

N° 117

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

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, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

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, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, 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, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Gilbert Roger, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
I. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS UNE TRAJECTOIRE REVUE À LA BAISSÉ DEPUIS LA LOI DU 4 AOÛT 2021	5
A. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS	5
B. UNE TRAJECTOIRE REVUE À LA BAISSÉ PAR RAPPORT À CELLE INSCRITE DANS LA LOI DU 4 AOÛT 2021	7
II. UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'HUMANITAIRE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	8
A. UNE AUGMENTATION DES ENVELOPPES HUMANITAIRE ET DE STABILISATION	8
B. UNE AIDE ALIMENTAIRE RENFORCÉE FACE À UNE SITUATION MONDIALE CATASTROPHIQUE	9
C. UN EFFORT SPÉCIFIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN DIRECTION DE L'UKRAINE	10
D. L'APPLICATION DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021 : QUELQUES POINTS IMPORTANTES RESTENT EN ATTENTE DE MISE EN ŒUVRE	10
EXAMEN EN COMMISSION	13
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	21

L'ESSENTIEL

La mission APD verra ses crédits augmenter une nouvelle fois de manière importante en 2023, pour atteindre 5,9 milliards d'euros en crédits de paiement. L'APD totale, qui comprend toutes les dépenses pouvant être déclarées à ce titre à l'OCDE, devrait s'élever en 2022 à 14,8 Md€, soit environ 0,55 % du RNB, conformément à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation du 4 août 2021. Les difficultés économiques ont cependant conduit le Gouvernement à revoir à la baisse cette trajectoire pour les années suivantes.

En 2022, un effort particulier sera effectué en matière d'aide humanitaire et d'aide alimentaire, afin de faire face à des crises particulièrement nombreuses.

Le mercredi 23 novembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « Aide publique au développement ».

I. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS UNE TRAJECTOIRE REVUE À LA BAISSÉ DEPUIS LA LOI DU 4 AOÛT 2021

A. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS

Au sein du projet de loi de finances pour 2023, les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » se montent à 5,9 milliards d'euros contre 5,1 milliards d'euros en LFI 2022, soit **une hausse de 16,04 %**.



De crédits de paiement en 2022 pour
la mission APD



De crédits de paiement en 2023 pour
la mission APD

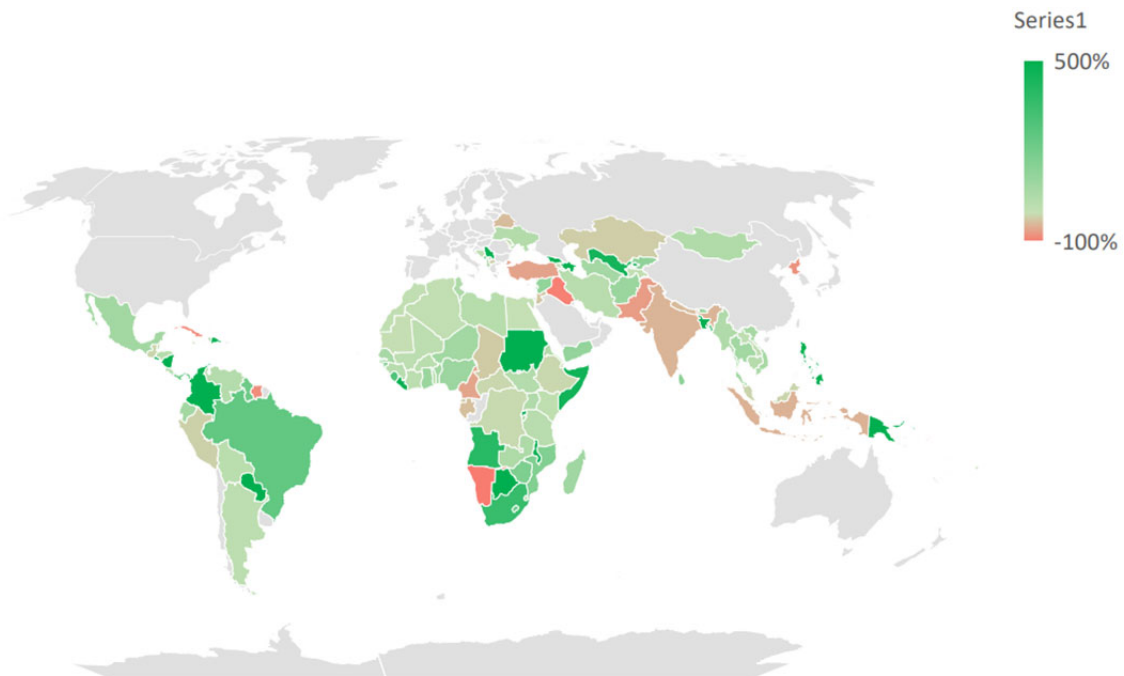
Les crédits du **programme 110** « Aide économique et financière au développement » s'élèveront à 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,3 milliards d'euros en CP, en hausse respectivement de 19 % et de 25 %. Le **programme 209** atteindra quant à lui 3,4 milliards

