

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

TOME IV

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT :

Aide économique et financière au développement (Programme 110)
et Solidarité à l'égard des pays en développement (Programme 209)

Par MM. Hugues SAURY et Rachid TEMAL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Hugues Saury, secrétaires ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, Gérard Poadja, Mme Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
DAVANTAGE DE MOYENS EXIGE DAVANTAGE DE CONTRÔLE.....	5
I. UN PILOTAGE ET UNE GOUVERNANCE DE L'AFD À RENFORCER	5
II. UNE AFD EN DIFFICULTÉ DU FAIT D'UN MODÈLE FONDÉ SUR LES PRÊTS ...	6
III. LE NOUVEAU SIÈGE DE L'AFD : UNE OPÉRATION À SUIVRE AVEC VIGILANCE	8
IV. LES CONSÉQUENCES PRÉOCCUPANTES DE LA FIN DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (FED).....	9
V. UNE TTF INSUFFISAMMENT CONSACRÉE À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	10
VI. APRÈS LES ÉLECTIONS AMÉRICAINES : VERS UN MEILLEUR « PARTAGE DU FARDEAU » DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?....	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	15

DAVANTAGE DE MOYENS EXIGE DAVANTAGE DE CONTRÔLE

Au sein du PLF 2021, les crédits de la mission « Aide publique au développement » (programmes 209, 110 et 365) progressent depuis plusieurs années. Ils ont atteint 3,27 milliards d'euros en 2020 et le PLF 2021 prévoit un montant de 3,95 milliards d'euros (CP), soit une progression, très importante, de 20 %. En particulier, les crédits de paiement délégués à l'agence française de développement (AFD) augmentent de 154 M€ (+26%).

Un montant total de



Pour la mission APD

Une augmentation de



Des crédits en dons de l'AFD

I. UN PILOTAGE ET UNE GOUVERNANCE DE L'AFD À RENFORCER

Depuis plusieurs années, dans le contexte d'une forte augmentation des engagements de l'Agence française de développement (AFD), qui ont atteint **14 milliards d'euros en 2019**, la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat relève **un pilotage insuffisant et un déficit de gouvernance de cette agence**. Cette analyse a été confirmée par un rapport de la Cour des comptes sur le pilotage des opérateurs extérieurs de l'Etat, demandé par la Commission des finances du Sénat et publié au printemps 2020.

Selon la commission, **la mesure la plus efficace pour y remédier serait en premier lieu de nommer un membre du Gouvernement chargé de la politique d'aide publique au développement**. Ceci permettrait de donner un visage à une politique publique qui pèse désormais plus de 11 milliards d'euros et de donner un interlocuteur ministériel aux deux assemblées sur ce sujet.

En second lieu, il est impératif que le nouveau Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD, successeur du précédent (2017-2019), soit présenté aux deux assemblées, que la nouvelle convention cadre Etat-AFD soit signée, et que le projet de loi d'orientation sur la solidarité internationale soit déposé dans les plus brefs délais. Ces textes constituent en effet le cadre stratégique et démocratique de notre aide publique au développement.

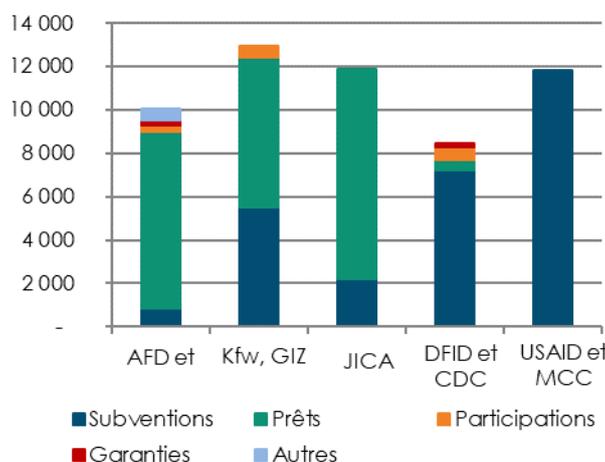
En troisième lieu, il convient de rééquilibrer la relation entre l'AFD et ses deux ministères de tutelles (ministère de l'Europe et des affaires étrangères et ministère des finances). Les instances de pilotage et de gouvernance de l'agence sont trop nombreuses : comité interministériel de la coopération et du développement (CICID), co-secrétariat du CICID, comités de pilotage avec le ministre des affaires étrangères et le DG de l'AFD, réunions tripartites avec le secrétaire général du MEAE, le directeur général du Trésor et le DG de l'AFD, conseil d'orientation stratégique, conseil d'administration de l'agence, avis des ambassadeurs, etc. Cette comitologie doit être **simplifiée et réorganisée autour d'une tutelle forte, capable de fixer à l'AFD des objectifs clairs et de contrôler leur atteinte.**

