

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (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 2023,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteurs spéciaux : MM. Michel CANÉVET et Jean-Claude REQUIER

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, UNE POLITIQUE TRANSVERSALE DONT LES CRÉDITS DE LA MISSION NE RÉPRÉSENTENT QU'UNE PART DES MOYENS	
I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EST ASSURÉE PAR L'ÉTAT, SES OPÉRATEURS ET POUR UNE PART CROISSANTE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	11
A. LA POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT REPOSE SUR UNE DIVERSITÉ D'INSTRUMENTS FINANCIERS.....	11
B. LA FRANCE MAINTIEN SA POSITION DANS LE CLASSEMENT DES PAYS DONNEURS MAIS ATTEINDRE 0,7 % DU RNB EN AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2025 PARAÎT DIFFICILE	12
1. <i>La France est l'un des principaux pays donateurs en 2021</i>	12
2. <i>L'objectif d'atteindre un volume d'aide publique au développement équivalent à 0,7 % du revenu national brut apparaît aujourd'hui trop ambitieux.....</i>	13
3. <i>La France a révisé sa politique d'aide en faveur de la Chine mais continue de verser des financements à la Turquie au titre de l'aide aux réfugiés.....</i>	15
C. PRINCIPALEMENT MISE EN ŒUVRE PAR L'ÉTAT ET L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EST ÉGALEMENT UNE POLITIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	15
1. <i>Principal opérateur de la politique de développement, l'AFD doit faire l'objet d'un pilotage fin</i>	16
2. <i>La part de l'aide publique au développement assurée par les collectivités locales augmente depuis 2018</i>	21
3. <i>L'application des dispositions de la loi du 4 août 2021 de programmation.....</i>	23
II. LES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT AUGMENTENT FORTEMENT EN 2023 ET POURRAIENT S'ÉLEVER À 7 MILLIARDS D'EUROS EN 2025	24
LES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »	
I. PROGRAMME 110 : LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT PARTICIPE À ACCROITRE LE COÛT DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT.....	27
A. LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT AU NIVEAU MONDIAL CONTRAINT À RENFORCER LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA BONIFICATION DES PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	28

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AIDE MULTILATÉRALE EST MARQUÉE PAR LES CYCLES DE RECONSTITUTION DES GRANDS FONDS INTERNATIONAUX	30
1. <i>Des variations en sens contraires liées aux effets différés des cycles de reconstitution des fonds concessionnels sur la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement</i>	30
2. <i>Un renforcement sensible des crédits mobilisés pour les initiatives du FMI</i>	31
C. LA FRANCE CONTINUE D'ASSUMER UNE PART DU COÛT DE L'ANNULATION DE LA DETTE DÉTENUE PAR DES GRANDS BAILLEURS INTERNATIONAUX SUR DES PAYS TRÈS PAUVRES.....	32
II. PROGRAMME 209 : UN RENFORCEMENT DES ENGAGEMENTS DANS LE CHAMP DE LA SANTÉ MONDIALE ET DES MOYENS DÉDIÉS À LA GESTION DES CRISES	33
A. LES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE AUGMENTENT POUR FINANCER LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE SANTÉ MONDIALE	34
B. LES MOYENS DE GESTION DE CRISE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AINSI QUE DE FINANCEMENT DE PROJETS SERAIENT TRÈS FORTEMENT RENFORCÉS	36
1. <i>Le ministère des affaires étrangères souhaite constituer un mécanisme de réserve pour mieux faire face aux crises internationales</i>	36
2. <i>Les moyens de l'aide-projet seraient renforcés, en partie pour honorer des engagements antérieurs</i>	38
C. DÉSORMAIS FINANCÉS PAR LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE, LES MOYENS DÉDIÉS À LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE DANS LE CADRE DE LA MISSION S'ÉTEIGNENT PROGRESSIVEMENT	39
III. LE PROGRAMME 365 : UNE NOUVELLE OPÉRATION NEUTRE AU PLAN COMPTABLE DE CONVERSION DE RESSOURCES ENTRE L'AFD ET L'ÉTAT ..	40
IV. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »	41
A. LE PROGRAMME 851	41
B. LE PROGRAMME 852	42
C. LE PROGRAMME 853.....	42
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	45
EXAMEN EN COMMISSION.....	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59
LA LOI EN CONSTRUCTION	61

L'ESSENTIEL

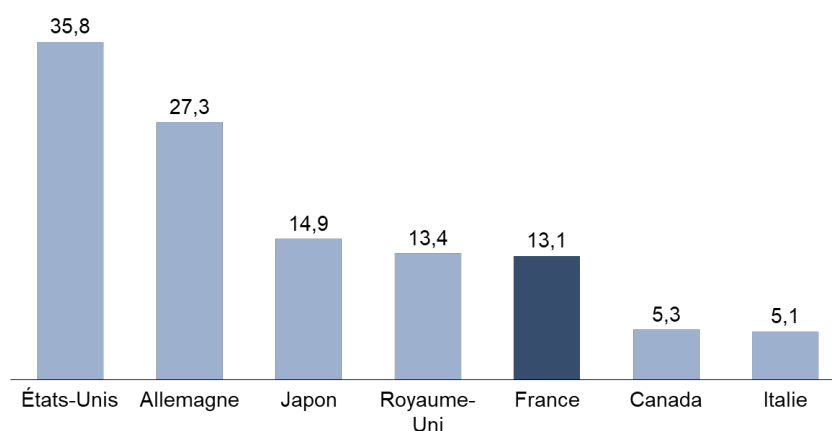
I. LA FRANCE DEMEURE L'UN DES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MAIS DOIT S'INTERROGER SUR SES OBJECTIFS

A. UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE À LAQUELLE PARTICIPENT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En 2022, la France aura engagé 13,1 milliards d'euros au titre de l'aide publique au développement, soit 0,51 % de son revenu national brut contre 0,33 % du RNB en moyenne pour les autres contributeurs. Dans ce contexte, la France continue d'occuper la cinquième place parmi les pays donateurs pour ses contributions en valeur.

Évolution des montants engagés au titre de l'aide publique au développement en 2022

(en milliards d'euros)

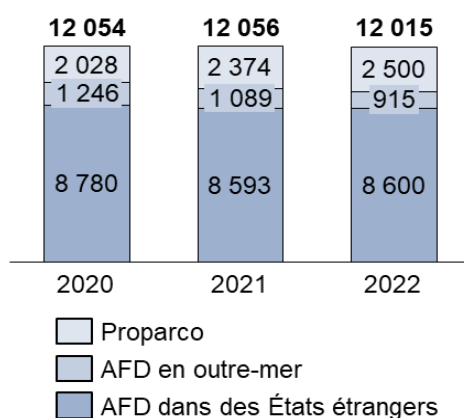


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Une part très importante de cette aide publique au développement est mise en œuvre par l'Agence française de développement dont le volume d'activité – sur lequel seule une partie est comptabilisée comme de l'aide publique au développement au sens de l'OCDE – s'élève à 12 milliards d'euros en 2022.

Évolution du volume d'activité de l'AFD

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En parallèle de l'Agence française de développement et de l'État, **les collectivités locales participent de façon croissante à la politique d'aide publique au développement.**

Ainsi, en 2022, les collectivités territoriales ont engagé **145 millions d'euros de dépenses comptabilisées comme de l'aide publique au développement**, dont environ la moitié au titre de l'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

Cette aide est en hausse de 15 millions d'euros depuis 2018.

À l'exclusion de ces dépenses, l'effort réalisé par les collectivités locales se porte principalement sur le secteur de l'eau et de l'assainissement ainsi que sur le secteur de l'agriculture, la sylviculture et la pêche.

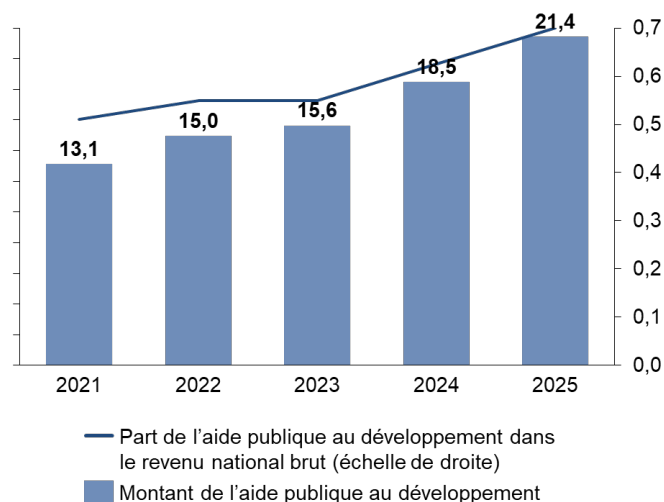
B. UN OBJECTIF DE 0,7 % DU RNB QUI PARAÎT DIFFICILEMENT ATTEIGNABLE

Comme le prévoit la loi du 4 août 2021 relative au développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales et conformément à l'invitation faite en ce sens par les Nations unies, **la France vise l'objectif d'engager, d'ici 2025, un montant d'aide publique au développement équivalent à 0,7 % de son revenu national brut.**

Compte tenu de **la dégradation des finances publiques** liées à la crise énergétique et économique, **cet objectif paraît aujourd'hui difficilement atteignable** et il paraîtrait judicieux de s'interroger sur sa révision.

Prévision d'évolution des montants engagés au titre de l'aide publique au développement avec l'hypothèse d'atteindre 0,7 % du RNB en 2025

(en milliards d'euros – en point de pourcentage du RNB)



Source : calculs de la commission des finances d'après les documents budgétaires

En effet, au regard des dernières prévisions retenues par le Gouvernement, un effort d'APD équivalent à 0,7 % du RNB en 2025 correspondrait à **un engagement de l'ordre de 21,4 milliards d'euros soit 5,8 milliards d'euros de plus qu'en 2023.**

Une telle augmentation paraît difficilement soutenable dans le contexte actuel, d'autant plus que le renchérissement des taux d'intérêt entraîne, en parallèle, une augmentation du coût des opérations de bonification des prêts accordés par le Trésor et par l'AFD.

II. LES CRÉDITS DE LA MISSION AUGMENTENT TRÈS FORTEMENT SOUS L'EFFET DE LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT ET AFIN DE RENFORCER LES CAPACITÉS DE RÉPONSES D'URGENCE ET LES MOYENS CONSACRÉS À LA SANTÉ ET À L'ÉDUCATION MONDIALE

En 2023, les crédits de la mission Aide publique au développement augmentent très fortement en autorisations d'engagement (+ 1,4 milliard d'euros) et en crédits de paiement (+ 819 millions d'euros).

Évolution des crédits de la mission aide publique au développement

(en millions d'euros)

Programme/action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution en valeur		Variation en pourcentage		Variation corrigée de l'inflation*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
110 - Aide économique et financière au développement	3 213,7	1 862,0	3 836,9	2 337,9	623,2	475,9	19,4	25,6	14,5	20,4
365 - Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	190,0	190,0	150,0	150,0	- 40,0	- 40,0	-21,1	-21,1	-24,3	-24,3
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	3 217,8	3 052,9	4 054,8	3 436,0	837,0	383,1	26,0	12,5	20,8	7,9
370 - Restitution des biens mal-acquis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mission Aide publique au développement	6 621,5	5 105,0	8 041,7	5 923,9	1 420,2	819,0	21,4	16,0	16,4	11,3

Note : la prévision d'inflation retenue correspond à la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac figurant au rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2023.

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BONIFICATION DES PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT AFIN DE FAIRE FACE À LA REMONTÉE DES TAUX D'INTÉRÊT

Sur le programme 110 - Aide économique et financière au développement, **le montant des autorisations d'engagement dédiées à la bonification des prêts de l'AFD augmente de 390 millions d'euros.**

Afin de permettre à l'AFD de prêter à des taux concessionnels aux bénéficiaires de l'aide au développement, l'État assume, par le versement de crédits de bonification, la différence entre le coût de financement de l'AFD et le taux auquel elle prête. Or, dans le contexte de remontée des taux d'intérêt au niveau mondial, les coûts de financement de l'AFD ont augmenté alors même que, pour être regardés comme concessionnels, les taux qu'elle propose doivent rester inférieur à un seuil fixé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Afin de maintenir constant le niveau d'aide publique au développement généré par les prêts de l'AFD, le ministère de l'économie et de finances a pris la décision d'accroître le montant des crédits dédiés à la bonification des prêts de l'AFD de 390 millions d'euros en 2023.

B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DISPONIBLES POUR RÉPONDRE EN URGENCE AUX CRISES

Sur le programme 209 – Solidarité à l’égard des pays en développement, **les crédits dédiés aux outils de réponse de crise augmentent de 433 millions d’euros**. Si les différents instruments (Fonds d’urgence humanitaire et aide alimentaire programmée) bénéficieront de hausse de crédits, la plus grande partie de cette augmentation résulte de la création **d’un mécanisme de réserve pour crise majeure doté de 270 millions d’euros**.

En elle-même, **la création d’un mécanisme de réserve pour crise majeure apparaît bienvenue** puisqu’elle permettra de donner au responsable de programme des marges de manœuvre pour financer des dispositifs d’urgence sans mettre en cause le financement d’opérations déjà engagées par ailleurs.

Toutefois, il faut s’interroger sur les garanties qui seront apportées par le Gouvernement afin que « par temps calme » ces crédits ne constituent pas une réserve de budgétisation et donnent effectivement lieu à des annulations ou des reports en fin de gestion.

C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA SANTÉ, À L’ÉDUCATION ET À LA PRÉSERVATION DE L’ENVIRONNEMENT

Toujours au sein du programme 209 – Solidarité à l’égard des pays en développement, **les crédits augmentent de 508,5 millions d’euros pour financer les participations de la France à plusieurs organismes intervenant dans le champ de la santé et de l’éducation mondiale ainsi que la préservation de l’environnement**.

En matière de santé, les crédits augmentent ainsi de 336,4 millions d’euros en AE en raison de la mobilisation de 256,7 millions d’euros pour la reconstitution du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMTP) et de 94,7 millions d’euros pour l’alliance GAVI¹.

