



.....la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2024

UNE MISSION « APD » QUI BÉNÉFICIE TOUJOURS D'IMPORTANTES CRÉDITS MAIS DONT LES PRIORITÉS S'ÉLOIGNENT DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

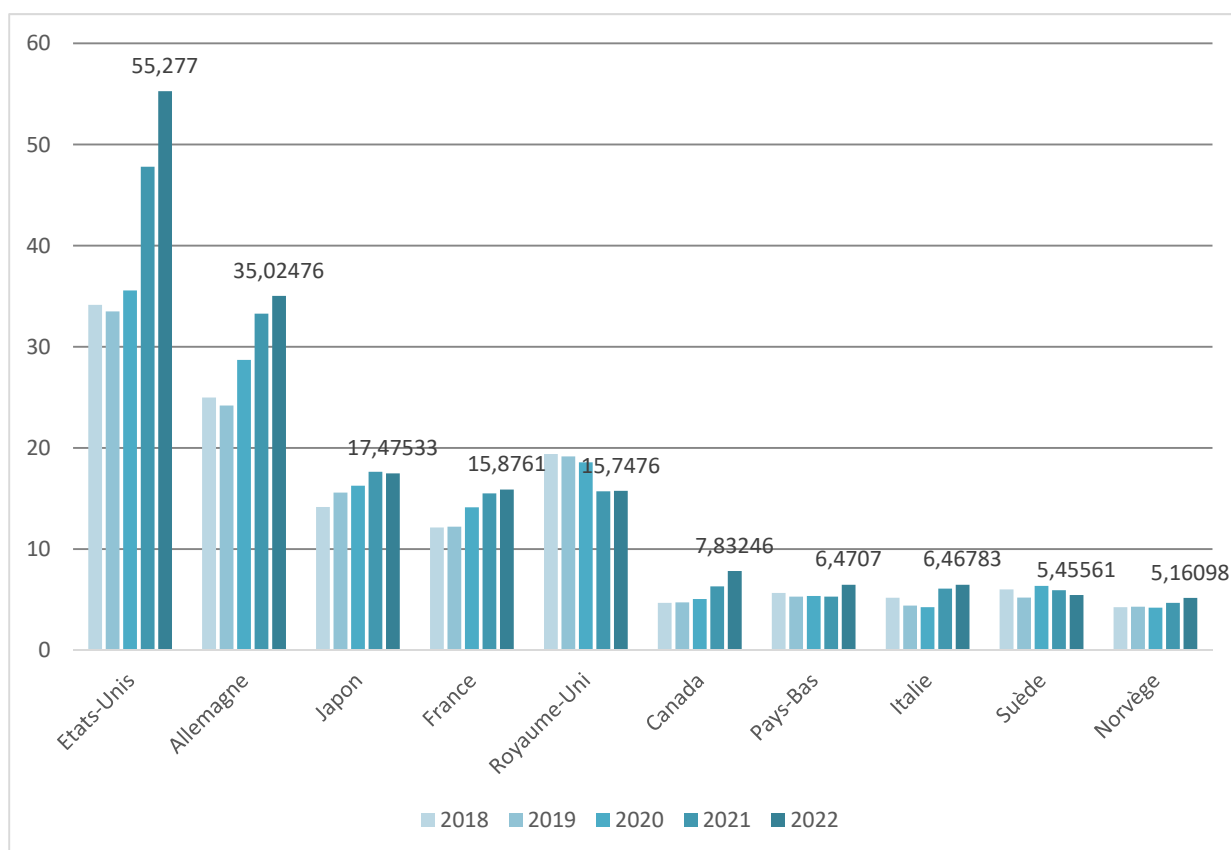
La mission « Aide publique au développement » voit ses crédits stagner au sein du PLF 2024, après sept années de croissance consécutives : 5,9 milliards d'euros de crédits de paiement et 6,3 milliards d'euros d'autorisation d'engagement. Les grandes orientations de la politique française de solidarité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

