

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 novembre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le système multilatéral de l'aide publique au développement,

Par MM. Yvon COLLIN et Jean-Claude REQUIER,

Sénateurs

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MULTILATÉRALE	
I. L'AIDE MULTILATÉRALE REPRÉSENTE PLUS DU QUART DE L'AIDE TOTALE.....	7
II. UNE AIDE CONCENTRÉE SUR CERTAINES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	8
III. UNE UTILISATION DIFFÉRENTE DE L'AIDE MULTILATÉRALE SELON LES ÉTATS	10
IV. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE DES ORGANISATIONS MULTILATÉRALES	11
DEUXIÈME PARTIE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS-UNIS	
I. LES PRINCIPAUX CHIFFRES DE L'APD AMÉRICAINE.....	15
II. PRÉSENTATION DES ACTEURS ET ACTUALITÉ	17
A. L'UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID) ...	17
B. UNE POLITIQUE CONSENSUELLE DANS LAQUELLE LE CONGRÈS JOUE UN RÔLE CENTRAL.....	17
C. UNE PLACE PLUS IMPORTANTE DU SECTEUR PRIVÉ ET DES CRAINTES SUR L'ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS	17
III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	18
TROISIÈME PARTIE L'AIDE MULTILATÉRALE DE LA FRANCE	
I. LES OBJECTIFS DE NOTRE AIDE MULTILATÉRALE	19
II. LA RÉPARTITION DE L'AIDE FRANÇAISE.....	20
LES CONCLUSIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AUX ÉTATS-UNIS	29

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre de leurs travaux de contrôle, les rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement » (APD) de la commission des finances du Sénat ont souhaité s'intéresser à **l'aide multilatérale**, c'est-à-dire à l'aide au développement qui transite par de grandes organisations internationales multilatérales, comme le programme des Nations-unies pour le développement ou la Banque mondiale.

En effet, l'aide bilatérale, versée directement à un pays en développement par un État ou par l'un de ses démembrements - l'Agence française de développement (AFD) pour la France par exemple - représente la part la plus visible et sans doute la plus connue de l'APD. Il ne faut cependant pas oublier que **l'aide multilatérale représente plus d'un quart de l'aide totale et même plus de 40 % de l'aide française.**

Dans le cadre de ces travaux, **les rapporteurs spéciaux se sont rendus à New York et à Washington**, dans la mesure où ces deux villes concentrent la plupart des organisations multilatérales de développement. Ainsi, en excluant l'aide transitant par l'Union européenne, **80 % de notre aide multilatérale bénéficie à des organisations dont le siège est situé dans l'une de ces deux villes.** Par ailleurs, **ces organisations mènent des réflexions sur l'avenir de la politique d'aide publique au développement** qui dépassent le cadre de l'aide multilatérale et qui peuvent inspirer notre politique bilatérale.

Enfin, **ce déplacement a également été l'occasion de s'intéresser à la politique d'aide publique au développement des États-Unis**, qui sont le premier bailleur mondial, et à **l'avenir du système multilatéral** dans son ensemble, mis en place après la seconde guerre mondiale et aujourd'hui remis en question.

PREMIÈRE PARTIE : L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MULTILATÉRALE

À la différence de l'aide publique au développement bilatérale, versée directement par un État ou l'un de ses opérateurs à un pays en développement, **l'aide multilatérale correspond aux montants versés par un État à des organisations internationales**, telles que les Nations unies ou la Banque mondiale, et qui bénéficient *in fine* à des pays en développement.

I. L'AIDE MULTILATÉRALE REPRÉSENTE PLUS DU QUART DE L'AIDE TOTALE

Les États membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont versé **en 2016 plus de 63 milliards de dollars aux organisations multilatérales**. Ce chiffre comprend les contributions à leur budget central (*core contributions*) et les contributions pré-affectées (*contributions through*) qui transitent à travers ces organisations mais sont comptabilisées comme de l'aide bilatérale.

Versements bruts des pays du comité d'aide au développement (CAD) aux organisations multilatérales

(millions de dollars américains de 2016)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
49 707	49 189	52 983	55 535	55 315	63 040
-	- 1,0 %	+ 7,7 %	+ 4,8 %	- 0,4 %	+ 14,0 %

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

Ces versements ont connu une croissance importante au cours des dernières années, dans la mesure où ils ont augmenté de 27 % entre 2011 et 2016. Toutefois, cette croissance s'est faite au même rythme que celle de l'aide globale, si bien que **la part de l'aide multilatérale dans l'aide publique au développement totale est restée stable à 27 % environ**.

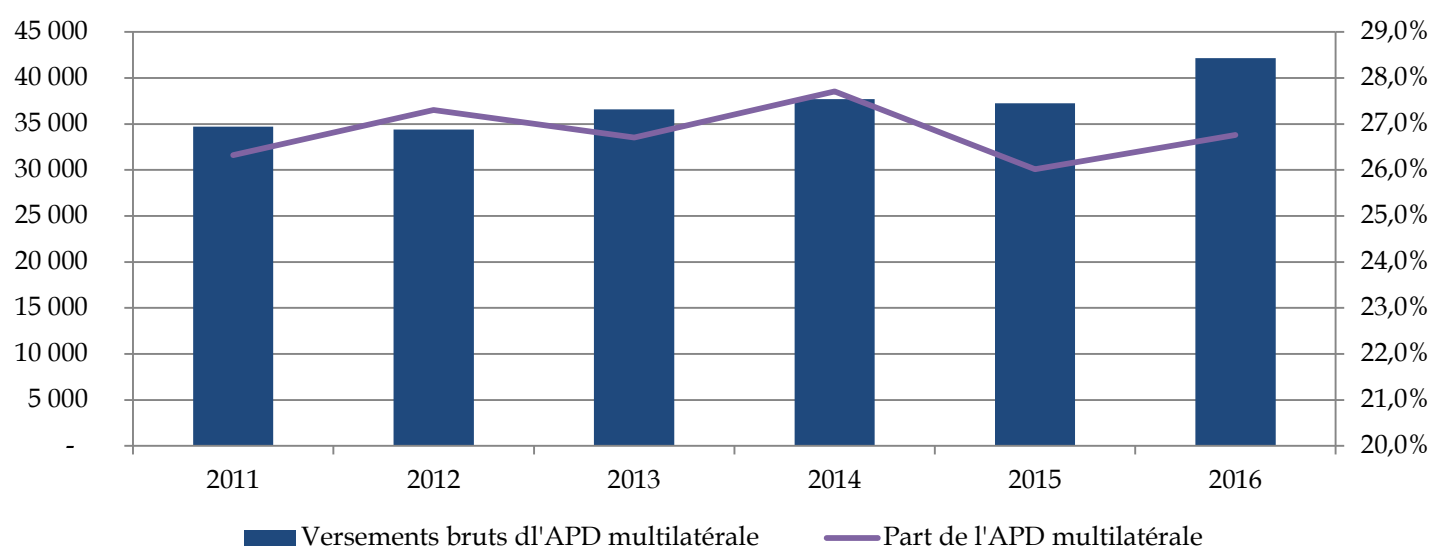
Versements bruts d'aide publique au développement des pays du CAD

