

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteurs spéciaux : MM. Yvon COLLIN et Jean-Claude REQUIER

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. LES MOYENS CONSACRÉS PAR LA FRANCE À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2019 : UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE, EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	9
A. DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES CIRCUITS DE FINANCEMENT DE NOTRE POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT.....	9
1. <i>La budgétisation de la part de TTF affectée à l'AFD</i>	<i>9</i>
2. <i>L'augmentation des bonifications de prêts dans les États étrangers en remplacement des crédits de la ressource à condition spéciale (RCS).....</i>	<i>11</i>
a) <i>La disparition de la ressource à condition spéciale (RCS) à la suite de la requalification par l'Insee, contestée par l'État, de cette dépense en dépense maastrichtienne.....</i>	<i>11</i>
b) <i>Les modalités de la « transformation » de ce prêt en crédits pour bonification de prêts dans les États étrangers</i>	<i>12</i>
B. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » : UNE TRÈS FORTE HAUSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT MAIS UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT	13
C. LES TAXES AFFECTÉES AU DÉVELOPPEMENT : UN MONTANT STABLE DE 730 MILLIONS D'EUROS, À PÉRIMÈTRE CONSTANT.....	16
D. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »	18
II. LA FRANCE S'EST LAISSÉ DISTANCER PAR D'AUTRES PAYS DONNEURS, Y COMPRIS SES PLUS PROCHES VOISINS, AU RISQUE DE PERDRE SON INFLUENCE	20
A. LE MONTANT DE L'APD DES PAYS DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) S'EST STABILISÉ EN 2017	20
B. LA FRANCE EST LE DIXIÈME DONNEUR EN TERMES RELATIFS ET LE CINQUIÈME EN TERMES ABSOLUS.....	22
C. LA FRANCE EST NETTEMENT DISTANCIÉE PAR L'ALLEMAGNE ET LE ROYAUME-UNI.....	23

III. CE BUDGET N'APPORTE PAS TOUTES LES RÉPONSES ET POUR ÊTRE TOUT À FAIT CRÉDIBLE, L'OBJECTIF DE 0,55 % DEVRA ENCORE ÊTRE TRADUIT BUDGÉTAIREMENT	25
A. UNE TRAJECTOIRE À CE STADE UNIQUEMENT DÉFINIE EN POURCENTAGE DU RNB	25
1. <i>Le Président de la République s'est engagé à ce que notre aide publique atteigne 0,55 % du RNB en 2022.....</i>	25
2. <i>La loi de programmation des finances publiques a commencé à traduire cet objectif budgétairement.....</i>	25
3. <i>Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a défini une trajectoire en pourcentage du RNB.....</i>	26
B. UNE CONFIANCE VIGILANTE SUR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA TRAJECTOIRE	26
IV. L'AFD BÉNÉFICIE EN 2019 DE MOYENS CONSIDÉRABLEMENT RENFORCÉS, MAIS UNE GRANDE PARTIE DE L'EFFORT EN CRÉDITS DE PAIEMENT EST REPORTÉ	29
A. UNE AUGMENTATION DE 1,5 MILLIARD D'EUROS DU VOLUME DE PRÊTS POUVANT ÊTRE ENGAGÉS EN 2019 PAR RAPPORT À 2018.....	29
B. UN MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE DE DONNS À ENGAGER EN 2019 PAR RAPPORT À 2018	30
C. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE.....	31
D. L'AFD VA DEVOIR ABSORBER UNE MULTIPLICATION PAR DEUX DE SON ACTIVITÉ EN SIX ANS.....	32
LES CHIFFRES CLÉS DE L'AIDE FRANÇAISE.....	33
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ À LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	35
• ARTICLE 72 Souscription à l'augmentation de capital de la Banque mondiale.....	35
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. L'exercice 2019 constitue une année charnière pour la politique d'aide publique au développement (APD) de la France : **les décisions prises cette année détermineront si notre pays respectera l'objectif posé par le Président de la République d'une aide représentant 0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022.** En effet, étant donné le décalage entre l'engagement des crédits et leur décaissement effectif, qui dépend de la mise en œuvre concrète des projets, le niveau de l'APD de la France en 2022 dépend en grande partie du niveau des engagements qui auront été pris en 2019.

2. **Les moyens consacrés à l'APD en 2019 augmentent de façon substantielle, en autorisations d'engagement du moins ; l'effort en crédits de paiement est en grande partie reporté.** Compte tenu de la budgétisation de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de la suppression de la ressource à condition spéciale (RCS), à périmètre constant, **les autorisations d'engagement augmentent de 1,4 milliard d'euros et les crédits de paiement augmentent de 127 millions d'euros.**

3. **Le budget 2019 met l'accent sur la hausse de notre aide bilatérale,** dont le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) a décidé qu'elle bénéficiera des deux tiers de l'augmentation des crédits d'ici 2022. Cette priorité est logique, dans la mesure où l'aide bilatérale est plus longue à mettre en œuvre. Vos rapporteurs spéciaux soulignent cependant la nécessité de **ne pas négliger notre aide multilatérale, dans un monde où le multilatéralisme est fortement contesté.**

4. **La France ne respecte toujours pas ses engagements internationaux mais son aide progresse de 15 % sur la seule année 2017 pour atteindre 0,43 % de son RNB,** contre 0,38 % en 2016. Elle n'en reste pas moins distancée par l'Allemagne et le Royaume-Uni, dont l'aide représente respectivement le double et 60 % de plus. Cet écart s'explique notamment par le niveau des dons bilatéraux, trois fois supérieurs chez nos voisins.

5. **Le budget 2019 n'apporte pas toutes les réponses attendues :** le Cicid a défini une trajectoire en pourcentage du RNB, mais **sans la traduire budgétairement.** Notre APD devrait augmenter en 2022 de 5 milliards d'euros par rapport à 2017, sans que cela signifie qu'il faille réaliser un effort financier de cet ordre, compte tenu de l'effet de levier des prêts. **En attendant que la trajectoire budgétaire soit définie dans la loi de programmation prévue en 2019, vos rapporteurs spéciaux accordent une confiance vigilante au Gouvernement, au regard de la hausse indéniable des autorisations d'engagement cette année et de l'engagement personnel du Président de la République.**

6. **L'Agence française de développement (AFD) voit ses moyens considérablement augmentés en 2019 :** en net, elle bénéficiera de près de **1 milliard d'euros supplémentaires pour accorder des dons et de 0,5 milliard d'euros supplémentaires pour accorder des prêts,** dont le volume pourrait ainsi progresser de 1,5 milliard d'euros.

7. Une des conditions essentielles de l'atteinte de l'objectif réside dans **la capacité de l'AFD à absorber cette hausse de son activité**. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **en 2022, pour respecter l'objectif établi, ses engagements devraient s'élever à 17,6 milliards d'euros, soit une multiplication par deux en six ans.**

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 74 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux. Par ailleurs, le document de politique transversale « Politique française en faveur du développement », censé être annexé au projet de loi de finances, n'a été publié que le 5 novembre.

Mesdames, Messieurs,

L'exercice 2019 constitue une année charnière pour la politique d'aide publique au développement (APD) de la France : **ce sont les décisions prises cette année qui détermineront si notre pays respectera l'objectif posé par le Président de la République** que notre aide représente 0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022. En effet, étant donné le décalage entre l'engagement des crédits sur un projet et le moment de leur décaissement effectif, qui dépend de la mise en œuvre concrète du projet, le niveau de l'APD de la France en 2022 dépend en grande partie du niveau des engagements qui auront été pris en 2019.

La mobilisation vers cet objectif a conduit l'année 2018 à être riche en matière d'aide publique au développement : **le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) s'est réuni en février dernier et a précisé les orientations de l'APD française** dans les années qui viennent. De même **l'Agence française de développement (AFD) a signé il y a quelques semaines son contrat d'objectifs et de moyens (COM) avec l'État**, qui fixe ses grandes orientations et lui attribue de nouveaux objectifs. Enfin, notre collègue député Hervé Berville, missionné par le Gouvernement, a proposé des pistes de modernisation de notre politique d'aide publique au développement¹, tandis que l'OCDE menait une revue de cette même politique².

C'est donc à l'aune de cet objectif que vos rapporteurs spéciaux ont analysé la présente mission, en se demandant si les moyens engagés permettraient de l'atteindre, en attendant une probable loi de programmation de l'aide publique au développement en 2019, qui détaillera les moyens consacrés à cette politique dans les années à venir.

¹ *Hervé Berville, Un monde commun, un avenir pour chacun, août 2018.*

² *OCDE, Examen de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018, septembre 2018.*

I. LES MOYENS CONSACRÉS PAR LA FRANCE À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2019 : UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE, EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Aux termes de la loi de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale¹, « *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 est de « *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* ».

Elle s'inscrit dans le cadre défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui fixe la liste des pays bénéficiaires et comptabilise les dépenses pouvant être prises en compte au titre de cette politique, selon des règles qui permettent de comptabiliser au sein d'un même agrégat – l'aide publique au développement au sens de l'OCDE – l'aide provenant des dons et celle provenant des prêts.

La mission « Aide publique au développement » est la principale mission budgétaire concourant à la politique d'aide publique au développement. Dans le projet de loi de finances pour 2018, elle représentait ainsi 40 % de l'aide publique au développement résultant de crédits budgétaires. Les missions « Recherche et enseignement supérieur », « Action extérieure de l'État » et « Immigration, asile et intégration » contribuent également de façon importante à l'APD française.

Aux crédits de ces missions du budget général, il faut ajouter les crédits des prêts portés par le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », ainsi que la part du produit de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières affectée au développement.

A. DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES CIRCUITS DE FINANCEMENT DE NOTRE POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

1. La budgétisation de la part de TTF affectée à l'AFD

La taxe sur les transactions financières (TTF), prévue à l'article 235 ter ZD du code général des impôts, a été créée par la première loi de finances rectificative pour 2012². Elle est assise sur les opérations d'achat d'actions de sociétés françaises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Son taux est de 0,3 % depuis 2017.

¹ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

² Article 5 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

Dès sa mise en place, il était prévu qu'une part de son produit soit affectée au développement international, à travers une affectation au fonds de solidarité pour le développement (FSD) (cf. *infra*). En tenant compte du plafonnement, la part de la TTF affectée au développement est passée de 8 % en 2013 à 50 % en 2018, avec une évolution majeure : **à compter de 2016, une partie de cette part – 270 millions d'euros – a été affectée, non plus au FSD, mais à l'AFD.** Cette affectation a été obtenue de haute lutte par le Parlement, le Gouvernement d'alors étant revenu dessus en exécution en 2016 et ayant tenté de la supprimer en 2017. En 2018 encore, l'actuel Gouvernement proposait dans le projet de loi de finances déposé au Parlement de revenir sur cette affectation.

Le présent projet de loi de finances propose de budgétiser la part de TTF affectée à l'AFD, c'est-à-dire, d'une part, de supprimer l'affectation de 270 millions d'euros à l'agence (3° de l'article 29) et, d'autre part, de majorer à due concurrence les crédits de la présente mission.

Cette budgétisation a suscité **une vive opposition de certaines organisations non gouvernementales** (ONG). Ainsi, Oxfam France regrettait, à la suite du vote de l'article à l'Assemblée nationale, que « *[les députés aient] laissé passer l'opportunité d'une mobilisation forte en faveur de la solidarité internationale* », tandis que Coordination Sud dénonçait « *un recul historique après des annonces en trompe-l'œil à la pelle* ».

Vos rapporteurs spéciaux ne partagent pas cette analyse et considèrent qu'elle se focalise excessivement sur l'outil financier plutôt que sur les moyens consacrés au développement, dans leur ensemble. Certes, l'affectation au développement d'une taxe assise sur les transactions financières n'est pas neutre ; mais le choix du Parlement d'utiliser cet outil était essentiellement **guidé par des impératifs juridiques**. L'intention était de permettre à l'agence d'augmenter le montant de ses dons-projets, ce qui aurait dû prendre la forme d'une augmentation des crédits du programme 209, sur la présente mission. C'est en fait l'article 40 de la Constitution, qui interdit aux membres du Parlement d'accroître une dépense publique, qui a conduit les députés à renoncer à abonder les crédits budgétaires, au profit d'une taxe affectée¹. La budgétisation de cette ressource reprend en fait l'intention initiale des parlementaires, d'autant plus que la part de TTF affectée étant, dès l'origine, plafonnée, l'AFD n'avait pas vocation à bénéficier du dynamisme éventuel de cette taxe.

¹ Il est à noter que les jurisprudences des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale diffèrent sur ce point : au Sénat, un amendement augmentant les ressources affectées à un opérateur dont les dépenses sont discrétionnaires aurait été considéré comme un contournement de l'article 40, dans la mesure où il aurait en fait visé à accroître ses dépenses, et aurait donc été déclaré irrecevable. Voir le rapport d'information n° 263 (2013-2014) La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat (pages 88 et suivantes).

Cette budgétisation de la ressource aura néanmoins des conséquences. Elle implique une **perte de trésorerie pour l'AFD**, qui ne percevra plus immédiatement les crédits de paiement mais en bénéficiera au fur-et-à-mesure des décaissements. Cet étalement des crédits de paiement est cependant plus conforme à la réalité de l'exécution des projets : ainsi, en 2017, l'AFD n'a décaissé que 55 millions d'euros sur les 270 millions d'euros de TTF affectée. Par ailleurs, **la budgétisation permet d'améliorer la visibilité du Parlement sur l'utilisation de cette ressource**. En effet, ces crédits figurent désormais dans le projet annuel de performance et sont ventilés par sous-action. À l'inverse, dans le cas d'une taxe affectée, le Parlement décide du montant affecté mais ne peut orienter son affectation. Il n'est informé qu'a posteriori de l'utilisation de ces fonds. Ainsi, en 2016, la part affectée avait été réorientée vers le FSD, et ce n'est qu'à l'automne 2017 que le Parlement a été informé des modalités d'utilisation par l'AFD des crédits affectés en 2017.