En matière d’éducation, les crédits en AE progressent de 122 millions d’euros afin d’assurer la participation de la France au Partenariat mondial pour l’éducation (PME).

Enfin environ 960 millions d’euros de crédits sont demandés en AE pour financer les engagements de la France en faveur du Fonds vert pour le Climat.

¹ Créée en 2001, l’Alliance GAVI est une organisation partenariale entre des États et des acteurs privés dont l’objet est de favoriser l’accélération des progrès des pays pauvres en matière d’accès à la vaccination.

D. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » retrace **les prêts consentis à des États dans une logique d'aide publique au développement**, à l'exception du compte 854 relatif à la participation de la France au désendettement de la Grèce et qui ne supporte plus aucune dépense. Ces crédits évoluent faiblement en 2023 et n'appellent pas d'observation particulière.

Réunie le mercredi 9 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a adopté l'amendement n° II-4. Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement », sous réserve de l'adoption de son amendement, et d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, les rapporteurs spéciaux avaient reçu 85 % des réponses.

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, UNE POLITIQUE TRANSVERSALE DONT LES CRÉDITS DE LA MISSION NE RÉPRÉSENTENT QU'UNE PART DES MOYENS

I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EST ASSURÉE PAR L'ÉTAT, SES OPÉRATEURS ET POUR UNE PART CROISSANTE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LA POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT REPOSE SUR UNE DIVERSITÉ D'INSTRUMENTS FINANCIERS

L'aide publique au développement constitue **un agrégat statistique défini par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.**

Elle est constituée de **tous les apports en ressources** – monétaire, en expertise ou en nature – qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur **une liste des bénéficiaires** de l'APD (aide bilatérale) ou à des institutions multilatérales (aide multilatérale).

En outre, **l'aide doit répondre aux conditions suivantes :**

- émaner d'organismes **publics** ou agissant pour leur compte ;
- avoir **pour objectif essentiel de favoriser le développement** économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires ;
- être assortie de **conditions d'octroi favorables**, plus particulièrement dans le cas de prêts.

L'APD peut prendre plusieurs formes et notamment :

- l'octroi de subventions directes ;
- l'octroi de prêts à conditions préférentielles (« prêts concessionnels ») ;
- l'allègement de dette d'un débiteur ;
- la réalisation de projets au profit d'un bénéficiaire ;
- la prestation de ressources techniques ou d'expertise ;
- la prise en charge du coût représenté par l'accueil de réfugiés ressortissants des pays bénéficiaires de l'APD ;
- la prise en charge du coût de l'accueil et de la scolarisation d'étudiants ressortissants de pays bénéficiaires.

La comptabilisation de l'APD réalisée au titre d'une année incombe à chaque pays dans le cadre fixé par le CAD de l'OCDE.

Par ailleurs, l'organisation procède à la collecte et à l'agrégation des données relatives à l'APD par pays afin de mesurer et de comparer l'effort réalisé ainsi que la nature et la destination des aides.

De nouvelles priorités en matière d'aide publique au développement seront présentées à partir du mois de février 2023 à l'occasion de la réunion du prochain Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Pour mémoire, le précédent CICID s'était tenu en février 2018.

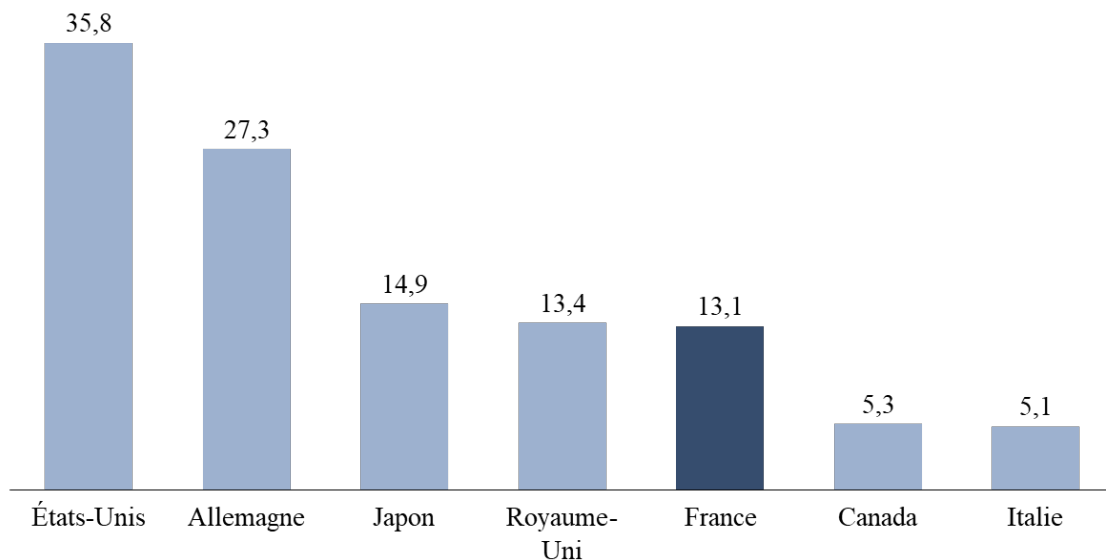
B. LA FRANCE MAINTIEN SA POSITION DANS LE CLASSEMENT DES PAYS DONNEURS MAIS ATTEINDRE 0,7 % DU RNB EN AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2025 PARAÎT DIFFICILE

1. La France est l'un des principaux pays donateurs en 2021

En 2021, l'aide publique au développement versée par la France au sens de l'OCDE devrait s'élever à 13,1 milliards d'euros. Dans ce contexte, la France serait – comme en 2019 et 2020 – le cinquième État contributeur en aide publique au développement, derrière le Royaume-Uni.

Classement des pays donateurs d'aide publique au développement en 2021 en fonction des montants engagés

(en milliards d'euros)

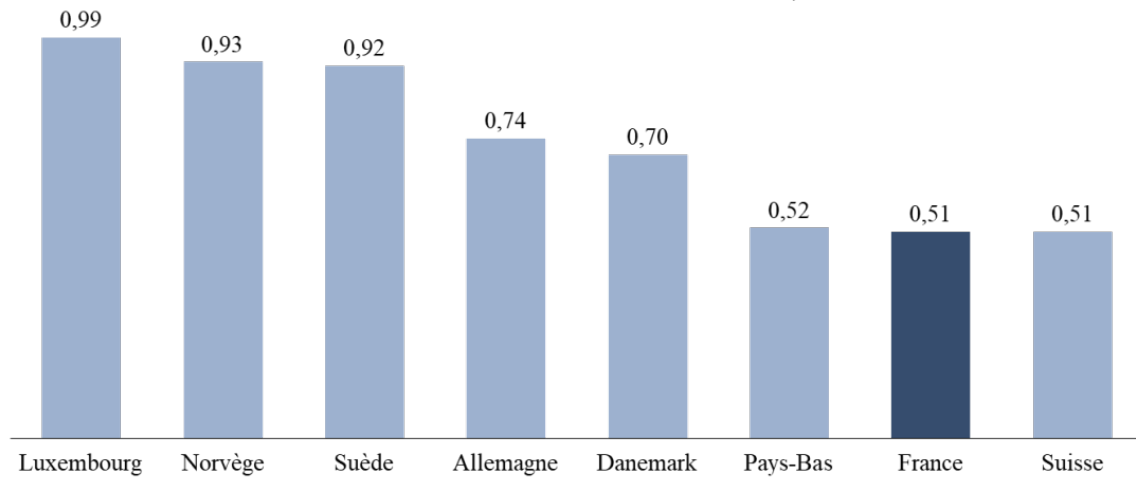


Source : document de politique transversale consacré à la politique d'aide au développement annexé au projet de loi de finances pour 2023

Rapporté à son revenu national brut (RNB), l'effort consenti par la France en aide publique au développement s'élève à 0,51 % ce qui est supérieur à la moyenne de pays du CAD (0,33 %).

**Classement des pays donateurs d'aide publique
au développement en 2021 en fonction des montants engagés
par rapport au revenu national brut**

(en point de revenu national brut)



Source : document de politique transversale consacré à la politique d'aide au développement annexé au projet de loi de finances pour 2023

Toutefois, ce résultat reste inférieur à la cible de 0,7 % du RNB retenue par l'Organisation des Nations-Unies et que la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales fixe comme un objectif à atteindre en 2025.

2. L'objectif d'atteindre un volume d'aide publique au développement équivalent à 0,7 % du revenu national brut apparaît aujourd'hui trop ambitieux

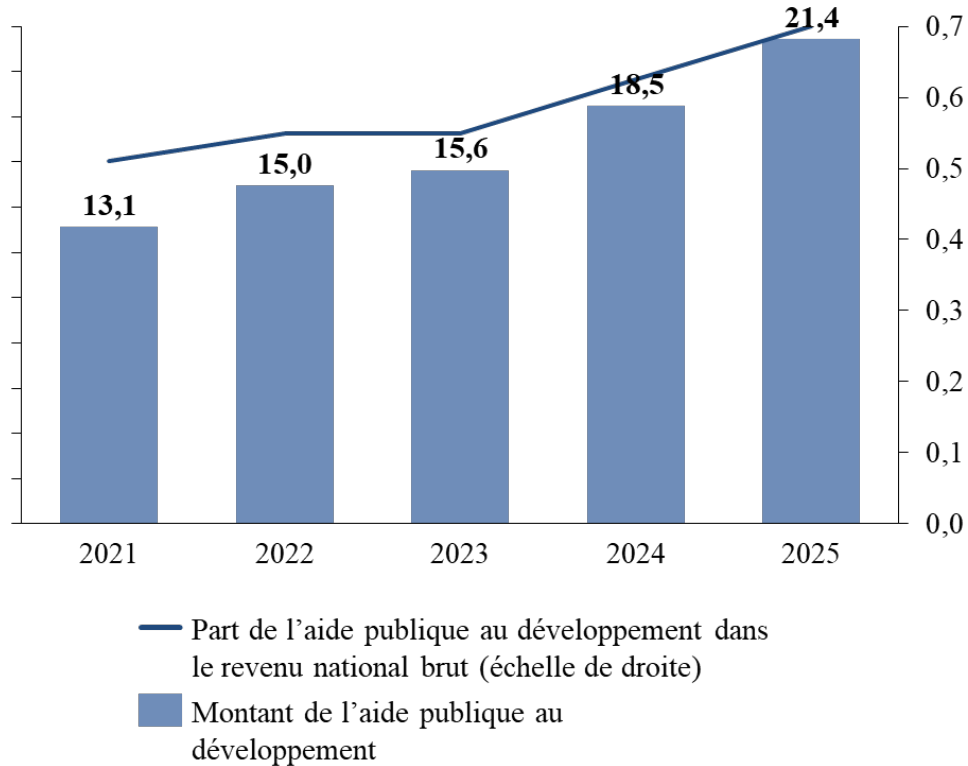
En tout état de cause, les rapporteurs spéciaux estiment que cet objectif doit probablement être réinterrogé compte tenu de la survenue, à la fin de l'année 2021, de la crise économique et énergétique en Europe.

En effet, sous toutes réserves et en s'appuyant sur la prévision de croissance du PIB retenue par le Gouvernement au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le revenu national brut de la France pourrait s'élever à environ 3 064 milliards d'euros en 2025.

En conséquence, l'aide publique au développement versée par la France devrait atteindre 21,4 milliards d'euros en 2025 pour respecter l'objectif de 0,7 du RNB, soit une hausse de 10 milliards d'euros.

**Projection de l'évolution des montants engagés par la France
au titre de l'aide publique au développement
en respectant l'objectif d'atteindre 0,7 % du RNB en 2025**

(en milliards d'euros et en point de RNB)



Note : le revenu national brut est extrapolé à partir du montant constaté en 2021 (comptes nationaux de l'INSEE) et de la prévision de croissance du PIB retenue par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023.

Source : calculs de la commission des finances du Sénat à partir des comptes nationaux de l'INSEE, des prévisions macroéconomiques sous-jacentes au projet de loi de programmation des finances publiques et des documents budgétaires

La « marche » semble d'autant plus haute que **la part de l'APD dans le RNB de la France devrait finalement être très inférieure en 2022 et 2023 à ce que prévoyait la loi de programmation relative au développement solidaire.**

Dans ce contexte, **les versements dédiés à l'aide publique au développement devraient augmenter de plus de 6 milliards d'euros entre 2023 et 2025.**

En outre, et comme les rapporteurs spéciaux le préciseront *infra*, **le contexte de remontée des taux d'intérêts au niveau mondial se traduit par un renchérissement pour l'État du coût des opérations de bonification des prêts accordés par les organismes concessionnels tels que l'Agence française de développement.**

Ainsi, le seul maintien de l'APD française à un niveau équivalent à 0,55 % du RNB en 2023 requiert une hausse de près de 0,4 milliard d'euros des crédits dédiés à la bonification des prêts.

Pour l'ensemble de ces raisons - dégradation de la situation économique, détérioration des perspectives des finances publiques et renchérissement général du coût des opérations de financement - **l'objectif d'atteindre 0,7 % du RNB en aide publique au développement en 2025 doit sans doute être réinterrogé.**

3. La France a révisé sa politique d'aide en faveur de la Chine mais continue de verser des financements à la Turquie au titre de l'aide aux réfugiés

Depuis le début de l'année 2022, **la France a pris la décision de ne plus comptabiliser ses interventions en Chine comme de l'aide publique au développement.**

Toutefois, l'AFD continue de conduire des activités en Chine sans, pour autant, que celles-ci ne soient financées par des crédits de l'État.

La France a versé au total 193 millions d'euros au titre de l'aide publique au développement à la Turquie en 2021, mais ces versements n'ont généré que 41,4 millions d'euros en équivalent-don car les prêts accordés sont très faiblement concessionnels.

