

N° 108

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

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 : Mme Fabienne KELLER et M. Yvon COLLIN*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LES GRANDES TENDANCES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE</b>	
<b>I. L'ÉVOLUTION DE L'APD INTERNATIONALE.....</b>	<b>7</b>
A. UN REBOND DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN 2013 .....	7
B. LES EFFORTS INDIVIDUELS DES ÉTATS .....	9
<b>II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE.....</b>	<b>10</b>
A. UN PÉRIMÈTRE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT QUI DÉPASSE CELUI DE LA MISSION BUDGÉTAIRE .....	10
B. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DE L'AIDE DE LA FRANCE .....	11
C. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE FRANÇAISE .....	14
1. <i>L'aide bilatérale</i> .....	14
2. <i>L'aide multilatérale</i> .....	15
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »</b>	
<b>I. LA PROGRAMMATION TRIENNALE : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR LES TAXES AFFECTÉES.....</b>	<b>17</b>
A. UNE PROGRAMMATION À LA BAISSÉ, DANS LA DROITE FILE DE LA PRÉCÉDENTE LOI DE PROGRAMMATION.....	17
B. UNE BAISSÉ PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR LES TAXES AFFECTÉES.....	18
<b>II. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS .....</b>	<b>20</b>
A. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » .....	20
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS ».....	21
<b>III. L'ÉVOLUTION THÉMATIQUE DES CRÉDITS .....</b>	<b>22</b>
A. L'AIDE BILATÉRALE .....	22
1. <i>L'AFD : des moyens confirmés</i> .....	22
2. <i>Des crédits d'aide liée en baisse en AE</i> .....	25
3. <i>La coopération technique : des crédits stables</i> .....	26

4. L'aide humanitaire et alimentaire.....	28
5. Coopération décentralisée.....	29
6. Les autres dispositifs d'aide bilatérale.....	29
<b>B. LA DIMINUTION DES TRAITEMENTS DE DETTES.....</b>	<b>30</b>
<b>C. L'AIDE MULTILATÉRALE .....</b>	<b>31</b>
1. Aide multilatérale hors aide communautaire : une diminution très largement compensée par les taxes affectées .....	31
2. La coopération communautaire .....	33
<b>D. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN BAISSÉ.....</b>	<b>33</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>35</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>37</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux notent que **dans un contexte international de croissance de l'aide publique au développement, l'aide de la France a fortement diminué** ces dernières années, passant de 0,5 % de son revenu national brut (RNB) en 2010 à 0,41 % en 2013.

Les plafonds de la mission « Aide publique au développement » figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 **prolongent cette tendance**, avec une diminution de 7,3 % des crédits (- 214 millions d'euros) en 2017 par rapport à 2014. **Cette diminution est néanmoins partiellement compensée par la montée en charge des taxes affectées** (taxe sur les transactions financières et taxe sur les billets d'avion).

Certes, le Royaume-Uni, malgré une politique rigoureuse de réduction de ses dépenses publiques, a sanctuarisé cette politique et en a même augmenté les crédits, ce qui lui permet aujourd'hui d'atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB. Mais **dans le contexte économique et financier que connaît notre pays et qui conduit à des choix douloureux, vos rapporteurs spéciaux considèrent que la baisse des crédits demeure relativement maîtrisée et s'inscrit dans le cadre des efforts demandés pour redresser nos finances publiques.**

Comme le prévoit la loi de programmation relative à la politique d'aide publique au développement, adoptée l'été dernier : « *la France reprendra une trajectoire ascendante vers les objectifs internationaux qu'elle s'est fixés dès lors qu'elle renouera avec la croissance* ».

Vos rapporteurs spéciaux constatent que **les moyens de l'AFD sont préservés, voire légèrement renforcés, en phase avec les objectifs qui lui ont été fixés** dans le contrat d'objectif et de moyens (COM) pour les années 2014-2016, qui prévoit une progression de 9 % de ses engagements en trois ans.

Ils regrettent que les crédits de la Réserve pays émergents (RPE) diminuent encore, alors qu'il s'agit d'un **outil qui bénéficie directement à nos entreprises et soutient leur expansion internationale**. Les discours sur la diplomatie économique devraient s'accompagner d'une politique plus ambitieuse sur la RPE.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux souhaitent **saluer la mise en place de l'Agence française d'expertise technique internationale (Afeti)**, qui donnera plus de visibilité à la coopération technique française et permettra de centraliser les fonctions transversales, et donc de **réaliser des économies**.

*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, 69 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.*



## PREMIÈRE PARTIE

### LES GRANDES TENDANCES DE L' AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

Aux termes de la loi de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale<sup>1</sup>, « *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.

#### I. L'ÉVOLUTION DE L'APD INTERNATIONALE

##### A. UN REBOND DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN 2013

Après deux années consécutives de baisse, le montant total de l'aide publique au développement (APD) des pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE atteint **en 2013** son plus haut niveau historique.

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 2013 se sont établis à **134,8 milliards de dollars**, ce qui représente 0,30 % de leur revenu national brut (RNB) cumulé (contre 0,29 % en 2012) et une hausse de 7,75 milliards de dollars (+ 6,1 %) par rapport à 2012.

Certes, ces chiffres comprennent l'aide des cinq pays qui ont rejoint le CAD (à savoir l'Islande, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie). Cependant, le montant d'aide de l'an dernier aurait de toute façon été dépassé, puisque ces pays ont représenté 0,9 milliard de dollars d'aide.

Malgré les tensions budgétaires qui persistent depuis la crise de 2008, **dix-sept pays du CAD - sur vingt-huit - ont augmenté leur aide**. Il s'agit notamment du Japon, (+ 36,6 %), du Royaume-Uni (+ 27,8 %), de l'Islande (+ 27,4 %) et de l'Italie et de la Norvège (+ 16,4 % chacune).

---

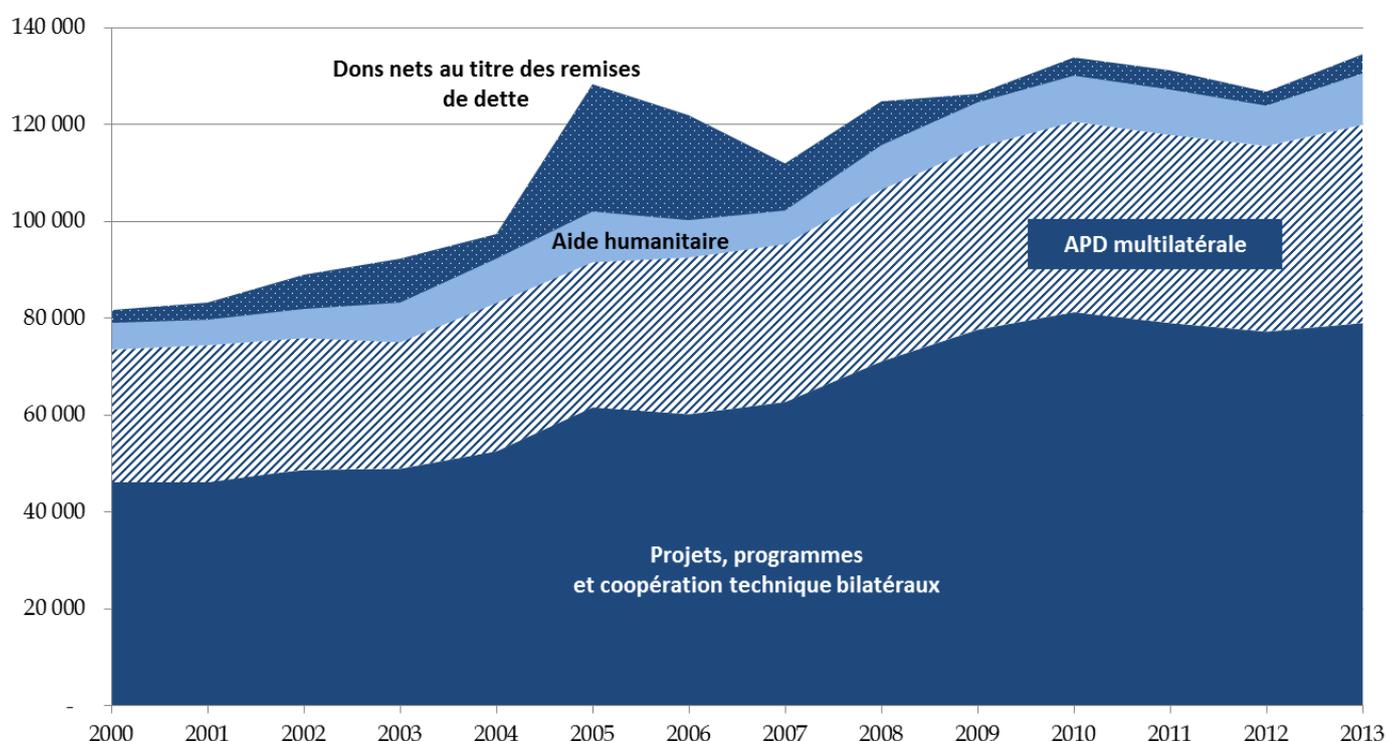
<sup>1</sup> Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

À l'inverse, **onze pays ont diminué leur aide** et notamment le Portugal (- 20,4 %), le Canada (- 11,4 %) et la France (- 9,8 %).

Si l'on s'intéresse à la composition de l'APD, on observe que l'aide bilatérale affectée à des projets et programmes de développement - c'est-à-dire hors allègements de dette et aide humanitaire - a progressé de plus de 2 % (+ 1,78 milliard de dollars), que les contributions aux institutions multilatérales ont augmenté de près de 7 % (+ 2,64 milliards de dollars), que l'aide humanitaire a crû de 25 % (+ 2,12 milliards de dollars) et enfin que les dons nets au titre des remises de dettes ont progressé de 42 % (+ 1,20 milliard de dollars).

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

(en millions de dollars constants de 2012)



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données du CAD de l'OCDE – les données 2013 sont provisoires

**L'APD bilatérale au profit de l'Afrique subsaharienne est en baisse** de 4 % en dollars constants par rapport à 2012 et atteint 26,2 milliards de dollars. L'aide au continent africain dans son ensemble a été réduite de 5,6 %, pour atteindre 28,9 milliards de dollars, après cependant un soutien exceptionnel à la Côte d'Ivoire en 2012, du fait d'allègements de dette importants.

L'APD bilatérale nette au profit du groupe des pays les moins avancés (PMA) est en hausse de 12,3 % et atteint 30 milliards de dollars, en

prenant cependant en compte un allègement de dette exceptionnel au profit de la Birmanie.