En définitive, **vos rapporteurs spéciaux préfèrent donc concentrer leur analyse sur l'évolution globale des ressources consacrées au développement plutôt que sur les outils utilisés** et c'est en tenant compte de la suppression de cette affectation qu'ils analyseront les crédits de la mission (cf. *infra*).

2. L'augmentation des bonifications de prêts dans les États étrangers en remplacement des crédits de la ressource à condition spéciale (RCS)

a) La disparition de la ressource à condition spéciale (RCS) à la suite de la requalification par l'Insee, contestée par l'État, de cette dépense en dépense maastrichtienne

La **ressource à condition spéciale (RCS) désigne des prêts accordés chaque année par l'État à l'Agence française de développement**, dont les crédits figurent sur le programme 853 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », à des conditions particulièrement favorables, puisque ces crédits courent sur trente ans, dont dix ans de différé du remboursement en capital, à un taux de 0,25 %. La RCS est comptabilisée en tant que fonds propres de troisième catégorie (*Tier 2*). Le renforcement des fonds propres de l'agence entre 2015 et 2017 avait été mené en convertissant une partie de la RCS en obligations perpétuelles de l'AFD détenues par l'État, comptabilisés en fonds propres de deuxième catégorie (*Additionnal Tier 1*). Cette ressource est utilisée par l'AFD pour accorder des prêts dans les États étrangers.

À la suite d'observations d'Eurostat¹, **l'Insee a requalifié ces prêts de transfert en capital**. Les deux instituts de statistiques se fondent sur les règles de comptabilité européennes qui stipulent que « *les crédits consentis par les administrations publiques susceptibles de ne pas être remboursés sont enregistrés dans le SEC en tant que transferts en capital* »². L'Insee considère que l'utilisation de la RCS pour augmenter les fonds propres de l'AFD suggère que l'État ne comptait pas *in fine* sur le remboursement de ces prêts. Elle pointe également l'augmentation constante de l'encours total de RCS, ce qui impliquerait, selon son analyse, qu'il s'agit d'un transfert en capital. Ainsi, **les dépenses du programme 853 sont considérées comme des dépenses maastrichtiennes et la variation des encours de RCS comme un transfert en capital ayant un impact sur le solde public**.

La direction générale du Trésor a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que **cette analyse était contestée par l'État, mais que « parallèlement aux discussions en cours, le choix a été fait, par prudence de ne plus inscrire de nouvelles autorisations d'engagement sur le programme 853 en 2019 »**. Dès lors, les crédits de paiement sur ce programme concernent exclusivement des autorisations d'engagement passées (cf. *infra*).

b) Les modalités de la « transformation » de ce prêt en crédits pour bonification de prêts dans les États étrangers

La suppression « sèche » de la RCS aurait diminué la capacité de l'AFD à accorder des prêts dans les États étrangers, c'est pourquoi le présent projet de loi de finances propose de majorer les crédits de l'agence au titre des bonifications de prêts dans les États étrangers (programme 110).

Si ces deux enveloppes permettent à l'AFD d'accorder des prêts, **elle les utilise de façon différente :**

- lorsqu'elle utilise les crédits de bonification, elle lève elle-même des ressources sur les marchés, à un taux d'intérêt qui dépend de ses conditions de financement ; elle utilise ensuite des crédits de bonification pour abaisser ce taux pour le bénéficiaire final ;

- lorsqu'elle utilise la RCS, elle ne lève pas de ressources sur les marchés mais utilise directement la ressource prêtée par l'État pour réaliser son prêt.

L'équivalence entre un montant de RCS sur le programme 853 et un montant de bonification du programme 110 permettant d'accorder le même prêt pour le bénéficiaire final dépend donc des conditions de financement de l'AFD, à un moment donné.

¹ Voir Eurostat, Excessive Deficit Procedure dialogue visit to France, mai 2017 (Ref. Ares(2018)4503234 - 03/09/2018).

² Paragraphe 20.121 du système européen des comptes 2010 (SEC 2010).

Exemples d'utilisation de la RCS et des crédits de bonification

Si l'AFD souhaite accorder un prêt de 100 millions d'euros à un pays en développement, au taux de 0,25 % sur 40 ans dont 10 ans de différé, elle peut :

- consommer 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement de ressource à condition spéciale (programme 853) ;
- ou consommer 25 millions d'euros environ d'autorisations d'engagement de crédits de bonification (programme 110), dans l'hypothèse d'un coût de financement sur les marchés de 1,25%.

D'après la direction générale du Trésor, dans les conditions de marché actuelles, 1 euro de bonification équivaut à 4 euros de RCS. Cette analyse est confirmée par l'AFD. **C'est donc sur la base de cette équivalence que vos rapporteurs spéciaux ont analysé l'évolution respective des crédits des programmes 110 et 853.**

B. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » : UNE TRÈS FORTE HAUSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT MAIS UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

La mission « Aide publique au développement » comporte deux programmes. **Le programme 110 « Aide économique et financière au développement »** relève de la direction générale du Trésor, au ministère de l'économie et des finances, et porte notamment les crédits destinés aux fonds multilatéraux de développement, au financement des annulations de dette et à la bonification des prêts accordés par l'Agence française de développement (AFD). **Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »** relève pour sa part de la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et porte notamment les crédits destinés aux dons bilatéraux (et en particulier les dons-projets de l'AFD), les subventions aux organisations multilatérales, la coopération technique et la contribution au Fonds européen de développement (FED).

Pour 2018, les crédits demandés s'élèvent à **4,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **3,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. À périmètre courant, on observe une hausse de 1,8 milliard d'euros en AE et de 400 millions d'euros en CP.

**Évolution des crédits de la mission « Aide publique au développement »
- à périmètre courant -**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution		LFI 2018	PLF 2019	Évolution	
110 « Aide économique et financière au développement »	840,5	1 310,0	469,5	+ 55,9%	961,4	1 079,0	117,6	+ 12,2%
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	1 843,4	3 209,4	1 365,9	+ 74,1%	1 739,1	2 018,7	279,6	+ 16,1%
Total de la mission	2 683,9	4 519,4	1 835,5	+ 68,4%	2 700,5	3 097,8	397,3	+ 14,7%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Cependant, pour apprécier réellement l'évolution des crédits de la mission, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité neutraliser les modifications des circuits de financement évoquées précédemment. Tel est l'objet du tableau ci-dessous.

**Évolution des crédits de la mission « Aide publique au développement »
- à périmètre constant -**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution		LFI 2018	PLF 2019	Évolution	
110 « Aide économique et financière au développement »	1 050,5	1 310,0	259,5	+ 24,7%	1 041,4	1 079,0	37,6	+ 3,6%
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 033,4	3 209,4	1 175,9	+ 57,8%	1 929,1	2 018,7	89,6	+ 4,6%
Total de la mission	3 083,9	4 519,4	1 435,5	+ 46,5%	2 970,5	3 097,8	127,3	+ 4,3%

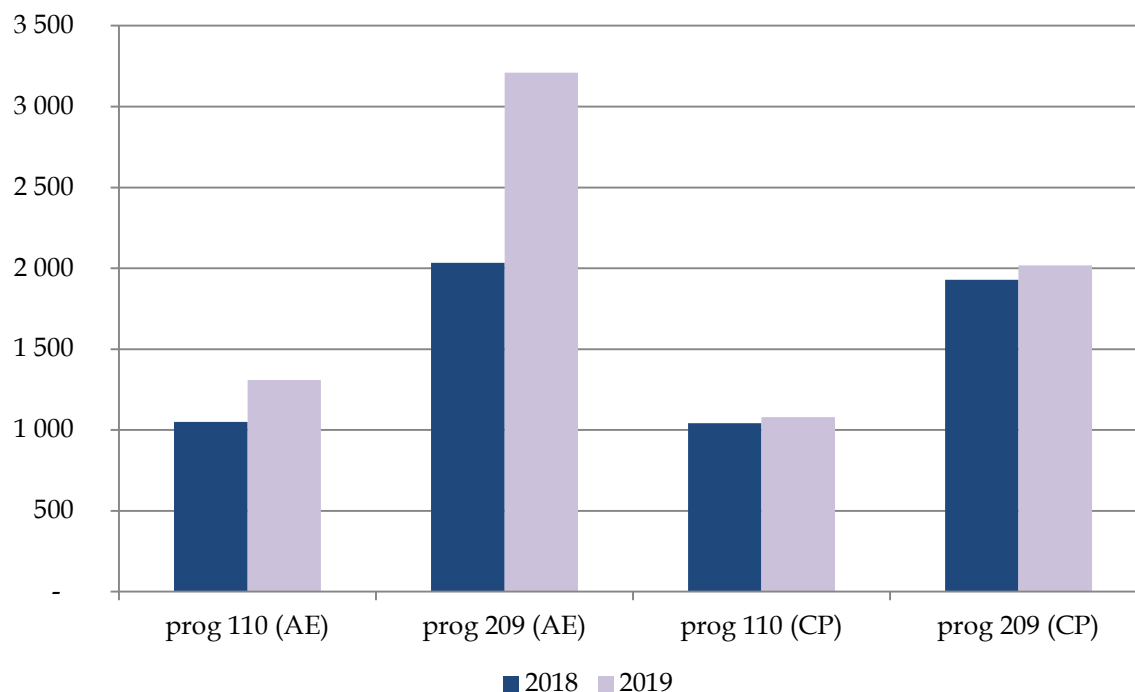
NB : Pour tenir compte de la budgétisation de la part de TTF affectée à l'AFD (270 millions d'euros), les AE et CP de 2018 ont été majorés de 80 millions d'euros sur le programme 110 et de 190 millions d'euros sur le programme 209. De même, pour tenir compte de la suppression de la RCS, les AE de 2018 ont été majorées de 130 millions d'euros sur le programme 110, soit le montant des AE du programme 853 en 2018 (520 millions d'euros), divisé par quatre.

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

À périmètre constant, les autorisations d'engagements sont en très forte hausse, puisqu'elles progressent de 1,4 milliard d'euros (+ 46,5 %), tandis que l'augmentation des crédits de paiement est plus modérée et atteint 127 millions d'euros (+ 4,3 %).

Évolution des crédits de la mission « Aide publique au développement » - à périmètre constant -

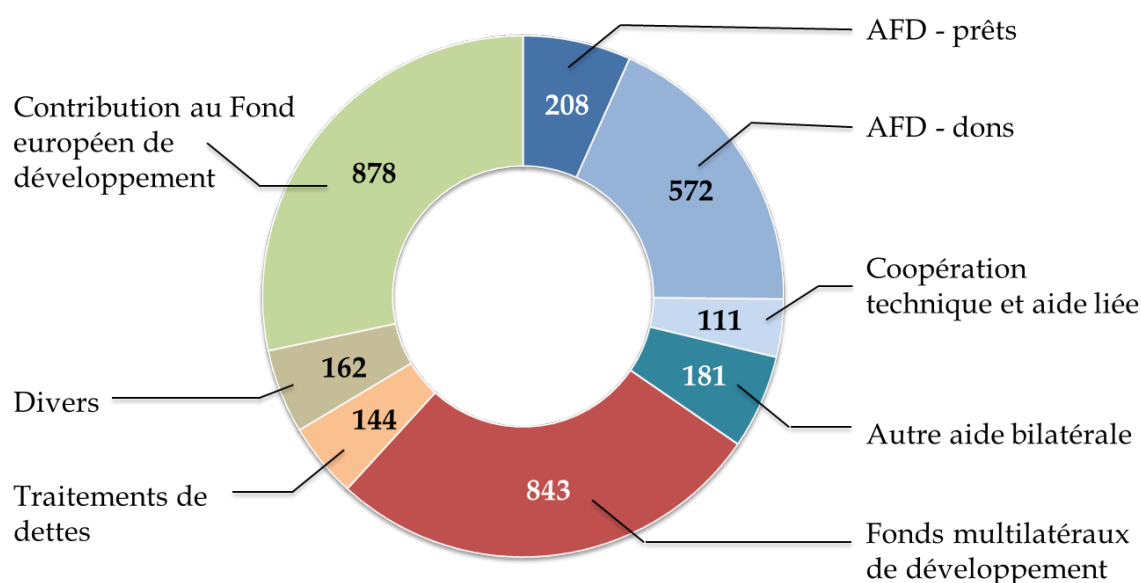
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Répartition thématique des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

C. LES TAXES AFFECTÉES AU DÉVELOPPEMENT : UN MONTANT STABLE DE 730 MILLIONS D'EUROS, À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Une part du produit de la taxe sur les billets d'avion et du produit de la taxe sur les transactions financières est affectée au financement de la politique de développement. Bien qu'il ne s'agisse pas de crédits budgétaires, le commentaire de l'évolution de ces taxes trouve sa place dans le présent rapport, dans la mesure où **ces recettes sont fléchées et s'apparentent donc à des crédits budgétaires, auxquels elles se sont d'ailleurs souvent substituées.** Au total en 2019, ces ressources représentent 730 millions d'euros environ.

