

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

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

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles 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, 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.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. LES MOYENS CONSACRÉS PAR LA FRANCE À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2018	7
A. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » : UNE HAUSSE DE 100 MILLIONS D'EUROS ABSORBÉE PAR LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT	7
B. LES TAXES AFFECTÉES AU DÉVELOPPEMENT : UN PRODUIT PLAFONNÉ AU NIVEAU DE 2017, SOIT 800 MILLIONS D'EUROS.....	10
C. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » : UNE HAUSSE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES ET DES TRAITEMENTS DE DETTE.....	12
II. LA FRANCE NE RESPECTE PAS SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET RISQUE D'ÊTRE DÉCLASSÉE PAR RAPPORT À L'ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI.....	15
A. UNE AIDE TOTALE QUI ATTEINT UN NOUVEAU RECORD EN 2016, DU FAIT NOTAMMENT DE L'AIDE EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS.....	15
B. SIX PAYS RESPECTENT L'OBJECTIF DES 0,7 % DONT LE ROYAUME-UNI ET DÉSORMAIS L'ALLEMAGNE.....	17
C. LE RISQUE DE DÉCLASSEMENT PAR RAPPORT À L'ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI.....	19
III. L'AMORCE D'UNE TRAJECTOIRE ASCENDANTE AMBITIEUSE	21
A. UNE AMBITION PORTÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	21
B. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE QUI TRADUIT CETTE AMBITION	22
C. UNE AMBITION DONT IL CONVIENDRA DE SURVEILLER LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE.....	24
1. <i>L'exécution doit être en phase avec les crédits votés.....</i>	24
2. <i>L'effort est concentré sur la fin de période ce qui est un facteur de risque.....</i>	25
3. <i>La perte de la dynamique des taxes affectées est un mauvais signal</i>	25

IV. LES MOYENS DE L'AFD EN 2018 SONT EN HAUSSE MAIS DEVRONT ENCORE ÊTRE ACCRUS POUR ÊTRE EN LIGNE AVEC L'OBJECTIF FIXÉ POUR 2022	27
A. LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'AFD SONT EN HAUSSE EN 2018 MAIS LES ENGAGEMENTS DE 2017 SERONT DIFFICILEMENT HONORÉS	27
1. <i>Des ressources pour 2018 en ligne avec la trajectoire</i>	27
2. <i>Les difficultés à honorer les engagements de 2017</i>	28
B. LE TRANSFERT DE 270 MILLIONS D'EUROS DE L'AFD AU FSD INCOHÉRENT AVEC LE SOUHAI DE PRIVILÉGIER L'AIDE BILATÉRALE	28
C. LES MOYENS DE L'AFD DEVRONT ÊTRE ENCORE AUGMENTÉS POUR HONORER L'OBJECTIF DE 0,55 %	30
V. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE FRANÇAISE	31
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	33
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	35
• ARTICLE 49 quater [nouveau] Relèvement du plafond de conversions de dettes aux pays en développement	35
EXAMEN EN COMMISSION	37

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les ressources que consacre la France à l'aide publique au développement (APD) sont en augmentation en 2018. Les crédits de la présente mission connaissent une hausse de 100 millions d'euros environ, entièrement absorbée par l'augmentation de la contribution de la France au Fonds européen de développement. Le produit des taxes affectées est quant à lui gelé à 800 millions d'euros environ. Enfin, les autorisations d'engagement du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers » sont en hausse de 760 millions d'euros si l'on exclut les opérations exceptionnelles de l'an dernier.

2. La France ne respecte pas ses engagements internationaux et risque d'être déclassée par rapport à l'Allemagne et au Royaume-Uni. Notre aide s'élève à 0,38 % de notre RNB en 2016 et devrait à peine dépasser 0,40 % en 2017, loin de l'objectif de 0,7 % que respectent nos deux voisins européens. La France risque d'être reléguée en « seconde division » : **l'aide allemande représente près de trois fois la nôtre et l'aide britannique le double environ. La divergence des trajectoires française, allemande et britannique est frappante et préoccupante.** Notre décrochage s'explique avant tout par un montant de dons qui ne représente qu'un tiers de celui de ces deux autres pays.

3. Le Président de la République a annoncé des objectifs ambitieux qui se traduisent dans la loi de programmation des finances publiques. Ainsi, notre aide devrait atteindre 0,55 % en 2022 et son programme électoral évoquait l'atteinte de l'objectif de 0,7 % en 2030, en mettant l'accent sur l'aide bilatérale. Le projet de loi de programmation des finances publiques (LPPF) propose **la trajectoire la plus ambitieuse qu'ait jamais connue la présente mission : ses crédits connaissent la troisième hausse la plus importante en valeur (+ 16 % entre 2018 et 2020)**, ce qui rend l'objectif de 0,55 % crédible. Cependant, **les annulations de l'été dernier appellent la vigilance des rapporteurs spéciaux** : si le contexte budgétaire pouvait les justifier, les crédits de cette mission doivent désormais être sanctuarisés. Ils estiment à ce titre que les efforts réalisés pour améliorer la sincérité du budget vont dans le bon sens. Ils s'inquiètent que l'effort budgétaire soit centré sur la fin du triennal et que les montants de taxes affectées soient désormais gelés.

4. Les moyens budgétaires de l'Agence française de développement (AFD) pour 2018 sont en hausse mais ne permettent pas d'absorber les annulations de l'été 2017. Les crédits pour les dons augmentent de 67 millions d'euros et les bonifications d'intérêts pour les prêts de 55 millions d'euros. Le niveau des crédits est en ligne avec la trajectoire de croissance de ses engagements de 4 milliards d'euros par rapport à 2015 d'ici 2020. En revanche, les montants des crédits pour 2018 ne permettent pas d'absorber les annulations de l'été de 2017, qui correspondaient pourtant à des engagements antérieurs que l'AFD est obligée d'honorer.

5. Les rapporteurs spéciaux souhaitent l'annulation du transfert de 270 millions d'euros de recettes de la taxe sur les transactions financières de l'AFD au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui serait incohérent avec le choix de privilégier l'aide bilatérale et remettrait en cause la facilité consacrée aux pays vulnérables. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale leur donne satisfaction sur ce point. De plus, ils considèrent que la débudgétisation des dépenses du FSD nuit au contrôle du Parlement.

6. Le respect de l'objectif de consacrer 0,55 % de notre RNB au développement rendra nécessaire un ajustement à la hausse la trajectoire d'engagements de l'AFD. Le futur contrat d'objectifs et de moyens de l'agence pour la période 2017-2020 sera l'occasion de préciser cette trajectoire et les moyens qui l'accompagneront.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux. Par ailleurs, au 25 octobre, le document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » n'était pas publié.

I. LES MOYENS CONSACRÉS PAR LA FRANCE À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2018

Aux termes de la loi de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale¹, « *la politique de développement et de solidarité internationale de la France a pour ambition une mondialisation mieux maîtrisée et porteuse de valeurs humanistes* ». Sa vocation première est de « *lutter contre la pauvreté et les inégalités pour aider le sixième de l'humanité, dont une majorité de femmes, qui vit encore dans l'extrême pauvreté, à en sortir et éviter que ceux qui en sont sortis y tombent à nouveau* ».

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

La mission « Aide publique au développement » est la principale mission budgétaire concourant à la politique d'aide publique au développement. Dans le projet de loi de finances pour 2017, elle représentait ainsi 40 % de l'aide publique au développement résultant de crédits budgétaires. Les missions « Recherche et enseignement supérieur », « Action extérieure de l'État » et « Immigration, asile et intégration » contribuent également de façon importante à l'APD française.

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

A. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » : UNE HAUSSE DE 100 MILLIONS D'EUROS ABSORBÉE PAR LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

La mission « Aide publique au développement » comporte deux programmes. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » relève de la direction générale du Trésor, au ministère de l'économie et des finances, et porte notamment les crédits destinés aux fonds multilatéraux de développement, au financement des annulations de dette et à la bonification des prêts accordés par l'Agence française de développement (AFD). Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en

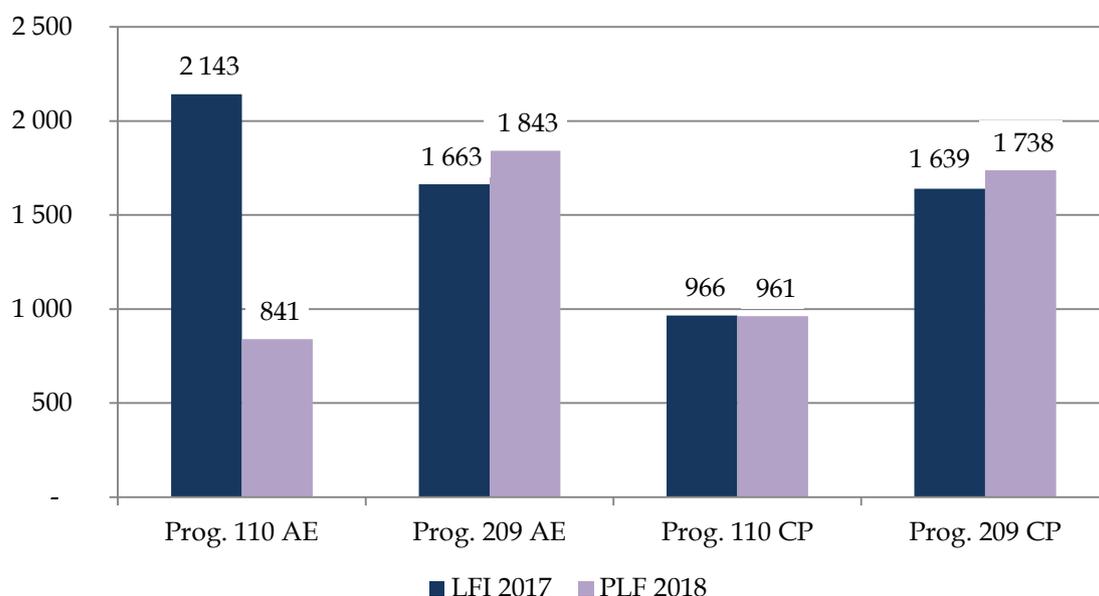
¹ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

développement » relève pour sa part de la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et porte notamment les crédits destinés aux dons bilatéraux (et en particulier les dons-projets de l'AFD), les subventions aux organisations multilatérales, la coopération technique et la contribution au Fonds européen de développement (FED).

Pour 2018, les crédits demandés s'élèvent à **2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)**.