d'euros en crédits de paiement (+13 %), en augmentation de 383,1 millions d'euros. Les AE s'élèvent à 4 milliards d'euros (+26 %).

Le **programme 365**, visant à renforcer les fonds propres de l'agence, est doté d'un montant égal aux versements de ressources à conditions spéciales (RCS) à l'AFD effectués en 2023, à mesure des décaissements par cette dernière des prêts concessionnels aux États étrangers adossés à des RCS, soit 150 millions d'euros. Symétriquement, ces prêts seront remboursés de façon anticipée par l'agence sur le programme 853. L'opération sera ainsi neutre pour le budget de l'État.

Enfin, en application de l'article 2 de la loi de programmation du 4 août 2021, un **programme 370**, placé sous la responsabilité du MEAE a été créé par la loi de finances pour 2022 pour permettre la restitution, via des projets de coopération et de développement au bénéfice des populations spoliées, des « biens mal acquis » saisis par la justice française. Au préalable, ces biens doivent être cédés par l'Agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués (AGRASC). A ce stade, le projet de loi de finances pour 2023 ne prévoit pas encore d'ouverture de crédits pour ce programme. La première restitution susceptible de l'alimenter devrait provenir de la Guinée équatoriale (affaire Obiang), pour 6,1 millions d'euros, puis de la Syrie (affaire Rifaat el Assad).

Evolution de l'APD brute bilatérale française entre 2017 et 2021



B. UNE TRAJECTOIRE REVUE À LA BAISSÉ PAR RAPPORT À CELLE INSCRITE DANS LA LOI DU 4 AOÛT 2021

L'APD totale devrait s'élever en 2022 à **14,8 Md€, soit environ 0,55 % du RNB**, conformément à la loi de programmation du 4 août 2021. À noter qu'au lieu de passer temporairement à 0,7% en 2021 comme prévu initialement, ce ratio a reculé entre 2020 et 2021, passant de 0,53 % à 0,52 %, du fait du **report de l'annulation de la dette du Soudan** à la suite du coup d'Etat d'octobre 2021.

En revanche, **le Gouvernement a révisé la programmation de la loi du 4 août 2021**, qui prévoyait une cible intermédiaire de 0,61 % en 2023 et un effort pour atteindre l'objectif des 0,7 % du RNB en 2025. En effet, l'augmentation très rapide du volume du RNB du fait de l'inflation implique que la trajectoire prévue dans la loi de programmation se traduirait par une hausse d'APD de 21,4 Md€ en 2025, soit +6,6 Md€ par rapport à 2022 (+42 %).

En raison de la conjoncture, l'objectif des 0,7% du RNB consacrés à l'aide publique au développement est reporté à 2030 et un nouvel objectif intermédiaire de 0,6% est fixé pour 2027.

Compte tenu de la conjoncture et de la dégradation des finances publiques du fait de la crise, le Gouvernement a jugé que cette progression était intenable. L'objectif des 0,7% est ainsi reporté à 2030, tandis qu'un nouvel objectif intermédiaire de 0,6% est fixé pour 2027.

