



...la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2023

DES CRÉDITS EN PROGRESSION POUR L'AIDE HUMANITAIRE

Rapport pour avis de MM. Hugues Saury et Rachid Temal sur les crédits de la mission « Aide publique au développement » du PLF 2023 comprenant les programmes 110 « Aide économique et financière au développement », 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », 365 « Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement » et 370 « Restitution des biens mal acquis ».

La mission APD verra ses crédits augmenter une nouvelle fois de manière importante en 2023, pour atteindre 5,9 milliards d'euros en crédits de paiement. L'APD totale, qui comprend toutes les dépenses pouvant être déclarées à ce titre à l'OCDE, devrait s'élever en 2022 à 14,8 Md€, soit environ 0,55 % du RNB, conformément à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation du 4 août 2021. Les difficultés économiques ont cependant conduit le Gouvernement à revoir à la baisse cette trajectoire pour les années suivantes.

En 2022, un effort particulier sera effectué en matière d'aide humanitaire et d'aide alimentaire, afin de faire face à des crises particulièrement nombreuses.

Le mercredi 23 novembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « Aide publique au développement ».

1. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS UNE TRAJECTOIRE REVUE À LA BAISSÉ DEPUIS LA LOI DU 4 AOÛT 2021

A. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS

Au sein du projet de loi de finances pour 2023, les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » se montent à 5,9 milliards d'euros contre 5,1 milliards d'euros en LFI 2022, soit **une hausse de 16,04 %**.



De crédits de paiement en 2022 pour la mission APD



De crédits de paiement en 2023 pour la mission APD

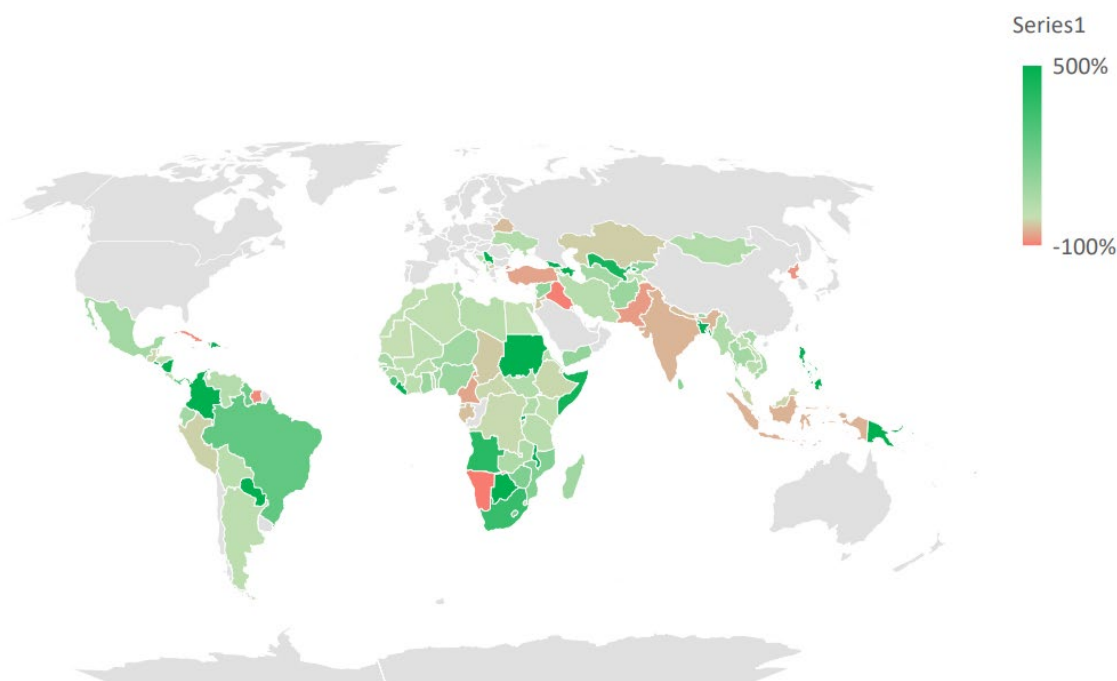
Les crédits du **programme 110** « Aide économique et financière au développement » s'élèveront à 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,3 milliards d'euros en CP, en hausse respectivement de 19 % et de 25 %. **Le programme 209** atteindra

quant à lui 3,4 milliards d'euros en crédits de paiement (+13 %), en augmentation de 383,1 millions d'euros. Les AE s'élèvent à 4 milliards d'euros (+26 %).