Par ailleurs, l'essentiel de l'aide publique au développement engagée au profit de la Turquie correspond au financement du mécanisme FRIT (facilité en faveur des réfugiés en Turquie), qui vise à **soutenir les réfugiés d'origine syrienne.**

Enfin, 9,2 millions d'euros correspondent au coût imputé des étudiants turcs en France. Le reste est essentiellement constitué de prêts faiblement concessionnels

C. PRINCIPALEMENT MISE EN ŒUVRE PAR L'ÉTAT ET L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EST ÉGALEMENT UNE POLITIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En 2022, selon les estimations figurant au document de politique transversale (DPT) qui y est consacré, l'aide au développement de la France devrait s'élever à 14,8 milliards d'euros.

Pour l'essentiel, ce montant recouvre des crédits budgétaires (10,7 milliards d'euros) notamment portés par la mission Aide publique au développement (4,4 milliards d'euros, hors prêts) et par d'autres missions du budget général (3,3 milliards d'euros).

Les canaux de financement de l'aide publique au développement de la France

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Crédits budgétaires	6 363	7 706	8 914	9 383	10 678
<i>Mission Aide publiques au développement (hors prêts)</i>	2 297	2 726	3 117	3 961	4 404
<i>Prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public</i>	1 131	1 364	2 280	1 721	2 416
<i>Instruments du secteur privé (prêts, prises de participation)</i>	428	564	571	918	480
<i>Autres missions budgétaires</i>	2 506	3 052	2 946	2 784	3 378
Autres prêts	709	146	334	258	239
Contrats de désendettement (décaissements)	319	366	139	117	505
Contribution financée par le budget de l'Union européenne	1 476	1 451	1 658	1 948	2 072
Allègement de dette	57	18	333	-	49
Dons de doses de vaccins contre le covid-19	-	-	-	269	415
Fonds de solidarité pour le développement	835	733	494	618	738
Total budget de l'État et de ses agences	9 759	10 421	11 872	12 592	14 280
<i>Collectivités territoriales et agences de l'eau</i>	131	138	138	144	145
<i>Frais administratifs de l'AFD hors rémunération des opérations de l'AFD pour le compte de l'État</i>	394	349	384	402	407
Total de l'aide publique au développement	10 284	10 908	12 394	13 139	14 832
En % du revenu national brut	0,43	0,44	0,53	0,51	0,55

Source : document de politique transversale consacré à la politique d'aide au développement annexé au projet de loi de finances pour 2023

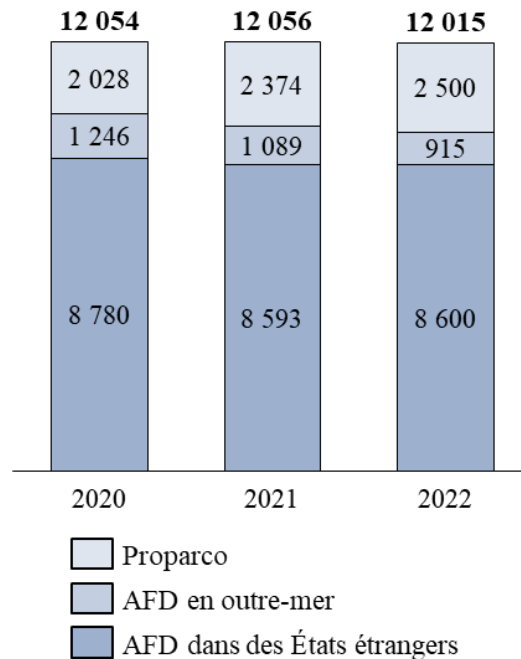
1. Principal opérateur de la politique de développement, l'AFD doit faire l'objet d'un pilotage fin

Organisme disposant du double statut d'établissement public et de société de financement, **l'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la politique de coopération et de développement de la France.**

En 2022, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires des rapporteurs, **le volume d'activité du Groupe AFD** - qui regroupe aussi Proparco qui finance et accompagne le développement d'entreprises à l'export - **devrait atteindre 12 milliards d'euros.**

Évolution de l'activité du groupe Agence française de développement

(en millions d'euros – prévisions pour l'année 2022)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses aux questionnaires des rapporteurs

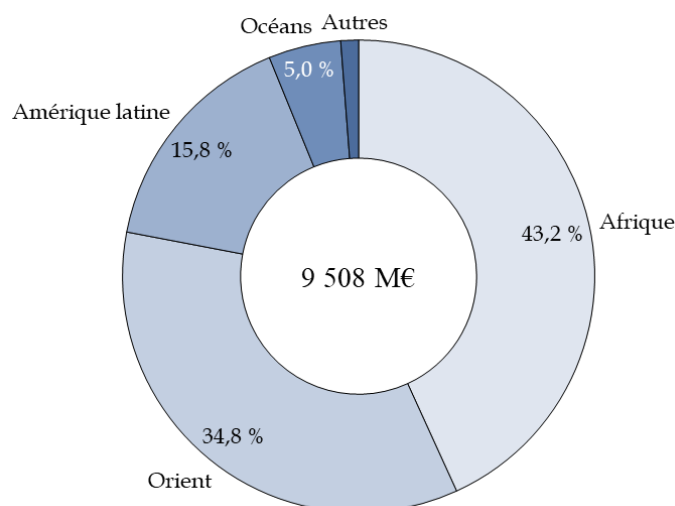
Dans ce volume d'activité, la part consacrée aux opérations au profit d'États étrangers s'élèverait à 8,6 milliards d'euros, soit un volume relativement stable depuis 2020.

En 2022, pour près de 70 % (6,5 milliards d'euros), l'activité de l'AFD à l'étranger est réalisée sous forme de prêts concessionnels. Toutefois, environ 1,7 milliard d'euros de prêts non-concessionnels figurent au portefeuille de l'agence et bénéficient, pour 70 % aux grands pays émergents que sont l'Afrique du Sud, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Turquie, le Brésil et le Mexique. Enfin, environ 838 millions d'euros sont engagés sous forme de dons-projets c'est-à-dire de subventions directes.

En 2022, les activités de l'agence demeurent principalement tournées vers l'Afrique (43,2 %) et l'Orient (34,8 %).

Ventilation géographique de l'activité du groupe Agence française de développement en 2022

(en milliards d'euros)



Source : document de politique transversale consacré à la politique d'aide au développement annexé au projet de loi de finances pour 2023

Les ressources de l'AFD sont composées du **produit de ses activités**, des **emprunts levés** sur les marchés (9 milliards d'euros en 2022), minorés des remboursements d'emprunt (4,6 milliards d'euros en 2021), ainsi que des **ressources apportées par l'État** sous forme budgétaire ou extrabudgétaire.

Montant des crédits budgétaires versés à l'Agence française de développement

(en millions d'euros)

	2022		2023	
	AE	CP	AE	CP
Programme 110 - Aide économique et financière au développement	1 125,7	462,5	1 866,4	550,9
Programme 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	1 182,3	1 041,7	1 204,4	1 118,8
Programme 365 - Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	190	190*	150	150*
Programme 123 - Conditions de vie en outre-mer	36,3	23,1	39,3	31,3
Programme 853 - Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social	0	505*	0	150*
Total	2534,3	2032,3	3260,1	1851

* Comme cela développé *infra* l'AFD bénéficiera, en 2023, d'un versement de 150 millions d'euros visant à convertir une part du produit des prêts de ressources à conditions spéciales (RCS) en fonds propres au sens de la réglementation européenne. L'opération implique plusieurs versements croisés entre les programmes du budget de l'État et les ressources de l'opérateur. En comptabilité budgétaire, le solde de l'opération est de 190 millions d'euros versés à l'opérateur. Le total du tableau retient donc ce montant et non la somme des crédits des programmes 365 et 853.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2023, **l'ensemble des crédits demandés en faveur de l'AFD s'élèvent à 3,2 milliards d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP** ce qui marque une évolution soutenue des ressources budgétaires de l'agence en particulier en AE (+ 725,8 millions d'euros, soit + 28,6 %).

Cette augmentation s'explique pour plus de la moitié (400 millions d'euros en AE) par la hausse du coût des opérations de bonification des prêts concessionnels de l'AFD dans le contexte de redressement des taux d'intérêts au niveau mondial. Ce mécanisme sera présenté plus amplement *infra*.

Une autre source de cette hausse des versements de l'État se trouve dans l'ouverture d'une ligne de financement pour la bonification des prêts accordés par l'AFD dans le cadre des programmes du Fonds vert (+ 170 millions d'euros).

Il convient, toutefois, d'indiquer que **l'agence ne reçoit aucune dotation de fonctionnement de la part de l'État** et que l'ensemble des crédits qui lui sont versés le sont pour **la mise en œuvre ou la rémunération des frais associés à la politique de développement**.

En effet, pour plus de 90 %, les crédits budgétaires versés en autorisations d'engagement le sont au titre de :

- **la bonification des prêts concessionnels accordés par l'agence à des États ou des organisations internationales ;**

- **la mise en œuvre des interventions de la France en dons-projets, financement des ONG et assistance technique dans le cadre de la coopération bilatérale ;**

- **la rémunération, par l'État, du service rendu par l'AFD.**

Les rapporteurs spéciaux ont été informés que **les activités de l'AFD sont soumises à des risques de plus en plus importants en raison de la dégradation de la situation macroéconomique au niveau mondial**.

À titre d'exemple, certains pays auxquels des prêts ont pu être accordés par le passé présentent aujourd'hui **un risque de défaut plus important**.

Cette situation pourrait avoir des conséquences du point de vue du respect **des règles réglementaires et prudentielles** et impliquer, à terme, une **diversification du portefeuille de l'AFD ou un renforcement de ses fonds propres**.

Dans ce contexte, **le suivi et le pilotage de l'AFD par ses cotutelles - ministère des affaires étrangères et ministère de l'économie et des finances - apparaît déterminant**.

À cet égard, **l'administration tire un bilan positif de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022** entre l'État et l'agence.

Le ministère des affaires étrangères met en avant le renforcement du nombre des indicateurs d'impact et la meilleure prise en compte des activités de Proparco. Du point de vue des résultats, **92,5 % des indicateurs seraient atteints ou proches de leurs cibles.**

L'élaboration du COM 2023-2025 est en cours et s'articule avec celle du plan stratégique de l'agence pour les années 2023-2027.

D'après l'AFD, le prochain COM pourrait notamment chercher à **réduire le nombre d'indicateurs de sorte à les rendre plus stratégiques et opérationnels.**

En termes de calendrier, il est prévu une adoption du COM 2023-2025 par le conseil d'administration de l'AFD au printemps 2023, ce qui permettra de tenir compte des orientations stratégiques et priorités issues du prochain Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui devrait se tenir au début de l'année prochaine.

Les rapporteurs spéciaux rappellent la vigilance qu'ils apportent au suivi de l'évolution des dépenses de personnel et des dépenses immobilière de l'agence ainsi qu'à la mise en œuvre rapide de synergies dans le contexte de l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD.

En 2022, le groupe AFD employait 2 716 agents et ses frais généraux – constitués principalement des **dépenses de personnels** – s'élevaient à **532 millions d'euros, en hausse de 30 millions d'euros par rapport à 2021.**

En matière immobilière, **les dépenses s'élevaient, en 2020, à 5,4 millions d'euros en investissement et 25 millions d'euros en fonctionnement.**

Montant des dépenses immobilières de l'Agence française de développement

(en millions d'euros)

	Nature	2017	2018	2019	2020	2021
Siège	Investissement	7 028 082	3 928 868	591 064	417 639	764 429
	Fonctionnement	8 126 008	12 762 531	15 581 098	14 954 705	15 927 797
Réseau	Investissement	1 550 000	3 736 000	2 930 000	5 000 000	-
	Fonctionnement	7 113 762	7 992 909	9 799 190	10 070 411	-
Total	Investissement	8 578 082	7 664 868	3 521 064	5 417 639	-
	Fonctionnement	15 239 770	20 755 440	25 380 288	25 025 116	-

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses aux questionnaires des rapporteurs

Pour mémoire, le 30 janvier 2020, **le conseil d'administration de l'AFD a approuvé l'acquisition de 50 000 m² de bureau** au sein du complexe en cours de construction de la zone d'aménagement Paris-Rive Gauche.

L'investissement net réalisé par l'AFD s'élèverait, pour ce projet à **550 millions d'euros après cession ou mise en location des bâtiments actuels.**

Pour mémoire, une partie des locaux pourraient être mis en location auprès d'autres entreprises ou services publics.

Les rapporteurs spéciaux ont été informés que l'ensemble des contentieux ouverts devant les juridictions administratives à l'encontre des opérations engagées pour la réalisation du projet avait été purgé.

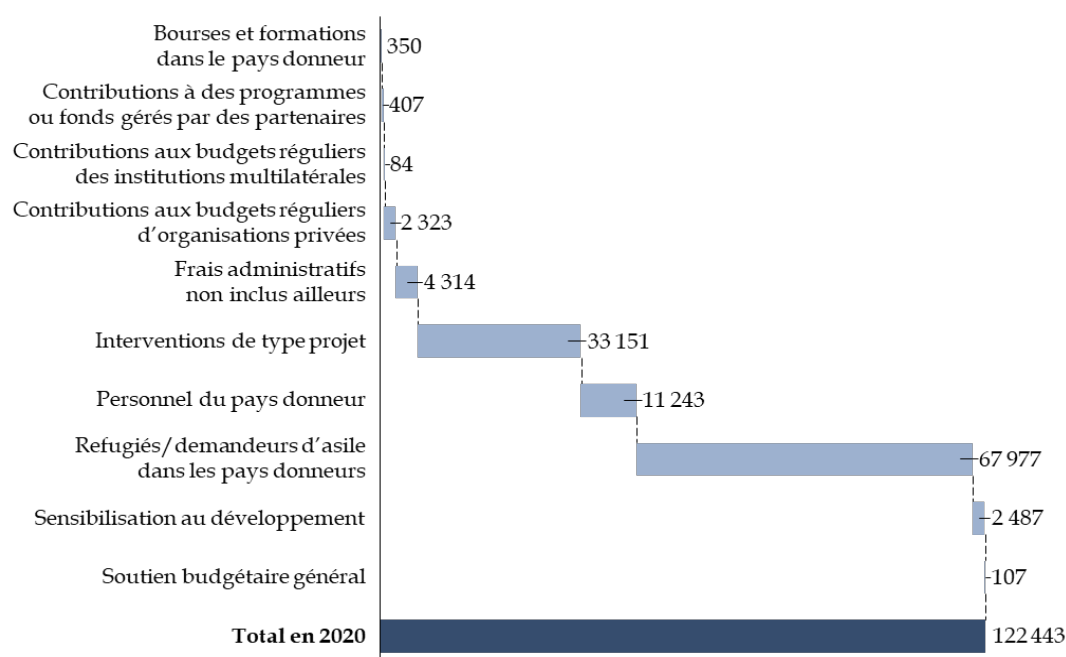
2. La part de l'aide publique au développement assurée par les collectivités locales augmente depuis 2018

En 2022, d'après le document de politique transversale précité, **les collectivités territoriales devraient avoir consacré environ 145 millions d'euros au financement de l'aide au développement**, soit une augmentation de 14 millions d'euros par rapport à l'année 2018.

