

N° 743

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 4

**Aide publique au développement**

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Michel CANÉVET et Jean-Claude REQUIER

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2020 .....</b>	<b>7</b>
<b>A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE MARQUÉ PAR UN MONTANT RECORD ET DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SIGNIFICATIFS POUR LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ».....</b>	<b>7</b>
1. <i>Une exécution contrastée entre les AE et les CP du programme 110.....</i>	<i>8</i>
2. <i>L'exécution du programme 209 est marquée par la réponse à la crise sanitaire.....</i>	<i>11</i>
3. <i>Des mouvements significatifs en cours de gestion, témoignant de la mise sous tension de la mission en réponse à la crise sanitaire .....</i>	<i>12</i>
<b>B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » : UNE EXÉCUTION TOUJOURS SOUMISE À DE FORTS ALÉAS .....</b>	<b>13</b>
<b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>16</b>
1. <i>Un manque de visibilité sur la soutenabilité de la mission à moyen terme.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Un débat doit être ouvert sur la pertinence des financements dits « innovants » de l'aide publique au développement .....</i>	<i>17</i>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. **En 2020, les crédits de la mission « Aide publique au développement » se sont élevés à 6,5 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 3,4 milliards d’euros en crédits de paiement (CP), soit des taux d’exécution respectifs de 89,4 % et 103,4 % par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale. Le montant des crédits ainsi consommés est largement supérieur à celui constaté lors de l’exercice 2019, ce qui reflète la montée en charge continue des moyens de la mission.**

2. **Le programme 110, piloté par la direction générale du Trésor, est marqué par une sous-exécution des AE, résultant principalement de la baisse du besoin de bonification des prêts de l’Agence française de développement (AFD). Ce moindre besoin s’explique par la persistance d’un environnement de taux bas, et la contraction du plan d’activité de l’agence en raison de la crise sanitaire. En revanche, les CP du programme 110 enregistrent une légère sur-exécution, résultant de l’annulation de la dette de la Somalie, qui constituait une opération attendue depuis plusieurs exercices.**

3. **S’agissant du programme 209, si l’exécution des AE est relativement proche de la prévision initiale, le programme affiche également une légère sur-exécution des CP, qui provient de plusieurs réponses d’urgence mises en œuvre face à la crise de la Covid-19.**

4. **Globalement, les deux programmes de la mission ont fait face à des évolutions en cours d’exercice, pour répondre à la crise de la Covid-19.** Ainsi, les crédits alloués aux **aides budgétaires globales (ABG)** ont été portés à 80,7 millions d’euros, soit une hausse de 20,7 millions d’euros par rapport à la prévision initiale, financée par le redéploiement de crédits. En outre, la France s’est engagée à participer à l’initiative « **Accélérateur pour l’accès aux outils de lutte contre la Covid-19** » (ACT-A, « *Access to covid tools accelerator* »), pour un montant de 560 millions d’euros sur la période 2020-2022, dont 155 millions d’euros versés en 2020.

5. **Le schéma de fin de gestion de la mission a été fortement perturbé par l’effondrement des recettes de la taxe de solidarité sur les billets d’avion (TSBA), en raison de la chute du trafic aérien résultant de la crise de la Covid-19, privant ainsi le fonds de solidarité pour le développement (FSD) d’environ 118 millions d’euros. Après avoir mobilisé le programme 110 pour financer la part de la contribution de la France au fonds vert pour le climat qui aurait dû être prise en charge par le FSD, le programme 209 a été abondé de 100 millions d’euros, via un décret de virement et un décret de transfert, puis une ouverture de crédits prévue par la quatrième loi de finances rectificative.**

6. Cette « gymnastique budgétaire » interroge la pertinence des financements dits « innovants », c'est-à-dire le financement du FSD par deux taxes affectées – la TSBA et la taxe sur les transactions financières (TTF) – ce qui constitue un mécanisme de débudgétisation. **Même si le Parlement reste attaché à la contribution des secteurs aérien et financier au financement de l'aide publique au développement, les rapporteurs spéciaux plaident pour l'initiation d'une réflexion sur la pertinence de ces financements, alors que la Cour des comptes appelle à une rebudgétisation totale de ces ressources.**