Enfin, malgré certains progrès, la question **d'une meilleure évaluation des résultats**, qui doit elle-même permettre un renforcement du pilotage, n'est pas encore résolue, comme en témoigne la place toujours médiocre occupée par notre pays dans le classement établi par l'ONG *Publish what you fund*, en grande partie à cause d'une performance insuffisante dans le domaine de la transparence sur les résultats obtenus. À cet égard, **la mise en place d'une commission indépendante d'évaluation** apparaît incontournable.

II. UNE AFD EN DIFFICULTÉ DU FAIT D'UN MODÈLE FONDÉ SUR LES PRÊTS

Le contexte actuel représente un défi inédit pour une politique française d'aide au développement reposant encore massivement sur **les prêts consentis par l'AFD.**

Comparaison de la structure de l'aide financée par l'AFD avec celle des autres grandes agences d'APD :
Kfz et GIZ (Allemagne), JICA (Japon), DFID (Royaume-Uni) et USAID (États-Unis)



D'une part, **la crise de la Covid-19 a fortement affecté la situation financière de l'AFD**, le résultat prévisionnel du groupe étant estimé à seulement 6 M€ en 2020 et 47 M€ en 2021, contre 172 millions d'euros en 2019. L'agence n'est ainsi plus en mesure de renforcer elle-même ses fonds propres. S'ajoutant à une évolution réglementaire au niveau européen relative aux ratios de « risque pays », cette situation a conduit le Gouvernement à créer au sein du PLF2021 **un nouveau programme budgétaire, le programme 365**, comportant les crédits nécessaires à la recapitalisation de l'agence, soit 953 millions d'euros. Cette opération est neutre pour l'Etat puisque cette somme provient de la conversion d'un montant identique de ressource à condition spéciale (RCS) dont bénéficiait déjà l'AFD.

Toutefois, cela n'est pas suffisant. La dégradation du résultat de l'agence supposerait aussi de la doter de nouveaux fonds propres, pour environ 500 millions d'euros, afin d'équilibrer ses engagements, qui dépassent les 12 milliards d'euros. Cette recapitalisation n'est pas envisageable sans des contreparties importantes de la part de l'agence : maîtrise des charges, notamment salariales et immobilières, **voire, pour la première fois depuis longtemps, une réduction du plan d'affaires pour les deux ou trois années à venir. Il est impératif que cette éventuelle réduction du plan d'affaires concerne en priorité les grands émergents (Turquie, Chine, Brésil, etc.) et non les seuls pays prioritaires de l'aide française.**

D'autre part, l'endettement de nombreux pays africains devient critique. Selon le FMI, sur les 19 pays prioritaires de l'aide française, 18 sont en situation de risque modéré ou élevé. Le moratoire d'un an sur la dette, décidé par le G20 au printemps, prolongé de six mois jusqu'à juin 2021, ne constitue qu'une réponse temporaire. Dans ces conditions, l'AFD, qui continue actuellement à prêter à ces pays par des dérogations ponctuelles à la « doctrine Lagarde » (celle-ci interdit d'allouer des prêts souverains aux

pays considérés par le FMI comme à risque élevé ou modéré de surendettement), risque de ne plus pouvoir le faire dans un avenir très proche. Si les montants en dons mobilisables par l'AFD continuent à augmenter, ils ne permettront pas de compenser cette probable diminution des prêts (les dons ne représentent qu'environ 20% des sommes engagées par l'AFD en Afrique).