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

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

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

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



Source : OCDE CAD1

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

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

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

Pour la première fois depuis 2017, **les crédits consacrés à l'aide publique au développement au sein du PLF2024 n'augmentent pas** : les autorisations d'engagement passent ainsi de 8 milliards à 6,3 milliards d'euros, et surtout les crédits de paiement restent stables à 5,9 milliards d'euros. Rappelons que les crédits de paiement étaient encore de 2,6 milliards d'euros en 2017, soit une augmentation de 127 %.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. UNE AIDE HUMANITAIRE EN HAUSSE

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

unies intervenant dans le domaine humanitaire (ex : HCR, PAM, UNICEF, UNRWA, etc.).

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

D. LES PRINCIPAUX PAYS AIDÉS PAR LA FRANCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le CPD et le CICID ont également **supprimé la notion de « pays prioritaires¹ » (PP) de l'aide française** pour la remplacer par une liste « Pays les moins avancés » (PMA) + « pays vulnérables ». D'une part, la notion de pays prioritaire avait été entérinée par la loi puisqu'elle figure dans son article 2.

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

D'autre part, si les PMA sont une catégorie bien connue, ils sont bien plus nombreux que les PP : environ 50. En outre, la notion de « *pays vulnérables* » reste indéterminée à ce jour. Selon les auditions menées par les rapporteurs, cette liste permettrait d'inclure des pays moins pauvres mais particulièrement menacés par le changement climatique, comme les petits pays insulaire ou encore le Maroc. La politique de développement solidaire **gagnerait ainsi une certaine souplesse**, permettant d'éviter des rentes et de valoriser des partenariats au fil de l'action diplomatique française, mais **elle perdrait en concentration sur les pays africains les plus pauvres**.

Par ailleurs, un objectif était fixé par l'article 2 de loi du 4 août 2021 s'agissant précisément des pays prioritaires : qu'au moins 25% de l'aide pays programmable¹ leur bénéficie. Or cet objectif est remplacé par un nouveau : qu'au moins 50% de l'effort financier de l'Etat bénéficie aux PMA+pays vulnérables. Il convient de noter que l'abandon de l'objectif de la loi de 2021 relatif aux pays prioritaire coïncide avec des performances qui restent très insuffisantes en la matière :

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

NB : données 2022 non-consolidées à ce stade

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

En outre, **viser ainsi les PMA présente un risque évident de « saupoudrage »**. Déjà auparavant, les dons-projets, environ 1 milliard d'euros versés par l'AFD, étaient essentiellement répartis entre une vingtaine de pays prioritaires, soit seulement 50 millions d'euros par pays en moyenne. Désormais, le don-projet sera dispersé entre plus de 50 pays, soit moins de 25 millions d'euros par pays, montant en réalité très faible.

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

¹ L'APP est un indicateur qui renseigne sur le cœur de l'aide publique au développement, sans par exemple les frais d'écolage ou les frais d'accueil des réfugiés, qui peuvent être comptabilisés en APD du fait des règles de l'OCDE mais n'ont qu'un lien très indirect avec la politique de développement menés par un pays.

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

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

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

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

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

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

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

À la fin des années 90, une crise de la dette systémique avait frappé de nombreux pays africains, les obligeant à réduire la majeure partie de leurs dépenses sociales pour pouvoir rembourser les annuités de la dette. À partir de 1996, le programme pays pauvres très endettés (PPTE) a concerné 42 pays, dont les trois quarts situés en Afrique subsaharienne, et a permis de supprimer une grande partie de cette dette.

