



... le PLF 2022, mission « Aide publique au développement » :

METTRE EN ŒUVRE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

Rapport pour avis de MM. Hugues SAURY et Rachid TEMAL, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Avis n° 165 (2021-2022) Tome 4

Les crédits des programmes 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » et 110 « aide économique et financière au développement » progresseront à nouveau sensiblement entre 2021 et 2022. **L'objectif d'atteindre 0,55% du RNB consacré à l'APD en 2022, fixé par la loi de programmation du 4 août 2021, sera probablement atteint.**

La commission se félicite de cette augmentation et en particulier de celle des crédits en dons permettant de financer des projets de développement de l'AFD dans les domaines de l'éducation, de la santé ou encore de l'agriculture. Elle salue **également la forte hausse des crédits d'aide humanitaire.**

En revanche, la commission sera vigilante sur **l'amélioration effective de l'évaluation** de la politique de solidarité internationale, avec la mise en place prochaine de la nouvelle commission d'évaluation prévue par la loi du 4 août 2021. La question de l'efficacité et des modalités de mise en œuvre de l'aide se pose d'ailleurs avec une particulière acuité au moment où plusieurs pays africains faisant partie du groupe des « pays prioritaires » de l'aide française viennent de subir des coups d'Etat.

1. UNE FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS QUI CONFIRME L'ÉLAN DONNÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DU 4 AOÛT 2021

A. DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE

Les crédits consacrés à l'aide publique au développement (APD) connaissent à nouveau **une forte croissance** dans le PLF 2022. Les crédits de paiement du programme 110 progressent ainsi de 27% pour atteindre 1,86 milliard d'euros. Les crédits de paiement du programme 209 progressent quant à eux de 581,2 millions d'euros, hors dépenses de personnel, soit une hausse de 25%. Le montant global de l'APD devrait s'établir à 17,3 milliards d'euros en 2021 (en incluant l'annulation de la dette du Soudan, remise en cause par le coup d'Etat) et à 14,6 milliards d'euros en 2022.

Un montant de :



Pour les programmes 209 et 110

Une hausse de :



Par rapport à 2021

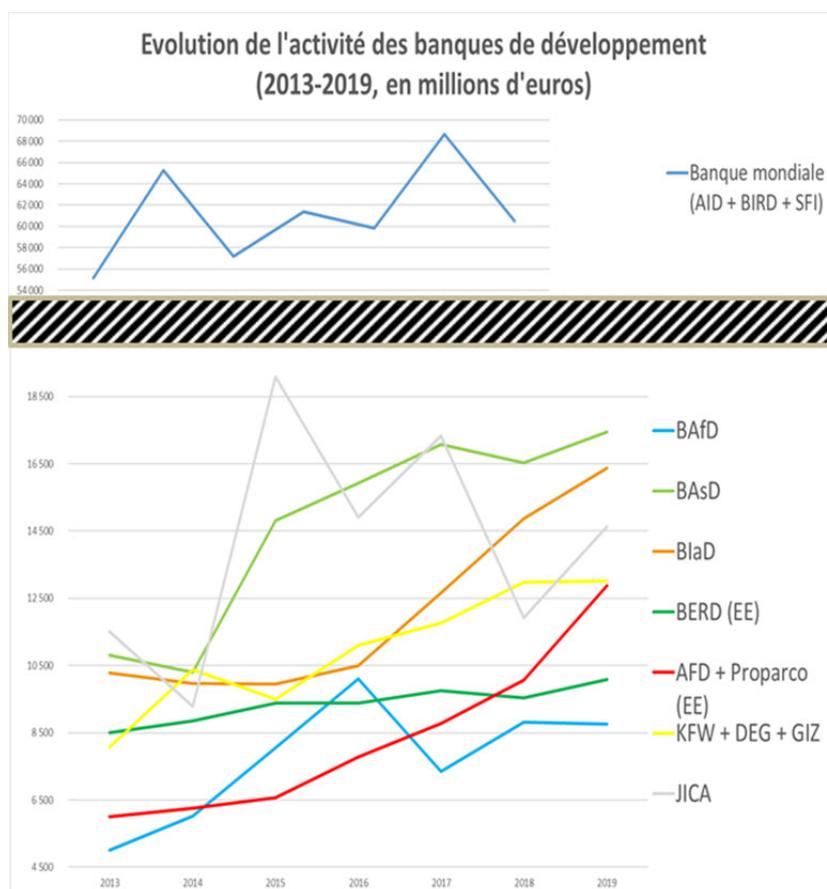
Cette progression remarquable répond au nouvel élan donné par la loi de programmation du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Celle-ci fixe en effet pour la première fois, conformément à la volonté du Parlement et en particulier du Sénat, **un objectif de 0,7% du RNB consacré à l'APD en 2025**, avec des cibles intermédiaires de 0,55% en 2022, 0,61% en 2023 et 0,66% en 2024.

