

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET 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. Michel CANÉVET et Jean-Claude REQUIER

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. LES MOYENS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT CONTINUENT DE PROGRESSER EN 2022..... | 15 |
| A. POLITIQUE TRANSVERSALE, L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT REPRÉSENTAIT, EN 2020, UN INVESTISSEMENT DE L'ORDRE DE 13,5 MILLIARDS DE DOLLARS POUR LA FRANCE..... | 15 |
| 1. <i>La mise en œuvre de l'aide publique au développement repose sur de multiples instruments.....</i> | <i>15</i> |
| 2. <i>La France a accru ses efforts en matière d'aide publique au développement et continue de cibler prioritairement les pays d'Afrique.....</i> | <i>16</i> |
| 3. <i>Quelle aide française en faveur de la Turquie et de la Chine ?.....</i> | <i>21</i> |
| 4. <i>Quoique centrale, la mission Aide publique au développement ne représente qu'une partie des moyens de cette politique transversale.....</i> | <i>24</i> |
| B. LES CRÉDITS DEMANDÉS PROGRESSED FORTEMENT EN 2022 AFIN D'APPORTER DES RESSOURCES À L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT MAIS ÉGALEMENT POUR TRADUIRE NOS PRIORITÉS STRATÉGIQUES..... | 24 |
| 1. <i>Les crédits du programme 110 augmentent sous l'effet de la reconstitution des ressources de l'AID et du décaissement des engagements passés de l'AFD.....</i> | <i>26</i> |
| 2. <i>L'évolution des crédits du programme 209 traduit un renforcement des moyens en faveur de la santé mondiale et des capacités de gestion de crise.....</i> | <i>30</i> |
| 3. <i>Une opération de conversion de ressources particulières de l'AFD en fonds propres est prévue cette année encore.....</i> | <i>34</i> |
| 4. <i>Si un programme dédié à la restitution des « biens mal acquis » a été créé, il n'est doté d'aucun crédit.....</i> | <i>35</i> |
| 5. <i>L'évolution des crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »...36</i> | <i>36</i> |
| II. LES CRÉDITS DEMANDÉS SONT CONFORMES À NOS OBJECTIFS EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MAIS CELA N'EXCLUT PAS DE DEMEURER VIGILANT À BIEN MAITRISER LES COÛTS DE CETTE POLITIQUE..... | 39 |
| A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2022 RESPECTENT LA TRAJECTOIRE VOTÉE EN LOI DE PROGRAMMATION MAIS L'EXÉCUTION, EN 2021, POURRAIT ÊTRE MOINS IMPORTANTE QUE PRÉVU..... | 39 |
| B. OPÉRATEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT, L'AFD DOIT CONTINUER À AMÉLIORER SON FONCTIONNEMENT ET À MAITRISER L'ÉVOLUTION DE SON ACTIVITÉ..... | 40 |
| 1. <i>L'important volume des crédits budgétaires versés à l'AFD rend compte du renforcement des engagements de la France en matière d'aide publique au développement.....</i> | <i>40</i> |
| 2. <i>Toutefois, l'agence et la tutelle doivent s'accorder sur les moyens de maîtriser la progression de l'activité et des charges de l'opérateur.....</i> | <i>42</i> |
| 3. <i>L'agence et l'État doivent trouver rapidement une affectation pour la surface inutilisée du nouveau siège en construction à Paris.....</i> | <i>44</i> |
| 4. <i>Des inquiétudes pointent quant à la bonne prise en compte des critères environnementaux et sociaux dans le cadre des appels à projets soutenus par l'agence.....</i> | <i>44</i> |

| | |
|---|-----------|
| EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS | 47 |
| • <i>ARTICLE 42 A (nouveau)</i> Autorisation du ministre chargé de l'économie de souscrire à l'augmentation de capital de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) | 47 |
| • <i>ARTICLE 62 (nouveau)</i> Relèvement du plafond du montant cumulé des annulations de dettes consenties par la France aux « pays très pauvres et très endettés » au sens du Fonds monétaire international | 49 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 53 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 61 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 63 |

L'ESSENTIEL

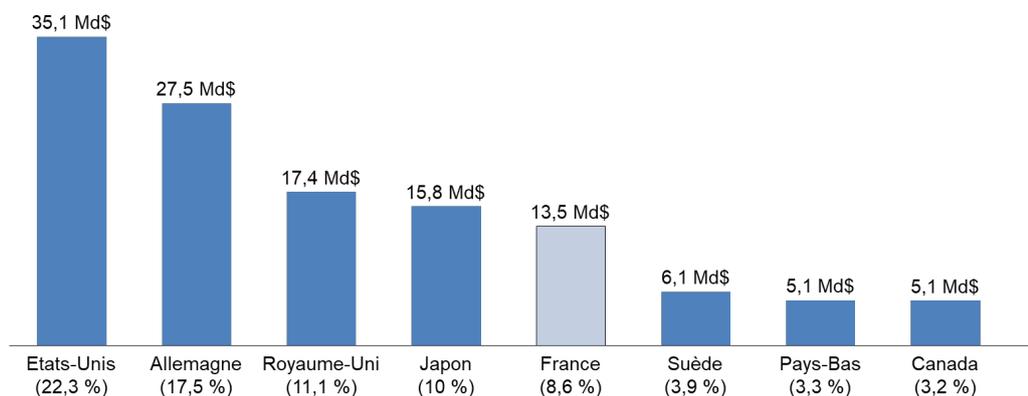
I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT REPRÉSENTAIT, EN 2020, UN ENGAGEMENT DE 13,5 MILLIARDS DE DOLLARS PRINCIPALEMENT TOURNÉ VERS L'AFRIQUE

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

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

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

(en milliards de dollars)



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

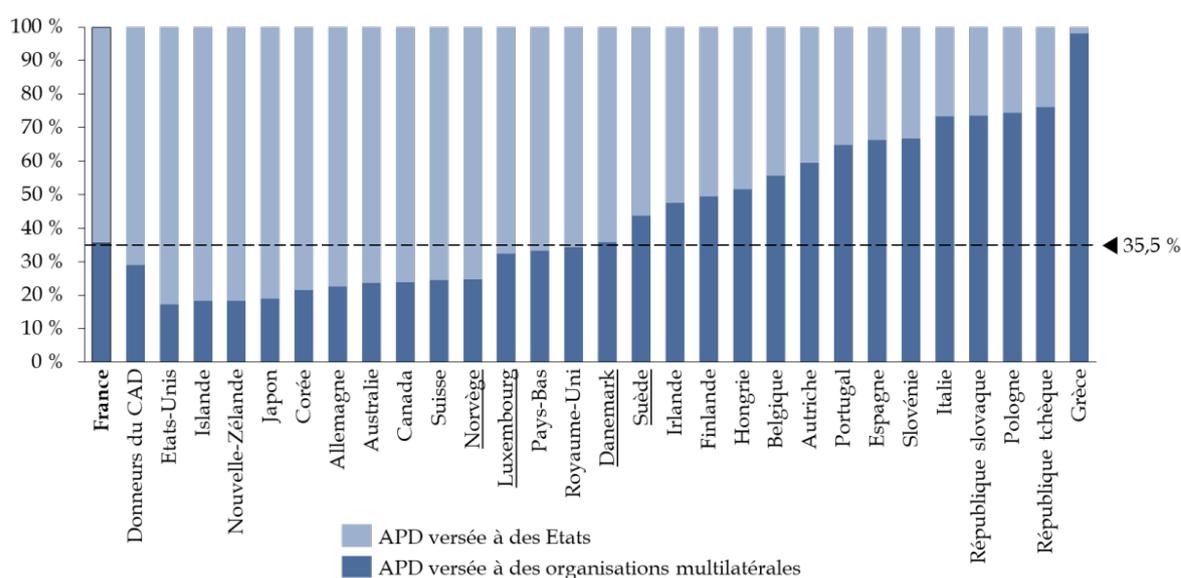
La France a engagé des efforts importants pour renforcer les moyens qu'elle consacre à l'APD. En effet, ceux-ci ont progressé de 18,9 % en volume depuis 2018, ce qui constitue le 4^{ème} taux d'effort le plus important parmi les pays du CAD.

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

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

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

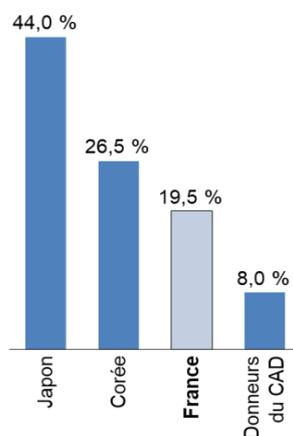
(en pourcentage de l'APD totale)



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

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

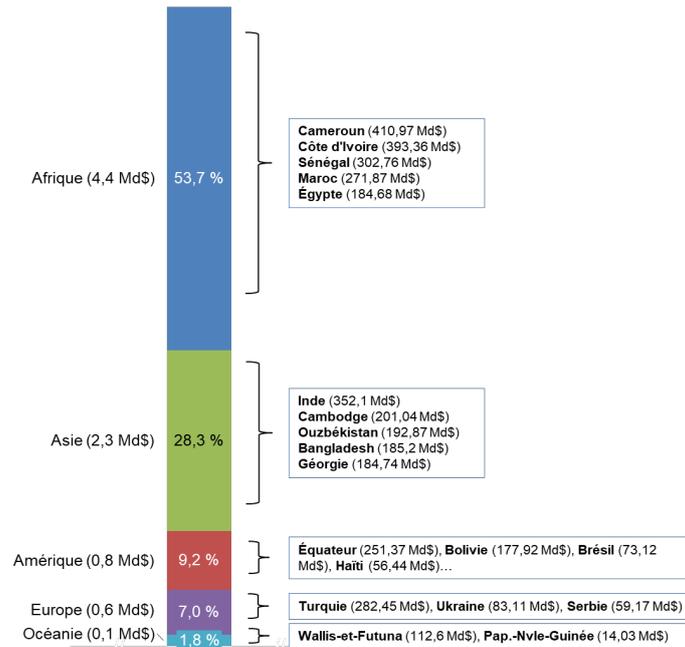
(en pourcentage de l'APD totale)



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

Décomposition géographique de l'APD française en 2020

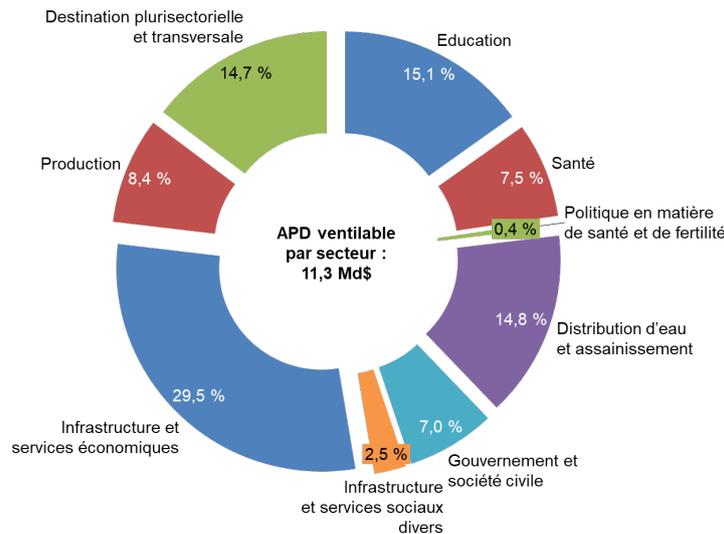
(en montant et en pourcentage de l'APD totale)



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

Décomposition sectorielle de l'APD française en 2020

(en pourcentage de l'APD totale ventilable)



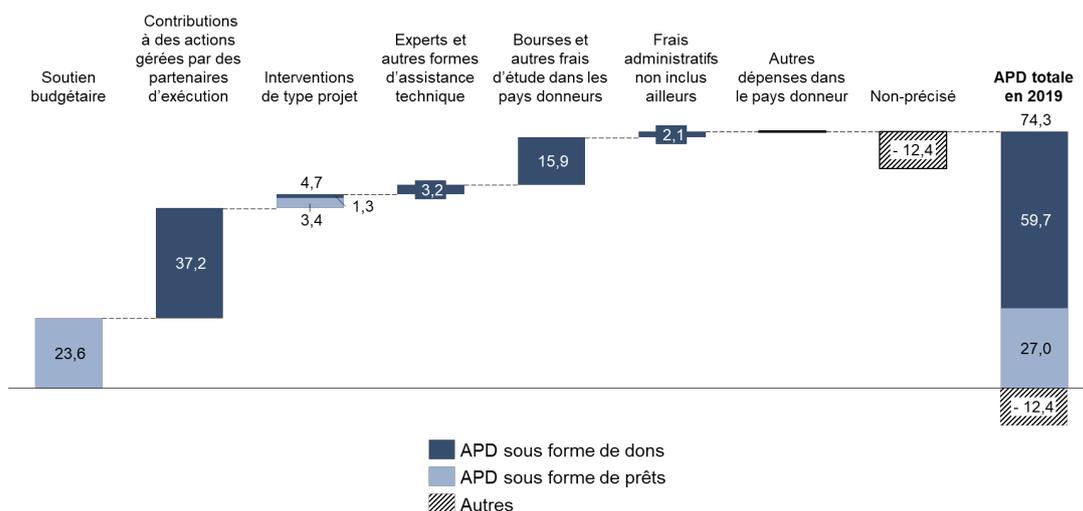
C. QUELLE AIDE AU DÉVELOPPEMENT POUR LA TURQUIE ET LA CHINE ?