Le fonds de solidarité pour le développement (FSD)

Le fonds de solidarité pour le développement (FSD) a été créé en 2005¹ pour gérer le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Il a pour objet de **contribuer « au financement des pays en développement et de tendre à réaliser les objectifs du millénaire pour le développement ».**

Géré par l'Agence française de développement (AFD), ce fonds est régi par le décret du 12 septembre 2006², qui prévoit notamment un comité de pilotage, qui veille à la bonne gestion du fonds, et la conclusion d'une convention entre l'État et l'AFD sur les modalités de gestion et de suivi du FSD. Ce décret fixe les modalités d'utilisation des ressources affectées au fonds, qui peuvent notamment financer le secteur de la santé (vaccination, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, UnitAid), du climat et de l'environnement. Le fonds finance principalement des dépenses d'aide multilatérale mais peut aussi, « à titre subsidiaire », financer de l'aide bilatérale.

La **taxe sur les billets d'avion** - dite « taxe Chirac » -, prévue à l'article 302 *bis* K du code général des impôts, est assise sur le nombre de passagers et le fret embarqués en France sur chaque vol commercial. Son produit est affecté au fonds de solidarité pour le développement (FSD), dans la limite - depuis 2014³ - d'un **plafond de 210 millions d'euros, atteint en 2015.** Depuis lors, le dynamisme de cette taxe bénéficie exclusivement au budget général de l'État, ce qui représenterait une **moindre recette de 8 millions** d'euros pour le FSD en 2019, d'après les prévisions du Gouvernement.

¹ Article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

² Décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le fonds de solidarité pour le développement pris en application de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 instaurant une contribution de solidarité sur les billets d'avion.

³ 24° du I de l'article 47 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Répartition du produit de la taxe sur les billets d'avion

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PLF 2019
Produit de la taxe	185	185	204	222	230	225	217	218
Montant budget général	-	-	-	12	20	15	7	8
Montant affecté au FSD	185	185	204	210	210	210	210	210

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Comme évoqué précédemment, depuis 2013, **une part de la taxe sur les transactions financières (TTF) est affectée au fonds de solidarité pour le développement**. Depuis 2017, cette part n'est plus définie comme un pourcentage de la taxe, mais comme un montant, égal à **528 millions d'euros**. Hormis la budgétisation de la part de TTF affectée entre 2016 et 2018 à l'AFD (cf. *supra*), le présent projet de loi de finances ne propose aucune évolution.

Répartition du produit de la taxe sur les transactions financières

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	PLF 2019
Produit total de la taxe	871	1 057	947	1 460	1 600	1 650
Montant revenant à l'État	771	917	450	661	802	1 122
Montant affecté au FSD	100	140	260	528	528	528
Montant affecté à l'AFD	-	-	237	270	270	-
Montant total affecté au développement	100	140	497	798	798	528
Part de la taxe affectée au développement	11,5 %	13,2 %	52,5 %	54,7%	49,9%	32,0%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Après une évolution spontanée de 140 millions d'euros en 2018, le Gouvernement table sur « *une évolution spontanée limitée à 50 millions d'euros en 2019, dans une vision prudente* ».

Utilisation en 2018 des 270 millions d'euros de TTF affectés à l'AFD*(en millions d'euros)*

Projets Santé AFD	8,0
Projets Climat AFD	28,0
Projets Éducation AFD	27,0
Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (Ficol)	7,0
Rémunération de l'AFD	2,5
Facilités vulnérabilité de l'AFD (Fonds Minka)	120,0
Aides budgétaires globales	60,0
Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences (Fexte)	15,8
Programme de renforcement des capacités commerciales	1,7

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'AFD

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

Le **compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »** retrace pour sa part des opérations de versements et de remboursements relatives aux prêts accordés aux pays en développement. Depuis 2010, il retrace également un prêt à la Grèce.

**Évolution des crédits du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers »
- à périmètre courant -***(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution		LFI 2018	PLF 2019	Évolution	
851 - Prêts en vue de développer le commerce extérieur de la France	800,0	1000,0	+ 200,0	+ 25%	353,1	481,0	+ 127,9	+ 36%
852 - Prêts pour consolidation de dettes	268,5	245,4	- 23,1	- 9%	268,5	245,4	- 23,1	- 9%
853 - Prêts à l'AFD (Ressource à condition spéciale)	545,0	0,0	- 545,0	- 100%	1033,0	388,0	- 645,0	- 62%
854 - Prêts aux États membres dont la monnaie est l'euro	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-
Total du compte	1 613,5	1 245,4	- 368,1	- 23%	1 654,6	1 114,3	- 540,3	- 33%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Comme évoqué précédemment, aucune AE n'est ouverte en 2019 au titre de la ressource à condition spéciale et les CP correspondent uniquement à l'activité courante de l'AFD pour les AE ouvertes sur les exercices antérieurs. Ces CP s'élevaient à 208 millions d'euros en 2018 et non à 1 033 millions d'euros, une fois exclues les opérations exceptionnelles et notamment un prêt accordé à l'Association internationale de développement.

Le programme « Prêts aux États membres dont la monnaie est l'euro »

La quatrième section du compte de concours financier retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des **prêts consentis aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro** (pour le moment l'État grec seulement). Ce programme, a été créé par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010 afin de permettre à la France de contribuer au plan de soutien décidé en faveur de la Grèce, en vue de préserver la stabilité financière au sein de la zone euro. Les AE correspondantes, 16,8 milliards d'euros, ont été engagées en totalité au moment de l'activation du plan.

Le deuxième plan d'assistance, décidé en juillet 2011, a confié au Fonds européen de stabilité financière (FESF) les déboursements futurs, y compris le reste à déboursier des prêts bilatéraux. Ainsi, sur les 16,8 milliards d'euros, seuls 11,4 milliards ont été versés et les 5,4 milliards restants ont été annulés. La dernière tranche de prêt bilatéral à la Grèce a donc été versée en décembre 2011 et **ce programme a été « mis en sommeil »**, aucun mouvement n'étant prévu avant le premier remboursement, qui devrait intervenir en 2020. **Seule une régularisation a eu lieu en 2013, à hauteur de 17 millions d'euros**, afin de tenir compte de la non-participation de la Slovaquie et du retrait de l'Irlande et du Portugal du mécanisme d'aide.

Source : Yvon Collin et Fabienne Keller, rapport spécial sur la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2014

S'agissant des **crédits du programme 851**, destinés à financer l'achat par des pays en développement de matériel et de services français, notamment dans les secteurs du ferroviaire, de l'environnement et de l'énergie, ils augmentent de 200 millions d'euros en AE. Sur le milliard d'euros prévu, 500 millions d'euros concernent des projets en Iran.

S'agissant des CP, ils correspondent notamment à la ligne à grande vitesse au Maroc, le train express régional de Dakar et le métro de Hanoï.

II. LA FRANCE S'EST LAISSÉ DISTANCER PAR D'AUTRES PAYS DONNEURS, Y COMPRIS SES PLUS PROCHES VOISINS, AU RISQUE DE PERDRE SON INFLUENCE

La comparaison des montants de l'aide de la France et des autres pays contributeurs revêt une importance certaine. Tout d'abord, il s'agit d'honorer un engagement international, dans la mesure où **notre pays s'est engagé, comme d'autres pays développés, à consacrer 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement**, dans le cadre du « consensus de Monterrey ». Cet engagement est retracé dans la loi de programmation de 2014 précitée. De même, s'agissant d'une des composantes de notre politique étrangère, **le poids relatif de l'aide française permet d'apprécier l'influence qu'elle nous permet d'obtenir**, au service de la défense de nos valeurs, de la préservation des biens publics mondiaux et de la mise en valeur des savoir-faire français.

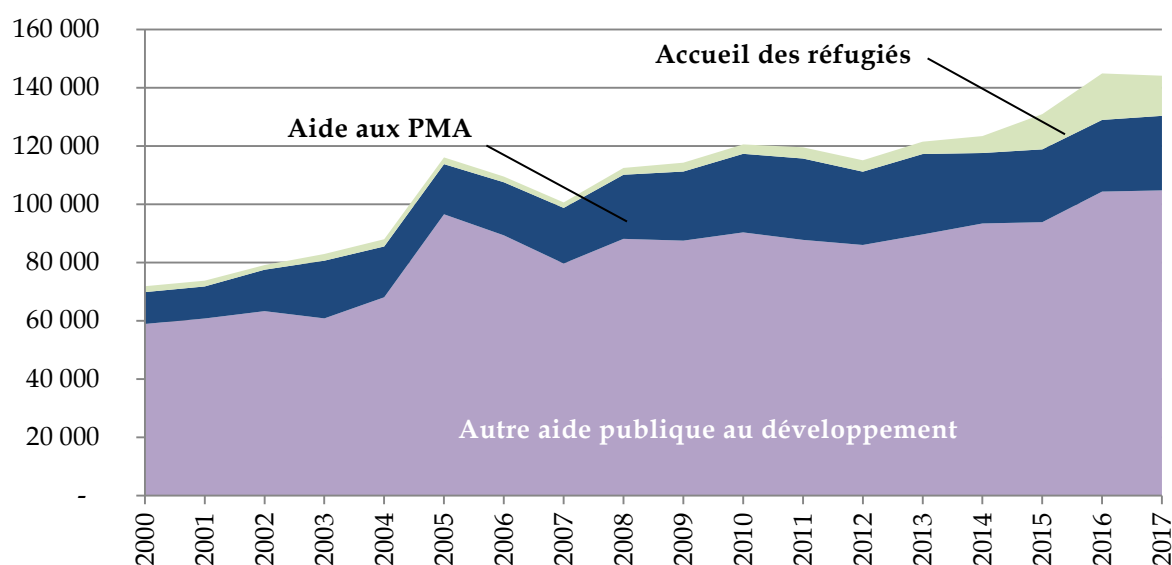
Force est de constater que nous ne respectons pas nos engagements internationaux et que la diminution de notre aide dans la première moitié des années 2010 menace de nous reléguer en « deuxième division ».

A. LE MONTANT DE L'APD DES PAYS DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) S'EST STABILISÉ EN 2017

En 2017, le montant total de l'aide publique au développement des pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a atteint **147 milliards de dollars, en légère baisse par rapport à 2016 en termes réels (- 0,6 %)**, du fait notamment de la diminution de l'aide aux réfugiés.

Composition de l'APD nette émanant des pays membres du CAD

(en millions de dollars constants de 2016)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OCDE – les données 2017 sont provisoires

D'après les données provisoires publiées par le CAD, en avril dernier, les apports nets (c'est-à-dire déduction faite des remboursements de prêts) d'aide publique au développement (APD) versés par les membres en 2016 se sont établis à **146,6 milliards de dollars**, en dollars courants, ce qui représente **0,31 % de leur RNB**.

Après avoir presque triplé entre 2013 et 2016, l'aide aux réfugiés dans les pays donateurs diminue pour la première fois depuis 2007. Plus précisément, elle passe de 16 milliards de dollars à 13,8 milliards de dollars (- 14 %). Elle représente encore plus de 13 % de l'aide totale. **En excluant ces dépenses, l'aide totale aurait été en légère hausse (+ 1,1 %).**

La comptabilisation de l'aide aux réfugiés dans l'aide publique au développement de la France

Au sens du CAD, le terme de « réfugié » désigne « *toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de son ethnie, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors de son pays de résidence.* »

Est comptabilisée « *l'aide apportée à des personnes qui ont fui leur domicile pour cause de guerre civile ou de troubles graves* ». Cette comptabilisation est limitée aux douze premiers mois de séjour dans le pays hôte et concerne les dépenses de transfert des réfugiés et leur entretien temporaire (nourriture, hébergement, formation, etc.).

Pour la France, ces dépenses sont portées par le programme 303 « Immigration et asile » et calculées à partir d'une clé de répartition déterminée à partir des statistiques de l'OFPRA. Sont retenues les dépenses concernant les plates-formes d'accueil, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les hébergements d'urgence (HUDA) et d'accompagnement social, ainsi que les dépenses au titre de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Le coût des soins pris en charge au titre de la couverture maladie universelle (CMU) ne sont pas pris en compte, du fait de la difficulté à les comptabiliser.

L'Australie, la Corée du Sud et le Luxembourg ne comptabilisent pas leurs dépenses en faveur des réfugiés dans leur aide publique au développement.

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Enfin, l'aide à destination des pays les plus pauvres augmente légèrement (+ 4 %), après une diminution en 2016.