B. DES GRANDES PRIORITÉS CONFIRMÉES, UN RATTRAPAGE POUR L'HUMANITAIRE

Les priorités sectorielles de l'APD pour 2022 sont, comme l'année précédente, la santé, le climat, l'égalité entre les femmes et les hommes, l'éducation, la prévention des crises et le traitement des fragilités. Les priorités géographiques restent les dix-neuf pays prioritaires de l'aide française.

*En 2022, au sein des programmes 209 et 110, la **composante bilatérale** de l'APD poursuivra sa progression :*

- Les moyens alloués à l'Agence française de développement (AFD) au titre de l'aide-projet et des dons-ONG, progresseront respectivement de 18,5% et 10,3% en crédits de paiement. **Ces moyens atteignent ainsi, en crédits de paiement, près d'un milliard d'euros.** Concernant le programme 110, il prévoit à nouveau un milliard d'euros d'AE et 260 millions d'euros de CP pour bonifier les prêts octroyés par l'AFD. Il s'agit d'une stabilisation des AE par rapport aux années précédentes, cohérente avec la volonté de mettre fin à l'augmentation rapide et constante des engagements de l'agence (cf. le graphique ci-après) pour stabiliser son activité à 12 milliards d'euros par an. **La commission a approuvé cette stabilisation, qui permettra à l'agence de se concentrer davantage sur la consolidation de ses interventions dans les pays les plus pauvres, en limitant son activité de prospection de nouveaux prêts dans les pays émergents.**



BafD : banque africaine de développement, Basd : banque asiatique de développement ; Blad : banque inter-américaine de développement ; KFW+DEG+GIZ : banque et agences allemandes de développement ; JICA : agence japonaise de développement.

- **L'aide humanitaire atteindra 500 M€ en 2022.** Les crédits humanitaires progresseront ainsi de près de 170 M€ par rapport à 2021 : +57 M€ pour les contributions volontaires aux Nations unies, +59 M€ pour le Fonds d'urgence humanitaire et +42 M€ pour l'aide alimentaire programmée. Au sein de ces moyens, 50 M€ sont réservés à l'aide humanitaire en Syrie. **Cette progression était souhaitée de longue date, la France étant jusqu'à présent très en retard sur ses grands partenaires.**

La rapide progression des crédits humanitaires (en millions d'euros) :

Humanitaire	2017	2018	2019	2020	2021 prévisionnel	PLF 2022
	175 449 855	191 203 150	222 600 383	290 625 399	353 421 998	500 000 000
Contributions aux Nations unies	79 284 016	65 597 212	75 722 600	91 313 520	123 581 357	180 494 788
Fonds d'urgence humanitaire	49 042 889	80 396 542	84 313 101	118 028 306	134 305 522	169 546 462
Aide alimentaire programmée	37 122 950	35 209 396	40 209 396	55 708 333	76 289 227	118 286 510
Facilité pour les réfugiés en Turquie (FRiT)			12 355 286	15 575 240	9 245 891	9 105 240
Fonds Békou	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	
Fonds minorités	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	
Provision en gestion						22 567 000

- les crédits relatifs à l'appui à la coopération décentralisée seront portés à 14,2 M€, en hausse de 2,7 M€ par rapport à la loi de finances pour 2021.

Les crédits multilatéraux progresseront également :

- **Les contributions françaises se concentreront en particulier sur la santé.** La contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme se montera ainsi à 539 M€, dont 212,4 M€ sont pris en charge par le programme 209 et le reste par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). **La contribution française à l'initiative ACT-A sera augmentée pour faire mieux face à la crise sanitaire de la Covid-19 :** 250 M€ supplémentaires seront mobilisés, pour moitié en gestion de 2021 et pour moitié sur le budget 2022, en vue de garantir un meilleur accès à la vaccination dans les pays les moins bien dotés. D'ici à la fin du mois de juin 2022, 120 millions de doses seront données.
- Le programme 110 permettra comme chaque année d'alimenter les grands fonds multilatéraux (Association internationale de développement de la banque mondiale, Fonds africain de développement, Fonds vert pour le climat, Fonds pour l'environnement mondial, etc) pour un total de 1,9 milliard d'euros en AE et 1,3 milliard d'euros en CP.