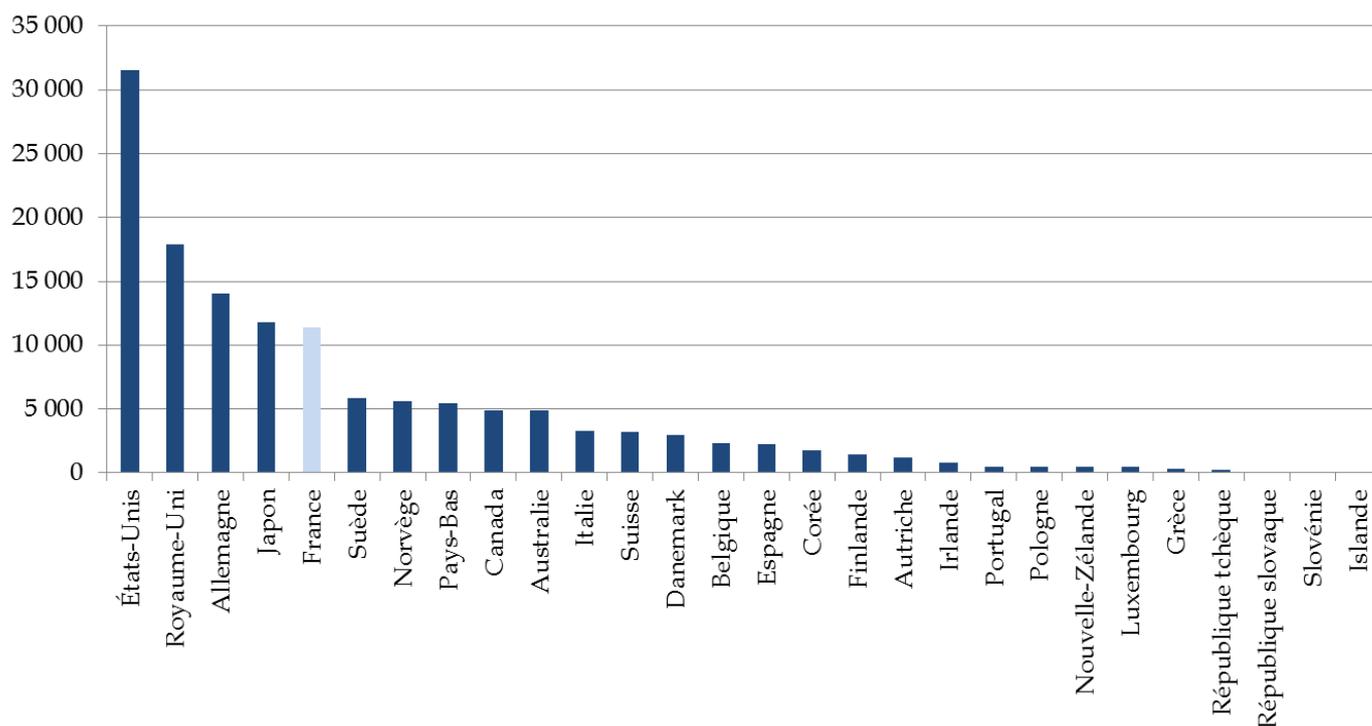
Selon les prévisions du CAD, le volume d'APD devrait encore augmenter en 2014, avant de se stabiliser.

### B. LES EFFORTS INDIVIDUELS DES ÉTATS

Les États-Unis demeurent le principal donneur en volume, avec 31,6 milliards de dollars d'APD nette en 2013. Le Royaume-Uni conforte sa place de deuxième donneur (17,9 milliards de dollars) devant l'Allemagne (14,1 milliards de dollars). En revanche, le Japon (11,8 milliards de dollars) dépasse la France qui occupe désormais la cinquième place (11,4 milliards de dollars).

#### APD des pays du CAD en 2013

(en millions de dollars)



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

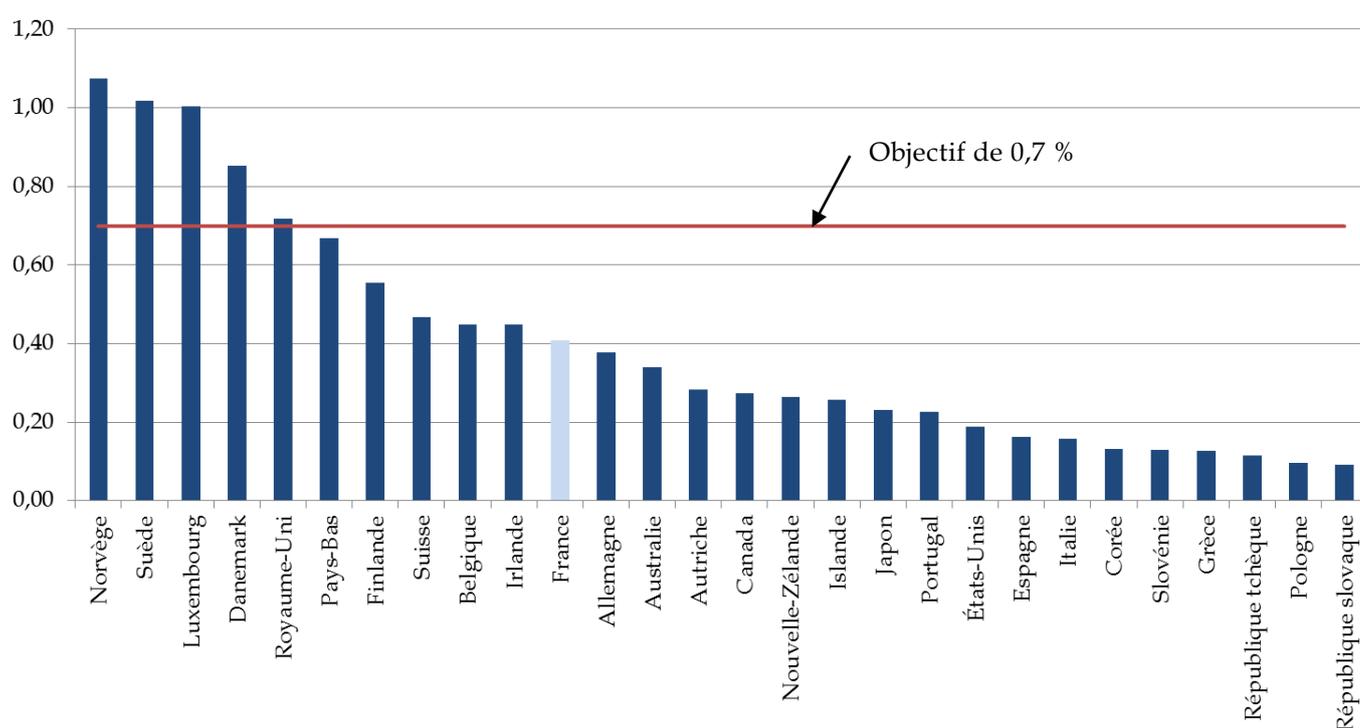
En valeurs relatives, c'est-à-dire au regard du ratio aide publique au développement sur revenu national brut (RNB), les cinq principaux donneurs, en 2013, ont été, dans l'ordre, la Norvège, le Suède, le Luxembourg, le Danemark et le Royaume-Uni.

Ces cinq pays sont ceux qui respectent l'objectif d'une APD représentant 0,7 % du RNB. **Le Royaume-Uni respecte pour la première fois cet objectif**, tandis que les Pays-Bas, qui le respectaient l'an dernier, descendent à 0,67 %.

**Avec un ratio de 0,41 % en 2013, contre 0,46 % en 2012, la France perd une place et se classe onzième.** Les États-Unis occupent la vingtième place, avec 0,19 % de leur RNB.

### APD des pays du CAD en 2013

(en pourcentage du RNB)



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

## II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE

### A. UN PÉRIMÈTRE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT QUI DÉPASSE CELUI DE LA MISSION BUDGÉTAIRE

Le volume d'aide publique au développement renvoie à un agrégat statistique défini par le CAD. Il regroupe l'ensemble des ressources fournies aux pays et territoires sur la liste des pays bénéficiaires ou à des institutions multilatérales, à condition d'émaner d'organismes publics ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics, d'avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement et, enfin, d'être assortis d'éléments de concessionnalité.

**La mission « Aide publique au développement » est la principale mission budgétaire concourant à cette politique, mais elle n'est pas la seule.** Ainsi, en 2013, les crédits de cette mission - hors aide à effet de levier - représentaient un tiers (34 %) de l'APD de la France.

Les autres missions du budget général en représentaient 42 %. Y contribuent notamment les missions « Recherche et enseignement supérieur » (12 % de l'APD selon les estimations 2015), « Action extérieure de l'État » et « Immigration, asile et intégration ».

À ces crédits budgétaires, il faut ajouter la contribution des prêts, les ressources provenant de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières, ainsi que la quote-part française de l'aide transitant par le budget communautaire.