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

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

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

(en millions d'euros)



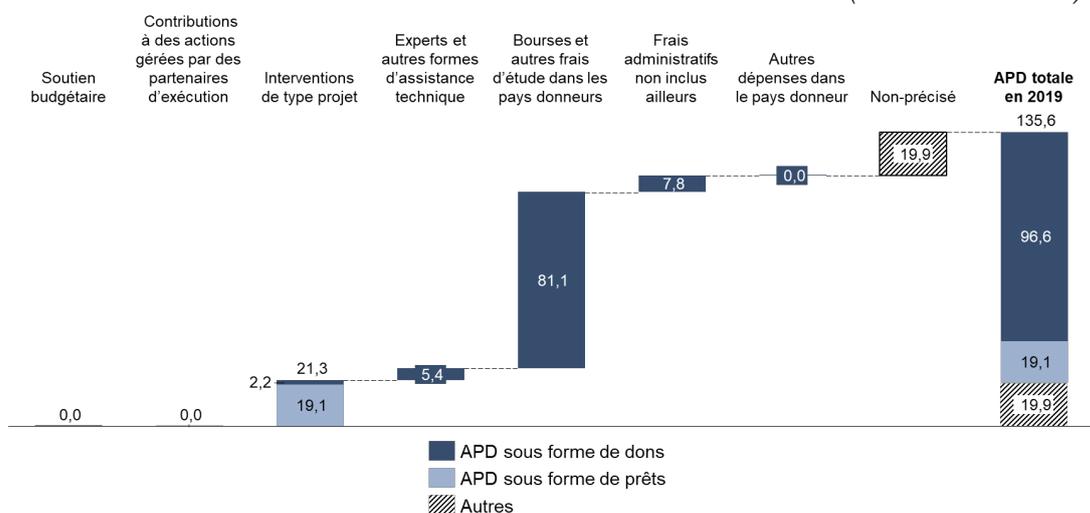
Note : le poste « contributions à des actions gérées par des partenaires d'exécution » correspond, en l'espèce, à la contribution de la France à la Facilité de l'Union européenne pour les réfugiés en Turquie.

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

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

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

(en millions d'euros)



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

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

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

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

Évolution des crédits de la mission Aide publique au développement

(en millions d'euros et en %)

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

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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

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

(en millions d'euros)

| | Recettes | AE | CP | Solde |
|---|----------------|----------------|----------------|---------------|
| 851 - Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France | 265,4 | 1 500,0 | 811,3 | -545,9 |
| 852 - Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France | 70,4 | 224,0 | 224,0 | -153,6 |
| 853 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers | 211,5 | 0,0 | 190,0 | 21,5 |
| 854 - Soutien financier aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro | 570,2 | 0,0 | 0,0 | 570,2 |
| Comptes de concours financier | 1 117,6 | 1 724,0 | 1 225,3 | -107,8 |

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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

1. Le programme 110

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

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

- par la reconstitution des moyens de l'Association internationale de développement qui constitue **le guichet concessionnel de la Banque mondiale** (1,5 milliard d'euros) ;

- par un renforcement des moyens en faveur de la **protection de l'environnement** dédiés au Fonds pour l'environnement mondial (+ 325 millions d'euros en AE) et pour le Fonds vert pour le climat (+ 419,3 millions d'euros en CP) ;

- par une hausse des crédits de paiement en faveur de **l'aide-projet de l'AFD** qui s'explique par la forte augmentation des engagements de l'agence dans les années passées qui sont progressivement décaissés.

2. Le programme 209

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

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

3. Les autres programmes de la mission

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

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

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

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

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

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

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

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

- **en faisant preuve de davantage de volontarisme pour accélérer la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens et en faisant porter ces contrats sur une durée plus longue que trois ans ;**

- **en repensant l'organisation interne de l'agence et, notamment, la répartition des compétences entre les différentes directions ;**

- **en engageant une réflexion sur le statut et les conditions de rémunération des personnels ;**

- **en résolvant au plus vite la question de la destination de la surface excédentaire du nouveau siège de l'agence en construction à Paris.**

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

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

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

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2021.

À cette date, les rapporteurs spéciaux Jean-Claude Requier et Michel Canévet n'avaient reçu aucune réponse relative à la mission Aide publique au développement.

I. LES MOYENS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT CONTINUENT DE PROGRESSER EN 2022

A. POLITIQUE TRANSVERSALE, L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT REPRÉSENTAIT, EN 2020, UN INVESTISSEMENT DE L'ORDRE DE 13,5 MILLIARDS DE DOLLARS POUR LA FRANCE

1. La mise en œuvre de l'aide publique au développement repose sur de multiples instruments

L'aide publique au développement constitue **un agrégat statistique défini par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.**

Elle est constituée de **tous les apports en ressources** – monétaire, en expertise ou en nature – qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur **une liste des bénéficiaires** de l'APD (aide bilatérale) ou à des institutions multilatérales (aide multilatérale).

En outre, **l'aide doit répondre aux conditions suivantes :**

- émaner d'organismes **publics** ou agissant pour leur compte ;
- avoir **pour objectif essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires ;**
- être assortie de **conditions d'octroi favorables**, plus particulièrement dans le cas de prêts.

L'APD peut prendre plusieurs formes et notamment :

- l'octroi de subventions directes ;
- l'octroi de prêts à conditions préférentielles (« prêts concessionnels ») ;
- l'allègement de dette d'un débiteur ;
- la réalisation de projets au profit d'un bénéficiaire ;
- la prestation de ressources techniques ou d'expertise ;
- la prise en charge du coût représenté par l'accueil de réfugiés ressortissants des pays bénéficiaires de l'APD ;
- la prise en charge du coût de l'accueil et de la scolarisation d'étudiants ressortissants de pays bénéficiaires.

La comptabilisation de l'APD réalisée au titre d'une année incombe à chaque pays dans le cadre fixé par le CAD de l'OCDE.

Par ailleurs, **l'organisation procède à la collecte et à l'agrégation des données relatives à l'APD par pays** afin de mesurer et de comparer l'effort réalisé ainsi que la nature et la destination des aides.

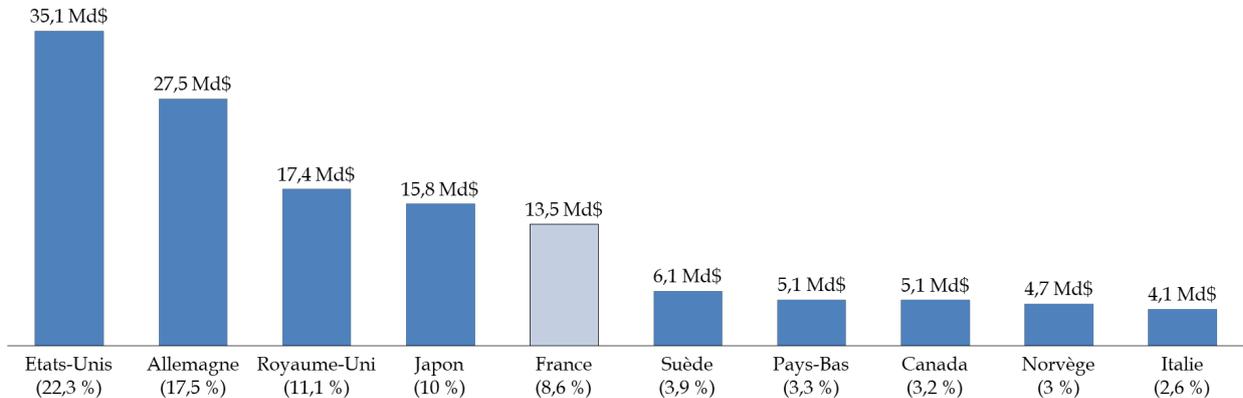
2. La France a accru ses efforts en matière d'aide publique au développement et continue de cibler prioritairement les pays d'Afrique

a) La France figure parmi les principaux contributeurs de l'aide publique au développement

En 2020, d'après les données de l'OCDE, les montants versés par la France pour l'aide publique au développement s'élèvent à 13,5 milliards de dollars, soit 8,6 % des sommes engagées par les 30 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD).

Montant versé au titre de l'aide publique au développement en 2020

(en milliards de dollars)

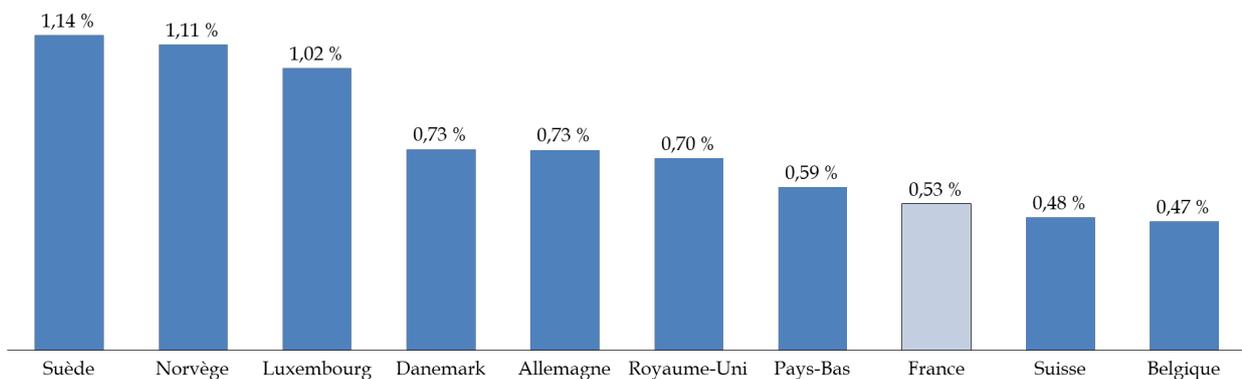


Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

Si elle occupe la 5^{ème} place des pays du CAD pour son aide publique au développement en valeur absolue, la France n'occupe que la 8^{ème} place en termes d'APD rapportée à son revenu national brut (0,53 % en 2020).

Montant versé au titre de l'aide publique au développement en 2020

(en proportion du revenu national brut)



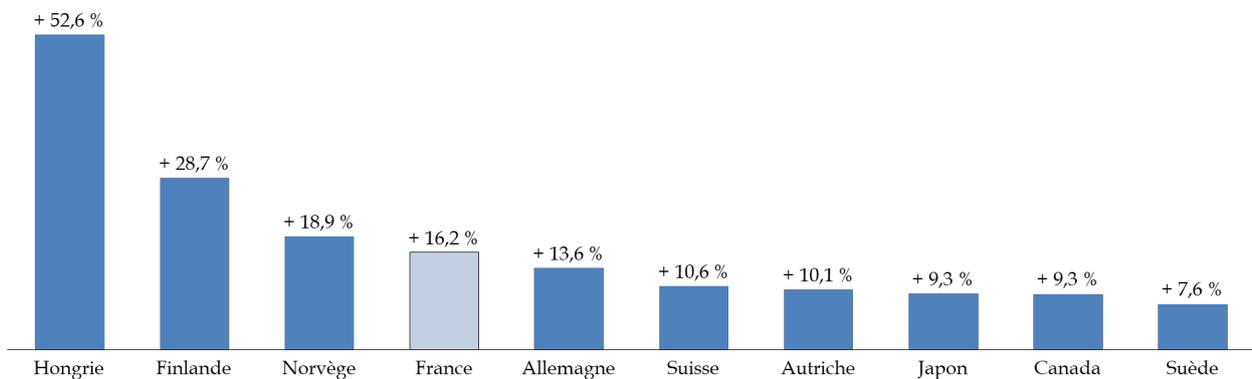
Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

Toutefois, on peut relever qu'en 2018, la France n'occupait que la 10^{ème} place de ce classement, ce qui témoigne de **l'important effort mis en œuvre pour renforcer le montant des aides versées.**

En effet, entre 2018 et 2020, **le montant de l'APD française a augmenté de 16,2 % en volume**, ce qui en fait le quatrième pays en termes d'efforts consentis sur la période.

Taux de croissance des montants versés au titre de l'aide publique au développement entre 2018 et 2020

(en pourcentage et en volume)



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

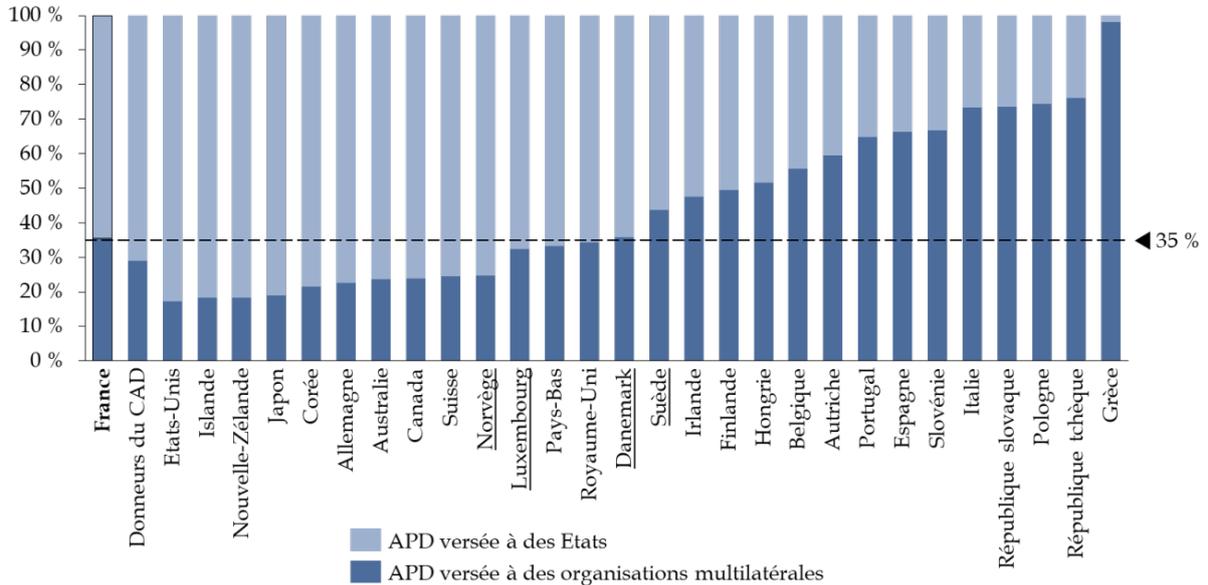
b) La France privilégie la coopération bilatérale et l'octroi de prêts pour atteindre ses objectifs en matière d'APD

L'aide française présente pour l'essentiel un caractère bilatéral puisque seul 35,5 % du montant de l'APD est versé à des organisations multilatérales.

On peut relever que depuis 2018, **la France a rééquilibré ses interventions en faveur de l'aide bilatérale** qui sont passées de 55 % de l'aide totale en 2017 à 64,5 % en 2020.