7. Plus généralement, **les rapporteurs spéciaux regrettent le manque de visibilité sur la soutenabilité de la mission à moyen terme**, alors que le besoin en crédits de paiement est croissant, pour faire face aux engagements en hausse continue depuis 2017. À ce titre, **ils rappellent que les dispositions du projet de loi de programmation** relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui a fait l'objet d'un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale à l'issue de la première lecture, **n'apporte qu'une réponse partielle.**

## I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2020

### A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE MARQUÉ PAR UN MONTANT RECORD ET DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SIGNIFICATIFS POUR LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

La mission « Aide publique au développement » regroupe les crédits des principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement :

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances ;

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Pour mémoire, les crédits de la mission « Aide publique au développement » ne regroupent qu'une partie des crédits budgétaires affectés à cette politique publique. Ainsi, en 2020, les crédits de la mission ne représentant que 45 % de l'effort de l'État en matière d'aide publique au développement<sup>1</sup>, soit 3 points de plus qu'en 2019, ce qui souligne le caractère toujours interministériel de son financement et de son pilotage.

#### Exécution des crédits de la mission « Aide publique au développement » en 2020

(en millions d'euros)

Programme	Crédits exécutés 2019		Crédits votés LFI 2020		Crédits exécutés 2020		Taux exécution 2020 / exécution 2019		Taux exécution 2020 / LFI 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Aide économique et financière au développement (110)	820,1	994,0	4 464,3	1 136,8	3 764,3	1 180,2	459,0 %	118,7 %	84,3 %	103,8 %
Solidarité à l'égard des pays en développement (209)	3 148,7	1 998,3	2 834,9	2 131,5	2 759,3	2 200,0	87,6 %	110,1 %	97,3 %	103,2 %
<b>Mission</b>	<b>3 968,9</b>	<b>2 992,4</b>	<b>7 299,2</b>	<b>3 268,4</b>	<b>6 523,7</b>	<b>3 380,2</b>	<b>164,3 %</b>	<b>113,0 %</b>	<b>89,4 %</b>	<b>103,4 %</b>

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

<sup>1</sup> Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Pour l'exercice 2020, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022<sup>1</sup> prévoit un plafond de crédits de paiement fixé à **3,10 milliards d'euros**<sup>2</sup>.

En neutralisant **les mesures de périmètre intervenues sur la mission à compter de 2019**, à savoir la rebudgétisation de la part de la taxe sur les transactions financières (TTF) qui était affectée à l'Agence française de développement (AFD), et **en comparant les crédits de paiement exécutés selon le même périmètre que celui de la LPFP**, ceux-ci s'élèvent en 2020 à **3 095 millions d'euros**, soit seulement **5 millions d'euros de moins environ que le plafond défini par la LPFP**. Cela étant dit, **les rapporteurs spéciaux rappellent que les dispositions de la LPFP**, adoptée au début de l'année 2018, **sont désormais largement caduques**, compte tenu des conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques.

En 2020, le montant des crédits consommés est largement supérieur à celui constaté pour l'exercice 2019, ce qui reflète **la montée en charge continue des crédits de la mission**. En effet, les montants des AE et CP prévues par la loi de finances initiales pour 2021 étaient respectivement supérieurs de **83,9 %** et de **9,2 %** à ceux exécutés en 2019. La forte augmentation des AE reposait exclusivement sur le programme 110, en raison de la reconstitution triennale de la contribution française à des fonds multilatéraux.

S'agissant du **taux d'exécution des crédits votés en loi de finances initiale**, il s'élève en 2020 à **89,4 % pour les AE** et **103,4 % pour les CP** de la mission.

### **1. Une exécution contrastée entre les AE et les CP du programme 110**

Plus précisément, le taux d'exécution des AE apparaît relativement faible pour le programme 110, puisqu'il ne s'élève qu'à **84,3 %**.

