

N° 166

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par M. Henri DE RAINCOURT et Mme Hélène CONWAY-MOURET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nugein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
AVANT-PROPOS	7
I. UNE ANNÉE 2015 PARTICULIÈREMENT RICHE POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	9
A. LA CONFÉRENCE D'ADDIS-ABEBA : MULTIPLIER LES SOURCES DE FINANCEMENT, LUTTER CONTRE LA FRAUDE FISCALE.....	9
B. LA CONFÉRENCE DE L'ONU : UN BILAN ENCOURAGEANT ET DE NOUVEAUX OBJECTIFS	10
1. <i>Le bilan encourageant des objectifs du millénaire pour le développement</i>	10
2. <i>La définition des nouveaux « objectifs de développement durable » (ODD)</i>	11
C. LA CONFÉRENCE DE LIMA : UN FINANCEMENT DU FONDS VERT CRÉDIBILISÉ.....	12
D. L'AFFICHAGE D'UN NOUVEL ÉLAN POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE	13
1. <i>Une augmentation de 4 milliards d'euros des financements de la France en faveur de l'aide au développement d'ici 2020</i>	13
2. <i>L'adossement de l'Agence française de développement à la Caisse des dépôts et consignations</i>	13
E. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DÉFINIE PAR UNE LOI-CADRE ET UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS AVEC L'AFD	13
1. <i>Une politique définie par une loi-cadre</i>	13
2. <i>Un contrat d'objectifs et de moyens ambitieux avec l'AFD</i>	14
F. UN OBJECTIF DES 0,7 % DU RNB CONSACRÉ À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ENCORE LOIN D'ÊTRE ATTEINT PAR LA FRANCE	15
1. <i>Des évolutions internationales contrastées</i>	16
2. <i>Le cas de la France</i>	18
II. UN BUDGET PRESQUE STABILISÉ PAR RAPPORT À 2015	19
A. UN BUDGET INITIALEMENT EN BAISSÉ DE PLUS DE 6% DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016.....	19
1. <i>Les crédits du programme 110 : une baisse de 3,8%</i>	19
2. <i>Le programme 209 : une baisse initiale de 8,8% en partie compensée par les modifications adoptées par l'Assemblée nationale</i>	28

B. UNE AUGMENTATION DE LA PART DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES CONSACRÉE AU DÉVELOPPEMENT	36
1. Une initiative novatrice de la France.....	36
2. Une extension souhaitable à d'autres pays.....	36
3. Une affectation plus substantielle de la TTF à l'aide au développement.....	37
III. LE RAPPROCHEMENT ENTRE L'AFD ET LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	39
A. PERMETTRE UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES FINANCEMENTS	40
B. VERS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT PLUS INTÉGRÉE	40
C. PRÉSERVER LES « FONDAMENTAUX » DU DÉVELOPPEMENT ET L'IDENTITÉ PROPRE DE L'AFD.....	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51
ANNEXE I - AUDITION DE MME ANNICK GIRARDIN, SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGÉE DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA FRANCOPHONIE, LE 10 NOVEMBRE 2015.....	53
ANNEXE II - AUDITION DE MME ANNE PAUGAM, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD), LE 10 NOVEMBRE 2015	63

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. - L'année 2015 a été marquée par une série de rendez-vous internationaux essentiels en matière d'aide au développement. À la conférence d'Addis-Abeba qui s'est tenue en juillet et au sommet de l'ONU de septembre succèdera ainsi en novembre la COP21. Ces événements permettent de relancer les efforts internationaux en faveur du développement et d'explorer de nouvelles voies.

2. - Les crédits demandés pour la mission « Aide au développement » au sein du PLF 2016 sont en diminution d'environ 6,4% par rapport aux crédits demandés en LFI pour 2015. Toutefois, la diminution n'est que de 5,6% si l'on prend en compte les crédits du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), dont les recettes augmentent de 20 millions d'euros entre 2015 et 2016.

3. - Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture du PLF ont toutefois pour effet d'augmenter très significativement la part de la taxe sur les transactions financières consacrée au développement (TTF). Malgré un amendement de seconde délibération adopté par les députés et qui diminue les crédits du programme 209, la somme des crédits budgétaires et des recettes de TTF consacrés à l'aide au développement est finalement en progrès par rapport à 2015.

4. - S'agissant du rapprochement entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations, annoncé par le Président de la République en septembre 2015, la commission doit rester vigilante afin de s'assurer que :

- ce rapprochement se traduit bien par une synergie qui profite aux deux entités, notamment en augmentant la surface financière et par conséquent les capacités d'action de l'AFD et en mettant à profit l'ancrage local de la CDC ;

- l'identité et le « métier » de l'AFD sont préservés afin que l'agence continue à œuvrer en faveur du développement en adéquation avec la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale et dans le cadre des objectifs de développement durables des Nations unies ;

- la réforme se traduit *in fine* par l'intensification et l'amélioration de l'aide apportée aux pays les moins avancés ;

- le rapprochement des deux identités améliore la lisibilité et la transparence de l'aide au développement française et permette d'améliorer son évaluation.

À l'issue de sa réunion du mercredi 25 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Madame, Monsieur,

En 2015, plusieurs grands événements internationaux ont donné une nouvelle impulsion à la politique d'aide au développement. La conférence d'Addis-Abeba s'est tenue du 13 au 16 juillet 2015 et a permis à la communauté internationale d'examiner les différentes options permettant d'assurer de manière plus efficace et plus transparente le financement du développement. Peu après, du 25 au 27 septembre, le sommet des Nations unies sur le développement a permis de faire le bilan de la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement et s'est traduit par l'adoption des nouveaux objectifs du développement durable par les chefs d'Etat et de Gouvernement. En outre, une importante réunion des ministres des finances et des dirigeants des banques multilatérales de développement, qui s'est tenue le 9 octobre 2015 à Lima, a conduit la communauté internationale à préciser l'engagement qu'elle avait pris de consacrer, à partir de 2020, 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique. Enfin, en novembre et en décembre 2015 aura lieu la Conférence de Paris sur le climat (COP 21) qui doit parvenir à un accord pour maintenir le réchauffement climatique sous un seuil permettant d'éviter ses conséquences les plus graves.

Ainsi, l'année 2015 a vu la redéfinition de la politique de développement avec la convergence des objectifs de lutte contre la pauvreté et de lutte contre le dérèglement climatique et l'émergence de nouvelles propositions en matière de financement - avec un appel au secteur privé et un effort pour multiplier les financements innovants.

La France s'est résolument engagée dans ce processus à travers des déclarations du Président de la République. Celui-ci a d'abord annoncé le 24 août un rapprochement de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations. Ensuite, devant l'Assemblée générale des Nations unies, il a annoncé que la France allait augmenter son aide publique au développement de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020. Ces 4 milliards d'euros prendront la forme de prêts de l'AFD et de Proparco mais le Gouvernement s'est également engagé à augmenter les dons de 370 millions d'euros par rapport au niveau actuel, ce qui permettra de maintenir le ratio prêts/dons de l'APD française.

Parmi les 4 milliards d'euros annoncés, 2 milliards iront à la lutte contre le changement climatique. En effet, les pays les plus vulnérables au changement climatique sont également les pays les plus pauvres et le chiffre

de 200 millions de réfugiés climatiques à l'horizon 2050 est parfois avancé. En outre, les dégâts occasionnés par les changements climatiques seraient de l'ordre de 1 000 milliards de dollars à cette même date.

Les crédits demandés pour la mission « Aide au développement » au sein du PLF 2016 ont d'abord paru quelque peu en décalage avec ces annonces dans la mesure où ils affichaient une baisse de plus de 6% par rapport à ceux dégagés en 2015.

Toutefois, plusieurs amendements déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale ont corrigé le tir et ont permis de stabiliser l'enveloppe de l'aide, avant que des amendements parlementaires ne prévoient un apport supplémentaire par le biais de l'affectation d'une part plus importante de la taxe sur les transactions financières.

Dans un contexte de changement climatique toujours plus lourd de conséquences et de multiplication des crises régionales, notre pays disposera ainsi en 2016 des moyens nécessaires pour poursuivre son engagement dans cette politique essentielle pour l'avenir du monde.

I. UNE ANNÉE 2015 PARTICULIÈREMENT RICHE POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

La deuxième partie de l'année 2015 a été marquée par une série d'évènements internationaux de grande ampleur qui ont donné un nouvel élan à la mobilisation internationale sur l'aide au développement :

- la conférence d'Addis-Abeba, 3^{ème} conférence sur le financement du développement après celles de Monterrey (2002) et de Doha (2008), s'est tenue du 13 au 16 juillet 2015 ;

- le sommet des Nations unies a débouché sur l'adoption des nouveaux objectifs du développement durable par les chefs d'Etat et de Gouvernement du 25 au 27 septembre 2015 ;

- une réunion des ministres des finances et des dirigeants des banques multilatérales de développement s'est tenue le 9 octobre 2015 à Lima.

A. LA CONFÉRENCE D'ADDIS-ABEBA : MULTIPLIER LES SOURCES DE FINANCEMENT, LUTTER CONTRE LA FRAUDE FISCALE

La 3^{ème} conférence internationale sur le financement du développement à Addis-Abeba a été consacrée aux objectifs du développement durable et à son financement. Le plan d'action d'Addis-Abeba, adopté à l'issue de la conférence, insiste ainsi particulièrement sur **la lutte contre le réchauffement climatique et son rôle dans les politiques de développement. Il met également en exergue les notions de mobilisation des ressources domestiques (ressources naturelles, fiscalité, etc.) et de recours plus important au secteur privé.**

L'objectif de consacrer 0,7% du revenu national brut (RNB) de chaque pays développé à l'aide au développement a été à nouveau mentionné, sans toutefois que soit fixé de calendrier pour sa réalisation.

Les débats ont par ailleurs été en grande partie consacrés à **une initiative de pays en voie de développement pour la création d'un «Tax Body», un organisme fiscal intergouvernemental au sein de l'ONU pour élaborer les règles fiscales internationales, lutter contre l'évasion et l'optimisation fiscales.** En effet, le manque à gagner dû à la fraude fiscale et à une insuffisance de taxation dans les pays en développement serait extrêmement important, supérieur selon certaines estimations à l'apport issu de l'aide publique au développement. Les pays développés ont cependant préféré maintenir ce sujet au sein de l'OCDE, dont le plan anti-fraude fiscale « BEPS » (« *Base Erosion and Profit Shifting* ») vient d'être adopté et que le Gouvernement français s'est engagé à adopter rapidement.

La conférence d'Addis-Abeba a également prévu un mécanisme de suivi des engagements pris qui permettra de réaborder les enjeux du financement du développement au niveau le plus large.

B. LA CONFÉRENCE DE L'ONU : UN BILAN ENCOURAGEANT ET DE NOUVEAUX OBJECTIFS

1. Le bilan encourageant des objectifs du millénaire pour le développement

La période de 2000 à 2015 était celle des « *huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)* » : éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et assurer l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Des progrès très significatifs ont été réalisés pendant cette période. Il importe de mettre en exergue quelques-uns de ces progrès qui témoignent contre le pessimisme, souvent de mise en la matière¹ :

- concernant **la pauvreté**, entre 1990 et 2015, le nombre des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1,25 dollar par jour, a diminué de moitié, passant de 1,9 milliard de personnes à 836 millions. En outre, la proportion de personnes sous-alimentées dans les régions en développement a baissé de près de moitié depuis 1990, passant de 23,3% en 1990-1992 à 12,9% en 2014-2016 ;

- en ce qui concerne **la scolarisation** des enfants, le nombre d'enfants non scolarisés en âge de fréquenter l'école primaire a été réduit quasiment de moitié dans le monde, passant de 100 millions en 2000 à environ 57 millions en 2015. Parmi toutes les régions, l'Afrique subsaharienne a obtenu les meilleurs résultats en ce qui concerne l'éducation primaire depuis que les OMD ont été mis en place : elle a en effet augmenté de 20 points de pourcentage son taux net de scolarisation entre 2000 et 2015, contre un gain de 8 points de pourcentage entre 1990 et 2000 ;

- **le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans le monde a diminué de plus de moitié**, passant de 90 à 43 décès pour 1 000 naissances vivantes entre 1990 et 2015 ;

- depuis 1990, le taux de mortalité maternelle a diminué de 45% dans le monde;

- dans le monde, en juin 2014, **13,6 millions de personnes vivant avec le VIH recevaient un traitement antirétroviral**, ce qui était le cas de

¹ Rapport 2015 sur les objectifs du millénaire pour le développement, ONU.

seulement 800 000 personnes en 2003. Le traitement antirétroviral a permis d'éviter 7,6 millions de décès dus au sida entre 1995 et 2013 ;

- la pénétration d'Internet a augmenté, passant d'un peu plus de 6% de la population mondiale en 2000 à 43% en 2015. En conséquence, 3,2 milliards de personnes sont reliées à un réseau mondial de contenus et d'applications.

2. La définition des nouveaux « objectifs de développement durable » (ODD)

La conférence des Nations unies a permis d'aboutir à la définition de dix-sept nouveaux « objectifs de développement durable (ODD) » succédant aux OMD et assortis de 169 cibles relatives à tous les aspects du développement durable : lutte contre la pauvreté (l'objectif étant désormais **d'éradiquer** et non plus seulement de **réduire** la pauvreté et la faim), pour la santé et l'hygiène, l'éducation, l'égalité entre les sexes, le travail décent et la croissance économique, les énergies propres et d'un coût abordable, etc.

La Coordination Sud, que vos rapporteurs ont entendue dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, a exprimé le souhait que la France se dote d'un plan ambitieux pour mettre en œuvre les ODD, mette en place des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis et augmente les financements de la mission « Aide au développement » afin d'atteindre les 0,7% du RNB en 2020, ainsi qu'une part de 50% de l'APD consacrée aux PMA.

Les 17 objectifs de développement durable du sommet des Nations unies des 25-27 septembre 2015

Objectif 1 : Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde

Objectif 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable

Objectif 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge

Objectif 4 : Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie

Objectif 5 : Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles

Objectif 6 : Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau

Objectif 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable

Objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous

Objectif 9 : Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation

Objectif 10 : Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre

Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables

Objectif 12 : Établir des modes de consommation et de production durables

Objectif 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions

Objectif 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

Objectif 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité

Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes

Objectif 17 : Renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser

C. LA CONFÉRENCE DE LIMA : UN FINANCEMENT DU FONDS VERT CRÉDIBILISÉ

Moins médiatique que les conférences d'Addis-Abeba et des Nations unies, une réunion des ministres des finances et des dirigeants des banques multilatérales de développement s'est tenue le 9 octobre 2015 à Lima.

L'un des résultats importants de cette réunion est d'avoir fait naître **un relatif consensus sur la manière dont l'objectif, affirmé à la conférence de Copenhague de 2009 sur le climat, de création d'un Fonds vert pour le climat devant recevoir 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, devait être atteint.** Lors de la réunion de Lima, a en effet été présentée une méthodologie d'évaluation des financements susceptibles d'être pris en compte pour atteindre les 100 milliards (mode de comptabilisation des contributions multilatérales, place des financements privés, etc.).

Bruno Bézard, directeur général du Trésor, a souligné la grande importance de cette avancée lors de son audition par votre commission.

D. L’AFFICHAGE D’UN NOUVEL ÉLAN POUR L’AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE

1. Une augmentation de 4 milliards d’euros des financements de la France en faveur de l’aide au développement d’ici 2020

Le 8 septembre 2015, devant l’Assemblée générale des Nations unies, le Président de la République a annoncé que la France **allait augmenter progressivement de 4 milliards d’euros les financements pour le développement durable à horizon 2020**. Parmi ces 4 milliards, 2 milliards seront consacrés à la lutte contre le changement climatique. En 2020, la France consacrera ainsi plus de 5 milliards d’euros par an à la lutte contre le changement climatique. Cet objectif ambitieux se traduira par des prêts de l’Agence française de développement et de Proparco. En outre, le Gouvernement s’est engagé à augmenter de façon parallèle son soutien au développement sous la forme de subventions. Le niveau des dons devrait ainsi progresser dans les années à venir afin d’être en 2020 supérieur de 370 millions d’euros à ce qu’il est aujourd’hui, ce montant étant celui qui permet de préserver l’équilibre actuel entre les prêts et les dons.

2. L’adossement de l’Agence française de développement à la Caisse des dépôts et consignations

Par ailleurs, le Président a annoncé un rapprochement entre l’Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts (CDC). Le 12 septembre 2015, il a confié à Rémi Rioux, secrétaire général adjoint du Ministère des affaires étrangères, la mission de mener à bien cette réforme (cf. ci-dessous le paragraphe III).

E. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DÉFINIE PAR UNE LOI-CADRE ET UN CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE MOYENS AVEC L’AFD

1. Une politique définie par une loi-cadre

Face au contexte en évolution et alors que la politique de développement a longtemps constitué un « pré carré » du pouvoir exécutif, le Gouvernement avait lancé, à la fin de l’année 2012, un vaste processus de consultation préparatoire à l’élaboration d’un projet de loi-cadre. Les « Assises du développement » ont ainsi réuni pendant quatre mois, au début de l’année 2013, de nombreux acteurs du développement et de la solidarité internationale : Etat, ONG, syndicats, entreprises privées, fondations,

représentants des collectivités territoriales, parlementaires nationaux et européens, organismes de recherche et partenaires du Sud.

Le Gouvernement a ensuite réuni, le 31 juillet 2013, un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui a approuvé quatre axes de travail et de rénovation : redéfinir les priorités géographiques et sectorielles ; améliorer la cohérence et renforcer les principes transversaux ; assurer une plus grande coordination de l'ensemble des acteurs ; améliorer l'efficacité et la transparence.

Un projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a été présenté en décembre 2013 pour traduire ces orientations dans la loi, ce qui a permis au législateur - pour la première fois - de débattre et fixer le cadre de cette politique publique.

L'article 1^{er} de cette loi prévoit notamment que la politique de développement, qui a comme « *objectif général de promouvoir un développement durable dans les pays en développement* », « *participe activement à l'effort international de lutte contre la pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire et de réduction des inégalités sociales et territoriales* ». La loi évoque ensuite les principes de cohérence, de complémentarité entre les acteurs, nationaux ou internationaux, d'efficacité, de transparence, d'évaluation ou encore de responsabilité sociétale.