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

(en millions d'euros)



	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution		LFI 2017	PLF 2018	Évolution	
110 « Aide économique et financière au développement »	2 142,5	840,5	- 1 302,0	- 60,8%	966,0	961,4	- 4,5	- 0,5%
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	1 663,5	1 842,6	+ 179,1	+ 10,8%	1 639,0	1 738,3	+ 99,3	+ 6,1%
Total de la mission	3 806,0	2 683,1	- 1 122,9	- 29,5%	2 605,0	2 699,7	+ 94,7	+ 3,6%

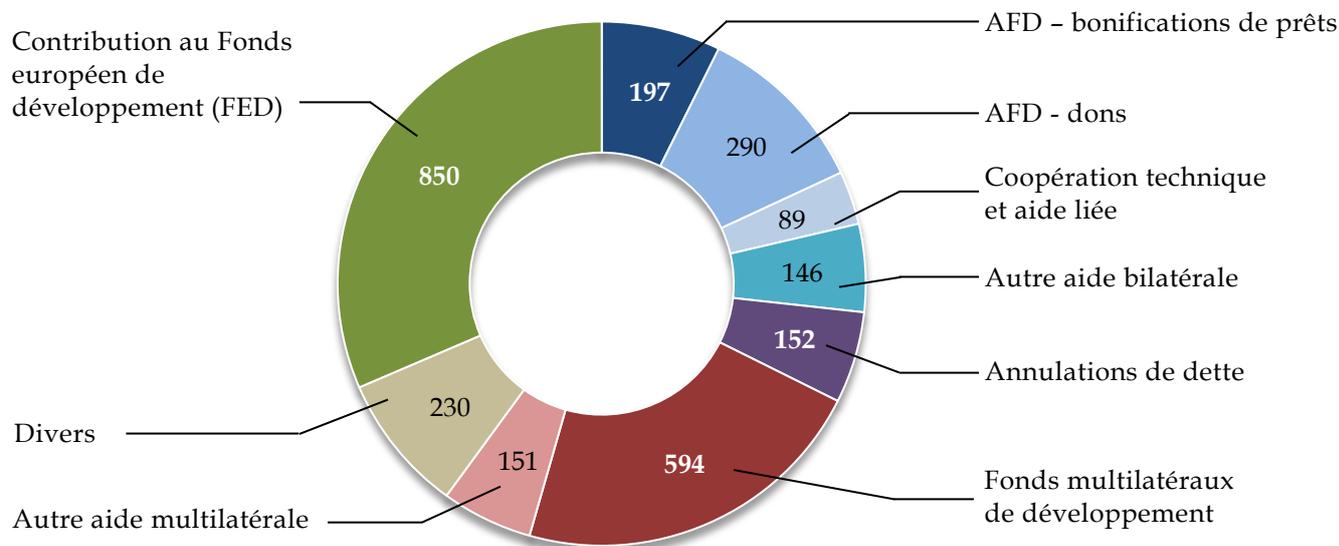
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Les CP sont en **hausse par rapport à 2017 de 95 millions d'euros (+ 3,6 %)**, essentiellement du fait d'une augmentation de près de 100 millions d'euros du programme 209. **Cette hausse s'explique entièrement par l'augmentation de la contribution de la France au FED (+ 107 millions d'euros)**. On peut également signaler la hausse des crédits du fonds d'urgence humanitaire, principal instrument financier du centre de crise et de soutien, dont les CP en 2018 sont mis en adéquation avec la consommation 2017. Enfin, les dépenses de personnel du programme 209 diminuent de 11 %.

Après avoir doublé en 2017, les **AE diminuent de 30 %** cette année. Ces variations ne font **que refléter la traditionnelle irrégularité du montant des AE sur le programme 110**, qui dépend du rythme de reconstitution des différents fonds multilatéraux. Si l'on exclut ces crédits, la baisse des AE n'est plus que de 100 millions d'euros environ.

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

B. LES TAXES AFFECTÉES AU DÉVELOPPEMENT : UN PRODUIT PLAFONNÉ AU NIVEAU DE 2017, SOIT 800 MILLIONS D'EUROS

Une part du produit de la taxe sur les billets d'avion et du produit de la taxe sur les transactions financières est affectée au financement de la politique de développement. Bien qu'il ne s'agisse pas de crédits budgétaires, le commentaire de l'évolution de ces taxes trouve sa place dans le présent rapport, dans la mesure où **ces recettes sont fléchées et s'apparentent donc à des crédits budgétaires, auxquels elles se substituent d'ailleurs souvent.** Au total en 2018, ces ressources représentent un milliard d'euros environ.

Le fonds de solidarité pour le développement (FSD)

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

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

Le décret a été modifié en décembre 2016 afin de modifier la gouvernance du fonds et d'étendre son financement, « à titre subsidiaire », à l'aide bilatérale.

La **taxe sur les billets d'avions** – dite « taxe Chirac » –, prévue à l'article 302 bis K du code général des impôts, est assise sur le nombre de passagers et le fret embarqués en France sur chaque vol commercial. Son produit est affecté au fonds de solidarité pour le développement (FSD), dans la limite – depuis 2014³ – d'un **plafond de 210 millions d'euros, atteint en 2015.** Depuis lors, le dynamisme de cette taxe bénéficie exclusivement au budget général de l'État, ce qui représenterait une **moindre recette de 7 millions d'euros** pour le FSD en 2018, d'après les prévisions du Gouvernement.

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

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

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

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

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produit de la taxe	175	185	185	204	222	230	218	217
Montant budget général	-	-	-	-	12	20	8	7
Montant affecté au FSD	175	185	185	204	210	210	210	210

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

La **taxe sur les transactions financières** (TTF), prévue à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts, a été créée par la première loi de finances rectificative pour 2012¹. Elle est assise sur les opérations d'achat d'actions de sociétés françaises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Initialement fixé à 0,2 %, son taux a été porté à 0,3 % en 2017.

La loi de finances pour 2013² a prévu d'**en affecter une part au fonds de solidarité pour le développement**, initialement fixée à 10 % du produit de la taxe, dans la limite d'un plafond de 60 millions d'euros. Cette part a progressivement augmenté pour en représenter 15 % en 2014, dans la limite d'un plafond de 100 millions d'euros, puis 25 % en 2015, dans la limite d'un plafond de 140 millions d'euros. La loi de finances pour 2016³ (article 41) a supprimé le pourcentage d'affectation du produit de la taxe au FSD, augmenté le plafond à 260 millions d'euros et prévu d'affecter 25 % du produit de la taxe à l'AFD, sans spécifier de plafond. **La loi de finances pour 2017 a supprimé cette logique de fraction et désormais le sommes affectées au FSD ou à l'AFD sont définies en montants ; en d'autres termes, le dynamisme de ces taxes ne bénéficie plus au développement.** Le montant affecté au développement en 2018 est donc égal à celui de 2017 : 800 millions d'euros environ.

Le présent projet de loi de finances pour 2018 (article 19) propose que l'intégralité de la part de la TTF revenant au développement soit affectée au FSD, ce qui représenterait une moindre ressource de 270 millions d'euros pour l'AFD.

¹ Article 5 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 modifiant l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

³ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Répartition du produit de la taxe sur les transactions financières

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	PLF 2018
Produit total de la taxe	766	871	1 057	947	1 450	1 491
Montant revenant à l'État	706	771	917	450	652	693
Montant affecté au FSD	60	100	140	260	528	798
Montant affecté à l'AFD	-	-	-	237	270	-
Montant total affecté au développement	60	100	140	497	798	798
Part de la taxe affectée au développement	7,8 %	11,5 %	13,2 %	52,5 %	55,0 %	53,5 %

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

La hausse du produit de la TTF en 2017 a été moins importante que prévu, du fait – d'après le Gouvernement – d'un effet moindre qu'anticipé de la mesure de hausse du taux, « en raison d'effets d'éviction ». La part revenant à l'État en 2017 s'est ainsi élevée à 652 millions d'euros, au lieu de 848 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2017.

C. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » : UNE HAUSSE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES ET DES TRAITEMENTS DE DETTE

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

**Évolution des crédits du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers »
- à périmètre courant -**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution		LFI 2017	PLF 2018	Évolution	
851 – Réserve pays émergents	300	900	+ 600	+ 200,0 %	300	453	+ 153	+ 51,0 %
852 – Prêts pour consolidation de dettes	148	268	+ 120	+ 81,4 %	148	268	+ 120	+ 81,4 %
853 – Prêts à l'AFD (Ressource à condition spéciale)	1 552	545	- 1 007	- 64,9 %	250	1 033	+ 783	+ 313,2 %
854 – Prêts aux États membres dont la monnaie est l'euro	-	-	-	-	-	-	-	-
Total du compte	2 000	1 713	- 287	- 14,3 %	698	1 755	1 057	+ 151,4 %

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

Concernant la « Réserve pays émergents », la hausse des AE s'explique par des projets de prêts en Iran en matière de transports, tandis que la hausse des CP correspond aux décaissements liés notamment à la construction de la ligne à grande vitesse Casablanca-Kenitra, du train express régional de Dakar et du projet de métro de Hanoï. S'agissant des consolidations de dettes, les AE demandées correspondent au traitement de la dette de l'Irak, de la Somalie et du Zimbabwe. L'évolution des activités courantes de l'AFD est commentée *infra*.

Enfin, les variations atypiques du programme 853 s'expliquent par une opération exceptionnelle menée en 2017 au profit de l'Association internationale de développement, le fonds concessionnel de la Banque mondiale, qui porte cette année ses effets sur les CP. Le tableau-ci-dessous retrace les crédits du compte de concours financier, une fois cette opération exceptionnelle neutralisée (1 050 millions d'euros d'AE l'an dernier et 800 millions d'euros de CP cette année).

**Évolution des crédits du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers »
- en neutralisant le prêt exceptionnel à l'AID -**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution		LFI 2017	PLF 2018	Évolution	
851 - Réserve pays émergents	300	900	+ 600	+ 200,0%	300	453	+ 153	+ 51,0%
852 - Prêts pour consolidation de dettes	148	268	+ 120	+ 81,4%	148	268	+ 120	+ 81,4%
853 - Prêts à l'AFD (Ressource à condition spéciale)	502	545	+ 43	+ 8,6%	250	233	- 17	- 6,8%
854 - Prêts aux États membres dont la monnaie est l'euro	-	-	-	-	-	-	-	-
Total du compte	950	1713	+ 763	+ 80,4%	698	955	+ 257	+ 36,8%

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

II. LA FRANCE NE RESPECTE PAS SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET RISQUE D'ÊTRE DÉCLASSÉE PAR RAPPORT À L'ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI

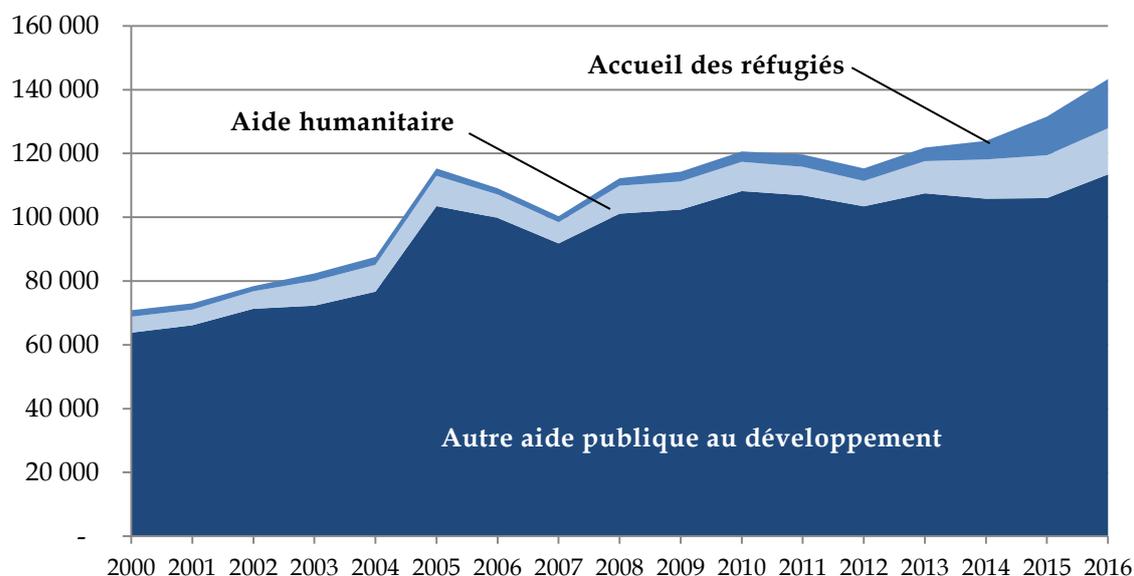
En 2002, la conférence des Nations unies sur le financement du développement de Monterrey, au Mexique, a fixé l'objectif que les pays donateurs consacrent **0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement**. Cet à l'aune de cet objectif, connu sous le nom de « consensus de Monterrey », qu'est appréciée la politique d'aide publique au développement des pays développés. Ce chiffre est rappelé dans le rapport annexé à la loi précitée de programmation de l'aide publique au développement : « *la France s'appuie sur le consensus de Monterrey [...] qui fixe l'objectif de consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement* ».

A. UNE AIDE TOTALE QUI ATTEINT UN NOUVEAU RECORD EN 2016, DU FAIT NOTAMMENT DE L'AIDE EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS

Le montant total de l'aide publique au développement des pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a **atteint en 2016 son plus haut niveau historique**.

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

(en millions de dollars constants de 2015)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OCDE – les données 2016 sont provisoires

D'après les données publiées par le CAD, en avril dernier, les apports nets (c'est-à-dire déduction faite des remboursements de prêts) d'aide publique au développement (APD) versés par les membres en 2016 se sont établis à **142,6 milliards de dollars**, en dollars courants, ce qui représente **0,32 % de leur revenu national brut (RNB)**. Ce montant est **en hausse en volume de 8,9 % par rapport à 2015**.

L'aide aux réfugiés dans les pays donateurs continue à connaître une croissance importante : après une hausse de 37 % en 2014 et de 110 % en 2015, **la hausse est de 27,5 % en 2016**. Au total, cette aide représente 15,4 milliards de dollars, soit 10,8 % du total. L'augmentation de l'aide au titre des réfugiés n'explique cependant pas à elle seule la hausse de l'APD globale. Ainsi, **en excluant ces dépenses, l'aide totale aurait tout de même crû de 7,1 %** en dollars constants.

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

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

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

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

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

Un groupe de travail a été constitué au sein du CAD de l'OCDE pour clarifier et harmoniser les règles applicables pour la déclaration et la comptabilisation des dépenses relatives aux réfugiés en aide publique au développement.

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

Par ailleurs, **les dons nets au titre des remises de dette**, qui ne représentaient plus que 0,2 % de l'aide totale en 2015, après en avoir représenté jusqu'à 20 % en 2005, connaissent une augmentation spectaculaire mais ponctuelle : leur montant passe ainsi de 431 millions de dollars en 2015 à 2,5 milliards de dollars en 2016. Ceci s'explique par **un allègement**

exceptionnel de la dette de Cuba, auquel la France a largement contribué (annulation de 4,27 milliards d'euros d'intérêts de retard pour la France).

Enfin, l'aide à destination des pays les plus pauvres est en baisse. Ainsi, l'APD bilatérale aux pays les moins avancés (PMA) diminue de 3,9 % en termes réels, tandis que l'aide bilatérale à destination de l'Afrique subsaharienne connaît une diminution de 0,7 %.

Part de l'Afrique subsaharienne dans l'APD totale des pays du CAD

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
20,4%	19,8%	20,9%	20,9%	21,9%	21,8%	20,3%	19,0%	18,2%

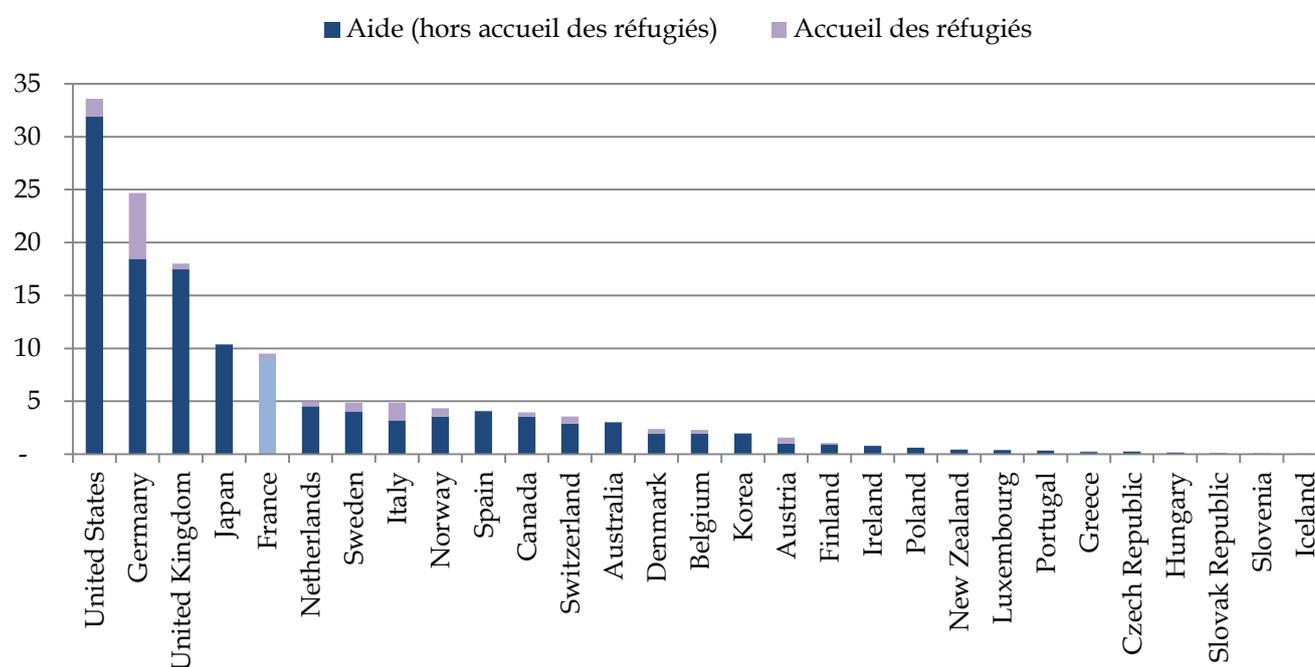
Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OCDE

B. SIX PAYS RESPECTENT L'OBJECTIF DES 0,7 % DONT LE ROYAUME-UNI ET DÉSORMAIS L'ALLEMAGNE

Les États-Unis demeurent le principal donneur en volume, avec 33,6 milliards de dollars d'APD nette en 2016. **Le Royaume-Uni (18 milliards de dollars) abandonne la deuxième place à l'Allemagne**, dont l'aide croît de façon considérable (+36 % en volume) pour la seconde année consécutive (+26 % en volume en 2015). En deux ans, son APD est passée de 16,2 milliards à 24,7 milliards de dollars. Cette hausse s'explique notamment par les dépenses d'accueil des réfugiés, qui représentent 25 % de son APD totale. La France occupe la cinquième place, avec 9,5 milliards de dollars.

APD des pays du CAD en 2016

(en milliards de dollars)



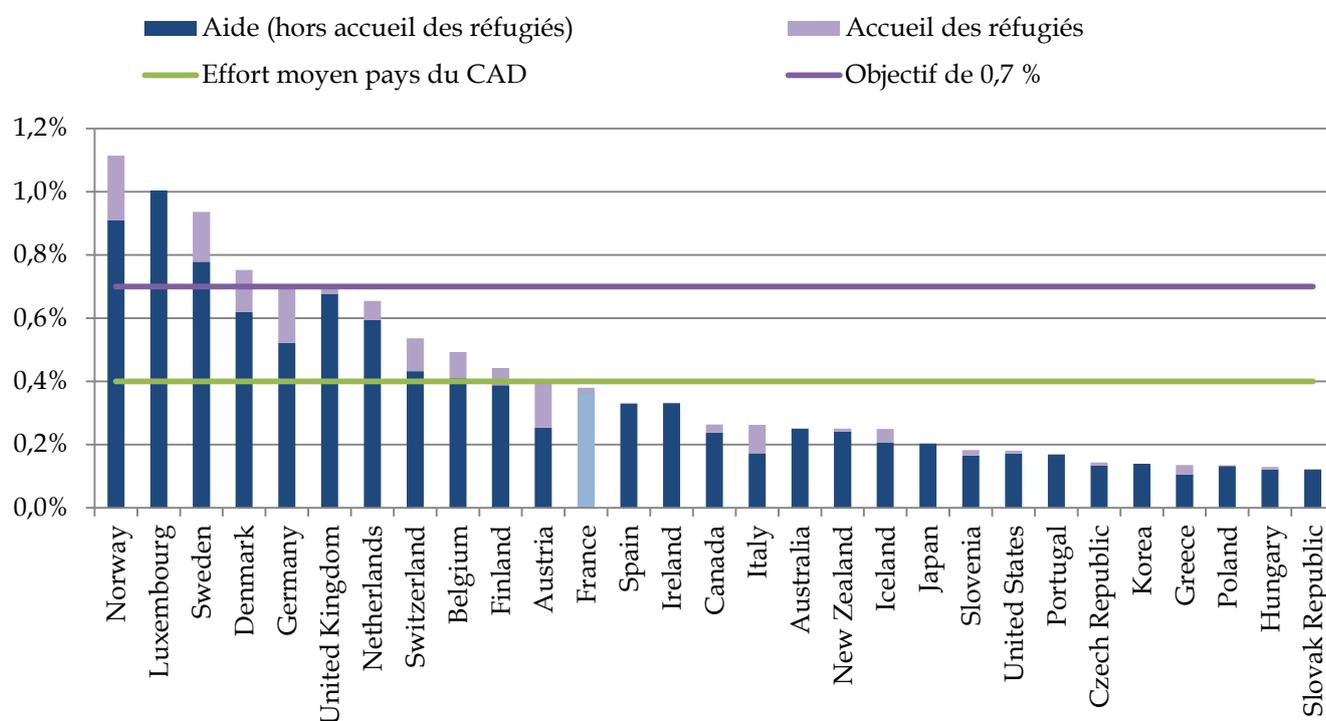
Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE – les données 2016 sont provisoires

En valeurs relatives, c'est-à-dire au regard du ratio d'aide publique au développement sur le revenu national brut (RNB), les principaux donneurs, en 2016, ont été, dans l'ordre, la Norvège, le Luxembourg, la Suède, le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni. **Ces six pays sont les seuls à respecter l'objectif d'une APD représentant 0,7 % du RNB, dont l'Allemagne pour la première fois.**

Avec un ratio de 0,38 % en 2016, soit à peine mieux qu'en 2015, la France perd une place et se classe douzième, devant l'Espagne mais derrière l'Autriche. Son APD demeure en dessous de l'effort moyen des pays du CAD. Les États-Unis occupent la vingtième-deuxième place, avec 0,18 % de leur RNB.

