

... le projet de loi de finances 2022

## MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Jean-Claude REQUIER, Sénateur du Lot, et Michel CANÉVET, Sénateur du Finistère, Rapporteurs spéciaux

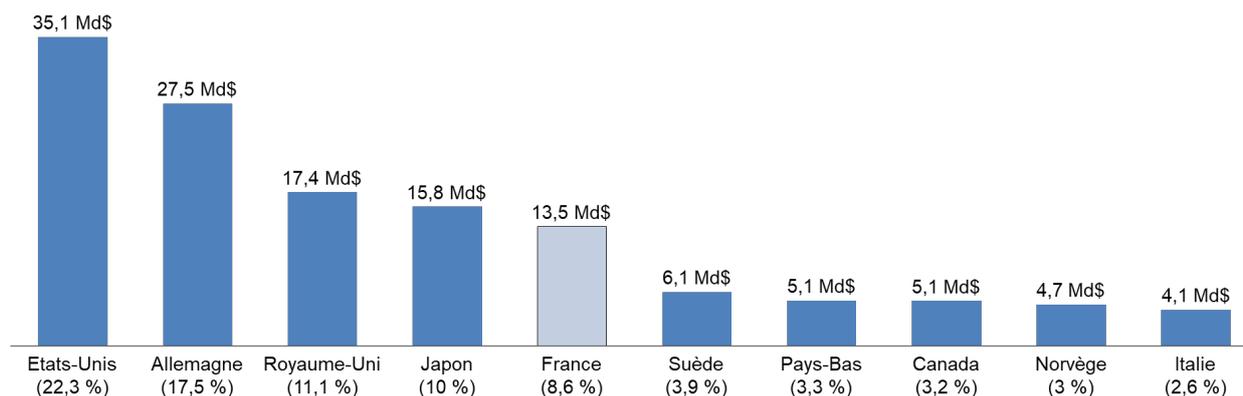
### 1. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT REPRÉSENTAIT, EN 2020, UN ENGAGEMENT DE 13,5 MILLIARDS DE DOLLARS PRINCIPALEMENT TOURNÉ VERS L'AFRIQUE

#### A. CINQUIÈME CONTRIBUTEUR EN VALEUR, LA FRANCE A FAIT DES EFFORTS IMPORTANTS POUR ACCROITRE LE NIVEAU DE SON AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

En 2020, la France a mobilisé 13,5 milliards de dollars dans le cadre de sa politique d'aide publique au développement. Elle constitue, ainsi, le cinquième pays contributeur du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et le 8<sup>ème</sup> en proportion de son revenu national brut.

#### Montant d'aide publique au développement versé par la France en 2020

(en milliards de dollars)



Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

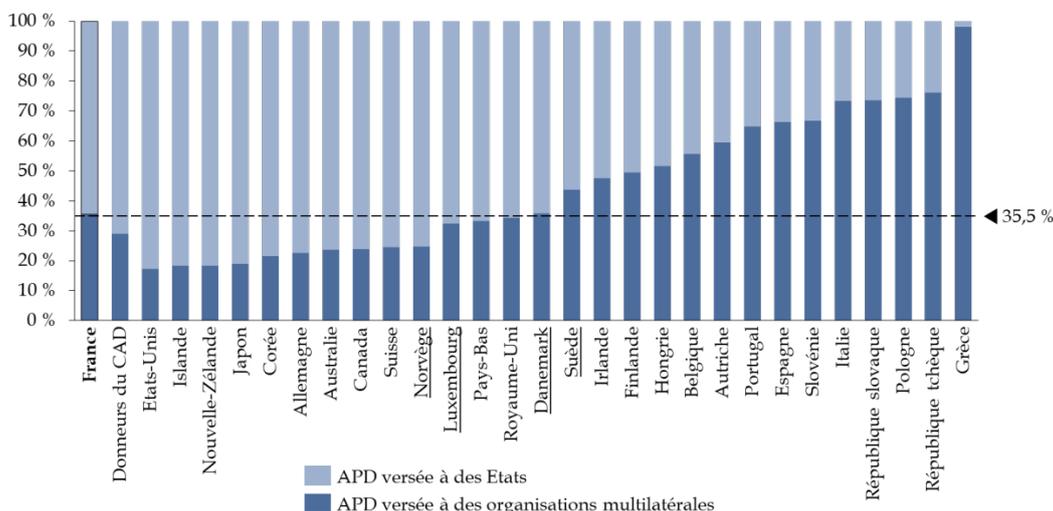
La France a engagé des efforts importants pour renforcer les moyens qu'elle consacre à l'APD. En effet, ceux-ci ont progressé de 18,9 % en volume depuis 2018, ce qui constitue le 4<sup>ème</sup> taux d'effort le plus important parmi les pays du CAD.