Part des pays les moins avancés (PMA) dans l'APD totale des pays du CAD

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
19,6%	20,8%	22,4%	23,4%	21,9%	22,7%	19,6%	19,1%	17,0%	17,8%

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OCDE

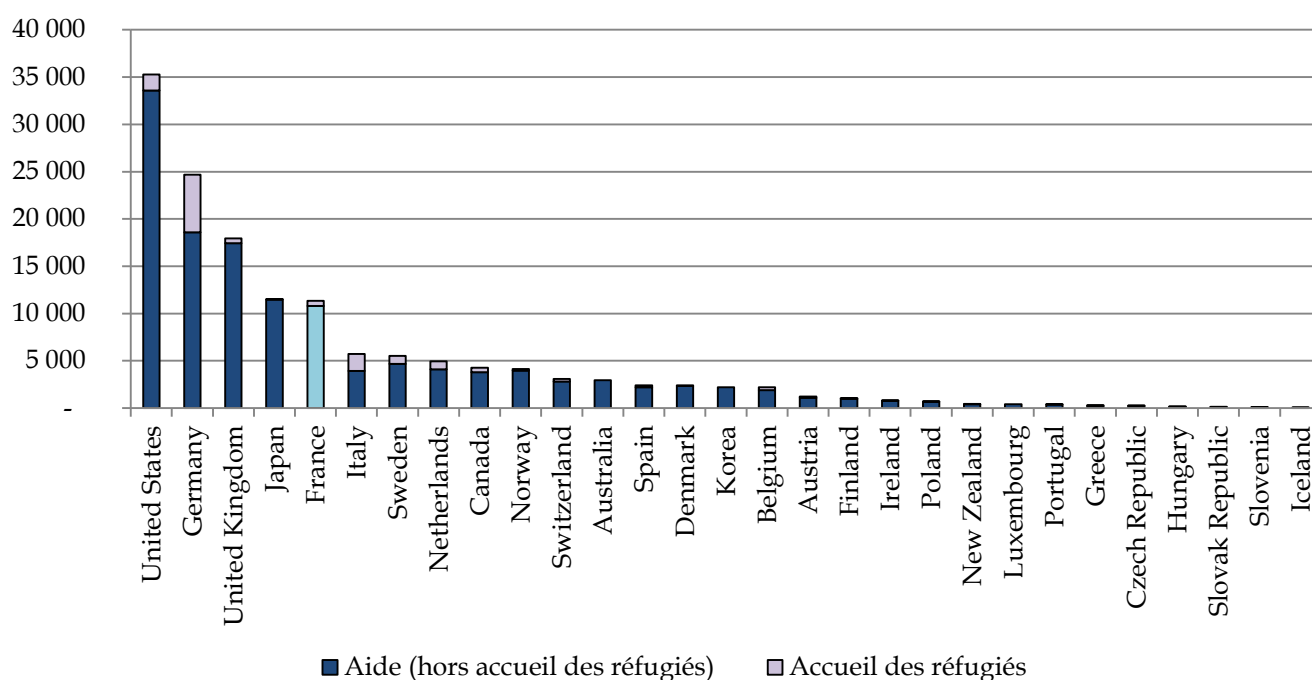
B. LA FRANCE EST LE DIXIÈME DONNEUR EN TERMES RELATIFS ET LE CINQUIÈME EN TERMES ABSOLUS

Malgré les intentions exprimées par le Président américain Donald Trump, les États-Unis demeurent le principal donneur en volume, avec 35,3 milliards de dollars d'APD nette en 2017. L'Allemagne et le Royaume-Uni conservent leur deuxième et troisième place, avec une aide qui s'élève respectivement à 24,7 milliards de dollars et 17,9 milliards de dollars. Après deux années de hausse considérable (+ 73 % entre 2014 et 2016), en 2017, l'aide allemande diminue légèrement (- 3,6 %), du fait notamment d'une baisse de l'APD au titre de l'accueil des réfugiés.

La France occupe toujours la cinquième place, avec 11,4 milliards de dollars, en hausse de 15 %.

APD des pays du CAD en 2017

(en millions de dollars)



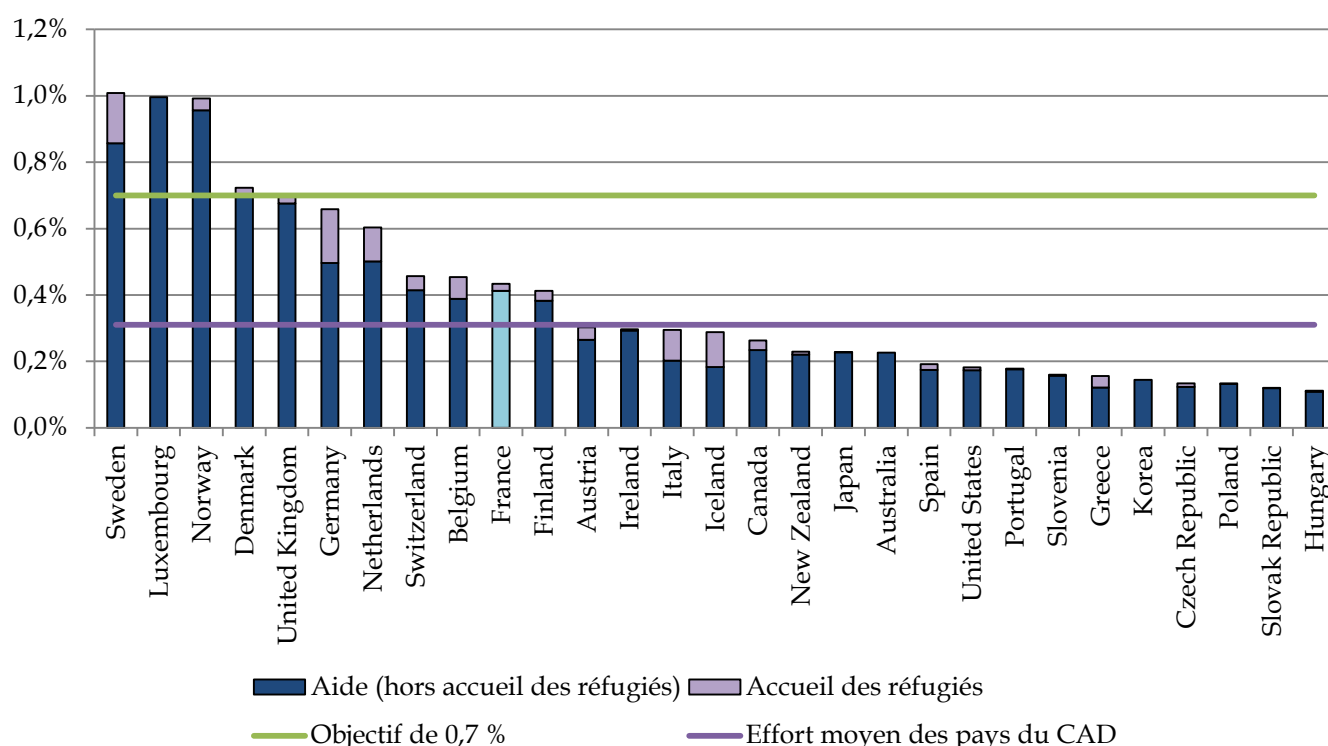
Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE (données 2017 provisoires)

En valeurs relatives, c'est-à-dire au regard du ratio d'aide publique au développement sur le revenu national brut (RNB), les principaux donateurs, en 2017, ont été, dans l'ordre, la Suède, le Luxembourg, la Norvège, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas. Ces sept pays respectent - ou sont sur le point de respecter - l'objectif d'une APD représentant 0,7 % du RNB.

Légèrement détachés de ce groupe de tête, se trouvent plusieurs pays avec une aide nettement supérieure à la moyenne des pays du CAD (0,31 %), mais éloignés de l'objectif de 0,7 %. Parmi ceux-ci, la France, en dixième position, avec un ratio de 0,43 %, en nette amélioration par rapport aux 0,38 % de 2016. Les États-Unis occupent la vingt-et-unième place, avec 0,18 % de leur RNB.

APD des pays du CAD en 2017

(en pourcentage du RNB)



Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE (données 2017 provisoires)

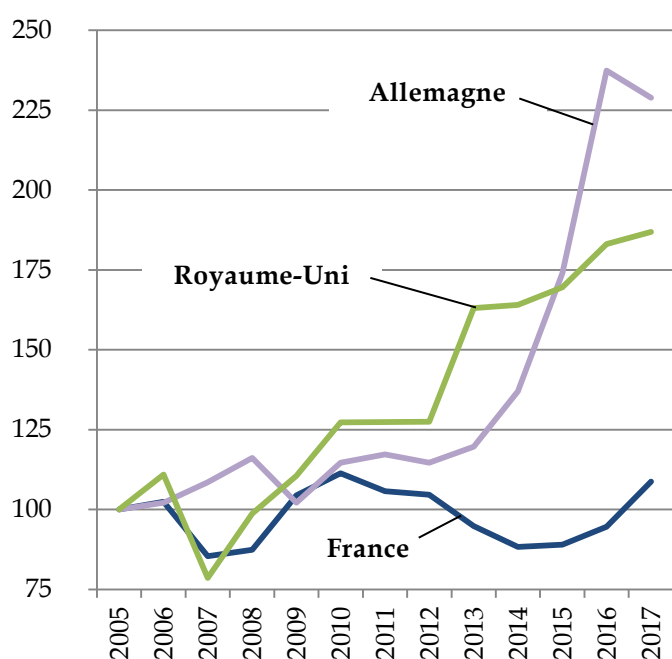
C. LA FRANCE EST NETTEMENT DISTANCIÉE PAR L'ALLEMAGNE ET LE ROYAUME-UNI

Vos rapporteurs spéciaux pointaient l'an dernier la **relégation de la France en « deuxième division » des donateurs**. Cette analyse demeure pertinente : bien qu'il constitue le cinquième donneur en valeur absolue, notre pays a laissé se creuser au cours des dix dernières années un écart considérable par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne, qui sont pourtant, à bien des égards, comparables à nous.

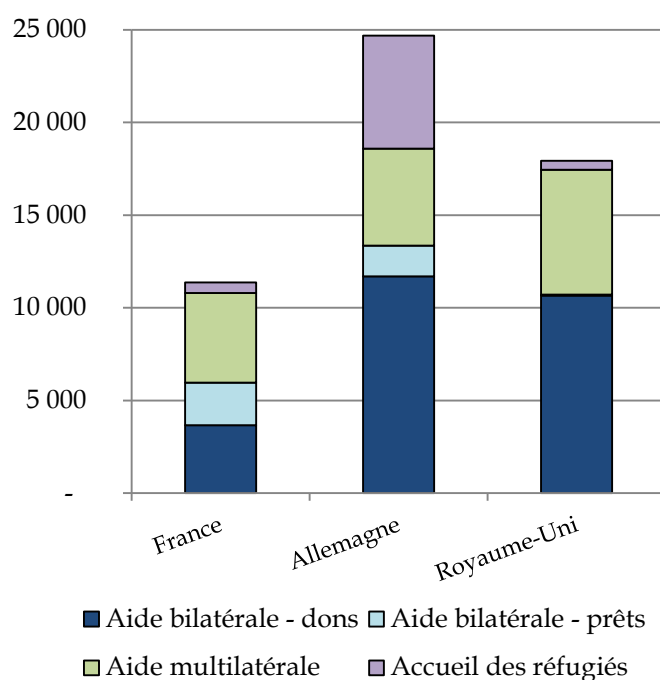
Si l'écart s'est réduit par rapport à l'an dernier, l'aide allemande représente toute de même plus du double de la nôtre et l'aide britannique 60 % de plus. Pour la première fois depuis 2010, l'écart est cependant à la baisse et devrait continuer à diminuer, du fait, d'une part, de la hausse de l'aide française et, d'autre part, de la baisse de l'aide allemande aux réfugiés.

Évolution et composition de l'aide française, britannique et allemande

(en dollars de 2016 ; base 100 en 2005)



(en millions de dollars de 2017)



Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE – les données 2017 sont provisoires

La composition de l'aide de chacun de ces pays montre à nouveau que **les différences s'expliquent principalement par le niveau des dons bilatéraux, qui est trois fois supérieur chez nos deux voisins européens.** S'agissant de l'Allemagne, les dépenses en faveur des réfugiés, qui ne sont toutefois comptabilisées qu'une seule année, expliquent aussi une certaine partie de l'écart (5,5 milliards de dollars en plus en Allemagne par rapport à la France).

III. CE BUDGET N'APPORTE PAS TOUTES LES RÉPONSES ET POUR ÊTRE TOUT À FAIT CRÉDIBLE, L'OBJECTIF DE 0,55 % DEVRA ENCORE ÊTRE TRADUIT BUDGÉTAIREMENT

A. UNE TRAJECTOIRE À CE STADE UNIQUEMENT DÉFINIE EN POURCENTAGE DU RNB

1. Le Président de la République s'est engagé à ce que notre aide publique atteigne 0,55 % du RNB en 2022

Le candidat Emmanuel Macron indiquait pendant la campagne que « *La France a perdu sa place depuis dix ans en matière de politique de développement, en particulier par rapport à l'Allemagne et au Royaume-Uni. Il faut retrouver une ambition mondiale dans ce domaine. [...] Derrière les chiffres, c'est bien le rôle de la France, notre influence et celle de nos entreprises qui est en jeu* ». **L'objectif de 0,7 % était rappelé et il était proposé de l'atteindre en 2030, en se basant sur une trajectoire d'augmentation progressive crédible.**

Le discours du Président de la République, à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs le 29 août dernier, **a réaffirmé cette ambition, en fixant l'objectif intermédiaire d'atteindre 0,55 % de notre RNB en 2022**, avant de le réaffirmer devant l'Assemblée générale des Nations Unies de l'an dernier, le 20 septembre 2017.

2. La loi de programmation des finances publiques a commencé à traduire cet objectif budgétairement

L'objectif présenté par le Président de la République a été repris dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, adoptée l'automne dernier, qui prévoit une hausse inédite des crédits de cette mission.

Programmation des crédits de la mission « Aide publique au développement »

(en milliards d'euros de crédits de paiement)

	2018	2019	2020
LPFP	2,68	2,81	3,10
PLF (périmètre constant)	2,68	3,81	-

Source : Loi de programmation des finances publiques 2018-2022

On observe d'ailleurs que **le plafond 2019 est dépassé d'un milliard d'euros** (cf. *infra*).

3. Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a défini une trajectoire en pourcentage du RNB

Le 8 février dernier, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) s'est réuni et a notamment **adopté une trajectoire précise, en pourcentage du RNB, vers l'objectif de 0,55 %**. Le tableau ci-dessous traduit cette trajectoire en montant d'APD au sens de l'OCDE.