APD des pays du CAD en 2016

(en pourcentage du RNB)



Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE – les données 2016 sont provisoires

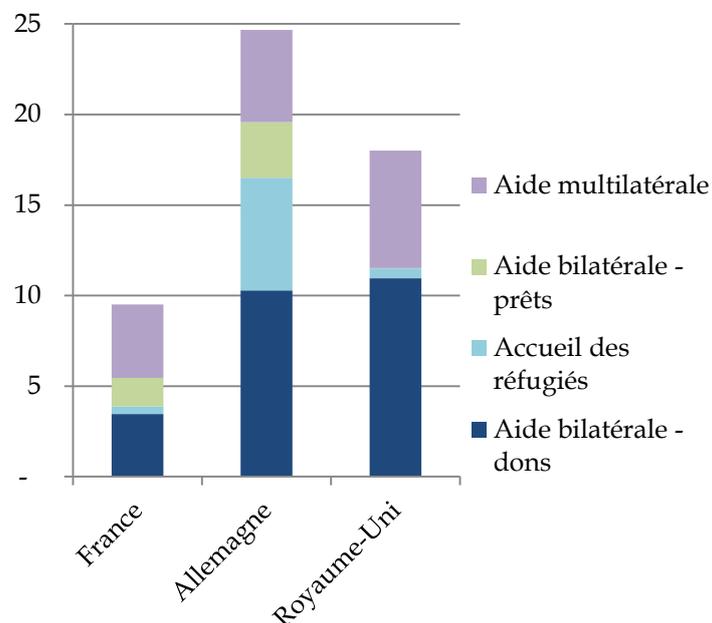
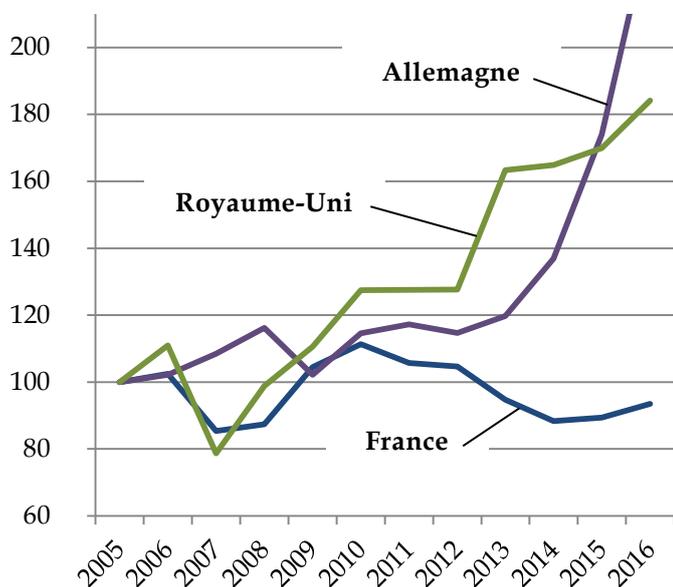
C. LE RISQUE DE DÉCLASSEMENT PAR RAPPORT À L'ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI

Si elle conserve une place importante parmi les pays donateurs (cinquième donneur en montant), **l'évolution des dix dernières années a conduit la France à être reléguée en « seconde division »** : un écart profond s'est creusé entre, d'une part, les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni et, de l'autre, la France et le Japon, qui sont distancés par le peloton de tête, tout en conservant un écart important avec les poursuivants. **L'aide allemande représente près de trois fois la nôtre et l'aide britannique le double environ. La divergence des trajectoires française, allemande et britannique est frappante et préoccupante.** Le graphique ci-dessous la retrace depuis 2005, sachant que l'aide de chacun de ces trois pays était à peu près équivalente cette année-là (un peu plus de 10 milliards de dollars de 2015 pour la France et l'Allemagne et presque 11 milliards pour le Royaume-Uni).

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

(en millions de dollars de 2015 ; base 100 en 2005)

(en millions de dollars de 2016)



Source : commission des finances du Sénat à partir de données de l'OCDE – les données 2016 sont provisoires

La composition de l'aide de chacun de ces pays montre que les niveaux de l'aide multilatérale restent relativement proches. Les différences d'aide bilatérale s'expliquent tout d'abord par le fait que l'Allemagne a consenti un effort considérable en faveur des réfugiés (6,2 milliards de dollars contre environ 500 millions de dollars pour la France et le Royaume-Uni). Mais le décrochage de la France s'explique avant tout par un montant de dons beaucoup moins important : il ne représente qu'un tiers de celui de ces deux autres pays européens.

III. L'AMORCE D'UNE TRAJECTOIRE ASCENDANTE AMBITIEUSE

A. UNE AMBITION PORTÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

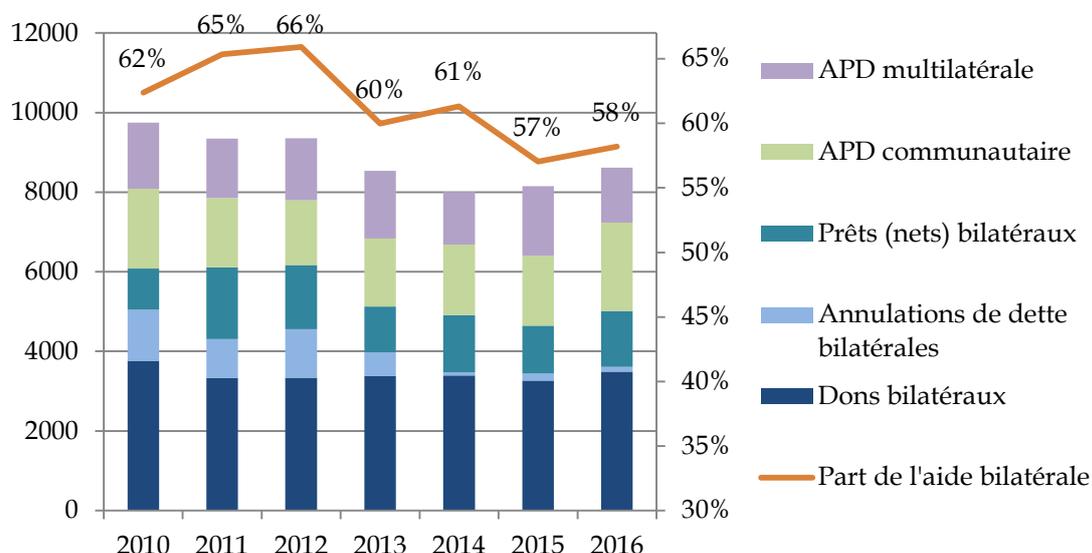
Le programme du candidat Emmanuel Macron reflétait les inquiétudes de vos rapporteurs spéciaux quant au décrochage par rapport à nos plus proches voisins. Il indiquait ainsi : « *La France a perdu sa place depuis dix ans en matière de politique de développement, en particulier par rapport à l'Allemagne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

Le discours du Président de la République, à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs le 29 août dernier, **a réaffirmé ces ambitions, en fixant l'objectif intermédiaire d'atteindre 0,55 % de notre RNB en 2022**, ce qui représente une amélioration de 0,15 point environ en cinq ans ; si une hausse du même ordre avait lieu sur les huit années suivantes, l'objectif de 0,7 % serait effectivement atteint en 2030. Cet objectif a été réaffirmé par le Président de la République devant l'Assemblée générale des Nations unies le 20 septembre dernier.

Enfin, **le Président de la République a précisé qu'il souhaitait mettre l'accent sur l'aide bilatérale**, ce dont vos rapporteurs spéciaux se réjouissent.

Composition de l'aide française

(en millions d'euros et en pourcentage)



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

L'aide bilatérale peut être véritablement pilotée et se révèle beaucoup plus visible pour les pays bénéficiaires, ce qui en fait un meilleur outil d'influence. À titre de comparaison, l'aide bilatérale du Royaume-Uni représente environ 60 % de son aide, tandis que celle de l'Allemagne en représente près de 80 % (en comptant l'accueil des réfugiés). En France, cette part oscille autour de 60 % mais diminue au cours des dernières années, comme le retrace le graphique ci-dessus.

B. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE QUI TRADUIT CETTE AMBITION

Comme l'a indiqué le Président de la République devant les ambassadeurs, l'objectif d'atteindre les 0,55 % en 2022 « *représente un effort considérable dans le contexte budgétaire pour les cinq années à venir* » et **le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022¹ traduit ces ambitions**. Ainsi, son article 12 retrace le montant des crédits de paiement de chaque mission du budget général sur le triennal 2018-2020 : **les crédits de la mission « Aide publique au développement » sont ceux qui connaissent la hausse la plus importante en valeur, avec une augmentation de 16 % entre 2018 et 2020**, après les missions « Investissements d'avenir » (+ 74 %) et « Économie » (+ 32 %). **Par rapport à 2017, l'augmentation serait même de 20 %**.

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

(en milliards d'euros de crédits de paiement)

2017	2018	2019	2020
2,59	2,68	2,81	3,10

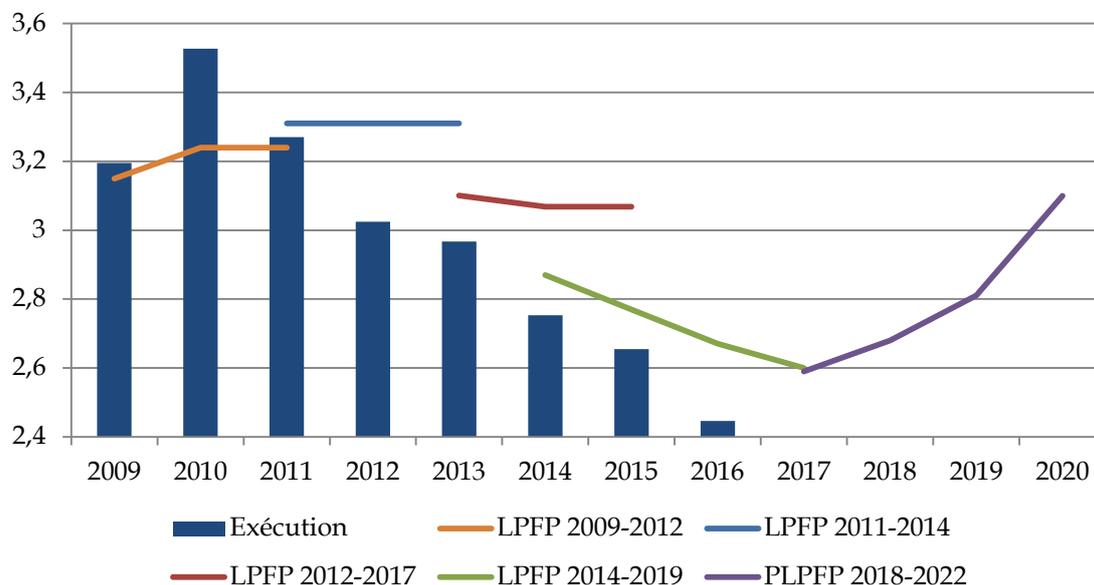
Source : commission des finances du Sénat à partir du PLPFP 2018-2022

Au demeurant, **cette programmation est la plus ambitieuse qu'ait connue la mission « Aide publique au développement » depuis qu'ont été mises en place les lois de programmation**. Ainsi, à part la loi de programmation de 2009 qui prévoyait une légère hausse des crédits, toutes les lois de programmation suivantes proposaient, au mieux, une stabilisation et plus souvent une diminution. Ainsi, cette hausse de 500 millions d'euros par rapport à 2017 est inédite et permettrait de dépasser le niveau d'exécution de 2012.