Le **programme 365**, visant à renforcer les fonds propres de l'agence, est doté d'un montant égal aux versements de ressources à conditions spéciales (RCS) à l'AFD effectués en 2023, à mesure des décaissements par cette dernière des prêts concessionnels aux États étrangers adossés à des RCS, soit 150 millions d'euros. Symétriquement, ces prêts seront remboursés de façon anticipée par l'agence sur le programme 853. L'opération sera ainsi neutre pour le budget de l'État.

Enfin, en application de l'article 2 de la loi de programmation du 4 août 2021, un **programme 370**, placé sous la responsabilité du MEAE a été créé par la loi de finances pour 2022 pour permettre la restitution, via des projets de coopération et de développement au bénéfice des populations spoliées, des « biens mal acquis » saisis par la justice française. Au préalable, ces biens doivent être cédés par l'Agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués (AGRASC). A ce stade, le projet de loi de finances pour 2023 ne prévoit pas encore d'ouverture de crédits pour ce programme. La première restitution susceptible de l'alimenter devrait provenir de la Guinée équatoriale (affaire Obiang), pour 6,1 millions d'euros, puis de la Syrie (affaire Rifaat el Assad).

Evolution de l'APD brute bilatérale française entre 2017 et 2021



Powered by Bing
© Australian Bureau of Statistics, GeoNames, Microsoft, Navinfo, OpenStreetMap, TomTom

B. UNE TRAJECTOIRE REVUE À LA BAISSÉ PAR RAPPORT À CELLE INSCRITE DANS LA LOI DU 4 AOÛT 2021

L'APD totale devrait s'élever en 2022 à **14,8 Md€, soit environ 0,55 % du RNB**, conformément à la loi de programmation du 4 août 2021. À noter qu'au lieu de passer temporairement à 0,7% en 2021 comme prévu initialement, ce ratio a reculé entre 2020 et 2021, passant de 0,53 % à 0,52 %, du fait du **report de l'annulation de la dette du Soudan** à la suite du coup d'Etat d'octobre 2021.

En revanche, **le Gouvernement a révisé la programmation de la loi du 4 août 2021**, qui prévoyait une cible intermédiaire de 0,61 % en 2023 et un effort pour atteindre l'objectif des 0,7 % du RNB en 2025. En effet, l'augmentation très rapide du volume du RNB du fait de l'inflation implique que la trajectoire prévue dans la loi de programmation se traduirait par une hausse d'APD de 21,4 Md€ en 2025, soit + 6,6 Md€ par rapport à 2022 (+42 %).

En raison de la conjoncture, l'objectif des 0,7% du RNB consacrés à l'aide publique au développement est reporté à 2030 et un nouvel objectif intermédiaire de 0,6% est fixé pour 2027

Compte tenu de la conjoncture et de la dégradation des finances publiques du fait de la crise, le Gouvernement a jugé que cette progression était intenable. L'objectif des 0,7% est ainsi reporté à 2030, tandis qu'un nouvel objectif intermédiaire de 0,6% est fixé pour 2027.

Programmation de la loi du 4 août 2021

	2022	2023	2024	2025
Cibles de la loi de programmation (en % de RNB)	0,55 %	0,61 %	0,66 %	0,7 %
Volume d'APD nécessaire à l'atteinte de ces cibles (en Mds d'euros)	14,8	17,3	19,5	21,4
Volume d'APD annuel supplémentaire par rapport à 2022 (en Mds d'euros)	<i>nd</i>	2,5	4,7	6,6