Parmi les pays africains en situation de risque de dette élevé ou très élevé selon le FMI figurent notamment : Burundi, Cameroun, RCA, Tchad, Congo, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Ghana, Haïti, Kenya, Mauritanie, Mozambique, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Zambie, Zimbabwe.

Pays en risque modéré : Burkina Faso, Mali, RDC, Côte d'Ivoire, Guinée, Niger, Togo.

L'AFD se trouve ainsi aujourd'hui placée dans une situation difficile qui trouve son origine dans un modèle qui privilégie trop les prêts, ce que la Commission des affaires étrangères et de la défense souligne depuis de nombreuses années.

Par ailleurs, la France doit continuer à œuvrer à la résolution du problème de la dette au sein du G20 et du club de Paris, **en s'assurant de la mobilisation de la Chine, à l'origine d'une partie importante de l'endettement de nombreux pays africains**, et des créanciers privés (y compris la Banque chinoise d'investissement dans les infrastructures (AIIB), considérée par la Chine comme une institution privée), restés à l'écart du moratoire décidé au printemps dernier. À plus long terme, il sera impératif de trouver des modalités de financements des pays les plus pauvres qui ne les acculent pas périodiquement à une situation d'endettement insoutenable.

III. LE NOUVEAU SIÈGE DE L'AFD : UNE OPÉRATION À SUIVRE AVEC VIGILANCE

C'est dans ce contexte difficile que l'AFD est en train de mener un très ambitieux projet de relocalisation sur un site de **50 000 mètres carrés** près de la gare d'Austerlitz dans le 12^{ème} arrondissement de Paris, site qui a été préféré à une localisation moins onéreuse à Saint-Ouen. Ce projet vise à absorber la croissance des effectifs de l'AFD (2069 personnes) et à réunir sur un site unique l'ensemble des salariés du groupe (AFD, PROPARCO et bientôt Expertise France), aujourd'hui répartis sur 5 localisations. **Le montant global de l'opération est de 836 millions d'euros.**

Si ce projet, étudié par la direction immobilière de l'Etat, était sans doute économiquement rationnel avant la crise de la Covid-19, deux sujets appellent une vigilance nouvelle dans le contexte actuel. D'abord, la vente

des bâtiments actuels, nécessaire à l'opération, risque d'être plus compliquée que prévu. Ensuite, le projet a été défini sur la base d'une croissance des effectifs qui semble peu réaliste au regard des efforts demandés à l'Agence en termes de maîtrise des charges non bancaires. L'emprise compte ainsi probablement **au moins 10 000 mètres carrés de trop**, qu'il sera nécessaire de louer ou de revendre, opération qui risque elle aussi d'être rendue difficile par le contexte économique. **Cette opération devra donc être suivie avec la plus grande vigilance pour s'assurer que les intérêts financiers de l'Etat sont bien préservés.**



IV. LES CONSÉQUENCES PRÉOCCUPANTES DE LA FIN DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (FED)

Le programme 209 porte la contribution française au FED (31% des crédits CP du programme hors dépense du titre 2 : 713 millions d'euros AE=CP). Or, le FED va être fusionné au sein d'un instrument unique de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI) dans le cadre de la rénovation des instruments européens d'aide au développement. D'après les informations recueillies par les rapporteurs, alors qu'actuellement 5 pays prioritaires de l'aide française figurent parmi les 6 premiers bénéficiaires du 11^{ème} FED (et la part des versements du FED à destination des pays prioritaires de la France devrait s'élever à 26% en 2020, en hausse par rapport à 2019), **il est possible que cette réforme ait pour conséquence une moindre focalisation sur l'Afrique subsaharienne**, certains pays d'Europe du Nord plaidant pour l'attribution d'une proportion plus importante des financements aux Balkans.