Alors que la France multiplie les engagements en faveur du développement durable et que le président de la République a récemment annoncé une augmentation de 2 milliards d'euros de ces engagements à l'horizon 2020 (cf. ci-dessus), vos rapporteurs soulignent que, dans le rapport annexé à la loi, **il est clairement indiqué que la politique de développement ne doit pas être confondue avec le seul aspect lié au développement durable** : « *la politique de développement et de solidarité internationale de la France a pour ambition une mondialisation mieux maîtrisée et porteuse de valeurs humanistes. Sa vocation première, lutter contre la pauvreté et les inégalités pour aider le sixième de l'humanité, dont une majorité de femmes, qui vit encore dans l'extrême pauvreté, à en sortir et éviter que ceux qui en sont sortis y tombent à nouveau, est réaffirmée* ».

2. Un contrat d'objectifs et de moyens ambitieux avec l'AFD

Pour mettre en œuvre les orientations de la loi de juillet 2014, l'Etat et l'AFD ont préparé un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2014-2016. L'AFD, devenue un acteur incontournable, constitue l'outil principal de mise en œuvre de la politique française de développement : ses engagements financiers, qui ont quadruplé en dix ans, ont atteint environ 8 milliards d'euros en 2015. La proposition de COM pour 2014-2016 fixe un objectif de croissance maîtrisée du chiffre d'affaires qui ne devra pas dépasser 8,5 milliards d'euros au terme du contrat.

F. UN OBJECTIF DES 0,7 % DU RNB CONSACRÉ À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ENCORE LOIN D'ÊTRE ATTEINT PAR LA FRANCE

Le tableau ci-dessous présente la série statistique de l'APD cumulée des pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et celle de la France, en valeur absolue et en pourcentage du RNB depuis 1981¹ (versements, en millions de dollars).

Année	APD nette totale des pays du CAD	APD nette de la France	Ratio APD en % RNB de la France
1981	24 610	2 964	0,52
1982	27 040	3 050	0,56
1983	26 772	2 909	0,56
1984	28 134	3 026	0,62
1985	28 774	3 134	0,61
1986	35 853	4 042	0,56
1987	40 641	5 250	0,60
1988	47 108	5 463	0,57
1989	45 775	5 802	0,61
1990	54 329	7 163	0,60
1991	58 368	7 386	0,62
1992	62 440	8 270	0,63
1993	56 286	7 915	0,63
1994	58 991	8 466	0,62
1995	58 896	8 443	0,55
1996	55 751	7 451	0,48
1997	48 658	6 307	0,44
1998	52 312	5 742	0,38
1999	53 601	5 639	0,38
2000	54 021	4 105	0,31
2001	52 767	4 198	0,31
2002	58 654	5 486	0,38
2003	69 583	7 253	0,40
2004	80 130	8 473	0,41
2005	108 296	10 026	0,47
2006	105 415	10 601	0,47
2007	104 917	9 884	0,38
2008	122 784	10 908	0,39
2009	120 558	12 602	0,47
2010	129 066	12 915	0,50
2011	134 670	12 997	0,46
2012	126 946	12 028	0,45
2013	135 072	11 339	0,41
2014*	135 164	10 371	0,36

Source: OCDE, CAD 2a

¹ Pour 2014, le tableau présente les données préliminaires publiées en avril 2015 par le CAD. Le chiffre définitif d'APD 2014 de la France transmis au Secrétariat du CAD est de 10,6 Md\$ (le ratio définitif d'APD de la France pour 2014 en % du RNB s'élèverait donc à 0,37%). Ce chiffre est en cours de vérification par les services de l'OCDE et sera publié d'ici la fin de l'année 2015.

En 2014, selon les données préliminaires, les dix principaux pays contributeurs en volume à l'aide publique au développement (APD) ont été, par ordre décroissant : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, le Japon, la Suède, les Pays-Bas, la Norvège, l'Australie et le Canada.

Pour cette même année, le volume d'APD versé par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est chiffré à plus de 135 milliards de dollars, ce qui représente 0,29% de leur revenu national brut (RNB) cumulé (contre 0,3% en 2013). Entre 2013 et 2014, l'APD nette versée par les donateurs du CAD a stagné.

1. Des évolutions internationales contrastées

Dans la période récente, les pays développés ont cependant connu des évolutions contrastées de leur effort en faveur du développement.

Ainsi, les pays du nord de l'Europe, qui se sont fixé pour objectif d'atteindre un ratio d'APD/RNB de 1 %, confirment leur détermination à maintenir leurs efforts. En 2014, la Suède et la Norvège font partie des premiers donateurs du CAD en part du RNB (respectivement 1^{er} et 3^{ème}, le Luxembourg étant 2^{ème}). Depuis 2009, ces deux pays ont toujours consacré plus de 0,9 % de leur RNB à l'APD avec des ratios proches, voire supérieurs à 1 %. Les deux pays devraient maintenir ce ratio dans les prochaines années. Cet objectif fait l'objet d'un large consensus politique et sert de cadrage à la programmation budgétaire. Les débats publics se concentrent surtout sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide et de la « redevabilité ».

Les Pays-Bas semblent, quant à eux, remettre en cause l'objectif de consacrer 1% de leur RNB en APD. Dans un contexte de réductions budgétaires importantes, l'APD a diminué de plus de 900 millions de dollars entre 2011 et 2013. Alors que le ratio d'APD en part du RNB était supérieur à 0,7 % depuis de nombreuses années, il est passé à 0,67 % en 2013 et à 0,64 % en 2014.

Par ailleurs, **l'exception britannique mérite d'être soulignée. Le Royaume-Uni, deuxième donateur du CAD en volume (près de 19,4 milliards de dollars en 2014) s'est distingué en atteignant la cible de 0,7% en 2013** (soit deux ans plus tôt que la date initialement fixée). Cet objectif avait été consacré dans une loi de programmation. L'APD constitue ainsi une exception au sein d'un budget soumis à de sévères coupes dans tous les autres domaines. Cette situation fait toutefois l'objet de contestations régulières au Royaume-Uni.

Allemagne, États-Unis, Japon et Canada se caractérisent par une stabilité des volumes d'APD qui se traduira toutefois par des variations de ratios sensibles.

L'Allemagne, troisième donateur du CAD en volume (plus de 16 milliards de dollars en 2014), dont le ratio d'aide se situait autour de

0,38 % jusque 2013, **dépasse les 0,4 % pour la dernière année connue** (0,41 % en 2014). Elle n'a pas tenu son engagement de consacrer 0,51 % de son RNB en APD en 2010. Bien que le gouvernement ait maintenu son engagement de respecter la cible des 0,7 % en APD en 2015, celui-ci apparaît difficilement atteignable, malgré la nette augmentation de 2014. Toutefois, l'annonce de 8,3 milliards d'euros de budget supplémentaires dédiés au développement sur la période allant de 2016 à 2019 pourrait modifier le ratio d'APD sur le RNB du pays dès 2016.

Premier donateur en volume (32,7 Mds de dollars en 2014), les États-Unis se caractérisent par un ratio d'aide faible (0,19 % du RNB en 2014), qui ne devrait pas s'accroître au cours des prochaines années malgré les demandes d'augmentation du budget consacré à l'action extérieure pour 2013 (+2,3 %), provenant du Département d'Etat et d'USAID en particulier. Les États-Unis n'ont jamais adhéré à l'engagement international des 0,7 % et ne se considèrent donc pas comme liés par cet objectif.

Dixième donateur mondial en volume en 2014 (4,2 milliards de dollars), le Canada a vu son ratio APD/RNB fortement diminuer entre 2012 et 2014 (passant de 0,32 à 0,24 %). Le ratio devrait continuer à diminuer dans les prochaines années. Lors de sa revue par les Pairs du CAD de l'OCDE, le 15 mai 2012, le Canada a formellement démenti s'être engagé à respecter l'objectif international de 0,7 % d'APD.

Après avoir légèrement diminué entre 2010 et 2011, l'APD du Japon a fortement augmenté entre 2012 et 2013. L'effort en termes de RNB s'est élevé à 0,23% en 2013, niveau historiquement haut. En 2014 cependant, l'APD a baissé de près de 2,4 milliards de dollars, ramenant le ratio à 0,19%. Ces fluctuations importantes des flux nets d'APD peuvent s'expliquer par la structure de l'aide du Japon, constituée à 60% de prêts, et dont les importants remboursements perçus certaines années se déduisent des flux d'APD brute. Enfin, compte tenu des difficultés économiques et budgétaires actuelles, ainsi que des dépenses de reconstruction imposées par les catastrophes de 2011, il est de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics d'assurer une progression durable du budget de l'APD.

Enfin, l'Espagne et les autres pays d'Europe du sud compriment fortement leur APD.

L'Espagne avait entrepris ces dernières années un effort important d'augmentation de son APD qui avait atteint 0,43% du RNB en 2010 (5,9 milliards de dollars). La politique de rigueur budgétaire a conduit à de fortes réductions dans le budget de la coopération dès 2011 et à sa sortie du classement des dix premiers donateurs en volume. Alors que son APD avait chuté de 50% entre 2011 et 2012, elle a sensiblement augmenté en 2013 pour atteindre près de 2,4 milliards de dollars. L'année 2014 marque une nouvelle baisse, l'APD atteignant 1,9 milliard de dollars, soit 0,14% du RNB.

On observe une baisse similaire dans les autres pays d'Europe du sud frappés par la crise. La Grèce, dont le ratio d'APD était déjà faible avant la crise économique et financière, a vu son aide chuter de 50% entre 2010 et 2014, passant sous la barre des 0,11% du RNB. Le Portugal est également passé d'un taux d'APD en part de RNB de 0,29% en 2010 à 0,19% en 2014. L'Italie reste depuis cinq ans sous le taux de 0,20% d'APD en part de RNB.

2. Le cas de la France

L'APD française s'est établie à 0,36% du RNB en 2014, faisant perdre à la France sa deuxième place de bailleur en point de RNB parmi les bailleurs du G7 (au profit de l'Allemagne). La France a rappelé que l'objectif d'atteindre d'ici 2015 le taux de 0,7% du RNB consacré à l'aide publique au développement constituait un engagement particulièrement exigeant dans le contexte budgétaire et économique actuel, qui n'a pas permis l'élaboration de la feuille de route souhaitée par le CAD. Le Président de la République avait réaffirmé en clôture des « Assises du développement et de la solidarité internationale » en mars 2013 l'engagement de la France de replacer l'aide publique dans une trajectoire compatible avec les objectifs internationaux dès que le retour durable de la croissance le permettra.

Il convient de rappeler à cet égard qu'au niveau communautaire, dans le projet de conclusions du Conseil, adopté le 26 mai 2015, les pays entrés dans l'Union européenne avant 2002 réaffirment l'objectif d'atteindre 0,7% dans l'horizon temporel de l'agenda post-2015 (soit en 2030). Les circonstances budgétaires exceptionnelles auxquelles sont confrontés certains pays, dont la France, sont explicitement mentionnées.

L'atteinte des objectifs d'aide passera par la promotion d'une approche globale du développement et de son financement, que la France défend dans les enceintes internationales, ainsi que par le développement d'approches innovantes complémentaires aux outils traditionnels de l'aide. La France continue par exemple de plaider pour une taxe sur les transactions financières européenne, dont une partie serait également affectée au développement, à l'instar de la taxe française (cf. partie II B).

Cette approche large du financement du développement, mobilisant toutes les ressources disponibles (domestiques et internationales, publiques et privées) a été réaffirmée dans le programme d'action d'Addis-Abeba adopté à l'issue de la troisième conférence internationale sur le financement du développement le 16 juillet 2015.

II. UN BUDGET PRESQUE STABILISÉ PAR RAPPORT À 2015

La présentation des crédits du projet de loi de finances pour 2016 a d'abord paru contraster quelque peu avec les récentes annonces sur l'engagement renouvelé de la France en faveur de l'aide au développement. Cette situation a toutefois substantiellement évolué au cours de l'examen des crédits par les députés.

A. UN BUDGET INITIALEMENT EN BAISSÉ DE PLUS DE 6% DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

La mission interministérielle « Aide publique au développement » rassemble les crédits de deux programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère des finances et des comptes publics, et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Dans le projet de loi de finances pour 2016, le budget de la mission interministérielle « Aide publique au développement » s'élève ainsi à 2 621 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une diminution de 177 millions d'euros, **soit - 6,4 %, par rapport aux crédits demandés en LFI pour 2015** (2 798 millions d'euros).

Toutefois, si l'on ajoute à ces crédits ceux du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), dont les recettes passent de 350 à 370 millions d'euros entre 2015 et 2016, on obtient un montant total qui passe de 3 148 à 2 991 millions d'euros, soit une diminution de 157 millions d'euros (-5,6 %).

1. Les crédits du programme 110 : une baisse de 3,8%

<i>en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	évolution	LFI 2015	PLF 2016	évolution
Aide multilatérale	287	76	-74%	635	598	-5,8%
Aide bilatérale	400	333	-17%	284	285	+0,3%
Traitement de la dette des pays pauvres	0	0	-	107	105	-33%
Total du programme 110	687	409	-40%	1 027	988	-3,8%

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2016.

Il convient de noter qu'un amendement parlementaire a redéployé 50 M€ de crédits du programme 110 vers le programme 209. Dans la suite du rapport, sont utilisées les informations du PAP sans cet amendement.

Entre la LFI 2015 et le PLF 2016, les autorisations d'engagement du programme sont ainsi en diminution de 40% à environ 410 millions d'euros et les crédits de paiement de 3,8% à environ 988 millions d'euros. La diminution des autorisations d'engagement correspond à de forts engagements pluriannuels pris en 2014 et en 2015.

a) Des crédits d'aide multilatérale relativement stables

L'action n° 1 « Aide économique et financière multilatérale » (597 868 439 € en crédits de paiement) est composée de contributions à des fonds internationaux. S'agissant d'engagements pluriannuels, les variations observées correspondent à des décisions prises plusieurs années auparavant.

Plusieurs de ces contributions restent stables entre 2015 et 2016. C'est le cas des contributions au Fonds fiduciaire de Lutte anti-blanchiment (LAB) / Lutte anti-terrorisme (LAT) avec des crédits de 150 000 €, au Fonds de lutte contre les juridictions non coopératives (130 000 €), au « *Facility for Investment Climate Advisory Services* » (FIAS) pour 1 million d'euros. L'importante contribution au Fonds pour l'environnement mondial reste également stable avec 50,64 millions d'euros en 2016 contre 50,82 millions d'euros en 2015.

Certaines variations plus importantes correspondent à des engagements antérieurs qui se traduisent par des annuités variables. Ainsi, la contribution au *Middle East Regional Technical Assistance Center* (METAC) passe de 360 millions d'euros en 2015 à 400 millions d'euros en 2016, mais la contribution française annuelle reste de 400 millions d'euros dans le cadre d'un engagement qui doit être reconduit par la loi de finances pour 2016, le précédent ayant pris fin en 2015.

Par ailleurs, en 2016, la contribution française au groupe de la Banque mondiale passera à 345,9 millions d'euros contre 322,7 millions d'euros en 2015. Ce nouveau montant correspond à la deuxième échéance de la dix-septième reconstitution de l'Association internationale de développement (AID) négociée en 2013. Pour cette reconstitution, la France a obtenu que la majorité des ressources de l'AID soient affectées à l'Afrique subsaharienne et que le mécanisme d'affectation soit ajusté d'une manière plus favorable aux États fragiles. De même, les 128,98 millions d'euros qui seront versés en 2016 au Fonds africain de Développement (contre 152,7 en 2015) correspondent au deuxième versement de la treizième augmentation de capital de la banque. Enfin, les contributions au Fonds asiatique de développement (23,1 millions d'euros) et au Fonds international de développement agricole (11,7 millions d'euros) sont très proches de celles de 2015.

• **La facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm) : 35 millions**

Créée en 2006, la facilité financière internationale pour la vaccination s'appuie sur des engagements à long terme des donateurs pour emprunter elle-même sur les marchés de capitaux et affecter immédiatement des sommes importantes à des programmes de vaccination et de renforcement des capacités sanitaires gérés par le GAVI (*Global Alliance for Vaccination and Immunisation*). L'IFFIm a déjà levé plus de 4,5 milliards de dollars américains et doit en lever 6 au total. Ainsi, dès 2006, l'IFFIm a levé 1 milliard de dollars pour un montant de dons déjà encaissés faible.

Engagée en 2007, la contribution totale de la France s'élèvera à 1,24 milliard d'euros sur 20 ans, dont une partie (867 millions) est financée par des crédits budgétaires du programme 110 et le solde (373 millions) par des financements dits innovants via le fonds de solidarité pour le développement. La France est le deuxième contributeur derrière le Royaume-Uni (3 milliards de dollars sur 23 ans). Seulement 9 pays participent à l'IFFIm : Italie, Norvège, Australie, Espagne, Pays-Bas, Suède et Afrique du Sud. Le Brésil a également annoncé un financement.

Comme l'a confirmé Mme Girardin, secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie, lors de son audition par votre commission, la France doit toujours la dernière tranche d'un engagement de 370 millions d'euros pour la période 2011-2015 auprès du GAVI, dont 270 ont par ailleurs été versés au titre de l'IFFIm. Ainsi, 22 millions d'euros ne seront pas acquittés à la date d'échéance du 31 décembre 2015.

LA REPRÉSENTATION FRANÇAISE
AU SEIN DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

1. Le FMI

Les effectifs permanents du FMI (hors consultants et contractuels) étaient de 2 623 personnes en juin 2015. Les effectifs avaient décliné de 11 % entre 2004 et 2010, et croissent depuis 2010. Il n'existe pas de quotas géographiques au FMI mais des cibles, en termes de régions sous-représentées ou de postes pourvus par des femmes. Au 30 juin 2015, les Français occupaient 105 postes permanents, soit 4,0 % de l'effectif total permanent, un pourcentage constant par rapport à 2014, légèrement au-dessus de l'Allemagne et à égalité avec la Chine. Parmi les pays les plus représentés, on compte les États-Unis, qui profitent de l'effet de siège, avec 19,5 % des effectifs ; le Royaume-Uni et l'Inde (4,7 % des effectifs) se placent également devant la France.

Avec 97 Français de rang administrateur, soit 4,5 % du total en 2015, la présence française est en ligne avec notre quote-part (actuellement de 4,5 %). En dépit de la nationalité de la directrice générale, on note une présence française insuffisante aux niveaux supérieurs (B4 et B5). Il semble donc nécessaire de chercher à renforcer la présence française à ces niveaux.

Globalement, la comparaison entre la structure des effectifs totaux par grade et la structure des effectifs français par grade montre que les effectifs français se concentrent essentiellement sur les grades intermédiaires des administrateurs, en particulier les grades A12 à A15 qui constituent la relève de l'encadrement supérieur à moyen/long terme. Il convient de renforcer la présence française dans ces grades, notamment par le placement de cadres extérieurs. C'est pourquoi il est indispensable de bien accompagner le processus de recrutement au niveau du milieu de carrière, non seulement en promouvant des candidatures issues de la haute fonction publique mais aussi des secteurs privé ou universitaire.