Programmation révisée par le gouvernement en octobre 2022

	2023	2024	2025	2026	2027
Cibles d'APD (en % de RNB)	0,55	0,55	0,56	0,57	0,6
Volume d'APD nécessaire à l'atteinte des cibles (en Mds d'euros)	15,6	16,3	17,1	18	19,6
Volume d'APD supplémentaire par rapport à 2022 (en Mds d'euros)	0,83	1,47	2,35	3,23	4,8

2. UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'HUMANITAIRE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

A. UNE AUGMENTATION DES ENVELOPPES HUMANITAIRE ET DE STABILISATION

Reflétant la dégradation de la situation humanitaire dans plusieurs régions en crise et les effets cumulés de la crise de la Covid et de la guerre en Ukraine, **le PLF 2023 affiche une forte augmentation des dépenses humanitaire, de gestion des crises et de sécurité alimentaire**. Ainsi, l'opération budgétaire « *Gestion et sortie de crise* » passe à 730 millions d'euros contre 297 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 145%. Au sein de cette enveloppe, l'action « *Aide budgétaire post-conflit et sortie de crise* » est dotée de 25 millions d'euros (9 millions d'euros en 2022).

En outre, le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, principal instrument d'action du Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, voit ses crédits augmenter de 30,5 millions d'euros, atteignant 200 millions d'euros. La commission s'est félicitée de cette progression conforme aux orientations qu'elle a approuvées au sein de la loi d'orientation et de programmation du 4 août 2021. Ces crédits vont permettre d'accentuer les actions de stabilisation menées par le CDCS essentiellement dans trois zones géographiques :

- **La zone Afrique du Nord-Moyen-Orient**, avec des actions de stabilisation en Syrie, en Irak pour lutter contre Daech et en Libye pour atténuer les conséquences de la crise qui y perdure, et des actions humanitaires au Yémen et dans les territoires palestiniens ;
- **La zone sub-saharienne** frappée par un grand nombre de crises politiques et sécuritaires, des déplacements de population massifs (notamment au Burkina Faso) et les conséquences du réchauffement climatique et celles de la guerre en Ukraine ;

- **L'Ukraine** qui fait l'objet d'une nouvelle enveloppe fléchée en 2023 dans le domaine de l'humanitaire et de la stabilisation ;
- **L'Afghanistan**, avec une aide humanitaire augmentée en raison des conséquences de la prise de pouvoir par les Talibans.

Enfin, la **réserve pour crise majeure**, dotée en LFI 2022 de 22,6 millions d'euros, passe en 2023 à 270 millions d'euros afin de faire face à des crises nouvelles.

Au total, la France prend désormais la 7^{ème} place parmi les 27 pays de l'UE en matière d'aide humanitaire : sans rejoindre encore l'Allemagne ou le Royaume-Uni, elle peut de nouveau espérer peser dans le tour de table des grands bailleurs de l'aide.

B. UNE AIDE ALIMENTAIRE RENFORCÉE FACE À UNE SITUATION MONDIALE CATASTROPHIQUE

Les crédits d'aide alimentaire passent de 118 millions d'euros en 2022 à 160 millions d'euros en 2023. La situation alimentaire mondiale se dégrade depuis plusieurs années. **Selon l'ONU, l'insécurité alimentaire chronique concernait, en 2021, 828 millions de personnes, soit 9,8 % de la population mondiale**, en hausse de 46 millions de personnes par rapport à 2020 et de 150 millions par rapport à 2019. Cette dégradation a été **considérablement accentuée par les conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie**. Selon le Programme alimentaire mondial, 345 millions de personnes seraient désormais confrontées à une situation de crise alimentaire dans le monde. La situation est particulièrement grave dans la corne de l'Afrique, au Sahel et en Afghanistan.

Cette augmentation des crédits permettra à la France de réduire l'écart par rapport à ses partenaires, qui consacrent en général un effort supérieur à l'aide alimentaire. Au sein de cette aide, **les pays prioritaires bénéficieront d'au moins 50% de l'aide programmée**, via les organisations internationales¹ qui assurent la mise en œuvre des projets.