Traduction en montant d'APD de la trajectoire adoptée par le Cicid

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
APD en pourcentage du RNB	0,37%	0,38%	0,43%	0,44%	0,44%	0,47%	0,51%	0,55%
RNB	2 217	2 264	2 349	2 408	2 480	2 559	2 648	2 740
APD au sens de l'OCDE	8,1	8,6	10,1	10,6	10,9	12,0	13,5	15,1

Source : commission des finances du Sénat – Les prévisions de RNB proviennent de la direction générale du Trésor

La France doit donc augmenter de 5 milliards d'euros, par rapport à 2017, son aide publique au développement au sens de l'OCDE. Vos rapporteurs spéciaux soulignent que **cela ne signifie pas que l'effort budgétaire sera de même ampleur**, dans la mesure où une partie - significative au demeurant - de notre aide est constituée de prêts, qui comportent un effet de levier¹. De même, **tout l'effort financier ne portera pas sur la seule mission « Aide publique au développement »**, dont il a été rappelé précédemment qu'elle ne portait « que » 40 % des crédits budgétaires générant de l'aide publique au développement.

Par ailleurs, le Cicid a également décidé que **les deux tiers de la hausse porteront sur l'aide bilatérale** et que **les crédits permettant à l'AFD d'accorder des dons augmenteraient d'un milliard d'euros dès 2019**.

B. UNE CONFIANCE VIGILANTE SUR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA TRAJECTOIRE

Le Cicid n'a pas traduit budgétairement la trajectoire fixée en pourcentages du RNB. En d'autres termes, **le Gouvernement n'a pas précisé les moyens budgétaires qu'il faudra mettre en œuvre** pour atteindre l'objectif, ni la voie qui sera suivie pour y parvenir. En effet, l'objectif peut être atteint de différentes façons, notamment en fonction de la place respective qui sera accordée aux prêts et aux dons.

¹ À titre d'exemple, en 2018, un euro de subvention de l'État à l'AFD au titre des prêts génère 12,4 euros d'aide publique au développement au sens de l'OCDE.

D'après les données recueillies par vos rapporteurs spéciaux, il faudra d'ici 2022 que les bonifications dans les États étrangers atteignent 1,2 milliard d'euros en CP et que les crédits de dons-projets s'élèvent à 3 milliards d'euros, toujours en CP.

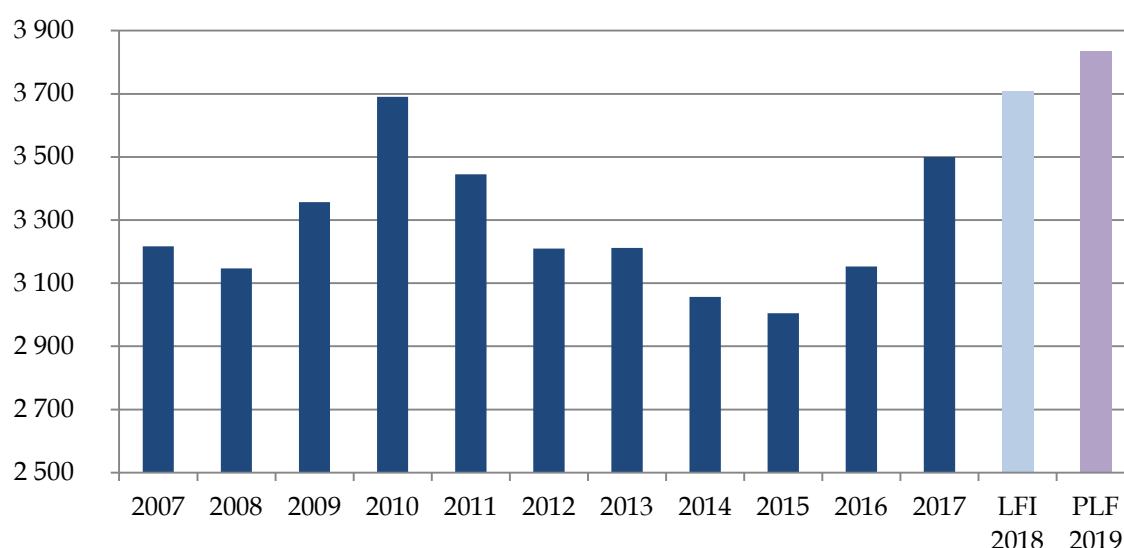
Vos rapporteurs spéciaux regrettent que la trajectoire annoncée n'ait pas été traduite en crédits, **ce qui rend difficile d'en apprécier la soutenabilité. L'écart entre la progression des autorisations d'engagements et celle des crédits de paiement inspire certaines inquiétudes.** Certes, les décaissements dépendent de l'avancement des projets, mais la faible augmentation des crédits de paiement relatifs aux dons (cf. *infra*) interroge.

Ils expriment néanmoins une confiance, vigilante, à l'égard du Gouvernement, pour deux raisons.

Tout d'abord, **on observe indéniablement une inflexion des crédits par rapport aux années précédentes.** Ainsi, les crédits de paiement de la mission, en y ajoutant les taxes affectées, augmentent de 831 millions d'euros (+ 27 %) en 2019 par rapport à 2015. De même, comme indiqué précédemment, **les autorisations d'engagements connaissent une hausse considérable,** qui permettra d'engager de nouveaux projets. Il s'agira donc de s'assurer que les crédits de paiement seront disponibles, lorsqu'ils seront nécessaires.

Évolution des crédits de paiement de la mission « APD » et des taxes affectées - à périmètre courant -

(en millions d'euros)



NB : Les chiffres 2007 à 2017 correspondent à l'exécution.

Source : commission des finances du Sénat

D'autre part, vos rapporteurs spéciaux soulignent **l'engagement personnel du Président de la République sur cet objectif**, qu'il a porté pendant la campagne électorale et qu'il a affirmé devant l'Assemblée générale des Nations Unies. La création du Conseil du développement, présidé directement par le Président de la République, va dans le même sens. De plus, ils ont acquis le sentiment au cours de leurs auditions que **l'objectif a été intégré par l'administration, qui s'est mise en « ordre de bataille » pour y parvenir.**

En définitive, **il faudra néanmoins que la trajectoire en crédits budgétaires soit définie dans la loi de programmation de la politique d'aide publique au développement, annoncée pour le premier semestre 2019**, avant même la prochaine loi de programmation des finances publiques. Il faudra également que la trajectoire ne se limite pas aux seuls crédits de la mission « Aide publique au développement », qui ne représente « que » 40 % des crédits budgétaires générant de l'APD au sens de l'OCDE, mais qu'elle définisse globalement les moyens permettant d'atteindre l'objectif, ainsi que la voie choisie pour y parvenir.

IV. L'AFD BÉNÉFICIE EN 2019 DE MOYENS CONSIDÉRABLEMENT RENFORCÉS, MAIS UNE GRANDE PARTIE DE L'EFFORT EN CRÉDITS DE PAIEMENT EST REPORTÉ

L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de l'aide bilatérale de la France, en dons comme en prêts. **L'agence est engagée depuis plusieurs années dans un mouvement d'augmentation considérable de ses engagements, qui devrait encore s'accélérer, du fait des objectifs tracés par le Président de la République.** Plus précisément, son prédécesseur, François Hollande, avait fixé un objectif d'augmentation de 4 milliards d'euros des engagements annuels de l'AFD, qui devaient passer de 8,5 milliards d'euros en 2015 à 12,5 milliards d'euros en 2020. À la suite du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de février dernier et dans le cadre de l'élaboration de son contrat d'objectifs et de moyens (COM), **l'objectif est d'atteindre un niveau d'engagements de 14 milliards d'euros dès 2019, qui sera encore accru dans les années successives et devrait atteindre, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, plus de 17,5 milliards d'euros en 2022.**

A. UNE AUGMENTATION DE 1,5 MILLIARD D'EUROS DU VOLUME DE PRÊTS POUVANT ÊTRE ENGAGÉS EN 2019 PAR RAPPORT À 2018

L'AFD intervient dans les États étrangers en accordant des prêts, plus ou moins concessionnels. Cette concessionnalité est financée par l'État, d'une part, à travers des crédits, portés par la présente mission, permettant de « bonifier » les prêts, c'est-à-dire d'abaisser directement le taux d'intérêt proposé aux bénéficiaires de ses concours, et, d'autre part, à travers la « ressource à condition spéciale » (RCS) (cf. *supra*), qu'elle peut utiliser directement pour accorder des prêts aux pays en développement.

Pour les raisons évoquées précédemment (voir le I), **l'AFD ne bénéficiera plus de la RCS en 2019**, elle percevra juste les crédits de paiement correspondant aux AE engagées sur les exercices antérieurs. En contrepartie, les crédits de bonification de prêts, portés par le programme 110, sont majorés, étant entendu qu'un euro de bonification équivaut à quatre euros de RCS¹. En 2019, l'AFD bénéficiera de 994,5 millions d'euros de crédits de bonification en AE, soit une augmentation de 624,5 millions d'euros. Les besoins de RCS étaient estimés initialement à 618 millions d'euros, équivalents à 154,5 millions d'euros de bonifications. **L'augmentation nette des crédits de bonification est donc de 470 millions d'euros ; elle permettra de financer une augmentation des prêts de l'AFD de 1,5 milliard d'euros.**

¹ Comme expliqué au I, le ratio d'équivalence entre un euro de bonification et un euro de RCS dépend des conditions de financement de l'AFD sur les marchés financiers ; ces conditions correspondent actuellement à un ratio de 1 pour 4.

Évolution réelle des ressources permettant à l'AFD d'accorder des prêts*(en millions d'euros)*

	AE			CP		
	2018	2019	Évolution	2018	2019	Évolution
Bonifications de prêts dans les États étrangers	370,0	994,5	+ 624,5	184,5	192,3	+ 7,8
Ressource à condition spéciale (montants divisés par 4)	130,0	-	- 130,0	52,0	97,0	+ 45,0
Total	500,0	994,5	+ 494,5	236,5	289,3	+ 52,8

Source : commission des finances du Sénat

B. UN MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE DE DONNS À ENGAGER EN 2019 PAR RAPPORT À 2018

S'agissant des dons, l'AFD bénéficie bien du milliard d'euros supplémentaire (en AE) de dons-projets prévu par le Cicid de février 2018. Parallèlement, l'agence bénéficie de 190 millions d'euros au titre du fonds Minka, alors qu'en 2018 celui-ci était financé à hauteur de 120 millions d'euros, à partir de la TTF. De même les crédits ONG dont bénéficie l'AFD sont augmentés de 19 millions d'euros. **Au total, la capacité de l'AFD à accorder des dons est augmentée de 1,2 milliard d'euros, desquels il faut cependant déduire les 270 millions d'euros de TTF qu'elle ne perçoit plus, soit une hausse nette de 939 millions d'euros.**

En crédits de paiement en revanche, les décaissements de l'agence n'augmenteront que légèrement : certes, les CP sur le programme 209 sont en augmentation (+ 123 millions d'euros), mais il faut tenir compte de la perte des 270 millions d'euros de TTF, sur lesquels l'AFD avait décaissé, en 2018, 55 millions d'euros. **En définitive, les décaissements en dons devraient donc être en hausse de 68 millions d'euros.**

Évolution des ressources permettant à l'AFD d'accorder des dons*(en millions d'euros)*

	AE			CP		
	2018	2019	Évolution	2018	2019	Évolution
Dons-projets, ONG et fonds Minka	400,0	1 609,0	+ 1 209,0	290,0	413,0	+ 123,0
TTF affectée à l'AFD	270,0	-	- 270,0	55,0	-	- 55,0
Total	670,0	1 609,0	+ 939,0	345,0	413,0	+ 68,0

NB : pour la TTF, ne sont comptabilisés en CP que les montants effectivement décaissés en 2018.

Source : commission des finances du Sénat

Le milliard d'euros supplémentaire de crédits de dons-projet donnera lieu à des **décaissements jusqu'en 2031**. Le tableau ci-dessous les retrace, « *en intégrant certaines hypothèses d'accélération des versements liées à des modifications des modes de faire de l'Agence* ».

Échéancier des crédits de paiement du milliard d'euros supplémentaire en AE

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
CP	72,3	176,3	168	135	124,1	107,4	87,8	59,2	40,4	13,4	11,1	1,6	3,4
Cumul	72,3	248,6	416,6	551,6	675,7	783,1	870,9	930,1	970,5	983,9	995	996,6	1 000

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'AFD

C. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE

Les rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement » ont régulièrement eu l'occasion de souligner que **le niveau des fonds propres de l'AFD devait être augmenté, afin de lui permettre de continuer à prêter à certaines grandes contreparties**, du fait de la nécessité pour l'agence, qui a le statut de société de financement, de respecter les ratios prudentiels¹. Par exemple, son activité au Maroc, en Colombie ou au Brésil se trouvent aujourd'hui limitée.

La croissance de l'activité de l'agence combinée aux évolutions réglementaires, **rendra nécessaire une augmentation des fonds propres de l'AFD**.

Évolution des besoins de fonds propres de l'AFD

(en milliards d'euros)

Fonds propres 2017	Besoins 2019	Besoins 2022	Besoins 2025
6,3	9,0	11,6	13,3

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'AFD

¹ Fabienne Keller et Yvon Collin, Pour un rapprochement ambitieux de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations, rapport d'information n° 532 (2015-2016) - 6 avril 2016.

D'après l'AFD, les échanges en cours avec le Trésor privilégient deux types de mesures : d'une part, l'État accorderait dès 2019 une garantie explicite sur certaines contreparties souveraines, afin de permettre à l'agence de respecter le « ratio grands risques », et, d'autre part, il procéderait à une recapitalisation de l'agence, à compter de 2020.