La répartition des administrateurs français est plutôt équilibrée et, globalement, la présence française est plus importante dans les départements où la France a des intérêts particuliers (départements Afrique (AFR) ou Europe (EUR) par exemple), une expertise reconnue (département des finances publiques (FAD)) ou encore dans certains départements stratégiques comme le département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation (SPR). S'il est important de maintenir une forte présence dans ces départements, en particulier SPR qui reste clef dans le fonctionnement de l'organisation, la présence française mériterait d'être renforcée dans deux autres départements stratégiques que sont le département des marchés monétaires et de capitaux (MCM) et celui de la Recherche (RES, où il n'y a que deux Français, dont l'économiste en chef).

2. La Banque mondiale

Le groupe de la Banque mondiale désigne l'ensemble formé par la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID), mais aussi l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), la Société financière internationale (SFI), et enfin le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). En 2014, les effectifs du groupe Banque mondiale ont atteint 16 746 personnes. Il n'y a pas de quotas géographiques mais le système NOF (*Nationality of focus*) identifie les pays sous-représentés au regard de leur part d'actionariat, de leur contribution à l'AID pour les bailleurs ou de leur volume d'emprunt pour les bénéficiaires, pour lesquels un effort de recrutement est recommandé.

Le nombre de Français travaillant dans le groupe Banque mondiale est de 413 personnes ce qui représente 2,5 % des effectifs totaux (en baisse par rapport à 2013). La représentation française est répartie comme suit :

- Assistants et secrétaires - 31 personnes, soit 6,5% du total des Français et 0,19% du total des employés de la BM.
- Conseillers - 121 personnes soit 25,4 % des Français et 0,7 % des emplois de la BM et conseillers supérieurs : 148, 31,08 % des Français et 0,88 % des emplois de la BM.
- Responsables - 98 personnes soit 20,6 % des Français et 0,58 % des emplois de la BM
- Directeurs et au-delà - 15, soit 3,15% des Français et 0,09 % des emplois de la BM.

Hors des équipes de la Banque mondiale, 417 Français étaient sous contrats de consultants (de durée variable, mais courte) au 9 septembre 2015. Une réflexion sur l'avenir de la présence française soulève la question du renouvellement, à terme, des cadres. Elle fait apparaître la nécessité de favoriser l'insertion de jeunes Français en poursuivant la participation française aux différents programmes mis en place par la Banque : le *Young professionals program*, le *Global transaction team program* destiné à sélectionner de jeunes financiers pour la SFI. La France participe au programme *junior policy officer* - « JPO » - en finançant chaque année deux postes.

3. Les banques régionales de développement

Le personnel de nationalité française au sein de la Banque africaine de développement (BAD) est relativement élevé, avec 66 cadres représentant 5,2 % des cadres internationaux. Les personnes recrutées sous nationalité française constituent le groupe non-régional le plus important (26,8 % des effectifs non-régionaux, 49,2 % des Européens), et le second toutes nationalités confondues, après les Ivoiriens. La France apparaît bien représentée en comparaison de sa part dans le capital de l'institution, phénomène qui se vérifie aussi au niveau des cadres (2 directeurs et 5 chefs de division).

La part de la France dans le personnel international de la Banque asiatique de développement (BAsD) est plus élevée que sa part dans le capital. Trente-deux Français y travaillaient au 31 décembre 2014, soit 1,1 % des effectifs et près de 2,9% du personnel international. Sur 1 967 personnes travaillant à la Banque interaméricaine de développement (BID), 36 sont françaises (soit 1,8 %) et 33 d'entre elles sont des cadres (soit 2,0 % des cadres de la BID).

Au 31 décembre 2014, la BERD comptait 1834 salariés, dont 1363 cadres. La France représente le troisième groupe de nationalité à la BERD avec 86 salariés (4,7% du total), dont 70 cadres (5,1% des cadres), chiffre en légère baisse en valeur relative par rapport à 2013. Le Royaume-Uni, pays du siège, reste le premier en nombre avec 505 nationaux (27,5% du total) dont 299 cadres (22% des cadres), et la Fédération de Russie, principal pays d'opération de la BERD, le second avec 174 nationaux (9,7%) dont 125 cadres (9,2%). Derrière la France on trouve l'Ukraine avec 63 nationaux (3,4%) dont 51 cadres (3,7%) et l'Allemagne (62 nationaux dont 53 cadres), puis la Pologne (59, 42), les Etats-Unis (54, 54) et l'Italie (54, 48). L'influence de la France reste forte avec plusieurs postes de directeurs (9 postes de directeurs ou équivalent). En particulier, en 2014, un Français a été nommé au poste de *Vice president Policy*.

La part de la France dans le personnel de la Banque européenne d'investissement (BEI) est en adéquation avec sa part dans le capital. 400 employés français y travaillent en 2014, soit 17,9% de l'effectif de l'institution.

Enfin, quoique la France soit bien représentée au Fonds international de développement agricole (FIDA), à la 4^{ème} position en termes de nombre de fonctionnaires (soit 26 agents), sa position est en recul (3^{ème} position en 2013) et aucun fonctionnaire français n'est membre de l'équipe de direction.

b) Les crédits bilatéraux

• La bonification des prêts accordés à l'étranger par l'AFD : 180 millions d'euros en 2016.

Comme l'a montré le rapport de nos collègues Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon, l'activité de prêts de l'AFD a augmenté de manière très importante au cours des dernières années, principalement au titre des prêts non bonifiés.

Répartition des autorisations de financement du Groupe AFD en 2014, dans les pays étrangers et dans l'Outre-mer, par instrument financier (en millions d'euros)	
Autorisations de financement du Groupe	8 078
Subventions (activités courantes et sur mandats spécifiques) dont :	314
Subventions du programme 209	207
ONG	58
Subventions sur mandat spécifique (crédits délégués du MAE, FFEM, co-développement, I3S, FEXTE)	49
Prêts dont :	6 210
Prêts souverains	2 897
Prêts non souverains bonifiés	1 172
Prêts non souverains non bonifiés (y compris sous part.)	2 141
<i>Total prêts bonifiés</i>	<i>4 069</i>
<i>Total prêts non souverains</i>	<i>3 313</i>
<i>Prêts non souverains non bonifiés (hors sous part.)</i>	<i>1 863</i>
<i>Sous-participations de l'AFD à PROPARCO</i>	<i>278</i>
Garanties	146
Participations (yc FISEA et autres titres PROPARCO)	171
ABG Minefi / SAS	18
Opérations exceptionnelles (PAS¹ et crédits-relais)	0
C2D	426
Fonds de garanties et financement PME (Outre-mer)	536
<i>Total dons (subventions, ABG, C2D)</i>	<i>758</i>
<i>Total financements non bonifiés</i>	<i>2 457</i>
Activités spécifiques sur ressources autres bailleurs	258

Le coût de la bonification, c'est-à-dire la différence entre le coût d'emprunt et de prêt pour l'AFD, est remboursé par l'Etat à l'AFD par des procédures complexes. Des AE de 255 millions, en progression de 2 %, sont prévues au titre de ces bonifications de prêts en 2016 ; les crédits de paiement s'élèvent à 180 millions d'euros, en hausse de 1,1 %.

Lors de l'examen du PLF 2015, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement pour réduire de 35 millions d'euros, en AE et en CP, les bonifications de prêts accordées par l'Etat à l'AFD au profit des dons-projets inscrits au programme 209. Un amendement similaire, prévoyant un

¹ Prêts d'ajustement structurel.

transfert de 50 millions d'euros du programme 110 vers le programme 209, a été adopté par les députés contre l'avis du Gouvernement lors de l'examen du présent projet de loi de finances.

Il existe en effet un débat récurrent sur l'utilité des prêts comme outil d'aide au développement.

Vos rapporteurs estiment toutefois que les prêts constituent un outil pertinent d'aide, notamment en raison de l'effet de levier important qu'ils permettent de mettre en œuvre. Il est vrai cependant qu'ils sont principalement destinés à des pays intermédiaires ou émergents dans la mesure où les pays les plus pauvres ont une capacité d'endettement très limitée.

• **Le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) : 22 millions d'euros**

Créé en 1994, le FFEM, dispositif bilatéral de la France, pendant du fonds pour l'environnement mondial, subventionne des projets de développement durable. Les ressources du FFEM s'élevaient à 95 millions d'euros pour la période 2011-2014 et le PLF 2015 a prévu un montant de 90 millions d'euros pour 2015-2018, dont 27 millions de CP en 2015. Le PLF 2016 prévoit un montant de 22 millions d'euros.

LES OBJECTIFS DU FONDS FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL (FFEM)

Le FFEM est régi par un cadre de programmation stratégique (CPS), instrument de pilotage de ses actions, qui facilite la mise en œuvre des missions qui lui sont assignées. Établi pour quatre ans, il décline les orientations arrêtées par le comité de pilotage en termes de domaines prioritaires, de zones géographiques, de partenaires préférentiels, d'organisation, de méthodes ou de technologies à favoriser. Le CPS 2015-2018 a été adopté en début d'année 2015.

Les priorités géographiques du FFEM sont conformes aux orientations figurant dans la Loi d'Orientation et de Programmation de la Politique de Développement et de Solidarité Internationale du 7 juillet 2014, à savoir la priorité à l'Afrique et à la Méditerranée, avec un objectif d'engagement minimum d'environ deux tiers des ressources du Fonds sur ces géographies. Les zones géographiques d'intervention concernent les pays en développement - pays moins avancés ou pays émergents - éligibles à l'aide publique au développement.

En matière d'objectif sectoriel, le FFEM a pour mission de couvrir six domaines d'intervention correspondant à la production de biens publics mondiaux tels que définis dans les grandes conventions internationales ou forum internationaux y afférents :

- la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ;
- la préservation et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles ;
- la protection des eaux internationales continentales et marines ;
- la lutte contre la désertification et la dégradation des terres, y compris la déforestation ;
- la lutte contre les polluants chimiques, en particulier le mercure ;

• la protection de la couche d'ozone stratosphérique dans le cadre de la participation du FFEM aux activités du Fonds multilatéral du protocole de Montréal.

Par ailleurs, le CPS pour 2015-2018 a identifié cinq thématiques prioritaires de concentration, ce qui permettra au FFEM d'approfondir son soutien, de disposer d'une meilleure visibilité et d'un meilleur travail d'évaluation et de capitalisation sur ces thématiques, notamment au travers des évaluations en grappes de projets portant sur une même thématique. Les cinq thématiques de concentration sont les suivantes : financements innovants de la biodiversité ; gestion intégrée et résilience des zones littorales et marines ; agriculture et forêt durables ; territoires urbains durables ; transition énergétique.

Le FFEM a, en outre défini deux objectifs transversaux aux opérations ciblées dans ses cinq priorités stratégiques pour la période 2015-2018 : la consommation et la production durables et les processus innovants.

• **Les aides budgétaires globales (ABG) : 35 millions d'euros**

Les ABG visent à apporter un soutien budgétaire aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, de stabilisation macro-économique et d'amélioration de la gestion des finances publiques des pays partenaires. Elles ne servent pas à financer un projet particulier.

Les AE passent de 33 millions en 2015 à 35 millions en 2016 et les CP de 50 millions d'euros à 22,18 millions d'euros.

• **Le fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) : 22,16 millions d'euros et Expertise France (4,85 millions d'euros)**

Le FASEP permet de financer des études de faisabilité en amont des projets d'investissement, des prestations d'assistance technique, de formation ou de coopération institutionnelle, ainsi que des dispositifs de soutien au secteur privé.

La nouvelle dotation « Expertise France » se voit allouer 4,85 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui correspond à un montant de 3,85 millions d'euros, auxquels s'ajoute un million d'euros consacré au paiement sur les opérations engagées par ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), organisme dont la fusion avec 5 autres opérateurs publics a donné naissance à l'agence Expertise France.

• **Les autres aides bilatérales**

L'action « Aide bilatérale » du programme 110 permet également de rémunérer l'AFD pour les opérations qu'elle réalise pour le compte de l'Etat sur le programme 110. Pour 2016, un montant de 3,48 millions d'euros est prévu tant en AE qu'en CP (+2,2%).

Comme en 2015, un montant de 480 000 euros est prévu pour les évaluations des actions du programme 110 tandis qu'une somme de

3,67 millions d'euros vise à rémunérer la banque privée Natixis qui gère pour le ministère la « réserve pays émergents » (RPE) et le FASEP.

La RPE, dont les crédits sont inscrits dans la mission « Prêts à des Etats étrangers », vise à financer des entités publiques dans des pays éligibles à l'aide liée (une vingtaine de pays) pour des projets d'infrastructures qui ne seraient pas viables économiquement s'ils étaient financés aux conditions de marché, ces mêmes projets devant répondre aux besoins de développement économique durable des pays partenaires. En outre, la RPE est conditionnée à une participation minimale d'entreprises françaises, elle doit ainsi contribuer à leur développement international (70 % de la valeur ajoutée d'un contrat financé sur RPE doivent être réalisés sur le territoire français).

Les projets concernent principalement les secteurs du transport (ferroviaire, métro aérien), de l'environnement (eau) et de l'énergie. Ainsi, en 2016, les principaux décaissements seront le projet de LGV au Maroc, le projet de métro du Caire, le tramway de Cuenca en Equateur, des projets dans le domaine de l'eau et de l'environnement en Jordanie, en République Dominicaine et au Pakistan, ainsi que dans celui des télécommunications en Indonésie.

Pour 2015, 330 millions d'euros sont ainsi prévus en AE et 300 millions en CP au titre de la réserve pays émergents.

c) Le traitement de la dette des pays pauvres : 105 millions de CP pour 2015

Les crédits de paiement de cette action avaient très fortement diminué en 2015 par rapport à 2014 (-33 %), ce qui expliquait la baisse d'ensemble du programme 110 dans le PLF 2015. Ce phénomène ne se reproduit pas en 2016, les crédits de paiement restant stables à environ 105 millions d'euros.

L'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE), lancée en 1996, vise à réduire à un niveau soutenable le poids de la dette extérieure de 39 pays. Les crédits liés à cette initiative sont inscrits dans la mission « Prêts à des Etats étrangers », dans le programme 852. 735 millions d'euros y sont ainsi prévus pour 2016.

Parallèlement, le programme 110 de la mission « Aide publique au développement » compense à d'autres organismes les conséquences des annulations de dette décidées dans le cadre de l'initiative PPTE. Le PLF pour 2016 prévoit ainsi une indemnisation de l'AFD à hauteur de 43 millions d'euros, de la Banque mondiale à hauteur de 44 millions et du fonds africain de développement à hauteur de 18,5 millions.

2. Le programme 209 : une baisse initiale de 8,8% en partie compensée par les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

en millions d'euros	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	évolution	LFI 2015	PLF 2016	évolution
Aide bilatérale	639	534	-16,4 %	612	504	-17,6 %
Aide multilatérale	249	227	-8,8 %	254	232	-8,7 %
Union européenne	704	701	-0,4 %	704	701	-0,4 %
Dépenses de personnel concourant au programme	202	196	-3 %	203	196	-3,4 %
Total du programme 209	1 793	1 657	-7,6 %	1 789	1 632	-8,8 %

Ce tableau reprend les chiffres du projet annuel de performance (PAP) annexé au projet de loi de finances pour 2016. Depuis la transmission de ce document au Parlement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement abondant de 50 millions d'euros le programme 209, en application de l'annonce faite par le Président de la République d'une augmentation des crédits de 100 M€ en 2015 et 2016 pour financer l'action du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), du Programme alimentaire mondial (PAM) et d'autres organisations internationales en faveur des réfugiés¹.

Par ailleurs, un amendement parlementaire a redéployé 50 M€ de crédits du programme 110 vers le programme 209.

Enfin, en seconde délibération à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui revient partiellement sur ces amendements, en minorant les crédits du programme 209 de 162 M€.

Évolution des crédits PLF + FSD entre la LFI 2015 et le PLF 2016 transmis au Sénat

PLF 2016 initial	Amendement Gvt TTF	Amendement Gvt « réfugiés » (programme 209)	Amendement députés « affectation 25% de la TTF à l'AFD »	Amendement seconde délibération (programme 209)	Évolution globale
-156	+100	+50	+268	-162	+99

¹ L'autre moitié des crédits annoncés est financée par redéploiements en gestion 2015.

Dans la suite du rapport sont utilisées les informations du PAP sans les amendements précédemment mentionnés.

a) La coopération bilatérale

(1) Des « dons-projets » toujours en baisse

Les « dons-projets » sont des subventions versés de manière bilatérale. **Ils ont connu une baisse importante ces dernières années alors qu'ils constituaient auparavant l'essentiel de l'aide au développement.**

Pour 2016, ces dons-projets se montent dans le PLF 2016 à environ 330 millions d'euros en autorisations d'engagement et environ 300 millions d'euros en crédits de paiement (respectivement 333 millions d'euros et 306 millions d'euros dans le PLF 2015).

Les dons-projets sont répartis entre quatre canaux :

- l'AFD en attribue la plus grande part : 172 millions d'AE en 2016 (comme en 2015), dont 48 millions pour des projets destinés à diminuer la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle ;

- conformément à l'engagement du Président de la République de doubler ce canal d'acheminement de l'aide d'ici la fin du quinquennat, les financements transitant par les ONG passeront de 71 millions en 2015 à 79 millions en 2016 en AE, soit une augmentation de 8 millions d'euros ;

- 34 millions alimenteront le fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui constitue l'instrument de l'aide projet du ministère des affaires étrangères. Si les AE du FSP étaient stables en 2012-2014 à 50 millions d'euros, les CP décroissent continûment depuis 2011. Ils sont ainsi passés de 78 millions en 2011 à 35 millions en 2015 ;

- 45 millions seront consacrés à des actions d'assistance technique (montant stable par rapport à 2015).

Les députés ont adopté un amendement, contre l'avis du Gouvernement, **pour diminuer les bonifications de prêts inscrites au programme 110 d'un montant de 50 millions d'euros et augmenter les dons-projets de la même somme.** De ce fait, les AE devaient s'élever à 380 millions et les CP à 350 millions. L'amendement du Gouvernement adopté par les députés en seconde libération et qui diminue les crédits du programme 209 de 162 millions d'euros devrait toutefois affecter le montant des dons-projets.