Répartition entre les composantes bilatérale et multilatérale de l'aide publique au développement

(en pourcentage de l'aide totale)



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

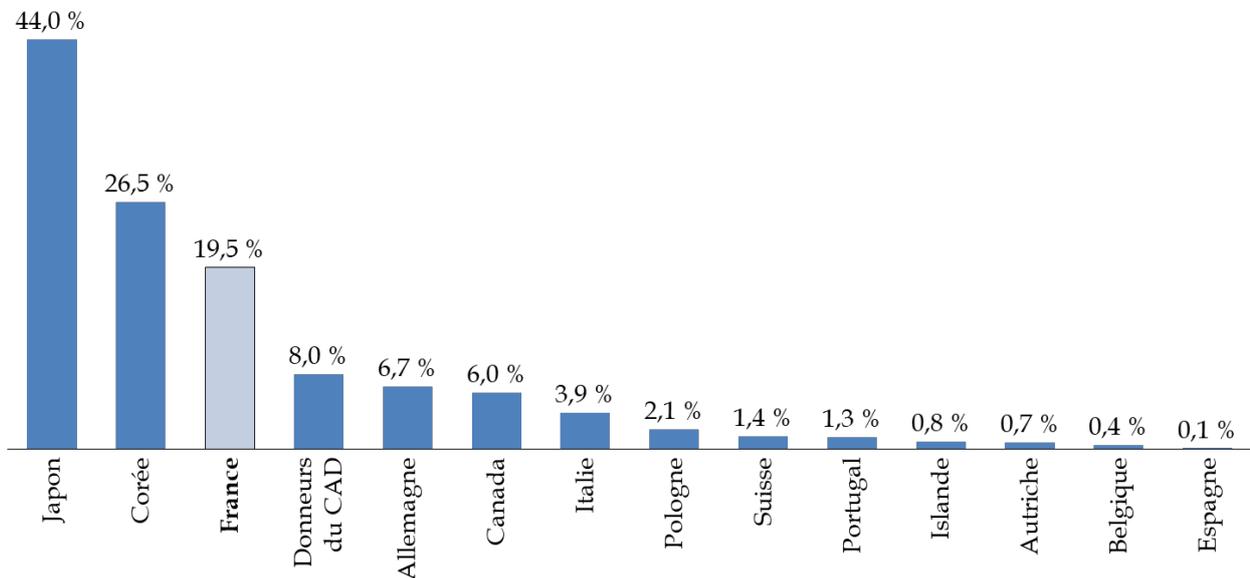
Comme les rapporteurs spéciaux l'avaient relevé les années précédentes, **l'aide publique au développement de la France se singularise par le très fort recours à l'instrument des prêts concessionnels**, c'est-à-dire octroyés à des conditions très préférentielles.

Ainsi la part de l'APD correspondant à **l'élément-don des prêts** - c'est-à-dire de l'effort financier réalisé par le créancier par l'octroi d'un prêt concessionnel en comparaison d'un prêt aux conditions de marché - **représente 19,5 % de l'aide totale versée par la France**.

Pour les autres pays membres du CAD, cette part est en moyenne de 8,0 % et seuls deux pays - le Japon et la Corée - mobilisent aussi fortement que la France l'instrument de la concessionnalité des prêts pour mettre en œuvre leurs objectifs d'APD.

Part de l'élément-don des prêts dans l'aide publique au développement

(en pourcentage de l'aide totale)



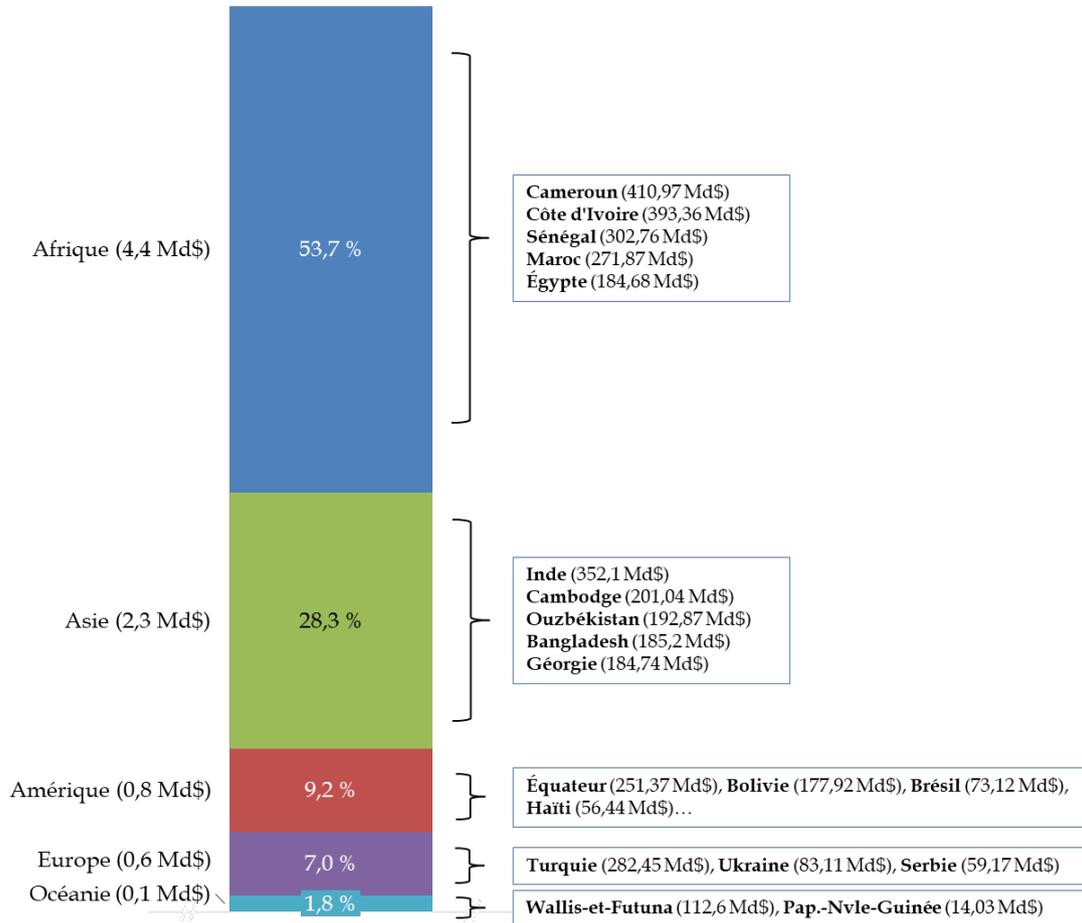
Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

c) L'APD française est fortement dirigée vers l'Afrique mais cible un nombre varié de secteurs d'intervention

En 2020, l'aide publique au développement française est principalement dirigée (53,7 %) vers les pays d'Afrique. L'Asie constitue le second espace d'action de la politique de développement avec 2,3 milliards de dollars engagés en 2020.

Décomposition géographique de l'aide publique au développement française en 2020

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

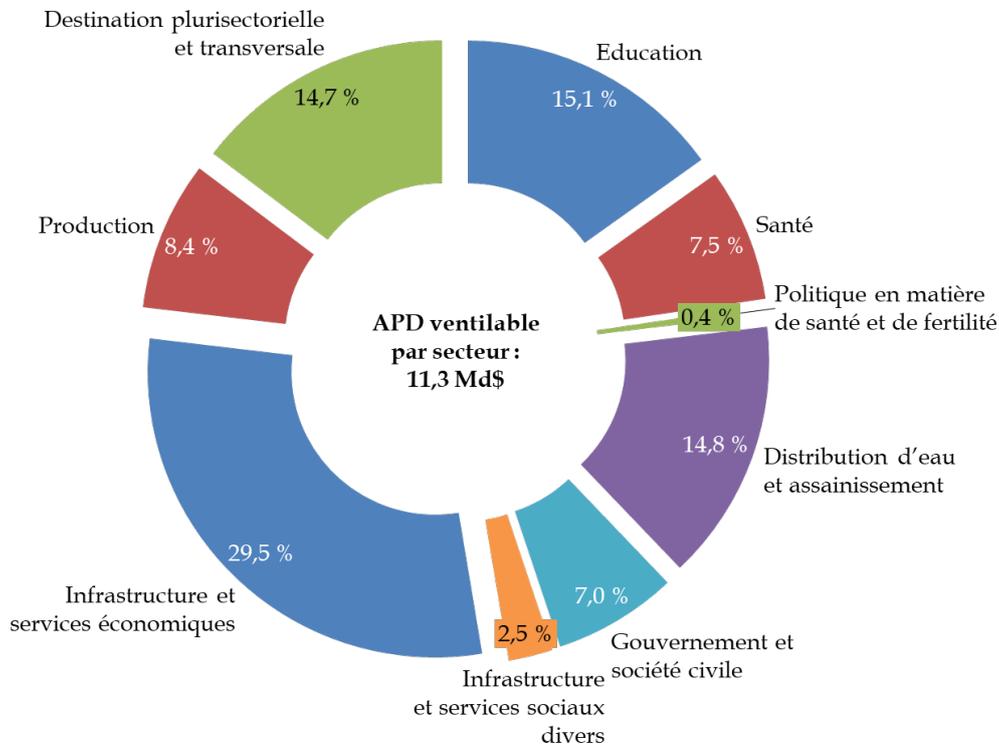


Source : commission des finances d'après les données de l'OCDE

Par ailleurs, les actions en faveur du développement des infrastructures et services économiques – plus particulièrement dans le secteur de l'énergie –, de l'éducation et de la distribution d'eau et d'assainissement, emportent la majorité des ressources mobilisées en 2020.

Décomposition sectorielle de l'aide publique au développement française en 2020

(en pourcentage de l'aide totale ventilable)



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

3. Quelle aide française en faveur de la Turquie et de la Chine ?

Les rapporteurs spéciaux ont souhaité présenter plus en **détail la nature des actions relevant de l'aide publique au développement réalisées dans certains grands pays émergents**, en l'occurrence la Turquie et la République Populaire de Chine (RPC).

D'après les données de l'OCDE, les montants d'APD nets engagés en **Turquie** en 2019, hors contributions multilatérales imputées, s'élèveraient à **74,3 millions de dollars dont 80 % sous forme de dons**.

L'essentiel de cette dépense (88,9 %) s'explique par deux types de versements :

- la contribution de la France à la Facilité de l'Union européenne pour les réfugiés en Turquie (FRiT) ;

- les frais d'écolage engagés en faveur des étudiants de nationalité turque accueillis dans des établissements universitaires français.

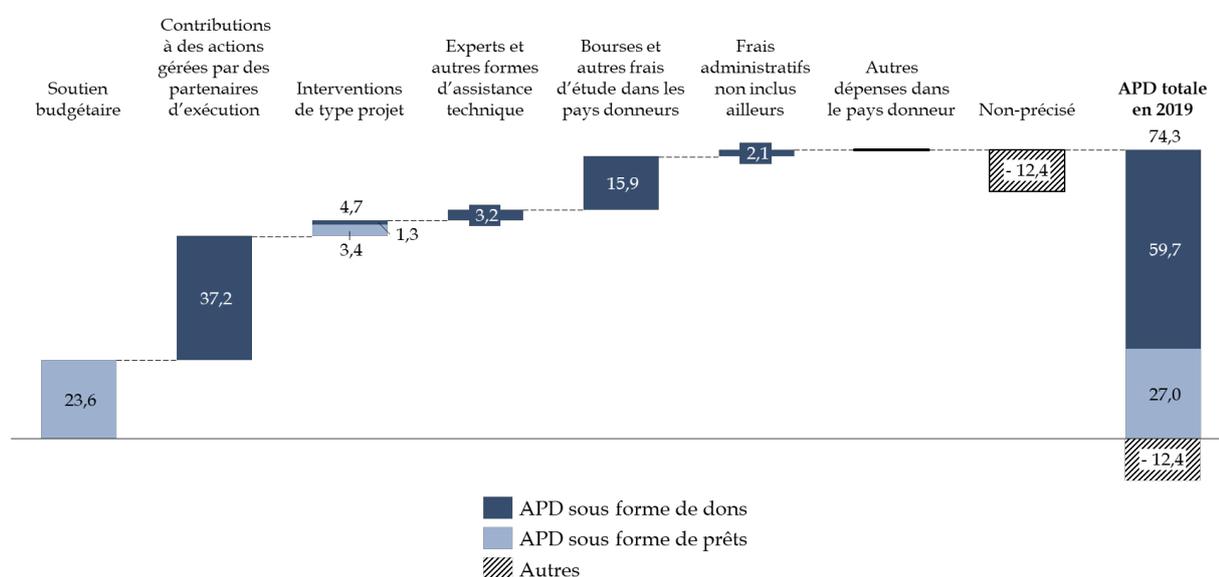
La France assume également **une dépense de l'ordre de 27 millions de dollars sous la forme de concessionnalité de prêts**, c'est-à-dire en offrant des prêts à des conditions plus favorables que celles du marché.

Celle-ci correspond à **deux prêts accordés par l'Agence française de développement** en faveur :

- d'un projet local en matière de **politique forestière** qui participe à l'approfondissement de la **coopération technique** entre la France et la Turquie dans ce domaine ;
- du projet d'extension du **métro d'Istanbul**.

Décomposition de l'aide bilatérale versée à la Turquie en 2019

(en millions d'euros)



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

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

Dans le même temps, la France aurait versé **135 millions de dollars en faveur de la République Populaire de Chine** dans le cadre de sa politique d'aide publique au développement en 2019, à l'exclusion des contributions multilatérales imputées.

Près de **60 % de cette aide correspond au montant des frais d'écologie** assumés par la France en faveur des étudiants de nationalité chinoise accueillis dans des établissements universitaires français.