Ce faible taux s'explique principalement par **la baisse du besoin de bonification des prêts de l'Agence française de développement (AFD)**, résultant de **la persistance d'un environnement de taux bas** d'une part, et d'une **contraction du plan d'activité** de l'agence en raison de la crise sanitaire. Ainsi, en 2020, les crédits de bonification de prêts à des États étrangers s'élèvent à **600 millions d'euros en AE**, soit **un montant 47 % inférieur à la prévision initiale**.

---

<sup>1</sup> Article 15 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

<sup>2</sup> Hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements.

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2019, les rapporteurs spéciaux avaient déjà souligné que l'écart entre le coût estimé des bonifications et leur coût réel constituait une forte incertitude pesant sur l'exécution de la mission. En outre, au-delà de la question de l'exécution de la loi de finances initiale, un moindre besoin en crédits de bonification des prêts se traduit par un volume d'aide publique au développement générée inférieur.

**D'autres dépenses du programme 110 ont fait l'objet d'une sous-exécution en 2020 en AE.**

Il s'agit notamment de la contribution de la France au Fonds africain de développement (FAD) qui s'élève à 460 millions d'euros en exécution, alors qu'elle avait été estimée à 540 millions d'euros. Cet écart s'explique par la couverture de change<sup>1</sup> et le calendrier de paiement accéléré. Par conséquent, des économies ont également été réalisées sur les CP pour les mêmes raisons. Ainsi, le montant de CP s'élève à 149 millions d'euros au lieu de 168 millions d'euros, et correspond à la première tranche de versement de la contribution française.

Le constat est le même pour la contribution de la France à l'Association internationale de développement (AID), dont le montant a été négocié fin 2019, et qui s'est élevé à 1,34 milliard d'euros en 2020, au lieu de l'enveloppe de 1,40 milliard d'euros initialement prévue en loi de finances initiale.

Outre la couverture de change, le montant de la contribution de la France à d'autres initiatives a été révisé au cours de l'exercice 2020 pour des raisons de calendrier.

Ainsi, le montant de la contribution de la France au dispositif AFAWA (« *Affirmative Finance Action For Women in Africa* »), mis en œuvre par la Banque africaine de développement (BAfD), dont le montant devait s'élever à 45 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP, a été reporté à 2021 à la suite d'un retard dans les négociations.

De la même façon, en raison des négociations tardives de la reconstitution du Fonds vert pour le climat (FVC) fin 2019, 43,1 millions d'euros d'AE ont été reportés sur 2020. En y ajoutant les 18,3 millions d'euros résultant de la compensation par le programme 110 de la baisse des ressources du fonds de solidarité pour le développement (FSD) qui aurait dû abonder la contribution française au FVC (*cf. infra*), le montant

---

<sup>1</sup> Comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission (p.23), « lorsque le versement est réalisé en devise autre que l'euro (généralement en dollars), une couverture de change est effectuée par l'AFT qui procède à un ordre d'achat à terme (OAT) de dollars, afin de n'être exposé à aucun risque de change entre l'annonce de la contribution et les versements associés. Cela a été le cas par exemple pour les reconstitutions de l'AID et du FAD ».

**des AE en exécution pour cette contribution est supérieur à la prévision de 61 millions d'euros, s'établissant à 611,5 millions d'euros.**

S'agissant des CP du programme 110, **le dépassement par rapport à la prévision initiale s'explique exclusivement par l'opération d'annulation de la dette de la Somalie**, décidée par le Club de Paris, dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), qui s'est élevée à **67,8 millions d'euros en AE et en CP**, alors que la loi de finances initiale n'avait prévu aucun crédit sur cette ligne. Ces crédits visent à indemniser l'AFD qui détenait les titres de dette annulés.

En revanche, **d'autres dépassements du montant des CP prévu par la loi de finances initiale ne se sont pas traduits par une sur-exécution.**

Ainsi, la hausse de 20,7 millions d'euros des **aides budgétaires globales (ABG)**, pour les porter à **80,7 millions d'euros** dans le cadre de l'initiative « Santé en commun » de l'AFD, a été intégralement financée par redéploiement de crédits au sein du programme 110. Cette initiative, fondée sur des dons et des prêts, a été lancée afin d'apporter un soutien budgétaire aux dépenses de santé de pays vulnérables.