¹ Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, (n° 234, quinzième législature), déposé le 27 septembre 2017.

Crédits de la mission « Aide publique au développement » dans les lois de programmation des finances publiques depuis 2011

(en milliards d'euros de crédits de paiement à périmètre courant)

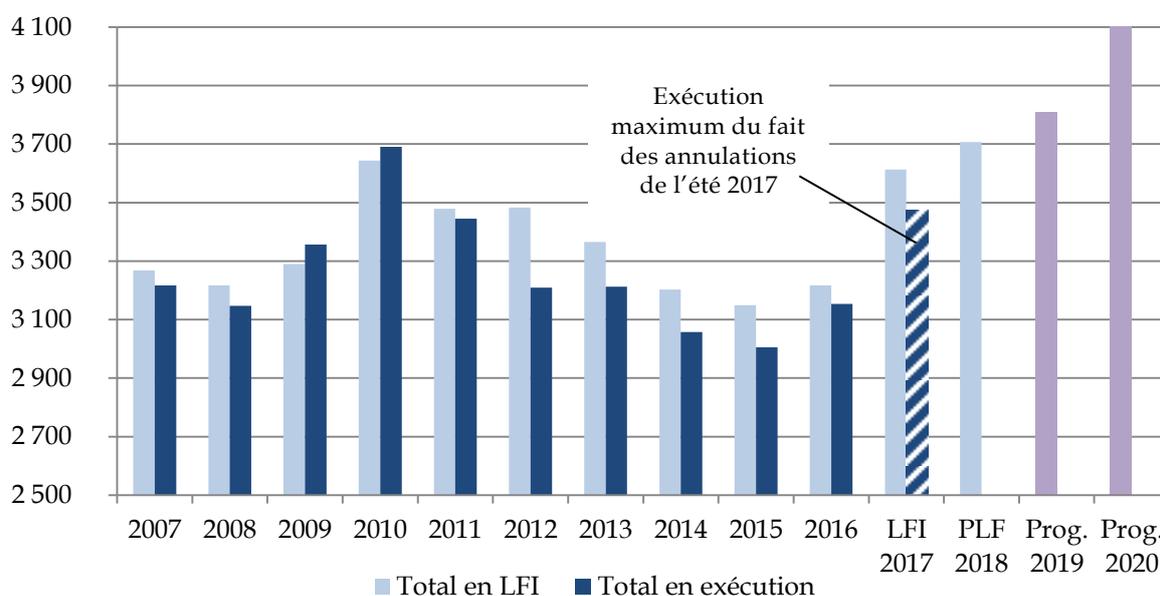


Source : commission des finances du Sénat

À cette programmation des crédits de la mission « Aide publique au développement », il faut ajouter le montant des taxes affectées au développement (cf. *supra*).

Évolution des ressources consacrées spécifiquement à l'aide publique au développement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Au total, si la programmation était respectée, **les crédits 2020 seraient supérieurs de 13 % au montant exécuté en 2010, année au cours de laquelle l'aide de la France au sens de l'OCDE a atteint son montant record de 0,5 % du RNB, ce qui rend l'objectif de 0,55 % en 2022 (avec un RNB beaucoup plus élevé toutefois) crédible, si cette trajectoire ascendante était maintenue.**

C. UNE AMBITION DONT IL CONVIENDRA DE SURVEILLER LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE

Malgré l'affirmation de ces ambitions et leur inscription dans la loi de programmation, plusieurs points appellent la vigilance de vos rapporteurs spéciaux.

1. L'exécution doit être en phase avec les crédits votés

Depuis 2013, le taux d'exécution de la mission « Aide publique au développement » oscille autour de 95 %, quand il s'élevait en moyenne à 99 % au cours des années précédentes. Cette différence de consommation des crédits représente une centaine de millions d'euros environ. Mais **elle révèle surtout le degré d'ambition accordé à cette politique, qui a tôt fait d'être considérée comme une variable d'ajustement de l'exécution budgétaire.**

À ce titre, l'annulation de près de 140 millions d'euros en juillet dernier par décret d'avance¹ a jeté le trouble. Comme le notait notre commission des finances, « *[cette annulation], à rebours des priorités affichées par le Gouvernement, nuit à la lisibilité et à la crédibilité des engagements pris par la France auprès de ses partenaires* »². **En tout état de cause, vos rapporteurs spéciaux estiment que les impératifs budgétaires de l'été 2017 pouvaient justifier cette mesure d'économie par rapport au budget du précédent gouvernement, pour malheureuse soit-elle, mais estiment que les choix présentés au Parlement sont désormais ceux de l'actuelle majorité gouvernementale et que les crédits de cette mission doivent être sanctuarisés. Ils estiment à ce titre que les efforts réalisés pour améliorer la sincérité du budget vont dans le bon sens.**

¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

² Avis de la commission des finances du Sénat sur le décret d'avance précité ; voir également le rapport d'information d'Albéric de Montgolfier « Financement de la recapitalisation d'Areva, des Opex, du plan d'urgence pour l'emploi et de diverses autres dépenses urgentes », n° 346 (2016-2017) du 19 juillet 2017.

2. L'effort est concentré sur la fin de période ce qui est un facteur de risque

Vos rapporteurs spéciaux notent que **l'effort budgétaire est centré sur la fin du triennal**, comme le retrace le tableau ci-dessous. Ce choix est un facteur de risque pour la mise en œuvre concrète de la programmation et la hausse des crédits en 2018 aurait pu être plus importante.

Augmentation annuelle des crédits de la mission sur le triennal

(en millions d'euros de crédits de paiement)

2018	2019	2020
+ 90	+ 130	+ 290

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLPFP 2018-2022

3. La perte de la dynamique des taxes affectées est un mauvais signal

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux regrettent que les montants de taxe sur les billets d'avion et de TTF soient désormais gelés. Le principe même de l'attribution d'une taxe affectée est de permettre au bénéficiaire de profiter de sa dynamique.

IV. LES MOYENS DE L'AFD EN 2018 SONT EN HAUSSE MAIS DEVRONT ENCORE ÊTRE ACCRUS POUR ÊTRE EN LIGNE AVEC L'OBJECTIF FIXÉ POUR 2022

L'Agence française de développement (AFD) est **l'opérateur pivot de l'aide bilatérale de la France, en dons comme en prêts**. Elle est engagée sur une trajectoire d'augmentation de 4 milliards d'euros de ses engagements et de 400 millions d'euros de ses dons en 2020 par rapport à 2015.

A. LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'AFD SONT EN HAUSSE EN 2018 MAIS LES ENGAGEMENTS DE 2017 SERONT DIFFICILEMENT HONORÉS

1. Des ressources pour 2018 en ligne avec la trajectoire

Les crédits budgétaires attribués à l'AFD augmentent en 2018 par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Évolution des ressources budgétaires de l'AFD

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Dons projets AFD (dont subventions ONG gérées par l'AFD)	333,3	399,8	+ 66,5	304,8	289,7	- 15,1
Bonifications de prêts dans les États étrangers	315,0	370,0	+ 55,0	191,0	184,5	- 6,5
Programme de renforcement des capacités commerciales (géré par l'AFD)	13,6	-	- 13,6	1,5	4,5	+ 3,0
Aides budgétaires globales	37,0	10,0	- 27,0	37,0	10,0	- 27,0
Rémunération de l'AFD (dont pour opérations réalisées pour le compte de l'État)	38,7	37,5	- 1,2	38,7	37,5	- 1,2
Ressource à condition spéciale (uniquement activités courantes de l'AFD)	520,0	520,0	-	-	208,0	+ 208,0

Source : commission des finances du Sénat

Plus précisément, **les crédits permettant à l'AFD d'accorder des dons sont en hausse de 67 millions d'euros** en AE et atteignent 400 millions d'euros environ. Par ailleurs, l'AFD intervient dans les États étrangers en accordant des prêts, plus ou moins concessionnels, cette concessionnalité étant financée sous plusieurs formes. D'une part, l'État lui accorde des crédits permettant de « bonifier » les prêts, c'est-à-dire d'abaisser directement le taux d'intérêt proposé aux bénéficiaires de ses concours. **Ces bonifications sont en hausse de 55 millions d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2017. D'autre part, l'AFD bénéficie de la « ressource à condition spéciale » (un prêt de long terme de l'État à un taux extrêmement

bas) qui lui sert également à accorder des prêts concessionnels. **La RCS correspondant aux activités courantes de l'AFD est stable.** La hausse des CP s'explique par un niveau exceptionnellement nul l'an dernier, du fait des opérations de renforcement des fonds propres de l'AFD¹.

En définitive, **l'AFD considère que le niveau des crédits est en ligne avec la trajectoire de croissance de ses engagements de 4 milliards d'euros d'ici 2020.**

2. Les difficultés à honorer les engagements de 2017

L'annulation de 140 millions d'euros de crédits sur la mission « Aide publique au développement » en juillet dernier (cf. *supra*) a conduit à amputer les crédits des dons-projets de l'AFD de 137 millions d'euros en AE et de 118 millions d'euros en CP.

Ces deux types d'annulations posent des difficultés différentes. D'une part, le montant des CP prévus en loi de finances correspondent aux échéances des engagements des années antérieures. À moins d'accepter de ne pas honorer ses engagements contractuels, ce qui nuirait gravement à son image et à celle de France, l'AFD se trouve donc contrainte de financer elle-même ces paiements. **À ce stade, les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux ne permettent pas de savoir si le montant des CP prévu pour 2018 permettra d'apurer cette situation.**

Par ailleurs, **les annulations d'AE ont impliqué le report - éventuellement l'annulation - de projets prévus en 2017.** Il faut toutefois rappeler que l'agence a perçu 270 millions d'euros (AE=CP) provenant de la taxe sur les transactions financières (cf. *infra*) : ses capacités en dons ont donc bien augmenté l'an dernier.