(millions de dollars américains de 2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aide publique au développement totale	131 838	126 006	137 074	136 114	143 241	157 574
dont aide multilatérale	34 700	34 408	36 605	37 713	37 270	42 171
Part de l'aide multilatérale	26,3 %	27,3 %	26,7 %	27,7 %	26,0 %	26,8 %

(Montant en millions de dollars américains 2016)

(Part de l'APD totale en %)



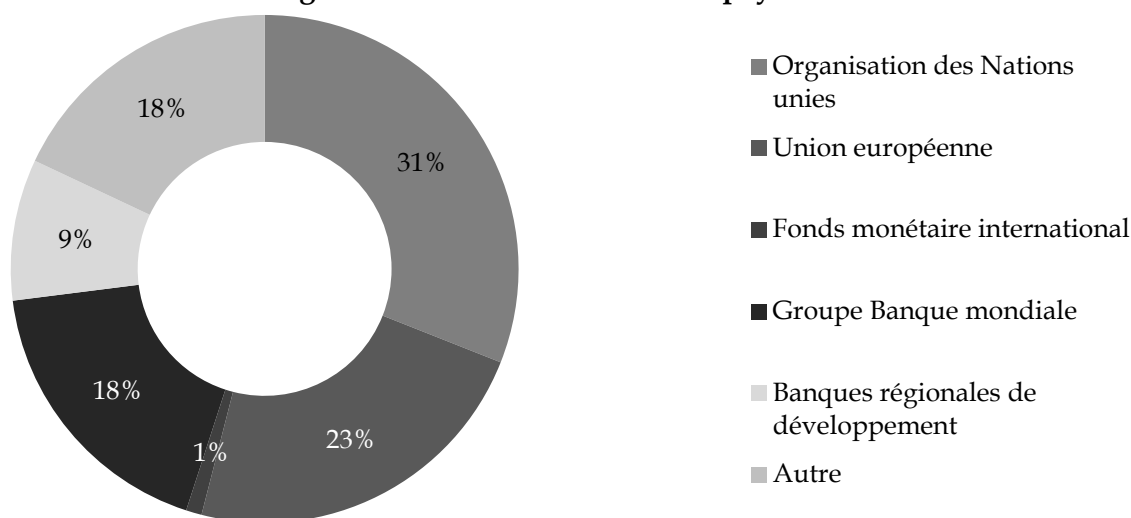
Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OCDE

II. UNE AIDE CONCENTRÉE SUR CERTAINES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La liste des organisations internationales en faveur desquelles les versements effectués par un État peuvent être comptabilisés comme de l'aide publique au développement est définie par l'OCDE. Au total, **plus de 200 agences multilatérales sont concernées.**

Parmi ces organisations, on peut distinguer certaines « catégories ». Ainsi, l'**Organisation des Nations unies** et ses différents fonds et commissions représentent près d'un tiers des versements bruts aux organisations multilatérales. L'**Union européenne**, à travers son budget propre et à travers le Fonds européen de développement (FED), réunit près d'un quart de ces versements. Le **groupe Banque mondiale** en représente près de 20 % et les différentes **banques régionales de développement** environ 10 %. Cette répartition n'a pratiquement pas évolué au cours des dernières années.

Répartition par type d'organisation des versements bruts aux organisations multilatérales des pays du CAD



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

Plus particulièrement, **60 % de ces versements bénéficient à 20 agences.**

Vingt premières organisations multilatérales en termes de versements bruts par les pays du CAD

(millions de dollars américains de 2016)

Organisation	Montant
Association internationale de développement (AID) (Banque mondiale)	8 422,6
Programme alimentaire mondial	4 107,0
Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme	3 350,3
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef)	2 742,7
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	2 441,5
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	2 229,7
Banque internationale pour la reconstruction et le développement	1 779,3
Fonds vert pour le climat	1 661,4
Fonds africain de développement	1 579,7
Asian Infrastructure Investment Bank	1 494,1
Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation	1 013,2
Organisation mondiale de la santé	934,7
Fonds asiatique de développement	925,7
Organisation internationale des migrations	813,4
Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine	731,5
Fonds pour l'environnement mondial - fonds fiduciaire	712,3
Fonds des Nations Unies pour la population	682,8
FMI - Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance	622,4
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	498,0
Fonds international de développement agricole	405,5

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

III. UNE UTILISATION DIFFÉRENTE DE L'AIDE MULTILATÉRALE SELON LES ÉTATS

Les États membres du CAD ont recours aux organisations multilatérales pour leur aide publique au développement de façon extrêmement variable. Si la moyenne se situe autour du quart, on observe certaines situations contrastées. Ainsi, **les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, respectivement premier, deuxième et quatrième donneur d'APD totale, font transiter moins de 20 % de leur aide par des organisations multilatérales.** Le Royaume-Uni et la France, troisième et cinquième contributeurs, destinent environ 35 % de leur aide aux organisations internationales. À l'inverse, on peut noter que l'aide multilatérale représente une part très significative de l'aide des pays d'Europe orientale par exemple : autour de 75 % pour la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la République slovaque.