De la même façon, **la prise en charge par le programme 110 de la participation du FSD au financement de la contribution de la France au Fonds vert pour le climat**, à hauteur de **18,3 millions d'euros** (*cf. infra*) a été assurée par la mobilisation de la réserve de précaution.

Enfin, **l'évolution des indicateurs de performance du programme reflète en partie les conséquences de la crise sanitaire sur l'exécution de celui-ci.** Ainsi, la part, dans le coût pour l'État des prêts mis en œuvre par l'AFD, des coûts des prêts à destination des priorités géographiques fixées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) ne s'élève qu'à 68 % en 2020, contre une cible fixée initialement à 75 %, **en raison d'une réorientation d'une partie de l'activité de l'AFD vers un spectre de pays plus large**, en Asie et en Amérique latine, pour répondre à la crise sanitaire. Pour la même raison, la part des ressources des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux affectée aux pays les moins avancés (PMA) n'est que de 68 %, contre une cible fixée à 72 % en 2020. En revanche, les objectifs initiaux de respect des priorités du CICID en matière de climat par les banques multilatérales et fonds multilatéraux d'une part, et les prêts de l'AFD d'autre part, ont été satisfaits.

Par ailleurs, la dégradation de l'indicateur évaluant la capacité des banques multilatérales et des fonds multilatéraux à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement s'explique essentiellement par des **évolutions statistiques. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent au demeurant sur la pertinence de cet indicateur, mis à jour *a posteriori*, au fil de l'évaluation des projets achevés.**

## **2. L'exécution du programme 209 est marquée par la réponse à la crise sanitaire**

**Le taux d'exécution des AE et des CP du programme 209 est proche du montant fixé en loi de finances initiale**, même si des écarts à la prévision méritent d'être soulignés.

Ainsi, les AE et les CP prévus pour **les contrats de désendettement (C2D)**, qui prennent la forme d'un refinancement en dons des dettes remboursées par le pays débiteur, se sont élevés à 7,4 millions d'euros, contre 40,9 millions d'euros initialement prévus. Cet écart résulte de la mise en œuvre de **l'initiative de suspension du service de la dette (ISSD)** par le G20, ayant suspendu les remboursements, et donc les versements de dons correspondants.

Ce moindre recours aux C2D explique en partie **la plus faible rémunération de l'AFD en 2020**, qui s'est élevée à 64,8 millions d'euros, contre les 81 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Par ailleurs, **le loyer de la maison de la francophonie** s'est élevé en 2020 à 60,1 millions d'euros en AE, et 5,8 millions d'euros en CP, soit respectivement 24,6 millions d'euros et 1,2 millions d'euros de moins que les montants prévus en loi de finances. Cette réduction s'explique par la renégociation du bail qui a pris effet le 1<sup>er</sup> avril 2020.

À l'inverse, **d'autres dépenses ont fait l'objet d'une sur-exécution, en réponse à la crise sanitaire.**

Ainsi, **le fonds d'urgence humanitaire (FUH)**, enveloppe budgétaire allouée au Centre des opérations humanitaires et de stabilisation du Centre de crise et de soutien, a décaissé 124,9 millions d'euros en AE et 123 millions d'euros en CP, soit respectivement 44,2 millions d'euros et 42,3 millions d'euros de plus que la prévision initiale. Ce dépassement s'explique par le financement de projets humanitaires supplémentaires, dont 36 en réponse directe à la Covid-19 dans 14 pays, un pont aérien humanitaire dans 20 pays, et l'envoi d'aide en nature.

Les crédits d'intervention des directions sectorielles de l'administration centrale et des services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) ont été majorés, en AE et en CP, de **8,5 millions d'euros au titre de plusieurs contributions en réponse à la crise sanitaire**. Ces contributions ont été versées à l'organisation « *Conservation international* », à la « *Rainforest Foundation* », à l'Ambassade de Brasilia pour l'acheminement d'assistance technique aux peuples autochtones en Amazonie, et à l'Institut Pasteur pour appuyer ses actions en Afrique.

