

... le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 4

1. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION SE POURSUIT EN 2021, CONFORMÉMENT AUX ENGAGEMENTS PRIS EN 2018

Pour l'exercice 2021, les crédits demandés s'élèvent à **5,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **4,90 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement **une baisse de 30 % des AE** et **une hausse de 50 % des CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Après neutralisation des crédits du nouveau programme 365, qui constitue une opération transparente pour le budget de l'État, **les crédits demandés pour 2021 s'élèvent respectivement à 4,16 milliards d'euros en AE et 3,95 milliards d'euros en CP, soit une baisse de 43 % en AE et une hausse de 21 % des CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

La hausse continue des crédits de la mission « Aide publique au développement » s'inscrit **en conformité avec les conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)** du 8 février 2018 qui fixent l'objectif de consacrer **0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022** à l'aide publique au développement.

La forte volatilité des crédits inscrits au programme 110 s'explique par **la reconstitution triennale des contributions de la France aux fonds et organisations multilatéraux**, pour lesquels un nouveau cycle a été initié en 2020.

Le programme 209 est quant à lui marqué par **un renforcement de l'aide bilatérale**, conformément aux priorités définies en 2018. Ainsi, **l'aide-projet gérée par l'AFD s'élève à 1 milliard d'euros en AE (+ 25 millions d'euros) et 732,8 millions d'euros en CP (+ 339 millions d'euros)**, la forte progression des CP reflétant la montée en charge des engagements en la matière depuis plusieurs années. De plus, **l'aide-projet gérée directement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)** est fixée à 70 millions d'euros (+ 10 millions d'euros), après un premier bilan positif de sa revalorisation en 2020. Enfin, **les crédits dédiés à l'aide humanitaire** sont revalorisés, avec une majoration du **fonds d'urgence humanitaire (FUH)** de **29,6 millions d'euros**, et **une hausse bienvenue de l'aide alimentaire programmée** dont le montant s'élèvera à **76,3 millions d'euros en 2021**.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une opération de **renforcement des fonds propres de l'AFD**, portée par un nouveau programme budgétaire dédié (programme 365). Celui-ci est justifié par **la forte croissance des engagements de l'AFD** depuis plusieurs années, mettant ainsi son bilan « sous tension », ainsi que par une **évolution de la réglementation prudentielle** qui requiert la conversion de la « ressource à condition spéciale » en fonds propres « en dur » de l'AFD. Le renforcement des fonds propres constitue un jeu d'écriture, **neutre pour le budget de l'État**. Toutefois, le besoin de fonds propres de l'AFD serait supérieur à ceux accordés par cette opération de conversion : une majoration de crédits en ce sens se traduirait alors par une dépense maastrichtienne. **Les rapporteurs spéciaux regrettent que le besoin en fonds propre de l'AFD**

n'ait pas fait l'objet d'une meilleure anticipation, ce qui aurait permis de faire figurer tous ces éléments d'analyse dans les documents budgétaires transmis au Parlement.

**Évolution des crédits de la mission « Aide publique au développement »
À périmètre courant**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
110 « Aide économique et financière au développement »	4 464,3	1 391,8	- 68,8%	1 136,8	1 475,0	29,7%
<i>Action 01 – Action économique et financière multilatérale</i>	2 836,3	219,1	- 92,3%	711,7	968,5	36,1%
<i>Action 02 – Aide économique et financière bilatérale</i>	1 310,4	1 172,7	- 10,5%	339,7	409,2	20,5%
<i>Action 03 – Traitement de la dette des pays pauvres</i>	317,7	0,0	- 100,0%	85,4	97,3	13,9%
365 « Renforcement des fonds propres de l'AFD »	-	953,0	-	-	953,0	-
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 834,9	2 771,3	- 2,2%	2 131,5	2 476,3	16,2%
<i>Action 02 – Coopération bilatérale</i>	1 464,8	1 527,5	4,3%	839,0	1 227,1	46,3%
<i>Action 05 – Coopération multilatérale</i>	366,3	367,8	0,4%	288,6	373,2	29,3%
<i>Action 07 – Coopération communautaire</i>	842,4	713,7	- 15,3%	842,4	713,7	- 15,3%
<i>Action 08 – Dépenses de personnel du programme</i>	161,4	162,3	0,5%	161,4	162,3	0,5%
Total de la mission	7 299,2	5 116,1	- 29,9%	3 268,4	4 904,3	50,1%

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

2. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : UNE POLITIQUE PUBLIQUE EN COURS DE RÉÉQUILIBRAGE

La trajectoire à la hausse des crédits de la mission a permis à la France de maintenir son rang de cinquième pourvoyeur mondial d'aide publique au développement. En termes de part d'aide dans le RNB, la France n'occupe toutefois que la neuvième place. Le profil de l'aide publique au développement de la France continue de se distinguer par le recours important aux prêts, plutôt qu'aux dons, même si un rééquilibrage est en cours.