## B. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EST PRINCIPALEMENT TOURNÉE VERS L'AFRIQUE ET FINANCE UNE GRANDE DIVERSITÉ DE PROJETS

L'APD de la France présente un caractère essentiellement bilatéral, comme pour plusieurs de ses partenaires, mais s'appuie fortement sur le recours à l'octroi de prêts concessionnels, ce qui la distingue.

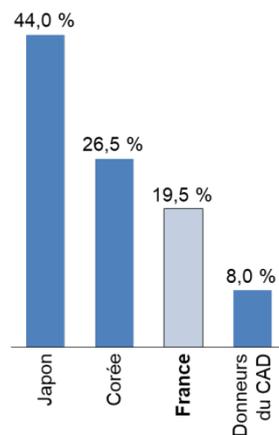
### Décomposition de l'aide publique au développement entre ses composantes bilatérale et multilatérale en 2020

(en pourcentage de l'APD totale)



### Part de l'élément-don des prêts dans l'APD en 2020

(en pourcentage de l'APD totale)

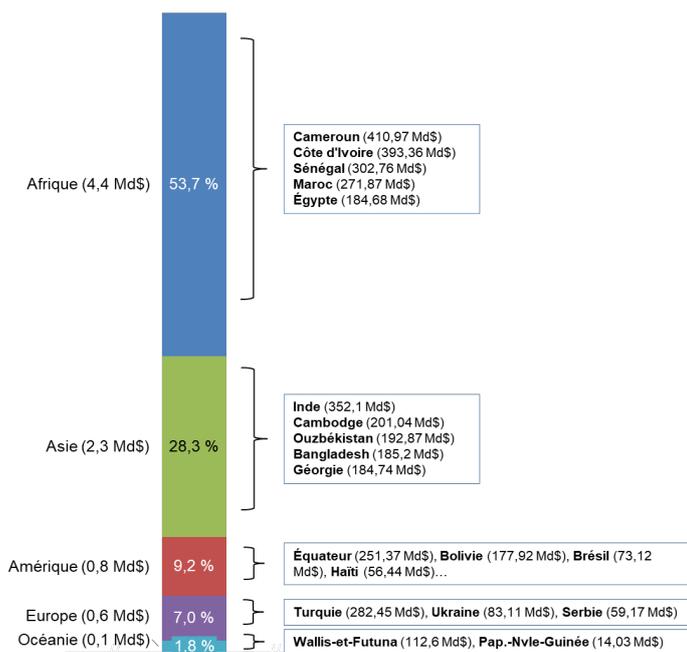


Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

L'intervention de la France en matière d'APD est principalement dirigée en faveur des pays d'Afrique et présente un caractère assez diversifié s'agissant des secteurs soutenus.

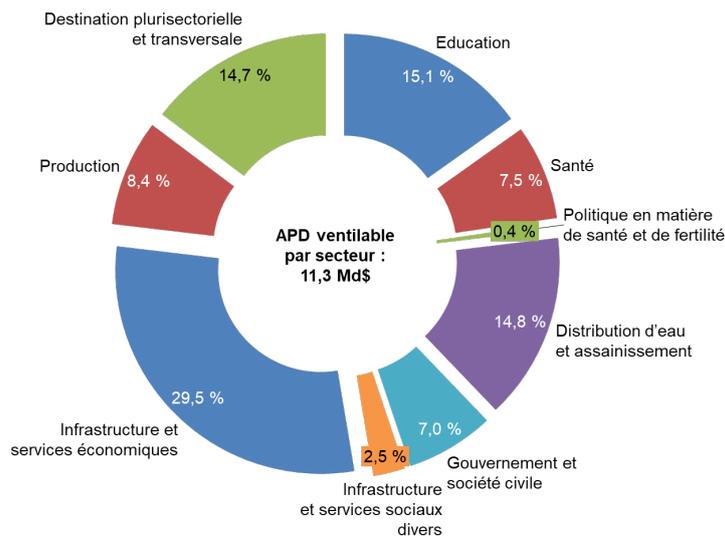
### Décomposition géographique de l'APD française en 2020