Ensuite, **19,1 millions de dollars d'aide ont été versés sous forme d'équivalent-don des prêts concessionnels**. Ces montants correspondent à une **dizaine de projets** ayant donné lieu à l'octroi d'un prêt par l'Agence française de développement, par exemple :

- **trois projets en faveur de la biodiversité** représentant un montant d'équivalent-don de 3,8 millions de dollars (restauration et valorisation de la zone humide de la rivière Changyuan au Shanxi, protection, restauration et valorisation du patrimoine naturel et culturel du parc national de Xianju dans la province du Zhejiang, intervention dans le parc national Tiantangzhai) ;

- un projet de construction de **capacité de production en biomasse**, représentant un montant d'équivalent-don de 2,7 millions de dollars ;

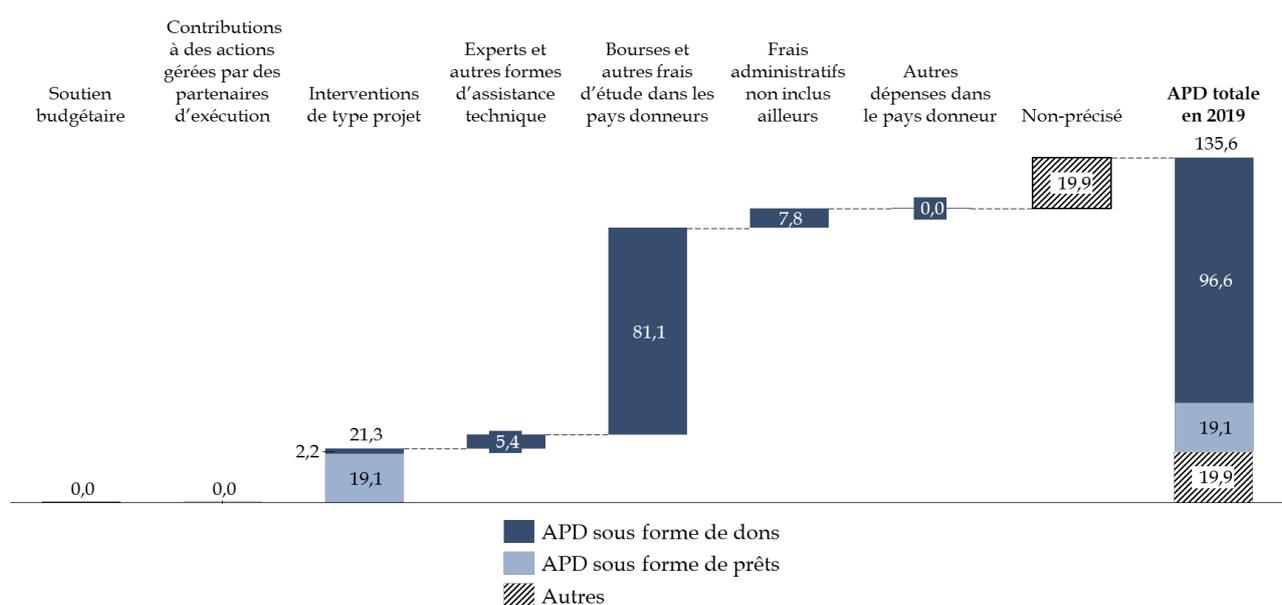
- un projet de construction d'une **centrale électrique fonctionnant au gaz naturel** pour un équivalent-don de 2,1 millions de dollars.

Les rapporteurs spéciaux se sont vus indiquer par les représentants de l'AFD que si elle concédait des prêts à la République Populaire de Chine, **le pays était également acquéreur d'une partie des obligations émises par l'agence**.

Ainsi, l'intérêt pour la Chine de recourir aux offres de financement de l'AFD reposerait moins sur un enjeu financier – dans la mesure où ce pays n'a pas de difficultés d'accès aux financements sur les marchés – que sur la volonté de **créer et maintenir des liens avec la France**.

Décomposition de l'aide bilatérale versée à la Chine en 2019

(en millions d'euros)



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

4. Quoique centrale, la mission Aide publique au développement ne représente qu'une partie des moyens de cette politique transversale

La mise en œuvre de la politique d'aide au développement par la France mobilise plusieurs acteurs (États, opérateurs, collectivités locales et personnes privées). Pour information, en 2020, les collectivités locales avaient généré 122 millions d'euros d'APD.

Par ailleurs, au sein même du périmètre de l'État et de ses opérateurs, l'APD n'est que **partiellement mise en œuvre et retracée par la mission Aide publique au développement.**

En effet, **près de 26 programmes relevant du budget de l'État concourent à la politique de développement** de la France. Les missions concernées sont, en particulier :

- la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 1,2 milliard d'euros ;

- la mission « Immigration, asile et intégration » pour 824 millions d'euros ;

- la mission « Action extérieure de l'État » pour 398 millions d'euros.

B. LES CRÉDITS DEMANDÉS PROGRESSED FORTEMENT EN 2022 AFIN D'APPORTER DES RESSOURCES À L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT MAIS ÉGALEMENT POUR TRADUIRE NOS PRIORITÉS STRATÉGIQUES

Pour 2022, les crédits demandés au titre de la mission Aide publique au développement s'élèvent à **6,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).**

Évolution des crédits de la mission Aide publique au développement

(en millions d'euros et en %)

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

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les crédits progressent sensiblement (+ 18,1 %) en AE et diminuent en CP (- 5,4 %) ce qui s'explique, comme cela sera développé davantage *infra* :

- à la hausse, par la reconstitution anticipée du fonds de l'Association internationale de développement qui constitue le guichet concessionnel de la Banque mondiale ;

- à la hausse, par le renforcement des moyens en faveur de certaines priorités stratégiques comme la santé ;

- à la baisse, par l'extinction du dispositif de renforcement ponctuel des fonds propres de l'Agence française de développement.

Il convient de noter que **la maquette budgétaire évolue à la faveur de la création d'un nouveau programme dédié aux actions de restitution des « biens mal acquis »** comme le prévoyait la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales **laquelle s'inspirait directement de la proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale adoptée par le Sénat en 2019, à l'initiative de Jean-Pierre Sueur.**

1. Les crédits du programme 110 augmentent sous l'effet de la reconstitution des ressources de l'AID et du décaissement des engagements passés de l'AFD

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » retrace les crédits confiés au ministère de l'économie et des finances et, plus particulièrement, à la direction générale du Trésor pour la mise en œuvre des actions relevant de l'aide publique au développement.

Le montant des crédits demandés pour 2022 augmente très fortement en AE (+ 1,8 milliard d'euros) et sensiblement en CP (+ 27,1 %), ce qui s'explique principalement par la reconstitution des moyens de l'AID, d'un côté, et par l'accélération rapide des engagements de l'AFD pris par le passé et qui donnent aujourd'hui lieu à des décaissements.

Évolution des crédits par action du programme 110

(en millions d'euros et en %)

| | | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) |
|--|----|----------|----------|---|--|
| 01 – Aide économique et financière multilatérale | AE | 219,1 | 1 866,2 | + 1 647,1 | + 751,8 % |
| | CP | 968,5 | 1 260,1 | + 291,7 | + 30,1 % |
| 02 – Aide économique et financière bilatérale | AE | 1 162,7 | 1 177,5 | + 14,8 | + 1,3 % |
| | CP | 399,2 | 492,6 | + 93,3 | + 23,4 % |
| 03 – Traitement de la dette des pays pauvres | AE | 0,0 | 170,0 | + 170,0 | 0,0 % |
| | CP | 97,3 | 109,4 | + 12,1 | + 12,4 % |
| Total programme 110 | AE | 1 381,8 | 3 213,7 | + 1 831,9 | + 132,6 % |
| | CP | 1 465,0 | 1 862,0 | + 397,1 | + 27,1 % |

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

a) La reconstitution des ressources du fonds de l'Association internationale de développement (AID) génère un ressaut de 1,5 milliards d'euros des autorisations d'engagement demandées pour 2022 au titre de l'aide financière multilatérale

Les crédits demandés pour 2022 au titre de l'aide économique et financière fournis par la France aux organisations internationales sont presque multipliés par huit en autorisations d'engagement (1,9 milliard d'euros) et augmentent d'un tiers en crédits de paiement.

Ce phénomène s'explique par **la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement**, d'une part, et par **une augmentation des moyens accordés aux organisations intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement**, d'autre part.

En effet, dans le cadre de **la 20ème reconstitution des fonds de l'Association internationale de développement (AID)** qui constitue le guichet concessionnel de la Banque mondiale, la France devrait être amenée à contribuer aux moyens de l'organisme, pour les années 2023-2025, à hauteur de 1,8 milliard de dollars.

Or, à l'occasion de leur réunion du 8 février 2021, **les États membres de l'AID ont décidé d'avancer d'une année son cycle de reconstitution** en raison de la crise de la Covid-19.

En conséquence, **la France devra faire parvenir son instrument de souscription en 2022 pour un décaissement échelonné entre 2023 et 2025** ce qui justifie, pour l'année à venir, la demande d'ouverture de crédits de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement.

En parallèle, 325 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement en 2022 dans le cadre de **la reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)** pour les années 2023-2026.

Le Gouvernement anticipe, à cet égard, la possibilité de **renforcer la participation de la France au fonds** par rapport au cycle en cours 2019-2022 (300 millions de dollars engagés) dans le souci de **permettre à cet instrument de devenir le premier fonds multilatéral dédié à l'environnement**.

Toujours dans le domaine de la protection de l'environnement, 419,3 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement afin d'honorer **la dernière tranche du versement de la contribution française au Fonds vert pour le climat pour la période 2019-2023** (1,5 milliard d'euros).

Pour rappel, le Fonds vert pour le climat constitue **l'instrument financier prévu pour la mise en œuvre des objectifs de l'Accord de Paris** dans les pays en développement et dont **la France constitue le quatrième contributeur**.

Outre les contributions budgétaires versées par la France, **le fonds bénéficie du produit de deux prêts présentant des conditions préférentielles** et octroyés par l'Agence française de développement en 2017 (285 millions d'euros) et en 2022 (310 millions d'euros).

Afin de compenser l'AFD du coût qu'elle supporte en octroyant des prêts moins rémunérateurs, l'État lui verse **une bonification d'un montant de 31 millions d'euros en crédits de paiement pour l'année 2022**. Sur ce montant, la part correspondant à la bonification du prêt qui sera accordée en 2022 au Fonds vert pour le climat est évaluée à 12 millions d'euros.

b) Les crédits de l'aide économique et financière bilatérale augmentent en raison du renforcement des moyens de la coopération technique et des effets budgétaires « à retardement » de la hausse de l'activité de l'AFD au cours des dernières années

Les crédits demandés pour 2022 au titre de l'action 02 - *Aide économique et financière bilatérale* **diminuent faiblement en AE (- 0,4 %) pour s'établir à 1,2 milliard d'euros mais augmentent de 19,5 % en CP** pour atteindre 492,6 millions d'euros.

Environ 85 % (un milliard d'euros) des autorisations d'engagement de l'action sont consacrés au **financement des bonifications des prêts de l'AFD aux États étrangers ou aux territoires ultra-marins.**

Conformément à la décision prise par la tutelle en 2021 de **stabiliser la trajectoire d'activité de l'agence**, le montant des bonifications - qui sont versées à l'AFD pour lui permettre d'offrir des prêts bilatéraux à conditions préférentielles - reste en-dessous de celui constaté en 2020 (1,1 milliard d'euros).

Néanmoins, **l'accélération de l'activité d'octroi de prêts concessionnels par l'AFD constatée entre 2017 et 2019** - que traduit l'augmentation, sur cette période, de l'encours de ces prêts, passé de 4,1 milliards d'euros à 6,2 milliards d'euros - avait entraîné une hausse mécanique du volume des AE ouvertes pour la bonification, par l'État, de ces emprunts.

En 2022, **le montant des CP demandés (260 millions d'euros) est ainsi en augmentation** de 40 millions d'euros afin de **couvrir les engagements pris au cours des précédents exercices.**

Hors bonification des prêts de l'AFD aux États étrangers et aux territoires ultra-marins, les crédits de paiement de l'action augmentent de 27,4 millions d'euros sous l'effet du **renforcement des moyens de plusieurs dispositifs en matière de coopération technique**, notamment :

- le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) géré par la direction générale du Trésor afin de financer des études de faisabilité des projets d'investissement, des prestations d'assistance technique et des dispositifs de soutien au secteur privé, en particulier au Maroc, en Tunisie et dans les Territoires palestiniens ;

- le Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) cogéré par la direction du Trésor et par l'AFD, qui met en œuvre plusieurs programmes de coopération et d'assistance technique dans les domaines de la croissance verte et de la gouvernance économique et financière au profit des pays à revenu intermédiaire et à croissance rapide ;

- l'Initiative Afrique pour la coopération technique avec les pays d'Afrique.

En outre, on peut relever **la création au sein du programme, en 2022, d'une dotation de 10 millions d'euros en faveur du dispositif des « experts techniques internationaux »** (ETI) détachés par Expertise France dans une logique d'assistance autant que d'influence économique.

Enfin, 10 millions d'euros en AE et en CP sont demandés pour pérenniser **le Fonds d'innovation et d'expérimentation en matière de développement créé en 2021 et présidé par l'économiste Esther Duflo** afin de soutenir la recherche dans le domaine du développement.

c) Le soutien de la France à l'annulation d'une part des dettes des pays très pauvres envers l'Association internationale de développement se traduit par une augmentation ponctuelle des autorisations d'engagement en 2022

L'action 03 - *Traitement de la dette des pays pauvres* retrace les versements effectués au profit de l'AFD ou d'institutions multilatérales en contrepartie du coût de l'annulation des créances qu'elles détiennent sur des pays en développement.

La dynamique budgétaire de ce programme est donc corrélée au rythme de mise en œuvre des accords de consolidation avec les débiteurs et permet d'apprécier, avec celle du programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation des dettes envers la France », l'évolution et l'ampleur de l'effort fourni par la France pour l'allègement de la dette des pays en développement.

Pour mémoire, **la France préside et assure le secrétariat du Club de Paris qui réunit 22 pays créanciers** afin d'apporter des solutions coordonnées et durables aux problématiques soulevées par l'endettement des pays en voie de développement.

En outre, **elle est partie à plusieurs accords bilatéraux ou multilatéraux visant l'annulation de l'endettement concessionnel** - c'est-à-dire relatif à des emprunts contractés à des conditions préférentielles dans le cadre de la politique d'aide au développement, notamment :

- les accords de Dakar de 1989 et 1994 ainsi que l'accord faisant suite à la Conférence de Paris de 1990 prévoyant l'annulation de créances de l'AFD sur plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ;

- les conclusions du sommet du G8 de Gleneagles de 2005 prévoyant l'annulation de certaines créances de l'Association internationale de développement (AID) envers des pays pauvres et très endettés.