En outre, la France s'est engagée à participer à l'**initiative « Accélérateur pour l'accès aux outils de lutte contre la Covid-19 »** (ACT-A, « *Access to covid tools accelerator* »), pour un montant de 560 millions d'euros sur la période 2020-2022, dont **155 millions d'euros versés en 2020**.

En revanche, **les rapporteurs spéciaux s'étonnent que l'exécution des dépenses d'aide alimentaire soit inférieure de 5,1 millions d'euros**, en AE et en CP, par rapport à la prévision initiale, dans un contexte marqué par des besoins accrus. D'après les informations transmises par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), **cet écart résulte de l'application de la réserve de précaution**. En effet, le taux de mise en réserve s'élève à **4 %**, mais il s'applique de façon différenciée sur les différentes lignes du programme.

S'agissant des indicateurs de performance du programme, **l'exercice 2020 a constitué un rééquilibrage dans l'affectation des crédits bilatéraux aux différentes priorités fixées par le CICID**. Ainsi, la part des crédits bilatéraux pour la stabilité internationale et la réponse aux fragilités s'élève à 29,4 %, soit près de 10 points de moins qu'en 2019. Cette baisse était anticipée, avec une cible initialement fixée à 25 %, compte tenu de la hausse du volume total des crédits bilatéraux, faisant ainsi baisser la part de ce poste de dépenses. La part des crédits bilatéraux consacrés au climat a plus que doublé, en passant de 8,6 % en 2019 à 20,3 % en 2020, mais elle reste très inférieure à la cible fixée qui était de 40 %. La part des crédits bilatéraux participant à l'éducation, à l'égalité entre les femmes et les hommes, et à la santé ont dépassé légèrement la cible fixée dans le projet annuel de performances.

**Les rapporteurs spéciaux suivront avec vigilance l'évolution de ces sous-indicateurs de performances au cours du prochain exercice, afin de mieux apprécier les éventuels effets de long terme de la crise sanitaire sur le financement des priorités fixées par le CICID.**

### **3. Des mouvements significatifs en cours de gestion, témoignant de la mise sous tension de la mission en réponse à la crise sanitaire**

**Le schéma de gestion de la mission « Aide publique au développement » a été perturbé au cours de l'exercice 2020 par l'effondrement des ressources du fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui est un fonds extrabudgétaire.**

En effet, celui-ci est alimenté depuis plusieurs exercices par deux taxes affectées, à savoir une fraction de la **taxe sur les transactions financières** (TTF), à hauteur de 528 millions d'euros, et de la **taxe de solidarité sur les billets d'avion** (TSBA), pour un montant de 210 millions d'euros. Or, compte tenu de la **baisse drastique du trafic aérien** en raison de la crise sanitaire, **les recettes de la TSBA affectées au FSD se sont**

contractées, pour atteindre seulement 91,8 millions d'euros, soit un montant 57 % inférieur à la prévision et un manque à gagner de 118,2 millions d'euros.

Par conséquent, les dépenses du FSD qui ne pouvaient être financées par celui-ci l'ont été par les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Premièrement, **le paiement de la contribution française au fonds vert pour le climat, qui aurait dû être assuré par le FSD, a été pris en charge par le programme 110**, à hauteur de 18,26 millions d'euros (*cf. supra*).

Deuxièmement, **100 millions d'euros ont été financés par le programme 209** de la mission, de la façon suivante :

- un **dégel de la réserve de précaution** ;
- un **décret de transfert** du programme 110 vers le programme 209 de 11,5 millions d'euros en AE et 13,4 millions d'euros en CP ;
- un **décret de virement** des programmes de la mission « Action extérieure de l'État » vers le programme 209, à hauteur de 20,3 millions d'euros en AE et 21,4 millions d'euros en CP ;
- un **rétablissement de crédits** a abondé les ressources du programme 209, à hauteur de 13,3 millions de CP au titre des C2D versés à l'AFD en début d'année mais qui n'ont pas été décaissés en raison du moratoire sur la dette (*cf. supra*) ;
- **une ouverture de 41,4 millions d'euros en CP par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>**.