#### **Répartition de l'aide publique au développement de la France par type de financement en 2013**

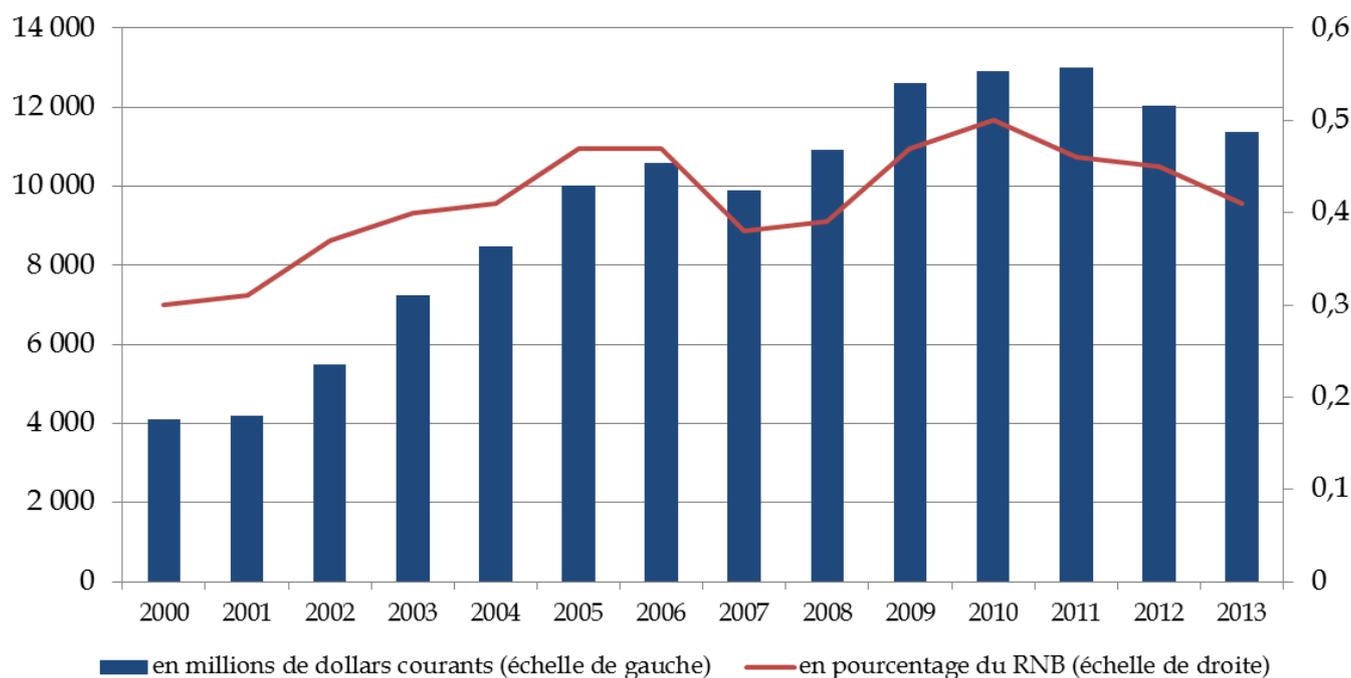
<b>Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires</b>	<b>76 %</b>
- dont mission « Aide publique au développement » (hors aide à effet de levier)	34 %
- dont prêts AFD (hors impact des refinancements)	17 %
- dont autres	25 %
(y compris écolage et réfugiés)	12 %
Opérations de prêts (RPE et FMI)	0 %
- dont prêts RPE	- 1 %
<b>Quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire</b>	<b>13 %</b>
<b>Annulations de dettes et refinancements nets</b>	<b>5 %</b>
<b>Total État</b>	<b>93 %</b>
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	2 %
Taxe sur les transactions financières	1 %
Collectivités territoriales	1 %
Autres (agences de l'eau, ressources propres AFD)	3 %

Source : documents budgétaires

#### **B. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DE L'AIDE DE LA FRANCE**

Comme on l'a vu, l'APD versée par notre pays en 2013 s'est élevée à 11,38 milliards de dollars, soit 0,41 % de notre RNB. **Notre aide est ainsi en baisse de 5,4 % en 2013, après une diminution de 7,5 % en 2012.**

### APD de la France entre 2000 et 2013



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

Le tableau ci-dessous retrace les prévisions d'APD du Gouvernement, par types d'aide, pour les années 2014 à 2017.

### Prévisions d'APD 2014-2017 par type d'activité

(en millions d'euros)

	2013 (exécution)	2014	2015	2016	2017
<b>Aide bilatérale</b>	<b>5 121</b>	<b>4 850</b>	<b>5 523</b>	<b>5 647</b>	<b>6 070</b>
Coopération technique	1 584	1 468	1 500	1 497	1 493
Aide-projet	2 119	2 564	2 946	2 964	2 854
Aide-programme	169	125	105	118	121
Annulation de dettes et refinancements	385	- 280	97	187	718
Divers	865	973	874	880	884
<b>Aide multilatérale</b>	<b>3 419</b>	<b>3 093</b>	<b>3 826</b>	<b>3 404</b>	<b>3 195</b>
Aide européenne	1 710	1 771	1 861	2 307	2 156
dont FED	637	681	704	704	704
dont budget communautaire	1 072	1 090	1 157	1 603	1 452
Aide multilatérale hors UE	1 709	1 322	1 965	1 097	1 039
<b>TOTAL</b>	<b>8 540</b>	<b>7 943</b>	<b>9 349</b>	<b>9 050</b>	<b>9 265</b>
TOTAL (en millions de dollars)	11 376	10 546	12 412	12 015	12 301

Source : Direction générale du trésor - L'aide programme inclut les dotations des programmes 209 et 110 aux fonds fiduciaires considérés comme bilatéraux par le CAD.

Sur les années 2014 à 2017, les documents budgétaires prévoient une **augmentation de l'aide publique de la France, de 8 540 millions d'euros en 2013 à 9 265 euros en 2017**, du fait notamment d'une hausse des prêts accordés par l'AFD et de la quote-part française de l'aide transitant par le budget communautaire.

### Prévisions d'APD 2015 par type de financement

(en millions d'euros)

	2015
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	6 688
- dont mission « Aide publique au développement » (hors aide à effet de levier)	2 804
- dont prêts AFD (hors impact des refinancements)	1 845
- dont autres (y compris écolage et réfugiés)	2 040 (1 036)
Opérations de prêts (RPE et FMI)	745
- dont prêts RPE	124
Quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire	1 157
Annulations de dettes et refinancements nets	97
<b>Total État</b>	<b>8 687</b>
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	210
Taxe sur les transactions financières	130
Collectivités territoriales	60
Autres (agences de l'eau, ressources propres AFD)	262
<b>Total APD</b>	<b>9 349</b>
<b>Total APD (en % du RNB)</b>	<b>0,43 %</b>

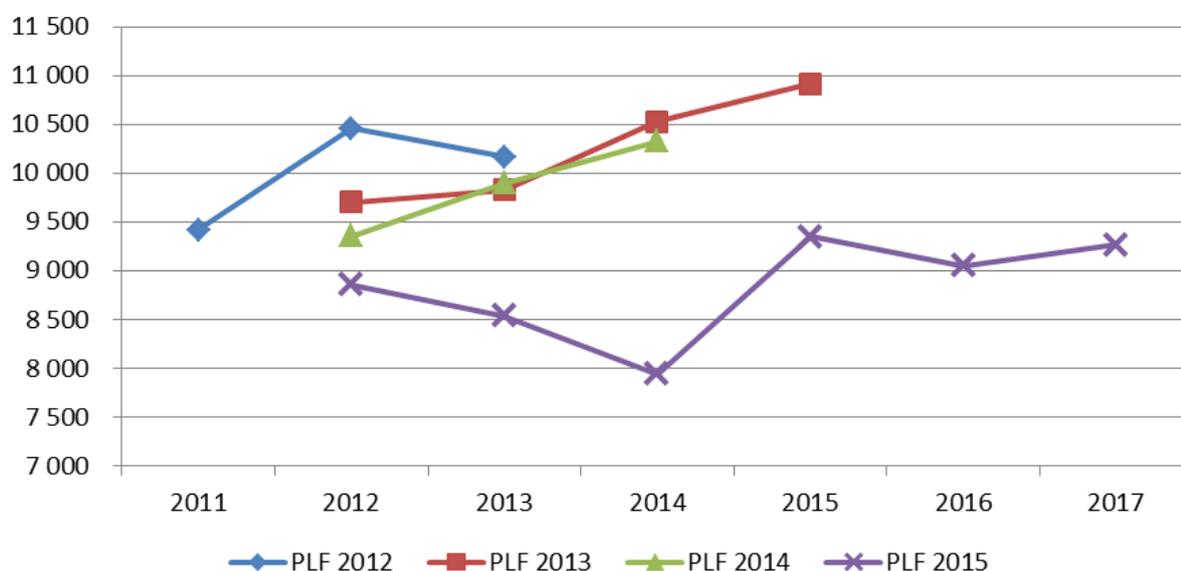
Source : documents budgétaires

Cependant, **ces prévisions doivent être relativisées**, comme le montre le graphique ci-dessous.

Il retrace les estimations d'APD annuelles telles que présentées dans les projets de loi de finances (PLF) successifs. On voit ainsi que l'APD au titre de 2012 était estimée à 10,5 milliards d'euros dans le PLF 2012, avant d'être revue à 9,7 milliards dans le PLF 2013, puis 9,4 milliards d'euros dans le PLF 2014 et enfin 8,9 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances.

## Évolution des prévisions d'APD du Gouvernement

(en millions d'euros)



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

Le décalage est particulièrement important en 2014, où l'on passe d'estimations autour de 10,5 milliards d'euros à 8 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances.

### C. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE FRANÇAISE

#### 1. L'aide bilatérale

L'aide bilatérale nette française s'est élevée en 2013 à 5 121 millions d'euros selon l'enquête définitive d'APD transmise à l'OCDE.

Cette aide est majoritairement destinée à l'Afrique (46 %) et aux pays d'Afrique sub-saharienne (33 %). Cependant ce dernier chiffre est en baisse, puisqu'en 2012, 40 % de l'aide bénéficiait aux pays d'Afrique subsaharienne.

Le tableau ci-dessous retrace la ventilation de l'aide bilatérale française par zone géographique.

### Répartition géographique de l'aide bilatérale française en 2013

(en pourcentage)

Zone géographique	2012	2013
Afrique, total	52 %	46 %
<i>dont Afrique sub-saharienne</i>	40 %	33 %
<i>dont Afrique du Nord</i>	12 %	13 %
Asie du Sud	3 %	14 %
Amérique du Sud	13 %	6 %
Extrême-Orient	5 %	5 %
Amérique du nord et centrale	4 %	5 %
Moyen-Orient	4 %	4 %
Europe	2 %	2 %
Océanie	2 %	2 %
Caucase et Asie centrale	-	1 %
Multi-pays	14 %	15 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

## 2. L'aide multilatérale

Le tableau ci-dessous retrace les dix premiers bénéficiaires de l'aide multilatérale française en 2012. Les données 2013 ne sont pas encore disponibles car l'enquête définitive de la France, transmise au secrétariat du CAD en juillet 2014, est en cours de traitement.

### Dix premiers bénéficiaires l'APD française multilatérale 2012

(en millions de dollars)

1 - Turquie	356
2 - Côte d'Ivoire	146
3 - Serbie	110
4 - République démocratique du Congo	98
5 - Kenya	96
6 - Égypte	94
7 - Guinée	90
8 - Éthiopie	88
9 - Bangladesh	80
10 - Nigeria	78
<b>Total dix premiers bénéficiaires</b>	1 236
<b>Total aide multilatérale imputée</b>	3 895
<b>Part des dix premiers bénéficiaires dans le total</b>	32 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire



---

**DEUXIÈME PARTIE**  
**LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »**  
**ET LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER**  
**« PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »**

**I. LA PROGRAMMATION TRIENNALE : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS  
PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR LES TAXES AFFECTÉES**

**A. UNE PROGRAMMATION À LA BAISSÉ, DANS LA DROITE FILE DE LA  
PRÉCÉDENTE LOI DE PROGRAMMATION**

L'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, en cours d'examen par le Parlement, prévoit une diminution de 7,3 % (- 214 millions d'euros) des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » en 2017 par rapport à 2014.