D. L'AFD VA DEVOIR ABSORBER UNE MULTIPLICATION PAR DEUX DE SON ACTIVITÉ EN SIX ANS

Une des conditions de l'atteinte de l'objectif en 2022 réside dans la capacité de l'AFD à augmenter de façon considérable ses engagements dans les États étrangers. Cependant, **la difficulté de cette montée en puissance ne doit pas être négligée. L'agence a déjà dû, entre 2015 (8,5 milliards d'euros d'engagements) et 2018 (11,3 milliards d'euros d'engagements) augmenter d'un tiers son activité. D'après les projections transmises à vos rapporteurs spéciaux, elle va maintenant devoir les augmenter encore de 60 % environ entre 2018 et 2022, pour les porter à 17,6 milliards d'euros.**

Projections de l'évolution des engagements de l'AFD d'ici 2022, dans la perspective de l'atteinte de l'objectif de 0,55 %

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
APD de la France au sens de l'OCDE	0,38%	0,43%	0,44%	0,44%	0,47%	0,51%	0,55%
Dons projets et ONG	285	392	636	1 692	2 195	2 695	3 585
Prêts souverains États étrangers	4 304	4 649	5 463	6 048	6 220	6 460	6 605
Prêts non souverains États étrangers	1 132	1 268	913	1 896	2 190	2 405	2 640
Activités sur mandat spécifique (C2D, etc.)	374	518	344	395	357	132	112
Activité sur ressources autres bailleurs	466	573	620	630	640	650	660
Autres	138	268	150	250	250	300	300
Sous-total AFD États étrangers	6 699	7 668	8 126	10 911	11 852	12 642	13 902
Activité Outre-mer	1 594	1 545	1 539	1 608	1 628	1 628	1 628
Proparco (nette de sous participation AFD)	1 110	1 127	1 604	1 800	2 000	2 040	2 081
Total groupe AFD	9 403	10 340	11 269	14 319	15 480	16 310	17 611

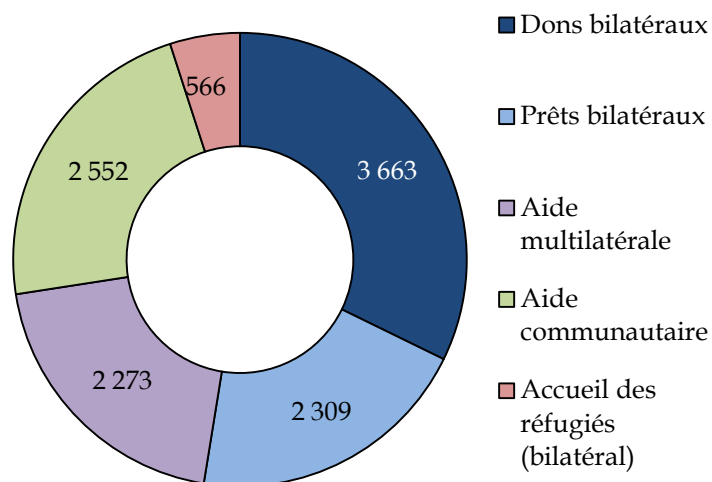
Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'AFD

Au-delà de la capacité interne de l'agence à absorber cette croissance, se posera la question des évolutions géographiques de ses activités et celle de la part des prêts non souverains.

LES CHIFFRES CLÉS DE L'AIDE FRANÇAISE

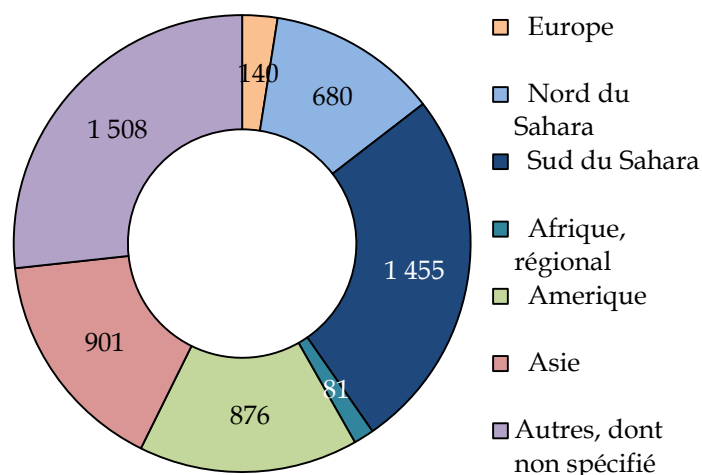
Composition de l'aide française

(en millions de dollars de 2016)



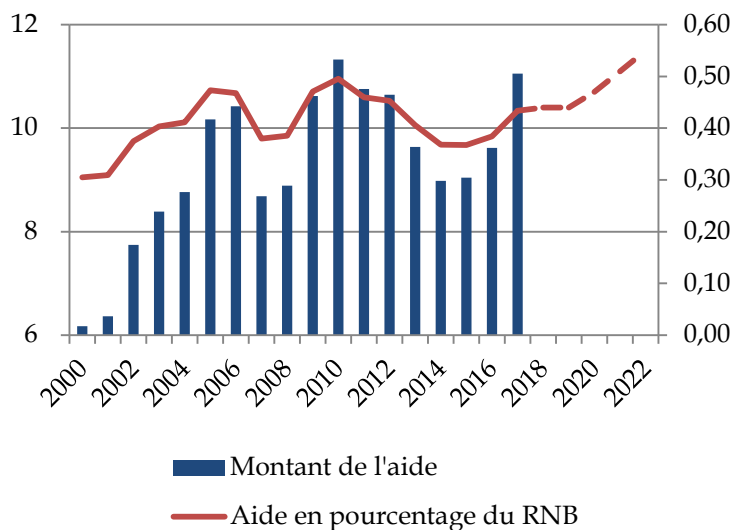
Répartition géographique de l'aide française (2016)

(en millions de dollars de 2016)



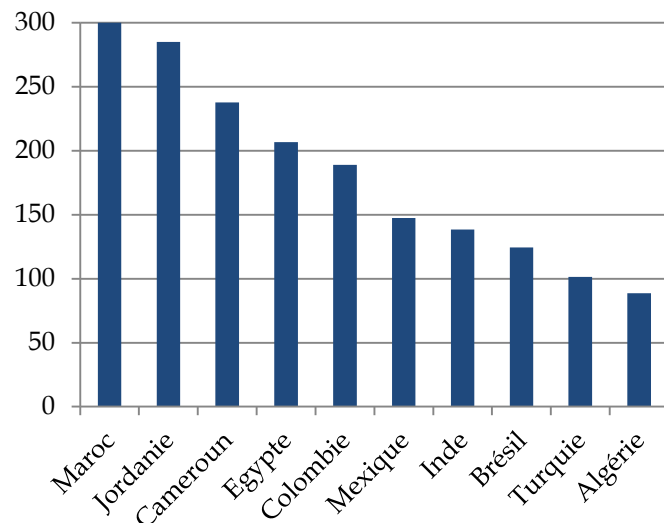
Évolution de l'aide française depuis 2000

(en milliards de dollars de 2016)

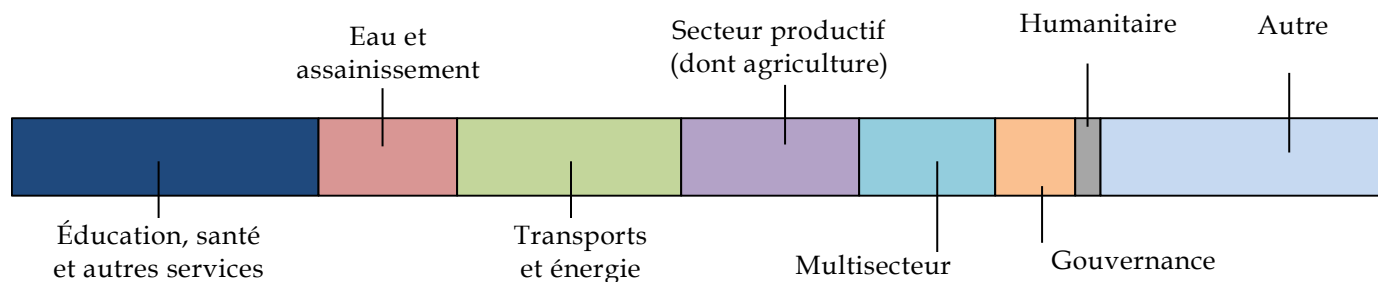


Principaux bénéficiaires de l'APD française (2016)

(en millions de dollars de 2016)



Répartition sectorielle de l'aide publique en développement de la France en 2016



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OCDE

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ À LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

ARTICLE 72

Souscription à l'augmentation de capital de la Banque mondiale

Commentaire : le présent article autorise le ministre chargé de l'économie et des finances à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de la Société financière internationale (SFI).

I. LE GROUPE BANQUE MONDIALE

A. LE GROUPE BANQUE MONDIALE : DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES EN CHARGE DE FINANCER LE DÉVELOPPEMENT DES PAYS PAUVRES

Au sein des institutions financières internationales – les institutions de *Bretton Woods* – mises en place après la seconde guerre mondiale, le **groupe Banque mondiale regroupe les institutions multilatérale en charge du soutien au développement des pays les plus pauvres**, à travers l'octroi de financements, de garanties, de prises de participations, mais aussi de dons ou d'assistance technique.

Le groupe est notamment constitué de :

– **l'Association internationale de développement (AID)** : guichet concessionnel du groupe, elle intervient auprès des pays les plus pauvres et a généré 8,4 milliards de dollars d'aide publique au développement en 2016, sous forme de prêts et de dons ;

– **la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)**, qui intervient dans les pays à revenu intermédiaire et dans des pays plus pauvres, à condition qu'ils soient solvables ; elle a généré 1,8 milliards de dollars d'APD en 2016 ;

– **la Société financière internationale (SFI)**, qui intervient dans les pays en développement, mais **exclusivement auprès du secteur privé**. Elle s'inscrit donc pleinement dans la logique du « programme d'action d'Addis-Abeba », nouveau cadre conceptuel de la politique d'APD adopté en 2015, qui repose notamment sur la mobilisation des investissements privés

dans les pays en développement, et donc sur la nécessité pour l'aide publique d'avoir un effet de levier sur les investissements privés. Elle est aujourd'hui dirigée par le Français Philippe Le Houérou.

B. LA NÉCESSITÉ D'AUGMENTER LE CAPITAL DE LA BIRD ET DE LA SFI

Le 21 avril 2018, le comité du développement, qui réunit conjointement les ministres membres des conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI, a **approuvé le principe d'une augmentation de capital de 13 milliards de dollars** (10,5 milliards d'euros environ), dont 7,5 milliards de dollars au profit de la BIRD et 5,5 milliards de dollars pour la SFI¹.

Cette augmentation de capital vise tout d'abord à **éviter une diminution du volume d'activité de la BIRD** : l'obligation de respecter les ratios prudentiels aurait conduit la banque, en l'absence d'une recapitalisation, à devoir réduire ses engagements de 24 milliards de dollars par an environ à 17 milliards de dollars (- 30 %). Surtout, **elle permettra une augmentation considérable (+ 50 %) de ces engagements, qui devraient atteindre 36 milliards de dollars en 2030.**

Concernant la SFI, les engagements doubleraient, passant de 12 milliards de dollars à 25 milliards de dollars par an.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **autorise le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital** de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de la Société financière internationale (SFI).

Plus précisément, le 1° concerne la souscription à l'augmentation générale de capital de la BIRD, à laquelle participeront tous les pays membres, le 2° concerne la souscription à l'augmentation sélective de capital de la BIRD, qui permet de faire varier les droits de vote en fonction des souscriptions. Enfin, le 3° concerne la souscription à l'augmentation générale de capital de la SFI.

Les 1° et 2° relatifs aux augmentations de capital de la BIRD précisent la part du capital « sujette à appel », respectivement de 80 % et 94 %. L'évaluation préalable précise que ce capital « *ne pourra être appelé qu'en cas d'extrême urgence* » et que « *la banque mondiale n'a jamais eu recours, par le passé, à son capital callable* ».

¹ Voir le communiqué final de la réunion du comité d'aide au développement du 21 avril 2018.

S'agissant du capital effectivement appelé, la somme de ces souscriptions représente un montant de **464 millions d'euros en autorisations d'engagements**, retracées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». **Les décaissements seront étalés sur cinq ans, entre 2019 et 2023, soit un montant annuel de 93 millions d'euros en crédits de paiement.**

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. *L'AUGMENTATION DE CAPITAL S'ACCOMPAGNE D'ÉVOLUTIONS AU SEIN DE LA BANQUE MONDIALE CONFORMES AUX SOUHAITS DE LA FRANCE*

S'agissant de l'orientation des financements de la Banque mondiale, **30 % environ de ses engagements bénéficieront à la lutte contre le changement climatique** et 55 % de ses engagements – contre 42 % aujourd'hui – devront avoir **un impact positif en matière d'égalité des genres**, conformément aux priorités de l'aide française.

Par ailleurs, les pays **les plus pauvres bénéficieront** du fait que le bénéfice de la BIRD continuera à être reversé à l'AID (ce guichet leur étant spécifiquement dédié) et que la cible d'activité de la SFI dans ces pays sera portée à 20 %.

Enfin, l'augmentation de capital **s'accompagne de mesures visant à accroître l'efficacité du groupe**. Un nouveau cadre sera mis en place, destiné à mieux ajuster le niveau d'engagements aux capacités financières réelles de la BIRD, et le conseil d'administration aura un rôle accru dans le contrôle de sa mise en œuvre. De même, les rémunérations devraient être placées « *sur une trajectoire plus modérée* »¹.