L'évolution des crédits demandés pour 2022 par rapport à la LFI pour 2021 est essentiellement marquée par l'ouverture de 170 millions d'euros en autorisations d'engagement qui s'explique par **le démarrage du cycle de reconstitution des ressources du fonds de l'AID.**

En effet, la France doit, dans ce cadre, honorer la part des engagements qui lui reviennent au titre de la compensation de l'annulation d'une partie des créances détenues par l'AID qui a été décidée à l'occasion du G8 de 2005.

2. L'évolution des crédits du programme 209 traduit un renforcement des moyens en faveur de la santé mondiale et des capacités de gestion de crise

Le programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » retrace les crédits gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la mise en œuvre des opérations de coopération bilatérale, multilatérale et communautaire.

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

Évolution des crédits par action du programme 209

(en millions d'euros et en %)

| | | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) |
|--|----|----------|----------|---|--|
| 02 - Coopération bilatérale | AE | 1 527,5 | 1 728,3 | + 200,8 | + 13,1 % |
| | CP | 1 227,1 | 1 557,7 | + 330,6 | + 26,9 % |
| 05 - Coopération multilatérale | AE | 367,8 | 844,5 | + 476,7 | + 129,6 % |
| | CP | 373,2 | 850,2 | + 477,0 | + 127,8 % |
| 07 - Coopération communautaire | AE | 713,7 | 487,3 | - 226,4 | - 31,7 % |
| | CP | 713,7 | 487,3 | - 226,4 | - 31,7 % |
| 08 - Dépenses de personnels concourant au programme "Solidarité à l'égard des pays en développement" | AE | 162,3 | 157,7 | - 4,6 | - 2,9 % |
| | CP | 162,3 | 157,7 | - 4,6 | - 2,9 % |
| Total programme 209 | AE | 2 771,3 | 3 217,8 | + 446,5 | + 16,1 % |
| | CP | 2 476,3 | 3 052,9 | + 576,6 | + 23,3 % |

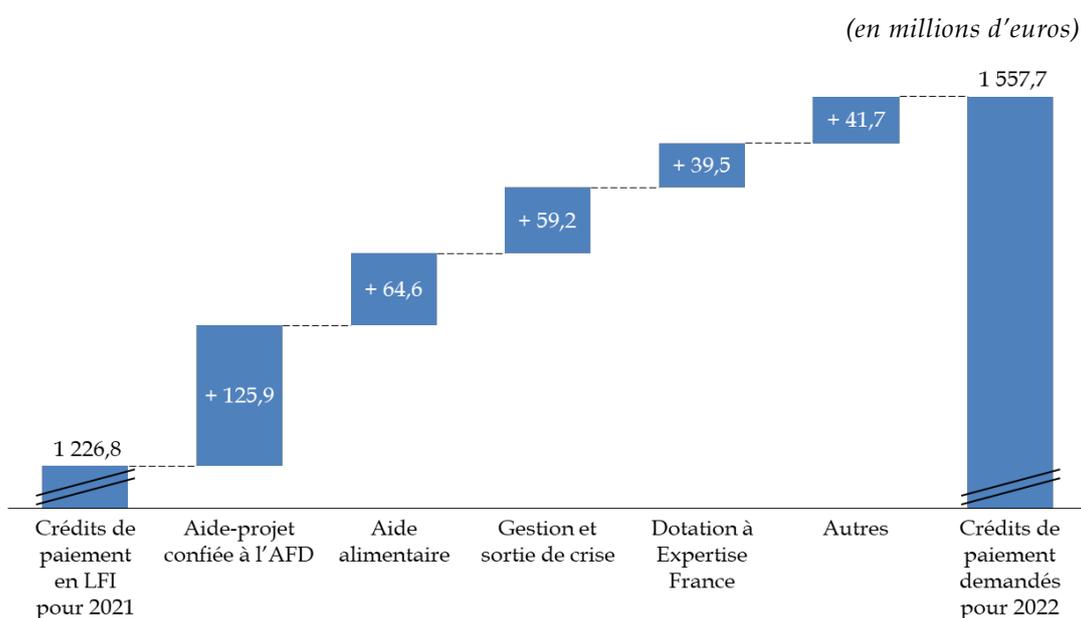
FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

a) Supportant essentiellement les subventions versées aux projets dans les pays en développement, les moyens de la coopération bilatérale progressent par ailleurs en 2022 pour renforcer les capacités de gestion de crise et d'aide alimentaire

Les crédits demandés pour 2022 au titre de l'action 02 – *Coopération bilatérale* **augmentent de 201 millions en AE (+ 13,2 %) et de 330,8 millions en crédits de paiement (+ 27 %).**

Décomposition de l'évolution des crédits de paiement de l'action 02 – *Coopération bilatérale* programme 209



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Au sein de l'action, **les moyens consacrés à l'aide-projet s'élèvent à 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et sont quasi-exclusivement confiés à l'AFD**, à l'exception de 70 millions d'euros gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans le cadre du Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI).

Le montant de l'aide-projet relevant de l'AFD augmente de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui traduit la montée en charge du dispositif I-OSC.

Pour mémoire, ce dispositif est doté de 150 millions d'euros et participe, en organisant **des appels à manifestation d'intérêt à destination des ONG**, à la réalisation de l'objectif de doublement, entre 2017 et 2022, du montant des aides transitant par ces organisations.

En contrepartie de l'augmentation soutenue des crédits ouverts en autorisations d'engagement en faveur de l'aide-projet relevant de l'AFD entre 2017 (202,3 millions d'euros consommés en AE) et 2021 (1,1 milliard d'euros demandés en AE), le montant des crédits de paiement de l'action est tendanciellement poussé à la hausse et devrait, ainsi, augmenter de 125,9 millions d'euros en 2022.

En parallèle, les crédits demandés pour **la gestion et l'accompagnement de sortie de crise ainsi que pour l'aide alimentaire** (319,5 millions d'euros en AE comme en CP) augmentent, respectivement, de 59,2 millions d'euros et de 64,6 millions d'euros.

En effet, et d'une part, les moyens demandés en faveur du **Centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS)** qui relève du Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères augmentent de 59,2 millions d'euros pour s'établir à 169,5 millions d'euros.

L'objet du COHS est de constituer, lors de la survenue d'une crise à l'étranger, **l'instrument d'une réponse française coordonnée au niveau interministériel et avec les acteurs impliqués, en particulier les ONG.**

Pour l'année 2022, le COHS prévoit de mobiliser près de 80 % de ses crédits dans la zone Afrique du Nord-Moyen-Orient (72 millions d'euros) et en Afrique (61 millions d'euros). Par ailleurs, 3,5 millions d'euros sont programmés pour la réalisation d'actions de suivi et d'audit des interventions du centre.

D'autre part, **l'effort d'augmentation des moyens consacrés à l'aide alimentaire programmée (AAP), engagé en 2021, serait confirmé en 2022** avec l'ouverture de 42 millions d'euros de crédits supplémentaires portant les ressources mobilisables en faveur des organisations multilatérales à 118,3 millions d'euros auxquels s'ajouteraient, par ailleurs, 22,6 millions d'euros mis à la discrétion des directions et des services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

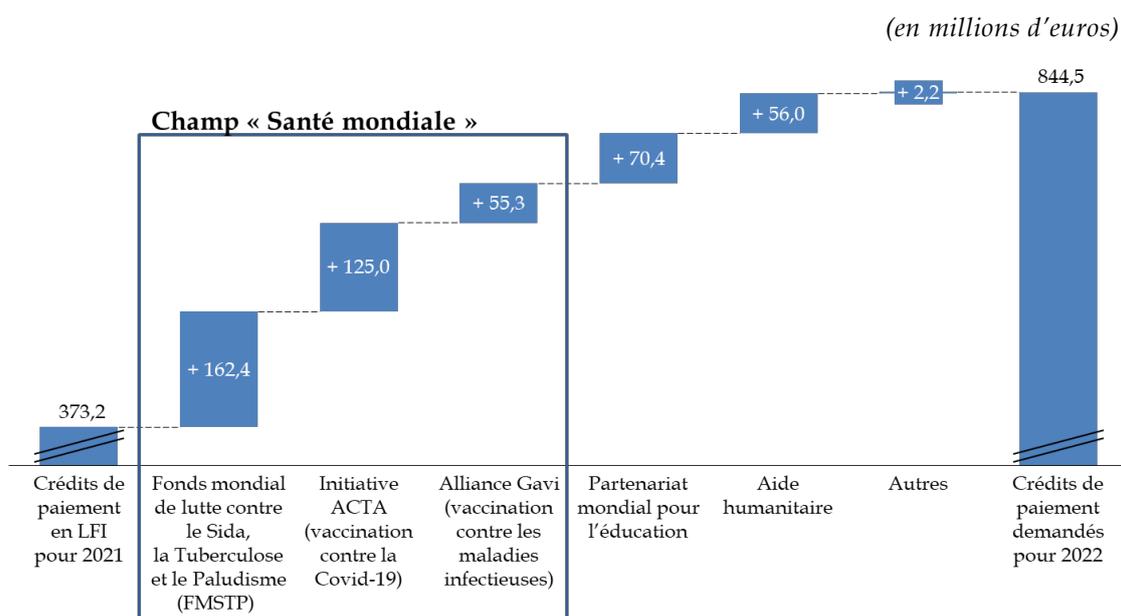
En outre, **39,5 millions d'euros de crédits supplémentaires sont demandés en faveur de l'opérateur Expertise France** qui assure la promotion de l'assistance technique et de l'expertise publique française à l'étranger.

Cette évolution s'explique notamment par **la rebudgétisation d'une partie des moyens de l'opérateur** qui était jusqu'alors assis sur les ressources du Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD).

b) L'augmentation sensible des moyens dédiés à la coopération multilatérale s'explique, pour plus de moitié, par un renforcement du soutien aux initiatives en matière de santé mondiale

Le montant des crédits en faveur de la coopération multilatérale serait plus que doublé en 2022 pour s'établir à **844,5 millions d'euros en AE** et **850,2 millions d'euros en CP**.

Décomposition de l'évolution des crédits de paiement de l'action 05 - Coopération multilatérale programme 209



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Toutefois, sur les 476,7 millions d'euros supplémentaires demandés en autorisations d'engagement, **160 millions d'euros correspondent, en réalité, à la rebudgétisation d'une fraction de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (FMSTP)** supportée exclusivement, jusqu'en 2021, par le fonds de solidarité pour le développement (FSD).

La destination des crédits supplémentaires restants (316,7 millions d'euros) traduit **un engagement en faveur de la lutte contre la Covid-19**, dans la mesure où 125 millions d'euros seraient affectés à l'initiative ACTA qui favorise la production et la distribution d'un vaccin au niveau mondial.

En outre, dans le domaine de la prévention des maladies infectieuses, **55,3 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement pour la reconstitution des fonds de l'alliance GAVI - Global Alliance for Vaccines** qui promeut et favorise la vaccination.

Dès lors, **sur les moyens supplémentaires demandés** au titre de la coopération multilatérale pour 2022, il convient de relever que plus de **56 % d'entre eux concernent le champ de la protection de la santé** au niveau mondial.

En parallèle, les moyens en faveur de la coopération multilatérale seraient accrus dans les **secteurs de l'éducation** (70,4 millions d'euros supplémentaires demandés au profit du Partenariat Mondial pour l'Éducation) et de **l'aide humanitaire** (+ 56 millions d'euros).

c) Les crédits dédiés à la coopération communautaire se réduisent progressivement

Les crédits demandés au titre de la coopération communautaire - qui correspondent à **la participation de la France au Fonds européen de développement (FED)** - se réduisent de 226,4 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2021.

Cette contraction était attendue dans la mesure où, dans le cadre du nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union européenne 2021-2027, **le FED a été remplacé par un nouvel instrument** - le NDICI¹/L'Europe dans le monde - doté de 79,5 milliards d'euros pour la période du CFP.

Les financements dédiés à ce nouvel instrument seront supportés par le prélèvement sur recettes versé au profit de l'Union européenne (PSR-UE) et ne seront donc pas retracés par la présente mission.

Toutefois, **du fait de la pluriannualité de la programmation du FED, des versements devront être opérés par la France au moins jusqu'en 2028**, date à partir de laquelle l'ensemble des restes à payer auront été apurés.

3. Une opération de conversion de ressources particulières de l'AFD en fonds propres est prévue cette année encore

En 2021, la maquette de la mission Aide publique au développement a été revue de sorte à intégrer un nouveau programme dédié au **renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement doté de 1,4 milliard d'euros en AE**.

Comme les rapporteurs spéciaux l'avaient indiqué lors de l'examen des crédits de la mission pour 2021, **cette opération s'imposait pour deux raisons :**

- d'abord car sous l'effet de la croissance soutenue de son activité, **le niveau des ratios prudentiels imposés à l'AFD en tant qu'établissement de financement était historiquement « en tension » ;**

¹ Pour Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument.

- ensuite, parce que **l'évolution récente du cadre réglementaire européen a conduit à exclure du périmètre des ressources prises en compte pour le calcul des ratios prudentiels les « ressources à conditions spéciales »** (RCS) qui sont des prêts accordés annuellement par le Trésor à l'AFD à des conditions très préférentielles.

Dans ce contexte, et comme l'a rappelé l'agence aux rapporteurs spéciaux, le renforcement des fonds propres prévu en loi de finances pour 2021 et réalisé effectivement en juin 2021, a pris la forme d'une augmentation de capital de 500 millions d'euros, comptabilisée directement dans les fonds propres réglementaires, et d'une conversion du stock de RCS souscrite par l'Agence auprès du Trésor français pour un montant de 920 millions d'euros.

En 2022, 190 millions d'euros sont demandés en CP pour réitérer cette opération de conversion d'une RCS en prise de participation de l'État. Celle-ci se déroulerait selon les mêmes modalités que l'année précédente, à savoir :

- l'AFD remboursera de façon anticipée le prêt préférentiel du Trésor de 190 millions d'euros qui lui est versé cette année et qui est retracé au programme 853 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » ;

- le programme 365 versera 190 millions d'euros au compte d'affection spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE) ;

- celui-ci versera une dotation en capital à l'AFD d'un montant de 190 millions d'euros.