Lors de leur audition par vos rapporteurs, les représentants de « Coordination Sud », collectif d'associations actives dans le domaine du développement, ont une fois de plus regretté que les dons représentent un montant de plus en plus faible au sein de l'ensemble de l'APD, alors même qu'ils constituent l'instrument de choix de l'aide aux pays les plus pauvres. Selon la loi d'orientation, « au moins la moitié des subventions de l'Etat seront concentrées dans les [seize] pays pauvres prioritaires. De son côté, l'AFD

concentrera sur ces pays les deux tiers des subventions qu'elle verse ». Ainsi, l'indicateur 3.2 du PAP annexé au PLF indique que l'AFD atteint bien son objectif de consacrer les deux tiers de ses subventions aux PPP. Toutefois, la notion de subvention ici utilisée est plus large que celle des dons-projets.

Comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné, les subventions de la mission APD ne représentent au total qu'une petite portion de l'effort français (environ 6%). Cette réalité est quelque peu masquée par les documents qui agrègent, conformément aux règles de l'OCDE, des sommes considérées comme des « dons » **mais dont la plus grande part correspond à l'écolage et à l'accueil des réfugiés.**

Même sans tenir compte de ces biais, la proportion des dons dans l'aide de la France est, à titre d'exemple, beaucoup plus faible qu'elle ne l'est dans l'aide du Royaume-Uni, qui constitue sans doute il est vrai un cas extrême à cet égard. La différence avec un autre pays de richesse comparable à la France, l'Allemagne, est toutefois également évidente :

Répartition (en %)	2009	2010	2011	2012	2013
France					
<i>Dons hors opération sur la dette</i>	59%	53%	48%	46%	54%
<i>Prêts hors rééchelonnement</i>	21%	29%	38%	38%	36%
<i>Toutes opérations sur la dette (dont annulations et rééchelonnement)</i>	20%	18%	14%	17%	10%
Royaume-Uni					
<i>Dons hors opération sur la dette</i>	92%	90%	93%	94%	95%
<i>Prêts hors rééchelonnement</i>	7%	8%	5%	5%	4%
<i>Toutes opérations sur la dette (dont annulations et rééchelonnement)</i>	1%	2%	2%	1%	1%
Allemagne					
<i>Dons hors opération sur la dette</i>	79%	71%	69%	73%	69%
<i>Prêts hors rééchelonnement</i>	19%	26%	26%	19%	26%
<i>Toutes opérations sur la dette (dont annulation et rééchelonnement)</i>	2%	2%	4%	8%	5%

Source : OCDE, Dac2a

Enfin, au niveau mondial, on observe bien toujours cette singularité française, la moyenne des dons se situant plutôt aux environs de 75 % de l'APD totale.

b) Une grande diversité d'aides bilatérales

Hors dons-projets, les aides bilatérales recouvrent des types d'aide très divers.

Parmi les montants les plus importants, les contrats de désendettement et de développement (C2D)¹ liés à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, concentrent en 2016 un financement de 52 millions d'euros (contre 86 millions en 2015). Toutefois, le programme 209 de la mission APD ne prend en compte que la part de l'AFD sur ces contrats, celle de l'Etat étant inscrite dans la mission « Prêts à des États étrangers ». **Les principaux pays concernés par les C2D en 2016 seront le Cameroun et la Côte d'Ivoire.**

Les crédits dédiés à **l'aide alimentaire** sont stabilisés à 37 millions d'euros. L'assistance alimentaire française répond à deux objectifs de la stratégie sectorielle CICID en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire : prévention et gestion des crises alimentaires (y compris réhabilitation post-crise) ; soutien aux populations vulnérables sur le plan nutritionnel (malnutrition infantile, femmes enceintes) et menacées par la détérioration de leurs conditions d'existence. Pour l'année 2016, comme les années précédentes, les actions s'orienteront en priorité vers la réponse aux besoins des populations victimes de crises.

Par ailleurs, **la rémunération de l'AFD** pour les actions qu'elle mène pour le compte de l'Etat (dons-projets, dont assistante technique et ONG, C2D et crédits délégués) **s'élèvera à 27 millions d'euros en 2016**, un niveau stable par rapport à 2015. Les modalités de cette rémunération sont fixées dans une convention-cadre conclue entre l'Etat et l'agence, en cours de révision.

En outre, 22,3 millions d'euros (montant stable par rapport à 2015) seront consacrés aux **aides budgétaires post-conflit** et pour des pays en sortie de crise. Ces aides financent par exemple la prise en charge d'arriérés de salaires dans les pays concernés ou des dépenses relevant des ambassades de ces pays en France. Comme les années précédentes, cette ligne budgétaire constitue toujours un doublon avec la ligne d' « aides budgétaires globales » gérée par le ministère de l'économie et des finances.

Le soutien à la coopération décentralisée est également stabilisé, à hauteur de 9,2 millions d'euros.

Enfin, conformément à l'article 13 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, le groupement d'intérêt public « Ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau »

¹ Les C2D visent à rendre la dette de certains pays en développement soutenable : ceux qui ont conclu un tel contrat avec la France remboursent effectivement leurs créances mais les sommes correspondantes lui sont reversées pour financer des projets de développement.

(GIP ESTHER) a fusionné en 2015 avec cinq autres opérateurs d'expertise pour former l'Agence française d'expertise technique internationale (AFETI) Expertise France. Ce nouvel opérateur a reçu en 2015 la subvention pour charges de service public versée auparavant au GIP ESTHER. Créé en 2002, celui-ci était destiné principalement à améliorer l'accès au traitement des patients atteints par le VIH-SIDA et ses co-infections dans les pays à ressources limitées qui ont un partenariat privilégié avec la France.

c) La coopération multilatérale et communautaire

- (1) Le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme : 127 millions d'euros en 2016

Fondé en 2002, le fonds mondial est un partenariat entre des gouvernements, la société civile, le secteur privé et les personnes touchées par les maladies. Principal organisme multilatéral de collecte de fonds pour la santé dans le monde, il investit aujourd'hui près de 4 milliards de dollars par an et fournit 82 % du financement international en matière de tuberculose, 50 % en matière de tuberculose et 20 % en matière de sida. De 2002 à 2015, le fonds a engagé 15 milliards de dollars pour le sida, 7,9 milliards pour le paludisme et 4,5 milliard pour la tuberculose. Les frais de fonctionnement du fonds sont un peu supérieurs à 300 millions de dollars par an.

Le fonds mondial recevra 360 millions d'euros de la France en 2016, dont 127 millions du programme 209 et 233 millions des financements dits innovants via le fonds de solidarité pour le développement (FSD).

- (2) La contribution au Fonds européen de développement (FED) : 701 millions d'euros en 2016

Le FED, instrument spécifique situé hors du budget de l'Union européenne, a été créé en 1957.

Les États membres de l'Union européenne ont signé, le 24 juin 2013, un « accord interne » instituant le 11^{ème} fonds européen de développement qui couvre la période 2014-2020. Dans le cadre de l'accord de partenariat ACP - UE signé à Cotonou en 2000, les objectifs poursuivis par ce 11^{ème} FED sont « *l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale* ». Ses considérants prévoient en outre : « *il y a lieu d'accorder un traitement particulier aux pays les moins avancés* ».

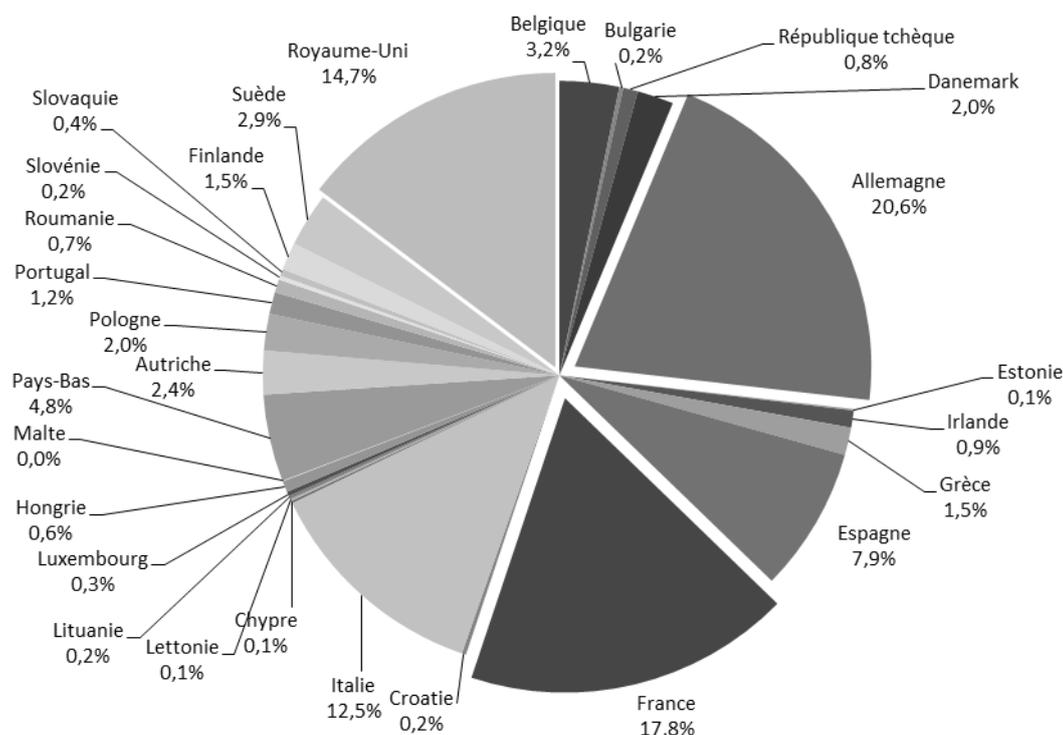
Le 11^{ème} FED¹ est doté d'un montant total de 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Les clés de répartition entre les Etats membres de l'Union européenne ont été fixées dès les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 relatives au cadre financier pluriannuel de l'Union.

¹ Vos rapporteurs avaient été désignés, par la commission, rapporteurs du projet de loi autorisant la ratification de l'accord relatif au 11^{ème} FED.

Elles sont reprises à l'article 1^{er} de l'accord interne instituant le fonds. Le premier pays contributeur reste ainsi l'Allemagne avec 20,6 % de l'enveloppe totale, puis viennent la France (17,8 %), le Royaume-Uni (14,7 %) et l'Italie (12,5 %).

La contribution de la France continue de diminuer pour s'aligner progressivement sur sa clé de contribution au budget général de l'Union européenne : elle contribuait au 9^{ème} FED (2000-2007) à hauteur de 24,3 % et au 10^{ème} FED (2008-2013) à hauteur de 19,6 %. Pour le 11^{ème} FED (17,8 %), sa contribution totale s'élèvera à 5,4 milliards d'euros, soit une moyenne annuelle de 776 millions.

**Contribution des Etats membres de l'Union européenne
au 11^{ème} FED**



L'activité du FED est globalement conforme aux priorités de la France en matière d'aide au développement. La part de l'aide allant aux pays les moins avancés passera de 76 % dans le 10^{ème} FED à 80 % dans le 11^{ème} et la part allouée aux pays fragiles augmentera également sensiblement. En outre, avec un total de 5,9 milliards d'euros, les seize pays pauvres prioritaires (PPP) définis par la France, notamment dans la loi d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité nationale de juillet 2014, concentreront 19,4 % des ressources du FED. Le Gouvernement s'estime satisfait de cet équilibre, d'autant que pour le Mali, le Burkina Faso, le Niger - trois pays en crise ou qui connaissent des

difficultés particulièrement fortes – et le Bénin, l'enveloppe progresse de 10 % par rapport au FED précédent. En outre, cinq des PPP français feront partie des dix pays les plus aidés.

Dix premiers pays aidés	Allocation initiale du 11 ^{ème} FED (en millions d'euros)
Ethiopie	745
Mozambique	734
Tanzanie	626
Burkina Faso	623
Rép. démocratique du Congo	620
Mali	615
Niger	596
Ouganda	578
Malawi	560
Madagascar	518

En grisé, les pays pauvres prioritaires au sens de la France.

Source : ministère des affaires étrangères

Outre la concentration géographique des aides, qui correspond aussi à une priorité de la politique française de développement, les secteurs d'intervention seront également concentrés, en particulier dans les pays pauvres prioritaires.

Pour 2016, la contribution française au FED, qui comprend encore des financements au titre du 10^{ème} FED, s'élèvera à 701 millions d'euros, en légère baisse par rapport à la LFI pour 2015.

Votre commission avait déjà souligné deux défauts du FED, qui ne semblent pas totalement résolus. Dans son rapport sur l'accord de Cotonou, elle indiquait ainsi que « *l'aide européenne souffre d'une faiblesse majeure : l'excessive lenteur des décaissements* ». **Sur longue période, il existe ainsi un décalage persistant, variable selon les cycles de reconstitution du fonds, entre les engagements et les paiements.** À l'exception de l'année 2010, les engagements sont toujours sensiblement supérieurs aux paiements. En 2013, dernière année du 10^{ème} FED, les paiements étaient ainsi inférieurs de presque deux milliards d'euros aux engagements, ce qui peut apparaître contradictoire en fin de programmation financière. Lors de l'examen par les pairs de la coopération européenne en matière de développement, les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE avaient certes noté les mesures d'amélioration prises par l'Union européenne, mais ils avaient aussi relevé qu'elle devait « *alléger la charge administrative qui pèse sur ses partenaires et ses personnels afin de renforcer l'impact du programme* ».

L'examen par l'OCDE de la politique européenne de développement mettait également en avant **la nécessité d'établir clairement les compétences de chacune des institutions de l'Union européenne**, ainsi que celles des différents organes de la Commission, principalement la direction générale chargée du développement et de la coopération (DG DEVCO), le service européen d'action extérieure (SEAE) et le service d'aide humanitaire et de protection civile (ECHO). Il évoquait « *un système institutionnel complexe* » consécutif à la mise en place du service européen d'action extérieure par le traité de Lisbonne. En outre, persiste un problème d'articulation entre les actions menées par l'Union européenne et celles menées par les Etats membres.

d) Les autres aides multilatérales financées par le programme

Les contributions volontaires de la France à des organisations des Nations unies passent de 48 millions d'euros en 2015 à 49 millions en 2016 et restent concentrées sur quatre organismes : le PNUD (programme des Nations unies pour le développement), le HCR (haut-commissariat aux réfugiés), UNICEF (fonds des Nations unies pour l'enfance) et l'UNRWA (réfugiés de Palestine).

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement abondant de 50 millions d'euros le programme 209 en application d'une annonce faite par le Président de la République, pour financer l'action du HCR, du PAM et d'autres organisations internationales dans le contexte de la crise des réfugiés que traverse la Méditerranée du fait de la guerre syro-irakienne.

Par ailleurs, la mission « Aide publique au développement » regroupe également des crédits à destination de la francophonie : 47,4 millions d'euros sont ainsi prévus en 2016. Ces crédits financent le loyer de la Maison de la francophonie, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et divers opérateurs (Agence universitaire de la francophonie, association internationale des maires francophones...).

Vos rapporteurs soulignent que la francophonie constitue un véritable atout pour le rayonnement de la France, des liens puissants étant ainsi tissés avec les 80 pays membres de l'OIF. Les nouvelles missions de l'OIF, énoncées à Dakar récemment, mettent l'accent sur la francophonie économique. Cependant, en 2016, le budget de la francophonie sera en baisse de 2 millions d'euros.

e) Les dépenses de personnel concourant au programme

Les dépenses de personnel concourant au programme 209 baissent de 3,3 % de 2015 à 2016, passant de 202 à 195,5 millions d'euros. Ces personnels relèvent principalement de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), direction qui

est aussi responsable du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », et des 112 services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

B. UNE AUGMENTATION DE LA PART DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES CONSACRÉE AU DÉVELOPPEMENT

1. Une initiative novatrice de la France

La France a mis en œuvre la taxe sur les transactions financières (TTF) à partir de juillet 2012, conformément aux engagements du Président de la République à la tribune des Nations Unies ainsi qu'au G8 et au G20.

La TTF est une taxe de 0,2 % sur les acquisitions de titres de capital¹. La TTF française comprend également deux autres dispositifs : une taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence et une taxe sur les acquisitions de contrats d'échange sur défaut d'un État (*Credit default swaps*). Les rendements de la TTF ont été de 871 M€ en 2014, la prévision est de 1 050 M€ pour 2015 et de 1 072 M€ dans le présent projet de loi de finances.

Les rendements de la taxe sur les transactions financières françaises se sont montrés bien supérieurs à l'ancien impôt sur les opérations boursières² (environ 200M€ par an), ceci sans provoquer de perturbations importantes des marchés concernés, de perte d'attractivité de la place de Paris ou d'impacts négatifs sur le financement de l'économie française.

Conformément aux engagements du Président de la République, une partie des recettes de la TTF française est affectée, dans la limite d'un plafond fixé par le Parlement, à la lutte contre le changement climatique et les grandes pandémies, par le biais d'une affectation au fonds de solidarité pour le développement (FSD). Le reste des recettes de la TTF est affecté au budget général de l'État. La part maximale pouvant être affectée au développement a progressivement augmenté, passant de 10 % des recettes en loi de finances pour 2013, à 15 % dans celle pour 2014, puis 25 % dans celle pour 2015. Les plafonds respectifs atteignaient 60 M€ en 2013, 100 M€ en 2014, 140 M€ en 2015, 160 M€ en 2016.

2. Une extension souhaitable à d'autres pays

La TTF est une taxe de type « *Tobin* » et a en tant que telle une vocation internationale. Des négociations sur la mise en place d'une telle taxe au niveau communautaire ont commencé en 2010 après l'échec des négociations au sein du G20. Toutefois, les désaccords rapidement apparus

¹ Aucune taxe n'est à ce jour prélevée sur les contrats dérivés non dénoués physiquement.

² Ce dernier a été supprimé en 2008 car il était assis sur un principe de résidence, ce qui incitait à la délocalisation des activités de courtage hors de France.

entre les pays membres ont montré que seule une coopération renforcée était envisageable à court terme. Outre la France, 10 États membres sont désormais engagés dans cette coopération renforcée : Allemagne, Espagne, Italie, Belgique, Portugal, Grèce, Autriche, Estonie, Slovénie et Slovaquie.

Ces États ont ainsi élaboré une feuille de route en marge du Conseil « Ecofin » du 6 mai 2014. La TTF européenne reposera sur le principe d'une assiette large et de taux faibles. L'objectif du Gouvernement est d'obtenir une convergence politique sur les grandes lignes structurantes de la taxe lors du Conseil « Ecofin » de novembre, en vue d'un accord à l'unanimité des États membres participants d'ici la fin 2015, pour un accord sur un projet de directive courant 2016 et une mise en œuvre effective au début de 2017.