Les conclusions du CICID du 8 février 2018 constituent la première pierre de la redéfinition du pilotage de l'aide publique au développement. Fortement interministérielle, l'aide au développement est conduite par une multitude d'instruments budgétaires. **Cet « éclatement » résulte directement des critères de comptabilisation de l'aide publique au développement définis par l'OCDE, mais il nuit à l'élaboration d'une vision exhaustive de cette politique publique, et à un pilotage guidé par une logique de résultats, plutôt que de moyens.** Le projet de loi de programmation, maintes fois annoncé, devrait permettre de consacrer une architecture réformée de cette politique publique.

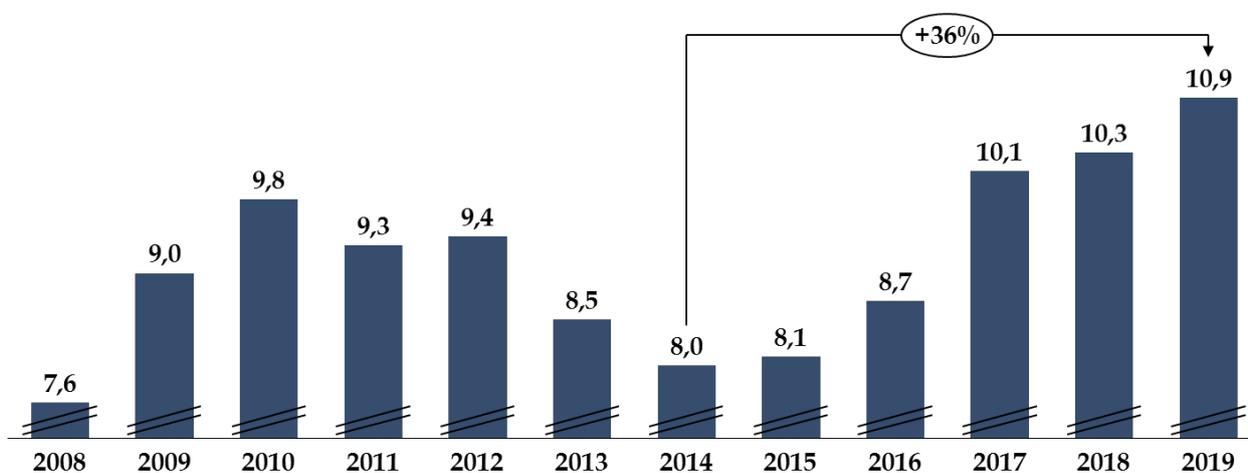
Dans l'attente d'un cadre législatif constituant la « boussole » de l'aide publique au développement, le déséquilibre entre les priorités géographiques de la France et les principaux bénéficiaires de son aide constitue une anomalie aux yeux des rapporteurs spéciaux, et interroge la stratégie mise en œuvre à l'égard des « très grands émergents ».

La crise sanitaire a entraîné le redéploiement de crédits, tant au niveau bilatéral, avec l'initiative « Santé en commun » portée par l'AFD, qu'au niveau multilatéral avec l'initiative de suspension du service de la dette (ISSD) en faveur des pays les plus pauvres.

Les rapporteurs spéciaux saluent la mobilisation de notre aide publique au développement dans cette crise sanitaire, ainsi que le choix de préserver un budget crucial pour le rayonnement diplomatique de la France et le financement des biens publics mondiaux. Toutefois, dans un contexte de finances publiques dégradées, la question de l'évaluation, de la transparence, et de la « redevabilité » de cette politique publique devient plus que jamais incontournable.