En comptabilité budgétaire, cette opération se traduit par une suite d'opérations se compensant partiellement pour aboutir à **un décaissement net pour l'État de 190 millions d'euros en 2022.**

En comptabilité nationale, cette opération est neutre pour le budget de l'État, dans la mesure où elle constitue une prise de participation et n'est donc pas comptabilisée comme une dépense.

4. Si un programme dédié à la restitution des « biens mal acquis » a été créé, il n'est doté d'aucun crédit

En 2022, la maquette budgétaire de la mission Aide publique au développement intègre **un nouveau programme consacré à la restitution des « biens mal acquis »**.

La création de ce nouveau programme découle **des dispositions du XI de l'article 2 de la loi de programmation précitée** qui prévoit que *« dans le cadre de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales (...) sont restituées, au plus près de la population de l'État étranger concerné, les recettes provenant de la cession des biens*

confisqués aux personnes définitivement condamnées pour le blanchiment, le recel, le recel de blanchiment ou le blanchiment de (...) lorsque la décision judiciaire concernée établit que l'infraction d'origine a été commise par une personne dépositaire de l'autorité publique d'un État étranger, chargée d'un mandat électif public dans un État étranger ou d'une mission de service public d'un État étranger, dans l'exercice de ses (...) ».

Pour 2022, aucun crédit n'est demandé pour ce programme. En effet, d'après les échanges qu'ont eus les rapporteurs avec la direction du Trésor, **les ressources tirées de la cession, par le ministère de la Justice, des « biens mal acquis » seront versées au profit du programme au fur et à mesure,** probablement à l'occasion des lois de finances rectificatives de l'année.

Les rapporteurs spéciaux estiment que **cette approche ne favorise pas la lisibilité du programme et posera vraisemblablement des difficultés dans la conception et la mise en œuvre des actions de restitution.**

En tout état de cause, ils considèrent qu'un premier bilan devra rapidement être dressé au terme de l'exercice 2022 pour constater la pertinence de la solution proposée par l'exécutif.

5. L'évolution des crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » retrace **les prêts consentis à des États dans une logique d'aide publique au développement,** à l'exception du compte 854 relatif à la participation de la France au désendettement de la Grèce et qui ne supporte plus aucune dépense.

Présentation des crédits du compte de concours financiers en 2022

(en millions d'euros)

| | Recettes du programme | AE | CP | Solde |
|---|-----------------------|----------------|----------------|---------------|
| 851 - Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France | 265,4 | 1 500,0 | 811,3 | -545,9 |
| 852 - Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France | 70,4 | 224,0 | 224,0 | -153,6 |
| 853 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers | 211,5 | 0,0 | 190,0 | 21,5 |
| 854 - Soutien financier aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro | 570,2 | 0,0 | 0,0 | 570,2 |
| Comptes de concours financiers | 1 117,6 | 1 724,0 | 1 225,3 | -107,8 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

a) Le programme 851

Les crédits du programme 851 correspondent au montant **des prêts qui peuvent présenter un caractère concessionnel** consenti ou à consentir par l'État à d'autres États pour **la réalisation d'opérations qui participent au développement du commerce extérieur français.**

Les autorisations d'engagement du programme représentent les montants que l'État envisage d'octroyer sous forme de prêts l'année suivante tandis que les crédits de paiement, sont constitués des décaissements effectifs des prêts passés ou futurs. En miroir, les recettes du programme sont formées des versements d'intérêts ou de remboursements de capital par les États débiteurs.

En tenant compte de l'amendement n°1558 adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, **les crédits demandés pour 2022 au titre du programme 851 s'élèvent à 1,5 milliard d'euros en AE et 811,3 millions d'euros en CP.**

Les principaux décaissements attendus pour 2022 concernent les projets de ligne à grande vitesse Tanger-Casablanca, de réhabilitation et d'extension de la ligne 4 du réseau de transport ferroviaire de Nairobi et de travaux d'interconnexion entre des capacités de production d'électricité au Kenya.

Alors que ses recettes diminueraient par ailleurs, le déficit du programme s'alourdirait fortement en 2022 pour s'établir à - 545,9 millions d'euros.

b) Le programme 852

Les crédits du programme 852 correspondent aux **prêts octroyés pour la mise en œuvre d'accords d'annulation ou de consolidation des créances détenues par l'État et ses opérateurs** (AFD et l'ancienne Banque française du développement, aujourd'hui Natixis) envers des pays en développement.

Les montants demandés en AE et en CP (224 millions d'euros pour 2022) résultent des hypothèses faites par le Gouvernement quant au volume de traitement de dettes susceptible d'être conclu au cours de l'année à venir. En l'espèce, les estimations pour 2022 sont plus faibles de 330,7 millions d'euros par rapport à celles retenues à l'occasion du PLF pour 2021.

En miroir, les recettes du programme sont constituées du versement des intérêts et du remboursement du capital des prêts. **Depuis 2020, le niveau des recettes du programme est impacté par la mise en œuvre de l'initiative de suspension du service de la dette (ISSD)** initiée pour soutenir les pays en développement dans le contexte de la crise sanitaire.

Cette opération sera neutre à long terme au plan budgétaire pour l'État mais le report du versement des intérêts dus entraîne une contraction temporaire des recettes du programme.

c) Le programme 853

Les crédits du programme 853 correspondent aux **prêts octroyés par l'État à l'AFD à des conditions très préférentielles** pour permettre à l'agence, par la suite, d'offrir des financements concessionnels à des États étrangers ou des organisations internationales.

Les recettes du programme sont constituées des remboursements par l'AFD de ces « ressources à conditions spéciales » (RCS) perçues auparavant.

En 2022, les crédits demandés s'élèvent à 190 millions d'euros en crédits de paiement et correspondent au décaissement de prêts concédés les années précédentes.

Pour mémoire, **cette dépense s'inscrit dans le cadre de l'opération de renforcement des fonds propres de l'AFD portée par le programme 365 et décrite supra.**

II. LES CRÉDITS DEMANDÉS SONT CONFORMES À NOS OBJECTIFS EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MAIS CELA N'EXCLUT PAS DE DEMEURER VIGILANT À BIEN MAITRISER LES COÛTS DE CETTE POLITIQUE

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2022 RESPECTENT LA TRAJECTOIRE VOTÉE EN LOI DE PROGRAMMATION MAIS L'EXÉCUTION, EN 2021, POURRAIT ÊTRE MOINS IMPORTANTE QUE PRÉVU

Les rapporteurs spéciaux constatent que **le montant des crédits demandés pour 2022 au titre de la mission Aide publique au développement est conforme à ce que prévoit l'article 2 de loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.**

En effet, cet article prévoit qu'en 2022 les crédits de paiement de la mission à périmètre constant et hors charge de pension devraient s'élever à 4,9 milliards d'euros s'il était finalement décidé de ne pas accroître les ressources du Fonds de solidarité pour le développement de 100 millions d'euros.

Or, en retranchant des 5,1 milliards d'euros de crédits de paiement demandés pour 2022, les **190 millions d'euros dédiés au renforcement des fonds propres de l'AFD**, d'une part, et les **15,2 millions d'euros versés au CAS « Pension »**, d'autre part, les crédits demandés pour 2022 s'élèvent bien à 4,9 milliards d'euros.

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

A l'inverse, ils **indiquent s'interroger sur les conséquences à attendre des évènements politiques au Soudan quant au niveau de l'APD française en 2021.**

En effet, il était attendu, avant la survenue du coup d'État du 25 octobre 2021 que la France engage une opération de traitement de la dette soudanaise d'un montant d'environ 4,4 milliards d'euros. Dans ces conditions, **l'APD française aurait atteint 0,70 % du RNB en 2021 tandis qu'elle se limiterait à 0,56 % du RNB en l'absence de cette opération.**

En tout état de cause, cette incertitude invite les rapporteurs spéciaux à rappeler qu'ils n'attachent **pas une importance trop forte à l'atteinte d'une cible d'APD rapportée au RNB.**

D'abord, **le niveau de cette cible - actuellement fixée à 0,7 % à l'horizon 2025 - est contestable** dans la mesure où il n'est pas fondé sur une approche économique mais rend plutôt compte de l'acceptabilité politique des ambitions en matière d'aide publique au développement¹.

Ensuite, **les résultats observés sont largement tributaires des fluctuations de l'activité économique** comme en témoigne la forte augmentation du ratio d'APD de la France en 2020, en raison de la contraction de l'activité dans le contexte de la crise sanitaire.

Enfin, **la cible proposée à l'horizon 2025 implique un engagement particulièrement important qui pourrait nécessiter une montée en charge de l'APD d'environ 1,9 milliard d'euros chaque année² jusqu'en 2025** ce qui n'est pas sans soulever des questionnements en terme de qualité de la dépense et de soutenabilité au plan budgétaire.

***B. OPÉRATEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT,
L'AFD DOIT CONTINUER À AMÉLIORER SON FONCTIONNEMENT ET À
MAITRISER L'ÉVOLUTION DE SON ACTIVITÉ***

Organisme disposant du double statut d'établissement public et de société de financement, **l'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la politique de coopération et de développement de la France.**

1. L'important volume des crédits budgétaires versés à l'AFD rend compte du renforcement des engagements de la France en matière d'aide publique au développement

Les ressources de l'AFD sont composées du **produit de ses activités**, des **emprunts levés** sur les marchés (9 milliards d'euros en 2021), minorés des remboursements d'emprunt (5,1 milliards d'euros en 2021), ainsi que **des ressources apportées par l'État** sous forme budgétaire ou extrabudgétaire.

¹ Michael A. Clemens et Todd J. Moss « Le mythe des 0,7 % : origines et pertinence de la cible fixée pour l'aide internationale au développement », *De Boeck Supérieur - « Afrique contemporaine »*, 2006/3 n°2019, p.173 à 201.

² Avis n° 529 (2020-2021) de M. Jean-Claude REQUIER, fait au nom de la commission des finances.

Montant des crédits budgétaires versés à l'Agence française de développement

(en millions d'euros)

| | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|--|--|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Mission Aide publique au développement | Programme 110 « Aide économique et financière au développement » | 926,8 | 387,9 | - | 361,1 | 1 125,7 | 462,5 |
| | Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » | 1 047,8 | 546,2 | 1 142,9 | 840,7 | 1 182,3 | 1 041,8 |
| | Programme 365 « Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement » | - | - | 1 453,0 | 1 453,0 | 190,0* | 190,0* |
| Compte de concours financiers Prêts à des États étrangers | Programme 853 « Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les États étrangers » | - | 247,0 | - | 258,0 | - | 190,0* |
| Mission Outre-mer | Programme 123 « Conditions de vie en outre-mer » | 33,7 | 29,4 | 48,3 | 18,8 | 36,3 | 23,1 |
| Total des crédits versés à l'AFD | | 2 008,2 | 1 210,5 | 3 727,3 | 2 931,6 | 2 344,4* | 2 008,2* |

* Comme cela est expliqué *supra* l'AFD bénéficiera, en 2022, d'un versement de 190 millions d'euros visant à convertir une part du produit des prêts de ressources à conditions spéciales (RCS) en fonds propres au sens de la réglementation européenne. L'opération implique plusieurs versements croisés entre les programmes du budget de l'État et les ressources de l'opérateur. En comptabilité budgétaire, le solde de l'opération est de 190 millions d'euros versés à l'opérateur. Le total du tableau retient donc ce montant et non la somme des crédits des programmes 365 et 853.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2022, l'ensemble des crédits demandés en faveur de l'AFD s'élèvent à **2,3 milliards d'euros en AE et 1,7 milliards d'euros en CP** ce qui démontre l'évolution soutenue des ressources budgétaires de l'agence (+16,7 % en AE et + 41,9 % en CP depuis 2020).

Il convient, toutefois, d'indiquer que **l'agence ne reçoit aucune dotation de fonctionnement de la part de l'État** et que l'ensemble des crédits qui lui sont versés le sont pour **la mise en œuvre ou la rémunération des frais associés à la politique de développement**.

Ainsi, à titre d'illustration, **93,2 % des crédits demandés** en autorisations d'engagement le sont :

- pour **la bonification des prêts concessionnels accordés par l'agence** à des États ou des organisations internationales (1 milliard d'euros) ;

- pour **la mise en œuvre des interventions de la France en don-projets**, financement des ONG et assistance technique dans le cadre de la coopération bilatérale (1 milliard d'euros) ;

- pour **la rémunération, par l'État, du service rendu par l'AFD** (93,3 millions d'euros).

2. Toutefois, l'agence et la tutelle doivent s'accorder sur les moyens de maîtriser la progression de l'activité et des charges de l'opérateur

Si l'agence ne perçoit pas de dotation de fonctionnement, **l'évolution de son activité représente bien, toutefois, un enjeu budgétaire important pour l'État** ce qui a justifié, au cours des derniers exercices, d'en freiner la progression et de mieux définir les objectifs de l'agence.

L'augmentation de l'activité de l'agence - qui a crû en moyenne de 22 % entre 2005 et 2010 avant de croître de nouveau entre 2012 et 2019 et a été stabilisée à 12 milliards d'euros d'engagement depuis 2020 - a conduit à devoir mettre en œuvre **une importante opération de renforcement de ses fonds propres en 2021**, d'un montant de 1,4 milliard d'euros.

Outre la maîtrise de l'évolution du niveau d'activité de l'agence - qui est automatiquement limitée par le niveau de ses fonds propres et des crédits qui lui sont versés -, **la tutelle attache une vigilance particulière à la maîtrise de ses frais généraux par l'opérateur.**

Ainsi, le projet annuel de performance de la mission Aide publique au développement prévoit que le coefficient d'exploitation de l'agence - qui mesure le rapport entre ses frais généraux et son produit net bancaire - s'élèvera à 64 % en 2022 et diminuera à 62 % en 2023.

Les rapporteurs spéciaux constatent que **cette cible reflète, toutefois, un résultat moins satisfaisant que la réalisation constatée au titre des années passées.** En effet, en 2019 le coefficient d'exploitation du groupe AFD s'élevait à 57 %.