3. Une affectation plus substantielle de la TTF à l'aide au développement

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, **les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui constitue, du point de vue de vos rapporteurs, une avancée notable.** Cet amendement comporte deux parties :

- la première partie relève le plafond du produit de la TTF affectée au FSD à **hauteur de 260 millions d'euros en 2016**, ce qui équivaut à un peu moins de 25% de la recette attendue de la taxe (1072 M€) ;

- la deuxième partie **supprime le plafonnement en pourcentage**, ce qui permettra la poursuite de l'augmentation de la fraction des recettes de TTF affectée au FSD (cf. ci-dessous l'encadré sur le FSD).

En outre, les députés ont adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement ayant pour objet l'affectation de 25 % du produit de la TTF, soit 268 M€, à l'AFD.

Selon vos rapporteurs, **le principe de l'additionnalité des financements innovants ne doit pas être perdu de vue.** Cette additionnalité est inscrite dans toutes les déclarations politiques depuis 2004 et dans les rapports consacrés à ce sujet (rapport du Secrétaire général des Nations unies, rapport quadripartite, rapport Landau en France¹).

Ainsi, en 2005, le rapport Landau soulignait déjà qu'« *un prélèvement nouveau ne produit pas toujours et nécessairement une ressource supplémentaire (...). Pour diverses raisons, la recette obtenue peut être minorée par la réduction du produit d'autres contributions (...). Par définition, la taxe coexisterait avec les flux existants d'aide publique. Il y a donc un risque qu'elle ne s'ajoute pas, mais se substitue à ces flux. Chaque État peut toujours réduire son effort budgétaire d'APD dès lors qu'une source nouvelle de financement, par exemple sous forme de taxes,*

¹ Rapport Landau : « Les nouvelles contributions financières internationales » à la Documentation française, 2005.

apparaît. À l'extrême, la substitution est totale. L'introduction d'une taxe dans un système principalement volontaire n'augmente donc pas nécessairement l'aide globale, l'effet d'éviction pouvant compenser la ressource additionnelle. La plupart des pays développés sont aujourd'hui soumis à des contraintes budgétaires fortes, ce qui accroît la tentation de réduire leur effort au prorata des recettes nouvelles procurées par une fiscalité internationale. L'expérience des initiatives de réduction de dette n'incite pas, à cet égard, à l'optimisme. Dans de nombreux cas, l'effort budgétaire correspondant s'est substitué, mais ne s'est pas ajouté à d'autres formes existantes d'aide ».

De fait, dans le projet de loi de finances 2016 tel qu'amendé par le Gouvernement, l'augmentation du plafond de la TTF va de pair avec une diminution importante des crédits budgétaires de la mission Aide publique au développement, à l'encontre du principe d'additionnalité. Cette situation est évidemment liée à la contrainte très forte qui pèse actuellement sur l'ensemble du budget de l'Etat et il serait sans doute quelque peu excessif d'exiger une additionnalité complète des financements innovants dans cette situation. Toutefois, ce caractère additionnel devra être autant que possible rétabli dès lors que les marges de manœuvre budgétaires de notre pays seront restaurées.

En outre, les députés ont adopté en séance publique, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement ayant pour effet **d'étendre l'assiette de la TTF aux transactions intrajournalières**. Il s'agit ainsi de taxer des mouvements dont certains sont jugés de nature purement spéculative. Alors que les députés à l'origine de cet amendement souhaitaient initialement que cet élargissement s'applique dès 2016, ils ont finalement accepté, sur l'instance du Gouvernement, de reporter cette application au 1^{er} janvier 2017.

En effet, selon le Gouvernement, d'une part, **une taxe intrajournalière serait inapplicable en 2016** du fait de l'inexistence de mécanismes permettant de prendre en compte les échanges de titres qui ont lieu au cours d'une journée et ne donnent par conséquent pas lieu à la comptabilisation quotidienne effectuée par les chambres de compensation ; d'autre part, une taxe « *intraday* » qui ne serait applicable qu'en France **risquerait de conduire à la délocalisation** de certaines transactions vers d'autres places financières. Dès lors, il est préférable d'attendre que les négociations en cours entre les onze États de l'Union européenne engagés dans la coopération renforcée aboutissent à la décision de mettre en place une taxe qui, précisément, ne fera pas l'impasse sur ces transactions intrajournalières.

LES DÉPENSES DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT (FSD)

Dans la limite des plafonds en vigueur, les ressources de la taxe de solidarité sur les billets d'avion et, depuis 2013, une partie de la taxe sur les transactions financières française sont affectées au FSD.

En application du décret n° 2013-1214, l'AFD gère le FSD et effectue les versements pour le compte de l'Etat, sous la supervision et les instructions d'un comité de pilotage interministériel.

Les bénéficiaires des ressources du FSD sont fixés par décret. Depuis le 23 décembre 2013, le FSD peut financer, en plus de la facilité internationale d'achats de médicaments Unitaid, de la facilité financière internationale pour l'immunisation (IFFIm) et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), les actions des bénéficiaires suivants : le Fonds vert pour le climat, l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), le fonds fiduciaire de l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural (RWSSI) de la Banque africaine de développement et l'Initiative solidarité santé Sahel (I3S) de l'AFD. Le paiement des contributions françaises à l'IFFIm est prioritaire sur les autres dépenses : compte tenu du montage spécifique de cette modalité de financement innovant et de l'engagement associé, un retard de paiement d'un des contributeurs aurait des effets mettant en péril tout le mécanisme.

Au 31 août 2015, les montants cumulés du FSD depuis 2006 sont les suivants :

- Recettes encaissées : 1 877,7 M€ dont 1 579,8 M€ pour la taxe de solidarité sur les billets d'avion (depuis 2006) ; 297,9 M€ pour la taxe française sur les transactions financières (depuis 2013) et 10,0 M€ de versement du budget général ;

- Dépenses effectuées : 1 628,4 M€ dont 1 020,9 M€ à UNITAID, 197,5 M€ au remboursement de l'IFFIm, 342,0 M€ au Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, 20,0 M€ à GAVI, 40,0 M€ à RWSSI, 6,0 M€ à l'I3S, 1,0 M€ pour les Fonds Vert, 0,9 M€ à l'AFD (prestation de gestion).

En 2016 et 2017, les dépenses du Fonds de solidarité pour le développement seront, à l'instar des années précédentes, consacrées prioritairement aux enjeux de santé et à la lutte contre le changement climatique.

III. LE RAPPROCHEMENT ENTRE L'AFD ET LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Le Président de la République a annoncé, le 25 août 2015, à la conférence des ambassadeurs, un rapprochement entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts (CDC). Le 12 septembre 2015, il a confié à Rémi Rioux, Secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères, la mission de mener à bien cette réforme.

A. PERMETTRE UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES FINANCEMENTS

Le premier objectif de ce rapprochement découle de l'annonce également faite par le Président de la République **d'un accroissement des prêts en faveur du développement de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020, dont deux milliards d'euros de financements climat**. En effet, concrétiser cette annonce suppose que l'AFD commence à augmenter dès l'année prochaine le montant de ses prêts.

Or, l'AFD est actuellement une banque et doit comme telle se conformer aux règles de Bâle II traduites dans la directive européenne CRD IV et qui exigent un certain niveau de fonds propres et un calcul plus restrictif de ceux-ci. Les fonds propres de l'AFD ont déjà été renforcés dans le cadre du Contrat d'objectif et de moyens (COM) 2014-2016 entre l'Etat et l'AFD, afin que le niveau d'activité de l'AFD passe à 8,5 milliards d'euros par an en 2016 (contre 7,8 milliards en 2013). Toutefois, cet accroissement des fonds propres serait insuffisant pour aller plus loin et atteindre l'objectif des 4 milliards supplémentaires en 2020, ne permettant pas à l'AFD d'accroître ses financements au profit de certains pays à revenu intermédiaire.

L'adossement de l'AFD à la CDC doit ainsi lui permettre, par un accès aux fonds de celle-ci, d'augmenter ses fonds propres de manière à pouvoir prêter davantage.

B. VERS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT PLUS INTÉGRÉE

Par ailleurs, de manière plus stratégique, et comme Rémi Rioux l'a confirmé lors de son audition par vos rapporteurs, le rapprochement des deux entités se justifie également par le nouvel accent mis sur le **développement durable comme problématique transversale** à l'aune de laquelle s'efface quelque peu la distinction entre pays développés et pays en voie de développement.

Dès lors, il est logique pour les pays qui souhaitent accroître leur effort en matière de développement durable de se doter **d'un organisme capable de lancer et de soutenir des projets à la fois sur le territoire national et dans les autres pays, dans une optique de synergie entre ces deux aspects**. Cette démarche a notamment été entreprise par les Allemands, les Italiens, et la Chine s'est lancée dans une politique comparable avec certaines de ses banques.

À titre d'exemple, la société forestière de la Caisse des dépôts pourrait ainsi apporter une réelle valeur ajoutée et une expertise en matière de préservation de la forêt équatoriale africaine. De manière plus générale, nombre des filiales de la Caisse des dépôts – on peut penser à Egis, à Transdev, à la compagnie des Alpes, etc. – ont une dimension internationale forte et seront intéressées par un rapprochement avec l'AFD.

Dans cette optique, il n'est pas exclu que l'activité de l'organisme qui sera issu des deux entités comporte une dimension de diplomatie économique. L'aide de l'AFD est certes aujourd'hui totalement « déliée » mais ce n'est pas le cas pour toutes les banques de développement. Si la transparence doit régner en ce domaine, rien n'interdit de soutenir davantage par ce biais le développement international des entreprises françaises.

C. PRÉSERVER LES « FONDAMENTAUX » DU DÉVELOPPEMENT ET L'IDENTITÉ PROPRE DE L'AFD

Bien qu'il existe ainsi de fortes raisons pour justifier un rapprochement des deux entités, vos rapporteurs y voient également un écueil qui justifiera une vigilance particulière et un suivi attentif de ce dossier par votre commission.

En effet, l'adossement de l'AFD à la CDC ne doit pas conduire notre pays à changer de philosophie en matière d'aide au développement. L'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale met ainsi au premier plan **la lutte contre la pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire** dans les pays en développement. C'est un tel objectif et une telle exigence que porte l'AFD depuis sa création et il s'agit de ne pas diluer les compétences et l'expérience uniques de l'Agence au profit d'une nouvelle entité qui aurait pour principal objectif le développement économique, au moyens de prêts à taux de marché, de pays déjà très avancés, dans une démarche qui comporterait en outre une forte composante de soutien à l'international des entreprises françaises. Bien qu'aucune de ces dimensions ne soit à négliger en elle-même, il serait néanmoins regrettable qu'elles deviennent l'alpha et l'oméga de notre action internationale en faveur du développement.

Votre commission suivra donc avec une grande vigilance la mise en œuvre du rapprochement entre les deux entités afin de s'assurer que :

- ce rapprochement se traduise bien par une synergie qui leur profite à l'une et à l'autre, notamment en augmentant la surface financière et par conséquent les capacités d'action de l'AFD et en mettant à profit l'ancrage local de la CDC ;

- l'identité et le « métier » de l'AFD soient préservés afin qu'elle continue à poursuivre l'objectif de développement en adéquation avec la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale et dans le cadre des objectifs de développement durables des Nations unies ;

- la réforme se traduit *in fine* par l'intensification et l'amélioration de l'aide apportée aux pays les moins avancés ;

- le rapprochement des deux identités améliore la lisibilité et la transparence de l'aide au développement française et permet de mieux évaluer son évaluation.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 25 novembre 2015.

M. Henri de Raincourt. - L'année 2015 a apporté quelques bonnes nouvelles en matière de développement. Il faut le réaffirmer contre le pessimisme parfois de mise en la matière : l'aide au développement donne des résultats !

Du 25 au 27 septembre, le sommet des Nations Unies sur le développement a permis de faire le bilan de la mise en œuvre des objectifs du millénaire.

Et ce bilan est encourageant ! Quelques résultats parmi d'autres, obtenus entre 1990 et 2015 : le nombre des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1,25 dollars par jour, a diminué de moitié, passant de 1,9 milliard de personnes à 836 millions. En outre, la proportion de personnes sous-alimentées dans les régions en développement a baissé de près de moitié depuis 1990, passant de 23,3 % à 12,9 % ; le nombre d'enfants non scolarisés alors qu'ils sont en âge de fréquenter l'école primaire a été réduit quasiment de moitié dans le monde, passant de 100 millions en 2000 à 57 millions. Parmi toutes les régions du monde, l'Afrique subsaharienne a obtenu les meilleurs résultats pour l'éducation primaire, avec 20 points de taux de scolarisation en plus ; le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans le monde a diminué de plus de moitié ; enfin, 13,6 millions de personnes vivant avec le VIH reçoivent aujourd'hui un traitement antirétroviral, ce qui était le cas de seulement 800 000 personnes en 2003. Ce traitement a permis d'éviter 7,6 millions de décès depuis 1995.

Outre le sommet de l'ONU, qui s'est traduit par l'adoption des nouveaux objectifs du développement durable, d'autres grands événements ont donné en 2015 une nouvelle impulsion à la politique d'aide au développement au niveau international : la conférence d'Addis Abeba s'est tenue du 13 au 16 juillet 2015 et a permis à la communauté internationale d'examiner les différentes options permettant d'assurer de manière plus efficace et plus transparente le financement du développement ; une importante réunion des ministres des finances et des dirigeants des banques multilatérales de développement, qui s'est tenue le 9 octobre 2015 à Lima, a conduit la communauté internationale à préciser l'engagement qu'elle avait été pris de consacrer, à partir de 2020, 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique ; enfin, la Conférence de Paris sur le climat (COP 21) va bientôt débiter.

Dans ce contexte, le Président de la République a annoncé le 24 août un rapprochement de l'Agence française de développement et de la Caisse

des dépôts et consignations. Devant l'Assemblée générale des Nations unies, il a ensuite déclaré que la France allait augmenter son aide publique au développement de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020.

Dès lors, la présentation des crédits demandés pour la mission « Aide au développement » au sein du PLF 2016 a été quelque peu décevante, avec une baisse de plus de 6% des crédits de la mission par rapport à 2015.

Une telle évolution ne paraît pas de nature, en effet, à améliorer le ratio aide au développement/Revenu national brut qui était pour notre pays de seulement 0,41 % en 2013 et 0,36% en 2014, loin du fameux objectif des 0,7 %, et surtout inférieur désormais à celui de l'Allemagne et très inférieur à celui du Royaume-Uni, ce pays ayant atteint les 0,7%.

L'aide au développement n'est pourtant pas un luxe, c'est pour nous un investissement indispensable, une contribution essentielle à la construction d'un monde plus pacifique et plus juste !

Heureusement, plusieurs amendement déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale ont corrigé le tir et ont permis de stabiliser l'enveloppe, avant que des amendements parlementaires ne prévoient un apport supplémentaire.

Au total, et malgré un amendement de seconde délibération adopté par les députés, la somme des crédits consacrés de la mission développement et de ceux du fonds de solidarité et de développement, le FSD, alimenté par la taxe sur les transactions financières et la taxe sur les billets d'avions, cette somme sera supérieure de 79 millions d'euros en 2016 à ce qu'elle était en 2015.

Deux bémols cependant. En premier lieu, cette augmentation provient exclusivement de la TTF, dont 368 millions d'euros de produit supplémentaires seront consacrés au développement, alors que les crédits budgétaires diminuent au total de 10,4 % compte tenu de l'amendement de seconde délibération du Gouvernement. Cette montée en puissance de la TTF est très positive mais elle se substitue ici aux crédits budgétaires alors que l'orthodoxie voudrait plutôt que les financements innovants viennent en addition et non en substitution du budget. Bien entendu, nous ne pouvons pas faire fi du contexte budgétaire de notre pays... Nous ne pouvons que souhaiter que ces financements puissent redevenir véritablement additionnels quand la situation budgétaire se sera améliorée.

En second lieu, la TTF ne transite pas par le budget de l'Etat mais par le FSD, qui n'est pas retracé par les documents budgétaires. Nous perdons donc un peu en transparence et en contrôle.

Pour finir, je voudrais souligner qu'il nous faudra éviter deux écueils dans les années à venir. D'abord, il ne faut pas subordonner totalement le développement au sens classique à la lutte contre le réchauffement climatique. Dans les annonces du Président de la République,

j'ai surtout entendu l'aspect environnemental, ce qui est normal à l'approche de la COP21 mais ne doit pas nous faire négliger les aspects traditionnels du développement. D'ici à 2050, la population de l'Afrique doublera et en même temps, la population vieillira et s'urbanisera. De ce fait, l'aide au développement doit rester focalisée sur les services de base rendus à la population : l'éducation, la santé, les services publics en général.

Ensuite, le rapprochement de l'agence française de développement et de la Caisse des dépôts, qui va aboutir à augmenter encore le volume de prêts de l'agence, ne doit pas conduire l'AFD à perdre son identité et sa spécificité pour la transformer en une banque se consacrant essentiellement au financement de l'économie des pays émergents. La commission de surveillance de la Caisse des dépôts, présidée par M. Henri Emmanuelli, s'est prononcée contre une éventuelle filialisation de l'AFD par la CDC. L'AFD devra ainsi garder son autonomie et sa gouvernance propres au sein de la CDC.

Sous bénéfice de ces observations, je souhaiterais que notre commission donne un avis favorable aux crédits de la mission « Aide au développement ».

M. Jean-Pierre Raffarin. - On peut à cet égard remarquer que Bpifrance a l'air de bien fonctionner, avec une certaine autonomie et une capacité d'action satisfaisante, en étant rattachée à la CDC sans y être absorbée.

M. Henri de Raincourt. - Nous suivrons attentivement ce précédent même s'il y a une différence : les actionnaires de Bpifrance sont l'Etat et la CDC, tandis que l'AFD ne sera adossée qu'à l'AFD.

Mme Nathalie Goulet. - N'oublions pas que le Sénat et en particulier Jean-Pierre Fourcade avaient travaillé sur le Fonds stratégique d'investissement, dont les débuts ont été difficiles, mais qui a finalement obtenu de très bons résultats.

Mme Hélène Conway-Mouret. - S'il est vrai que le budget initial de la mission développement a pu paraître décevant, il faut souligner que les efforts fait par le Gouvernement et par les députés pour y remédier ont totalement inversé la situation. En l'état actuel du PLF, le compte y est, puisque le budget de l'aide au développement est stable par rapport à l'année précédente pour la première fois depuis 5 ans, grâce aux 150 millions d'euros ajoutés par les amendements du Gouvernement !