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

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

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

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

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

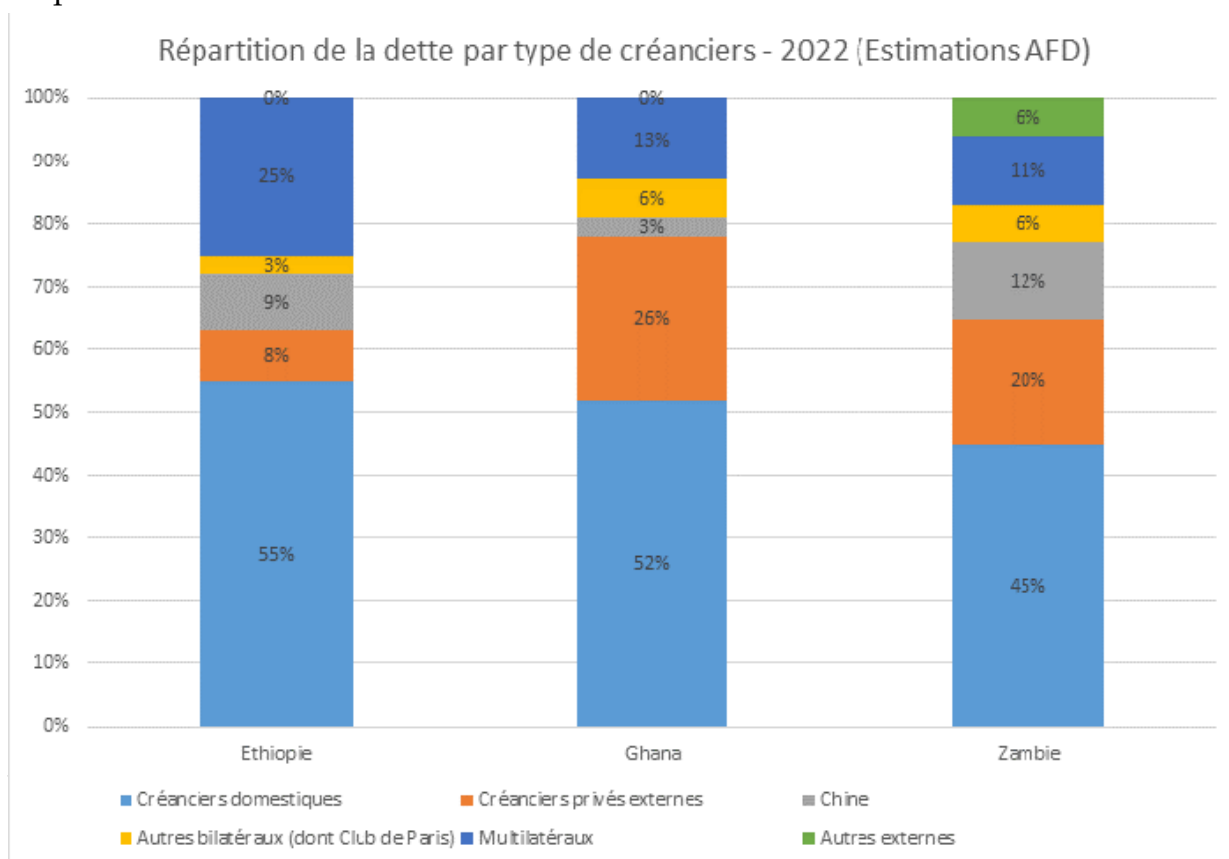
Lors du sommet de Paris, **un accord politique a été obtenu afin que la Zambie bénéficie d'un traitement de dette** au titre du Cadre commun du G20 et du Club de Paris. Le lancement des procédures de signatures d'un protocole d'accord par tous les créanciers publics de la Zambie a par la suite été annoncé lors des Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI à Marrakech en octobre.

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

C. UN INFLÉCHISSEMENT BIENVENU DE LA POLITIQUE DE PRÊT FRANÇAISE

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

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



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

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

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

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

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

La suspension de l'aide au Niger

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

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

Un exemple de projet suspendu au Niger

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

La suspension de l'aide au Burkina Faso

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

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

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

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

La suspension de l'aide au développement au Mali

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

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

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

Le mercredi 29 novembre 2023, sous la présidence de Mme Catherine Dumas, présidente, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » dans le projet de loi de finances pour 2024.



Cédric Perrin

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)

Commission des affaires étrangères, de
la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Christian Cambon

Rapporteur
Sénateur du Val-de-
Marne
(LR)



Patrice Joly

Rapporteur
Sénateur de la Nièvre
(SER)