Part des versements bruts d'APD multilatérale sur les versements bruts d'APD totale en 2016

(millions de dollars américains de 2016)

Pays du CAD	Versements multi.	Part multi. sur total	Rang (versements multi.)	Pays du CAD	Versements multi.	Part multi. sur total	Rang (versements multi.)
Australie	987	30 %	11	Corée	698	30 %	16
Autriche	649	40 %	17	Luxembourg	116	30 %	25
Belgique	875	37 %	13	Pays-Bas	1 809	35 %	7
Canada	1 270	32 %	10	Nouvelle-Zélande	86	19 %	26
République tchèque	189	73 %	23	Norvège	929	21 %	12
Danemark	735	29 %	15	Pologne	514	75 %	18
Finlande	421	40 %	19	Portugal	218	56 %	21
France	4 316	37 %	4	République slovaque	80	76 %	27
Allemagne	5 099	19 %	3	Slovénie	53	66 %	28
Grèce	209	57 %	22	Espagne	1 681	37 %	8
Hongrie	144	72 %	24	Suède	1 442	29 %	9
Islande	11	19 %	29	Suisse	810	22 %	14
Irlande	376	47 %	20	Royaume-Uni	6 536	36 %	1
Italie	2 667	52 %	6	États-Unis	5 882	17 %	2
Japon	3 368	20 %	5				

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

Cette situation illustre une approche différente de l'aide multilatérale. Certains pays privilégient l'aide bilatérale, qui donne plus de visibilité au pays et permet de piloter finement les secteurs et les pays bénéficiaires. À l'inverse, pour certains pays, la part extrêmement importante de l'aide multilatérale traduit le fait que leur APD dépend essentiellement de leur contribution au budget de l'Union européenne. Enfin, **certains pays, comme la France, cherchent à concilier une aide bilatérale importante avec le choix du multilatéralisme, et donc le souhait de peser dans ces organisations multilatérales.**

IV. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE DES ORGANISATIONS MULTILATÉRALES

Les dépenses des organisations multilatérales sont dans l'ensemble centrées sur les pays les moins avancés (PMA) : en 2013, d'après l'OCDE, ces pays étaient destinataires de 45 % de leurs dépenses. Le tableau ci-dessous, qui présente la répartition géographique des dépenses des organisations multilatérales, confirme ce point : à l'exception du cas particulier de l'Union européenne, dont un tiers de l'aide est destinée à l'Europe, on observe que l'Afrique subsaharienne, qui concentre la plupart des PMA, est prépondérante en termes de répartition géographique de l'aide.

Si l'on compare cette répartition à celle de l'aide française dans son ensemble (bilatérale et multilatérale), on trouve l'illustration de la critique qui lui est parfois adressée d'être destinée de façon excessive aux pays émergents : ainsi, **l'Afrique du Nord et l'Amérique latine représentent une part importante de notre aide par rapport à celle des grandes organisations multilatérales** et notamment des fonds mondiaux et institutions financières. Logiquement, la part de l'Afrique subsaharienne est inférieure. **Si l'on se limite aux seuls PMA, l'aide française ne leur bénéficie qu'à 29 % en 2013, et même 25 % pour la seule aide bilatérale, contre 45 % pour les dépenses des organisations multilatérales** évoquées ci-dessus.

Répartition géographique de l'APD des organisations multilatérales en 2015-2016

	Afrique subsaharienne	Asie du Sud et centrale	Autres pays d'Asie et Océanie	Afrique du Nord et Moyen-Orient	Europe	Amérique latine et Caraïbes
Union européenne	28 %	10 %	3 %	18 %	32 %	8 %
Institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI, etc.)	49 %	33 %	9 %	0 %	1 %	8 %
Fonds mondiaux	64 %	18 %	9 %	1 %	2 %	5 %
Organismes des Nations unies	43 %	16 %	7 %	26 %	3 %	5 %
Autres agences multilatérales	36 %	11 %	4 %	37 %	5 %	7 %
France (aide bilatérale et multilatérale)	39 %	5 %	13 %	21 %	3 %	20 %

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

Le groupe Banque mondiale

Structure

Le groupe de la Banque mondiale réunit plusieurs entités qui mobilisent chacune des leviers d'action distincts pour favoriser l'aide au développement. La Banque mondiale stricto sensu inclut la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'AID. L'éligibilité des pays aux financements de l'AID est déterminée par deux critères (en satisfaire un seul suffit à être éligible) : un PIB par habitant inférieur à 1 215 dollars américains ou l'incapacité à accéder aux marchés financiers en raison, notamment, d'une situation financière trop dégradée.

76 pays sont actuellement éligibles aux financements de l'AID (dont 39 en Afrique subsaharienne). 15 d'entre eux sont dits « à financement mixte », c'est-à-dire qu'ils bénéficient à la fois de financements de l'AID et de la BIRD : ils sont suffisamment solvables pour contracter des prêts auprès de la BIRD, mais restent éligibles aux prêts AID car en règle générale leur PIB par habitant est inférieur à 1 215 dollars américains. L'Ouzbékistan, le Cameroun ou la Moldavie sont, par exemple, dans ce cas et bénéficient donc de financements de l'AID et de la BIRD.

Gouvernance

La Banque mondiale comprend 189 pays membres et l'AID 173 ; il faut obligatoirement être membre de la BIRD (et donc du FMI) pour être membre de l'AID. Les actionnaires de la BIRD sont représentés par un conseil des gouverneurs qui est l'organe de décision suprême de la Banque mondiale. Les gouverneurs, en général les ministres des finances ou du développement des pays membres, se réunissent deux fois par an. Les gouverneurs délèguent certains aspects de leur mandat à vingt-cinq administrateurs qui sont en poste au siège de la Banque et se réunissent plusieurs fois par semaine. Les six principaux actionnaires (Allemagne, Chine, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni) nomment chacun un administrateur. Les autres pays membres sont regroupés selon des modalités variables en « circonscriptions » et représentés par dix-neuf administrateurs.