Par ailleurs, cette même loi de finances rectificative a annulé les AE du programme 110 à hauteur de **410,6 millions d'euros**, afin de tenir compte de la baisse du besoin en crédits de bonification et des économies réalisées lors de la reconstitution de fonds multilatéraux (*cf. supra*).

#### **B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » : UNE EXÉCUTION TOUJOURS SOUMISE À DE FORTS ALÉAS**

Le **compte de concours financiers** regroupe pour sa part des prêts à des États étrangers qui concourent à la politique française d'aide publique au développement, à l'exception du programme concernant la Grèce :

- le **programme 851 « Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et services concourant au développement du commerce extérieur de la France »** porte deux catégories de prêts du Trésor, à savoir les prêts concessionnels accordés à certains pays en développement, et les prêts non concessionnels ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

- le programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » permet de refinancer les dettes de certains pays envers la France ;

- le programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers » porte le versement à l'AFD de la « ressource à condition spéciale » (RCS) qui lui permet d'octroyer des prêts à des États étrangers à des conditions concessionnelles ;

- le programme 854 « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » était initialement destiné à porter la contribution de la France au plan de soutien en faveur de la Grèce, finalement confié au Fonds européen de stabilité financière (FESF). Ce programme n'est plus actif depuis 2012.

**Exécution des crédits du compte de concours financiers  
« Prêts à des États étrangers » en 2020**

*(en millions d'euros)*

Programme	Recettes		Crédits votés LFI 2019		Crédits exécutés 2019		Exécution crédits 2020/LFI 2020		Solde	
	Prévision	Exécution	AE	CP	AE	CP	AE	CP	Prévision	Exécution
851	284,2	276,8	1 000,0	367,1	-1,4	252,5	-100,1 %	-31,2 %	-82,9	24,3
852	85,8	45,8	250,3	250,3	70,8	70,8	-71,7	-71,7	-164,5	-24,9
853	10,8	10,8	0	424,3	0	247,0	-	-41,9 %	-413,6	-236,3
854	148,3	149,6	0	0	0	0	-	-	148,3	149,6
<b>Total</b>	529,0	483,0	1 250,3	1 041,7	69,3	570,3	-94,5 %	-45,3 %	-512,6	-87,3

Source : commission des finances du Sénat

**Les rapporteurs spéciaux relèvent que l'exercice 2020 est marqué par une nette amélioration du solde du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », celui-ci s'établissant à - 87,3 millions d'euros, alors qu'il avait été évalué à - 512,6 millions d'euros en loi de finances initiale.**

**Cette amélioration tient principalement au niveau de dépenses exécutées, bien inférieur à la prévision, témoignant du caractère très aléatoire de l'exécution de la prévision pour ce compte de concours financiers.**

S'agissant du **programme 851**, en 2020, 7 protocoles de prêts ont été signés avec trois pays – la Mongolie, la Côte d'Ivoire, et le Kenya -, pour un montant d'AE de **317,7 millions d'euros**. Le montant affiché de -1,4 million d'euros correspond à l'apurement de divers protocoles annulés pour un montant de 319,1 millions d'euros. Les crédits de paiement sont marqués par **une sous-exécution de 114,6 millions d'euros, résultant du retard pris dans le calendrier** des négociations par rapport à la prévision initiale.

Pour le **programme 852**, les AE et les CP constatés en exécution pour un montant de 70,8 millions d'euros correspondent à l'opération de **traitement de la dette de la Somalie**. La sous-exécution s'explique par le report des autres opérations de traitements de dette initialement prévues pour 2020. Par conséquent, ce programme a fait l'objet **d'une annulation de 178,1 millions d'euros d'AE et de CP** lors de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, en raison du report du traitement de la dette du Zimbabwe et du Yémen.