L'aide publique au développement mise en œuvre par les collectivités locales correspond à **des projets de coopérations décentralisées mais également au versement de subventions à des associations ou des organisations multilatérales.**

Décomposition de l'aide publique au développement versée par les collectivités locales en 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les éléments de la base de données ouvertes sur l'aide au développement française

Sont également comptabilisées les actions menées en faveur de la sensibilisation au développement ou de **l'accueil des populations réfugiées** qui représentent, en pratique, **plus de la moitié de l'aide publique au développement des collectivités territoriales**.

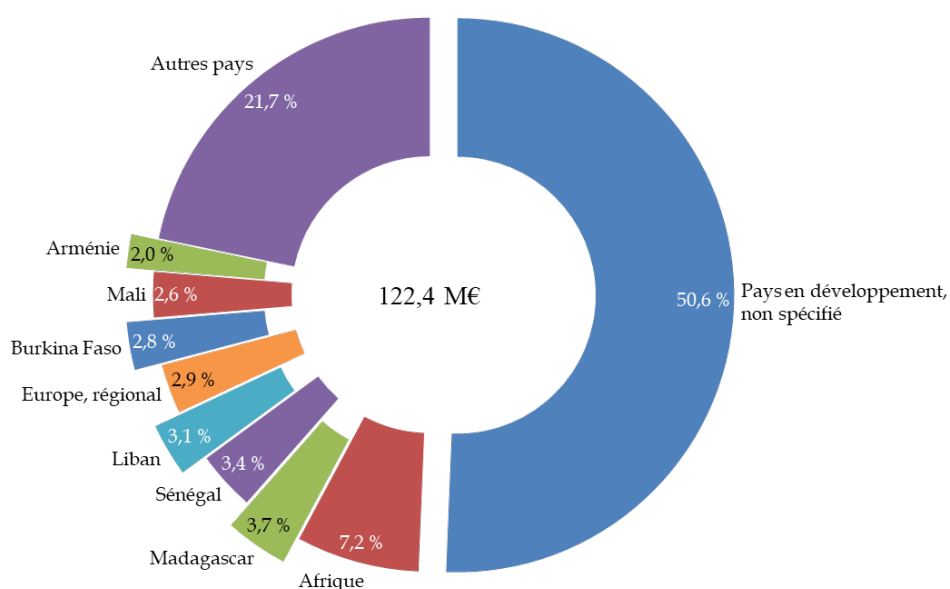
En outre, l'essentiel de l'APD des collectivités locales est dirigé vers les pays en développement sans que ne soit précisément spécifié lequel.

Cette imprécision s'explique principalement par le fait que **sur 62 millions d'euros engagés par les collectivités locales en faveur du groupe des « pays en développement » environ 58 millions d'euros concerne l'aide aux réfugiés et aux demandeurs d'asiles**.

Or, il apparaît que le pays d'origine des personnes aidées ne soit que marginalement renseigné dans ce cas.

Ventilation géographique de l'aide publique au développement versée par les collectivités locales en 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les éléments de la base de données ouvertes sur l'aide au développement française

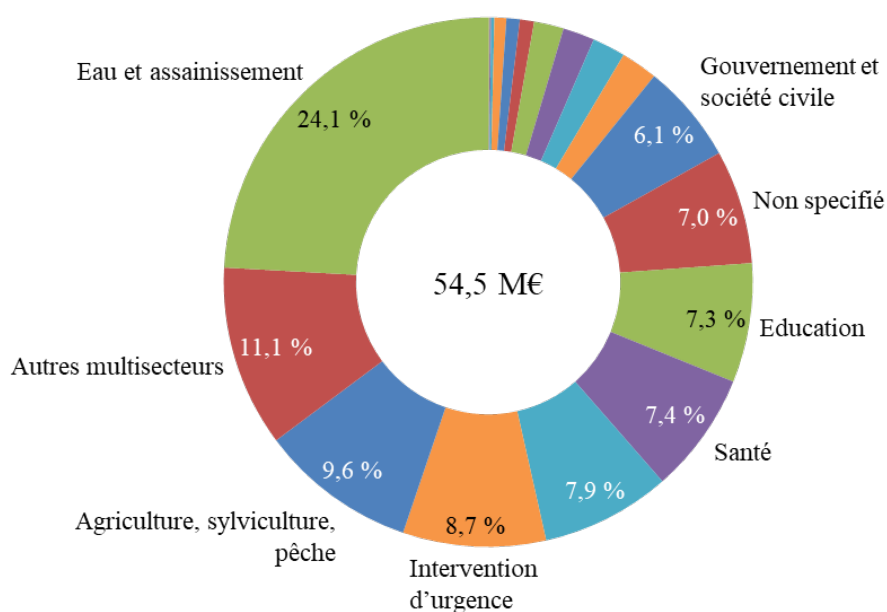
En dehors de cette modalité d'aide, les pays ou zone géographiques principalement bénéficiaires de l'aide au développement des collectivités locales sont l'Afrique (sans précision sur le pays), Madagascar, le Sénégal et le Liban.

Hors aides aux réfugiés, les principaux domaines dans lesquels les collectivités territoriales interviennent sont ceux de l'eau et assainissement, des aides multi-secteurs ainsi que de l'agriculture, la sylviculture et la pêche.

La forte représentation des aides en matière d'eau et assainissement s'explique par le fait qu'une part importante de l'aide publique au développement mise en œuvre par les collectivités locales est assumée par les agences de l'eau.

Ventilation fonctionnelle de l'aide publique au développement versée par les collectivités locales en 2020

(en millions d'euros – hors aides aux réfugiés)



Source : commission des finances du Sénat d'après les éléments de la base de données ouvertes sur l'aide au développement française

3. L'application des dispositions de la loi du 4 août 2021 de programmation

Les rapporteurs spéciaux ont été intéressés de connaître l'état de mise en application des dispositions de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Ils ont été destinataires d'un tableau réalisé par le ministère des affaires étrangères montrant notamment qu'à l'exception d'un seul, l'ensemble des rapports demandés jusqu'ici ont été remis.

II. LES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT AUGMENTENT FORTEMENT EN 2023 ET POURRAIENT S'ÉLEVER À 7 MILLIARDS D'EUROS EN 2025

En 2023, les crédits demandés au titre de la mission Aide publique au développement s'élèvent à **8 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **5,9 milliards en crédits de paiements**.

Les crédits demandés augmentent ainsi sensiblement par rapport à **2022** : + 16,4 % en AE et + 11,3 % en CP une fois corrigés de l'inflation hors tabac.

Évolution des crédits de la mission aide publique au développement

(en milliards d'euros)

Programme/action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution en valeur		Variation en pourcentage		Variation corrigée de l'inflation*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
110 - Aide économique et financière au développement	3 213,7	1 862,0	3 836,9	2 337,9	623,2	475,9	19,4	25,6	14,5	20,4
<i>Aide économique et financière bilatérale</i>	1 177,5	492,6	1 723,3	549,2	545,7	56,6	46,3	11,5	40,3	6,9
<i>Aide économique et financière multilatérale</i>	1 866,2	1 260,1	2 012,3	1 672,7	146,1	412,6	7,8	32,7	3,4	27,3
<i>Traitement de la dette des pays pauvres</i>	170,0	109,4	101,3	116,1	- 68,7	6,7	- 40,4	6,1	- 42,9	1,8
365 - Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	190,0	190,0	150,0	150,0	- 40,0	- 40,0	-21,1	-21,1	-24,3	-24,3
<i>Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement</i>	190,0	190,0	150,0	150,0	- 40,0	- 40,0	-21,1	-21,1	-24,3	-24,3
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	3 217,8	3 052,9	4 054,8	3 436,0	837,0	383,1	26,0	12,5	20,8	7,9
<i>Coopération bilatérale</i>	1 728,3	1 557,7	2 166,2	2 075,1	438,0	517,4	25,3	33,2	20,2	27,7
<i>Coopération communautaire</i>	487,3	487,3	374,1	374,1	- 113,2	- 113,2	-23,2	-23,2	-26,4	-26,4
<i>Coopération multilatérale</i>	844,5	850,2	1 353,1	825,4	508,5	- 24,8	60,2	-2,9	53,6	-6,9
<i>Dépenses de personnels concourant au programme</i>	157,7	157,7	161,4	161,4	3,8	3,8	2,4	2,4	-1,8	-1,8
370 - Restitution des biens mal-acquis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mission Aide publique au développement	6 621,5	5 105,0	8 041,7	5 923,9	1 420,2	819,0	21,4	16,0	16,4	11,3

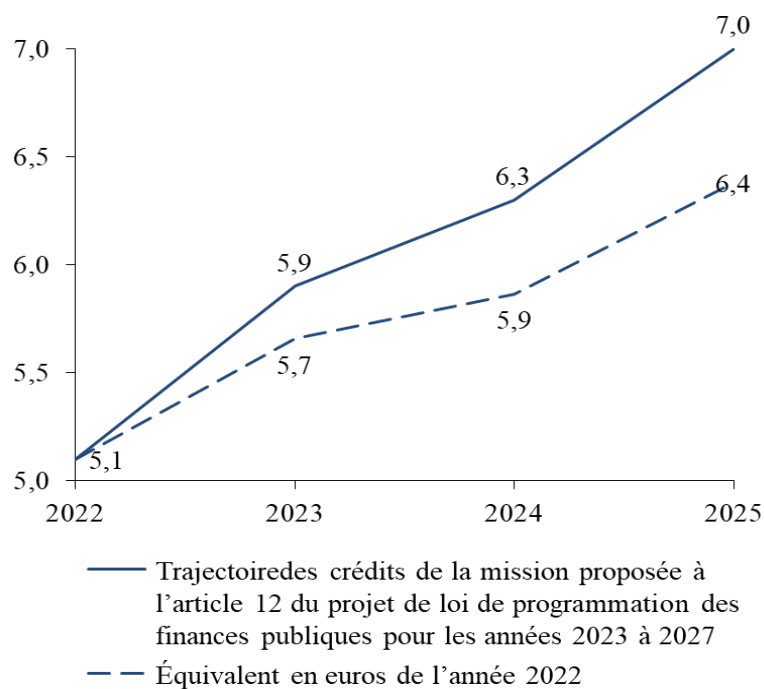
Note : la prévision d'inflation retenue correspond à la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac figurant au rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2023.

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Outre les crédits demandés pour cette année, le projet de loi de programmation des finances publiques, d'une part, et les documents budgétaires, d'autre part, permettent d'évaluer **la trajectoire d'évolution des crédits de la mission envisagée à ce jour par le Gouvernement.**

Évolution des crédits de la mission aide publique au développement

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet de loi de programmation des finances publiques

En l'espèce, **les crédits de paiements devraient progresser de façon très dynamique puisqu'ils s'élèveraient à 7 milliards d'euros en 2027.**

Corrigée de l'inflation, la trajectoire proposée demeure volontariste avec une hausse des moyens consacrés à la mission équivalent à 1,3 milliard d'euros de l'année 2022 sur le triennal.

En pratique et d'après les documents budgétaires, **la hausse des crédits en valeur devrait bénéficier principalement au programme 110** et concernerait exclusivement **les dépenses d'opérations financières.**

Cette information éclaire la stratégie envisagée par le Gouvernement pour renforcer l'aide publique au développement. En effet, les dépenses d'opérations financières concernent uniquement – au sein du programme 110 – **la souscription par la France de participation aux grands fonds concessionnels** : Association internationale du développement (FMI) et Fonds africain de développement, par exemple.

À l'inverse, les opérations de bonification des prêts accordés par l'AFD ou, encore, les subventions sous forme de dons-projets constituent des dépenses d'intervention.

Dès lors, il apparaît que la stratégie du Gouvernement reposera davantage sur **un renforcement des participations françaises au sein des fonds internationaux** et non sur une hausse des moyens nationaux : activité de l'AFD et subventions.

Si cette stratégie participerait sans doute à **renforcer ou préserver l'influence française** au sein de grands fonds internationaux, **elle renforcera le degré d'intermédiation** entre le financement des aides et la mise en œuvre opérationnelle des actions.

LES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

I. PROGRAMME 110 : LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT PARTICIPE À ACCROITRE LE COÛT DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » retrace **les crédits confiés au ministère de l'économie et des finances** et, plus particulièrement, à la direction générale du Trésor pour la mise en œuvre des actions relevant de l'aide publique au développement.

Le montant des crédits demandés pour 2023 augmente fortement en AE (+ 632 millions d'euros) et en CP (+ 475 millions d'euros), ce qui s'explique principalement par la persistance d'un important besoin de crédits pour participer aux cycles de refinancement des fonds internationaux, d'une part, et par les effets de la hausse des taux d'intérêts sur le coût des opérations de bonification de prêts.