La réponse à la crise alimentaire consécutive à la guerre en Ukraine passe également par l'initiative « Food and agriculture resilience Mission » (FARM) lancée le 24 mars 2022 lors du sommet extraordinaire de l'OTAN et qui permettra de débloquer 75 millions d'euros supplémentaires en 2023.

C. UN EFFORT SPÉCIFIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN DIRECTION DE L'UKRAINE

A la suite de l'agression russe contre l'Ukraine, la France a apporté, outre l'aide humanitaire, une aide à l'Ukraine, à la Moldavie et la Roumanie **dans le cadre de son dispositif d'APD**.

Au sein du groupe AFD, seuls Expertise France et Proparco sont en principe autorisés à intervenir en Ukraine. Cependant, l'AFD a été sollicitée très rapidement après l'invasion, sur décision du co-secrétariat du CICID du 15 mars 2022, afin de mettre en œuvre **un prêt budgétaire de 300 M€ à l'Ukraine**, sur ressources de l'Etat français. Ce prêt a été versé dès le 4 avril 2022, en appui aux dépenses sociales liées aux services publics (éducation, santé, transferts sociaux, retraites, etc.). **La commission se félicite de cette réactivité**, qui montre que l'AFD est aussi un instrument politique capable de mettre en œuvre rapidement les priorités du Gouvernement.

Par ailleurs, Expertise France mettait en œuvre depuis 2017, pour le compte de l'Union européenne, **le projet « PRAVO II » de soutien à la justice en Ukraine**. A la suite de l'agression russe, le financement de ce projet a été augmenté de 10 M€. Surtout, il a été réorienté vers les activités liées aux poursuites en matière de crimes de guerre, au soutien à la justice, à la résilience des acteurs. Des experts de haut niveau ont été déployés pour appuyer le Bureau du Parquet général.

¹ Le programme alimentaire mondial (PAM), l'UNICEF, l'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et l'Organisation internationale des migrations (OIM) et les ONG, au premier rang desquelles le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

L'AFD a également apporté **une aide à la Moldavie**. A court terme, **un financement budgétaire de 15 millions d'euros** a été débloqué en soutien aux dépenses sociales du pays, fortement impactées par l'afflux de réfugiés ukrainiens. Une subvention de 2 millions d'euros a également été versée à un consortium de 3 ONG françaises pour soutenir l'accès à l'éducation des enfants et au marché du travail pour les réfugiés. En outre, un accord de coopération a été signé entre l'AFD et la Moldavie le 24 mai 2022, couvrant les secteurs de l'énergie et du ferroviaire afin de renforcer l'indépendance du pays vis-à-vis de la Russie et de permettre une plus grande intégration à l'espace européen. Dans ce cadre, **l'AFD a octroyé, le 15 juin 2022, un prêt de 60 millions d'euros**. Enfin, en **Roumanie**, Expertise France va soutenir l'acheminement des céréales ukrainiennes pour un coût de 200 000 €.

D. L'APPLICATION DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021 : QUELQUES POINTS IMPORTANTS RESTENT EN ATTENTE DE MISE EN ŒUVRE

La loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a fixé les grandes orientations de cette politique pour les prochaines années et les financements correspondant :

- A l'initiative de la commission des affaires étrangères et de la défense, l'article 2 de la loi du 4 août 2021 a fixé à la politique de solidarité internationale française **de grands objectifs chiffrés**. S'il est encore trop tôt pour apprécier l'atteinte de ces objectifs, il convient de souligner que **le taux d'aide bilatérale fixé par la loi à l'initiative du Sénat, soit 65% minimum de l'aide totale, était loin d'être atteint en 2021, puisqu'il s'élevait à 60%**. Un important effort reste donc à accomplir. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon et les États-Unis ont tous une part d'aide bilatérale plus importante. Ceci peut représenter un handicap au moment où, du fait d'une prolifération de la désinformation à l'encontre de notre pays, notamment en provenance de la Russie, il est plus que jamais nécessaire que l'apport français à la solidarité internationale soit connu ;
- La commission avait également fixé, à l'article 2, un objectif de part de dons dans le total de l'APD¹. De fait, **la situation économique actuelle des pays en développement plaide plus que jamais pour une augmentation des dons**. En effet, de nombreux pays qui bénéficient habituellement de prêts se trouvent proches du surendettement, notamment en Afrique. Parallèlement, les pays de l'OCDE sont contraints de lancer des initiatives de suspension du service de la dette. Augmenter la part des dons au-delà de l'objectif, modeste, fixé par la loi du 4 août 2021, pourrait ainsi permettre d'éviter cette politique de « stop and go » sur les prêts ;
- La quasi-totalité des rapports prévus par la loi ont été remis au Parlement par le Gouvernement (cf. encadré ci-dessous).