B. LE TRANSFERT DE 270 MILLIONS D'EUROS DE L'AFD AU FSD INCOHÉRENT AVEC LE SOUHAIT DE PRIVILÉGIER L'AIDE BILATÉRALE

Comme indiqué précédemment, **l'AFD s'est vue affecter par le Parlement 270 millions d'euros à partir des recettes de la taxe sur les transactions financières**, en 2016 comme en 2017. Si en 2016 ce montant avait été rétrocédé au fonds de solidarité pour le développement (FSD), en 2017, l'agence a pu réellement percevoir cette somme et l'a utilisée conformément au tableau ci-dessous.

¹ Voir le rapport spécial de la mission « Aide publique au développement » sur le projet de loi de finances pour 2017.

Utilisation par l'AFD des 270 millions d'euros de TTF

(en millions d'euros)

Dons projets sur le climat et l'éducation	96,0
Mise en place d'une « Facilité vulnérabilité » pour les pays en crise	91,0
Aides budgétaires globales	45,0
Fonds d'expertise technique (Fexte)	15,0
Facilité de financement des collectivités territoriales	3,0
Rémunération de l'AFD pour coûts de mise en œuvre	20,0
Total	270,0

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

On peut observer que conformément aux préconisations de l'an dernier de la commission des finances, ce montant a notamment été utilisé pour financer la facilité consacrée spécifiquement aux pays en crise, proposée par notre collègue Hélène Conway Mouret et notre ancien collègue Henri de Raincourt, alors rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat¹.

Le présent projet de loi de finances (article 19) revient sur cette affectation et attribue les 270 millions d'euros de l'AFD au FSD. À ce stade, les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux ne permettent pas de savoir comment ces fonds supplémentaires seraient utilisés par le FSD², si ce n'est qu'ils seront utilisés pour de l'aide multilatérale essentiellement, conformément à la nature même de ce fonds. **Vos rapporteurs spéciaux soulignent que cette mesure serait incohérente avec l'objectif d'accorder la priorité à notre aide bilatérale. De plus, elle conduirait à remettre en cause la facilité consacrée aux pays vulnérables et donc à limiter notre capacité d'intervention dans les pays en crise.** Ils s'interrogent en revanche sur le montant de la rémunération de l'AFD (20 millions d'euros), qui semble très important.

À ce stade de la discussion, cette préoccupation des rapporteurs spéciaux est satisfaite par l'amendement adopté par nos collègues députés sur l'article 19 du présent projet de loi de finances.

De plus, **ils considèrent que la débudgétisation des dépenses du FSD est problématique.** La part des taxes affectées dans les ressources consacrées au développement se limitait à 5 % jusqu'en 2012 ; elle est aujourd'hui de plus d'un quart.

¹ Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret, Sahel : repenser l'aide publique au développement, rapport d'information n° 728 (2015-2016), 29 juin 2016.

² Le document de politique transversale (DPT) « Politique française en faveur du développement » n'ayant pas encore été publié au 25 octobre.

Part des taxes affectées dans les ressources consacrées au développement

2012	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	PLF 2018
5,3%	7,3%	9,5%	11,1%	22,0%	27,9%	27,2%

Source : commission des finances du Sénat

Dès lors que le produit de ces taxes revenant au développement est exprimé en montant et non plus en fraction (cf. *supra*), et à moins que le Gouvernement entende revenir sur ce choix, **cette débudgétisation ne se justifie plus et nuit au contrôle du Parlement sur l'utilisation de cette ressource, dont il ne prend réellement connaissance que lors de l'examen des projets de loi de règlement. Si l'on peut comprendre que les gestionnaires se réjouissent d'avoir une variable d'ajustement de 800 millions d'euros pour assouplir l'exécution de la mission, cette situation n'est pas satisfaisante.**

C. LES MOYENS DE L'AFD DEVRONT ÊTRE ENCORE AUGMENTÉS POUR HONORER L'OBJECTIF DE 0,55 %

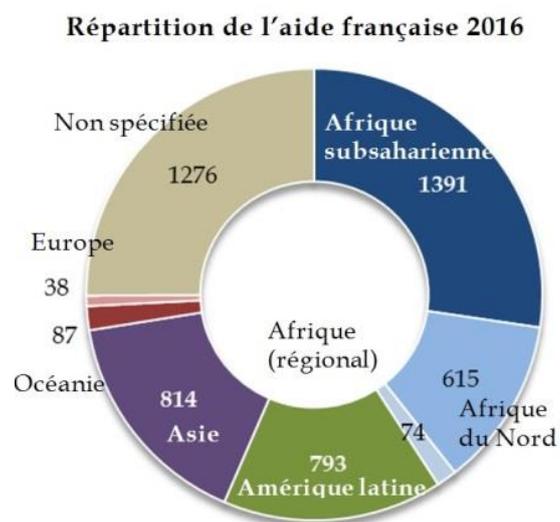
Comme indiqué précédemment, **le Président de la République a fixé l'objectif d'une aide publique au développement égale à 0,55 % de notre RNB en 2022, ce qui devrait conduire à revoir à nouveau à la hausse la trajectoire d'engagements de l'AFD.**

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, en première approximation et en se fondant sur les prévisions de croissance du programme de stabilité et sur les méthodes actuelles de comptabilisation de l'aide, cet objectif implique une APD de près de 15 milliards d'euros à cette date, contre près de 9 milliards d'euros aujourd'hui. La trajectoire de croissance de l'AFD devrait lui permettre de générer un milliard d'euros sur ces six milliards. Étant donné que le Président de la République a souhaité mettre l'accent sur l'aide bilatérale, **il ne fait donc guère de doute que cette trajectoire devra être revue à la hausse : des discussions sont en cours entre l'agence et les ministères concernés pour la définir.**

Le futur contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD pour la période 2017-2020 sera l'occasion de préciser cette trajectoire et les moyens qui l'accompagneront. Le projet de contrat pourrait être transmis au Parlement à la fin de l'année ; cette transmission avait été retardée du fait du calendrier électoral, puis du temps nécessaire à la prise en compte des objectifs fixés par le Président de la République.

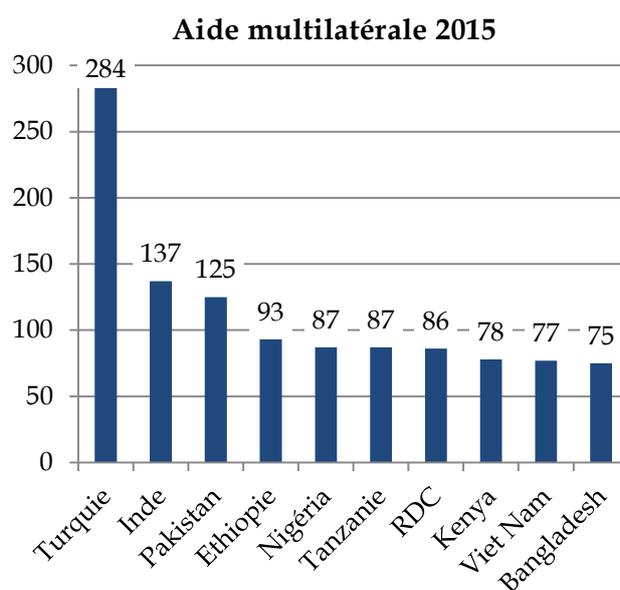
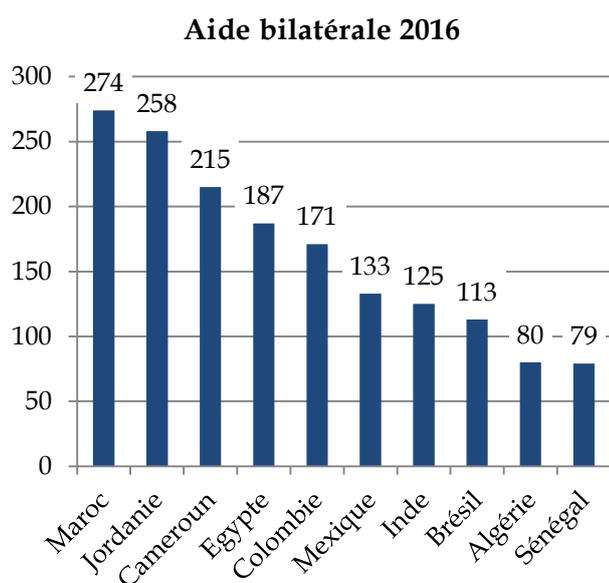
V. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE FRANÇAISE

L'aide bilatérale nette française s'élève en 2016 à environ 5 milliards d'euros. 40% de cette aide est destinée à l'Afrique, dont 1,4 milliards d'euros consacrés à l'Afrique sub-saharienne (28% de notre aide bilatérale). L'aide multilatérale s'élève pour sa part, en 2015, à 3,4 milliards d'euros. Cette aide est imputée à un pays donateur en fonction de sa part dans le financement de l'institution concernée.

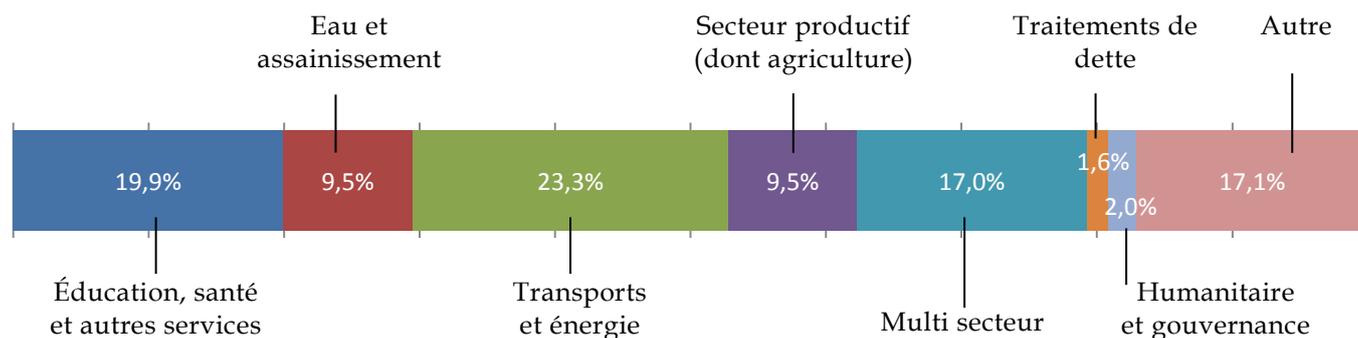


Dix premiers bénéficiaires de l'aide publique au développement de la France

(en millions d'euros)



Répartition sectorielle de l'aide publique en développement de la France en 2015



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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés ont **majoré de 0,92 million d'euros**, en AE et en CP, **les crédits du programme 209** « Solidarité à l'égard des pays en développement », du fait du décalage de douze mois des revalorisations prévues au titre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) – qui représente une diminution de 96 000 euros des crédits – et de la création d'une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée – qui représente une hausse de 1,013 million d'euros.