Évolution des crédits du programme 110 - Aide économique et financière au développement

(en milliard d'euros - en pourcentage)

Programme/action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution en valeur		Variation en pourcentage		Variation corrigée de l'inflation*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
110 - Aide économique et financière au développement	3 213,7	1 862,0	3 836,9	2 337,9	623,2	475,9	19,4	25,6	14,5	20,4
<i>Aide économique et financière bilatérale</i>	1 177,5	492,6	1 723,3	549,2	545,7	56,6	46,3	11,5	40,3	6,9
<i>Aide économique et financière multilatérale</i>	1 866,2	1 260,1	2 012,3	1 672,7	146,1	412,6	7,8	32,7	3,4	27,3
<i>Traitement de la dette des pays pauvres</i>	170,0	109,4	101,3	116,1	- 68,7	6,7	- 40,4	6,1	- 42,9	1,8

Note : la prévision d'inflation retenue correspond à la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac figurant au rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2023.

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

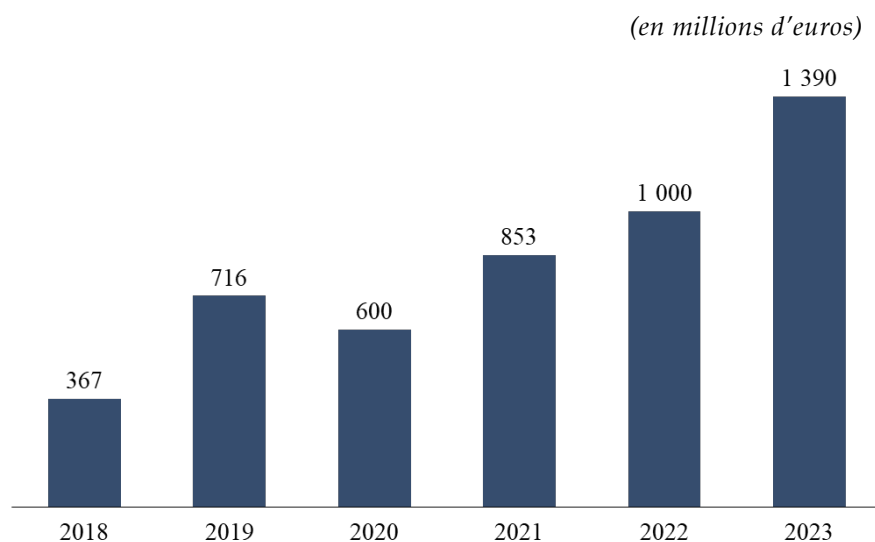
Afin de maintenir constant le niveau d'aide publique au développement généré par les prêts de l'AFD, le ministère de l'économie et de finances a pris la décision d'accroître le montant des crédits dédiés à la bonification des prêts de l'AFD de 390 millions d'euros en 2023.

Une autre solution aurait pu consister à permettre à l'AFD d'augmenter son volume d'activité actuellement fixée à 12 milliards d'euros par an. En effet, si l'élément-don diminue à volume de prêts donné, il aurait été possible de le maintenir constant en augmentant le volume de prêt.

Cette solution n'a pas été retenue car elle serait susceptible de renchérir le coût qu'engendrent les activités de l'agence pour les finances publiques par d'autres canaux. À titre d'exemple, une hausse de l'activité de l'agence impliquerait d'accroître ses fonds propres afin de respecter les obligations réglementaires et prudentielles.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que le choix de privilégier une hausse des bonifications est, au moins à court terme, une solution préférable à l'augmentation de l'activité de l'agence qui pourrait se révéler difficile au plan opérationnel et plus coûteuse au plan financier.

Évolution du coût des opérations de bonifications des prêts concessionnels de l'AFD



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Enfin, sur le périmètre de l'action *Aide économique et financière bilatérale*, les crédits en autorisations d'engagement augmentent de 132 millions d'euros au titre de la coopération en matière d'environnement. Ces financements seront dédiés à la reconstitution du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AIDE MULTILATÉRALE EST MARQUÉE PAR LES CYCLES DE RECONSTITUTION DES GRANDS FONDS INTERNATIONAUX

Décomposition de l'évolution des crédits demandés au titre de l'action Aide économique et financière multilatérale du programme 110

(en millions d'euros – en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Les crédits dédiés à l'action Aide économique et financière multilatérale augmentent de 145,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 411,7 millions d'euros en crédits de paiement.

1. Des variations en sens contraires liées aux effets différés des cycles de reconstitution des fonds concessionnels sur la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

À de nombreux égards, la dynamique budgétaire de l'action Aide économique et financière multilatérale en 2023 constitue une illustration des effets financiers, sur l'ensemble de la mission, des successions des cycles de reconstitution des grands fonds internationaux.

En effet, si l'action enregistre une diminution de ses dépenses d'environ 1,5 milliard d'euros par rapport à l'année 2022 – qui était marquée par la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID – guichet concessionnel de la Banque mondiale) – un montant quasiment équivalent est sollicité en 2023 pour faire face à de nouveaux appels de fonds.

En l'espèce, environ **960 millions d'euros de crédits sont demandés en AE pour financer les engagements de la France en faveur du Fonds vert pour le Climat**. De plus, 580 millions d'euros sont également demandés pour participer à la reconstitution du fonds africain de développement (FAD).

En parallèle, en crédits de paiements, la mission connaît une baisse des crédits demandés d'environ 210 millions d'euros et qui avaient été engagés en 2022 pour honorer de précédents engagements contractés auprès du Fonds vert pour le Climat.

Cette économie est plus qu'effacée par la hausse des crédits de paiements demandés (+ 473 millions d'euros) pour honorer une part des engagements pris en 2022 en faveur de l'Association internationale de développement (AID).

2. Un renforcement sensible des crédits mobilisés pour les initiatives du FMI

Les crédits demandés en faveur des opérations relevant du « continuum finances publiques » de l'action Aide économique et financière multilatérale augmentent de 246 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement.

Ainsi, 130 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement pour financer **une opération de bonification des prêts accordés par la Banque de France dans la cadre de sa participation à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)**.

Ce fonds constitue un guichet concessionnel du FMI dont les financements français sont assurés par l'AFD et la Banque de France. La France contribue à ce mécanisme à hauteur de 5,6 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) qui est l'avoir de réserve mondial créé par le FMI. Au cours actuel, la contribution française s'élève ainsi à 7,2 milliards d'euros.

En parallèle, 80 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le cadre de la participation française au Fonds pour la résilience et la soutenabilité du FMI.

Assurée par la Banque de France, la contribution française s'élève à environ 4 milliards de DTS soit 5,2 milliards d'euros. Les crédits demandés au titre de la mission Aide publique au développement correspondent à la contribution budgétaire qui doit, selon les modalités d'opération du mécanisme, accompagner le versement du prêt.

C. LA FRANCE CONTINUE D'ASSUMER UNE PART DU COÛT DE L'ANNULATION DE LA DETTE DÉTENUE PAR DES GRANDS BAILLEURS INTERNATIONAUX SUR DES PAYS TRÈS PAUVRES

L'action *Traitement de la dette des pays pauvres* du programme 110 retrace les versements effectués au profit de l'AFD ou d'institutions multilatérales en contrepartie du coût de l'annulation des créances qu'elles détiennent sur des pays en développement.

La dynamique budgétaire de ce programme est donc corrélée au rythme de mise en œuvre des accords de consolidation avec les débiteurs et permet d'apprécier, avec celle du programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation des dettes envers la France », l'évolution et l'ampleur de l'effort fourni par la France pour l'allègement de la dette des pays en développement.

Pour mémoire, **la France préside et assure le secrétariat du Club de Paris qui réunit 22 pays créanciers** afin d'apporter des solutions coordonnées et durables aux problématiques soulevées par l'endettement des pays en voie de développement.

En outre, **elle est partie à plusieurs accords bilatéraux ou multilatéraux visant l'annulation de l'endettement concessionnel** - c'est-à-dire relatif à des emprunts contractés à des conditions préférentielles dans le cadre de la politique d'aide au développement, notamment :

- les accords de Dakar de 1989 et 1994 ainsi que l'accord faisant suite à la Conférence de Paris de 1990 prévoyant l'annulation de créances de l'AFD sur plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ;

- les conclusions du sommet du G8 de Gleneagles de 2005 prévoyant l'annulation de certaines créances de l'Association internationale de développement (AID) envers des pays pauvres et très endettés.

Environ 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114,75 millions d'euros en crédits de paiements sont demandés au titre de 2023.

Pour 85,8 millions d'euros, les crédits de paiements demandés seront utilisés afin d'honorer la part de la France dans le financement de l'opération d'annulation d'une partie des créances détenues par l'Association internationale de développement sur les pays très pauvres et très endettés (PPTE).

Enfin, 100 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement pour la compensation de l'opération d'annulation d'une partie des créances détenues sur les pays pauvres et très endettés par le Fonds africain développement.

II. PROGRAMME 209 : UN RENFORCEMENT DES ENGAGEMENTS DANS LE CHAMP DE LA SANTÉ MONDIALE ET DES MOYENS DÉDIÉS À LA GESTION DES CRISES

Le programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » retrace les crédits gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la mise en œuvre des opérations de coopération bilatérale, multilatérale et communautaire.

En 2023, le montant des crédits demandés augmente de 837 millions d'euros en AE et de 383,1 millions d'euros en CP, notamment pour renforcer, comme en 2022, les capacités de gestion de crise et soutenir les politiques de santé au niveau mondial.

Évolution des crédits du programme 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement

(en millions d'euros – en pourcentage)

	LFI 2022		PLF 2023		Évolution en valeur		Variation en pourcentage		Variation corrigée de l'inflation*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	3 217,8	3 052,9	4 054,8	3 436,0	837,0	383,1	26,0	12,5	20,8	7,9
Coopération bilatérale	1 728,3	1 557,7	2 166,2	2 075,1	438,0	517,4	25,3	33,2	20,2	27,7
Coopération communautaire	487,3	487,3	374,1	374,1	- 113,2	- 113,2	- 23,2	- 23,2	- 26,4	- 26,4
Coopération multilatérale	844,5	850,2	1 353,1	825,4	508,5	- 24,8	60,2	- 2,9	53,6	- 6,9
Dépenses de personnels concourant au programme	157,7	157,7	161,4	161,4	3,8	3,8	2,4	2,4	-1,8	- 1,8

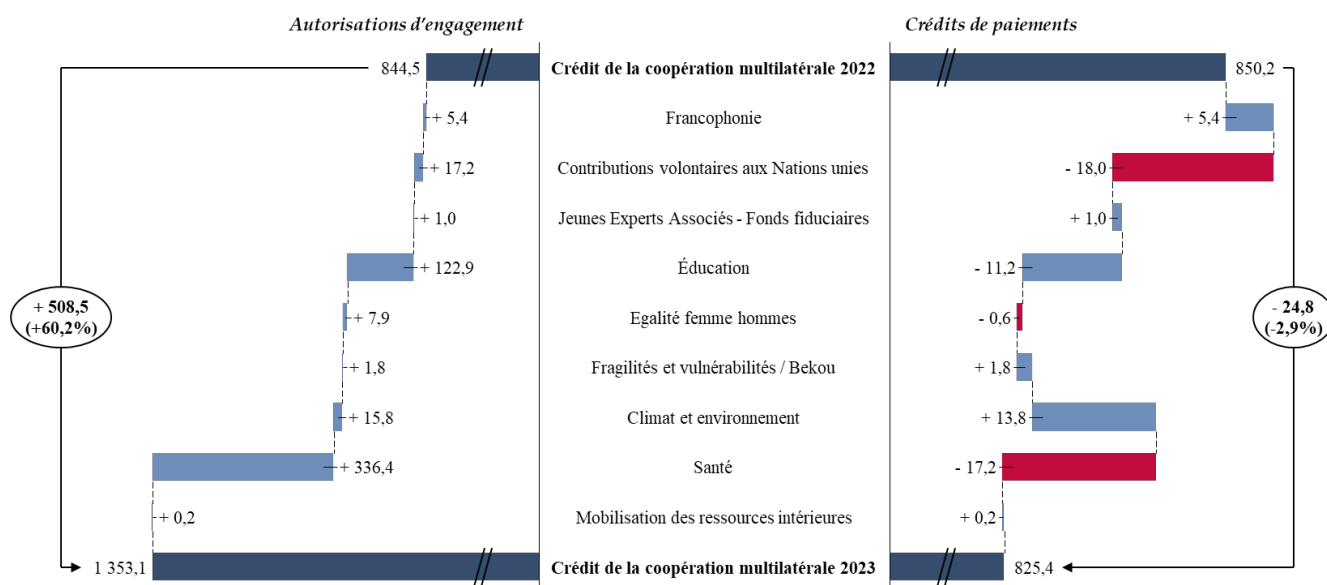
Note : la prévision d'inflation retenue correspond à la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac figurant au rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2023.

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

A. LES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE AUGMENTENT POUR FINANCER LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE SANTÉ MONDIALE

Décomposition de l'évolution des crédits demandés au titre de l'action Coopération multilatérale du programme 209

(en millions d'euros – en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Le niveau des autorisations d'engagement de l'action Coopération multilatérale du programme 209 est en très forte augmentation - + 508,5 millions d'euros – en 2023 par rapport à l'année 2022.

Cette situation s'explique essentiellement par deux mouvements notables concernant **le financement des opérations relatives au champ de la santé et de l'éducation.**

En matière de santé, les crédits augmentent ainsi de 336,4 millions d'euros en AE en raison de la mobilisation de 256,7 millions d'euros pour la reconstitution du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMTP) et de 94,7 millions d'euros pour l'alliance GAVI¹.

En parallèle, des économies de l'ordre de 15 millions d'euros sont réalisées grâce à l'extinction progressive du dispositif ACT-A pour la découverte, la production et la diffusion d'un vaccin contre la Covid-19.

¹ Créée en 2001, l'Alliance GAVI est une organisation partenariale entre des États et des acteurs privés dont l'objet est de favoriser l'accélération des progrès des pays pauvres en matière d'accès à la vaccination.