C. UNE TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES DYNAMIQUE MAIS QUI ALIMENTE TOUJOURS PRINCIPALEMENT LE BUDGET GÉNÉRAL

Après une augmentation de 340 millions d'euros en 2020 qui lui a permis d'atteindre environ 1,7 milliard d'euros, le produit de la TTF devrait rester stable en 2021. Or, avec le plafonnement à 528 millions d'euros du produit reversé au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), **toute nouvelle hausse du produit bénéficie au budget général**, ce qui est paradoxal pour une taxe ayant été pensée, dès l'origine, comme un instrument de solidarité internationale devant équilibrer la finance mondiale.

Le Sénat avait souligné ce paradoxe lors de l'examen du projet de loi de programmation et avait obtenu que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de six mois suivant la promulgation de cette loi, un rapport sur les modalités de l'affectation du produit de cette taxe. **La commission sera attentive aux conclusions de ce rapport et fera des propositions pour améliorer l'affectation du produit de la TTF à la solidarité internationale.**

2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Certaines dispositions de la loi du 4 août 2021 ont des effets immédiats sur le dispositif français d'aide publique au développement.

A. LA LOI DU 4 AOÛT 2021 TRANSFORME L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN UNE VÉRITABLE POLITIQUE PUBLIQUE, AUX CÔTÉS DE LA DIPLOMATIE ET DE LA DÉFENSE

Cette consécration est cohérente, d'une part, avec la forte augmentation des moyens de cette politique au cours des dernières années, la loi de programmation ayant fixé un objectif de 0,7% du RNB consacrés à l'APD en 2025, et, d'autre part, avec le constat qu'une approche complète dite « 3D » (diplomatie, défense, développement) est nécessaire dans les pays les plus en difficultés, comme ceux du Sahel. Désormais, **le programme 209 est même le premier poste de dépense du Quai d'Orsay.**

B. LA LOI TRANSFORME LE MANDAT « BINAIRE » DE L'AFD (PAYS ÉTRANGERS ET OUTRE-MER) EN UN MANDAT « TERNAIRE » (PAYS LES PLUS PAUVRES, PAYS ÉMERGENTS, OUTRE-MER)

La loi remédie ainsi à une certaine confusion entre les missions de l'agence, très différentes dans leur finalité et qui ne mobilisent pas les mêmes instruments financiers. Il s'agit, d'un côté, **des aides essentiellement en dons ou en prêts à taux réduit à destination des pays en difficulté**, notamment en Afrique subsaharienne et singulièrement au Sahel, visant à réduire la pauvreté et à assurer les services de première nécessité ; de l'autre, **des prêts à taux de marché en direction des pays émergents ou grands émergents**, permettant d'y encourager un développement plus respectueux de l'environnement. S'agissant enfin de l'outre-mer, la loi prévoit une approche davantage fondée sur la dimension internationale, ce qui s'avère particulièrement pertinent actuellement compte-tenu de la nécessité de préserver la place de la France dans la zone indopacifique.

Selon les rapporteurs, cette évolution des missions implique d'ores et déjà une évolution de la manière de « rendre compte » de l'agence à ses tutelles et au public ainsi que des modalités d'évaluation de ses actions

Les trois grands domaines d'action de l'AFD selon la loi du 4 août 2021



L'un des principaux enjeux pour l'agence sera également de **concilier un pilotage plus précis, avec davantage d'indicateurs dans le COM et un contrôle plus étroit des tutelles prévu par la loi, et la préservation de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux pays d'intervention et à leurs besoins.**

C. VERS LA RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS

En vertu de l'article 2 de la loi de programmation, la mission budgétaire « Aide publique au développement » est désormais dotée d'un nouveau programme 370 **consacré à la restitution des « biens mal acquis »**. La vente de ces biens sera effectuée par l'Agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués (AGRASC). Ce programme sera doté au fur et à mesure des ventes des biens mal acquis sur le budget général de l'État et mobilisera ses crédits pour financer des projets de coopération et de développement dans les pays concernés, dans une logique de restitution directe aux populations. La première restitution devrait concerner la Guinée équatoriale.

Enfin, la loi du 4 août 2021 prévoit que le Gouvernement doit fournir au Parlement de nombreux rapports (sur l'amélioration du produit de la TTF, sur le criblage des bénéficiaires de l'aide, sur les différentes activités pouvant être comptabilisées au titre de l'aide publique au développement de la France, sur les coopérations opérationnelles entre l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts, sur la stratégie de la France en matière de mobilité internationale en entreprise et en administration, etc.). À ce jour, la commission ne dispose pas d'une visibilité optimale sur l'état d'avancement de ces rapports, dont certains doivent constituer le socle de réformes très attendues (sur la TTF et sur le criblage notamment).