Par ailleurs, **les rapporteurs spéciaux s'inquiètent du maintien à 54 % du pourcentage de pays qui présentent un risque faible ou modéré de surendettement parmi les bénéficiaires d'un allègement de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés**, alors qu'il s'élevait à 57 % en 2018. **La dégradation de cet indicateur de performance du programme est préoccupante, et justifie d'autant plus l'attention portée par le G20 sur ce sujet depuis le début de la crise sanitaire.**

Concernant le **programme 853**, ses crédits retracent l'utilisation de la ressource à condition spéciale par l'AFD, sous forme de prêts d'une durée de 30 ans, avec 10 ans de différé du remboursement du principal et avec un taux d'intérêt de 0,25 %. Ces crédits sont utilisés conjointement avec ceux du programme 110. **En 2020, ce programme est marqué par une sous-exécution des CP qui résulte principalement des retards pris dans le décaissement des prêts de l'AFD en raison de la crise sanitaire.** Pour cette raison, ce programme a fait l'objet **d'une annulation de 177,3 millions d'euros de CP** lors de l'adoption de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020.

Enfin, s'agissant du **programme 854**, il n'est alimenté que par le remboursement en capital de la Grèce, initié en 2020, à hauteur de **149,6 millions d'euros**.

## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### 1. Un manque de visibilité sur la soutenabilité de la mission à moyen terme

La croissance contenue des moyens budgétaires dédiés à l'aide publique au développement depuis 2017 traduit l'engagement du Président de la République, Emmanuel Macron, de porter la part d'aide publique au développement de la France à **0,55 % du revenu national brut (RNB) en 2022**, détaillé dans les conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018.

Cette tendance haussière du budget de l'aide publique au développement vient s'ajouter au **rythme de la reconstitution des fonds multilatéraux qui contraint déjà les marges de manœuvre** du programme 110 de la mission.

Ainsi, comme le relève la Cour des comptes<sup>1</sup>, **la soutenabilité de la mission à moyen terme repose sur sa capacité à traduire budgétairement les engagements pris depuis 2017**, c'est-à-dire à déployer un volume de CP suffisant pour faire face aux AE mises en œuvre.

**Or, les rapporteurs spéciaux relèvent avec inquiétude la progression des restes à liquider (RAL) de la mission.**

S'agissant du programme 110, **les engagements non couverts par des CP au 31 décembre 2020 s'élevaient à 8,9 milliards d'euros**, contre 6,3 milliards d'euros fin 2019. Sur cette enveloppe, 3,8 milliards d'euros correspondent à des engagements relatifs à la bonification de taux d'intérêt versés par l'État à l'AFD, permettant d'abaisser les taux de sortie proposés par l'AFD aux pays bénéficiaires, soit un peu plus de 40 % de l'ensemble des RAL. **Sur le programme 209, les engagements non couverts par des CP au 31 décembre 2020 s'élevaient à 2,8 milliards d'euros**, contre 2,2 milliards d'euros fin 2019.

Dans cette perspective, **la commission des finances du Sénat a regretté que le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales n'apporte pas de réponse tangible à ce besoin de visibilité** sur la programmation budgétaire de la mission « Aide publique au développement ».

En effet, la trajectoire des CP de la mission proposée par le projet de loi initial couvrait les exercices 2020 à 2022, **se contentant ainsi d'entériner les moyens budgétaires déjà validés par le Parlement, et de transmettre avec quelques mois d'avance les montants prévus par le projet de loi de finances pour 2022.**

---

<sup>1</sup> Note d'exécution budgétaire, p. 6.

Comme l'avait relevé le rapporteur pour avis, Jean-Claude Requier, « les motifs avancés [*de l'absence de réelle programmation*] sont d'autant plus *incompréhensibles* que le Parlement a récemment adopté des lois de programmation dont l'horizon temporel dépassait largement celui du quinquennat actuel. [...] Par conséquent, *il apparaît que cette programmation partielle ne résulte pas tant des aléas calendaires, que du refus pour le Gouvernement de trancher la question des moyens budgétaires souhaités pour cette politique au-delà de l'année 2022* »<sup>1</sup>.

**La commission des finances, à l'initiative du rapporteur pour avis Jean-Claude Requier, a adopté un amendement visant à prolonger cette programmation jusqu'en 2025** afin d'ancrer le caractère programmatique du projet de loi. Si le texte adopté par la commission mixte paritaire a maintenu le principe d'une programmation jusqu'en 2025, **celle-ci n'est exprimée qu'au moyen de cibles intermédiaires de part de RNB dédiée à l'aide publique au développement** et non en crédits de paiement de la mission.