En matière d'éducation, les crédits en AE progressent de 122 millions d'euros afin d'assurer la participation de la France au Partenariat mondial pour l'éducation (PME).

À l'inverse des AE, les crédits de paiement de l'action diminuent d'environ 25 millions d'euros par rapport à 2022.

En particulier, **les contributions volontaires aux Nations-Unies se réduisent d'environ 18 millions d'euros** ce qui masque, toutefois, **des évolutions en sens contraire au sein de ce poste de dépenses.**

En effet, **sous l'effet de l'extinction progressive de l'initiative ACT-A, le montant des contributions françaises devrait diminuer d'environ 76 millions d'euros en CP.**

Pour autant, il apparaît que **les économies qui auraient ainsi pu être réalisées devraient être immédiatement réemployées** pour accroître les financements d'autres dispositifs, en l'occurrence :

- la contribution au Fonds des Nations-Unies pour les populations qui augmente de 36 millions d'euros ;

- la contribution au financement des aides « hors humanitaires » mises en œuvre par le système onusien qui augmente également de 35,6 millions d'euros.

Ce réemploi des crédits qui étaient dédiés, l'année dernière, à l'Alliance GAVI peut donner **le sentiment que la crise sanitaire a favorisé un « effet cliquet » sur le niveau des dépenses de la mission.**

En effet, avant que la France ne s'engage à financer l'Alliance GAVI le montant des contributions volontaires aux Nations-Unies retracées au titre de l'action Coopération multilatérale du programme 209 se limitait à 183,2 millions d'euros en 2021, contre 370 millions d'euros prévus en 2023.

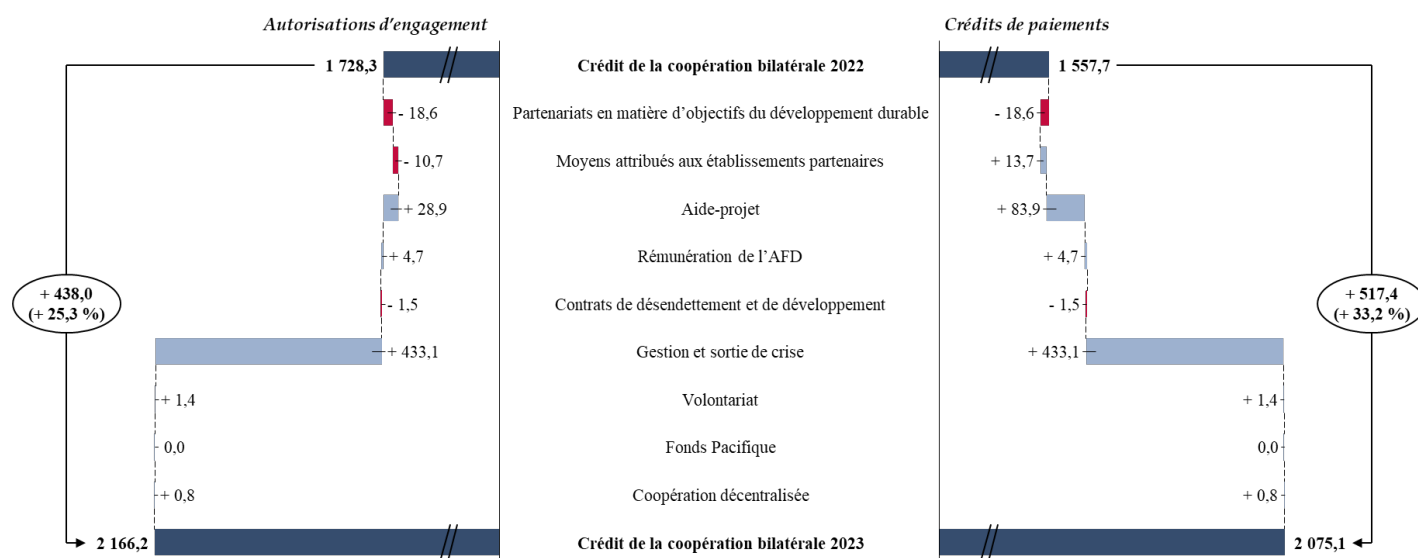
Les rapporteurs spéciaux se seraient attendus à ce que le montant des contributions retrouve, ainsi, un niveau comparable ou légèrement supérieur à celui de l'année 2021.

Enfin, le montant des crédits de paiements dédiés au financement des opérations de santé diminue de 17 millions d'euros en 2023 en raison, là-encore mais au titre d'un autre canal de financement, de l'extinction du dispositif ACT-A.

B. LES MOYENS DE GESTION DE CRISE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AINSI QUE DE FINANCEMENT DE PROJETS SERAIENT TRÈS FORTEMENT RENFORCÉS

**Décomposition de l'évolution des crédits demandés au titre de l'action
Coopération bilatérale du programme 209**

(en millions d'euros – en pourcentage)



L'évolution des crédits de l'action Coopération bilatérale du programme 209 est marquée par des hausses importantes en autorisations d'engagement (+ 438 millions d'euros) comme en crédits de paiements (+ 517 millions d'euros).

1. Le ministère des affaires étrangères souhaite constituer un mécanisme de réserve pour mieux faire face aux crises internationales

Pour plus de la moitié, en AE comme en CP, cette hausse s'explique par la création d'un mécanisme de réserve pour crise majeure doté de 270 millions d'euros.

Cette enveloppe viendra compléter les 460 millions d'euros en AE et CP dédiés aux opérations de gestion et de sortie de crise et qui regroupent notamment :

- le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) qui relève du Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (200 millions d'euros de crédits) ;
- l'aide alimentaire programmée (AAP) dotée de 160 millions d'euros.

**Une meilleure articulation de l'aide alimentaire programmée
avec les autres dispositifs est à envisager**

Le rapporteur spécial Michel Canévet a participé, en 2022, à des travaux d'évaluation du dispositif d'aide alimentaire programmée (AAP). Il observe que les objectifs de l'AAP et ses modes de financement sont mal connus au sein de l'administration et que la coordination au niveau ministériel et interministériel pourrait être renforcée. Il en va de même des relations entre l'AAP et l'Agence française de développement ainsi que les organisations internationales.

En ligne avec le rapport d'évaluation remis par les équipes de Technopolis au ministère de l'Europe et des affaires étrangères en septembre 2022, le rapporteur spécial propose d'initier un dialogue associant les parties prenantes internes (CDCS, Directions géographiques) et externes (AFD, Ministère de l'Agriculture, DG Trésor, représentants de la société civile) pour clarifier les objectifs et la mission de l'AAP.

Au-delà de la création du mécanisme de réserve pour crise majeure, **les crédits dédiés aux dispositifs d'urgence sont en hausse** sous l'effet d'une augmentation des moyens du FUH (+ 30,4 millions d'euros), de l'AAP (+ 41,7 millions d'euros) et de l'ouverture d'une ligne de financement en faveur de l'initiative FARM¹ dédiée à la résilience des systèmes agricoles et de l'approvisionnement en nourriture.

Dans un contexte marqué par la multiplicité des crises et par la forte implication de la mission Aide publique au développement pour y répondre – comme dans le cas de l'Ukraine ainsi que cela sera développé plus amplement *infra* –, **les rapporteurs s'accordent avec le Gouvernement sur l'opportunité de renforcer les moyens disponibles.**

En elle-même, **la création d'un mécanisme de réserve pour crise majeure apparaît bienvenue** puisqu'elle permettra de donner au responsable de programme des marges de manœuvre pour financer des dispositifs d'urgence sans mettre en cause le financement d'opérations déjà engagées par ailleurs.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent néanmoins sur les garanties qui seront apportées par le Gouvernement afin que « par temps calme » ces crédits ne constituent pas une réserve de budgétisation et donnent effectivement lieu à des annulations ou des reports en fin de gestion.

¹ Food and Agriculture Resilience Mission, initiative portée par le Président de la République lors du Conseil européen du 24 mars 2022.

La mission aide publique au développement sollicitée pour soutenir l'Ukraine

Suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre afin de fournir une aide financière au pays. Sur le périmètre de la mission Aide publique au développement :

- l'octroi d'un prêt par l'AFD de 300 millions d'euros pour permettre au pays de faire face à ses dépenses sociales et de service public ;
- l'octroi d'un second prêt par l'AFD de 100 millions d'euros ;
- la mise à disposition par Expertise France - opérateur de la coopération technique internationale - de personnels qualifiés en matière juridique et pénale ;
- la mobilisation de deux enveloppes de 100 millions d'euros chacune et déployées à partir des canaux d'aides humanitaires du programme 209.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses aux questionnaires des rapporteurs spéciaux

2. Les moyens de l'aide-projet seraient renforcés, en partie pour honorer des engagements antérieurs

Outre, la création du mécanisme de réserve, les crédits de l'action *Coopération bilatérale* augmentent sous l'effet de **la hausse du financement de l'aide-projet (+ 83,9 millions d'euros en CP) dont le coût total s'élève à plus d'un milliard d'euros en 2023.**

Cette hausse s'inscrit dans le cadre de la réalisation de l'objectif fixé par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement de février 2018, d'une part, et par la loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement, d'autre part, d'un renforcement de la « composante don » de l'aide publique au développement.

À cet égard, les rapporteurs spéciaux rappellent que **les crédits mobilisés en faveur de l'aide projet avaient augmenté de 1,4 milliard d'euros en AE entre 2018 et 2019** et que leur mise en œuvre avait été majoritairement confiée à l'Agence française de développement.

La hausse passée des engagements pris en matière d'aide-projet se traduit, depuis 2020, par une augmentation très sensible des crédits de paiement.

Dans les années à venir, le besoin en crédits de paiements visant à honorer les engagements antérieurement pris devraient, d'ailleurs, demeurer importants et constituer un facteur de rigidité pour l'évolution des crédits de la mission.

S'agissant de l'aide-projet mise en œuvre par l'Agence française de développement jusqu'à la fin de l'année 2021, le ministère des affaires étrangères estime ainsi qu'en 2024 le montant des crédits de paiement nécessaires pour couvrir les AE engagées devrait s'élever à 437 millions d'euros.

**Prévisions du besoin en crédits de paiements de l'aide projet AFD
correspondant aux autorisations d'engagement cumulées octroyées
à la fin d'année 2021 sur le programme 209**

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024
Dons projets	639	579	437
ONG compte propre	66	25	7
Total	705	604	444

C. DÉSORMAIS FINANCÉS PAR LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE, LES MOYENS DÉDIÉS À LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE DANS LE CADRE DE LA MISSION S'ÉTEIGNENT PROGRESSIVEMENT

Les crédits demandés au titre de la coopération communautaire - qui correspondent à **la participation de la France au Fonds européen de développement (FED)** - se réduisent de 113,2 millions d'euros en 2023 après une baisse de 226,4 millions d'euros en 2022 par rapport à la LFI pour 2021.

Cette contraction continue était attendue dans la mesure où, dans le cadre du nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union européenne 2021-2027, **le FED a été remplacé par un nouvel instrument** - le NDICI¹/L'Europe dans le monde - doté de 79,5 milliards d'euros pour la période du CFP.

Les financements dédiés à ce nouvel instrument seront supportés par le prélèvement sur recettes versé au profit de l'Union européenne (PSR-UE) et ne seront donc pas retracés par la présente mission.

Toutefois, **du fait de la pluri-annualité de la programmation du FED, des versements devront être opérés par la France au moins jusqu'en 2028**, date à partir de laquelle l'ensemble des restes à payer auront été apurés.

¹ Pour Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument.

III. LE PROGRAMME 365 : UNE NOUVELLE OPÉRATION NEUTRE AU PLAN COMPTABLE DE CONVERSION DE RESSOURCES ENTRE L'AFD ET L'ÉTAT

En 2021, la maquette de la mission Aide publique au développement a été revue de sorte à intégrer un nouveau programme dédié au **renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement, doté de 1,4 milliard d'euros en AE.**

Comme les rapporteurs spéciaux l'avaient alors indiqué lors de l'examen des crédits de la mission, **cette opération s'imposait pour deux raisons :**

- d'abord car sous l'effet de la croissance soutenue de son activité, **le niveau des ratios prudentiels** imposés à l'AFD en tant qu'établissement de financement **était historiquement « en tension » ;**

- ensuite, parce que **l'évolution du cadre réglementaire européen avait conduit à exclusion du périmètre des ressources prises en compte pour le calcul des ratios prudentiels les « ressources à conditions spéciales » (RCS)** qui sont des prêts accordés annuellement par le Trésor à l'AFD à des conditions très préférentielles.

Dans ce contexte, le renforcement des fonds propres prévu en loi de finances pour 2021 et réalisé effectivement en juin 2021, a pris la forme d'une augmentation de capital de 500 millions d'euros, comptabilisée directement dans les fonds propres réglementaires, et d'une conversion du stock de RCS souscrite par l'Agence auprès du Trésor français pour un montant de 920 millions d'euros.

En 2022, 190 millions d'euros avaient été demandés en CP pour réitérer cette opération de conversion d'une RCS en prise de participation de l'État.

En 2023, 150 millions d'euros sont à nouveau demandés pour réitérer cette opération qui, en pratique, implique les mouvements budgétaires suivants :

- l'AFD remboursera de façon anticipée le prêt préférentiel du Trésor de 150 millions d'euros qui lui est versé cette année et qui est retracé au programme 853 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » ;

- le programme 365 versera 150 millions d'euros au compte d'affection spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE) ;

- celui-ci versera une dotation en capital à l'AFD d'un montant de 150 millions d'euros.

En comptabilité budgétaire, cette opération se traduit par une suite d'opérations se compensant partiellement pour aboutir à **un décaissement net pour l'État de 150 millions d'euros en 2022.**

En comptabilité nationale, cette opération est neutre pour le budget de l'État, dans la mesure où elle constitue une prise de participation et n'est donc pas comptabilisée comme une dépense.