L'AID étant une entité autonome de la BIRD sur le plan juridique et financier (elle repose sur un accord propre, a la personnalité juridique et possède un capital propre composé des souscriptions versées par les membres au moment de leur adhésion), elle dispose de son propre conseil d'administration, même si, de fait, les administrateurs de la BIRD sont également administrateurs de l'AID. Le conseil est donc organisé de la même façon qu'à la BIRD. Après la dix-huitième reconstitution, la France dispose actuellement de 3,81 % des droits de vote à l'AID, derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Objectifs et missions

L'AID octroie des crédits à longue échéance (25-40 ans) encourageant peu d'intérêt. Les bénéficiaires disposent d'une période de grâce de 5 à 9 ans pendant lesquels ils ne font aucun remboursement du capital. En fonction de la situation d'endettement du pays bénéficiaire, l'Association accorde également des dons. Les ressources de l'AID sont allouées en partie en fonction de la performance des pays, évaluée par le « *Country Policy and Institutional Assessment* » (CPIA), qui réserve un poids prépondérant aux critères de bonne gouvernance.

Actualités

Le Groupe de la Banque mondiale dans son ensemble, et l'AID en particulier, ont entamé des réflexions concernant l'évolution de son modèle de financement : dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) et des messages exprimés par la Conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement, la possibilité de maximiser l'effet de levier financier des ressources de l'AID a été étudiée et à débouché fin 2016, lors de la reconstitution de l'AID-18, sur l'autorisation accordée à l'AID d'emprunter sur les marchés, qui disposera de ce fait - en cumulant l'effet des remboursements des anciens prêts et des emprunts de l'AID - d'une capacité d'engagement trois fois supérieure aux nouvelles contributions des bailleurs.

La contribution de la France à l'AID

Pour la dix-huitième reconstitution de l'AID (AID-18), négociée en 2016, qui doit être engagée en 2017 et pour laquelle le versement des contributions commencera en 2018, la France a maintenu son rang de cinquième contributeur. Elle a obtenu que, parmi les objectifs de l'AID, figure l'affectation à l'Afrique subsaharienne de la majorité des ressources de l'AID, avec un accent fort sur les États fragiles.

Le Programme d'action d'Addis-Abeba (PAAA)

Organisée par l'ONU en juillet 2015 à Addis-Abeba, la troisième conférence sur le financement du développement a adopté un programme d'action, qui fournit **un cadre conceptuel pour le financement du développement, internationalement reconnu**. Il inscrit notamment le développement dans un cadre qui dépasse la seule aide publique au développement au sens classique, en traitant de l'ensemble des flux financiers, en insistant sur les ressources internes ou encore sur l'articulation entre les fonds privés et publics.

Le programme d'action reconnaît que **l'APD demeure essentielle**, notamment pour les pays les moins avancés, mais souligne qu'elle **ne suffira pas à répondre aux besoins**, notamment dans le contexte du passage des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durable (ODD). En effet, il sera nécessaire de mobiliser plusieurs milliers de milliards de dollars, notamment pour faire face au changement climatique, quand l'APD totale s'élève à 160 milliards de dollars par an. L'objectif de consacrer 0,7 % du RNB à l'APD est cependant réaffirmé, avec l'objectif d'accorder 0,15 à 0,20 % du RNB aux pays les moins avancés.

Le programme intègre les enjeux climatiques, en considérant qu'ils doivent participer à la réduction de la pauvreté (« co-bénéfices »), à l'inverse de la tendance parfois observée à opposer développement et défense du climat. La nécessité de **mobiliser les ressources domestiques** est affirmée : les pays en développement sont invités à améliorer leur politique macro-économique et à mobiliser des ressources fiscales. **Le rôle des acteurs du secteur privé est reconnu** : le PAAA encourage notamment les partenariats entre entreprises, fondations privées, associations et pouvoirs publics.

Le programme d'action rencontre un certain succès. Le recours aux mécanismes innovants (obligations vertes, obligations « vaccination », taxes dédiées au développement, etc.) progresse. Par exemple, la Banque mondiale en particulier a mis en place des « obligations ODD », qui ont permis de lever 165 millions d'euros auprès d'investisseurs privés. La mobilisation des ressources intérieures et la coopération internationale dans le domaine fiscal ont également progressé : l'aide au renforcement des systèmes fiscaux augmente, tandis que le projet BEPS de l'OCDE ou l'échange de renseignements fiscaux pourraient permettre d'augmenter les recettes fiscales des pays en développement. Enfin, les capacités des banques multilatérales et de leurs guichets concessionnels ont été augmentées et de nouvelles banques de développement ont été créées.

Cependant, la position des États-Unis inquiète (retrait de l'accord de Paris sur le climat, annonces d'une diminution des financements publics, remise en cause de l'engagement sur la transparence fiscale, etc.) et les flux d'investissements internationaux demeurent polarisés : les pays les moins avancés ne reçoivent que 3 % des investissements directs à l'étranger. Enfin, le chantier de l'amélioration de la comptabilisation des flux de financement pour le développement avance lentement : la coopération sud-sud reste peu et mal mesurée et le débat sur la mise en place de la mesure du « soutien public total », destinée à mesurer l'effet de levier des fonds publics sur les fonds privés, ne progresse que lentement.

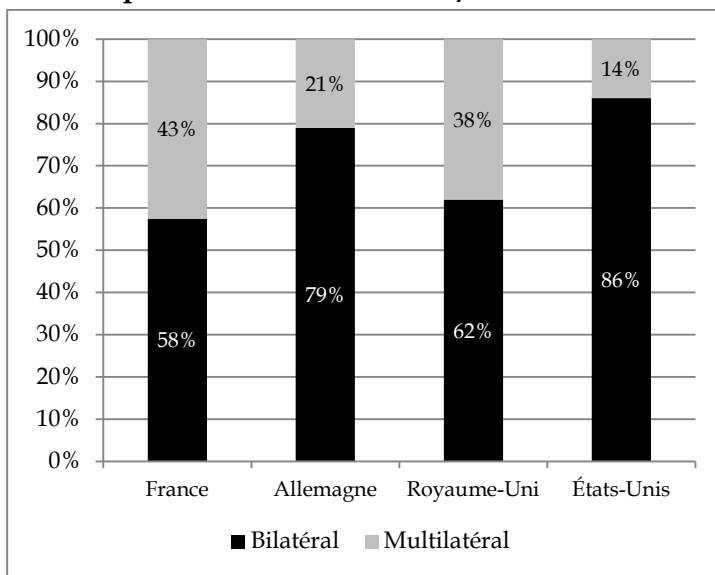
DEUXIÈME PARTIE : L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS-UNIS