B. *LE SOUTIEN INATTENDU DES ÉTATS-UNIS EST UN PREMIER GESTE EN FAVEUR DU MULTILATÉRALISME*

En octobre 2017, les États-Unis s'étaient montrés très réticents à une augmentation de capital de la BIRD, réclamant notamment un recentrage de l'institution sur les pays les plus pauvres et pointant le fait qu'elle finançait des projets en Chine.

¹ Voir la déclaration écrite de Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, devant le comité du développement du 21 avril 2018 (DC/S/2018-0009(F)).

Enfin, les États-Unis ont accepté de soutenir cette augmentation de capital et vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner l'importance de cette décision, qui constitue **l'un de seuls engagements de la nouvelle administration américaine en faveur du multilatéralisme.**

C. DES MODALITÉS QUI PERMETTENT DE MAINTENIR LE POIDS RELATIF DE LA FRANCE DANS LA BANQUE MONDIALE

La participation à l'augmentation de capital permettra à la France de demeurer - malgré une légère dilution - le cinquième actionnaire de la BIRD et le quatrième actionnaire de la SFI. Ainsi, notre pays se maintient au même rang que le Royaume-Uni, mais derrière l'Allemagne.

Les États-Unis resteront le premier actionnaire, avec près de 17 % des droits de vote (en légère diminution), devant le Japon et la Chine, qui voit sa part monter de 4,68 % à 6,01 %.

*

Pour l'ensemble de ces raisons, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter, sans modification, le présent article.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission et du compte de concours financiers. En seconde délibération, **à l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés ont minoré les crédits de la mission de 12,6 millions d'euros.**

Plus précisément, le Gouvernement a minoré la quasi-totalité des missions afin de « tenir compte des votes intervenus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances ». Sur la présente mission, il a réduit de 4,3 millions d'euros le programme 110 « Aide économique et financière au développement » et de 8,3 millions d'euros le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2018, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **MM. Yvon Collin et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux**, sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons à présent le rapport conjoint des rapporteurs spéciaux Yvon Collin et Jean-Claude Requier sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financier « Prêts à des États étrangers ». Ils en profiteront pour nous livrer le compte rendu de leur déplacement à Washington et à New-York dans le cadre du contrôle budgétaire sur le système multilatéral de l'aide publique au développement. Je salue la présence parmi nous de nos collègues rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense Jean-Pierre Vial et Marie-Françoise Pérol-Dumont.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Nous allons vous présenter successivement les crédits de la mission pour 2019, puis un compte rendu de notre déplacement à New-York et Washington en juin dernier.

L'exercice 2019 constitue une année charnière pour notre politique d'aide publique au développement (APD) : les décisions prises cette année détermineront si notre pays respectera l'objectif posé par le président de la République d'une aide représentant 0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022. En effet, étant donné le décalage entre l'engagement des crédits et leur décaissement, qui dépend de la mise en œuvre concrète des projets, le niveau de l'APD de la France en 2022 dépend en grande partie du niveau des engagements de 2019. C'est donc à l'aune de cet objectif que nous avons analysé la présente mission, en nous demandant si les moyens engagés nous placent sur la bonne trajectoire, en attendant la loi de programmation qui devrait être discutée en 2019 et qui détaillera les moyens consacrés à cette politique dans les années à venir.

M. Jean-Claude Requier. – Un mot d'abord sur l'évolution de l'effort financier en faveur du développement. Les circuits de financement de l'aide publique au développement connaissent cette année des évolutions significatives : d'une part, la part de taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au développement est rebudgétisée, d'autre part, une ressource importante qu'accordait l'État à l'AFD sous forme de prêt est remplacée par des crédits budgétaires supplémentaires, à la suite de sa

requalification comptable par Eurostat et l'Insee. Je ne rentre pas dans les détails techniques que vous retrouverez dans le rapport, mais je souligne que la comparaison des crédits 2018 et 2019, à périmètre courant, n'a pas de sens.

J'ajoute que la rebudgétisation de la TTF a été fortement critiquée par certaines organisations non gouvernementales (ONG) et peut-être avez-vous été sollicités pour signer des pétitions. Nous ne partageons pas cette vision qui se focalise sur l'outil financier – la TTF – plutôt que sur le niveau global des ressources.

En définitive, nous vous présentons l'évolution à périmètre constant des crédits, qui montre un effort substantiel, en autorisations d'engagements du moins. Au total, les autorisations d'engagement (AE) augmentent de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2018. L'effort est moindre en crédits de paiement (CP), qui augmentent de 127 millions d'euros sur l'ensemble de la mission. Il est normal de constater un écart significatif entre les AE et les CP, étant donné le temps de mise en œuvre des projets, et le plus important est de pouvoir engager de nouveaux projets dès 2019. Mais concrètement, une grande partie de l'effort financier est en fait reporté aux années ultérieures.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – La France est toujours distancée par ses voisins. Cet effort financier est d'autant plus utile que nous ne respectons toujours pas nos engagements internationaux. Notre aide a fortement progressé – de 15 % en 2017 – et atteint 0,43 % de notre RNB, mais nous restons distancés par l'Allemagne et le Royaume-Uni, dont l'aide représente respectivement le double et 60 % de plus que la nôtre. Cet écart s'explique notamment par le niveau des dons bilatéraux, trois fois supérieurs chez nos voisins.

Il nous semble cependant que nous sommes sur la bonne voie pour atteindre l'objectif, bien que le budget 2019 n'apporte pas toutes les réponses attendues. Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) a défini en février dernier une trajectoire en pourcentage du RNB, mais sans la traduire budgétairement. Notre APD devrait augmenter en 2022 de 5 milliards d'euros par rapport à 2017, sans que cela signifie qu'il faille réaliser un effort financier de cet ordre, compte tenu de l'effet de levier des prêts.

Malgré nos demandes, nous n'avons pas obtenu plus de précisions sur le montant des crédits budgétaires qui seront nécessaires. Cette trajectoire sera définie – ou du moins il faudra y veiller – dans la future loi de programmation de l'aide publique au développement, qui devrait être examinée au Parlement au premier semestre 2019. Nous avons pu obtenir tout de même des éléments sur la montée en charge des engagements de l'AFD – nous y reviendrons dans un instant.

Malgré certains points à préciser, nous constatons suffisamment d'éléments positifs, qui nous permettent d'accorder une confiance vigilante au Gouvernement, et de considérer que nous sommes sur la bonne voie pour atteindre l'objectif. En effet, ce budget traduit une hausse inédite des moyens financiers. En outre, nous observons un engagement personnel du président de la République sur ce sujet, qu'il aborde régulièrement lors de ses déplacements et qui s'est illustré dans la création d'un « Conseil du développement » qu'il préside directement. Dix ans après le départ de Jacques Chirac, nous avons à nouveau un président passionné par le développement et conscient de son importance.

M. Jean-Claude Requier. – J'en viens aux moyens dont disposera l'AFD en 2019, qui vont considérablement augmenter.

S'agissant des dons, elle disposera de près d'un milliard d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement. En crédits de paiement, en revanche, l'augmentation n'est que de 68 millions d'euros. On observe à nouveau ce décalage entre AE et CP qui confirme que le gros de l'effort financier est à venir. Ce milliard d'AE supplémentaires sera décaissé sur 13 années.

Concernant les prêts, l'AFD bénéficiera de 500 millions d'euros supplémentaires de crédits de bonification, qui devraient lui permettre d'accorder 1,5 milliard d'engagements supplémentaires.

Par ailleurs, l'augmentation de l'activité de l'agence remet à l'ordre du jour un sujet régulièrement abordé devant cette commission : le niveau des fonds propres de l'agence.

Comme vous le savez, l'AFD est une société de financement soumise au respect des ratios prudentiels qui peuvent l'empêcher de prêter à certains États où son exposition a déjà atteint la limite. C'est le cas par exemple au Maroc, en Colombie ou au Brésil.

Plusieurs mesures sont envisagées. D'une part, l'État accorderait une garantie explicite à l'AFD sur certaines contreparties souveraines afin qu'elle ne soit plus bloquée, cela dès 2019. Un amendement en ce sens pourrait être présenté dans les jours qui viennent. D'autre part, à compter de 2020, il faudra envisager un renforcement de ses fonds propres.

Enfin, une des conditions essentielles de l'atteinte de l'objectif réside dans la capacité de l'AFD à absorber cette hausse de son activité. D'après les informations que nous avons recueillies, pour respecter l'objectif de 0,55 % en 2022, il faudra, à cette date, que les engagements de l'agence s'élèvent à 17,6 milliards d'euros, soit une multiplication par deux en six ans. Demander à un opérateur de multiplier par deux son activité en aussi peu de temps n'est pas anodin...

Une dernière remarque, qui fera le lien avec l'article rattaché et le rapport de contrôle que nous vous présenterons dans un instant.

Le budget 2019 met l'accent sur la hausse de notre aide bilatérale, à travers les ressources de l'AFD. En effet, le Cicid a décidé que l'aide bilatérale bénéficiera des deux tiers de l'augmentation des crédits d'ici à 2022. Cette priorité est logique, dans la mesure où l'aide bilatérale est plus longue à mettre en œuvre. Nous soulignons cependant la nécessité de ne pas négliger notre aide multilatérale, dans un monde où le multilatéralisme est fortement contesté.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous invitons à proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'article 72 autorise à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de la Société financière internationale. Ces deux institutions multilatérales appartiennent au groupe Banque mondiale. La première intervient auprès des pays à revenu intermédiaire et dans des pays plus pauvres, à condition qu'ils soient solvables ; la seconde intervient pour sa part dans les pays en développement, mais exclusivement auprès du secteur privé.

Cette souscription correspond à un coût total de 464 millions d'euros en AE, retracées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », et de 93 millions d'euros en CP par an entre 2019 et 2023.

Nous vous proposons d'adopter cet article, dans la mesure où l'augmentation de capital s'accompagne d'évolutions au sein de la Banque mondiale conformes aux souhaits de la France, y compris en ce qui concerne sa gestion, et qu'il permettra de maintenir la place de notre pays au sein de l'actionnariat de cette institution.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – On ne peut que se féliciter des engagements du Président de la République sur les trois points suivants : augmenter les moyens de l'APD ; réorienter la politique d'aide vers l'Afrique ; rendre plus efficaces les actions. De même, on peut se féliciter de l'idée de mettre en place un conseil de développement. Reste à savoir si la trajectoire sera respectée.

La Cour des comptes s'est intéressée à l'AFD sur les années 2010 à 2015 : la future loi de programmation, qui devrait être examinée en 2019 et sur laquelle la commission des affaires étrangères a longuement débattu, devra être l'occasion d'approfondir les points de vigilance que soulèvent les magistrats dans leur rapport.

Par ailleurs, les conclusions du rapport remis par le député Hervé Berville au Président de la République vont dans le sens de certaines remarques formulées par la Cour des comptes. Par exemple, celui-ci rappelle

qu'une organisation non gouvernementale (ONG) classe la France au 35^e rang sur 42 en matière de transparence de l'aide.

Nous espérons que nous obtiendrons de la part de l'AFD des précisions. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la volonté d'augmenter l'aide au développement alors même que le budget consacré à la francophonie baisse, même si ces crédits ne sont pas retracés par la présente mission.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – Je souscris aux remarques de Jean-Pierre Vial. J'ajoute qu'il faut redonner toute sa place au politique et que l'AFD doit rester un outil au service de la politique gouvernementale. Les agences ne doivent pas se substituer à cette ligne, sous la surveillance du Parlement. Le Président de la République a d'ailleurs appelé, à Versailles, les parlementaires à exercer leur contrôle, qui doit être accru. La culture d'évaluation n'est pas assez prégnante si l'on établit des comparaisons avec d'autres pays.

Enfin, si certains groupes, dont le mien, se sont abstenus sur ces crédits, c'est en raison des incertitudes qui pèsent sur la TTF.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je proteste contre l'écèlement de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, la fameuse taxe Chirac, plafonnée à 210 millions d'euros, le surplus allant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BA CEA). Si le reliquat ne bénéficie pas au développement, cela veut dire que les passagers paient trop cher leurs billets d'avion ! Les billets d'avion supportent déjà un nombre considérable de taxes. Ce n'est pas la taxe en elle-même qui me choque et encore moins l'affectation de son produit ; ce qui me choque, c'est son écèlement. Soit on la diminue, soit on donne plus à l'aide au développement !

Par ailleurs, la Chine fait-elle toujours partie des bénéficiaires de prêts français ? Je ne suis pas certain qu'elle en ait vraiment besoin.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'AFD gagne de l'argent sur ses prêts à la Chine.

M. Jérôme Bascher. – Les agences comme l'AFD ont eu leur raison d'être à un moment donné ; or elles deviennent des agences autonomes. Lorsque Brice Hortefeux est devenu ministre de l'immigration, de l'identité nationale et du codéveloppement, il avait insisté pour rattacher à son ministère l'aide au développement afin de faire porter les efforts sur les pays d'émigration vers la France – une immigration subie. C'est à cela qu'il faut revenir. Cessons de prêter à l'Argentine, au Brésil : la Banque mondiale ou la BIRD le font très bien. Recentrons nos aides là où elles sont utiles.

M. Roger Karoutchi. – En effet, si on engage une autre politique migratoire, si on lance un plan Marshall pour l'Afrique, alors il faut donner des signes sur ce que serait ce plan, idéalement européen.