**Plafond de la mission « Aide publique au développement »  
(hors CAS « Pensions »)**

*(crédits de paiement en millions d'euros)*

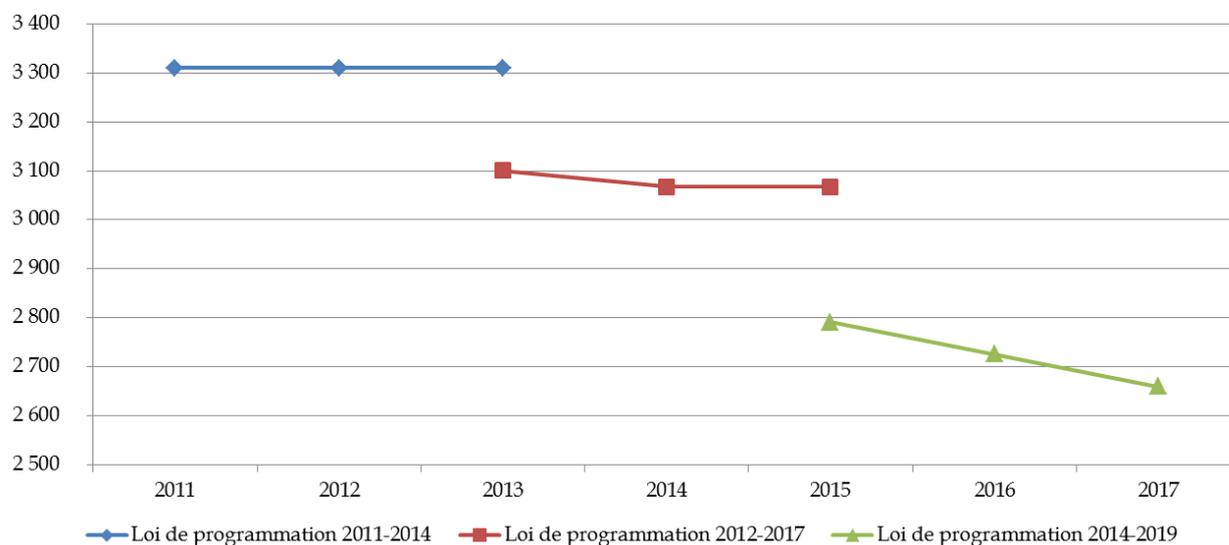
<b>LFI 2014</b>	<b>PLF 2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
2 874	2 791	2 726	2 660

*Source : documents budgétaires*

**Ces chiffres confirment - et accentuent - l'évolution à la baisse prévue dans la précédente loi de programmation.**

### La mission « Aide publique au développement » dans les trois dernières lois de programmation

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat

Ainsi, alors que la loi de programmation pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup> prévoyait une stabilisation des crédits – hors compte d'affectation spéciale « Pensions » – à 3,31 milliards d'euros en CP, la loi de programmation pour 2012-2017<sup>2</sup>, adoptée en décembre 2012, prévoyait une baisse des crédits à un niveau de 3,07 milliards d'euros par an.

**Si l'on compare le plafond 2017 au plafond 2011, on constate une baisse de près de 20 % en six ans (- 650 millions d'euros).**

Si l'on compare cette fois l'évolution de la mission « Aide publique au développement » aux autres missions sur la période 2015-2017, on observe qu'elle sera, **proportionnellement, l'une des plus touchées** : elle est la septième mission dont les crédits baissent le plus, en pourcentage, à l'horizon 2017.

#### **B. UNE BAISSÉ PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR LES TAXES AFFECTÉES**

Cependant, **cette baisse des crédits budgétaires doit être relativisée, dans la mesure où la hausse du produit des taxes affectées la compense partiellement.** Ils devraient apporter environ **92 millions d'euros de ressources supplémentaires en 2017 par rapport à 2014.**

<sup>1</sup>Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>2</sup>Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Il s'agit d'une part de la **taxe sur les billets d'avions**, prévue à l'article 302 *bis* K du code général des impôts.

### Produit de la taxe sur les billets d'avions

(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
162	163	175	162	163	175	185	185	208	210	210	210

Source : Réponse au questionnaire budgétaire et tome I de l'évaluation des voies et moyens - Les chiffres 2015, 2016 et 2017 sont des prévisions.

Il s'agit d'autre part de la **taxe sur les transactions financières** (TTF), prévue à l'article 235 *ter* ZD du même code, dont le I de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 prévoit qu'une part est affectée à l'aide publique au développement, dans la limite du plafond fixé à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la part de TTF affectée à l'aide publique au développement, en tenant compte de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'article 15 du présent projet de loi de finances, qui relève le plafond à 140 millions d'euros en 2015.

### Produit de la taxe sur les transactions financières

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Produit brut de la TTF	766	818	832		
Part affectée au développement	10 %	15 %	25 %		
Par correspondante hors plafonnement	77	123	208		
Plafond	60	100	140	160	190
Montant affecté au développement	60	100	140	160	190
Part revenant au budget général	706	718	692		

Source : documents budgétaires

Si l'on prend en compte ces sources de financement, **la baisse des moyens de la politique d'aide publique au développement entre 2017 et 2014 serait pratiquement divisée par deux**, passant de 214 millions d'euros à 120 millions, et de - 7,3 % à - 4,2 %.

Certes, lorsqu'elles ont été instituées, ces taxes affectées avaient été présentées comme des moyens supplémentaires et non comme venant se substituer à la suppression de crédits budgétaires.

Certes, le Royaume-Uni, malgré une politique rigoureuse de redressement de ses finances publiques et de réduction de ses dépenses

publiques, a sanctuarisé cette politique et en a même augmenté les crédits, ce qui lui permet aujourd'hui d'atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB.

Cependant, dans le contexte économique et financier que connaît notre pays et qui conduit à des choix douloureux dans tous les domaines de l'action publique, la baisse des crédits demeure relativement maîtrisée. Il sera d'autant plus nécessaire d'accroître l'efficacité de notre aide, afin de compenser la baisse des crédits par des gains d'efficience.

Il n'en demeure pas moins que l'objectif de 0,7 % du RNB est inatteignable à moyen terme. Il impliquerait d'accorder à cette politique 5,3 milliards d'euros supplémentaires par an. Ce niveau d'aide doit néanmoins rester l'objectif à atteindre, dès que le contexte économique le permettra, comme le prévoit la loi de programmation précitée, adoptée l'été dernier : « *la France reprendra une trajectoire ascendante vers les objectifs internationaux qu'elle s'est fixés dès lors qu'elle renouera avec la croissance* ».

## II. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### A. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

Cette année, vos rapporteurs spéciaux ont choisi d'aborder conjointement les crédits de la mission « Aide publique au développement » et ceux du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers », afin de les présenter suivant une logique thématique plutôt qu'en suivant une nomenclature budgétaire.

La **mission « Aide publique au développement »** constitue la principale mission du budget contribuant à la politique menée en faveur des pays en développement. Ses crédits s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2015 à 2,82 milliards d'euros en crédits de paiement, en **baisse de 2,9 % par rapport à 2014 (soit - 83,3 millions d'euros)**.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
110 « Aide économique et financière au développement »	383,5	2 360,1	719,5	1 094,1	1 109,9	1 059,0
		+ 515,3%	- 69,5%		+ 1,4%	- 4,6%
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	1 852,1	1 803,3	1 778,3	1 872,7	1 789,0	1 756,6
		- 2,6%	- 1,4%		- 4,5%	- 1,8%
<b>Total de la mission</b>	<b>2 235,7</b>	<b>4 163,5</b>	<b>2 497,7</b>	<b>2 966,8</b>	<b>2 898,9</b>	<b>2 815,6</b>
		+ 86,2%	- 40,0%		- 2,3%	- 2,9%

Source : documents budgétaires

Cette diminution s'explique notamment par la baisse des crédits consacrés aux annulations de dettes sur le programme 110, qui diminuent de 50,9 millions d'euros.

Les économies réalisées sur les dépenses de personnel (4,4 millions d'euros), sur les dispositifs de coopération bilatérale (7,0 millions d'euros) - notamment sur l'assistance technique et le fonds de solidarité prioritaire - et la fin des actions menées dans le cadre de la politique de co-développement (8,5 millions d'euros) permettent de compenser la hausse de la contribution au Fonds européen de développement (+ 22,9 millions d'euros).

Enfin, la baisse des crédits de la mission s'explique également par la diminution de 32,4 millions d'euros de divers dispositifs de coopération multilatérale sur le programme 209, qui est néanmoins compensée en grande partie par une hausse du produit de la taxe sur les transactions financières (cf. *infra*).

#### B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Le compte de concours financier « 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.

Ses crédits de paiement sont relativement stables.

#### Évolution des crédits du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
851 - Réserve pays émergents	379,5	360,0	330,0	273,3	420,0	440,0
		- 5,1%	- 8,3%		+ 53,7%	+ 4,8%
852 - Prêts pour consolidation de dettes	13,6	703,7	652,1	13,7	703,7	652,1
		5 086,0%	- 7,3%		+ 5 047,5%	- 7,3%
853 - Prêts à l'AFD	447,0	447,0	760,0	238,0	370,0	390,0
		-	+ 70,0%		+ 55,5%	+ 5,4%
854 - Prêts aux États membres dont la monnaie est l'euro	16,3	-	-	16,3	-	-
		- 100,0%	-		- 100,0%	-
<b>Total du compte</b>	<b>856,4</b>	<b>1 510,7</b>	<b>1 742,1</b>	<b>541,3</b>	<b>1 493,7</b>	<b>1 482,1</b>
		+ 76,4%	+ 15,3%		+ 176,0%	- 0,8%

Source : documents budgétaires

**Le solde du compte devrait être négatif**, à hauteur de 730 millions d'euros.

### Équilibre du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers »

(en millions d'euros)

	Recettes	CP	Solde
851 – Réserve pays émergents	329,0	440,0	- 111,0
852 – Prêts pour consolidation de dettes	258,1	652,1	- 394,0
853 – Prêts à l'AFD	165,0	390,0	- 225,0
854 – Prêts aux États membres dont la monnaie est l'euro	0,0	0,0	-
<b>Total du compte</b>	<b>752,1</b>	<b>1482,1</b>	<b>- 730,0</b>

Source : documents budgétaires

## III. L'ÉVOLUTION THÉMATIQUE DES CRÉDITS

### A. L'AIDE BILATÉRALE

#### 1. L'AFD : des moyens confirmés

Le présent paragraphe retrace les moyens budgétaires mis à disposition de l'Agence française de développement (AFD), au titre de l'aide publique au développement, qu'ils relèvent du programme 110, du programme 209 ou du compte de concours « Prêts à des États étrangers ».