I. LES PRINCIPAUX CHIFFRES DE L'APD AMÉRICAINE

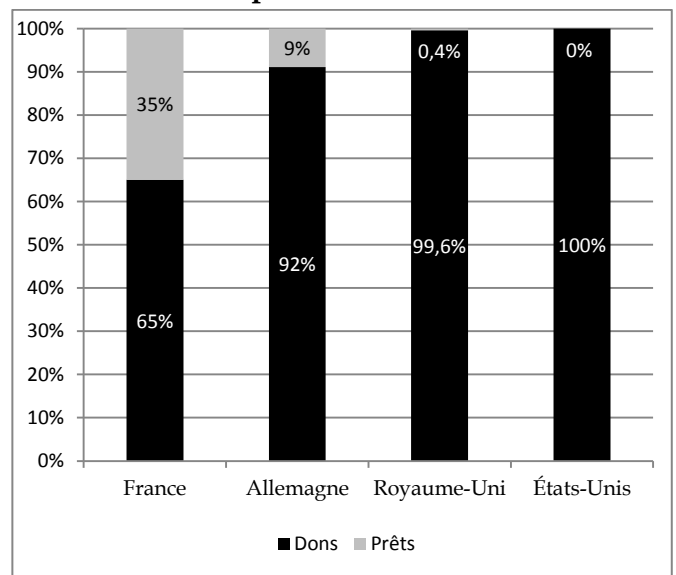
Les États-Unis sont le **premier pays donneur en valeur absolue**, avec une aide totale de **35,3 milliards de dollars** en 2017, devant l'Allemagne (24,7 milliards de dollars), le Royaume-Uni (17,9 milliards de dollars), le Japon (11,5 milliards de dollars) et la France, cinquième donc, avec 11,4 milliards de dollars d'aide publique au développement.

En termes relatifs, en revanche, les États-Unis ne sont que le **22^{ème} donneur** (0,18 % de leur RNB), bien loin de la moyenne des pays du CAD (0,4 %) et de l'objectif onusien de 0,7 % (la France est à 0,42 %).

Répartition aide bilatérale / multilatérale



Part des prêts dans l'aide bilatérale

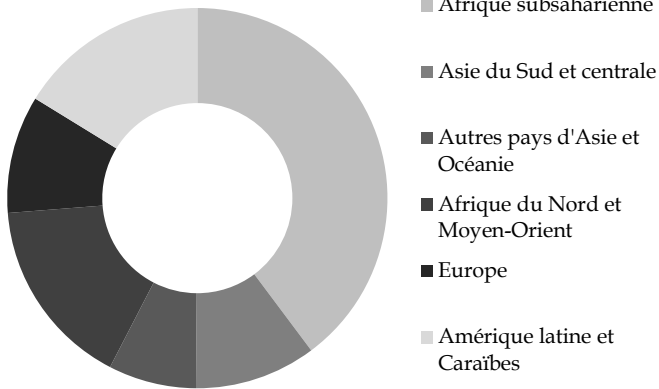


Source : OCDE

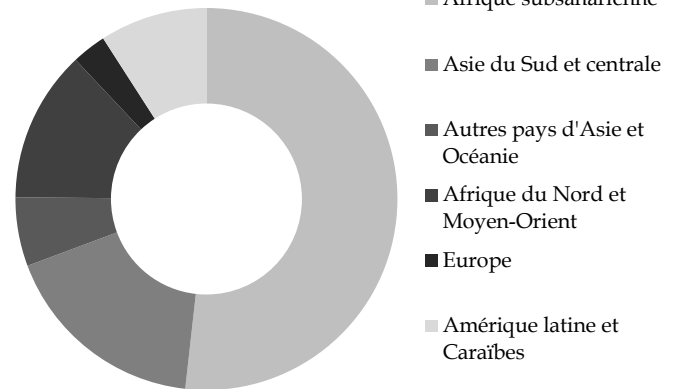
La part d'aide liée est très élevée : 40 % environ de leur aide bilatérale, contre 3 % en France et 0 % en Allemagne et au Royaume-Uni.