La plus grande partie de la hausse des crédits provient du produit de la taxe sur les transactions financières. À ce sujet, il faut selon moi saluer les efforts accomplis par le Gouvernement pour étendre à d'autres pays de l'Union européenne ce nouveau financement. La Commission européenne a en effet proposé en septembre 2011 une proposition de directive sur un système commun de taxe sur les transactions financières pour toute l'Union Européenne. Devant l'opposition d'un certain nombre de pays, le Conseil de

L'Union a engagé la voie d'une coopération renforcée en la matière entre onze États membres. Nous saurons peut-être le 8 décembre 2015 si ces onze États décident de mettre en œuvre cette nouvelle taxe, éventuellement dès 2016.

M. de Raincourt l'a dit, beaucoup d'annonces concernent le climat. Mais il ne faut en aucun cas opposer aide au développement et lutte contre le changement climatique ! Nous savons que les pays les plus pauvres sont aussi ceux qui auront le plus à souffrir de la hausse globale des températures. Le Gouvernement s'est d'ailleurs battu pour que la moitié des crédits du Fonds vert, créé en 2009 à Copenhague et qui doit recevoir 100 milliards d'euros par an à partir de 2020, soient consacrés à l'adaptation au changement climatique : lutte contre la montée des eaux, systèmes d'alerte précoce aux catastrophes naturelles, etc. Autre exemple de convergence entre les objectifs climatiques et les objectifs de développement, la réduction de la déforestation et les objectifs sanitaires vont de pair, les foyers ouverts alimentés au bois étant responsables de quatre millions de décès prématurés. Enfin, comment ne pas évoquer les réfugiés climatiques ? Le chiffre de 200 millions de réfugiés à l'horizon 2050 est parfois évoqué ! Lutte contre la pauvreté et contre le changement climatique sont donc des combats jumeaux.

Je voudrais ensuite souligner quelques éléments qui me paraissent très positifs dans ce budget 2016 : les moyens de l'AFD sont confirmés. Les crédits consacrés aux subventions sont stables tandis que ceux qui permettent les bonifications de prêts sont en hausse modérée. À ce sujet, il faut souligner que si les 4 milliards supplémentaires annoncés par le Président de la République prendront la forme de prêts de l'AFD et de Proparco, le Gouvernement s'est également engagé à augmenter les subventions de 370 millions d'euros en 2020 par rapport au niveau actuel. Dans la continuité des décisions d'Addis-Abeba, les crédits destinés aux ONG humanitaires et aux autres acteurs du développement atteindront 79 millions d'euros cette année. Enfin, le budget 2016 prend en compte la situation actuelle : grâce à un amendement du Gouvernement abondant le programme 209, il prévoit un effort de 50 millions d'euros supplémentaire en faveur des réfugiés.

S'agissant des crédits de la francophonie, je tiens à rappeler qu'elle constitue un atout essentiel pour le rayonnement de la France. Il s'agit en effet d'un lien puissant avec les 80 pays membres de l'OIF et avec les quelque 750 millions de locuteurs prévus à l'horizon 2050. À ce sujet, le regrette d'ailleurs que le budget prévoie une baisse de 2 millions d'euros.

J'en viens à la question du rapprochement de l'AFD et de la Caisse des dépôts.

L'objectif, on le sait, est double. D'abord, concrétiser l'annonce d'un accroissement des prêts en faveur du développement de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020 suppose que l'AFD commence dès l'année prochaine à prêter davantage. L'adossement de l'AFD à la CDC doit ainsi permettre à l'agence

d'augmenter ses fonds propres de manière à pouvoir accroître dès l'année prochaine le montant de ses prêts.

De manière plus stratégique, le rapprochement des deux entités se justifie également par le nouvel accent mis sur le développement durable comme problématique transversale. Il est logique, pour les pays qui souhaitent accroître leur effort en matière de développement durable, de se doter d'un organisme capable de lancer et de soutenir des projets à la fois sur le territoire national et dans les autres pays, dans une optique de synergie entre ces deux aspects. Cette démarche a notamment été entreprise par les Allemands, les Italiens, et la Chine s'est lancée dans une politique comparable.

Dans cette optique, il n'est pas exclu que l'activité de l'organisme qui sera issu des deux entités comporte une dimension de diplomatie économique. Si la transparence doit régner en ce domaine, rien n'interdit de soutenir davantage par ce biais le développement international des entreprises françaises.

Bien qu'il existe ainsi de fortes raisons pour justifier un rapprochement des deux entités, une vigilance particulière et un suivi attentif de ce dossier seront nécessaires, afin de s'assurer que ce rapprochement se traduise bien par une synergie qui profite aux deux entités, notamment en augmentant la surface financière et par conséquent les capacités d'action de l'AFD et en mettant à profit l'ancrage local de la CDC ; que l'identité et le « métier » de l'AFD soient préservés afin qu'elle continue à poursuivre l'objectif de développement en adéquation avec la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale et dans le cadre des objectifs de développement durables des Nations unies ; que la réforme se traduise in fine par l'intensification et l'amélioration de l'aide apportée aux pays les moins avancés ; que le rapprochement des deux identités accroisse la lisibilité et la transparence de l'aide au développement française et permette d'améliorer son évaluation.

Si l'ensemble de ces conditions sont respectées, et compte tenu des crédits d'ores et déjà prévus par le présent budget, il y a là pour notre pays l'occasion de passer à la vitesse supérieure en matière d'aide au développement. Comme Henri de Raincourt, je souhaiterais donc que notre commission donne un avis favorable aux crédits de la mission « Aide au développement ».

M. Jacques Legendre. – Si le taux de scolarisation dans les pays africains augmente effectivement, c'est au détriment de la qualité de l'enseignement. Il faut rester extrêmement attentif à la qualité des systèmes d'éducation en Afrique. Par ailleurs, les systèmes de santé permettent de réduire la mortalité infantile, ce qui produit une augmentation de la population. Du fait de cet accroissement démographique, de plus en plus de

jeunes Africains tentent de venir en Europe, notamment en passant par la Libye, car ils pensent n'avoir aucun avenir en Afrique. Le refus qui leur est souvent opposé par les pays européens génère du ressentiment et fait de ces jeunes une proie d'autant plus facile pour les djihadistes. Dès lors, il est autant dans notre intérêt que dans celui des pays africains de continuer à œuvrer pour le développement économique du continent. Ceci devrait d'ailleurs concerner au premier chef l'Union européenne, mais certains pays membres n'ont pas du tout conscience de ce problème. Enfin, je crois que les crédits de la francophonie sont effectivement insuffisants mais il faudrait suivre de plus près les dépenses engagées en la matière, notamment en ce qui concerne l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), dont les liens avec la France se sont distendus de manière regrettable.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Le budget 2016 doit permettre de consolider l'architecture financière d'Expertise France, qui agit avec efficacité pour stabiliser des pays en crise et a également aidé des délégations à présenter leur contribution nationale dans la perspective de la COP21. Il n'est pas raisonnable de demander aux personnels d'Expertise France de dégager sans moyens nouveaux encore 15% de croissance l'année prochaine. Les besoins exprimés sont de l'ordre de 3 millions d'euros. Expertise France sera-t-elle bien soutenue à cette hauteur ?

M. Robert Hue. - Je donnerai un avis favorable à ce rapport. J'ai cependant noté que nous étions en retard par rapport à d'autres pays, notamment le Royaume-Uni. Notre commission plaide depuis plusieurs années pour que nous nous dotions de meilleurs outils pour évaluer l'utilisation des crédits de l'aide au développement. Où en sommes-nous de ce point de vue ?

M. Jean-Paul Emorine. - Bpifrance a fusionné plusieurs organismes comme Oséo ou Anvar avec la participation de la CDC. C'est une structure régionalisée qui fonctionne bien. De même, il ne faut pas que l'AFD soit absorbée au sein de la CDC, mais plutôt que celle-ci participe à l'action de l'Agence. Si la AFD est placée sous la tutelle de la CDC, elle n'aura plus la même influence au niveau international.

M. Michel Billout. - Je suis déçu par le montant selon moi insuffisant des crédits consacrés à l'aide au développement dans le projet de loi de finances pour 2016, surtout après l'amendement de seconde délibération du Gouvernement à l'Assemblée nationale. Il faut marcher sur ses deux jambes : la sécurité mais aussi l'aide aux pays pauvres. Je ne soutiendrai donc pas ce budget.

Mme Nathalie Goulet. - Comment se passe la coopération avec les grandes fondations comme celle de Bill et Melinda Gates, dont les budgets sont très importants ?

M. Henri de Raincourt. - L'aide publique au développement est indispensable si nous voulons que les habitants des pays en développement

puissent vivre et travailler de manière satisfaisante sans avoir à émigrer. Notre intérêt partagé est donc d'accentuer nos efforts en la matière. Au niveau planétaire, l'aide est de l'ordre de 130 milliards d'euros : il en faudrait au minimum 50 de plus. Les crédits budgétaires seront insuffisants, c'est pourquoi la France s'est battue pour créer la TTF qui permet de mettre à contribution le milieu financier qui ne participait pas à cet effort alors même qu'il profitait au maximum de la mondialisation. Une base large et un taux faible garantiront un rendement substantiel. Concernant le système éducatif, il est vrai que le qualitatif doit suivre le quantitatif. Par ailleurs, notre commission a demandé à plusieurs reprises la mise en place d'un système d'évaluation simple et unifié ; il n'existe pas encore. Toutefois, des progrès sont accomplis par les organismes internationaux dans le contrôle de la bonne utilisation de l'aide. Enfin, la France travaille avec la Fondation Bill et Melinda Gates. D'autres, comme la fondation Mérieux, sont également très actives.

Mme Hélène Conway-Mouret. - La secrétaire d'Etat au développement, Mme Annick Girardin, nous a indiqué qu'elle plaiderait pour le déblocage de la subvention d'équilibre pour Expertise France. Une convention a été récemment signée entre l'AFD et Expertise France et ceci permettra à cette nouvelle structure de se développer dans de meilleures conditions.

En ce qui concerne les crédits prévus pour 2016, le Gouvernement a déposé des amendements augmentant ces crédits de 150 millions d'euros et les députés ont prévu 268 millions d'euros de plus ! Dès lors, l'amendement de Gouvernement adopté en seconde délibération ampute certes les crédits du programme 209 de 162 millions d'euros mais il reste tout de même environ 100 millions d'euros de plus que lors de la présentation du projet de loi de finances !

L'AFD a engagé un plan d'action commun avec la Fondation Bill et Melinda Gates qui prévoit notamment un appui aux systèmes de santé d'Afrique de l'Ouest.

Enfin, je souhaitais présenter un amendement destiné à augmenter les crédits de la francophonie en transférant 2 millions d'euros du programme 110 vers le programme 209. La francophonie peut nous aider à mener des actions en matière de développement économique. En 2016 pourrait par exemple être mis en place un forum des femmes francophones consacré à l'économie et à l'entrepreneuriat.

M. Henri de Raincourt. - Si notre commission émettait un avis défavorable aux crédits de l'aide au développement à l'heure même où notre présence militaire en Afrique est des plus substantielles, le message paraîtrait contradictoire.

M. André Trillard. - Je m'abstiendrai sur l'amendement proposé, dont je ne saisis pas toute la portée.

M. Jacques Legendre. – Je suis embarrassé : l'objet de cet amendement est sympathique, mais comment pouvons-nous être surs que ces crédits aillent bien à des actions utiles ? J'aimerais par exemple qu'ils soient affectés à des bourses permettant à de jeunes étudiants étrangers francophones de venir suivre des études en France.

M. Daniel Reiner. – Notre groupe va naturellement voter en faveur des crédits de la mission « Aide publique au développement » dont les crédits sont, in fine, en progression. En revanche, je n'ai pas la certitude que l'amendement présenté, bien que son objectif soit louable, soit en totale cohérence avec les priorités du budget. Dès lors, notre groupe ne le soutiendra pas.

M. Jacques Gautier. – Le groupe Républicain dans son ensemble soutiendra et votera les crédits de la mission « Aide au développement » malgré l'avis de la commission des finances ; en revanche nous sommes réservés sur l'amendement proposé.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Cet amendement visait à stabiliser les crédits de la francophonie pour envoyer un signal. Toutefois, compte tenu des différentes prises de parole, je le retire.

À l'issue de sa réunion du mercredi 25 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

➤ **le 14 octobre 2015 :**

Audition sur la question du rapprochement de l'AFD et de la CDC

- M. Rémy RIOUX, secrétaire général adjoint du Quai d'Orsay
- Mme Clarisse PAOLINI, chargée de mission auprès du secrétaire général

➤ **le 27 octobre 2015 :**

Audition du collectif d'associations Coordination Sud

- M. Philippe JAHSHAN, président de Coordination SUD
- M. Christian REBOUL, administrateur de Coordination SUD (Oxfam France)
- M. Grégoire NIAUDET (Secours Catholique-Caritas France)
- Mme Vanessa LAUBIN (Geres)
- M. Gautier CENTLIVRE (Coordination SUD)

**ANNEXE I -
AUDITION DE MME ANNICK GIRARDIN, SECRÉTAIRE
D'ÉTAT CHARGÉE DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
FRANCOPHONIE, LE 10 NOVEMBRE 2015**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous sommes heureux d'évoquer avec vous, dans la perspective du budget pour 2016, vos grands sujets, qui sont aussi les nôtres : la francophonie et le développement. La mission « Aide publique au développement » (APD) est composée de deux programmes. Dans le projet de loi de finances initial, ses crédits diminuaient de plus de 6 %. Des amendements déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale ont abouti à une enveloppe stable par rapport à 2015. Que pouvez-vous nous dire du projet d'adossement de l'Agence française de développement (AFD) à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ? Sur la francophonie - non moins essentielle que le développement - nous avons reçu M. Jacques Attali après la publication de son rapport : que pensez-vous de ses propositions ?

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée du développement et de la francophonie. - Merci de votre accueil. Le budget de l'aide au développement et de la francophonie figure aux programmes 209 et 110. En cette année exceptionnelle, historique, le monde repense la manière de vivre demain : comment, d'ici 2030, construire un monde plus juste et plus équitable ? En juillet dernier, au rendez-vous d'Addis-Abeba, la France, comme l'ensemble de l'Europe, a réaffirmé l'objectif de consacrer 0,7 % de son PIB à l'aide au développement avant 2030 - dont 0,2 % au profit des pays les moins avancés (PMA). À New York ont été définis les dix-sept objectifs de développement durable, sous l'impulsion notable de la France. À Lima, la question du financement de la lutte contre le réchauffement climatique a été débattue. À l'issue de la pré-COP, nous nous apprêtons à entrer dans l'événement d'importance mondiale que sera la COP 21, au cours duquel la France s'efforcera de promouvoir un accord universel, ambitieux et contraignant. Le budget pour 2016 doit refléter ces engagements.

Aux grands défis, la France apporte une réponse financière : le Président de la République a annoncé 4 milliards d'euros supplémentaires pour le développement d'ici 2020, avec une montée en puissance progressive, et dont 2 milliards d'euros seront consacrés à des actions de lutte contre le réchauffement climatique - ce qui porte notre effort en la matière à 5 milliards d'euros d'ici 2020. Sur ces sommes, 370 millions d'euros seront des dons : leur part globale ne doit pas diminuer par rapport à celle des prêts.

Ce budget 2016 prend aussi en compte les crises et leurs évolutions. Ainsi, il prévoit un effort supplémentaire en faveur des réfugiés : le Gouvernement a déposé un amendement en ce sens, qui abonde le programme 209 de 50 millions d'euros. Inversement, la crise de l'Ébola se résorbant - sept jours sans nouveau cas en Guinée - nous pouvons réduire les crédits concernés, ou encore faire des économies grâce à la fin des engagements en Afghanistan. Une crise en chasse une autre... Nous nous adaptons aussi aux évolutions géopolitiques. La France participera à la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures.

Construire le monde de demain, un monde zéro carbone, c'est lutter contre la pauvreté et contre le dérèglement climatique. Un amendement du Gouvernement mobilise 100 millions d'euros à cet effet, issus de la taxe sur les transactions financières (TTF) : c'est une bonne nouvelle, car cela stabilise notre budget.

Nous tenons nos engagements en maintenant l'aide aux projets et en renforçant l'aide bilatérale, pour respecter le message fort que vous nous avez adressé. À travers le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM), l'aide aux réfugiés financera des actions concrètes. Nous devons concentrer les projets du Fonds vert pour le climat vers les plus vulnérables au changement climatique, qui sont aussi les plus pauvres. D'ailleurs, les efforts de lutte contre la pauvreté et de lutte contre le réchauffement climatique convergent généralement vers les mêmes pays.

Nous sommes au rendez-vous de nos engagements en matière d'effort d'urgence. Les crédits d'aide alimentaire et de sortie de crise sont stables. Nous renforçons l'aide aux ONG humanitaires et soutenons les acteurs du développement. Dans l'esprit d'Addis-Abeba, nous doublons les crédits qui leur sont destinés pour atteindre 79 millions d'euros cette année. À la coopération décentralisée, nous affectons 9,2 millions d'euros, comme l'an dernier. Le budget du volontariat international, qui sera réformé cette année, est lui aussi stable, à 19,2 millions d'euros.

Bref, ce budget met fin à la baisse que nous connaissons depuis cinq ans, réaffirme notre trajectoire de croissance vers 0,7 % du PIB et renforce notre action envers les plus vulnérables, avec l'objectif de leur consacrer 0,2 % de notre PIB. Les députés ont souhaité aller plus loin : après leurs votes, ce budget est en hausse. La stratégie qu'il incarne résulte de la loi-cadre, aujourd'hui opérationnelle, que vous avez votée et appelle à renforcer l'efficacité de tous les opérateurs. Reste à débattre des réformes institutionnelles : rapprochement entre l'AFD et la CDC, création d'Expertise France, voulue par le Sénat, réforme de la gouvernance en cours...

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis des crédits de l'aide publique au développement. - Merci pour cet exposé clair et plein d'entrain. Notre commission est très attentive à l'aide au développement, car certains

de ses membres, notamment d'anciens rapporteurs, s'y sont personnellement impliqués. Expertise France, par exemple, est un bébé de la maison. Je comprends votre présentation. Initialement, les auspices n'étaient pas favorables, puisque le budget de l'aide publique au développement devait baisser de 6 %. Grâce à plusieurs décisions prises par le Gouvernement et par les députés, il se maintient à un étiage qui ne devrait pas poser de problème, si ce n'est qu'avec des crédits identiques, nous devons faire davantage. Cela n'a rien d'anormal, mais les sommes consacrées au climat ou aux réfugiés ne sont pas minces, et elles pèseront sur votre budget.

Oui, avec d'autres pays, nous nous sommes engagés depuis longtemps à atteindre un montant d'aide publique au développement de 0,7 % du PIB, même si nous sommes passés des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durables (ODD). Loin de nous rapprocher de cet objectif, nous nous éloignons, puisque nous sommes à 0,36 %. Quelle stratégie pluriannuelle adopter pour tenir nos engagements ? Je me rappelle que lors des discussions autour de la TTF, les autres ministres européens ne se privaient pas de me les rappeler...