De même, les nouveaux instruments qui pourraient être développés à l'occasion de cette réforme comporteront probablement une part de prêts qui les réservera aux pays africains à revenus intermédiaires davantage qu'aux pays plus pauvres du Continent. Il conviendra donc de soutenir le Gouvernement au cours des mois à venir dans la négociation des modalités

de cette réforme afin de **préserver le relatif alignement des objectifs des financements européens, tels qu'ils figureront dans le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027) auquel la France contribuera massivement, avec les priorités géographiques de notre APD.**

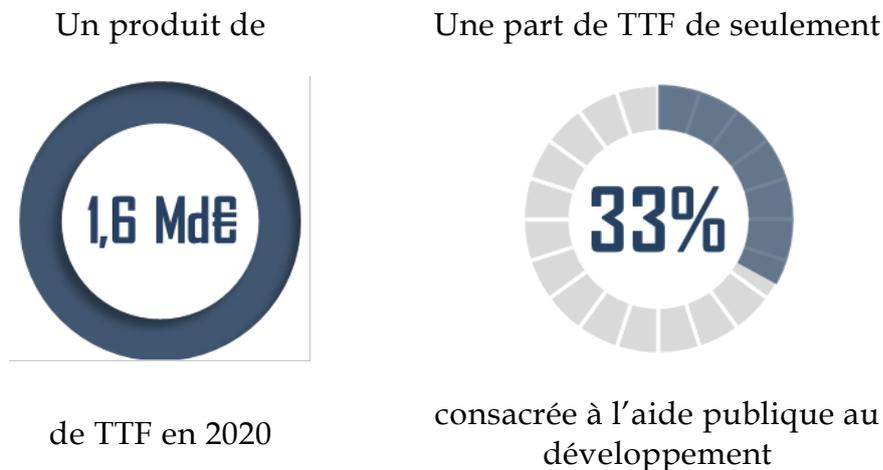
V. UNE TTF INSUFFISAMMENT CONSACRÉE À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Le rendement de la taxe sur les transactions financières (TTF) est beaucoup plus élevé que prévu avec 1,66 milliard d'euros en 2020 et 1,57 milliard d'euros en 2021. Or, la part de cette taxe consacrée à l'aide publique au développement (via le FSD, Fonds de solidarité pour le développement) reste plafonnée à 528 millions d'euros au sein du PLF 2021. Parallèlement, **la taxe sur les billets d'avion, qui alimente également en partie le FSD, a vu son rendement s'effondrer** du fait de la crise du transport aérien.

Si cette diminution a été compensée par le budget général pour 2021, **il serait souhaitable que le dynamisme de la TTF soit mis à profit pour assurer cette compensation de la TSBA dans l'avenir. La TTF financerait ainsi davantage l'aide publique au développement, conformément à l'intention ayant présidé à sa création.**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prév.)	PLF 2021
Produit total de la TTF	871	1057	947	1460	1600	1650	1858	1572
Montant revenant à l'Etat	771	917	450	661	802	1122	1330	1044
Montant affecté au FSD	100	140	260	528	528	528	528	528
Montant affecté à l'AFD	-	-	237	270	270	-	-	-
Montant total affecté au développement	100	140	497	798	798	528¹	528	528
Part de la taxe affectée au développement	11,5%	13,2%	52,5%	54,7%	49,9%	32,0%	28,4%	33,6%

¹ 270 M€ de recettes de TTF directement affectées à l'AFD pour le financement de projets de coopération ont été budgétisés à partir de 2019, sur les programmes budgétaires P209 et P110.