J'ai interpellé à plusieurs reprises le ministère sur le positionnement de l'AFD, sans avoir obtenu de réponse. En particulier, avec le député La République En Marche (LREM) Adrien Morenas, suppléant de Brune Poirson, nous avons demandé pourquoi l'agence soutenait l'université d'été solidaire et rebelle des mouvements sociaux et citoyens, qui s'est tenue à Grenoble, avec le mouvement boycott, désinvestissement et sanctions (BDS). Je ne suis pas convaincu que cela fasse partie de sa mission d'aide au développement. Nous n'avons pas eu de réponse. Davantage de crédits, d'accord, mais pour le développement.

M. Philippe Adnot. – Les aides sont-elles dispensées en toute innocence ou, comme les autres pays, en attend-on un retour ?

M. Philippe Dallier. – Je m'associe aux propos de Roger Karoutchi : le BDS promeut illégalement le boycott d'Israël en France.

Gérard Larcher recevait ce matin le nouveau président du Sénat de la Côte-d'Ivoire – ils ont notamment parlé de l'aide au développement. Celui-ci regrettait un manque de coordination avec les actions menées par les collectivités locales au titre de l'aide décentralisée et par l'Union européenne et soulignait qu'on pourrait gagner en efficacité en ciblant mieux nos interventions.

M. Pascal Savoldelli. – Je m'exprime en particulier avec mon expérience de président d'une fondation et, jusque récemment, de président d'une société d'aménagement.

J'entends les griefs et les questions. Je partage celles qui sont relatives aux évaluations. Toutefois, il faut relativiser. L'AFD permet de construire à l'étranger de vrais partenariats entre le public et le privé. Certaines critiques sont probablement fondées, mais former des ingénieurs et des techniciens dans le domaine de l'eau dans un pays qui ne dispose pas de ressources en eaux douces, par exemple les Comores, c'est utile. De même, intervenir au Mali n'est pas sans conséquence pour un département qui compte une très forte communauté malienne. Au-delà de l'exercice comptable, il faut aussi avoir à l'esprit la cohésion dans nos territoires et l'image de la France à l'étranger.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Les rapporteurs spéciaux de cette mission ne siègent plus au conseil d'administration de l'AFD de manière à mieux exercer leur mission de contrôle.

J'indique au rapporteur général que l'AFD intervient dans certains pays aux conditions du marché, à savoir sans un euro de l'État. Par exemple, en Amérique du Sud, elle gagne 25 millions d'euros par an qu'elle peut réinvestir ailleurs.

Jérôme Bascher et Roger Karoutchi, recentrer notre aide sur les pays d'émigration n'est pas forcément nécessaire puisque les investissements dans

les pays émergents ne modifient en rien notre capacité à intervenir dans les pays les plus pauvres.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – J'ajoute que l'AFD est placée sous le contrôle du Gouvernement. C'est un très bel outil de diplomatie d'influence dans les pays dans lesquels elle intervient, mais trop méconnu, comme le montrent les critiques entendues autour de cette table.

Chaque année, on nous demande ce qu'on va faire en Chine ou en Amérique du Sud, sachant que, par esprit gaullien, il faudrait n'intervenir qu'en Afrique. Je rappelle que c'est toujours le cas puisque la quasi-totalité des 17 pays prioritaires, qui bénéficient de dons en raison de leur incapacité à rembourser les emprunts, se situent sur ce continent. Dans les autres pays, nous vendons de l'ingénierie et faisons indirectement la promotion de nos entreprises. Certes, les aides sont déliées, conformément aux règles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais nous ne sommes pas naïfs. Ainsi, c'est une entreprise française qui a réalisé le métro-câble de Medellin, en Colombie, l'AFD étant à l'origine du projet. Dans ce pays, l'Agence se finance entièrement par le bénéfice qu'elle retire des prêts qu'elle y consent.

Comme l'a dit Jean-Pierre Vial, il faut rester vigilant. C'est ainsi que nous essayons de contrôler chaque année une ou deux agences de l'AFD. Nous constatons bien souvent qu'elles mènent des actions efficaces et innovantes, donnant une bonne image de notre pays.

En ce qui concerne l'université d'été solidaire et rebelle des mouvements sociaux et citoyens de Grenoble, je n'ai pas d'information.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – La coordination des acteurs est un vrai sujet, même si elle existe au niveau européen. Mais elle peut être améliorée. Chaque État ayant tendance à tirer la couverture, nous sommes parfois en concurrence.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – En ce qui concerne la taxe sur les transactions financières, sa part consacrée au développement est rebudgétisée. Mais au final, le compte y est, puisque l'effort cette année est plus important que l'année dernière.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Aide publique au développement », de l'article 72 rattaché à la mission et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Nous complétons la présentation des crédits budgétaires pour 2019 par un compte rendu de notre déplacement de juin dernier à New York et à Washington, dans le cadre de notre contrôle sur le système multilatéral de l'aide publique au développement. La destination de ce déplacement peut surprendre, s'agissant d'aide publique au développement, mais elle nous semblait

pertinente pour appréhender l'aide multilatérale française et pour comprendre les grandes évolutions de la politique d'aide publique au développement.

En effet, nous voyons souvent l'aide publique au développement au travers de sa composante bilatérale, notamment celle des concours financiers accordés par l'AFD à des pays en développement. N'oublions pas cependant que l'aide transitant par des organisations multilatérales représente plus de 40 % de notre APD totale. En excluant l'aide transitant par l'Union européenne, 80 % de cette aide multilatérale transite par des organisations sises à New York ou à Washington.

Par ailleurs, ces organisations mènent des réflexions sur l'avenir de la politique d'aide publique au développement (APD) qui dépassent le cadre de l'aide multilatérale et qui peuvent inspirer notre politique bilatérale.

Enfin, nous avons profité de notre présence dans la capitale des États-Unis pour nous intéresser également aux évolutions de l'aide américaine, un an et demi après l'arrivée au pouvoir de Donald Trump.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Je commencerai par dresser un tableau succinct de l'aide multilatérale, sans trop entrer dans le détail des chiffres, qui figurent dans le rapport d'information ayant vocation à être publié. L'aide multilatérale représente, globalement, plus d'un quart de l'APD totale et bénéficie à plus de deux cents agences multilatérales. Plus précisément, cette aide passe, pour l'essentiel, par l'Organisation des Nations unies et ses différents fonds et comités, par l'Union européenne, au travers de son budget propre et du Fonds européen de développement, et enfin par le groupe Banque mondiale et les différentes banques régionales de développement.

La part de l'aide multilatérale dans l'aide de chaque pays est très variable. Elle ne dépasse pas 20 % aux États-Unis, en Allemagne et au Japon. Au Royaume-Uni et en France, cette part est comprise entre un tiers et 40 %. Ces chiffres illustrent un rapport différent aux institutions multilatérales. L'un des grands avantages des institutions multilatérales est que leur aide est particulièrement concentrée sur les pays les moins avancés (PMA), où il est plus difficile d'intervenir. Ainsi, en 2013, ces pays bénéficiaient de 45 % de l'aide multilatérale ; en comparaison, cette part n'est que de 29 % pour l'aide totale de la France – si l'on examinait uniquement notre aide bilatérale, cette part serait bien entendu encore plus faible.

Enfin, l'aide multilatérale française s'élevait en 2017 à 4,8 milliards de dollars ; elle est constituée pour plus de la moitié par l'aide communautaire. Le groupe Banque mondiale et les banques régionales de

développement représentent 20 % de cette aide et les contributions au système onusien environ 15 %.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'aide multilatérale est traditionnellement à la fois moins connue et plus critiquée que l'aide bilatérale, y compris par les parlementaires. En effet, elle offre, sur le terrain, moins de visibilité à la France et, si nous participons à la prise de décision, nous ne la maîtrisons pas totalement, si bien que les financements accordés peuvent ne pas correspondre à nos priorités. Toutefois, nous sommes revenus convaincus de l'importance de cet outil, qu'il ne faudra pas négliger dans le mouvement actuel d'augmentation de notre aide.

Le hasard du calendrier nous a menés aux États-Unis au moment où avait lieu le G7 au Canada, que certains ont qualifié de « G6 + 1 » tant l'unilatéralisme américain s'y est illustré. Cette crise du multilatéralisme a été omniprésente dans nos entretiens. Les institutions multilatérales mises en place après la Seconde Guerre mondiale sont de plus en plus contestées, tant par des États qui l'ont toujours fait – la Russie, la Chine – que, désormais, par les États-Unis, qui les ont pourtant largement mises en place.

Les Américains se placent en retrait : ils ont ainsi déjà supprimé plusieurs contributions importantes, par exemple au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Parfois, ils s'opposent même directement à nos valeurs ou à nos intérêts. Il est ainsi devenu extrêmement difficile de parler d'environnement ou de commerce international avec eux. Dans ce contexte, on observe également que la Chine essaie d'occuper le vide laissé par les Américains, en particulier sur les financements relatifs au climat. Il en résulte une attente particulière à l'égard de la France : nous pouvons devenir les champions du multilatéralisme.

Cela dit, il est difficile de répondre à cette attente sans moyens financiers. Notre siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, notre expertise en matière de maintien de la paix, la francophonie et le succès de la COP 21 sont autant d'atouts pour la France, mais le niveau de nos contributions volontaires est parfois ridiculement bas.

Nous sommes ainsi le trente-sixième contributeur au PNUD, pour ce qui concerne les contributions volontaires. De façon générale, nous sommes souvent classés entre la dixième et la vingtième place, quand nos voisins Britanniques se situent autour de la cinquième place. De même, à la Banque mondiale, nous sommes largement distancés par le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon ou encore les pays nordiques en matière de contributions volontaires.

Une stratégie efficace consiste à investir massivement sur quelques fonds. C'est par exemple le cas sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dont la France est le deuxième contributeur

après les États-Unis. Néanmoins, si nous voulons être les champions du multilatéralisme, il nous faut accroître ces moyens, et sachez que la hausse annoncée de notre APD est très attendue à New York et à Washington.

J'ajoute qu'il ne faut pas sous-estimer notre capacité à défendre nos intérêts dans le système multilatéral et en particulier à promouvoir nos priorités sectorielles. Par exemple, avant la COP 21, la France a obtenu que 30 % des financements de la Banque mondiale soient consacrés à des sujets climatiques, ce qui a facilité la négociation du volet financier des accords de Paris.

De même, les institutions multilatérales peuvent venir renforcer notre aide bilatérale : par exemple, le Fonds vert pour le climat a annoncé, voilà quelques jours, qu'il contribuerait à hauteur de 280 millions de dollars à un programme de l'AFD.

En définitive, nous considérons que l'état actuel du monde nous donne encore plus de responsabilités dans la défense du système multilatéral dans son ensemble, et donc également dans la défense des institutions de développement. Cette responsabilité implique un effort financier, qui pourra être mis en œuvre dans les années qui viennent. Le projet de loi de finances pour 2019 met l'accent sur la hausse de l'aide bilatérale, mais il ne faudra pas oublier cette deuxième jambe de notre politique de solidarité.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Quelques mots également sur la mise en œuvre du programme d'Addis-Abeba, souvent abordé au cours de nos entretiens. Ce programme constitue un nouveau cadre conceptuel pour le financement du développement. Il invite notamment à prendre en compte l'ensemble des flux financiers, et non pas seulement l'aide publique au développement. L'enjeu financier est en effet trop important - plusieurs milliers de milliards de dollars - pour que l'APD suffise.

Il faut donc mobiliser les investissements privés et étudier la façon dont l'aide publique peut les faciliter. De même, il est nécessaire d'aider les pays en développement à mobiliser leurs ressources internes et notamment à utiliser le levier fiscal. Cette philosophie se retrouve par exemple dans le recours aux mécanismes innovants - obligations vertes, obligations vaccinations, ou encore taxes dédiées au développement. De même, la combinaison entre aide publique et investissements privés, et l'association de prêts et de dons vont dans ce sens. La Banque mondiale a par exemple mis en place des obligations « ODD », pour objectifs de développement durable, qui ont permis de lever 165 millions d'euros auprès d'investisseurs privés.

Enfin, nous vous présentons quelques éléments sur l'aide américaine. Les États-Unis sont le premier pays donneur en valeur absolue,

mais ils sont seulement au vingt-deuxième rang en pourcentage du revenu national brut. Cette aide passe notamment par l'agence US-AID, qui travaille sous la supervision du président, du département d'État et du Conseil de sécurité nationale.

Un point nous a particulièrement intéressés : le Congrès exerce un rôle central dans le contrôle et la définition de la politique américaine d'aide publique au développement. Ainsi, le président Donald Trump annonçait pour le budget 2018 une diminution de 30 % des crédits du département d'État et les ressources de l'agence US-AID auraient diminué de 13 milliards de dollars. Ces projets de coupes budgétaires ont été sensiblement modifiés par le Congrès, grâce au consensus bipartisan qui existe depuis trente ans sur ce sujet : l'aide publique au développement est vue comme un élément clef du *soft power* américain.

Malgré tout, nos interlocuteurs ont pointé le fait que les États-Unis voulaient parvenir à une relation « plus équilibrée » avec les organisations internationales ; en d'autres termes, ils ne veulent plus être les principaux bailleurs des différents fonds internationaux, et souhaitent que d'autres pays jouent un rôle accru, c'est-à-dire paient davantage. Cela nous ramène à notre premier point sur la crise du multilatéralisme.

Néanmoins, pour conclure cette intervention sur une note positive, nous soulignons le fait que les États-Unis ont accepté l'augmentation de capital de la Banque mondiale : cela constitue le principal geste du président Trump envers le système multilatéral.

La commission a donné acte à MM. Yvon Collin et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, de leur communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », ainsi que l'adoption sans modification de l'article 72.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », ainsi que l'adoption sans modification de l'article 72.