Programmation de la loi du 4 août 2021

	2022	2023	2024	2025
Cibles de la loi de programmation en % de RNB	0,55 %	0,61 %	0,66 %	0,7 %
Volume d'APD nécessaire à l'atteinte de ces cibles (en mds d'euros)	14,8	17,3	19,5	21,4
Volume d'APD annuel supplémentaire par rapport à 2022 (en mds d'euros)	<i>nd</i>	2,5	4,7	6,6

Programmation révisée par le gouvernement en octobre 2022

	2023	2024	2025	2026	2027
Cibles d'APD (en % de RNB)	0,55	0,55	0,56	0,57	0,6
Volume d'APD nécessaire à l'atteinte des cibles (en millions d'euros)	15 629	16 270	17 146	18 028	19 622
Volume d'APD supplémentaire par rapport à 2022 (en millions d'euros)	829	1 470	2 345	3 228	4 822

II. UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'HUMANITAIRE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

A. UNE AUGMENTATION DES ENVELOPPES HUMANITAIRE ET DE STABILISATION

Reflétant la dégradation de la situation humanitaire dans plusieurs régions en crise et les effets cumulés de la crise de la Covid et de la guerre en Ukraine, le PLF 2023 affiche une forte augmentation des dépenses humanitaire, de gestion des crises et de sécurité alimentaire. Ainsi, l'opération budgétaire « *Gestion et sortie de crise* » passe à 730 millions d'euros contre 297 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 145%. Au sein de cette enveloppe, l'action « *Aide budgétaire post-conflit et sortie de crise* » est dotée de 25 millions d'euros (9 millions d'euros en 2022).

En outre, le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, principal instrument d'action du Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, voit ses crédits augmenter de 30,5 millions d'euros, atteignant 200 millions d'euros. La commission s'est félicitée de cette progression conforme aux orientations qu'elle a approuvées au sein de la loi d'orientation et de programmation du 4 août 2021. Ces crédits vont permettre d'accentuer les actions de stabilisation menées par le CDCS essentiellement dans trois zones géographiques :

- **La zone Afrique du Nord-Moyen-Orient**, avec des actions de stabilisation en Syrie, en Irak pour lutter contre Daech et en Libye pour atténuer les conséquences de la crise qui y perdure, et des actions humanitaires au Yémen et dans les territoires palestiniens ;

- **La zone sub-saharienne** frappée par un grand nombre de crises politiques et sécuritaires, des déplacements de population massifs (notamment au Burkina Faso) et les conséquences du réchauffement climatique et celles de la guerre en Ukraine ;

- **L'Ukraine** qui fait l'objet d'une nouvelle enveloppe fléchée en 2023 dans le domaine de l'humanitaire et de la stabilisation ;

- **L’Afghanistan**, avec une aide humanitaire augmentée en raison des conséquences de la prise de pouvoir par les Talibans.

Enfin, la **réserve pour crise majeure**, dotée en LFI 2022 de 22,6 millions d’euros, passe en 2023 à 270 millions d’euros afin de faire face à des crises nouvelles.

Au total, la France prend désormais la 7^{ème} place parmi les 27 pays de l’UE en matière d’aide humanitaire : sans rejoindre encore l’Allemagne ou le Royaume-Uni, elle peut de nouveau espérer peser dans le tour de table des grands bailleurs de l’aide.

B. UNE AIDE ALIMENTAIRE RENFORCÉE FACE À UNE SITUATION MONDIALE CATASTROPHIQUE

Les crédits d’aide alimentaire passent de 118 millions d’euros en 2022 à 160 millions d’euros en 2023. La situation alimentaire mondiale se dégrade depuis plusieurs années. **Selon l’ONU, l’insécurité alimentaire chronique concernait, en 2021, 828 millions de personnes, soit 9,8 % de la population mondiale**, en hausse de 46 millions de personnes par rapport à 2020 et de 150 millions par rapport à 2019. Cette dégradation a été **considérablement accentuée par les conséquences de l’invasion de l’Ukraine par la Russie**. Selon le Programme alimentaire mondial, 345 millions de personnes seraient désormais confrontées à une situation de crise alimentaire dans le monde. La situation est particulièrement grave dans la corne de l’Afrique, au Sahel et en Afghanistan.