(en montant et en pourcentage de l'APD totale)



### Décomposition sectorielle de l'APD française en 2020

(en pourcentage de l'APD totale ventilable)



Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

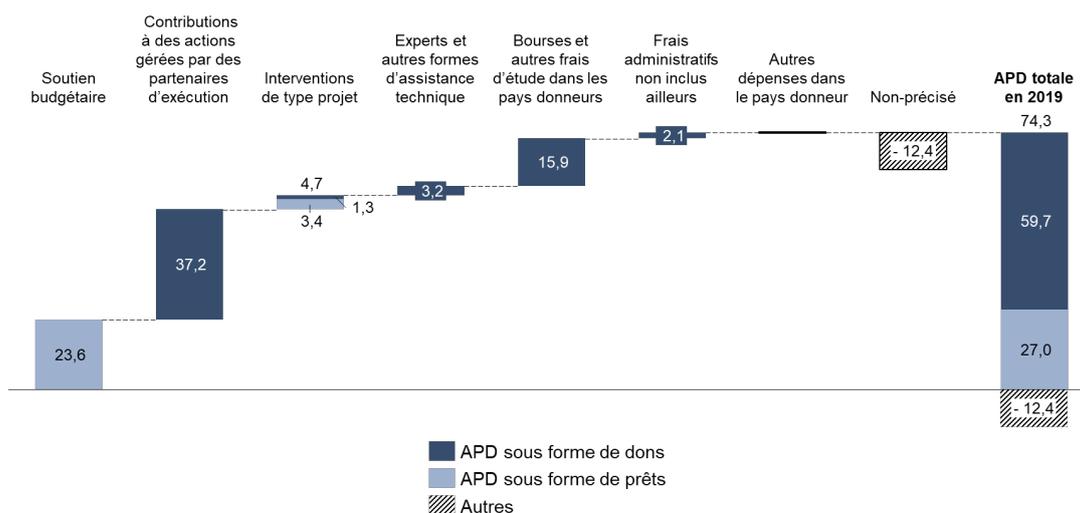
## C. QUELLE AIDE AU DÉVELOPPEMENT POUR LA TURQUIE ET LA CHINE ?

La Turquie et la Chine bénéficient toutes deux de versements de la France au titre de l'aide publique au développement, ce qui peut susciter des interrogations compte tenu du niveau de développement de ces deux pays.

L'analyse des actions financées par la France au profit de la Turquie met, néanmoins, en évidence que **l'essentiel des moyens sont mobilisés en faveur de la Facilité européenne pour les réfugiés en Turquie.**

### Décomposition de l'aide publique au développement bilatérale apportée à la Turquie en 2019

(en millions d'euros)



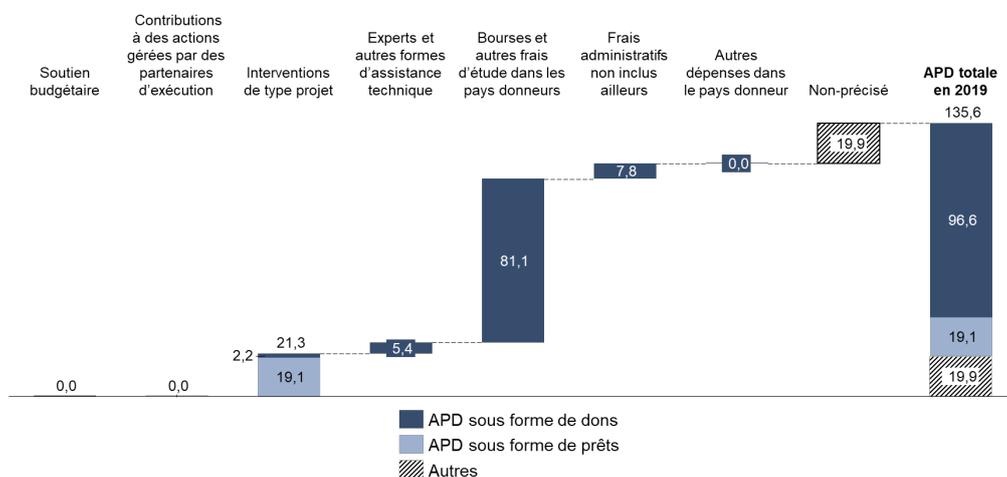
**Note :** le poste « contributions à des actions gérées par des partenaires d'exécution » correspond, en l'espèce, à la contribution de la France à la Facilité de l'Union européenne pour les réfugiés en Turquie.

Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

Quant à l'aide versée à la Chine, elle s'explique en grande partie par **le coût de l'accueil des étudiants de nationalité chinoise en France.**

### Décomposition de l'aide publique au développement bilatérale apportée à la Chine en 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

## 2. LES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT AUGMENTENT EN 2022 POUR RENFORCER LES MOYENS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET SOUTENIR NOS PRIORITÉS STRATÉGIQUES

### A. QUOIQUE CENTRALE, LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NE RETRACE PAS TOUS LES MOYENS CONSACRÉS À CETTE POLITIQUE TRANSVERSALE

En 2022, les crédits demandés au titre de la mission Aide publique au développement s'élèvent à **6,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et à **5,1 milliards d'euros en crédits de paiement**. Ils progressent, ainsi, de 18,1 % en AE et diminuent de - 5,4 % en CP.

#### Évolution des crédits de la mission Aide publique au développement

(en millions d'euros et en %)

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	AE	2 759,3	2 771,3	3 217,8	+ 446,5	+ 16,1 %
	CP	2 200,0	2 476,3	3 052,9	+ 576,6	+ 23,3 %
365 – Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	AE	0,0	1 453,0	190,0	- 1 263,0	- 86,9 %
	CP	0,0	1 453,0	190,0	- 1 263,0	- 86,9 %
110 – Aide économique et financière au développement	AE	3 764,3	1 381,8	3 213,7	+ 1 831,9	+ 132,6 %
	CP	1 180,2	1 465,0	1 862,0	+ 397,1	+ 27,1 %
370 – Restitution des « biens mal acquis »	AE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %
	CP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %
<b>Total mission</b>	<b>AE</b>	<b>6 523,7</b>	<b>5 606,1</b>	<b>6 621,5</b>	<b>+ 1 015,4</b>	<b>+ 18,1 %</b>
	<b>CP</b>	<b>3 380,2</b>	<b>5 394,3</b>	<b>5 105,0</b>	<b>- 289,3</b>	<b>- 5,4 %</b>

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Toutefois, la mission Aide publique au développement n'est pas la seule à contribuer à cette politique transversale à laquelle participent d'autres programmes du budget de l'État (26 en tout) mais également d'autres acteurs comme les collectivités locales (122 millions d'euros engagés en 2020). En outre, aux crédits de la mission Aide publique au développement s'ajoutent ceux du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » qui, pour l'essentiel, retrace les prêts consentis à des États dans une logique d'aide publique au développement.

#### Crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » en 2022

(en millions d'euros)

	Recettes	AE	CP	Solde
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	265,4	1 500,0	811,3	-545,9
852 - Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	70,4	224,0	224,0	-153,6
853 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	211,5	0,0	190,0	21,5
854 - Soutien financier aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	570,2	0,0	0,0	570,2
<b>Comptes de concours financier</b>	<b>1 117,6</b>	<b>1 724,0</b>	<b>1 225,3</b>	<b>-107,8</b>

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

## **B. LES CRÉDITS DEMANDÉS PROGRESSED SOUS L'EFFET DE LA RECONSTITUTION DES MOYENS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DE LA VOLONTÉ DE SOUTENIR CERTAINES PRIORITÉS STRATÉGIQUES COMME LA SANTÉ OU L'ENVIRONNEMENT**

### **1. Le programme 110**

Les crédits dédiés au programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont confiés au ministère de l'économie et des finances et, plus spécifiquement, à la direction générale du Trésor.

Pour 2022, le montant des crédits **demandés pour 2022 augmente très fortement en AE (+ 1,8 milliard d'euros) et sensiblement en CP (+ 27,1 %)**, ce qui s'explique principalement :

- par la reconstitution des moyens de l'Association internationale de développement qui constitue **le guichet concessionnel de la Banque mondiale** (1,5 milliard d'euros) ;
- par un renforcement des moyens en faveur de la **protection de l'environnement** dédiés au Fonds pour l'environnement mondial (+ 325 millions d'euros en AE) et pour le Fonds vert pour le climat (+ 419,3 millions d'euros en CP) ;
- par une hausse des crédits de paiement en faveur de **l'aide-projet de l'AFD** qui s'explique par la forte augmentation des engagements de l'agence dans les années passées qui sont progressivement décaissés.

