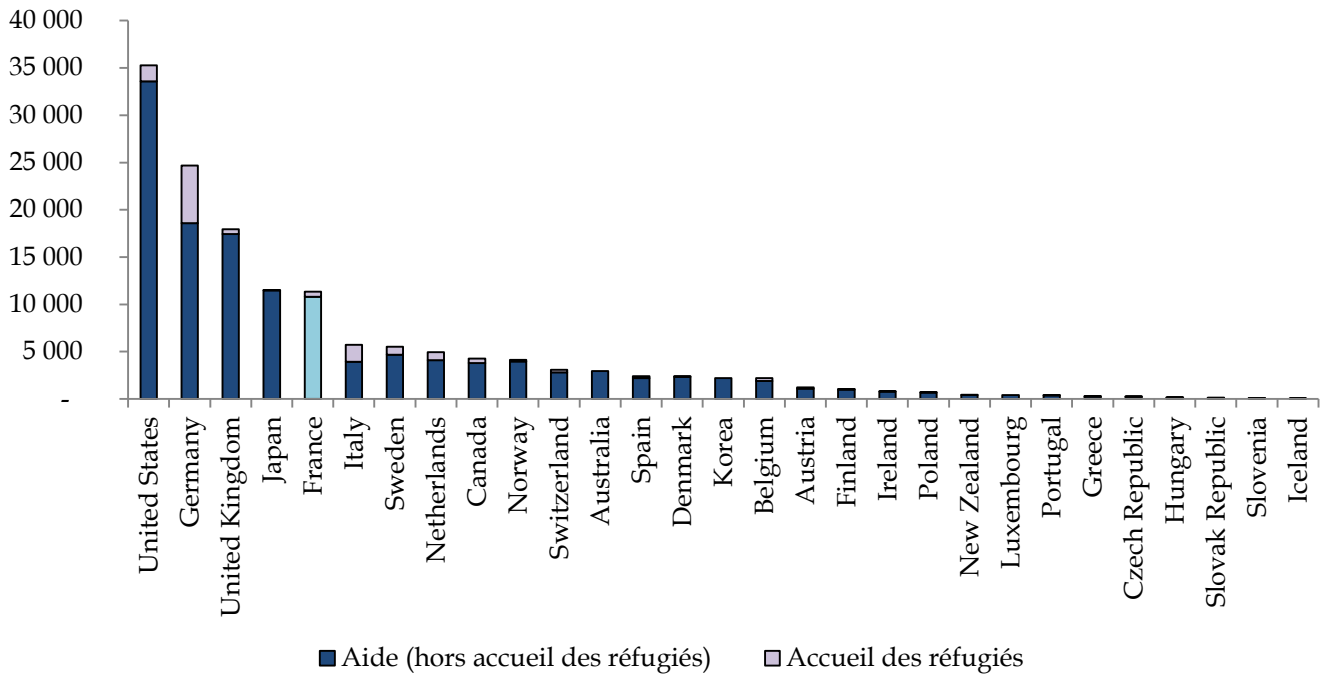


LES CHIFFRES CLÉS DE L'AIDE FRANÇAISE

L'aide des pays membres du comité d'aide au développement (CAD) en 2017

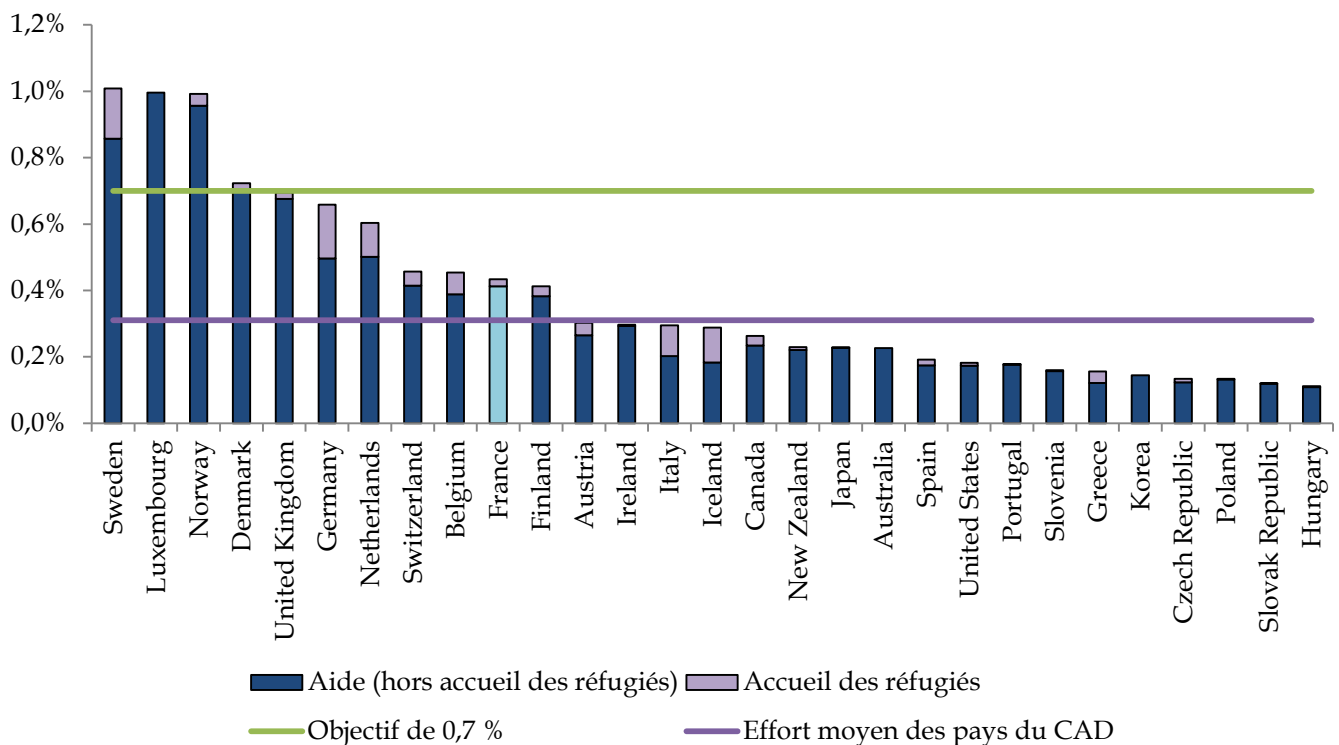
- Comparaison de l'aide en volume -

(en millions de dollars de 2017)



- Comparaison de l'aide en pourcentage du RNB -

(en pourcentage du RNB)



Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE (données 2017 provisoires)