Répartition géographique de l'aide publique au développement

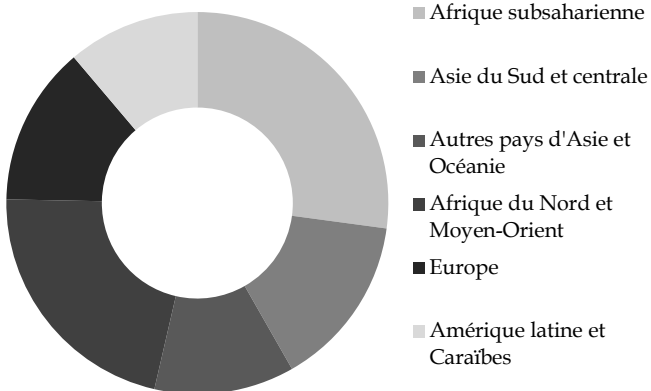
France



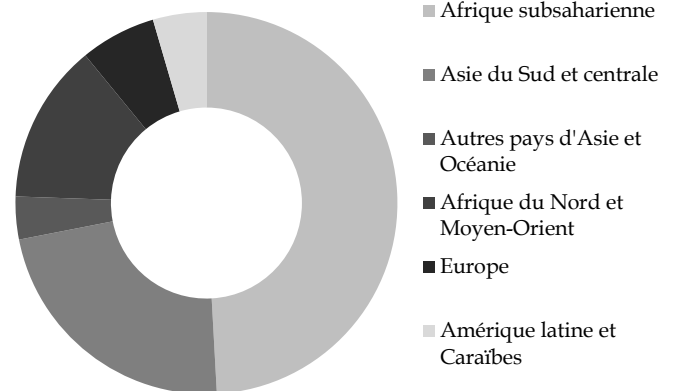
États-Unis



Royaume-Uni

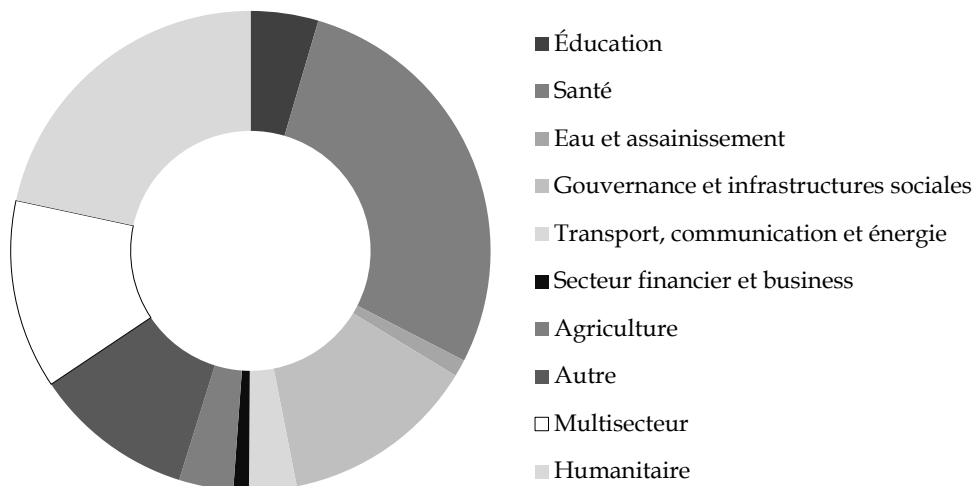


Allemagne



Source : OCDE

Répartition sectorielle de l'aide publique au développement américaine



Source : OCDE

II. PRÉSENTATION DES ACTEURS ET ACTUALITÉ

A. L'UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID)

L'USAID constitue l'agence d'aide publique au développement des États-Unis. Elle travaille sous la supervision du Président, du département d'État et du Conseil de sécurité nationale. Elle compte 4 000 employés américains et son budget s'élève à **30 milliards de dollars par an environ** (dont 10 milliards d'euros environ de budget propre et 20 milliards d'euros de budgets délégués).

L'agence a de plus en plus recours à des prestataires extérieurs (consultants, ONGs, Banque mondiale), ce qui fait craindre une réduction de l'expertise au sein de l'agence.

B. UNE POLITIQUE CONSENSUELLE DANS LAQUELLE LE CONGRÈS JOUE UN RÔLE CENTRAL

La politique d'aide publique au développement emporte **un certain consensus politique aux États-Unis, depuis au moins 30 ans**. Elle est vue comme un outil de *soft power* qui doit permettre de renforcer la politique étrangère américaine. Elle dispose d'un **soutien fort du secteur militaire** : par exemple, les coupes envisagées par le Président Trump ont conduit à ce que 121 militaires américains interpellent les autorités du Congrès pour éviter ces baisses. Les moyens sont accordés **sans référence à des normes internationales** (OCDE, OMD, 0,7 %, etc.), qui sont perçus comme inconciliables avec l'indépendance des États-Unis.

Le Congrès exerce un rôle central dans le contrôle et la définition de la politique américaine d'aide publique au développement. La dimension transpartisane de cette politique s'illustre par exemple dans le fait que ce budget n'a pas été discuté en séance depuis 2008.

C. UNE PLACE PLUS IMPORTANTE DU SECTEUR PRIVÉ ET DES CRAINTES SUR L'ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS

Depuis plusieurs années, le secteur privé joue un rôle de plus en plus important dans l'aide américaine. L'agence est parfois décrite comme « *un véhicule de contractualisation avec des ONG et des entreprises* ». Une loi sur la transparence et la redevabilité a récemment été adoptée (*Foreign Aid transparency and accountability act*).

Le projet de budget présenté pour l'année budgétaire 2018 (qui commence le 1^{er} octobre 2017) prévoyait une diminution de 28 % des ressources du département d'État ; les ressources de USAID auraient diminué de 13 milliards de dollars (- 26 %) et les contributions américaines à

l'ONU auraient également diminué de façon significative. Ces projets de coupes budgétaires ont été sensiblement modifiés par le Congrès ; néanmoins, la proposition de budget pour 2019 prévoit à nouveau des coupes du même ordre. Il existe des craintes que le consensus qui existe sur cette politique, depuis 30 ans, soit remis en cause.

III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les rapporteurs spéciaux saluent naturellement le rôle fondamental joué par le Congrès dans la définition de cette politique et s'inquiètent que ce consensus bipartisan puisse être remis en question.

La volonté américaine de « partager le fardeau », c'est-à-dire de ne plus être les principaux bailleurs de l'aide multilatérale, est à relier à la remise en cause générale des institutions multilatérales. Les rapporteurs spéciaux soulignent cependant le fait que les États-Unis ont accepté l'augmentation de capital de la Banque mondiale : ceci constitue le principal « geste » du Président Trump envers le système multilatéral.

TROISIÈME PARTIE : L'AIDE MULTILATÉRALE DE LA FRANCE

I. LES OBJECTIFS DE NOTRE AIDE MULTILATÉRALE

La loi¹ d'orientation et de programmation de la politique d'aide publique au développement de 2014 pose plusieurs principes relatifs à notre aide multilatérale. Elle dispose notamment que « *la France recherche la complémentarité entre les composantes bilatérale et multilatérale de sa politique de développement et de solidarité internationale* ». En conséquence, « *dans les institutions multilatérales de développement dont elle est partie prenante, la France défend les priorités, les objectifs et les principes de sa politique de développement et de solidarité internationale.* » Le rapport annexé précise qu'il « s'agit à la fois de **peser sur la définition des priorités et des stratégies des organisations concernées, d'accroître la visibilité et l'impact de notre aide bilatérale et de toucher des secteurs ou des pays difficilement accessibles dans le cadre d'une action isolée** ».