Nous confirmez-vous qu'il manquera 22 millions d'euros pour verser au Global Alliance for Vaccines and Immunization (Gavi) la contribution promise par la France ? Nous avons interrogé le Directeur du Trésor sur la répartition entre dons et prêt, car la présentation de vos deux programmes n'est pas très claire sur ce point. Il est favorable aux prêts, ce qui peut se comprendre... Pouvez-vous nous apporter des précisions ? À l'Assemblée nationale, deux amendements déposés par les députés ont été adoptés malgré un avis défavorable du Gouvernement. Celui-ci compte-t-il y revenir ? Enfin, je souhaiterais que vous nous en disiez davantage sur l'adossement de l'AFD à la CDC.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous avons des rapporteurs engagés.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis des crédits de l'aide publique au développement. - Vous faites souffler un vent d'optimisme bienvenu dans le climat actuel. Après l'annonce, décevante, d'une baisse de votre budget, nous avons eu la bonne surprise des amendements déposés par le Gouvernement et par les députés. La cohérence de votre politique implique des ajustements budgétaires. Elle doit être juste et participer à la construction d'un monde plus équitable, malgré les crises qui le secouent. L'objectif des 0,7 % a été confirmé, tant mieux ! Nous devons nous donner les moyens de le mettre en oeuvre. Je me réjouis que 50 millions d'euros soient alloués aux réfugiés. L'adossement de l'AFD à la CDC inquiète certaines ONG, car il semble annoncer le développement de son activité de prêt et la multiplication des projets luttant contre le réchauffement climatique. Pouvez-vous nous confirmer que ce rapprochement n'aboutira pas à une diminution de l'effort en faveur des pays les plus pauvres ? Enfin,

le rapport de M. Le Roux sur Air France montre que celle-ci s'acquitte de la plus grosse partie de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

M. Gilbert Roger. - Quasiment de la totalité !

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. - De la part la plus importante, en tout cas. Quelles suites envisagez-vous de lui donner ?

M. Christian Cambon. - En effet, une focalisation excessive sur le dérèglement climatique nuirait à l'aide aux pays en voie de développement. Les contributions versées par la France à certaines organisations multilatérales atteignent des montants parfois trop importants. J'ai effectué une mission, trop brève, auprès du Fonds européen de développement (FED), qui pèse environ 700 millions d'euros dans notre budget. L'Association internationale de développement (AID) nous coûte 350 millions d'euros, le Fonds Africain de Développement (FAD), 127 millions d'euros... Votre ministère évalue-t-il mieux ces dépenses ? Je ne nie pas leur utilité, mais l'argent public est rare, et le Parlement doit contrôler sa bonne utilisation. Or la mission que j'avais menée avec M. Peyronnet auprès du FED nous avait laissé une impression mitigée : ses décaissements s'étaient parfois sur plusieurs années, alors même que la France se voyait réclamer un accroissement de sa participation.

Expertise France se porte bien. Cet établissement a sans doute plusieurs « pères » et plusieurs « mères », notamment au sein de cette commission. La subvention d'équilibre de 3,5 millions d'euros n'est toutefois pas garantie, comme Mme Perol-Dumont n'aurait pas manqué de le souligner. Or la création d'Expertise France n'avait pas pour but de faire des économies mais de porter la France au niveau de ses concurrents étrangers dans ce secteur où notre performance était trop morcelée. Avez-vous réussi à persuader Bercy qu'il ne fallait pas entraver l'expansion d'Expertise France ?

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État. - Nous devons faire plus avec un budget stable. L'aide publique au développement ne diminue pas ; les annonces du président de la République à New York et les décisions prises le montrent. Même si nous sommes encore à 0,36 %, nous nous orientons résolument vers 0,7 %. À Addis-Abeba, nous avons affirmé que pour relever les défis auxquels il est confronté, le financement du développement devait se transformer. Il faut, par exemple, faire passer l'aide publique au développement par les collectivités territoriales, les entreprises ou les banques de développement et trouver des outils innovants, comme la TTF. Le multilatéralisme, qui démultiplie le levier, est le seul moyen de répondre aux demandes, à condition de varier les outils. Ainsi, en République centrafricaine, nous avons créé un fonds fiduciaire, et nous allons en créer un d'1,8 milliard d'euros à Malte, car les outils européens ne sont plus adaptés.

C'est pourquoi nous procédons au rapprochement entre l'AFD et la CDC. La loi de 2014, que vous avez portée et que je nourris, nous impose une

recherche constante d'efficacité par l'amélioration des outils dont nous disposons. Par ce rapprochement, l'AFD sera reliée aux territoires, à leur savoir-faire, à leurs expériences et à leurs entreprises. La CDC accompagnera mieux nos entreprises à l'étranger que ne le fait Proparco. Bien sûr, nous devons veiller à préserver l'identité de l'AFD et nous assurer que son action se concentre sur les pays les plus fragiles. D'ailleurs, les seize pays pauvres prioritaires (PPP) sont aussi ceux qui sont le plus touchés par la désertification, la déforestation ou la montée des eaux. Ce rapprochement ne pourra se faire sans une loi. Peut-être avez-vous déjà reçu M. Rioux, qui en est le préfigureur. Son travail devrait être achevé à la fin de l'année, afin que le rapprochement puisse avoir lieu au moment de l'anniversaire de la CDC.

Comment financer nos engagements ? Vous l'avez dit, malgré l'importance que nous donnons à la santé, il nous manque 22 millions pour régler notre contribution au Gavi. Nous en restons le quatrième contributeur et en vingt ans, nous lui avons versé 1,7 milliard d'euros. Pour les années 2016-2020, nous avons prévu un financement innovant, notamment au travers d'une initiative pilote lancée par la fondation Bill & Melinda Gates, consistant en un prêt concessionnel de 100 millions d'euros. Nous réaliserons un effort budgétaire conséquent, de 365 millions d'euros, et nous verserons 150 millions d'euros à l'International Finance Facility for Immunisation (IFFIm). Pour les 22 millions d'euros manquants, je me suis engagée devant l'Assemblée nationale à trouver une solution avant le 31 décembre. Un amendement a été déposé prévoyant des financements complémentaires. Je les affecterai en priorité au Gavi, qui recevra ainsi en 2016 ce que nous n'avons pas pu payer en 2015.

C'est vrai, les crédits de l'aide publique au développement sont structurellement fragmentés et peu lisibles. Nous nous efforçons d'améliorer la lisibilité, comme vous l'avez prévu dans la loi et comme le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) l'a souhaité. Mais il reste des progrès à faire... La TTF doit être mieux soutenue par nos partenaires européens, à présent que la France l'a mise en place. Nous nous sommes engagés à Addis-Abeba à en accroître le taux.

La francophonie est un véritable atout pour le rayonnement de la France, qui est totalement négligé. Il s'agit d'un lien puissant avec plus de 80 pays, membres ou partenaires de l'organisation internationale de la francophonie (OIF), et avec 750 millions de locuteurs potentiels en 2050. Pourtant, dans les pays francophones les plus anciens, on observe un recul de l'usage du français. Pour l'enrayer, il faudrait consacrer plus de moyens à l'éducation et à la formation. Alors que le français est la deuxième langue dans le monde économique, combien de conseils d'administration se tiennent en anglais à Paris même ? Et je ne parle pas des anglicismes... Issue d'un territoire d'outre-mer entouré d'Américains et de Canadiens anglophones, je sais ce que c'est que de lutter pour sa langue ! En métropole, il y a moins

d'inquiétudes. La nouvelle feuille de route de l'OIF, donnée à Dakar, met l'accent sur la francophonie économique. Nous devons impliquer davantage nos entreprises. Celles-ci se montrent d'ailleurs intéressées par des outils qui pourraient être pilotés par l'OIF : labels, priorité dans le recrutement à ceux qui ont fait l'effort d'apprendre le français, etc. En 2016, le budget de la francophonie sera de 47,4 millions d'euros, en baisse de 2 millions d'euros. Des choix ont été faits, d'autres urgences identifiées, mais il faut continuer à mener ce combat.

Le rapport Attali préconise de considérer la francophonie comme un atout. Pour que des jeunes apprennent le français, cette langue doit leur être utile, et ne pas leur apparaître comme une vieille dame figée. De fait, l'âge moyen des locuteurs du français à l'étranger est élevé, ce qui donne parfois l'impression d'une francophonie de salon. Deux missions ont été lancées, l'une sur les établissements d'apprentissage du français, avec l'idée d'un établissement privé, l'autre sur la francophonie et la culture. Le rapport Attali préconise également l'animation de réseaux d'anciens étudiants francophones, la réduction des délais de délivrance de visas, la mise en place d'un passeport talents et le renforcement de l'offre de films et de programmes audiovisuels en français : toutes ces propositions ont été mises en œuvre. L'important, c'est qu'un rapport ne reste pas au fond d'un tiroir.

La France s'est battue pour que 50 % du Fonds vert soient consacrés à l'adaptation : énergies renouvelables, lutte contre la montée des eaux, systèmes d'alerte précoce aux catastrophes naturelles... Toutes ces mesures combattent également la pauvreté : il ne faut pas opposer la question climatique et la lutte contre la pauvreté. Lutte contre la déforestation et foyers améliorés vont de pair : les foyers ouverts alimentés au bois seraient responsables de quatre millions de décès prématurés. Il faut se féliciter des financements annoncés à Addis-Abeba et à Paris.

La taxe sur les billets d'avion avait un objectif clair : taxer la mondialisation pour aider les plus vulnérables. Il s'agit d'un mécanisme stable, sans effet sur le marché de l'aviation. Certes, lorsque la France l'a lancée, il eût été bon que d'autres pays nous suivent. Pour autant, nous pouvons être fiers de cette initiative, qui rapporte 210 millions d'euros par an à la cause du développement, consacrés à la lutte contre les grandes pandémies. Son montant a été réévalué en 2013 pour prendre en compte l'inflation. Nous ne devons surtout pas revenir en arrière, car il s'agit d'un financement d'avenir. D'autres projets de financements innovants sont à l'étude, comme une loterie solidaire ou encore le don par SMS, sur lequel j'espère que la loi portée par Mme Lemaire apportera des solutions.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La francophonie est un combat. Or certains comportements perdurent, comme ces ministres ne s'exprimant pas dans notre langue... On se souvient qu'un Président de la République avait quitté une réunion internationale pour ce motif. En particulier, nos jeunes diplomates sont peu sensibles à cet enjeu. Ainsi, la réforme de TV5 ne

prenait nullement en compte les aspirations des autres pays francophones. Peut-être faudrait-il demander au Quai d'Orsay de mieux intégrer cette exigence dans le recrutement ou la formation des diplomates ?

M. Jacques Legendre. - Très bien !

Mme Bariza Khiari. - À votre budget s'ajoutent près de 2 milliards d'euros issus d'autres missions, en particulier pour l'aide aux réfugiés et l'écolage, qui correspond aux dépenses liées à l'accueil et à l'instruction d'étudiants étrangers en France. L'instruction correspond aux bourses, très bien. Mais l'accueil ? J'ai le souvenir douloureux de la circulaire dite Guéant, très maladroite, qui avait brisé la confiance entre les familles et le système éducatif français en ôtant toute sécurité juridique au séjour des étudiants étrangers en France. Pourtant, ces étudiants sont garants du maintien de la francophonie et de son dynamisme et, à terme, ils seront des prescripteurs pour nos entreprises, dont dépendront les emplois de demain. Qu'allez-vous faire pour améliorer leur accueil et en attirer davantage en France ?

M. Robert Hue. - J'apprécie l'esprit dans lequel vous avez présenté votre budget. Les crédits annoncés par le Président de la République à l'ONU représentent un effort considérable. Mais l'objectif de consacrer 0,7 % du PIB à l'aide au développement n'est pas pris au sérieux. J'ai connu un certain nombre de plans quinquennaux : la pire des choses, c'est de ne pas atteindre l'objectif ! Malgré le sérieux manifesté par la Chine et la Corée du Sud, la COP 21 peut échouer si l'on n'est pas capable d'échelonner les contraintes et de prévoir des réajustements réguliers afin d'atteindre l'objectif des 2 degrés : c'est indispensable pour trouver un accord avec les pays émergents. L'idée d'un bilan tous les cinq ans est judicieuse. Ne devrions-nous pas adopter une démarche similaire au niveau européen pour atteindre les 0,7%, et prendre enfin les choses à bras-le-corps ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Il me semble que le document envoyé à Bruxelles sur les perspectives budgétaires est le seul à occasionner une programmation pluriannuelle. Il n'y a plus de plan.

M. Christian Cambon. - Et comme tous les budgets sont faux...

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - M. Hollande et M. Xi Jinping se sont mis d'accord en Chine pour une action commune en Afrique. Est-il envisagé d'y faire participer Proparco, qui peut être un interlocuteur pour les entreprises, notamment via le private equity ?

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État. - Expertise France est opérationnelle depuis le 1er janvier 2015, avec des locaux unifiés et un excellent directeur général, qui sait plaider sa cause avec éloquence. Nous souhaitons qu'elle atteigne à moyen terme l'autonomie financière. En attendant, je plaide auprès de Bercy pour obtenir une subvention d'équilibre. La décision sera prise d'ici le conseil d'administration de décembre. Avec 114 millions d'euros, une taille critique a été atteinte et dans quelques jours, une convention sera signée avec l'AFD. Expertise France bénéficiera largement de

l'adossement de celle-ci à la CDC. Certes, nous ne l'avons pas créée pour faire des économies. Cela dit, il faut rationaliser. Un regroupement de structure coûte toujours plus cher la première année.

L'accueil des étudiants est un élément essentiel du rayonnement et de l'attractivité de la langue française. Je reviens de Colombie, où j'ai inauguré à Medellín un lycée français, car il y a là-bas de nombreux élus colombiens francophones et francophiles et 80 entreprises françaises dynamiques.

La circulaire Guéant est abrogée depuis 2012.

Mme Bariza Khiari. - La confiance est-elle revenue ?

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État. - Beaucoup d'étudiants francophones optent pour le Canada, en raison de la qualité de l'accueil ; sa nouvelle orientation politique vers plus d'ouverture ne le rendra que plus attractif encore. Au Canada comme aux États-Unis, l'accueil d'un étudiant étranger fait l'objet d'un paquet, prenant en compte son orientation, son hébergement, sa sécurité sociale. Nous cherchons à élaborer une offre globale. Sur les 136 000 étudiants étrangers que nous accueillons, 78 000 sont africains - c'est une chance, car l'Afrique est un continent en développement. Quand il va mal, cela impacte la France et toute l'Europe. Son indispensable développement passe par ces étudiants.

Quant à la trajectoire vers le 0,7 % - l'objectif à atteindre - nous nous en approchons avec les annonces du Président de la République. Avec 5 milliards d'euros de plus d'ici 2020, dont 360 millions de dons, nous l'atteindrons en 2030.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. - C'est bien d'y croire !

M. Christian Cambon. - « Veillez et priez », disent les Écritures !

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État. - Tant que je serai là, je me battrais pour cet objectif : c'est un marqueur pour les pays du Sud, et un facteur de dynamique.

M. Robert Hue. - Le problème, c'est de l'atteindre.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. - Les Britanniques l'ont fait.

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État. - La France est le quatrième pays le plus solidaire, l'Europe est en tête ; nous pouvons en être fiers. Notre agenda est bien d'atteindre 0,7 % en 2030.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Rendez-vous est pris !

M. Alain Gournac. - Nous serons là, fidèles au poste !

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État. - Proparco, filiale originale de l'AFD, constitue un lien précieux avec les entreprises qu'elle accompagne vers plus de responsabilité sociale et environnementale. Il faudra conserver

toute cette expérience, ce savoir-faire à l'international, dans le cadre du rattachement de l'AFD à la CDC. Il y a un rôle à jouer dans l'interface entre entreprises, ONG et collectivités, notamment avec nos partenaires chinois et du Golfe qui veulent profiter des liens exceptionnels que nous entretenons avec le continent africain. Preuve que la francophonie a des répercussions économiques. Je veillerai à ce que cet outil soit préservé ; nous pouvons le faire tous ensemble.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci de vos convictions, de votre enthousiasme - que nous ne voudrions en aucun cas éteindre, tout en vous incitant à la vigilance, sur ces combats de longue haleine. Merci de nous tenir au courant des suites données au rapport Attali, et de son idée originale de mobiliser les grandes entreprises françaises pour construire une offre privée d'éducation, qui pourra avoir un effet levier. Comme le dit Abdou Diouf, « le problème du français, ce n'est pas la demande, mais l'offre. » Il suffit d'ouvrir un lycée français pour le remplir !

**ANNEXE II -
AUDITION DE MME ANNE PAUGAM, DIRECTRICE
GÉNÉRALE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE
DÉVELOPPEMENT (AFD), LE 10 NOVEMBRE 2015**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous recevons Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD), aux 8 milliards d'euros d'engagements. Le Président de la République a annoncé une évolution de structure, qui donnera une dimension encore supérieure à votre capacité d'engagements financiers. Vous nous parlerez de la grande aventure du rapprochement avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Nous sommes nombreux à apprécier l'efficacité de l'AFD, qui apporte de la lisibilité à l'action de la France à l'étranger. Comment voyez-vous son avenir ?

Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD). - Merci de me donner l'occasion de parler de l'institution que j'ai l'honneur de diriger, et qui vit effectivement des moments très mobilisateurs. Le rapprochement avec la CDC et l'ajout de 4 milliards d'euros à notre capacité de prêt, annoncé par le Président de la République en septembre, entraîneront une modification en profondeur de la dimension de l'action de l'AFD, mais aussi de son profil, en liant aide au développement et changement climatique. Le rapprochement avec la CDC doit aussi servir à renforcer la politique bilatérale française et le financement de projets climat dans les pays en développement. L'objectif est de faire de l'AFD la plus grande banque pour le développement en Europe. La moitié des 4 milliards de prêts financés en plus en 2020 devront ainsi avoir un impact mesurable en faveur du climat - on passera de 3 milliards d'euros de financements avec des co-bénéfices climat aujourd'hui à 5 milliards. Nos prêts concernent aujourd'hui l'étranger pour 6 milliards et les outre-mer français pour 1,5 milliard. Des dons supplémentaires ont aussi été annoncés ; c'est très important car certains pays ne sont pas ou peu en mesure de s'endetter. Une réforme stratégique majeure est à l'œuvre. L'AFD deviendra l'outil bilatéral au service des priorités géostratégiques de la France, dans le champ du développement durable. Les moyens seront portés à la hauteur des enjeux du XXI^e siècle. Vous m'avez assez entendue dire dans le passé que les crédits étaient insuffisants : cette fois je ne boude pas mon plaisir ! Et vous pouvez compter sur mon engagement comme sur celui de toute l'agence.