IV. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » retrace **les prêts consentis à des États dans une logique d'aide publique au développement**, à l'exception du compte 854 relatif à la participation de la France au désendettement de la Grèce et qui ne supporte plus aucune dépense

Programme	Recettes	AE	CP
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	304 070 173 €	1 000 000 000 €	647 512 269 €
852 - Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	69 037 045 €	217 111 952 €	217 111 952 €
853 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	171 500 €		150 000 000 €
854 - Soutien financier aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	570 242 €		

A. LE PROGRAMME 851

Les crédits du programme 851 correspondent au montant **des prêts qui peuvent présenter un caractère concessionnel** consenti ou à consentir par l'État à d'autres États pour **la réalisation d'opérations qui participent au développement du commerce extérieur français.**

Les autorisations d'engagement du programme représentent les montants que l'État envisage d'octroyer sous forme de prêts l'année suivante tandis que les crédits de paiement, sont constitués des décaissements effectifs des prêts passés ou futurs. En miroir, les recettes du programme

sont formées des versements d'intérêts ou de remboursements de capital par les États débiteurs.

Doté d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement – contre 1,5 milliard d'euros en 2022 – le programme financera des opérations essentiellement dans le secteur du transport, de l'environnement, de l'énergie et du numérique.

Les principaux décaissements de crédits de paiement qui sont envisagés – pour un montant de 647,5 millions d'euros – concernent les opérations relatives à l'extension du transport ferroviaire au Kenya et au Vietnam ainsi que des projets en matière d'énergie au Kenya et au Togo.

B. LE PROGRAMME 852

Les crédits du programme 852 correspondent aux **prêts octroyés pour la mise en œuvre d'accords d'annulation ou de consolidation des créances détenues par l'État et ses opérateurs** (AFD et l'ancienne Banque française du développement, aujourd'hui Natixis) envers des pays en développement.

Les montants demandés en AE et en CP (217 millions d'euros pour 2023) résultent des hypothèses faites par le Gouvernement quant au volume de traitement de dettes susceptible d'être conclu au cours de l'année à venir.

En miroir, les recettes du programme sont constituées du versement des intérêts et du remboursement du capital des prêts. **Depuis 2020, le niveau des recettes du programme est impacté par la mise en œuvre de l'initiative de suspension du service de la dette (ISSD)** initiée pour soutenir les pays en développement dans le contexte de la crise sanitaire.

Cette opération sera neutre à long terme au plan budgétaire pour l'État mais le report du versement des intérêts dus entraîne une contraction temporaire des recettes du programme.

C. LE PROGRAMME 853

Les crédits du programme 853 correspondent aux **prêts octroyés par l'État à l'AFD à des conditions très préférentielles** pour permettre à l'agence, par la suite, d'offrir des financements concessionnels à des États étrangers ou des organisations internationales.

Les recettes du programme sont constituées des remboursements par l'AFD de ces « ressources à conditions spéciales » (RCS) perçues auparavant.

En 2023, les crédits demandés s'élèvent à 150 millions d'euros en crédits de paiement et correspondent au décaissement de prêts concédés les années précédentes.

Pour mémoire, **cette dépense s'inscrit dans le cadre de l'opération de renforcement des fonds propres de l'AFD portée par le programme 365 et décrite supra.**

**LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION**

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » n'ont pas été modifiés par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de MM. Jean-Claude Requier et Michel Canévet, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». – Avant d'entrer dans le détail de la mission, je souhaite rappeler que les crédits demandés – environ 8 milliards d'euros en AE et 5,9 milliards d'euros en CP – ne représentent qu'une partie de l'aide publique au développement engagée par la France.

En 2022, la France se situe au cinquième rang des pays donateurs après les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et le Royaume-Uni. Cependant, le montant global de l'aide, qui s'élève à 13,1 milliards d'euros, représente 0,51 % du revenu national brut (RNB). Pourtant, selon la loi de programmation du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, l'objectif à atteindre est de 0,7 % du RNB en 2025.

Il nous faudra sans doute revoir cet objectif devenu trop ambitieux, au regard des contraintes qui pèsent sur nos finances publiques. En effet, pour atteindre un tel niveau, nous devrions accroître l'aide publique au développement de 10 milliards d'euros en deux ans, ce qui semble trop élevé.

En ce qui concerne les pays bénéficiaires, l'aide publique au développement de la France est principalement tournée vers l'Afrique. J'en profite pour annoncer que désormais, la France n'engage plus de crédits d'aide en Chine, comme c'était encore le cas il y a peu de temps. De plus, si la Turquie perçoit 41,4 millions d'euros, il s'agit de crédits versés pour financer le mécanisme d'accueil des réfugiés syriens.

Par ailleurs, le principal opérateur de l'aide publique au développement en France est l'Agence française de développement (AFD), dont le portefeuille d'activités correspond à un montant d'environ 12 milliards d'euros.

Cet opérateur ne perçoit aucune subvention de fonctionnement de la part de l'État, mais des crédits qui compensent à la fois la part concessionnelle des prêts accordés et les subventions versées sans contrepartie.

L'AFD et ses tutelles négocient en ce moment le prochain contrat d'objectifs et de moyens, dont l'un des buts principaux sera de resserrer le nombre des indicateurs de suivi, afin de rendre le pilotage plus stratégique ; cette idée nous semble intéressante.

Par ailleurs, le rapport présente pour la première fois les développements concernant l'aide engagée par les collectivités territoriales. Si elle reste encore modeste avec un montant d'environ 145 millions d'euros, cette aide est en progression depuis 2018.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». – D'après le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, que nous avons adopté la semaine dernière, les CP de la mission devraient atteindre 7 milliards d'euros en 2025, soit une augmentation d'1 milliard d'euros. Cet objectif devra probablement être questionné.

Toutefois, en 2023, les crédits augmentent fortement. Ainsi, les AE connaissent une hausse de 1,4 milliard d'euros et les CP de plus de 819 millions d'euros.

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui relève du MAE, concentre les hausses les plus importantes. Ainsi, le montant des crédits demandés augmente de 837 millions d'euros en AE et de 383,1 millions d'euros en CP, notamment pour renforcer les capacités de gestion de crise et soutenir les politiques de santé au niveau mondial, comme cela était déjà le cas en 2022.

En matière de santé, les crédits augmentent de 336,4 millions d'euros en AE, en raison de la mobilisation de 256,7 millions d'euros pour la reconstitution du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et du financement consacré à l'alliance Gavi, à hauteur de 94,7 millions d'euros.

Par ailleurs, la création d'un mécanisme de réserve pour les crises majeures explique une hausse de 270 millions d'euros des crédits demandés sur ce programme. Cette enveloppe viendra compléter les 460 millions d'euros en AE et CP déjà dédiés aux opérations de gestion et de sortie de crise.

La création d'un mécanisme de réserve pour crise majeure paraît bienvenue puisqu'elle permettra de donner aux responsables de programmes des marges de manœuvre pour financer des dispositifs d'urgence, sans mettre en cause le financement d'opérations déjà engagées.

Toutefois, nous nous interrogeons sur les garanties qui seront apportées par le Gouvernement, afin que ces crédits ne constituent pas une réserve de budgétisation par temps calme et qu'ils donnent bien lieu à des annulations ou à des reports en fin de gestion.

Sur le programme 110, qui relève du ministère de l'économie et des finances, le montant des crédits demandés pour 2023 connaît une forte augmentation, de 632 millions d'euros en AE et de 475 millions d'euros en CP.

Cette hausse s'explique principalement par la persistance d'un important besoin de crédits pour participer aux cycles de refinancement des fonds internationaux. Par ailleurs, les effets de la hausse des taux d'intérêts sur le coût des opérations de bonification de prêts jouent aussi un rôle.

En effet, afin de permettre à l'AFD de prêter à des taux concessionnels aux bénéficiaires de l'aide au développement, l'État prend en charge, par le versement de crédits de bonification, la différence entre le coût de financement de l'AFD et le taux auquel elle prête.

Or, dans le contexte de remontée des taux d'intérêts au niveau mondial, les coûts de financement de l'AFD ont augmenté alors même que, pour être considérés comme concessionnels, les taux proposés doivent rester inférieurs à un seuil fixé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Ainsi, afin de maintenir le niveau d'aide publique au développement généré par les prêts de l'AFD, le ministère de l'économie et des finances a pris la décision d'accroître le montant des crédits dédiés à la bonification des prêts de 390 millions d'euros en 2023.

Par ailleurs, des crédits importants sont demandés au titre du programme 110, afin de participer à la reconstitution des ressources de divers fonds internationaux tel que le Fonds vert pour le climat.

Enfin, le programme 365 est dédié à la recapitalisation de l'AFD. Comme l'année dernière, les 190 millions d'euros demandés correspondent à une opération de conversion de ressources financières de l'AFD en crédits budgétaires, une opération totalement neutre pour le budget de l'État. Il ne s'agit donc ni d'accroître les engagements de l'État envers l'AFD ni de lui permettre d'augmenter son volume d'activité, figé à 12 milliards d'euros.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci à nos deux rapporteurs pour ces explications sur les moyens, les contraintes, les difficultés et la trajectoire retenue il y a peu de temps. Néanmoins, il me semble que pour le budget 2023, à l'exclusion du domaine régalién, nous souhaitons réaliser des économies. Au regard de la situation et des contraintes extrêmes subies en matière de dépenses énergétiques, je souhaiterais interroger les rapporteurs sur notre capacité à tenir la trajectoire retenue. Il s'agit pour moi d'un budget sur lequel nous pourrions temporairement infléchir la trajectoire. C'est la raison pour laquelle j'é mets des réserves sur les crédits présentés.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la mission « Aide publique au développement ». – Ce budget est compliqué parce qu’il mélange beaucoup de choses : frais d’écolage, frais d’accueil des demandeurs d’asile, prêts et dons, aides bilatérale et multilatérale.

La France se place effectivement à la cinquième position du classement des pays donateurs, mais je précise qu’on ne retient ici que les pays membres de l’OCDE. En effet, la Chine et la Russie se trouvent largement devant nous.

Les crédits connaissent donc une nette augmentation, ce qui semble logique puisque la loi de programmation du 4 août 2021 prévoyait une hausse très nette dans le cadre d’une trajectoire qui est désormais revue par le Gouvernement. En effet, l’objectif à atteindre de 0,7 % du RNB en 2025 est descendu à 0,6 %.

Dans ce budget, deux points me semblent importants. D’abord, la loi du 4 août avait mis en place des conseils de développement pays par pays, à la main de nos diplomates. Ainsi, le budget consacré à l’aide directement géré par les ambassadeurs a augmenté.

De la même façon, l’enveloppe budgétaire gestion et sortie de crise connaît une augmentation considérable de 145 %, passant de 297 millions d’euros à 730 millions d’euros. Grâce à cette augmentation, la France rattrape un peu son retard en la matière, mais reste septième par rapport aux autres bailleurs européens. À titre de comparaison, les Allemands consacrent 2 milliards d’euros à ces dépenses importantes. En effet, la dégradation de la situation internationale et la multiplication des conflits nécessitent une intervention grandissante des pays, notamment du nôtre.

Pour conclure, si la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n’a pas encore discuté de ce budget, la tendance serait plutôt à l’accepter.

M. Vincent Delahaye. – Je n’avais pas voté la loi de programmation du 4 août 2021 pour trois raisons, que je retrouve un peu ici. D’abord, les objectifs sont trop ambitieux et nous n’avons pas les moyens de les atteindre. L’augmentation ici présentée me semble déraisonnable. Certes, nous pouvons continuer ainsi, mais que se passera-t-il le jour où l’on cessera de nous prêter ?

Ensuite, je suis opposé au projet du nouveau siège de l’AFD, qui doit coûter 1 milliard d’euros, ce qui paraît déraisonnable. Par ailleurs, je n’ai pas bien compris le tour de passe-passe comptable qui rend neutre le renforcement des fonds propres de l’AFD. Ces renforcements correspondent-ils à la somme nécessaire pour acquérir le siège ?

Enfin, il me semblait que les crédits et nos efforts n'étaient pas forcément tournés vers les pays qui en avaient le plus besoin. J'ai du mal à m'y retrouver dans les crédits de cette mission, car il est difficile de distinguer entre prêts et subventions. J'aurais aimé retrouver cette distinction dans la synthèse, ainsi que la répartition géographique des subventions afin que l'on s'assure qu'au moins les trois quarts des subventions sont bien versés aux pays les plus pauvres de la planète.

M. Dominique de Legge. – La France est le cinquième pays en matière d'aide au développement, mais quel est l'objectif recherché ?

Il y a quelques semaines, j'ai remis un rapport présentant les conclusions de la mission de contrôle budgétaire que j'ai menée sur les forces de souveraineté. J'avais été frappé par la manière dont mes interlocuteurs indiquaient que lorsqu'ils devaient entretenir des coopérations avec les pays voisins – autour du canal du Mozambique par exemple –, l'AFD était absente, alors qu'il s'agit de pays potentiellement éligibles à son aide, de pays dont nous avons besoin en matière de coopération, notamment pour travailler sur les questions de sécurité et de trafic.

Par ailleurs, quels liens entretenons-nous avec les pays candidats à notre aide, dont les ressortissants sont par ailleurs candidats à un accueil en France ?

Enfin, quel retour attendons-nous des opérations menées ? Qu'exigeons-nous des entreprises françaises qui pourraient vouloir travailler sur ces projets financés par l'État ?

M. Patrice Joly. – Je souhaiterais commencer par une mise en perspective : nous parlons ici d'humanité et l'indice de développement humain a subi une très sévère dégradation au cours de l'année passée, pour la première fois depuis 32 ans. La pandémie en est responsable, mais aussi la situation géopolitique et ses conséquences en matière de sécurité alimentaire.

Pour répondre à ces crises humanitaires, la France joue sa part, en répondant aux besoins vitaux des populations, mais aussi en assurant une politique de développement.

Nous émettons de nombreuses critiques, mais le système fonctionne plutôt bien quand les États sont organisés et suffisamment structurés, que l'on dispose dans les pays bénéficiaires d'un levier pour accompagner leur développement.