#### Moyens budgétaires mis à disposition de l'AFD

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
Subventions projets de l'AFD	207,3	170,0	172,0	215,6	157,5	158,0
Assistance technique		47,3	45,0		49,2	45,0
Bonification des prêts outre-mer <sup>1</sup>	0,0	0,0	0,0	20,1	17,0	15,0
Bonifications de prêts dans les États étrangers	240,0	242,0	250,0	169,0	174,0	178,0
Bonifications de prêts pour le <i>Clean Technology Fund</i>	0,0	0,0	30,0	5,2	5,2	11,1
Ressource à condition spéciale	447,0	447,0	760,0	238,0	370,0	390,0
Rémunération de l'AFD	28,0	27,0	27,0	28,0	27,0	27,0
Rémunération de l'AFD pour les opérations réalisées pour le compte de l'État	3,3	2,8	3,0	2,3	3,2	3,0

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programmes 110, 209 et 853)

<sup>1</sup> Les bonifications de prêts en outre-mer ne correspondent pas à de l'aide publique au développement et relèvent, depuis 2010, de la mission « Outre-mer » (les CP correspondent exclusivement à des engagements antérieurs).

L'AFD reçoit tout d'abord **des subventions pour financer des projets sous forme de dons**. Ces crédits s'élèvent à 172 millions d'euros en AE en 2015, dont 48 millions sont destinés à des projets en matière de réduction de la mortalité infantile et d'amélioration de la santé maternelle. On peut y ajouter 45 millions d'euros au titre de l'assistance technique.

Cette enveloppe de 217 millions d'euros en AE est **parfaitement stable par rapport à 2014**. Les crédits de paiement sont fixés à 202 millions d'euros, soit légèrement moins qu'en 2014.

Par ailleurs, **l'AFD intervient dans les États étrangers en accordant des prêts, plus ou moins concessionnels**. Elle a ainsi octroyé 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés en 2013, pour un coût État de 285 millions d'euros. L'effet de levier des prêts est donc de 11,6.

### Prêts souverains et non souverains octroyés par l'AFD en 2013

(en millions d'euros)

	Prêts concessionnels	Prêts non concessionnels	Coût État
Afrique subsaharienne	1 193	345	186
<i>dont pays pauvres prioritaires</i>	337	47	62
<i>dont zone Franc</i>	690	80	91
Méditerranée et Moyen-Orient	601	61	33
Asie et Pacifique	805	291	66
Amérique latine et Caraïbes	702	191	1
Sous-participation de l'AFD à Proparco	0	174	0
<b>Total</b>	<b>3 301</b>	<b>1 063</b>	<b>285</b>

Source : documents budgétaires

La concessionnalité des prêts de l'AFD est financée sous plusieurs formes.

D'une part, lorsqu'elle se finance aux conditions du marché, les **bonifications de prêts par l'État** lui permettent d'abaisser directement le taux d'intérêt proposé aux bénéficiaires de ses concours. Celles-ci représentent 178 millions d'euros en CP en 2015.

La hausse des bonifications (+ 8 millions d'euros en AE) s'explique par l'engagement présidentiel d'augmenter les financements de l'AFD en Afrique sur la période 2014-2018.

D'autre part, l'AFD **bénéficie de la part de l'État d'une « ressource à condition spéciale » (RCS)**, sous la forme d'un prêt à des termes préférentiels (durée de trente ans dont dix ans de différé du remboursement en capital, à un taux de 0,25 %), qui lui permet d'accorder des prêts concessionnels. La RCS est en augmentation importante en 2015, en atteignant 760 millions d'euros en AE (+ 313 millions d'euros) et 390 millions d'euros en CP (+ 20 millions d'euros).

La hausse importante des AE s'explique par le fait que ces crédits contribuent à la fois au financement des opérations courantes de l'AFD et à une partie du prêt de 430 millions d'euros accordé par la France à l'Association internationale de développement (AID), le guichet concessionnel de la banque mondiale, et géré par l'AFD. La différence importante entre AE et CP s'explique par le retranchement de 280 millions d'euros de CP en 2015, du fait de la recapitalisation, à hauteur de ce montant, de l'AFD par l'État (voir encadré).

D'après les documents budgétaires, **ces deux ressources devraient contribuer à l'APD de la France en 2015 à hauteur de 1 845 millions d'euros.**

L'AFD met également en œuvre le programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), une partie des subventions aux ONG, les aides budgétaires globales et les contrats de désendettement et de développement (C2D), qui sont traités dans les paragraphes suivants.

#### **Le renforcement des fonds propres de l'AFD**

Le niveau des fonds propres de l'AFD est un sujet de préoccupation récurrent de vos rapporteurs spéciaux, dans la mesure où la nécessité de respecter les ratios bancaires limitera sa capacité à prendre de nouveaux engagements dans certains pays. D'ores-et-déjà, les signatures de nouvelles conventions de prêts au Maroc se trouvent limitées aux remboursements en capital.

Dans un courrier du 28 mars 2014 adressé à la directrice générale de l'AFD, Pierre Moscovici, alors ministre de l'économie et des finances, a « *identifié trois leviers utiles à la construction [d'un modèle financier autonome et soutenable à long terme]* » :

- la diminution du prélèvement de l'État sur le résultat net de l'AFD, de 72 % en 2012 à 40 % en 2013 et 20 % sur les exercices 2014 à 2016 ;
- une amélioration du résultat net de l'AFD ;
- la conversion de la ressource à condition spéciale (RCS) en véritables fonds propres, à hauteur de 840 millions d'euros. Ainsi, au titre de 2015, 280 millions d'euros de crédits de paiement sur la RCS sont supprimés par rapport à l'an dernier, tandis que l'État a acquis – pour un même montant – des titres subordonnés de l'AFD, à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Enfin, **la rémunération de l'AFD** atteint environ 30 millions d'euros, en AE comme en CP, et n'évolue pratiquement pas par rapport à 2014. Elle correspond aux opérations réalisées par l'AFD pour le compte de l'État (aides budgétaires globales, opérations de conversion de dettes, etc.) et pour des actions confiées à l'AFD (dons projets, C2D, crédits délégués, etc.). Ces rémunérations sont calculées à partir de formules basées en particulier sur les volumes d'engagement.

Ainsi, vos rapporteurs spéciaux constatent que les moyens de l'AFD sont préservés, voire légèrement renforcés. Cette évolution des crédits est en phase avec les objectifs qui lui ont été fixés dans le contrat d'objectif et de moyens (COM) pour les années 2014-2016, qui prévoit une progression de 9 % de ses engagements en trois ans.

## 2. Des crédits d'aide liée en baisse en AE

L'aide liée est constituée des dispositifs pour lesquels une part minimale des contrats financés doit correspondre à des achats de biens et services fournis par des entreprises françaises. Pour pouvoir être liée, l'aide doit répondre à des critères de l'OCDE, notamment en matière de concessionnalité.

Les deux principaux outils de l'aide liée française sont la Réserve pays émergents (RPE) et le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP). La RPE, mise en œuvre par la direction générale du Trésor, prend la forme de prêts concessionnels, tandis que le FASEP permet de financer, sous forme de dons, des études de faisabilité ou d'assistance technique.

### Évolution des crédits de l'aide liée en 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
Réserve pays émergents (RPE)	379,5	360,0	330,0	273,3	420,0	440,0
FASEP	16,7	19,0	18,6	16,6	19,3	20,9
Évaluation préalable et appui pour le montage des projets (RPE et FASEP)	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3
Rémunération de Natixis	3,2	3,3	3,4	3,2	3,3	3,4

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programmes 110 et 851)

Vos rapporteurs spéciaux notent que les crédits de la RPE sont encore en baisse (- 30 millions d'euros en AE pour atteindre 330 millions d'euros) et soulignent qu'ils s'élevaient encore à 400 millions d'euros en 2010.

Certes, l'état des finances publiques rend nécessaire des choix douloureux, mais cet outil a ceci de particulier qu'il bénéficie directement à nos entreprises et soutien leur expansion internationale.

Le projet annuel de performance du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers » assimile ainsi la RPE à un « instrument de politique industrielle à l'export, en complément des mesures de redressement productif sur le territoire national, [qui] permet à nos entreprises d'acquérir des

*références sur les marchés porteurs [...] et contribue à la compétitivité de l'offre française à l'international* ». Dès lors, **il est regrettable que les discours du ministre sur la diplomatie économique ne s'accompagnent pas d'une politique plus ambitieuse sur la RPE.**

L'évolution des CP n'appelle pas de commentaire particulier, dans la mesure où le rythme de décaissement est fortement dépendant de facteurs externes (avancement des projets, etc.).

**S'agissant du FASEP, ses crédits sont quasiment stables**, en AE comme en CP. Les crédits qui devraient être décaissés en 2015 correspondent essentiellement (13 millions d'euros) au financement d'études liées à la ligne à grande vitesse (LGV) au Maroc.

Enfin, les évaluations préalables (320 000 euros en AE comme en CP) correspondent principalement à des missions d'expertise dans le cadre des projets pour lesquels un financement par la RPE ou le FASEP est sollicité. La rémunération de Natixis correspond à la gestion de ces deux outils.

### **3. La coopération technique : des crédits stables**

Le développement des pays du sud nécessite une expertise technique, pour renforcer leurs capacités à mettre en place des politiques publiques complexes en matière d'infrastructures ou de santé par exemple, qui peut être apportée à travers l'aide publique au développement.

Il s'agit également pour la France de diffuser des modèles d'organisation et des normes conformes à ses valeurs et à ses intérêts. L'aide technique, qui représente un marché considérable évalué à près de 100 milliards d'euros par an, constitue en effet un moyen privilégié de mettre en valeur nos savoirs faire et d'influer sur des choix qui peuvent se traduire *in fine* par des contrats pour des entreprises françaises.