Le nouvel agenda « objectifs du développement » fixe pour but de diminuer la pauvreté et les fragilités mais aussi de rechercher de nouveaux modèles de croissance qui aient un faible impact sur le climat. Il s'agit d'articuler des financements publics et privés pour développer un tissu productif sobre en carbone et garantissant l'insertion des jeunes - c'est une

priorité en Afrique. Ce continuum public-privé entre acteurs locaux et nationaux, comme le travail avec les acteurs locaux, est consacré dans ce nouvel objectif stratégique.

La compétence des projets d'aide à la gouvernance, actuellement gérés par le ministère des Affaires Etrangères, a été transférée à l'AFD, ce qui est cohérent avec les objectifs de développement durable tels qu'ils ont été réaffirmés à New York et à Addis-Abeba.

Au plan opérationnel, pour la déclinaison de ces financements supplémentaires, le premier axe stratégique est de faire tout ce qu'il est possible de faire en Afrique, y compris dans les pays les plus pauvres. Ce n'est certes pas le plus facile, mais ce continent demeure au coeur de la relation bilatérale et de notre stratégie pour des raisons évidentes de proximité et d'interdépendance ; les questions de migrations, de pandémies nous concernent... Le problème que nous rencontrons en Afrique subsaharienne n'est pas tellement les limites de nos fonds propres, mais la capacité souvent limitée des pays à s'endetter. Pour ne pas les surendetter, il faut compléter les prêts par des dons. Il manque également des projets viables financièrement.

Notre deuxième axe sera d'étendre notre activité dans une douzaine de géographies, comme le Maroc, la Tunisie ou l'Afrique du Sud, mais aussi la Colombie, l'Indonésie et la Chine, où notre action est actuellement bridée. En renforçant nos fonds propres en 2013, nous étions sortis d'une impasse, dans laquelle nous ne pouvions plus rien prêter à la Tunisie et au Maroc. Nous allons pouvoir maintenant changer d'échelle, passant dans ces deux pays de 100 ou 120 millions d'euros à 200, voire 300 millions envisageables, ce qui reste encore modeste.

Le troisième pilier de notre action sera d'ouvrir de nouvelles géographies où exercer notre mandat : aider à la croissance verte et solidaire, et favoriser l'insertion, la coopération plutôt que la concurrence.

Cela suppose des moyens humains supplémentaires. J'espère également que le rapprochement avec la CDC, grâce à des synergies opérationnelles, permettra d'être plus en prise avec les acteurs sur le territoire français, collectivités et entreprises, pour mieux projeter nos savoir-faire à l'étranger - même s'il ne faut pas nous confondre avec une banque du commerce extérieur.

Je ne veux pas préjuger des résultats des travaux actuellement menés, mais la lettre de mission du préfigurateur cite les critères importants à prendre en compte, outre la capacité financière accrue : maintien de la notoriété, de l'image, du nom et de la capacité à agir sur la scène internationale. Nous pouvons nous targuer d'un considérable travail d'influence dans le concert des bailleurs de fonds, comme sur la définition exacte d'un projet climat et développement. Autre critère mentionné, le maintien des liens avec notre filiale Proparco comme avec l'exécutif. Avec ce

dernier, les liens sont aujourd'hui très forts : le directeur général, en vertu de l'article 13 de la Constitution, est nommé par le Président de la République et approuvé par les commissions compétentes du Parlement ; représentants du pouvoir exécutif et parlementaires sont présents dans le conseil d'administration. C'est normal pour l'un des outils de la politique étrangère de la France. Il ne faudrait pas qu'un retrait ne fasse peser des risques sur la pertinence de notre action, et donc sur nos crédits budgétaires, qu'il s'agisse de bonification ou de dons. Nous sommes un outil de l'action publique, au service de la politique bilatérale de la France.

Notre capacité de prêt augmentera de 4 milliards d'euros d'ici 2020, avec une première marche en 2016, non négligeable : 700 millions d'engagements en plus, contre 200 millions prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens. Mais ces engagements doivent s'accompagner de bonifications inscrites au programme 110 (qu'en accord avec la direction du Trésor, nous évaluons à 285 millions d'euros d'AE, soit 35 millions d'euros de plus), et de ressources à conditions spéciales (RCS) à hauteur de 468 millions d'euros en autorisations d'engagements, soit 68 millions d'euros d'AE de plus.

Sans ces crédits de bonification, il nous faudrait nous réorienter complètement, offrir des prêts surtout aux grands émergents, pays qui ne bénéficient pas de bonification, la Chine, l'Inde ou le Brésil, où nous menons des projets sans un centime du contribuable. Le Gouvernement aurait l'intention de déposer un amendement pour débloquer les bonifications nécessaires à nos interventions en Afrique et dans les pays méditerranéens à revenu intermédiaire.

Les 200 millions d'euros prévus pour les dons au programme 209 étaient insuffisants. Un amendement du Gouvernement y ajoute 50 millions d'euros plutôt fléchés pour les agences internationales et les réfugiés ; et 100 millions d'euros de recettes de la taxe sur les transactions financières (TTF) seraient affectés à l'adaptation au climat, dont 50 millions délégués à l'AFD. L'adaptation au changement climatique, c'est un projet de développement : l'impact économique et social est manifeste. Un amendement parlementaire affecterait 25 % du produit de la TTF à l'AFD - soit entre 230 et 260 millions - opportunité exceptionnelle et bienvenue pour approfondir notre action dans les pays vulnérables. Ces moyens seront consacrés à des sujets qui touchent les Français : migrations, insécurité, sécurité alimentaire, inondations,...

Comment utiliserons-nous ces nouveaux financements ? Nous sommes prêts à mettre en œuvre la totalité des sommes, en démultipliant notre action en Afrique, pour laquelle nous disposons d'un portefeuille de projets en réserve, notamment pour 400 millions d'euros au Sahel, concernant la démographie, la sécurité alimentaire, la lutte contre le chômage, ou notre nouvelle compétence sur la gouvernance. Nous mobiliserons des outils financiers pour développer les très petites entreprises et l'entreprenariat social. Nous lutterons contre l'influence des réseaux

islamistes et pour l'insertion des jeunes ; nous préparerons des outils de réaction rapide contre les risques naturels ou épidémiologiques, comme avec Ebola. Nous avons accompagné des pays africains parmi les moins avancés et de petits États insulaires dans l'écriture de leurs *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC), qu'il faut rendre maintenant opérationnelles.

Je me réjouis de ce changement d'échelle à la fois pour les prêts et pour les dons, car les deux sont indispensables, non pas pour faire du chiffre, mais pour maximiser l'impact, pour aider les plus pauvres et pour l'influence de la France. Cela impliquera de profonds changements pour nous. Le personnel est globalement très mobilisé car il y voit un renforcement de notre capacité d'agir, dans l'intérêt bien compris de la France.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. - Notre président de commission a été bien inspiré de faire l'éloge de cet outil remarquable, au service du rayonnement de la France, que vous avez le privilège de diriger. C'est une bien belle maison, trop peu connue de nos compatriotes, qui pourraient pourtant légitimement tirer fierté de son action. J'espère ardemment que l'adossement à la CDC ne lui fera pas perdre son ADN, son esprit maison, sa personnalité, car cette autre belle maison a une vocation différente.

Il s'agit bien de placer l'AFD à la hauteur des enjeux du XXI^e siècle, et en premier lieu la paix, mise en danger par le terrorisme mais aussi par l'explosion démographique qui affecte les pays les plus pauvres. Qui ne prendrait pas en compte le fait que 2 des 9 milliards d'habitants de la terre seront bientôt africains raterait l'essentiel de la problématique. Ce continent a des taux de croissance honorables, profitons-en pour construire des partenariats fructueux avec nos amis africains.

Je m'inquiétais que le rapprochement de l'AFD avec la CDC ne mette l'accent sur les prêts, au détriment d'un certain équilibre : quel sens y a-t-il à prêter de l'argent à des pays qui ne peuvent pas rembourser, pour ensuite annuler leur dette au Club de Paris, et recommencer ?

L'enveloppe des dons vous semble-t-elle suffisante par rapport aux prêts ? L'AFD conservera-t-elle sa spécificité dans l'organisation actuellement préfigurée ? Son fonctionnement se rapprochera-t-il de celui de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. - Je partage l'attachement de tous à cette magnifique agence, et vois d'un bon œil l'augmentation de son budget. Son projet ambitieux l'amène à combiner deux objectifs : lutter contre le dérèglement climatique et contre la pauvreté. Le multilatéral est un levier d'action, mais c'est le bilatéral qui offre la meilleure visibilité à notre action internationale. La coopération décentralisée est un volet important de la politique de développement, et la COP 21 va consacrer les initiatives qui en relèvent. Quel rôle joue l'AFD en la matière ? La

répartition traditionnelle de l'aide gérée par l'AFD risque-t-elle d'être affectée par la décision de consacrer 2,9 milliards d'euros de vos engagements au développement durable ?

M. Jacques Legendre. - Merci à l'AFD pour sa participation au beau colloque sur l'Afrique de l'Ouest organisé avec le groupe d'amitié jeudi dernier. Vous parliez d'États qui ne peuvent plus emprunter ; que pouvez-vous faire pour la République centrafricaine, où la France est intervenue, avant d'être relayée par l'Union européenne et l'ONU ? La vraie réponse est la reconstruction économique.

Mme Anne Paugam. - Merci pour vos encouragements ; merci de nous avoir invités à ce colloque, monsieur Legendre. L'augmentation du budget des dons me semble satisfaisante ou alors, elle ne le sera jamais ! Avec la perspective de 4 milliards d'euros de prêts en plus aux États étrangers d'ici 2020 (contre 6 milliards aujourd'hui), il faut a minima que les dons projets augmentent à due proportion, et ils peuvent même faire un peu plus et doubler, de 200 millions actuellement, pour revenir au niveau, atteint dans le passé, de 400 millions d'euros.

La première lecture du projet de loi de finances me donne bon espoir, mais j'attendrai de connaître le sort des amendements. Il ne faudrait pas que l'affectation de ressources supplémentaires issues de la TTF ait pour contrepartie une contraction des crédits du programme 209. Pour l'AFD, peu importe la source. Il est satisfaisant d'aller un peu plus loin que prévu dans la progression des dons dès 2016 : il y a un déficit important à rattraper mais bien sûr, nous ferons avec ce que nous aurons.

Comment conserver la spécificité de ces deux institutions vénérables - même si l'AFD, avec ses 70 ans, doit reconnaître la préséance historique à la CDC ? Le parallèle avec la KfW est valable, mais dans certaines limites. Celle-ci exerce une compétence également dans le commerce extérieur ; la présence de l'exécutif est très forte, puisque le ministre - de plein exercice - siège au conseil d'administration, mène directement les discussions avec les autres bailleurs de fonds, et décide de la politique que la KfW met en œuvre. Pour ce qui concerne le schéma français, je veux respecter le travail du préfigurateur. Je m'exprimerai après la communication de ses conclusions.

Ce que je peux vous dire aujourd'hui, c'est que deux schémas se dessinent : la section et la filialisation. Aucun ne répond à toutes les attentes, chacun a des avantages et des inconvénients. Le premier est séduisant au plan prudentiel, nous faisant échapper au CRD IV et à Bâle III... mais nous ne savons pas à quel autre cadre prudentiel nous serions soumis. Sera-t-il défini par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts ? Laissons le préfigurateur travailler. Les caractéristiques de maintien de la personnalité morale, de conservation de Proparco en tant que filiale, de périmètre social, d'identité, de capacité à emprunter de façon autonome sur les marchés (je

songe aux « obligations climat »), je le répète, figurent dans la lettre de mission.

Les moyens supplémentaires en dons et le rapprochement avec les antennes locales de la Caisse des dépôts pourraient accroître les moyens de la coopération décentralisée. Si nous travaillons avec les grandes métropoles et les régions, nous ne sommes pas en mesure de suivre de tous petits projets, comme le font les ONG. On peut imaginer un moyen d'y répondre, tout en restant réaliste. Des cofinancements peuvent être mis en œuvre avec les collectivités dans des domaines tels que la gestion de la ville, où des réservoirs de savoir-faire existent dans les collectivités, les agences, les établissements publics locaux. Avec plus de moyens en dons, nous pourrions développer ces activités.

Y a-t-il un risque de déformation des priorités de l'aide au développement vers le climat ? Il n'est pas prévu d'augmenter la part des financements correspondants, mais de la maintenir au moins à 50 %. La moitié des 4 milliards d'euros supplémentaires y seront affectés, ce qui fait passer le budget correspondant de 3 à 5 milliards d'euros. Nous ne proposons pas davantage, cette politique étant déjà très volontariste. Avec le club des développeurs internationaux, l'*International Development Finance Club*, nous avons mené un important travail sur l'intégration du développement et du climat dans les projets économiques et sociaux, car le bien-être économique et social et la réduction des risques climatiques ne sont pas antinomiques, bien au contraire. La part de nos projets ayant un bénéfice sur le climat est supérieure à celle d'autres agences de développement, qui partent de plus loin. Elle est de 50 % globalement, mais de 70 % dans les pays émergents ou à croissance rapide en Asie et en Amérique latine, de 50 % pour la Méditerranée et de 30 % en Afrique, ce qui est important dans la mesure où les autres objectifs de développement, tels que l'éducation et la santé, neutres en matière de climat, doivent être poursuivis.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. - Quelle est la répartition du pourcentage alloué ? Y a-t-il une augmentation ?

Mme Anne Paugam. - Nous ne prévoyons pas de changer cette répartition. Nous sommes déjà très volontaristes. La part financée par Proparco est de 30 %, ce qui est très important. Il n'est pas réaliste de prévoir davantage.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. - Quelle est votre action en matière de décentralisation, au Mali par exemple ? L'AFD y est-elle impliquée dans de grands projets ?

Mme Anne Paugam. - Nos programmes renforcent tous le rôle des autorités locales. Dans le domaine du développement rural, nous renforçons les ministères centraux et leur capacité à déléguer, y compris dans les zones en insécurité. La volonté de développer le rôle des acteurs locaux chaque fois que cela est possible fait partie de l'ADN de l'AFD. L'une des raisons,

contingente, est que nous avons besoin d'acteurs locaux forts lorsqu'il est impossible d'envoyer des expatriés sur place en raison de l'insécurité. Nous accordons directement des prêts aux collectivités locales quand nous le pouvons. Le transfert de la compétence de gouvernance accroîtra nos capacités dans ce domaine. Jusqu'à présent, nous avons été gênés par le fait que nous n'étions pas compétents sur l'ensemble du continuum.

En Centrafrique, l'État étant effondré, nous répondons aux besoins immédiats. Nous proposons des projets susceptibles d'inciter les jeunes à s'éloigner de la violence. Simultanément, la politique de moyen et de long terme doit être renforcée. Des travaux à haute intensité de main d'œuvre ont été financés immédiatement après la crise ; nous cherchons désormais à mettre en place des filières de formation professionnelle pour les jeunes que nous avons attirés. Les perspectives économiques de ce pays sont difficiles, la réponse à apporter n'est donc pas simple... La mise à niveau de l'équipement local, tel que l'accès à l'eau et la construction d'infrastructures routières et de transports, crée des emplois.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Quelle est le calendrier de la réforme de l'AFD ? et en particulier de son - éventuel - volet législatif ?

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. - Qui n'est pas totalement affirmé à ce stade.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. - Cela a été évoqué par le préfigurateur, M. Rémy Rioux, pour le début de l'année prochaine.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La tendance de l'exécutif est d'élargir la fonction de l'AFD. Qu'il s'agisse de quartiers environnementaux ou de smart cities, il n'existe pas de ligne budgétaire française, sinon en faisant appel à l'AFD : il y a donc une forte demande des ministères, pour leur action économique à l'étranger. C'est une reconnaissance qui représente aussi un risque. Devenir une CDC bis lui ferait perdre son axe d'intervention propre. Il y a là un vrai sujet, qui implique la représentation nationale, car il s'agit de stratégie et pas simplement d'organisation de l'action gouvernementale. La gouvernance sera très importante.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. - La gouvernance, et la définition même de la politique, sont des enjeux majeurs. Préfère-t-on une aide publique au développement, dont l'État est le premier acteur, ou, face aux difficultés budgétaires, confie-t-on cette responsabilité à la CDC, en se désengageant ? Les enjeux du XXIe siècle, dont la paix et la sécurité, requièrent que cette responsabilité politique de l'État ne soit pas confiée à la Caisse des dépôts, quels que soient les mérites de celle-ci ! La nouvelle structure ne devra pas perdre de vue cette dimension essentielle.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Nous avons convenu avec M. Rioux de nous revoir avant Noël : il pourra sans doute nous

communiquer alors les grandes pistes de la réforme. Je crois qu'il a parfaitement conscience de l'importance de préserver l'essence de l'AFD.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Le préfigurateur appartient au ministère des affaires étrangères ! La lettre de mission est signée du Président de la République. Qui assure le pilotage ?

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. - M. Rémy Rioux est secrétaire général adjoint du Quai d'Orsay, mais il vient du Trésor.

Mme Anne Paugam. - Il n'a pas achevé ses travaux, je reste donc prudente. Il me semble toutefois que les schémas comportent tous une part de dispositions potentiellement législatives. Il faudra probablement passer par une loi si la section est préférée, puisque la question des missions de la Caisse des dépôts devra être abordée. Le législatif pourrait être également nécessaire en cas de filialisation, mais j'en suis moins certaine. En outre, des dispositions sociales et fiscales devront être prises si l'AFD quitte le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) pour devenir une société anonyme (SA), filiale de l'Epic qu'est la CDC, et de l'État. Je ne suis pas certaine que le schéma, quel qu'il soit, puisse relever uniquement du domaine réglementaire.

La lettre de mission du préfigurateur est intuitu personæ. Il n'agit pas en tant que secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères et s'appuie sur une *task force* réunissant notamment des représentants de la direction générale du trésor (DGT), de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), des représentants des ministères. J'ai souhaité que nous y soyons associés, étant concernés au premier chef. Les conclusions engageront le préfigurateur. Les principes de la réforme devront être arrêtés pour le bicentenaire de la Caisse des dépôts, le 28 avril 2016, pour une mise en oeuvre dès septembre 2016.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci. Vous connaissez l'intérêt de notre commission pour l'AFD. Nous prêterons une oreille attentive à la réforme, afin que l'identité de l'AFD soit respectée.

Mme Anne Paugam. - Merci.