En complément, en 2017, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont **adopté une stratégie pour l'aide multilatérale 2017-2021**, intitulée « Pour une aide au développement performante, au service des plus vulnérables ».

Celui-ci prévoit tout d'abord **les orientations que la France souhaite donner au système multilatéral**. Il s'agit notamment d'orienter l'aide vers les pays les moins avancés et particulièrement fragiles, de promouvoir la lutte contre le changement climatique et l'égalité hommes-femmes et d'insister sur la lutte contre les inégalités au sein des pays en développement. Le deuxième objectif concerne **l'efficacité du système multilatéral** : il s'agit naturellement de l'augmenter et de l'adapter à l'agenda des objectifs de développement durable adopté en 2015, d'encourager les coopérations et de mesurer sa performance. Enfin, le troisième objectif vise plus particulièrement à **la défense des intérêts français dans le système multilatéral** et en particulier à promouvoir nos priorités sectorielles et à valoriser les entreprises et l'expertise françaises, ainsi que l'articulation entre l'aide multilatérale et notre aide bilatérale.

Enfin, la mission budgétaire « Aide publique au développement » définit des objectifs de performance chiffrés, relatifs aux engagements des grandes institutions multilatérales.

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

**Objectifs de la mission « Aide publique au développement »
relatifs à l'aide multilatérale**

Objectif	Réalisation 2015
Part des engagements du FED sur l'agriculture durable et la sécurité alimentaire	14 %
Part des engagements du FED dans les pays pauvres prioritaires	22 %
Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires (Afrique subsaharienne et PMA)	56 % et 63 %
Part des projets de la Banque mondiale qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement	77 %

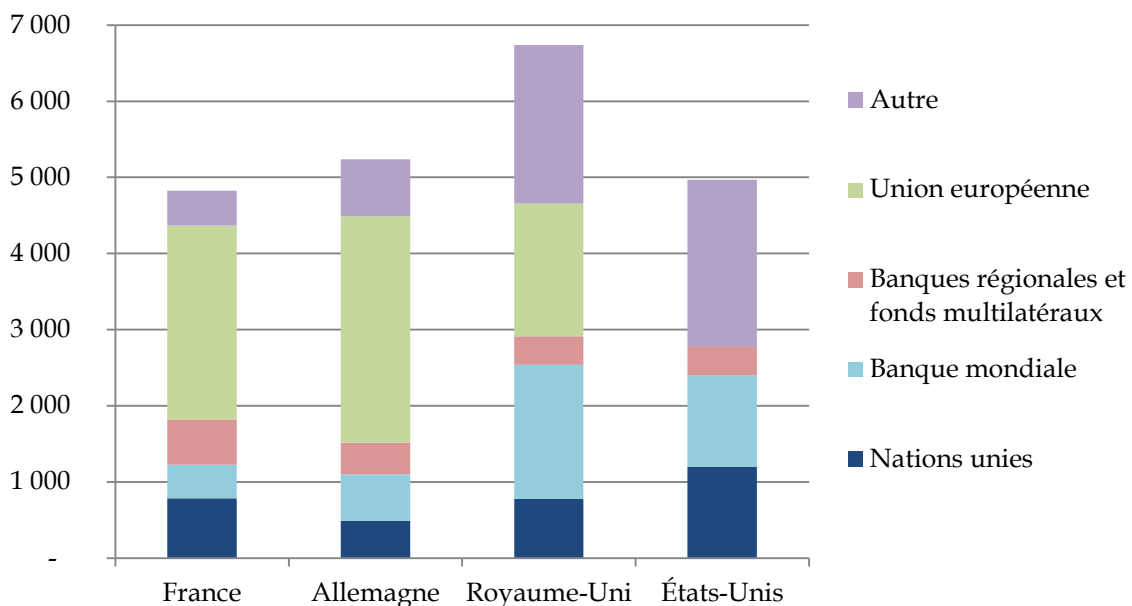
Source : documents budgétaires

II. LA RÉPARTITION DE L'AIDE FRANÇAISE

L'aide publique au développement (APD) multilatérale de la France s'élève en 2017 à **4,8 milliards de dollars, soit 42 % de son APD totale**. Son montant s'approche de celui de l'Allemagne (5,2 milliards de dollars) et des États-Unis (5 milliards de dollars), mais demeure inférieur à celui du Royaume-Uni (6,7 milliards de dollars).

Répartition de l'aide multilatérale

(en millions de dollars)



Source : OCDE

L'aide communautaire représente la principale part (53 %) de l'aide multilatérale de la France, à travers le Fonds européen de développement (FED) et d'autres outils comme l'Instrument de coopération au développement (ICD), utilisé pour couvrir des zones géographiques (Amérique latine, Asie, Moyen-Orient et Afrique du Sud) ou thématiques données (développement humain, acteurs non-étatiques et autorités locales, environnement, sécurité alimentaire, migrations et asile) ou l'Instrument Européen de Voisinage (IEV), qui couvre les pays méditerranéens, d'Europe orientale et les Balkans.

Les banques ou fonds multilatéraux de développement représentent plus de 20 % de l'aide multilatérale française : groupe Banque mondiale d'une part (banque internationale pour la reconstruction et le développement et association internationale de développement), et banques régionales d'autre part (Banque africaine de développement, banque asiatique de développement, etc.).

Enfin les contributions aux Nations unies représentent plus de 15 % de l'aide : Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Programme Alimentaire Mondial (PAM) et Fonds International de Développement Agricole (FIDA), etc.

LES CONCLUSIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

L'aide multilatérale est traditionnellement à la fois moins connue et plus critiquée que l'aide bilatérale. En effet, elle offre moins de visibilité à la France, sur le terrain, et, si nous participons à la prise de décision, nous ne la maîtrisons pas totalement, si bien que les financements accordés peuvent ne pas correspondre à nos priorités.