### **2. Le programme 209**

Les crédits du programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » relèvent du **ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la mise en œuvre des opérations de coopération bilatérale, multilatérale et communautaire.**

En 2022, **le montant des crédits demandés augmente de 440,5 millions d'euros en AE et de 570 millions d'euros en CP**, notamment pour renforcer les capacités de **gestion de crise** et soutenir les **politiques de santé au niveau mondial.**

### **3. Les autres programmes de la mission**

En 2022, **une nouvelle opération de conversion des « ressources à condition spéciale » (RCS)** - qui sont le produit de prêts à conditions préférentielles octroyés par le Trésor à l'AFD – **en fonds propres sera réalisée pour 190 millions d'euros.** Cette opération est rendue nécessaire par l'évolution de la réglementation européenne qui n'assimile plus ces RCS à des fonds propres.

Par ailleurs, la maquette budgétaire est complétée d'un programme dédié à **la restitution des « biens mal acquis » qui n'est toutefois pourvu d'aucun crédit.** Le fonctionnement de ce programme n'apparaît pas lisible et appelle à s'assurer rapidement qu'il constitue le bon instrument de restitution des « biens mal acquis ».

## **3. LES CRÉDITS DEMANDÉS SONT CONFORMES AUX OBJECTIFS FIXÉS EN LOI DE PROGRAMMATION MAIS IL FAUDRA CONTINUER À CHERCHER À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE**

Hors contribution au CAS « Pension » et à périmètre courant, le montant des crédits de paiement demandés pour 2022 (4,9 milliards d'euros) correspond à l'objectif fixé par la **loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.**

**De même, la cible du montant de l'APD totale rapportée au revenu national brut (RNB) de 0,55 % en 2022 devrait être atteinte** notamment grâce à la forte augmentation des crédits de paiement (+ 958,7 millions d'euros, hors CAS « Pension » et renforcement des fonds propres de l'AFD).

Si l'ambition de renforcement de notre participation à l'aide publique au développement doit être poursuivie conformément aux objectifs définis en loi de programmation, **il ne faut pas écarter l'importance d'assurer la soutenabilité budgétaire de cette politique et de rechercher des gains de fonctionnement.**

À cet égard, **la maîtrise de l'activité de l'AFD doit demeurer une priorité** dans la mesure où celle-ci constitue un enjeu budgétaire majeur pour l'État qui lui a délégué l'essentiel de la mise en œuvre de la politique d'APD et lui transfère, en conséquence, **un volume important de crédits pour assumer et rémunérer cette mission (2 milliards d'euros en CP en 2022).**

Par ailleurs, **la maîtrise des frais généraux**, mesurée par l'évolution du coefficient d'exploitation, de l'agence apparaît primordiale. Sur ce point des améliorations sont à rechercher :

- en faisant preuve de **davantage de volontarisme pour accélérer la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens** et en faisant porter ces contrats sur une durée plus longue que trois ans ;
- en **repensant l'organisation interne de l'agence** et, notamment, la répartition des compétences entre les différentes directions ;
- en engageant **une réflexion sur le statut et les conditions de rémunération des personnels** ;
- en résolvant au plus vite la question de **la destination de la surface excédentaire du nouveau siège** de l'agence en construction à Paris.

Enfin s'agissant de la conduite des activités de l'agence elle-même, une plus grande vigilance pourrait être accordée à **la prise en compte des critères de responsabilité sociale et environnementale** dans les appels à projet auxquels l'AFD est associée.

Réunie le 18 novembre 2021 sous la présidence de M. Claude RAYNAL, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission Aide publique au développement et du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers.

Elle a également proposé l'adoption sans modification des articles 42 A et 62 rattachés, respectivement, à la mission et au compte de concours financiers.



**Jean-Claude REQUIER**  
Rapporteur spécial  
Sénateur (RDSE)  
du Lot



**Michel CANÉVET**  
Rapporteur spécial  
Sénateur (Union centriste)  
du Finistère

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28