Or, **cette méthode de programmation, fondée sur des ratios de RNB, et non des crédits de paiement, avait déjà été critiquée par les rapporteurs spéciaux de la mission, Jean-Claude Requier et Yvon Collin**, lorsqu'elle avait été retenue dans les conclusions du CICID du 8 février 2018, au motif qu'elle rendait difficile d'apprécier la soutenabilité de cette trajectoire<sup>2</sup>.

## **2. Un débat doit être ouvert sur la pertinence des financements dits « innovants » de l'aide publique au développement**

En raison de l'effondrement des recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) affectées au fonds de solidarité pour le développement (FSD), **le schéma de fin de gestion de la mission « Aide publique au développement » a nécessité une certaine « gymnastique budgétaire » pour combler cette perte de recettes.**

L'affectation des recettes issues de la TSBA et d'une partie de celles générées par la taxe sur les transactions financières (TTF), désignée sous le terme de « **financements innovants** », correspond à **un mécanisme de débudgétisation**, c'est-à-dire au financement d'une partie des dépenses d'aide publique au développement par des moyens extrabudgétaires.

Or, **l'exercice 2020 témoigne, en pratique, des limites de cette débudgétisation** : en cas de recettes fiscales inférieures au montant anticipé, le budget général de l'État doit venir compenser, dans l'urgence et au détriment d'autres dépenses, la perte de recettes.

---

<sup>1</sup> Avis présenté par Jean-Claude Requier, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de programmation adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, 13 avril 2021, p. 25.

<sup>2</sup> Rapport spécial de Jean-Claude Requier et Yvon Collin sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 27.

Ainsi, les rapporteurs spéciaux partagent l'analyse du rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, Marc Le Fur, qui rappelle qu' « à vouloir isoler le financement d'un dispositif en l'extrayant du périmètre d'une mission budgétaire, on prend le risque de mettre en péril ce même financement lorsqu'un évènement imprévu surgit et vient affecter les recettes fléchées vers une dépense spécifique »<sup>1</sup>.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation, les auditions menées par le rapporteur pour avis au cours du premier semestre 2021, avaient soulevé l'intérêt d'une rebudgétisation des financements dits « innovants ». **La direction du budget avait ainsi souligné le caractère imprévisible, et par conséquent aléatoire, de l'affectation de ces recettes au financement de l'aide publique au développement.**

Si une première réponse a été apportée avec **la loi de finances pour 2019** qui a rebudgétisé les 270 millions d'euros issus de la TTF qui étaient auparavant affectés à l'AFD, l'exercice 2020 témoigne de marges de manœuvres supplémentaires en termes de rebudgétisation, qui contribueraient à **une meilleure prévisibilité de l'exécution, et une meilleure information du Parlement** sur les moyens dédiés à cette politique publique.

Sur le sujet, **la recommandation de la Cour des comptes est sans appel**, puisqu'elle estime que « *l'ensemble des crédits d'aide publique au développement doivent donc réintégrer le budget général de l'État. La rebudgétisation de l'intégralité des crédits restants au FSD doit être achevée* »<sup>2</sup>.

Néanmoins, les rapporteurs spéciaux rappellent que les débats qui se sont tenus lors de l'examen du projet de loi de programmation ont témoigné d'un **attachement du Parlement à la participation de ces deux taxes affectées au financement de l'aide publique au développement, compte tenu du symbole politique fort de la contribution des secteurs aérien et financier à cette politique publique.**

Par conséquent, ils estiment qu'une réflexion doit être initiée en vue du prochain projet de loi de finances sur l'utilisation des financements dits « innovants », afin d'évaluer de façon objective l'intérêt budgétaire de ce « totem politique ».

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 4195 annexe 6 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2020, fait par Marc Le Fur, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 26 mai 2021, p. 25.

<sup>2</sup> Note d'exécution budgétaire p. 38.