De manière générale, **les rapporteurs spéciaux plaident pour qu'un plus grand effort soit fourni afin d'améliorer le fonctionnement et de réduire les charges d'exploitation de l'agence.**

À cet égard, ils estiment que **les délais pris par la tutelle et l'agence pour convenir des objectifs et des moyens de l'opérateur ne sont pas satisfaisants.**

En effet, la négociation du contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2020-2022 vient seulement d'aboutir alors que l'essentiel de la période de programmation est déjà passée.

Sans sous-estimer la complexité de cet exercice, ni même les retards qu'a pu entraîner la survenue de la crise sanitaire, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'**un plus grand volontarisme devra être mis en œuvre pour la négociation du prochain contrat.**

Ils souhaitent, également, que **les parties prenantes s'engagent sur des périodes plus longues que trois années.** Ainsi, un contrat portant sur cinq ans leur paraîtrait plus adéquat.

En parallèle, **les rapporteurs spéciaux soutiennent l'idée d'une évolution de l'organisation interne de l'AFD** – qui doit par ailleurs absorber l'agence Expertise France sans que les modalités de gouvernance ne soient entièrement tranchées à ce jour – afin de **gagner en efficacité**, ce qui pourrait passer par **une redéfinition des rapports entre les différentes directions, en particulier régionales.**

L'intégration d'Expertise France au sein du Groupe AFD

« Expertise France rejoindra juridiquement le périmètre du groupe AFD à compter de janvier 2022. En avance de phase et après deux années de travaux en commun, plusieurs synergies sont déjà en place entre l'AFD et Expertise France :

- opérations : définition et mise en avant d'une offre Groupe élargi ; mutualisation de l'implantation de Bruxelles ;
- mise en place de prestations intra-groupe (formations Sécurité par Expertise France, co-localisations dans le réseau AFD...)
- adoption progressive par Expertise France des objectifs bas carbone du Groupe ;
- achats : mutualisation progressive des achats via signature en 2020 d'une convention de groupement de commandes (postes informatiques, archives électroniques...)
- ressources humaines : échanges réguliers et coordination des politiques RH (dont cartographie harmonisée des fonctions), ouverture du plan de formation AFD, mises à disposition croisées ;
- systèmes d'information : définition d'un scénario à moyen terme de mise en cohérence de différents outils métiers ;
- communication : accès ouvert aux agents d'Expertise France aux communautés métiers de l'AFD, coordination des communications (interne et externe) »

Source : Agence française de développement, en réponse au questionnaire budgétaire

Ces évolutions pourraient utilement être discutées **devant le Conseil d'administration de l'agence** au sein duquel les rapporteurs spéciaux notent que **les sénateurs membres titulaires ont été récemment nommés** tandis que leurs suppléants restent à désigner.

Par ailleurs, **une réflexion sur le statut des personnels de l'agence et sur les conditions de leur rémunération ne devrait pas être exclue a priori.**

3. L'agence et l'État doivent trouver rapidement une affectation pour la surface inutilisée du nouveau siège en construction à Paris

De tels efforts impliquent, au surplus, que l'agence sécurise sa stratégie immobilière. En effet, l'AFD est engagée dans le projet de construction d'un nouveau siège parisien de 50 000 m² permettant de réunir, à l'horizon 2025, ses différentes filiales et effectifs qui sont actuellement répartis sur cinq sites.

Après cession des biens parisiens, le coût net de l'opération est estimé à 560 millions d'euros et devrait, d'après l'opérateur, permettre de réduire les charges d'exploitation de 40 % par m² et par an.

Toutefois, les rapporteurs spéciaux relèvent qu'environ 10 000 m² ne sont pas destinés à être exploités par l'agence et, qu'à ce stade, leur usage n'est pas connu.

Si la tutelle a évoqué la possibilité de louer cette surface excédentaire à des organisations internationales dans le cadre d'une stratégie d'attractivité globale de la place de Paris, l'opérateur a évoqué, sans trancher, la possibilité de la vendre ou de la louer.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux ont noté que l'évaluation de la surface excédentaire elle-même ne fait pas consensus entre les acteurs, dans un contexte caractérisé par des incertitudes sur la persistance du télétravail et ses conséquences sur les besoins réels de l'opérateur en termes de superficie.

4. Des inquiétudes pointent quant à la bonne prise en compte des critères environnementaux et sociaux dans le cadre des appels à projets soutenus par l'agence

En dernier lieu et s'agissant des activités proprement dites de l'AFD, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'un point d'attention particulier doit être apporté à la cohérence de son action au regard des objectifs, notamment sociaux et environnementaux, de la France.

En effet, les rapporteurs spéciaux ont été sensibilisés aux inquiétudes exprimées par des entreprises sur les critères d'attribution des appels à projets dans le cadre de l'intervention française de l'aide publique au développement, surtout pour l'accompagnement par des subventions.

Ainsi, au regard des objectifs et exigences des priorités de l'aide publique au développement française, notamment le respect des accords de Paris, l'égalité hommes femmes, l'exemplarité dans la gestion des entreprises, il paraît indispensable de renforcer dans les appels à projets, la place des critères de responsabilité sociale et environnementale (RSE), notamment pour ce qui concerne les infrastructures.

En effet, **le choix du critère principal et majeur du prix sur les opérations ne peut que conduire à écarter de la mise en œuvre des projets, les entreprises européennes** qui, de manière générale, prennent en compte la RSE, ce qui représente un coût réel.

Ainsi, il paraîtrait anormal de privilégier la mise en œuvre de projets par des entreprises provenant de pays où la rémunération des salariés, la maison d'œuvre, les matériaux, ne respectent pas un certain nombre de prescriptions permettant de viabiliser la main d'œuvre et le maintien dans le temps des projets.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 42 A (nouveau)

Autorisation du ministre chargé de l'économie de souscrire à l'augmentation de capital de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD)

Le présent article tend à autoriser le ministre chargé de l'économie de faire souscrire la France à l'augmentation de capital de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) de sorte à maintenir la part détenue par la France.

La commission des finances propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

Créée en 1973 et sise à Lomé au Togo, la **Banque ouest-africaine de développement (BOAD)** est une banque multilatérale de développement intervenant au profit des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Aujourd'hui la France dispose de 3,5 % du capital de la Banque qui est détenu à 93,7 % par les États de l'UEMOA.

Afin de renforcer ses capacités d'intervention, la **BOAD envisage une augmentation de son capital** d'un montant maximal de 1,5 milliard de dollars.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Par un amendement n°1553, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, un article additionnel tendant à **autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la BOAD** dans la mesure où la souscription :

- ne conduit pas la part de capital de la Banque détenue par la France à excéder 3,5 % ;

- le montant total des parts sujettes à l'appel n'excède pas 17,2 millions d'euros.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances considère que cette autorisation donnée au ministre chargé de l'économie est de nature à **permettre à la France de maintenir constante sa participation au sein de la BOAD** et, dès lors, à **préserver sa capacité d'influence** au plan international et proposent donc d'adopter cet article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 62 (nouveau)

Relèvement du plafond du montant cumulé des annulations de dettes consenties par la France aux « pays très pauvres et très endettés » au sens du Fonds monétaire international

Le présent article tend à relever de 1 145 millions d'euros le plafond du montant cumulé des annulations de dette pouvant être consenties par la France aux « pays très pauvres et très endettés » au sens du Fonds monétaire international. Ce relèvement est justifié par la conclusion prochaine d'un accord de développement et de désendettement avec la Côte d'Ivoire.

La commission des finances propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

Le I de l'article 64 de la loi n°91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991 prévoit que le ministre chargé de l'économie et des finances est autorisé à mettre en œuvre des mesures de remises de dette en faveur des pays éligibles à l'aide publique au développement dans **la limite d'un montant cumulé de 21,7 milliards d'euros.**

En outre, le II du même article prévoit que le ministre peut **compléter cet allègement en faveur des « pays très pauvres et très endettés »** (PTPTE) définis comme tel par le Fonds monétaire international, dans **la limite d'un montant global de 4,7 milliards d'euros.**

Liste des pays pouvant bénéficier d'une remise de dette au titre de l'initiative en faveur des pays très pauvres et très endettés (PTPTE)

| Pays bénéficiaires | | |
|----------------------------------|---------------|----------------------|
| Afghanistan | Éthiopie | Mauritanie |
| Bénin | Gambie | Mozambique |
| Bolivie | Ghana | Nicaragua |
| Burkina Faso | Guinée | Niger |
| Burundi | Guinée-Bissau | Rwanda |
| Cameroun | Guyana | São Tomé-et-principe |
| République centrafricaine | Haïti | Sénégal |
| Tchad | Honduras | Sierra Leone |
| Comores | Libéria | Tanzanie |
| République du Congo | Madagascar | Togo |
| République démocratique du Congo | Malawi | Ouganda |
| Côte d'Ivoire | Mali | Zambie |

Source : fonds monétaire international

Or, la France souhaite signer un nouveau contrat de développement et de désendettement avec la Côte d'Ivoire d'ici à la fin de l'année 2021 qui comporterait, notamment, l'annulation d'une créance de **1,1 milliard d'euros**.

Dans ce contexte, le total cumulé des annulations de dette concédées à des pays relevant de la catégorie des PTPTE s'établirait à 5 780 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Par un amendement n°1554, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, un article additionnel tendant à **augmenter le plafond du montant cumulé des annulations de dette consenties par la France aux pays très pauvres et très endettés, au sens du Fonds monétaire international**.

Ce plafond serait relevé à 5 780 millions d'euros afin de permettre la mise en œuvre de l'annulation envisagée dans le cadre du nouveau contrat de développement et de désendettement avec la Côte d'Ivoire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances considère que le **relèvement du plafond** du montant cumulé des annulations de dette consenties par la France à certains pays particulièrement endettés et bénéficiant d'un faible niveau de ressources **se justifie pleinement**.

En effet, il constitue **la condition nécessaire à la conclusion d'un accord de développement et de désendettement** avec la Côte d'Ivoire qui s'inscrit dans **la poursuite de nos objectifs en matière d'aide publique au développement.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de MM. Jean-Claude Requier et Michel Canévet, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » (et article 42 A) et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (et article 62).

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons le rapport de nos collègues Jean-Claude Requier et Michel Canévet, rapporteurs spéciaux pour la mission « Aide publique au développement » et l'article 42 A ainsi que pour le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » et l'article 62. Nous accueillons pour l'occasion notre collègue Hugues Saury, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous avons le plaisir, cette année encore, de vous présenter les crédits de la mission « Aide publique au développement », trois mois après la promulgation de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Pour 2022, le montant des crédits demandés s'élève à 6,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces crédits augmentent donc de 18,1 % en AE et diminuent de 5,4 % en CP. Quant au compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » qui retrace les ressources mobilisées pour l'octroi de prêts par l'État à des conditions préférentielles, les crédits s'élèvent à 1,7 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP.

Avant de vous présenter plus précisément les facteurs qui expliquent l'évolution des crédits demandés, je veux vous rappeler que la mission « Aide publique au développement » ne constitue qu'une partie des moyens mis en œuvre par la France pour sa politique d'aide au développement. En l'occurrence, plusieurs autres programmes budgétaires contribuent à cette politique, de même qu'elle mobilise plusieurs acteurs, comme les collectivités territoriales, les agences de l'eau ou encore les personnes privées.

À cet égard, il me paraît intéressant de vous présenter un rapide bilan de l'aide publique au développement (APD) des deux dernières années pour lesquelles des données agrégées sont disponibles, c'est-à-dire 2019 et 2020.

En 2020, l'aide publique au développement de la France s'est élevée à 13,5 milliards de dollars, soit quelque 12,5 milliards d'euros. En valeur, la France est ainsi le cinquième pays contributeur à l'APD parmi les trente pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération

et de développement économiques (OCDE). Elle n'est, en revanche, que huitième lorsque l'on rapporte l'aide versée à son revenu national brut.

L'aide que nous versons présente surtout un caractère bilatéral, c'est-à-dire que nous l'attribuons directement à des États ou à des personnes privées, comme des entreprises ou des organisations non gouvernementales (ONG) sur le territoire d'un État. Nous nous distinguons de nos partenaires en raison de la place importante que nous accordons à l'instrument des prêts à conditions préférentielles, plutôt qu'au versement de subventions.

Notre intervention est à 53,7 % tournée vers l'Afrique, le Cameroun et la Côte d'Ivoire figurant en tête des bénéficiaires de notre aide. Nous privilégions les projets qui soutiennent le développement des services économiques, de la distribution et l'assainissement d'eau et de l'éducation.

Le versement d'aides à certains pays qualifiés d'« émergents », mais qui paraissent avoir déjà largement émergé, comme la Turquie ou la Chine, a souvent suscité des interrogations bien légitimes au sein de notre commission des finances. Afin d'y répondre par avance, nous avons regardé ce que recouvrait l'aide publique au développement versée à ces deux pays. Concernant la Turquie, nous relevons que la moitié de l'aide versée correspond à notre participation à la Facilité européenne pour l'accueil des réfugiés, c'est-à-dire à la contribution que nous versons à la Turquie pour la prise en charge qu'elle offre aux réfugiés, notamment syriens. S'agissant de la Chine, l'essentiel de l'aide est constitué des « frais d'écologie », c'est-à-dire notamment des bourses versées aux étudiants chinois accueillis en France. Ces deux exemples rappellent que la notion d'aide publique au développement est avant tout un agrégat statistique, qui peut recouvrir une grande diversité d'interventions.

On peut s'interroger : est-on véritablement dans une démarche de développement lorsque l'on verse à la Turquie une contribution pour l'accueil des réfugiés, alors que cette initiative est, finalement, dans l'intérêt de l'Europe dans son ensemble ? Nous ne tranchons pas le débat, mais nous remarquons que les règles fixées par l'OCDE permettent de procéder à une telle comptabilisation.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. - J'en viens aux crédits de la mission « Aide publique au développement » proprement dite. Trois faits nous paraissent devoir être relevés. D'abord, les crédits augmentent de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement. Cela s'explique par la reconstitution anticipée du fonds de l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale.

Ensuite, des efforts assez importants sont fournis en faveur de la santé mondiale. Ainsi, les crédits de paiement dédiés à la coopération multilatérale augmenteront de 340 millions d'euros afin d'abonder le fonds de lutte contre le sida, l'initiative « ACT-A » en faveur de la distribution

d'un vaccin contre la covid-19 au niveau mondial et Gavi, l'Alliance du vaccin, qui assure la prévention contre les maladies infectieuses.