VI. APRÈS LES ÉLECTIONS AMÉRICAINES : VERS UN MEILLEUR « PARTAGE DU FARDEAU » DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

La France a contribué massivement au Fonds vert créé en 2015 pour lutter contre le changement climatique à l'échelle mondiale : 774 M€ sur la période 2015-2018 (dont 432 M€ en dons, 285 M€ en prêt très concessionnel via l'AFD et 57 M€ sous la forme de garantie). A l'occasion du sommet du G7 de Biarritz en août 2019, le président de la République a annoncé que la France doublerait sa contribution, à hauteur de 1548 M€ dont 1,2 milliard en dons. La France est ainsi troisième contributeur en élément-don derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Le Fonds Vert a mobilisé 10,3 Mds USD de ressources (dont 6,2 milliards engagés à ce jour et 1,2 milliard décaissé). Mais ce montant comprend 2 Md\$ des États-Unis non versés à ce jour, sur une promesse d'engagement totale de 3 Md\$. **On peut espérer que le résultat des élections américaines conduise à un respect de cet engagement en même temps qu'à un retour des États-Unis au sein de l'Accord de Paris de 2015.**

En outre, la France devrait co-présider le Fonds vert en 2021. **Il serait souhaitable à cette occasion que la part dévolue à l'adaptation au changement climatique, notamment dans les pays africains, soit rééquilibrée par rapport à la part consacrée à son atténuation.** Actuellement, 40 % des financements concernent des projets d'atténuation, 25 % des projets d'adaptation et 35 % des projets « mixtes » atténuation/adaptation.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 25 novembre 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits des programmes 110 - Aide économique et financière au développement - et 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement.

A l'issue de la présentation des rapporteurs, un court débat s'est engagé.

M. Christian Cambon, président. - Je partage les doutes des rapporteurs sur le sujet. L'augmentation des crédits est positive mais il y a des difficultés de pilotage de l'agence française de développement (AFD) et certaines dépenses sont hors sujet. Il est regrettable qu'il n'y ait pas de ministre pour piloter ces crédits très conséquents. Il faut rappeler que l'AFD a plus de 12 milliards d'engagements. Il y a là un problème de représentation devant le Parlement : nous n'avons pas d'interlocuteur spécifique sur l'aide publique au développement, notamment pour les questions au Gouvernement. En outre le projet de nouveau siège n'est pas forcément bienvenu dans le contexte économique actuel. Les augmentations de personnel envisagées et qui justifiaient en partie cette opération sont désormais aléatoires ! Il est impératif que le Gouvernement s'explique sur cette opération avant de proposer une recapitalisation de l'agence.

M. Alain Cazabonne. - Il y a effectivement un vrai problème avec le pilotage de l'AFD.

M. Jean-Pierre Grand. - Il serait préférable de consacrer davantage de crédits à la sécurisation de nos postes à l'étranger.

Mme Michelle Gréaume. - Je m'abstiendrai mais je suis d'accord avec les critiques qui ont été émises. Il faut aussi rappeler que le produit de la taxe sur les billets d'avion (TSBA) s'est effondré et que l'attribution de la TTF au Fonds de solidarité pour le développement reste plafonnée à 528 millions d'euros, soit le tiers du produit de cette taxe. Le recours aux prêts est toujours trop important.

M. Christian Cambon, président. - Les rapporteurs sont donc missionnés pour intervenir sur cette question du nouveau siège de l'AFD. La recapitalisation de l'agence, si elle est décidée par le Gouvernement, sera une opportunité pour traiter ce sujet.

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » sont adoptés par la commission.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Christophe Bories, sous-directeur « affaires financières multilatérales et développement » à la Direction général du Trésor.

M. Philippe Lacoste, directeur du développement durable et **M. Pascal Roos**, délégué adjoint des programmes et des opérateurs à la direction générale de la mondialisation du Quai d'Orsay.

[M. Rémy Rioux](#), directeur général de l'agence française de développement (AFD).

M. Vincent Pradier, **Mmes Mathilde Casper et Bettina Petit**,
Coordination Sud.

M. Hervé Berville, député.