Par ailleurs, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **minoré de 100 millions d'euros les crédits du programme 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 », au sein du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». Cette minoration vise à **compenser l'ouverture de 100 millions d'euros de crédits sur le programme « Prêts à Bpifrance pour le développement du crédit-export vers l'Iran »**, sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Enfin, à l'initiative de nos collègues députés Marc Le Fur (LR, Côtes-d'Armor), Vincent Ledoux (Constructifs, Nord) et Dominique Potier (NG, Meurthe-et-Moselle) ont **maintenu la fraction de taxe sur les transactions financières (270 millions d'euros) affectée à l'Agence française de développement**, alors que le projet de loi de finances prévoyait de la transférer au Fonds de solidarité pour le développement (cf. *supra*).

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 49 quater [nouveau]

Relèvement du plafond de conversions de dettes aux pays en développement

Commentaire : le présent article vise à relever le plafond de conversions de dettes aux pays en développement.

Le III de l'article 68 de la loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 de finances pour 1990 fixe le plafond dans la limite duquel le ministre de l'économie, des finances et du budget est autorisé à **annuler ou convertir les dettes des pays en développement ou de pays d'Europe centrale et orientale** bénéficiaires potentiels des concours de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Ce plafond permet par exemple la conversion de dettes en projets de développement.

Le plafond s'élève aujourd'hui à 2,040 milliards d'euros et a été augmenté en décembre 2016. Cependant, le projet d'annuler 30 millions d'euros de dettes au bénéfice de la Tunisie conduirait à atteindre un montant total d'annulations de 2,068 milliards d'euros.

C'est pourquoi le présent article propose de relever ce plafond à 2,070 milliards d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter sans modification cet article, qui **permettra à la France d'honorer ses engagements.**

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a examiné le rapport de MM. Yvon Collin et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Notre politique d'aide publique au développement (APD) a été durement mise à contribution ces dernières années. L'enjeu, pour les années qui viennent, est de définir une nouvelle trajectoire qui soit ambitieuse, c'est-à-dire qui nous remette sur la voie du respect de nos engagements internationaux, mais aussi crédible, ce qui suppose de consacrer des ressources plus importantes à cette politique. C'est à l'aune de ces éléments que nous allons vous présenter les crédits 2018 de l'aide publique au développement.

La définition d'une nouvelle trajectoire est en effet indispensable, tant la France est éloignée du respect de ses engagements internationaux. L'objectif est de consacrer 0,7 % de notre produit intérieur brut (PIB) au développement ; nous n'étions qu'à 0,38 % en 2016, et nous devrions atteindre 0,40 % à 0,42 % en 2017, ce qui nous place en douzième position au niveau international.

Au-delà du respect de l'objectif, nous risquons véritablement de « descendre en seconde division », en « Pro D2 », comme on dit en rugby. Avec une aide de 9,5 milliards de dollars, nous sommes distancés par les États-Unis, dont l'aide s'élève à 34 milliards de dollars, mais surtout par l'Allemagne (25 milliards de dollars) et le Royaume-Uni (18 milliards de dollars). Les aides de nos deux voisins représentent respectivement le triple et le double de la nôtre ! Je rappelle à ce titre qu'Angela Merkel a effectué l'an dernier une tournée diplomatique au Mali, au Niger et en Éthiopie et a reçu les présidents tchadien et nigérian.

La divergence des trajectoires française, allemande et britannique est frappante et préoccupante.

La composition de l'aide de chacun de ces pays montre que les niveaux de l'aide multilatérale restent relativement proches. Les différences d'aide bilatérale s'expliquent tout d'abord par le fait que l'Allemagne a consenti un effort considérable pour l'accueil des réfugiés (6,2 milliards de dollars contre environ 500 millions de dollars pour la France et le Royaume-Uni). Mais le décrochage de la France s'explique avant tout par un montant de dons beaucoup moins important : celui-ci ne représente qu'un tiers de celui de ces deux autres pays européens.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Au cours de la campagne électorale, le Président de la République a fixé pour objectif que notre aide publique au développement atteigne 0,7 % du PIB en 2030 ; il a pris récemment l’engagement, devant l’Assemblée générale des Nations-Unies, que soit atteint un objectif intermédiaire de 0,55 % d’ici la fin du quinquennat. Plus précisément, cette augmentation de l’aide devrait notamment porter sur l’aide bilatérale, qui est un meilleur outil d’influence, et dont la part a diminué au cours des dernières années.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 traduit l’ambition portée par le Président de la République. Ainsi, les crédits de la mission « Aide publique au développement » connaissent la troisième hausse la plus importante en valeur, avec une augmentation de 16 % entre 2018 et 2020. Par rapport à 2017, l’augmentation serait même de 20 %.

Au demeurant, cette programmation est la plus ambitieuse qu’ait connue la mission « Aide publique au développement » depuis qu’ont été mises en place les lois de programmation des finances publiques. Ainsi, à l’exception de la loi de programmation de 2009, qui prévoyait une légère hausse des crédits, toutes les lois de programmation suivantes proposaient, au mieux, une stabilisation, et, plus souvent, une diminution des crédits. La hausse de 500 millions d’euros par rapport à 2017 est inédite et permettrait de dépasser le record atteint en 2010.

Si l’on ajoute le produit des taxes affectées, les ressources totales seraient supérieures de 13 % au montant exécuté en 2010, année au cours de laquelle notre aide atteignait 0,5 % du PIB. Par rapport à l’exécution provisoire 2017, elles seraient en hausse de 20 % en 2020, sachant que notre aide doit augmenter d’un peu plus de 30 % pour atteindre l’objectif.

En définitive, il faudra certes expertiser cette trajectoire de façon plus fine, le lien entre les crédits et l’APD au sens de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n’étant pas automatique, mais ces éléments nous conduisent à considérer que l’objectif de 0,55 % en 2022 est crédible, à condition de maintenir une trajectoire ascendante jusqu’à cette date.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Nous avons présenté la trajectoire ; j’en viens désormais aux crédits pour 2018 et aux points qui appellent notre vigilance s’agissant de la programmation des années à venir.

Les ressources que consacre la France à l’aide publique au développement en 2018 sont en augmentation.

Les crédits de la mission connaissent une hausse de 100 millions d’euros environ ; cette hausse est toutefois entièrement « absorbée » par l’augmentation de la contribution de la France au Fonds européen de développement. Les autorisations d’engagement diminuent de 30 % cette année, mais ceci ne fait que refléter la traditionnelle irrégularité de leur

montant, qui est fonction du rythme de reconstitution des différents fonds multilatéraux.

Le produit des taxes affectées, à savoir la taxe sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières, est quant à lui gelé à 800 millions d'euros environ.

Enfin, les crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », qui, comme son nom l'indique, retrace uniquement des prêts, sont en hausse de 760 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 260 millions d'euros en crédits de paiement, si l'on exclut du calcul les opérations exceptionnelles menées l'an dernier.

Les crédits connaissent donc une augmentation, certes modeste, mais bien réelle.

S'agissant de la trajectoire, plusieurs points appellent notre vigilance. Tout d'abord, l'exécution doit être en phase avec les crédits votés : le taux d'exécution de la mission s'est dégradé de quelques points ces dernières années. Au-delà des montants en jeu, le taux d'exécution est un révélateur du degré d'ambition accordé à cette politique, laquelle a tôt fait d'être considérée comme une variable d'ajustement de l'exécution budgétaire.

À cet égard, l'annulation, en juillet dernier, de près de 140 millions d'euros par décret d'avance a jeté le trouble. Nous estimons que les impératifs budgétaires de l'été 2017 pouvaient justifier cette mesure d'économie par rapport au budget du précédent gouvernement ; mais les choix présentés au Parlement sont désormais ceux de l'actuelle majorité gouvernementale, et les crédits de cette mission doivent être sanctuarisés. À ce titre, les efforts réalisés pour améliorer la sincérité du budget vont dans le bon sens.

Par ailleurs, nous notons que l'effort budgétaire est centré sur la fin du triennal. Ce choix est un facteur de risque pour la mise en œuvre concrète de la programmation, et nous serons vigilants sur son respect.

Enfin, nous regrettons que les produits des taxes sur les billets d'avion et sur les transactions financières soient désormais gelés. Le principe même de l'attribution d'une taxe affectée est de permettre au bénéficiaire de profiter de sa dynamique.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – J'ajoute à ce qui vient d'être dit un point plus précis sur les ressources de l'Agence française de développement (AFD), qui est – vous le savez – l'opérateur pivot de notre aide bilatérale, et qui est engagée sur une trajectoire d'augmentation de 4 milliards d'euros de ses engagements et de 400 millions d'euros de ses dons en 2020 par rapport à 2015.

Les crédits budgétaires qui lui sont consacrés, en 2018, augmentent par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Plus précisément, les crédits permettant à l'AFD d'accorder des dons sont en hausse de 67 millions d'euros en autorisations d'engagement et atteignent 400 millions d'euros environ. Par ailleurs, les crédits permettant à l'AFD de « bonifier » les prêts, c'est-à-dire d'abaisser directement le taux d'intérêt proposé aux bénéficiaires de ses concours, sont en hausse de 55 millions d'euros. L'AFD bénéficie en outre de la « ressource à condition spéciale », un prêt de long terme de l'État à taux extrêmement bas, qui lui sert également à accorder des prêts concessionnels ; les crédits correspondant aux activités courantes de l'AFD sont stables.

En définitive, le niveau des autorisations d'engagement est cohérent avec la trajectoire de croissance de ses engagements, lesquels doivent augmenter de 4 milliards d'euros d'ici 2020.

En revanche, le niveau des crédits de paiement pose question. Les annulations de juillet dernier ont conduit à diminuer de 118 millions d'euros, en crédits de paiement, les dons-projets de l'agence. Or ces crédits correspondaient à des engagements déjà pris ; à moins de ne pas honorer ses engagements contractuels, ce qui nuirait gravement à son image et à celle de la France, l'AFD doit donc elle-même financer ces paiements. À ce stade, il apparaît que le montant des crédits prévu pour 2018 ne permettra pas d'apurer cette situation. Nous ferons le point sur cette question d'ici la séance publique, après examen de la mission par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, l'an dernier, le Parlement avait décidé d'affecter à l'AFD 270 millions d'euros tirés des recettes de la taxe sur les transactions financières. L'article 19 du présent projet de loi de finances revient sur cette affectation et attribue ces 270 millions d'euros au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui finance essentiellement de l'aide multilatérale.

Il appartiendra au rapporteur général de nous présenter cet article de première partie, mais nous considérons qu'une telle mesure serait incohérente avec l'objectif d'accorder la priorité à notre aide bilatérale. À ce stade de la discussion, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui tend à résoudre le problème. Nous verrons ce qu'il en sera dans le texte transmis.

Nous soulignons au passage que la débudgétisation des dépenses du FSD, qui représentent un quart des crédits d'aide publique au développement, est problématique. Elle nuit au contrôle du Parlement et apparente ces crédits à une variable d'ajustement pour les gestionnaires de la mission.