Cette augmentation des crédits permettra à la France de réduire l’écart par rapport à ses partenaires, qui consacrent en général un effort supérieur à l’aide alimentaire. Au sein de cette aide, **les pays prioritaires bénéficieront d’au moins 50% de l’aide programmée**, via les organisations internationales¹ qui assurent la mise en œuvre des projets.

La réponse à la crise alimentaire consécutive à la guerre en Ukraine passe également par l’initiative « Food and agriculture resilience Mission » (FARM) lancée le 24 mars 2022 lors du sommet extraordinaire de l’OTAN et qui permettra de débloquer 75 millions d’euros supplémentaires en 2023.

¹ Le programme alimentaire mondial (PAM), l’UNICEF, l’organisation pour l’alimentation et l’agriculture (FAO), l’Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et l’Organisation internationale des migrations (OIM) et les ONG, au premier rang desquelles le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

C. UN EFFORT SPÉCIFIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN DIRECTION DE L'UKRAINE

A la suite de l'agression russe contre l'Ukraine, la France a apporté, outre l'aide humanitaire, une aide à l'Ukraine, à la Moldavie et la Roumanie **dans le cadre de son dispositif d'APD.**

Au sein du groupe AFD, seuls Expertise France et Proparco sont en principe autorisés à intervenir en Ukraine. Cependant, l'AFD a été sollicitée très rapidement après l'invasion, sur décision du co-secrétariat du CICID du 15 mars 2022, afin de mettre en œuvre **un prêt budgétaire de 300 M€ à l'Ukraine**, sur ressources de l'Etat français. Ce prêt a été versé dès le 4 avril 2022, en appui aux dépenses sociales liées aux services publics (éducation, santé, transferts sociaux, retraites, etc.). **La commission se félicite de cette réactivité**, qui montre que l'AFD est aussi un instrument politique capable de mettre en œuvre rapidement les priorités du Gouvernement.

Par ailleurs, Expertise France mettait en œuvre depuis 2017, pour le compte de l'Union européenne, **le projet « PRAVO II » de soutien à la justice en Ukraine**. A la suite de l'agression russe, le financement de ce projet a été augmenté de 10 M€. Surtout, il a été réorienté vers les activités liées aux poursuites en matière de crimes de guerre, au soutien à la justice, à la résilience des acteurs. Des experts de haut niveau ont été déployés pour appuyer le Bureau du Parquet général.

L'AFD a également apporté **une aide à la Moldavie**. A court terme, **un financement budgétaire de 15 millions d'euros** a été débloqué en soutien aux dépenses sociales du pays, fortement impactées par l'afflux de réfugiés ukrainiens. Une subvention de 2 millions d'euros a également été versée à un consortium de 3 ONG françaises pour soutenir l'accès à l'éducation des enfants et au marché du travail pour les réfugiés. En outre, un accord de coopération a été signé entre l'AFD et la Moldavie le 24 mai 2022, couvrant les secteurs de l'énergie et du ferroviaire afin de renforcer l'indépendance du pays vis-à-vis de la Russie et de permettre une plus grande intégration à l'espace européen. Dans ce cadre, **l'AFD a octroyé, le 15 juin 2022, un prêt de 60 millions d'euros**. Enfin, en **Roumanie**, Expertise France va soutenir l'acheminement des céréales ukrainiennes pour un coût de 200 000 €.