**La coopération technique se situe ainsi entre solidarité et influence.**

Le tableau ci-dessous présente les crédits relevant de divers dispositifs de coopération technique. Cependant, **ils sont loin de couvrir à eux seuls la politique de coopération technique bilatérale de la France, qui représentait 1 584 millions d'euros d'APD selon l'OCDE, en 2013.**

### Évolution des crédits de l'aide technique en 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
GIP Adetef (direction générale du Trésor)	8,2	4,2	4,0	4,2	4,2	4,0
Programme de renforcement des capacités commerciales (géré par l'AFD)	0,0	0,0	3,0	0,0	3,3	3,0
Bourses	6,4	6,9	6,6	6,4	6,9	6,6
Échanges d'expertise	1,6	3,1	2,9	1,6	3,1	2,9
Volontariat international	19,5	19,2	19,2	19,5	19,2	19,2
Canal France international	13,1	12,8	11,2	13,1	12,8	11,2
AFETI (ex dotation GIP Esther)	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programmes 110 et 209)

On observe que les crédits de ces différents dispositifs sont en légère baisse en AE (- 1,8 % en moyenne) et connaissent une diminution plus franche en CP (- 6,8 %). Cette diminution concerne notamment Canal France international, filiale du groupe France Télévisions et d'Arte France consacrée à la coopération audiovisuelle, dont les crédits baisse de près de 13 % en AE comme en CP.

**Il peut être surprenant de trouver deux lignes distinctes pour le GIP Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (Adetef) et pour l'Agence française d'expertise technique internationale (Afeti).**

En effet, à l'initiative de la commission des affaires étrangères du Sénat, la loi de programmation relative à l'aide publique au développement a prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, France expertise internationale (FEI) devenait l'Afeti et absorberait le GIP Adetef, le GIP Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau (Esther), le GIP International (Inter), le GIP Santé protection sociale internationale (SPSI) et le GIE Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (Adecric).

**Ainsi, pour sa première année d'existence, l'Afeti perçoit la subvention versée auparavant au GIP Esther, soit 3,6 millions d'euros, sans que la nomenclature budgétaire soit pour l'instant modifiée.** Les crédits de l'Adetef demeurent séparés, mais l'on rappellera que ces deux organismes relèvent de deux programmes différents.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent saluer la mise en place de l'Afeti, qui donnera plus de visibilité à la coopération technique française, sur le modèle de la *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) allemande, et permettra de centraliser les fonctions transversales, et donc de réaliser des économies.

#### 4. L'aide humanitaire et alimentaire

Le fonds d'urgence humanitaire permet de financer par exemple des interventions humanitaires d'urgence mises en œuvre par l'État, l'expédition de matériels ou de personnels, des subventions accordées à des ONG, etc.

L'aide alimentaire française s'oriente en priorité vers les populations victimes de crise.

Ces crédits sont en très légère hausse (+ 1 million d'euros).

#### Évolution des crédits relatifs à l'aide humanitaire et d'urgence en 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
Fonds d'urgence humanitaire	11,8	9,9	10,9	11,7	9,9	10,9
Aide alimentaire	34,6	37,1	37,1	34,6	37,1	37,1

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programmes 110 et 209)

#### L'effort français pour lutter contre l'épidémie de fièvre Ebola

Le Président de la République a annoncé un effort financier de 100 millions d'euros pour lutter contre l'épidémie de fièvre Ebola, dont 20 millions d'euros mis à disposition immédiatement.

Ces 20 millions d'euros devraient provenir, d'après les déclarations de Christian Eckert, Secrétaire d'État au budget, de redéploiements de crédits en fin de gestion 2014. Les 80 millions d'euros supplémentaires devraient être inscrits sur le budget 2015<sup>1</sup>. Le Secrétaire d'État a précisé devant l'Assemblée nationale que « *le travail collectif mené au sein du Gouvernement ne permet pas de préciser le montant et l'endroit exact où il sera nécessaire de redéployer des crédits* ».

Il faut noter que **ces crédits ne porteront pas forcément sur la mission « Aide publique au développement »**, mais concerneront également les ministères de l'Intérieur (pour la sécurité civile) et des Affaires sociales, voire de la Défense.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, pourraient être concernés, sur le programme 209 de la présente mission : les crédits du Fonds d'urgence humanitaire (223 000 euros), les aides budgétaires d'urgence, les aides budgétaires post-conflit et sorties de crises, l'aide alimentaire (500 000 euros), les subventions projets de l'AFD (19 millions d'euros environ) et les contrats de désendettement et de développement (C2D) (16,9 millions d'euros).

<sup>1</sup> Voir la partie « Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ».

## 5. Coopération décentralisée

La coopération décentralisée est essentiellement financée par les collectivités territoriales, sur leurs fonds propres. Mais le MAEDI intervient pour des cofinancements, en fonction des priorités retenues.

Ces crédits permettent donc de soutenir – et d’orienter, sur la base d’appels à projets – les actions des collectivités territoriales françaises en matière de coopération avec des autorités locales étrangères. On rappellera que l’APD des collectivités représentait, en 2013, 63 millions d’euros au total.

### Évolution des crédits relatifs à la coopération décentralisée en 2015

(en millions d’euros)

Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
8,5	9,3	9,3	8,6	9,3	9,3

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programme 209)

Ces crédits sont stables par rapport à 2014.

## 6. Les autres dispositifs d’aide bilatérale

Le présent paragraphe présente les autres dispositifs d’aide bilatérale, dont le montant peut être très variable.

Globalement, ces crédits sont en diminution de 8,9 millions d’euros en AE et de 13,7 millions d’euros en CP, malgré la hausse des crédits destinés aux organisations non gouvernementales (ONG) (+ 8 millions d’euros).

Le fonds français pour l’environnement mondial, qui subventionne des projets innovants ayant une finalité de développement durable, doit être reconstitué sur 2015-2018, d’où les 90 millions d’euros d’AE. Les CP correspondent au paiement d’engagements antérieurs.

Les aides budgétaires globales voient leurs crédits diminuer de façon importante en AE (mais le montant 2014 était exceptionnel) comme en CP (- 10 millions d’euros).

### Évolution des crédits des autres dispositifs d'aide bilatérale en 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
Fonds français pour l'environnement mondial			90,0	23,0	28,0	27,0
Aides budgétaires globales (gérées par l'AFD)	38,0	123,5	33,0	64,5	60,0	50,0
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	1,2	0,3	0,3	1,3	0,3	0,3
Dotations pour opérations aux EAF	0,5	0,7	0,7	0,5	0,7	0,7
Autres moyens bilatéraux d'influence	7,0	8,1	7,7	8,6	8,1	7,7
Fonds de solidarité prioritaire (FSP)	59,2	50,0	45,0	56,0	47,7	43,0
Subventions ONG (gérées par l'AFD)	49,1	63,0	71,0	43,6	51,6	60,0
AFPAK	17,9	15,0	5,0	13,1	10,0	5,0
Fonds Pacifique	1,7	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5
Aide budgétaire post-conflit et sortie de crise	21,7	23,3	22,3	21,9	23,3	22,3

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programmes 110 et 209)

**Le fonds de solidarité prioritaire (FSP), qui est l'instrument d'aide projet du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), voit ses crédits baisser de 10 %.** Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 31 juillet 2013 a modifié son mode de fonctionnement, en supprimant la zone de solidarité prioritaire et en fondant l'attribution de ses aides sur la logique suivante : 50 % de ses AE aux seize pays pauvres prioritaires, 35 % à l'Afrique subsaharienne et au sud et à l'est de la Méditerranée et enfin 15 % au reste du monde.

Enfin, les crédits AFPAK (Afghanistan / Pakistan) sont divisés par trois en AE et par deux en CP. Cette enveloppe, créée en 2009, correspond au financement de projets dans cette zone, en particulier dans les provinces de Kapisa et dans le district de Surobi, où furent déployées des troupes françaises. Dans le contexte de la fin de la présence militaire française, il est logique que l'APD transite désormais par les canaux traditionnels, ce qui explique la baisse de ces crédits.

#### B. LA DIMINUTION DES TRAITEMENTS DE DETTES

Le traitement de la dette des pays en développement peut prendre trois formes :

- une **annulation de dette**, qu'elle soit décidée dans un cadre bilatéral (accords de Dakar I et II et conférence de Paris) ou multilatéral (G8 de Gleneagles de juillet 2005 par exemple) ; ces annulations doivent être compensées à l'AFD ;

– un **refinancement par dons** des échéances dues sous la forme de « contrats de désendettement et de développement » (C2D) : le pays bénéficiaire continue d'honorer sa dette, mais la France reverse le montant perçu pour financer des programmes de développement spécifiques ; ces contrats sont gérés par l'AFD ;

– un **refinancement au moyen d'un nouveau prêt**, accordé dans des conditions plus favorables.

### Évolution des crédits relatifs aux traitements de dettes en 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
Compensation à l'AFD des annulations de dette bilatérale	1,4	49,4	-	57,7	102,0	48,2
Compensation des annulations de la dette multilatérale	-	339,5	-	56,4	59,3	59,2
Contrats de désendettement et de développement (C2D)	106,0	90,0	85,8	106,0	90,0	85,8
Consolidation de dettes (PPTE)	13,6	703,7	652,1	13,7	703,7	652,1

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programmes 110, 209 et 852)

Les annulations de dette bilatérale sont notamment en baisse de plus de 50 millions d'euros. Cette ligne constitue la principale baisse des crédits du programme 110.

Les crédits de ces actions correspondent au niveau anticipé des annulations de dettes en 2015, qui peut varier fortement d'une année à l'autre.

### C. L'AIDE MULTILATÉRALE

#### 1. Aide multilatérale hors aide communautaire : une diminution très largement compensée par les taxes affectées

L'aide multilatérale de la France devrait représenter, en 2015, environ 41 % de l'APD française, avec plus de 3 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'aide européenne.

## Évolution des crédits de l'aide multilatérale en 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
Aide économique et financière multilatérale	58,8	1 581,2	286,7	670,3	635,9	635,4
Contributions volontaires ONU	48,3	50,4	48,0	48,3	50,4	48,0
Jeunes experts associés	4,5	6,0	4,0	4,4	6,0	4,0
Francophonie (hors loyer)	56,2	50,4	49,4	56,2	50,4	49,4
Francophonie (loyer)	0,0	0,0	0,0	5,7	5,5	5,5
Fonds mondial contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP)	276,0	217,0	187,0	276,0	217,0	187,0

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programmes 110 et 209)

L'aide économique et financière multilatérale occupe une place prépondérante parmi ces crédits : il s'agit essentiellement de la **reconstitution des différents fonds multilatéraux de développement**, ce qui explique les variations très importantes des AE d'une année à l'autre, selon le rythme de reconstitution.

En 2015, devraient notamment être reconstitués le fonds pour l'environnement mondial (200,7 millions d'euros en AE) et le fonds multilatéral pour le protocole de Montréal (28 millions d'euros en AE).

**Les CP correspondent, pour l'essentiel, au versement des tranches précédemment engagées.** Les principaux « consommateurs » sont l'association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale (322,7 millions d'euros de CP), et le Fonds africain de développement, guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (152,5 millions d'euros en CP).