- ✓ Le rapport sur la taxe sur les transactions financières confirme la volonté du Gouvernement de ne pas aller au-delà de l'attribution d'une part de produit de 528 millions d'euros à l'APD. Pourtant, en 2023, le PLF prévoit que la TTF rapportera **plus de 1,7 milliard d'euros**. Seulement un tiers de ce produit sera ainsi consacré au développement, ce qui semble insuffisant.
- ✓ le rapport sur la **comptabilisation de l'APD** montre que, conformément aux remarques faites de longue date par la commission et par de nombreux acteurs du développement, les frais d'« écolage » et de bourses pour les étudiants étrangers faussent l'appréciation du montant de l'aide au développement française. Ils représentent en effet près des trois quarts de l'aide à l'éducation déclarée par la France. L'OCDE accepte certes la comptabilisation de ces dépenses au sein de l'APD, mais seulement s'il existe des liens réels entre la politique de l'enseignement supérieur et la politique de solidarité internationale (choix des étudiants, des filières, des types de diplômes, etc), ce qui ne semble être le cas que dans une mesure très limitée dans notre pays.

¹ Les dons devront représenter au moins 70 % du montant de l'aide publique française au développement, hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, en moyenne sur la période 2022-2025.

Il paraît donc nécessaire **d'augmenter la part de notre aide à l'éducation qui transite par des projets de l'AFD à destination des pays les plus pauvres**, plutôt que par les écoles.

- ✓ Sur la question du criblage¹ des bénéficiaires de l'aide, le rapport du Gouvernement donne des lignes directrices précises. Toutefois, selon les ONG, ces lignes directrices mettent à leur charge des obligations qui ne relèvent pas de leurs missions et qui risquent même de nuire à l'accomplissement de celles-ci.

- La loi du 4 août prévoit une réunion annuelle du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). La prochaine réunion de cette instance, essentielle pour la définition des priorités de l'aide, devrait avoir lieu **au début de 2023**. Le Contrat d'objectifs et de moyens 2023-2025 de l'AFD sera présenté seulement ultérieurement aux commissions compétentes du Parlement. La commission ne pourra donc pas l'examiner dans les temps, ce qui est regrettable.
- **Le nouveau dispositif relatif aux biens mal acquis devrait prochainement recevoir un début d'application** s'agissant d'affaires concernant la Guinée équatoriale (affaire Obiang). À la suite d'une décision de la Cour de cassation du 21 juillet 2021, certains biens mal acquis ont en effet été confisqués et vendus, pour une valeur de 6,1 millions d'euros. Un immeuble reste à céder pour un montant probablement supérieur à 100 millions d'euros. Le produit de ces ventes alimentera le nouveau programme budgétaire 370 « Restitution des biens mal acquis » en vue de financer des projets de développement en Guinée équatoriale. A la suite d'un deuxième jugement définitif dans une affaire concernant Rifaat El Assad, des biens devront également être restitués sous forme de projets de développement à la population syrienne ;
- La commission d'évaluation de l'aide publique au développement prévue par la loi du 4 août 2021 n'a toujours pas été mise en place.



Christian Cambon

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

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

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



Hugues Saury

Rapporteur
Sénateur du Loiret
(LR)



Rachid Temal

Rapporteur
Sénateur du Val-d'Oise
(SER)

¹ Pratique visant à vérifier l'identité des destinataires de l'aide au développement ou de l'aide humanitaire afin d'écartier tout risque de financer des personnes qui pourraient avoir des liens avec des mouvements terroristes.