Évolution de l'aide publique au développement de la France

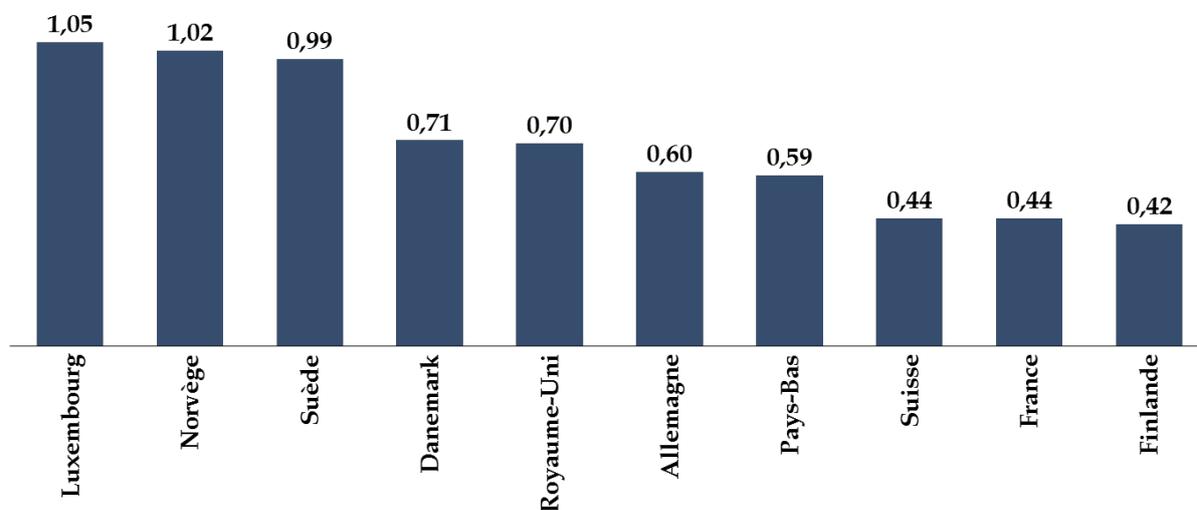
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du document de politique transversale

Contributeurs dont la part de l'aide publique au développement dans le RNB est la plus élevée en 2019

(en % de RNB)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du document de politique transversale

3. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : UN OPÉRATEUR EN PLEINE MUTATION, DONT LA CROISSANCE DOIT ÊTRE MAÎTRISÉE

Le renforcement en fonds propres de l'AFD, prévu par le projet de loi de finances, appelle à une consolidation de son activité, après plusieurs années d'accroissement considérable de ses engagements.

En 2020, les engagements de l'AFD devraient atteindre un montant de **13,4 milliards d'euros**, légèrement en recul par rapport à 2019 (14,1 milliards d'euros). **La stabilisation des engagements de l'AFD** implique une transition dans le pilotage de l'opérateur, passant d'une activité concentrée sur les engagements à la concrétisation des signatures de prêts et décaissements des crédits.

La croissance des engagements de l'AFD s'est nécessairement traduite par une augmentation de ses moyens afin de pouvoir absorber le volume d'activité croissant. Ainsi, les effectifs du groupe sont passés de 2 441 à 2658 agents entre 2018 et 2019, soit une hausse de **8,9 %** du nombre d'ETPT.

Dans cette perspective, la maîtrise des frais généraux, notamment des dépenses de personnel et des dépenses immobilières, doit constituer l'une des priorités budgétaires de l'AFD. Il convient également de mener **un contrôle soutenu de l'efficacité des actions et politiques menées**, notamment pour s'assurer dans un contexte d'accroissement des subventions, qu'il n'y ait pas de « détournement » de l'usage de ces dépenses par leurs bénéficiaires.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2017-2019 entre l'État et l'AFD étant échu, **les rapporteurs spéciaux s'étonnent qu'à cette date, le COM 2020-2022 n'ait pas encore signé**. C'est pourtant un point important permettant de formaliser les relations et priorités d'actions pour l'AFD. Ce sujet avait d'ailleurs été relevé par la Cour des comptes, dans son enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, appelant à une meilleure formalisation des relations entre l'État et l'AFD¹.

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et l'article 53 rattaché sans modification, de même que les crédits du compte de concours financiers.



Michel CANEVET

Rapporteur spécial

Sénateur (Union centriste) du
Finistère



Jean-Claude REQUIER

Rapporteur spécial

Sénateur (RDSE)
du Lot

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Cour des comptes, « Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État », communication à la commission des finances du Sénat, février 2020.