Par ailleurs, nous observons une hausse significative des crédits, qui ne sont pas à la hauteur de ce qui figurait dans la loi de programmation, mais respectent néanmoins la trajectoire au regard de ses orientations.

En outre, je remarque que la part des prêts est plus importante que celle des dons. Il nous faut mesurer les conséquences de cette répartition au regard du contexte financier international de hausse prix et des problématiques de taux de change, qui peuvent accroître les difficultés de

certains pays. Il nous faut donc anticiper et envisager dès aujourd'hui d'être confrontés, dans les années qui viennent, à des problématiques d'annulation de dettes.

Je souhaiterais enfin poser deux questions. D'abord, la Chine n'apparaît pas comme pays donateur dans le rapport ; comment se situe-t-elle par rapport à la France en matière de volume d'aide ? En effet, on entend beaucoup parler de sa présence, notamment en matière de développement des infrastructures.

Ensuite, quelle proportion représente la coopération décentralisée par rapport à la coopération globale nationale ? Comment s'articulent les deux ? Que pourrait-on améliorer dans ce domaine ?

M. Roger Karoutchi. - L'AFD, c'est un État dans l'État, son budget est considérable et ses décisions souvent non contrôlées. Le président Larcher et moi recevons pratiquement chaque semaine des délégations d'assemblées et de sénats, africains ou asiatiques. Tous nous confient qu'il leur manque un correspondant politique, que nous avons besoin d'un ministre de la coopération qui soit politiquement responsable des crédits de l'aide au développement pour que cela fonctionne. Les ministres et présidents de ces États ne peuvent pas avoir comme correspondants des gens qui sont certes de qualité, mais n'ont aucune responsabilité politique. De manière plus générale, des personnes nommées ne peuvent pas décider de l'affectation de milliards d'euros sans contrôle politique.

Par ailleurs, comme l'a dit Patrice Joly, nous avons accordé beaucoup de prêts que de nombreux États ne sont pas en mesure de rembourser. Ainsi, non seulement nous augmentons les crédits pour 2023, mais il faut aussi s'attendre à ce qu'un certain nombre de remboursements prévus n'aient pas lieu dans les années à venir.

M. Rémi Féraud. - Je voudrais revenir sur la question du siège de l'AFD. Vous ne le mentionnez pas dans votre synthèse, mais il n'existe toujours pas et il est toujours contesté. Dans *Le Journal du dimanche* de la semaine dernière, j'ai découvert une pétition signée par des gens aussi divers que Stéphane Bern et Sandrine Rousseau, par des élus de droite comme de gauche. Ce siège coûte effectivement très cher. Je suis élu parisien et la ville de Paris a accompagné l'État dans ce projet. Est-il sécurisé aujourd'hui ? Reste-t-il des recours juridiques ? La somme prévue d'1 milliard d'euros a-t-elle déjà été dépensée par l'AFD ? Ce projet arrivera-t-il à terme ? Si ce n'est pas le cas, quel sera l'impact pour l'AFD ?

M. Jérôme Bascher. - Je voudrais évoquer l'AFD en France, comme banque de développement des territoires ultramarins. Cette implantation est-elle encore raisonnable ? Ne faudrait-il pas mettre fin à certaines missions pour retrouver des fonds propres ? Quand une banque de développement est bien gérée, on n'a pas recours à la recapitalisation. Et quand c'est le cas, il faut nous expliquer pourquoi.

M. Marc Laménie. – Je voudrais évoquer les moyens humains. Quels sont les effectifs liés à cette mission, en France et à l’extérieur ? Par ailleurs, comment fonctionne la gouvernance de l’AFD ?

M. Sébastien Meurant. – Quels sont les pays bénéficiaires ? Comment les choisit-on ? Selon une vision géopolitique ? Pour soutenir le développement de la francophonie ? Quels sont les retours pour nos entreprises ?

M. Daniel Breuiller. – D’abord, en ce qui concerne le siège, je fais partie de ceux qui pensent que la dépense d’1 milliard d’euros pour des locaux ne représente pas une priorité raisonnable.

Par ailleurs, l’aide au développement prévoit des crédits pour l’adaptation au changement climatique – 5 milliards au moment de la COP 21, si je ne me trompe pas. Il s’agit là d’un sujet majeur. Vous avez mentionné le financement d’1 milliard d’euros dans le cadre du Fonds vert ; comment cette somme s’articule-t-elle aux sommes destinées à l’adaptation ? Enfin, je partage l’idée selon laquelle le politique devrait guider l’affectation de l’aide, et cela semble important pour répondre à la question des inégalités territoriales face au dérèglement climatique.

M. Christian Bilhac. – Je suis perplexe. En effet, cette mission devrait emporter l’unanimité puisqu’elle touche au régalién pur, qu’elle porte les valeurs de notre pays et devrait nous permettre de répondre au premier des deux grands défis qui nous attendent : l’immigration qui ne va cesser d’augmenter et le déficit du commerce extérieur. Cependant, nous traversons une période de tension financière et l’argent public doit être dépensé de façon utile. Ces milliards sont-ils utilisés judicieusement ? Pourrait-on mieux distribuer ces crédits en accordant plus de place au politique et moins à l’administration ?

Enfin, quand ils arrivent à maturité, les prêts sont-ils tous transformés en subventions ou une partie est-elle remboursée ?

M. Gérard Longuet. – Les chefs d’entreprises français, industriels en particulier, qui réalisent des équipements d’infrastructure dont ont besoin les pays qui sont nos partenaires dans le cadre de l’AFD, aimeraient eux aussi avoir un interlocuteur politique. En effet, l’AFD ne semble pas se préoccuper du soutien à l’industrie française d’exportation. Les industriels s’entendent dire qu’il s’agit de financements mixtes internationaux et qu’il y a des règles d’appels d’offres. Néanmoins, tous les pays européens, dont le Royaume-Uni par exemple, mais aussi la Belgique, soutiennent leurs industries dans le cadre des projets de coopération pour la réalisation d’infrastructures de développement. À ce titre, l’expertise mondialement reconnue de la ville universitaire de Nancy en matière d’eau, n’a jamais été utilisée par l’AFD. J’avais pourtant cru comprendre que l’eau était un préalable au développement...

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – D’abord, en ce qui concerne la trajectoire, la loi de programmation du 4 août prévoyait d’atteindre 0,55 % du RNB en 2022 et nous sommes déjà en retard. Parvenir à l’objectif de 0,7 % supposerait d’augmenter l’aide publique de 10 milliards d’euros supplémentaires, ce qui n’est pas au goût du jour.

Ensuite, pour répondre à Roger Karoutchi, je voudrais dire qu’il y a bien un secrétaire d’État au développement international et que nous avons rencontré son cabinet.

J’en viens aux prêts, qui sont concédés à des taux préférentiels et sont assez largement remboursés, sauf quand les États font faillite.

Quant à la Chine, elle n’est pas comptabilisée parmi les principaux donateurs, car son aide est souvent liée alors que l’aide publique au développement est par principe déliée. En outre, elle ne fait pas partie de la liste des pays du Comité d’aide au développement de l’OCDE qui comptabilise l’effort réalisé en aide au développement.

Pour répondre à Marc Laménie, la mission comporte 1 462 ETP, qui sont répartis entre le MAE et Bercy. Quant à l’AFD, elle emploie 2 700 agents.

Enfin, l’aide attribuée par les collectivités locales représente 145 millions euros en coopération décentralisée.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Certains ont évoqué le coût très élevé du siège de l’AFD. La décision de réaliser l’opération a été prise en février 2020 et les travaux devaient s’achever en 2025. Par ailleurs, le sujet est aujourd’hui purgé de tout recours et l’opération aura donc bien lieu, dans le quartier d’Austerlitz. Sur les 50 000 mètres carrés prévus, 30 000 seront dédiés à l’AFD et nous ignorons à quoi servira la surface restante, ce qui constitue un sujet de préoccupation. Nous suivons ce dossier de près.

En ce qui concerne les prêts et subventions, l’essentiel de l’action internationale de la France prenait jusqu’à présent la forme de prêts, ce qui a conduit au développement considérable du budget de l’AFD et posé des problèmes de capitalisation. La loi de programmation du 4 août 2021 prévoit une réorientation et une hausse de la part des subventions. Par ailleurs, la décision a été prise de contingenter la capacité d’intervention de l’AFD en termes de prêts à 12 milliards d’euros, mettant ainsi un frein pour éviter de possibles dérapages.

Dominique de Legge a évoqué le lien entre les pays aidés et les ressortissants candidats à l’accueil. Beaucoup reste à faire en la matière. Quand la France intervient à l’étranger, elle offre un accompagnement pour faire face aux situations d’urgence, notamment en matière de sécurité alimentaire. Nous devons vérifier que les choses se passent correctement sur ce plan.

Nous avons évoqué la question des entreprises françaises avec l'ensemble de nos interlocuteurs...

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – ... nous avons même reçu des entreprises qui nous ont fait part de leurs récriminations.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Pour rappel, l'aide au développement doit être déliée, c'est la philosophie de l'OCDE. Cependant, nous ne pouvons pas être les ennemis de nos propres intérêts et nous devons nous montrer attentifs à ce que l'aide ne serve pas à remplir les poches des dirigeants ou des intermédiaires, mais aussi à ce que les entreprises françaises y trouvent leur intérêt. Au sein de l'AFD, la filiale Proparco a vocation à accompagner les entreprises françaises dans les actions de développement à l'étranger. Cependant, il reste beaucoup à faire pour que les intérêts français soient mieux préservés dans les opérations financées, comme cela se passe dans nombre de pays.

Par ailleurs, en matière de gouvernance, je rappelle que deux sénateurs siègent au conseil d'administration de l'AFD – il manque d'ailleurs deux suppléants, qui n'ont pas encore été nommés par le Sénat. Selon nos interlocuteurs, le conseil d'administration, qui a récemment changé de présidence, travaille sérieusement.

En outre, la recapitalisation prévue en 2023 concerne en réalité la transformation d'une créance en prise de participation. C'est entièrement neutre pour l'État en comptabilité nationale puisque la contrepartie des crédits engagés est la détention d'une participation au capital de l'AFD. À plus long terme, la question du renforcement des fonds propres pourrait être posée puisque que l'AFD intervient dans des pays considérés comme étant à très haut risque. En effet, les normes prudentielles pour intervenir dans ces pays requièrent la présence de fonds propres significatifs. Ces opérations sont donc liées à l'essence même de l'activité de l'Agence.

En ce qui concerne les effectifs, je voudrais préciser qu'une partie des 2 700 employés se trouvent au siège à Paris, mais que l'AFD compte aussi 90 implantations à travers le monde. La loi du 4 août 2021, ayant pour objectif de rationaliser la coordination des différents intervenants à l'étranger, elle a prévu la mise en place des conseils locaux de développement, qui se déroule plutôt bien, afin que l'action de la France soit unifiée.

Quant au retour sur les aides, évoqué par Sébastien Meurant, il faudrait qu'il advienne.

J'en viens au montant d'1 milliard d'euros dédié au fonds vert et confirme, Daniel Breuiller, qu'il est bien amplifié par d'autres actions. La doctrine d'intervention de l'AFD rend nécessaire le respect des accords de Paris. Ainsi, les projets choisis doivent être compatibles à 100 % avec les cibles fixées en matière de santé, d'égalité hommes-femmes et

d'environnement. Les membres du conseil d'administration veillent bien à ce respect.

Je voudrais enfin dire à Christian Bilhac que nous ne sommes pas tout à fait dans le régalien pur... En effet, les collectivités territoriales interviennent aussi à hauteur de 145 millions d'euros.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Je voudrais préciser que pendant longtemps les rapporteurs spéciaux de la commission des finances siégeaient au conseil d'administration de l'AFD. Cela a été modifié pour que nous ne soyons pas juges et parties.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Une dernière précision quant aux pays pour lesquels le remboursement de la dette est problématique. En Argentine, au Sri Lanka, au Pakistan, en Zambie et au Tchad, des questions se posent sur la situation d'enlèvement et des remises de dette seront sans doute à prévoir. Cela se fera dans le cadre des accords de Paris et non pas de façon unilatérale.

Notre avis sur les crédits est favorable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je m'abstiendrai.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Aide publique au développement » ainsi que ceux du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Réunie le 9 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». Les rapporteurs spéciaux, MM. Michel Canévet et Jean-Claude Requier, proposent d'adopter un amendement de crédits sur la mission.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Dans le but de faire des économies, et compte tenu de l'augmentation des moyens dévolus à l'aide publique au développement, l'amendement n° II-4 prévoit de minorer les crédits de la mission à hauteur de 200 millions d'euros : 100 millions d'euros prélevés sur les crédits de l'aide-projet, ce qui les maintiendraient tout de même à un niveau de 970 millions ; et 100 millions d'euros sur des crédits

mis en réserve pour faire face à des crises majeures, sachant qu'il reste encore 170 millions supplémentaires par rapport à ce qui existait antérieurement.

L'amendement n° II-4 a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement », sous réserve de l'adoption de son amendement, et d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de Mme Chrysoula ZACHAROPOULOU, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée du Développement, de la Francophonie et des Partenariats internationaux

- M. Antoine MICHON, directeur de Cabinet ;
- M. Romain BUSUTTIL, chef de pôle budget ;
- M. Christophe GUILHOU, directeur du développement durable ;
- M. Loris GAUDIN, conseiller parlementaire.

Direction générale du trésor

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

Direction générale de la mondialisation, de la culture et du développement international

- M. Christophe GUILHOU, directeur du Développement durable ;
- M. Nicolas FOLLENFANT, rédacteur à la délégation des programmes et des opérateurs de cette direction générale ;
- M. Gilles MORELLATO, chef du pôle de l'aide publique au développement à la sous- direction du développement.

Sous-direction du budget (bureau 7 BAED)

- Mme Anne-Hélène BOUILLON, sous-directrice ;
- M. Victor HOET, adjoint au chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement.

Agence française de développement

- M. Rémy RIOUX, directeur général ;
- Mme Laura COLLIN, chargée de mission aux relations avec le Parlement.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>