Cependant, à l'issue de nos travaux, **nous sommes convaincus de l'importance de cet outil, qu'il ne faudra pas négliger dans le mouvement actuel d'augmentation de notre aide.** Le hasard du calendrier nous a menés aux États-Unis au moment où avait lieu le G7 au Canada, que certains ont qualifié de « G6 + 1 », tant l'unilatéralisme américain s'y est illustré. **Cette crise du multilatéralisme a été omniprésente dans nos entretiens.**

Les institutions multilatérales mises en place après la seconde guerre mondiale sont de plus en plus contestées, que ce soit par des États qui l'ont toujours fait, comme la Russie ou la Chine, mais désormais également par les États Unis, qui les ont pourtant largement mises en place. Les Américains se placent en retrait : ils ont ainsi déjà supprimé plusieurs contributions importantes, par exemple au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Parfois ils s'opposent même directement à nos valeurs ou à nos intérêts. Il est ainsi devenu extrêmement difficile de parler environnement ou commerce international avec eux. Dans ce contexte, on observe également que la Chine essaye d'occuper le vide laissé par les Américains, sur les financements climat par exemple. **Il en résulte une attente particulière à l'égard de la France : nous pouvons devenir les « champions du multilatéralisme ».**

Mais il est difficile de répondre à cette attente sans moyens financiers. Si notre siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, notre expertise en maintien de la paix, la francophonie et le succès de la COP 21 sont autant d'atouts. Mais le niveau de nos contributions volontaires est parfois ridiculement bas. Nous sommes ainsi le 36^{ème} contributeur au PNUD, en ce qui concerne les contributions volontaires. De façon générale, nous sommes souvent classés entre la dixième et la vingtième place, quand nos voisins Britanniques sont autour de la cinquième place. À la Banque mondiale, sur les contributions volontaires, nous sommes largement distancés par le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon ou encore les pays nordiques.

Une stratégie efficace consiste à investir massivement sur quelques fonds. C'est par exemple le cas sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pour lequel la France est le deuxième contributeur après les États-Unis. Cependant, si nous voulons être les « champions du multilatéralisme », il faut accroître les moyens.

Il ne faut pas sous-estimer notre capacité à défendre nos intérêts dans le système multilatéral et en particulier à promouvoir nos priorités sectorielles. Par exemple, avant la COP 21, la France a obtenu que 28 % des financements de la Banque mondiale aillent sur les sujets climatiques, ce qui a facilité la négociation du volet financier des accords de Paris. De même, les institutions multilatérales peuvent venir renforcer notre aide bilatérale : par exemple, le Fonds vert pour le climat a annoncé en juin dernier qu'il contribuerait à hauteur de 280 millions de dollars à un programme de l'Agence française de développement.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné la communication des rapporteurs spéciaux Yvon Collin et Jean-Claude Requier rendant compte de leur déplacement à Washington et à New-York dans le cadre du contrôle budgétaire sur le système multilatéral de l'aide publique au développement.

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

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

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

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

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

La part de l'aide multilatérale dans l'aide de chaque pays est très variable. Elle ne dépasse pas 20 % aux États-Unis, en Allemagne et au Japon.

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

Enfin, l'aide multilatérale française s'élevait en 2017 à 4,8 milliards de dollars ; elle est constituée pour plus de la moitié par l'aide communautaire. Le groupe Banque mondiale et les banques régionales de développement représentent 20 % de cette aide et les contributions au système onusien environ 15 %.

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

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

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

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

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

Une stratégie efficace consiste à investir massivement sur quelques fonds. C'est par exemple le cas sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dont la France est le deuxième contributeur après les États-Unis. Néanmoins, si nous voulons être les champions du multilatéralisme, il nous faut accroître ces moyens, et sachez que la hausse annoncée de notre APD est très attendue à New York et à Washington.

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

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

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

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

Il faut donc mobiliser les investissements privés et étudier la façon dont l'aide publique peut les faciliter. De même, il est nécessaire d'aider les pays en développement à mobiliser leurs ressources internes et notamment à utiliser le levier fiscal. Cette philosophie se retrouve par exemple dans le recours aux mécanismes innovants - obligations vertes, obligations

vaccinations, ou encore taxes dédiées au développement. De même, la combinaison entre aide publique et investissements privés, et l'association de prêts et de dons vont dans ce sens. La Banque mondiale a par exemple mis en place des obligations « ODD », pour objectifs de développement durable, qui ont permis de lever 165 millions d'euros auprès d'investisseurs privés.

Enfin, nous vous présentons quelques éléments sur l'aide américaine. Les États-Unis sont le premier pays donneur en valeur absolue, mais ils sont seulement au vingt-deuxième rang en pourcentage du revenu national brut. Cette aide passe notamment par l'agence US-AID, qui travaille sous la supervision du président, du département d'État et du Conseil de sécurité nationale.

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

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

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

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

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AUX ÉTATS-UNIS

New York (5 juin 2018)

- Entretien avec M. Vincent Jechoux, Conseiller, Chef du pôle Développement, Mission permanente de la France auprès de l'ONU
- Entretien avec S.E. M. Marc-André Blanchard, Ambassadeur, Représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies
- Entretien avec M. Robert Piper, Directeur des Relations Extérieures du PNUD, et Mme Christina Carlson, représentante de M. Simon Zadek, *Project Catalyst and Senior Advisor on Finance*
- Entretien avec M. Xavier Michon, Secrétaire exécutif adjoint de l'UNCDF
- Entretien avec S.E. M. François Delattre, ambassadeur de France auprès des Nations unies

Washington D.C. (6 juin 2018)

- Entretien avec l'équipe des sénateurs américains Christopher Coons et Time Kaine, membres de la commission des affaires étrangères
- Entretien avec M. Sean Jones, *Senior Deputy Assistant Administrator* à USAID - Bureau for Food Security

Washington D.C. (7 juin 2018)

- Entretien avec S.E. M. Gérard Araud, Ambassadeur de France aux États-Unis
- Entretien avec M. Hafez Ghanem, Vice président « *Middle East and North Africa* » de la Banque mondiale
- Entretien avec M. Hervé de Villeroché, Administrateur de la France au FMI et à la Banque mondiale
- Entretien avec M. Makhtar Diop, Vice Président Afrique de la Banque mondiale

New York (8 juin 2018)

- Entretien avec M. Frédéric Glanois, Chef du service économique à New-York
- Entretien avec M. Navid Hanif, Directeur de l'Office de financement du développement à UNDESA.