Enfin, l'objectif de 0,55 % annoncé par le Président de la République impliquera de définir une nouvelle trajectoire, à la hausse, des engagements de l'AFD. Le futur contrat d'objectifs et de moyens de l'agence pour la

période 2017-2020 sera l'occasion de préciser cette trajectoire et de définir les moyens qui l'accompagneront.

Compte tenu de cette définition d'une trajectoire ascendante et ambitieuse et de l'augmentation de l'aide, nous vous invitons, mes chers collègues, à proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – Je me contente de quelques observations, avec beaucoup de réserves, puisque notre commission ne se prononcera que le 15 novembre prochain.

Je note avec satisfaction la trajectoire annoncée, avec beaucoup de vigilance sur les chiffres. Un constat : les efforts menés par nos voisins, l'Allemagne et le Royaume-Uni, représentent trois fois l'effort français. Sur la décision de l'Assemblée nationale concernant la taxe sur les billets d'avion et la taxe affectée, je me range à l'avis des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Nous entendions hier Rémy Rioux, directeur général de l'AFD. Il nous a indiqué que les 270 millions d'euros affectés en 2017 ont bien été utilisés conformément à leur affectation. Nous nous associons donc à la décision de l'Assemblée nationale.

Nous nous interrogeons sur les nouvelles règles de comptabilisation de l'aide résultant des prêts, et sur la conséquence qu'elles devraient avoir s'agissant de la répartition entre les prêts et les dons. Les dons représentent la partie « faible » des aides versées par l'AFD, sur laquelle nous avons demandé quelques précisions. Nous envisageons d'ailleurs de mener une mission pour comparer les pratiques de l'AFD en termes de mise en œuvre des fonds avec celles qui ont cours dans les pays voisins. De toute évidence, un certain nombre d'interrogations méritent d'être levées sur les moyens mobilisés, eu égard aux demandes exprimées par les ONG.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères. – Pour compléter les propos de mon collègue, dont je partage les remarques, je précise que nous jugeons vertueuse, bien sûr, la trajectoire proposée ; néanmoins, pour atteindre l'objectif de 0,55 % avec une hypothèse de croissance du PIB de 1,7 %, il faudrait, au cours de la mandature, abonder le budget de la mission de 1 milliard d'euros supplémentaire chaque année. Est-ce bien faisable ? Je ne vous cache pas nos inquiétudes sur notre capacité à tenir cette trajectoire.

Concernant notre place dans le classement des États donateurs, vous n'avez pas parlé de notre opérateur d'expertise technique internationale, Expertise France, né il y a quelques années d'un rapport sénatorial de Christian Cambon, Jean-Claude Peyronnet et Jacques Berthou, et de la volonté de regrouper nos agences d'expertise technique pour leur donner une surface importante, sur le modèle de la *Gesellschaft für internationale zusammenarbeit* (GIZ) allemande. Il s'agissait d'une bonne décision ; pour

autant, si nous voulons vraiment œuvrer en faveur d'une « équipe France » du développement, rattraper notre retard et conforter notre présence dans le monde, il serait utile que l'AFD travaille en collaboration plus étroite avec Expertise France. La première était censée apporter à la seconde un volume de 25 millions d'euros de projets ; on en est très loin ! Il ne s'agit pas, me semble-t-il, d'un sujet annexe.

Mme Nathalie Goulet. – On ne peut que saluer cette proposition de trajectoire. Le hasard fait bien les choses : l'examen de ce rapport vient après celui de la mission « Immigration, asile et intégration ». Il faut insister sur le lien qui unit aide au développement et maîtrise de l'immigration : plus nous aiderons les pays en voie de développement, moins nous subirons de l'immigration non souhaitée.

J'appelle l'attention sur deux points. Premièrement, malgré la loi votée en 2014, l'évaluation des programmes continue à poser des problèmes.

Deuxièmement, *quid* de l'articulation avec d'autres acteurs, avec les fondations type Bill Gates notamment, qui ont beaucoup plus d'argent que l'AFD ? Nous devons travailler multilatéralement avec le FMI et les fondations internationales, qui contribuent elles aussi au développement. L'efficacité de l'action française dépend de notre capacité à coopérer avec ces acteurs. Nous avons certes la volonté, mais certainement pas les moyens, de jouer la partie à titre individuel.

M. Éric Bocquet. – Il était en effet judicieux d'examiner les deux rapports ce matin : on ne peut imaginer réfléchir à la question migratoire sans prendre en compte la situation de sous-développement de certains États. La responsabilité de la France, en la matière, est importante ; on ne saurait contempler le côté face de cette pièce en négligeant le côté pile.

Je partage le souci de vigilance de nos deux rapporteurs sur le décrochage qu'ils constatent dans l'engagement financier de la France sur ces sujets, par rapport à l'Allemagne notamment, dont nous devons saluer la politique d'accueil des migrants.

Je déplore la décision malheureuse prise sur le projet de taxation sur les transactions financières (TTF), auquel le gouvernement français, dès le mois de mai, s'est empressé de donner un coup d'arrêt. C'est l'Arlésienne ! Le Gouvernement a annoncé l'abrogation de la tranche supérieure à 20 % de la taxe sur les salaires pesant sur les hauts revenus du secteur financier - Dieu sait qu'ils sont élevés, compte tenu de la santé resplendissante de ce milieu. On a également enterré la TTF au niveau européen, alors qu'elle pourrait rapporter entre 20 milliards et 22 milliards d'euros, soit dix fois le budget français consacré à l'aide au développement.

M. Julien Bargeton. – Les rapporteurs spéciaux ont présenté, un tableau intéressant sur les bénéficiaires de l'aide française. Dispose-t-on d'éléments sur l'aide non gouvernementale ? Sans caricaturer l'utilisation de

ces fonds par les États, l'ambition de réorienter ces aides vers les sociétés civiles et les associations locales elles-mêmes me paraît légitime.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous saluons la volonté d'augmenter l'aide au développement, mais nous restons sur notre faim. Je réitère les interrogations déjà soulevées sur la situation de l'AFD à la suite des coupes effectuées à l'été 2017, qui ne sont pas compensées dans le présent budget. Nous resterons donc vigilants sur ces dossiers, qui sont décisifs pour la place de la France dans le monde et pour notre capacité à faire rayonner notre vision humaniste.

M. Victorin Lurel. – Henri Emmanuelli, qui était rapporteur spécial de cette mission à l'Assemblée nationale, dénonçait régulièrement le mode de calcul de l'aide publique au développement française : non seulement nous ne respectons pas nos engagements internationaux, mais nous comptabilisons les aides de l'AFD en direction des outre-mer français, lesquels étaient donc considérés, à l'époque, comme des pays étrangers. Cette pratique, ou plutôt cette astuce, perdure-t-elle aujourd'hui ?

Par ailleurs, nous sommes d'accord sur la nécessité de recentrer la politique d'aide au développement sur l'aide bilatérale. Néanmoins, cette dernière est aujourd'hui essentiellement centrée sur l'Afrique. Si notre ambition est mondiale, si nous souhaitons retrouver notre place, si nous refusons de nous faire distancer par l'Allemagne et le Royaume-Uni, faut-il absolument prioriser l'aide bilatérale ? Ne serait-il pas nécessaire de définir une stratégie de redéploiement de l'influence française dans le monde ?

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Cette mission est capitale pour la place de la France : il y va de la diplomatie d'influence menée par l'AFD, dont l'image est très positive dans les 85 pays où nous sommes présents, à travers des agences très structurées, très compétentes, en Colombie par exemple, où un partenariat très étroit et très efficace nous unit aux villes de Medellin et de Bogota. Un tel partenariat ne coûte rien à la France, puisque l'agence s'autofinance.

Je salue les deux rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Jean-Pierre Vial, concernant les nouvelles règles de calcul des aides, à ce stade il semble que l'effet négatif sur les prêts de l'AFD soit compensé par l'effet positif sur les prêts du Trésor. Elles pourraient en revanche avoir des effets sur la façon dont nous accordons nos prêts.

Comme Marie-Françoise Perol-Dumont, la trajectoire nous interpelle : il s'agit d'un coût, en effet, d'un effort, mais surtout d'un engagement. Nous espérons que le contrat d'objectifs et de moyens avec l'AFD donnera à la France les moyens de respecter ses engagements. À charge pour nous d'être vigilants.

Concernant Expertise France, nous appelons également de nos vœux une relation plus étroite de cette institution avec l'AFD, sur le modèle de la GIZ allemande, outil extrêmement performant qui complète l'action de *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), organe financier de l'aide allemande au développement. La GIZ est une force avancée pour l'outil de production allemand – la chancelière l'a bien compris. Tout à fait d'accord, donc, pour doter la France d'un outil comparable.

Nathalie Goulet, l'évaluation est un souci permanent : donner ne suffit pas. Mais lorsque nous donnons des aides par exemple à l'éducation, comment évaluer leur efficacité ? Il y a deux ou trois ans, nous avons rencontré la ministre britannique chargée des problèmes d'aide au développement. À cette occasion, nous avons découvert que les britanniques font grand cas de l'évaluation. Reste que certaines politiques sont difficiles à expertiser, reconnaissons-le. Le chantier de la mise en place d'outils d'évaluation plus performants reste ouvert ; le Royaume-Uni, de ce point de vue, est tout à fait exemplaire.

S'agissant de la coopération avec d'autres partenaires, l'AFD travaille avec les collectivités qui font de l'aide décentralisée. Sur le terrain, les agences de l'AFD déplorent que la coordination ne soit pas parfaite avec les acteurs, et notamment avec les ONG. Certaines d'entre elles s'engagent à une hauteur supérieure à celle des États ; il faut se réjouir d'un tel mécénat intelligent. Peut-on travailler en partenariat avec elles ? Oui, mais l'aide est alors multilatérale. Or nous devons privilégier le bilatéral, qui a l'avantage d'être plus visible : faire, c'est bien, mais sans négliger de planter notre drapeau et de faire savoir que la France est présente.

Julien Bargeton, sur la question de l'aide directe aux associations, nous ne manquerons pas de vous communiquer les éléments que vous demandez.

Victorin Lurel, en effet, il y a quelques années, l'engagement de la France dans les territoires d'outre-mer était considéré comme une aide au développement ; tel n'est plus le cas aujourd'hui. De ce point de vue, il n'y a plus d'ambiguïté ; je tiens à vous rassurer.

Sur l'aide bilatérale, j'ai déjà répondu, en disant qu'elle était préférable à l'aide multilatérale en termes d'influence diplomatique.

Je le répète : l'AFD est un outil remarquable, dont le rôle et l'importance sont restés trop longtemps méconnus du Parlement. Parce qu'une volonté politique est en train de s'affirmer, la trajectoire que nous appelons de nos vœux sera, j'en suis certain, respectée. Plus nous agirons en matière d'aide au développement, plus nous freinerons les mouvements migratoires.

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

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, et après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». Elle lui a proposé d'adopter sans modification l'article 49 *ter*.