D. L'APPLICATION DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021 : QUELQUES POINTS IMPORTANTS RESTENT EN ATTENTE DE MISE EN ŒUVRE

La loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a fixé les grandes orientations de cette politique pour les prochaines années et les financements correspondant :

- A l'initiative de la commission des affaires étrangères et de la défense, l'article 2 de la loi du 4 août 2021 a fixé à la politique de solidarité

internationale française **de grands objectifs chiffrés**. S'il est encore trop tôt pour apprécier l'atteinte de ces objectifs, il convient de souligner que **le taux d'aide bilatérale fixé par la loi à l'initiative du Sénat, soit 65% minimum de l'aide totale, était loin d'être atteint en 2021, puisqu'il s'élevait à 60%**. Un important effort reste donc à accomplir. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon et les États-Unis ont tous une part d'aide bilatérale plus importante. Ceci peut représenter un handicap au moment où, du fait d'une prolifération de la désinformation à l'encontre de notre pays, notamment en provenance de la Russie, il est plus que jamais nécessaire que l'apport français à la solidarité internationale soit connu ;

- La commission avait également fixé, à l'article 2, un objectif de part de dons dans le total de l'APD¹. De fait, **la situation économique actuelle des pays en développement plaide plus que jamais pour une augmentation des dons**. En effet, de nombreux pays qui bénéficient habituellement de prêts se trouvent proches du surendettement, notamment en Afrique. Parallèlement, les pays de l'OCDE sont contraints de lancer des initiatives de suspension du service de la dette. Augmenter la part des dons au-delà de l'objectif, modeste, fixé par la loi du 4 août 2021, pourrait ainsi permettre d'éviter cette politique de « stop and go » sur les prêts ;

- La quasi-totalité des rapports prévus par la loi ont été remis au Parlement par le Gouvernement (cf. encadré ci-dessous).

- ✓ Le rapport sur la taxe sur les transactions financières confirme la volonté du Gouvernement de ne pas aller au-delà de l'attribution d'une part de produit de 528 millions d'euros à l'APD. Pourtant, en 2023, le PLF prévoit que la TTF rapportera **plus de 1,7 milliard d'euros**. Seulement un tiers de ce produit sera ainsi consacré au développement, ce qui semble insuffisant.
- ✓ le rapport sur la **comptabilisation de l'APD** montre que, conformément aux remarques faites de longue date par la commission et par de nombreux acteurs du développement, les frais d'« écolage » et de bourses pour les étudiants étrangers faussent l'appréciation du montant de l'aide au développement française. Ils représentent en effet près des trois quarts de l'aide à l'éducation déclarée par la France. L'OCDE accepte certes la comptabilisation de ces dépenses au sein de l'APD, mais seulement s'il existe des liens réels entre la politique de l'enseignement supérieur et la politique de solidarité internationale (choix des étudiants, des filières, des types de diplômes, etc), ce qui ne semble être le cas que dans une mesure très limitée dans notre pays.

Il paraît donc nécessaire **d'augmenter la part de notre aide à l'éducation qui transite par des projets de l'AFD à destination des pays les plus pauvres**, plutôt que par les écolages.

¹ Les dons devront représenter au moins 70 % du montant de l'aide publique française au développement, hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, en moyenne sur la période 2022-2025.

- ✓ Sur la question du criblage¹ des bénéficiaires de l'aide, le rapport du Gouvernement donne des lignes directrices précises. Toutefois, selon les ONG, ces lignes directrices mettent à leur charge des obligations qui ne relèvent pas de leurs missions et qui risquent même de nuire à l'accomplissement de celles-ci.

- La loi du 4 août prévoit une réunion annuelle du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). La prochaine réunion de cette instance, essentielle pour la définition des priorités de l'aide, devrait avoir lieu **au début de 2023**. Le Contrat d'objectifs et de moyens 2023-2025 de l'AFD sera présenté seulement ultérieurement aux commissions compétentes du Parlement. La commission ne pourra donc pas l'examiner dans les temps, ce qui est regrettable.

- **Le nouveau dispositif relatif aux biens mal acquis devrait prochainement recevoir un début d'application** s'agissant d'affaires concernant la Guinée équatoriale (affaire Obiang). À la suite d'une décision de la Cour de cassation du 21 juillet 2021, certains biens mal acquis ont en effet été confisqués et vendus, pour une valeur de 6,1 millions d'euros. Un immeuble reste à céder pour un montant probablement supérieur à 100 millions d'euros. Le produit de ces ventes alimentera le nouveau programme budgétaire 370 « Restitution des biens mal acquis » en vue de financer des projets de développement en Guinée équatoriale. A la suite d'un deuxième jugement définitif dans une affaire concernant Rifaat El Assad, des biens devront également être restitués sous forme de projets de développement à la population syrienne ;

- La commission d'évaluation de l'aide publique au développement prévue par la loi du 4 août 2021 n'a toujours pas été mise en place.