Enfin, les moyens en faveur de la préservation de l'environnement au niveau mondial seront renforcés. Dans cette perspective, 325 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement pour la reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et 419,3 millions d'euros en crédits de paiement pour le Fonds vert pour le climat, qui est le bras financier de l'accord de Paris. Cette « valse des millions », pour paraphraser une expression chère au rapporteur général, nous rappelle que la mission « Aide publique au développement » est d'une grande richesse, mais aussi d'une grande complexité, en raison du nombre très important de dispositifs financés et de la diversité des instruments mobilisés.

Au final, il est clair que le montant des crédits demandés augmente, en particulier si on le compare au niveau de l'année 2020, afin de neutraliser l'effet de l'opération de recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD).

Toutefois, nous considérons que le niveau des crédits est conforme aux engagements pris lors du vote de la loi de programmation pour le développement, que nous avons soutenus collectivement. Cela n'exonère pas l'État de chercher à améliorer l'efficacité de cette dépense, qui, nous le rappelons, est essentiellement mise en œuvre par l'AFD. Comme vous le savez, celle-ci constitue l'opérateur pivot de la politique de développement de la France. Elle a connu une spectaculaire croissance de son activité depuis 2005, qui n'est pas sans conséquence pour le budget de l'État.

Si nous devons apporter quelques points de vigilance quant au budget de la mission pour cette année, ils concerneraient précisément l'AFD. Nous considérons, en effet, que l'agence doit chercher à optimiser ses charges d'exploitation, ce qui passe sans doute par une amélioration de son organisation interne et par une réflexion sur le statut et les modes de rémunérations de ses personnels.

Cette question nous paraît devoir être traitée prioritairement à l'occasion de la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens (COM). Sur ce sujet, nous témoignons d'un certain étonnement face au temps pris par l'AFD et sa tutelle pour négocier l'actuel contrat d'objectif. Au final, le COM 2020-2022 arrive seulement à l'étape de la signature par les parties prenantes, alors que l'essentiel de la période de programmation est derrière nous. Ainsi, nous souhaiterions que le prochain COM, d'une part, soit négocié beaucoup plus rapidement et, d'autre part, porte sur une période plus longue, peut-être de cinq ans.

L'AFD et sa tutelle doivent aussi définir au plus une stratégie concernant l'emploi des surfaces du nouveau siège en construction à Austerlitz, dont l'agence n'aura pas l'usage de la totalité. Quoique le chiffre

fasse débat, il semble que l'opérateur disposera de 10 000 mètres carrés excédentaires sur les 50 000 mètres carrés du futur siège.

Actuellement, l'emploi de cette surface n'est pas clairement défini et cette incertitude conduit à ce qu'il ne soit pas véritablement possible d'apprécier la cohérence et la soutenabilité du projet. Nous souhaitons donc que l'AFD et la tutelle règlent cette question le plus rapidement possible.

Enfin, s'agissant des opérations de l'agence en tant que telles, nous avons été récemment sensibilisés à l'incompréhension de plusieurs entreprises qui ont constaté que les critères de responsabilité sociale et environnementale étaient sans doute insuffisamment pris en compte dans le cadre des appels à projets auxquels participe l'AFD à différents niveaux. Nous rappelons que faire du prix le seul critère retenu pour apprécier l'opportunité d'une offre ne sert l'intérêt ni des projets soutenus ni des entreprises européennes. Nous souhaiterions que l'AFD entende les inquiétudes sur ce point.

Mes chers collègues, nonobstant ces observations, nous vous appelons à adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers, qui traduisent les engagements pris en loi de programmation.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. - Nous examinons deux articles rattachés à la mission « Aide publique au développement », tous deux issus d'amendements du Gouvernement adoptés par nos collègues de l'Assemblée nationale.

L'article 42 A prévoit que le ministre de l'économie pourra prendre des participations supplémentaires au capital de la Banque ouest-africaine de développement, demande justifiée par le fait que la banque procédera bientôt à une augmentation de capital et que la France souhaite conserver une part stable. Au final, la part de la France ne pourra pas dépasser le seuil actuel de 3,5 % et le montant des parts appelables ne pourra excéder 17,2 millions d'euros. Nous vous proposons d'adopter sans modification cet article.

L'article 62 prévoit de relever le plafond du montant total de remise de dette que la France peut accorder aux pays très pauvres et très endettés au sein du Fonds monétaire international. Ce plafond est actuellement fixé à 4,7 milliards d'euros. Or la France souhaite signer un nouvel accord avec la Côte d'Ivoire, lequel prévoit l'annulation de 1,1 milliard d'euros de dette. Dans ce contexte, il est demandé de relever le plafond total à 5,8 milliards d'euros. Pour permettre la mise en œuvre de l'accord, nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

Mes chers collègues, vous l'avez vu, nous n'avons pas éludé les questions qui fâchent : Turquie, Chine, nouveau siège de l'AFD et part des entreprises françaises dans les marchés étrangers.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Je vous remercie de me donner la parole. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable à l'adoption de ce budget, la trajectoire définie par la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales étant respectée.

Comme vous, nous avons soulevé un certain nombre de réserves, notamment sur la mise en place de la commission indépendante d'évaluation, qui est l'un des éléments forts de cette loi de programmation. Nous craignons que le mot « indépendance » ne soit qu'un affichage.

L'AFD est très présente dans certains pays instables qui ont connu des coups d'État, comme le Mali, le Soudan ou la Guinée. Cela pose un certain nombre de questions, notamment lorsque les troupes du groupe Wagner sont présentes. Nous nous inquiétons de savoir de quelle manière l'aide française sera appliquée.

En outre, cette loi prévoit la remise de pas moins d'une dizaine de rapports, lesquels arrivent avec retard. Nous voulons que les délais de rendu soient respectés.

Enfin, nous avons le même questionnement que vous sur l'aide de l'AFD à la Turquie ou à la Chine, assorti d'un débat sur une dissociation entre les activités de banque de développement et d'aide publique au développement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Derrière les bonnes intentions, nous devons être vigilants, notamment sur la nécessité de maîtriser les frais généraux, l'organisation interne, les compétences, les conditions de rémunération des personnels de l'agence française de développement, ainsi que la destination de la surface excédentaire du nouveau siège de celle-ci.

Les Français sont soucieux de la dépense publique et d'une forme de frugalité de leurs assemblées et de leurs élus. Par ces moyens très importants, un levier d'action considérable est fourni à l'agence française de développement pour mener une politique au nom de la France. Qu'est-il imaginé pour les surfaces excédentaires du nouveau siège ? Cela ne me semble pas répondre pour l'instant à une bonne gestion des deniers publics.

M. Albéric de Montgolfier. – Quelle est la motivation principale et réelle des prêts de l'AFD à la Chine ? Avons-nous des précisions sur les taux auxquels l'agence prête à ce pays, qui a un accès illimité au marché financier et dispose de réserves de liquidités considérables ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Où en est le rattachement d'Expertise France à l'AFD, prévue par la loi du 4 août 2021 ? En quoi cela renforcera-t-il son efficacité ?

M. Arnaud Bazin. – Je suis également très intrigué par le projet de nouveau siège. Quel est l'état d'avancement de ce projet ? Quel est le taux de mètres carrés par équivalent temps plein (ETP) représenté par cette surface de 40 000 mètres carrés ?

M. Vincent Segouin. – S'agissant des prêts à la Chine, nous faisons appel à de la dette pour financer ces crédits, dette qui est elle-même, en partie, financée par la Chine. Quel est le but de l'opération ? Faisons-nous don des intérêts et des frais de l'opération ?

M. Thierry Cozic. – S'agissant des financements solidaires additionnels, notamment de la taxe sur les transactions financières (TTF), le Sénat a dû renoncer à inscrire un plafond équivalant à 51 % du montant de cette taxe, au lieu d'une somme de 528 millions d'euros. Comment les parlementaires peuvent-ils avoir un retour sur l'utilisation de la TTF à des fins d'aide publique au développement ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous nous sommes effectivement étonnés auprès de responsables de l'AFD que la Chine, qui prête à toute l'Afrique, se voie concéder des prêts par l'AFD.

Il s'agit précisément de prêts concessionnels effectués à des taux préférentiels. Bien que les taux soient en dessous de ceux du marché, l'AFD assure y gagner. Le montant de l'élément-don des prêts à la Chine s'est élevé à 19 millions d'euros en 2020, sur un total de 135,6 millions d'euros d'aides, et a concerné des projets en faveur de la biodiversité, de la production de biomasse ou de centrales électriques.

En outre, la Chine étant acquéreur d'une partie des obligations émises par l'agence, contracter des créances auprès de la France serait une manière de maintenir des liens avec cette dernière.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Nous avons bien fait d'interpeller le Gouvernement sur l'usage des ressources de l'APD avec des pays tels que la Chine ou la Turquie. Nous demandons de recentrer les thématiques sur des sujets d'intérêt général ; elles le sont désormais sur le climat. L'enjeu est bien de faire changer les comportements et d'aller vers une décarbonation.

Les locaux de l'AFD sont un vrai sujet. La décision en faveur du site de Paris-Austerlitz a été prise en février 2020. Ce projet est coûteux ; on peut le déplorer. J'ai démêlé la raison de la surface excédentaire : elle tient à ce qu'il est envisagé que des bâtiments puissent accueillir des organisations internationales à Paris. Les surfaces excédentaires auront cette destination ; j'ai évalué leur surface à 20 000 mètres carrés. On me dit que ce serait 10 000 mètres carrés, mais je crois qu'il faut tenir compte des évolutions, liées à la crise sanitaire, dans l'usage des bureaux. Il faut également tenir compte de l'intégration prochaine d'Expertise France. Le ministère met en avant que l'AFD compte 2 800 salariés, auxquels vont s'ajouter les 600 salariés d'Expertise France, mais il ne faut pas oublier que l'AFD dispose de

85 implantations internationales, et que tous ses personnels ne travaillent pas à Paris.

Nous sommes donc vigilants. Nous voulons des informations précises sur la réalité du projet, qui doit sortir de terre en 2025 – il en est au permis de construire, qui fait l’objet de recours. En tout état de cause, il faut que la destination des bâtiments soit connue, car il ne serait pas admissible que ces derniers restent vides.

La TTF, ensuite, devait atteindre 1,2 milliard d’euros en 2022 d’après l’évaluation des voies et moyens annexé au PLF. Sur ce montant seuls 528 millions d’euros sont effectivement fléchés vers l’APD au travers d’une affectation du produit de la taxe au Fonds de solidarité (FSD). La loi de programmation prévoyait que les ressources du fonds pourraient être relevées de 100 millions d’euros en 2022, mais le Gouvernement a finalement préféré recourir à des crédits budgétaires. Le débat reste donc ouvert sur les moyens du FSD et sur la part de la de TTF à lui transférer pour financer l’APD. Le Quai d’Orsay voudrait le plus possible quand Bercy freine et préfère éviter le recours à de la fiscalité affectée. Nous en débattons en séance.

Concernant Expertise France, la loi a prévu que, au 1^{er} janvier 2022, l’entreprise serait intégrée à l’AFD. On nous dit que des décrets sont en préparation, mais nous n’avons toujours pas d’information sur l’organisation concrète, en particulier sur la façon dont les deux établissements seront regroupés et quelles seront les relations hiérarchiques – je compte encore sur la séance publique pour obtenir des réponses.

Comment améliorer l’efficacité de l’aide publique au développement ? Nous voulons plus de cohérence entre les différentes institutions qui font de l’APD. Il faut les faire aller dans le même sens. C’est pourquoi nous favorisons leur rapprochement avec l’Agence française de développement, qui a fêté ses 80 ans. Il faut une réflexion en vue d’harmoniser le statut et la rémunération des acteurs de l’APD, les situations étant aujourd’hui très disparates. Les frais généraux de l’AFD s’élèvent à un peu moins de 500 millions d’euros et malgré ce qu’en dit l’agence, je crains qu’ils ne risquent de continuer à croître avec l’opération du nouveau siège. Nous devons faire quelque chose pour que le coût de gestion de l’APD reste le plus faible possible. On nous dit de comparer l’AFD avec d’autres institutions comme la Banque mondiale. Nous devons effectivement nous pencher sur la question, parce qu’il ne serait pas acceptable de constater des écarts entre les niveaux de rémunération proposés dans ces institutions et par l’AFD.

Nous nous réjouissons que deux représentants du Sénat – Isabelle Briquet et Alain Joyandet – siègent à l’Agence française de développement ; les deux suppléants restent encore à nommer. Nous espérons que ce sera le

cas prochainement. Nous devons également veiller à être présents au sein d'Expertise France : ce sera très pertinent pour l'évaluation de l'APD.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Aide publique au développement » et de l'article 42 A rattaché, ainsi que du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » et de l'article 62 rattaché.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Emmanuel PUISAIS-JAUVIN, directeur adjoint de cabinet ;
- M. Baptiste PRUDHOMME, conseiller politique et parlementaire.

Direction générale du trésor

- M. Christophe BORIES, sous-directeur des affaires financières et multilatérales et du développement ;
- Mme Virginie GALLERAND, cheffe du bureau Multifin 5 ;
- Mme Béatrice DI PIAZZA, adjointe à la cheffe du bureau Multifin 5 ;
- M. Stéphane TABARIE, chef du bureau " Afrique subsaharienne, coopération monétaire et Agence française de développement ".

Direction générale de la mondialisation, de la culture et du développement international

- M. Cyrille PIERRE, directeur général adjoint ;
- M. Luc CHEVAILLIER, sous-directeur adjoint en charge du développement ;
- M. Pascal ROOS, délégué adjoint des programmes et opérateurs.

Sous-direction du budget (bureau 7 BAED)

- Mme Anne-Hélène BOUILLON, sous-directrice ;
- M. Baptiste BOURBOULON, chef du bureau affaires étrangères et aide au développement - 7BAED.

Agence française de développement

- M. Rémy RIOUX, directeur général ;
- M. Philippe BAUMEL, conseiller en charge des relations avec le Parlement.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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