Il faut noter que la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm) ne perçoit « que » 35,3 millions d'euros de CP sur la mission « Aide publique au développement », mais **bénéficie également des financements innovants** : depuis 2006, l'IFFIm a ainsi perçu 172,7 millions d'euros du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), alimenté par la taxe de solidarité sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières.

S'agissant du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP), qui permet de financer des programmes luttant contre ces maladies, il perçoit 187 millions d'euros, en AE comme en CP, complétés par 173 millions d'euros sur FSD. Ainsi, **la contribution de la France au FMLSTP est maintenue à 360 millions d'euros.** En d'autres termes, **la baisse de 30 millions d'euros des crédits budgétaires est entièrement compensée par le FSD, dont les ressources augmentent de**

**30 millions d'euros et même de 40 millions** si l'article 15 était adopté définitivement dans la version votée par l'Assemblée nationale.

On notera que les contributions volontaires à l'ONU et à la francophonie diminuent légèrement (- 3 millions d'euros au total).

## 2. La coopération communautaire

La mission « Aide publique au développement » porte les crédits de la contribution française au **Fonds européen de développement (FED)**, principal instrument de l'aide européenne à destination des pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP).

Cet outil se situe **hors budget communautaire et les contributions des États membres relèvent donc d'une clé de répartition différente**. Dans la perspective de son intégration éventuelle au budget communautaire à l'horizon 2020, la clé de contribution de la France a été diminuée afin de se rapprocher progressivement de celle du budget (15,9 %) : elle est ainsi passée de 24,3 % dans le neuvième FED (2000-2007 ; 13,8 milliards d'euros) à 19,55 % dans le dixième (2008-2013 ; 22,7 milliards d'euros) et enfin 17,81 % dans le onzième FED (30,5 milliards d'euros ; 2014-2020).

**Le montant des crédits demandés est basé sur les prévisions des appels à contribution de la Commission européenne.**

### Évolution des crédits de la coopération communautaire en 2015

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
637,7	680,9	703,8	637,6	680,9	703,8

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programme 209)

### D. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN BAISSÉ

Les crédits de personnel sont en baisse en 2015 (- 2,1 %).

### Évolution des dépenses de personnel en 2015

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Exécutées 2013	LFI 2014	Demandées en PLF 2015	Exécutés 2013	LFI 2014	Demandés en PLF 2015
208,7	206,2	201,8	208,7	206,2	201,8

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (programme 209)

Le programme 209 porte le plafond d'autorisation d'emplois de la mission. Il s'élève à 2 063 équivalents temps plein annuel travaillé, contre 2 162 en 2014, soit une diminution de 49 postes, hors effet des corrections techniques (- 50). Ces 2 063 ETPT correspondent à 192 titulaires et agents recrutés sur contrat à durée indéterminée (CDI) en administration centrale, 123 titulaires et CDI dans le réseau, 1 531 agents recrutés sur contrat à durée déterminée (CDD) et volontaires internationaux et enfin, 217 agents de droit local.

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**En première délibération**, à l'initiative de nos collègues députés Jean-Marie Tetart (UMP) et Jean-Pierre Dufau (SRC), l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable, à titre personnel, du rapporteur spécial mais l'avis défavorable du Gouvernement, deux amendements identiques **transférant 35 millions d'euros de l'action 02 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 vers l'action 02 « Coopération bilatérale » du programme 209.**

**Bien que les deux auteurs ne poursuivaient pas exactement le même objectif, leurs amendements étaient identiques** car les amendements de crédits ne peuvent rester qu'au niveau de l'action et l'autorisation parlementaire se situe au niveau du programme, le responsable de programme pouvant, en cours d'exécution, transférer des crédits d'une action à l'autre (hors dépenses de personnel).

Plus précisément, ces amendements visent les crédits de l'AFD en matière de bonifications de prêts aux États étrangers et attribuent 35 millions d'euros au Fonds de solidarité prioritaire (FSP), pour Jean-Pierre Dufau, et à la lutte contre Ebola pour Jean-Marie Tetart. Les débats à l'Assemblée nationale montrent que la préoccupation de nos collègues députés était de transférer des crédits des prêts vers les dons.

Le montant de ce transfert semble s'expliquer par la baisse que connaît le programme 209 par rapport à 2014 (32,4 millions d'euros).

**En seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **minorant de 11 millions d'euros les crédits de la présente mission.**

Plus précisément, les crédits du programme 209 sont augmentés de 40 millions d'euros pour financer la lutte contre l'épidémie de fièvre Ebola, mais cette augmentation est entièrement financée au sein de ce même programme 209 « *grâce à une rationalisation et une priorisation des dépenses* ». Par ailleurs, les crédits du programme 110 sont diminués de 11 millions d'euros, cette baisse étant « *permise par une rationalisation des interventions du programme* ».

Au total, les crédits de la mission sont modifiés conformément au tableau ci-dessous.

**Évolution des autorisations d'engagement de la mission  
« Aide publique au développement »**

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécutées 2013</b>	<b>LFI 2014</b>	<b>Demandées en PLF 2015</b>	<b>Texte AN</b>
110 « Aide économique et financière au développement »	383,5	2 360,1	719,5	673,5
		+ 515,3%	- 69,5%	
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	1 852,1	1 803,3	1 778,3	1 813,3
		- 2,6%	- 1,4%	
<b>Total de la mission</b>	<b>2 235,7</b>	<b>4 163,5</b>	<b>2 497,7</b>	<b>2 486,7</b>
		+ 86,2%	- 40,0%	

Source : Commission des finances du Sénat

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

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécutées 2013</b>	<b>LFI 2014</b>	<b>Demandées en PLF 2015</b>	<b>Texte AN</b>
110 « Aide économique et financière au développement »	1 094,1	1 109,9	1 059,0	1 013,0
		+ 1,4%	- 4,6%	
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	1 872,7	1 789,0	1 756,6	1 791,6
		- 4,5%	- 1,8%	
<b>Total de la mission</b>	<b>2 966,8</b>	<b>2 898,9</b>	<b>2 815,6</b>	<b>2 804,6</b>
		- 2,3%	- 2,9%	

Source : Commission des finances du Sénat

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunion le mercredi 12 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».**

**Mme Michèle André, présidente.** – Je souhaite la bienvenue à Hélène Conway-Mouret et Henri de Raincourt, rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte spécial « Prêts à des États étrangers » doivent être examinés au regard des grandes tendances de l'aide publique au développement au niveau international.

Après deux années marquées par des baisses importantes, liées à la crise financière de 2008 et aux turbulences de la zone euro, l'aide internationale a atteint en 2013 son plus haut niveau historique, à 135 milliards de dollars environ. Dix-sept des vingt-huit pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont augmenté leur aide, dont le Japon, le Royaume-Uni, l'Islande, l'Italie et la Norvège ; onze ont diminué la leur, parmi lesquels le Portugal, le Canada et la France.

En volume, les États-Unis demeurent le premier pays contributeur, devant le Royaume-Uni, qui conforte sa deuxième place devant l'Allemagne. La France recule d'un rang, en cinquième position, derrière le Japon, avec 11,4 milliards de dollars. Au regard du revenu national brut (RNB), les cinq premiers pays donateurs sont la Norvège, la Suède, le Luxembourg, le Danemark et le Royaume-Uni. Ces cinq pays sont les seuls à respecter l'engagement de consacrer 0,7 % du RNB à l'aide au développement. Le Royaume-Uni atteint cet objectif pour la première fois. Avec 0,41 %, la France passe de la dixième à la onzième place.

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » représentent environ un tiers de l'effort financier de notre pays en faveur du développement, auquel contribuent également d'autres missions budgétaires et notamment les missions « Recherche et enseignement supérieur », « Action extérieure de l'État » et « Immigration, asile et intégration ». S'y ajoutent la contribution des prêts, les ressources provenant de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières, ainsi que la quote-part française de l'aide transitant par le budget communautaire.

L'aide de la France diminue depuis le maximum atteint en 2010. Selon les prévisions, la baisse devrait se prolonger en 2014, avant un rebond en 2015 et une stabilisation autour de 9,3 milliards d'euros.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, en cours d'examen par le Parlement, prévoit une diminution de 7,3 % des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » en 2017 par rapport à 2014, soit une baisse de 214 millions d'euros. Ces chiffres accentuent la diminution prévue dans la précédente loi de programmation : le plafond 2017 sera de 20 % inférieur au plafond 2011, soit une baisse de 650 millions d'euros. Sur la période 2015-2017, la mission est la septième mission dont les crédits baissent le plus, en proportion.

Cependant, cette baisse des crédits budgétaires est partiellement compensée par la hausse de 92 millions d'euros du produit des taxes affectées. Ainsi, la diminution des moyens de l'aide publique au développement entre 2017 et 2014 serait en réalité de 120 millions d'euros seulement, soit 4,2 %.

Certes, les taxes affectées ont été présentées comme des moyens supplémentaires. Certes, le Royaume-Uni, malgré une politique rigoureuse de redressement des finances publiques, a sanctuarisé cette politique et en a augmenté les crédits. Reste que la baisse des crédits demeure relativement maîtrisée.

Les crédits de paiement de la mission s'élèvent en 2015 à 2,82 milliards d'euros, en baisse de 2,9 % par rapport à 2014. Cette diminution s'explique notamment par la baisse de 50,9 millions d'euros des annulations de dettes sur le programme 110. Les économies réalisées sur les dépenses de personnel (4,4 millions d'euros), sur les dispositifs de coopération bilatérale (7 millions d'euros) et la fin des actions menées dans le cadre de la politique de co-développement (8,5 millions d'euros) compensent la hausse de la contribution au Fonds européen de développement (22,9 millions d'euros).

Les divers dispositifs de coopération multilatérale du programme 209 voient leurs crédits baisser de 32,4 millions d'euros, baisse en grande partie compensée par une hausse du produit de la taxe sur les transactions financières.

Les crédits de paiement du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers », qui retrace des opérations de versements et de remboursements relatives aux prêts accordés aux pays en développement et à la Grèce depuis 2010, sont relativement stables.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Nous aborderons conjointement les crédits de la mission et ceux du compte de concours financier suivant une logique thématique.

L'Agence française de développement (AFD) reçoit des subventions pour financer des projets sous forme de dons : ces crédits sont stables en autorisations d'engagement et en très légère baisse en crédits de paiement.