3. LES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF D'ÉVALUATION AU SEIN DE L'AFD

La demande en évaluation des projets de développement s'est accrue au cours des dernières années, tant de la part des tutelles ministérielles que de celle des Parlementaires, à mesure que les moyens de l'AFD augmentaient. En conséquence, l'agence a progressivement augmenté les moyens consacrés à cette fonction. Récemment, l'AFD a réalisé une évaluation de son dispositif d'évaluation. Le rapport identifie trois principaux types d'évaluation :

- les évaluations de résultats. Ce type d'évaluation souffre notamment d'un manque de données quantitatives disponibles ;
- la mesure de l'**impact** des projets a en revanche beaucoup progressé, avec davantage de crédits et de nouvelles méthodes ;
- la mesure de la **cohérence avec les grands engagements de l'agence et des tutelles** a également progressé mais doit encore être améliorée. **C'est sans doute l'un des domaines où la future commission d'évaluation aura un rôle-clef à jouer.**

L'étude montre que les évaluations ne sont pas traitées de manière suffisamment stratégique par l'agence

Leurs résultats n'ont pas d'influence sur ses activités et ses projets ; elles ne sont pas vraiment utilisées pour orienter les décisions et les équipes sont peu mobilisées sur la mise en œuvre des recommandations des rapports d'évaluation.

L'une des principales raisons de cette situation serait **la prédominance, au sein de l'AFD, d'une « culture de l'octroi » qui s'est installée avec la progression constante des moyens et l'ouverture permanente de nouveaux champs sectoriels et géographiques**. La phase de consolidation qui s'ouvre, avec la limitation du chiffre d'affaires global, sera sans doute propice à faire évoluer cette culture.

4. L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE APRÈS LES COUPS D'ÉTAT: DES CHOIX DIFFICILES

A. MALGRÉ LES CONTRAINTES POSÉES PAR LA SITUATION SÉCURITAIRE, L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE EN FAVEUR DES PAYS DU G5 SAHEL CONTINUE À AUGMENTER



Décaissés par l'AFD au Sahel en 2020



Décaissés par le MEAE au Sahel en 2020

- au Sahel, entre 2016 et 2019, l'APD totale française est passée de 382 à 556 M€. Pour la seule année 2020, ce sont 506 M€ qui ont été octroyés et 348 M€ décaissés par l'AFD (prêts et subventions) et 38 M€ décaissés par le MEAE dans les pays du G5 Sahel ;
- entre 2016 et 2021, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) a financé 164 projets (10,5 M€) de coopération décentralisée.

Lors du Sommet de N'Djamena, qui s'est tenu les 15 et 16 février 2021, les chefs d'Etat du G5 Sahel se sont engagés à **accélérer le déploiement des services de l'Etat, des administrations et des services sociaux de base dans le cadre d'un « sursaut civil et politique »**. La France soutient cette dynamique, en particulier dans la zone des 3 frontières. Un total de 460 projets ont ainsi été réalisés au premier semestre 2021.

B. LES RÉCENTS ÉVÉNEMENTS AU MALI ONT CONDUIT À LA SUPPRESSION DE L'AIDE BUDGÉTAIRE MAIS LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT SE POURSUIVENT

Concernant le Mali, **la France et l'ensemble de ses partenaires de l'Union européenne ont soutenu la position de fermeté adoptée par la CEDEAO**, à la fois sur la question du respect du cadre politique de la transition et sur celle des discussions entre les autorités maliennes de transition et la société militaire privée russe Wagner.

Ceci a conduit à **la suspension de notre aide budgétaire (10 M€) pour l'année 2021**. Cependant, **les projets de développement déjà en cours, au profit direct des populations et répondant à la logique du « sursaut civil », ne sont pas impactés**. Enfin, il semble que seule une évolution positive de la situation politique du pays pourrait permettre le **lancement de nouveaux projets** de développement.

L'activité de l'AFD au Mali depuis 10 ans

Millions € -	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autorisations	57	4	57	166	116	28	198	29	201,5	109,9
Subventions projet	9	1	33	21	36	25	37	27	96,5	56,4

Subventions budgétaires			15	69					20	10
Prêts souverains	44			67	70		130		85	
Prêts non souverains		1	5	5			30			40
Garanties Ariz	4	2	4	4	10	3	1	2,4		3,5
Décaissements	31,7	3,6	47,5	41,8	37,1	36,1	63, 1	48	70,6	72,8

À noter que les mêmes difficultés et interrogations se font jour en Guinée (coup d'Etat du 5 septembre 2021) et au Soudan (coup d'Etat du 25 octobre 2021), le processus d'annulation de la dette ayant été suspendu pour ce dernier pays.

POUR EN SAVOIR +

Le dossier législatif de la loi du 4 août 2021 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-404.html>

Le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

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

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



Hugues Saury

Rapporteur
Sénateur du Loiret
(LR)



Rachid Temal

Rapporteur
Sénateur du
Val-d'Oise
(SER)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>