Elle intervient également dans les États étrangers en accordant des prêts, plus ou moins concessionnels. La bonification prend plusieurs formes : lorsqu'elle se finance aux conditions du marché, l'Agence réduit le taux d'intérêt proposé aux bénéficiaires de ses concours grâce aux bonifications de prêts que lui accorde l'État. Ces bonifications représentent 178 millions d'euros en crédits de paiement en 2015. La hausse de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement s'explique par l'engagement présidentiel d'augmenter les financements de l'AFD en Afrique sur la période 2014-2018.

L'AFD finance également la concessionnalité de ses prêts grâce à la ressource à condition spéciale (RCS), qui prend la forme d'un prêt de l'État à des termes préférentiels. Ses crédits augmentent en autorisations d'engagement en raison d'un prêt de 430 millions d'euros de la France à la Banque mondiale, géré par l'AFD. Les bonifications et la RCS devraient contribuer à l'aide publique au développement de la France en 2015 à hauteur de 1 845 millions d'euros.

L'AFD étant une banque, elle doit respecter des ratios bancaires qui limitent sa capacité à prendre de nouveaux engagements dans de nombreux pays, tels que le Maroc. Le renforcement des fonds propres de l'AFD, sur lequel Yvon Collin et moi-même avons attiré votre attention par le passé, passera par une diminution du dividende versé à l'État, par une amélioration de son résultat net et, enfin, par la conversion d'une partie de la RCS en véritables fonds propres, à hauteur de 840 millions d'euros. Ainsi, au titre de 2015, 280 millions d'euros de crédits de paiement sur la RCS sont supprimés par rapport à l'an dernier, tandis que l'État a acquis pour un même montant des titres subordonnés de l'AFD, à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Ainsi, les moyens de l'AFD sont préservés, voire légèrement renforcés, en phase avec les objectifs qui lui ont été fixés dans le contrat d'objectif et de moyens pour les années 2014-2016, qui prévoit une progression de 9 % de ses engagements en trois ans.

S'agissant de l'aide liée, pour laquelle une part minimale des contrats financés doit correspondre à des achats de biens et services fournis par des entreprises françaises, on constate que les crédits de la « Réserve pays émergents » (RPE) sont en baisse de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement. Leurs 330 millions d'euros sont à comparer aux 400 millions de 2010. Si l'état des finances publiques impose des choix douloureux, il est regrettable que les discours sur la diplomatie économique ne s'accompagnent pas d'une politique plus ambitieuse sur la RPE.

Les crédits relatifs à la coopération technique n'appellent pas de remarque. La fusion de plusieurs acteurs au sein de l'Agence française d'expertise technique internationale (AFETI) n'a pas encore de conséquence budgétaire.

Concernant les crédits de l'aide humanitaire, ils permettent de souligner que le Président de la République a annoncé un effort financier de 100 millions d'euros, dont 20 millions mis à disposition immédiatement, pour lutter contre l'épidémie de fièvre Ebola. D'après le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, ces 20 millions d'euros devraient provenir de redéploiements de crédits en fin de gestion 2014, le solde étant inscrit sur le budget 2015. Ces crédits ne porteront pas forcément sur la mission « Aide publique au développement » mais concerneront également les ministères de l'intérieur, pour la sécurité civile, et des affaires sociales, voire de la défense. Une quarantaine de millions d'euros pourraient néanmoins venir abonder la mission.

Le fonds de solidarité prioritaire (FSP), instrument d'aide projet du ministère des affaires étrangères, voit ses crédits baisser de 10 %, passant de 50 à 45 millions d'euros en autorisations d'engagement.

J'en viens maintenant au traitement de la dette des pays en développement, qui peut prendre trois formes : une annulation de dette, décidée dans un cadre bilatéral ou multilatéral, un refinancement par dons des échéances dues sous la forme de « contrats de désendettement et de développement » (C2D) et un refinancement au moyen d'un nouveau prêt, accordé dans des conditions plus favorables. Les crédits 2015 sont relativement stables sauf pour les annulations de dette bilatérale, en diminution de 50 millions d'euros environ en crédits de paiement.

S'agissant de l'aide multilatérale, l'aide économique et financière y occupe une place prépondérante : il s'agit essentiellement de la reconstitution des différents fonds multilatéraux de développement, dont les variations peuvent être sensibles d'une année à l'autre.

Le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) perçoit 187 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, complétés par 173 millions d'euros du Fonds de solidarité pour le développement, à partir des taxes affectées. La contribution de la France au FMLSTP est donc maintenue, la baisse de 30 millions d'euros des crédits budgétaires étant entièrement compensée.

La mission « Aide publique au développement » porte les crédits de la contribution française au Fonds européen de développement (FED), principal instrument de l'aide européenne à destination des pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique. Pour cet outil hors budget communautaire, la France a obtenu une diminution de sa clé de répartition mais le montant global du FED étant en hausse, notre contribution l'est aussi.

Enfin, les crédits de personnel sont en baisse en 2015 de 2,1 %, soit une économie de 4,4 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, transférant 35 millions d'euros de l'action 02 « Aide économique et financière

bilatérale » du programme 110 vers l'action 02 « Coopération bilatérale » du programme 209. Je partage le souci par rapport à la place des dons dans notre aide. Bien qu'il soit délicat de retirer à l'AFD des ressources qui correspondent à des engagements déjà pris, je vous proposerai de ne pas revenir sur ce transfert.

En conséquence, et compte tenu des observations qui vous ont été présentées, nous vous proposons, sans enthousiasme, d'adopter sans modification les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des états étrangers ».

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis.** – Je remercie la commission de son accueil et nos collègues pour la clarté et l'exhaustivité de leur rapport.

L'aide publique au développement participe de la politique d'influence et de rayonnement de notre pays. Elle doit être resituée en regard de l'évolution démographique de la planète.

La raison commande de rejoindre les conclusions des rapporteurs et d'adopter sans modification les crédits. L'Assemblée nationale a voulu délivrer un signal au sujet de la répartition entre prêts et dons. Revenir dessus ne serait pas judicieux. Par ailleurs, les taxes affectées ne doivent pas devenir de commodes variables d'ajustement de crédits en baisse.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis.** – Je partage le peu d'enthousiasme des rapporteurs sur ce budget. Mais il est impossible d'échapper aux réalités économiques et la générosité reste raisonnable.

Notre engagement budgétaire ne peut être comparé à celui du Royaume-Uni car il n'est fondé ni sur les mêmes motivations si sur les mêmes moyens, la politique étrangère britannique s'appuyant sur la présence à l'étranger d'organisations non gouvernementales.

Le transfert de 35 millions d'euros de crédits de prêts vers les dons décidé par l'Assemblée nationale constitue certes un signal fort : la ligne rouge était près d'être franchie.

Je regrette le plafonnement de la taxe sur les transactions financières, car les ressources supplémentaires vont à Bercy.

**M. Richard Yung.** – Quelles sont les conséquences de l'application à l'AFD des ratios bancaires ? Quelle devrait être l'ampleur de la recapitalisation ?

Je suis favorable au remplacement des prêts, qui s'apparentent à une drogue, par des dons. Le rééchelonnement des prêts, c'est la mort du petit cheval !

**M. Michel Bouvard.** – Nous sommes tous sensibles à l'importance de cette politique. Je partage le souci de Richard Yung sur la recapitalisation de l'AFD. Savons-nous où nous allons ? Le modèle prudentiel de l'AFD est-il

cohérent avec les enjeux de la recapitalisation ? Dans quelles conditions les normes bancaires doivent-elles s'appliquer à un établissement atypique comme l'AFD ?

Je m'interroge sur la logique de la présence de l'AFD dans les départements outre-mer. L'AFD intervient avec des équipes étoffées alors que d'autres structures publiques pourraient le faire, par exemple les directions régionales de la Caisse des dépôts. Est-il opportun que l'AFD accorde des prêts au logement quand les ressources du livret A pourraient être utilisées ? Il y a là une source potentielle d'économies.

**M. Yvon Collin, rapporteur.** – Les engagements de l'AFD sur une même contrepartie ne peuvent dépasser 25 % de ses fonds propres. Cette limite a été atteinte pour le Maroc et le sera bientôt pour le Vietnam et pour d'autres pays. L'AFD ne pourra y prendre d'engagements nouveaux. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer ses fonds propres.

**M. Richard Yung.** – L'État est-il le seul actionnaire de l'AFD ?

**M. Yvon Collin, rapporteur.** – L'AFD est un établissement public industriel et commercial, dont la tutelle est partagée entre le Trésor et les Affaires étrangères.

**Mme Michèle André, présidente.** – L'un des deux rapporteurs siège-t-il au conseil d'administration ?

**M. Yvon Collin, rapporteur.** – Nous siégeons tous les deux aux côtés de deux membres de la commission des affaires étrangères.

S'agissant de la politique de l'AFD outre-mer, ces crédits ne sont pas sur la mission « Aide publique au développement » mais sur la mission « Outre-mer », à l'exception de reliquat lié à des engagements passés.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur.** – Le statut bancaire de l'AFD est envié : il lui offre une grande marge de manœuvre et assure un important effet de levier. Cependant sa structure bilantielle particulière suscite des questions. L'effacement de la dette efface aussi des risques importants. Nous souhaitons que l'essentiel des dividendes demeure dans les fonds propres, afin que l'AFD puisse faire face aux difficultés qui se présenteront dans dix ou quinze ans. Nous aurions préféré présenter un engagement plus volontariste de la France et regrettons comme vous que seulement 25 % du produit de la taxe sur les transactions financières soit affectée à l'AFD, le reste tombant dans le tonneau des Danaïdes de l'État.

L'épidémie de fièvre Ebola doit nous amener à réfléchir sur les moyens et les investissements destinés à améliorer la santé. L'épidémie a peu de chance de toucher notre territoire mais on ne peut exclure qu'elle se transforme en catastrophe humanitaire. La tuberculose a réapparu en France métropolitaine ; l'on a relevé un cas de chikungunya dans le Midi... L'aide au développement réalisée en temps opportun peut éviter des coûts considérables. L'APD paraît toujours trop chère car elle concerne des pays

lointains, soyons conscients qu'elle a également un impact pour nous, à moyen ou long terme. Elle doit donc autant que faire se peut être sanctuarisée.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je vous remercie pour ce vibrant plaidoyer.

**M. Yvon Collin, rapporteur.** – Comme l'a souligné Henri de Raincourt, le défi alimentaire constitue une préoccupation majeure liée au réchauffement climatique. La délégation à la prospective a produit un excellent rapport sur le sujet. Les pays producteurs de riz sont les premiers touchés. Je me réjouis de l'accord signé hier entre la Chine et les États-Unis sur l'émission de CO<sub>2</sub>.

**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 spécial « Prêts à des États étrangers ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial.**