¹ Pratique visant à vérifier l'identité des destinataires de l'aide au développement ou de l'aide humanitaire afin d'écartier tout risque de financer des personnes qui pourraient avoir des liens avec des mouvements terroristes.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 23 novembre 2022, 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 de la mission « Aide publique au développement ».

M. Christian Cambon, président. - Nous examinons maintenant les crédits des programmes 110, « Aide économique et financière au développement », et 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », de la mission « Aide publique au développement ».

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement ». - Je vais vous présenter les grandes évolutions de la mission « Aide publique au développement » (APD) au sein du PLF pour 2023, composée des programmes 110 et 209. J'évoquerai plus particulièrement la hausse très forte des crédits humanitaires et de gestion de crise.

Cette année encore, les crédits de l'aide publique au développement augmentent de manière importante. La mission APD passe ainsi, en crédits de paiement (CP), de 5,1 à 5,9 milliards d'euros, soit une hausse de 16,04 %.

Cette hausse correspond à deux grandes tendances.

D'abord, il s'agit d'une nouvelle progression des bonifications de prêts et des dons de l'Agence française de développement (AFD), ceux-ci approchant du milliard d'euros. L'aide-projet directement gérée par les ambassadeurs au profit de l'influence française, via les fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), est également en augmentation, passant de 70 à 80 millions d'euros. Concrètement, les crédits supplémentaires en dons permettront d'intervenir plus fortement dans les secteurs sociaux, l'éducation et l'agriculture, avec une concentration géographique dans les pays d'Afrique subsaharienne. C'est bien là, selon nous, le cœur de notre politique de solidarité internationale et nous ne pouvons donc que nous en féliciter.

L'autre explication de la hausse globale des crédits est la très forte augmentation de l'enveloppe budgétaire « Gestion et sortie de crise ». Celle-ci regroupe les aides budgétaires post-conflit, le fonds d'urgence humanitaire, l'aide alimentaire, l'initiative FARM (*Food and agriculture resilience mission*) en réponse aux conséquences de la guerre en Ukraine, enfin la réserve pour crise majeure. Au total, ces crédits passent de 297 millions d'euros en 2022 à 730 millions d'euros en 2023, soit une augmentation de 145 %.

L'année prochaine, l'aide humanitaire atteindra ainsi pour la première fois des proportions comparables à l'aide-projet de l'AFD. Deux raisons principales à cela :

Un effort de rattrapage salutaire d'abord, car l'aide humanitaire française était en net retrait par rapport à celle des pays comparables, Allemagne ou Royaume-Uni notamment. De ce fait, nous ne faisons plus partie du tour de table des grands bailleurs humanitaires, ce qui était assez dommageable pour notre image internationale. L'Allemagne, par exemple, dégage annuellement une aide de 2 milliards d'euros environ. Avec les augmentations prévues, nous remontons au 7^e rang des 27 bailleurs européens.

En revanche, il faut souligner que le nombre d'agents du centre de crise et de soutien (CDCS), qui gère la plus grande partie de notre aide humanitaire, stagne autour de 110 équivalents temps plein (ETP) depuis plusieurs années, alors même que le volume de son budget et de ses missions a été littéralement décuplé depuis 2015, passant de 20 à 200 millions d'euros. Le centre de crise et de soutien doit pourtant mettre en œuvre lui-même 20 % de ces crédits et contrôler les 80 organisations non gouvernementales (ONG) partenaires qui mettent en œuvre le reste, ce qui implique un travail très important de montage des dossiers, d'analyse de la solidité financière, de la gouvernance, de la transparence et des résultats de l'ensemble de ces ONG partenaires. Il serait donc sans doute temps d'augmenter ces ETP.

Plus concrètement, cette hausse des crédits humanitaire et de gestion de crise reflète malheureusement la dégradation de l'état du monde et la multiplication des crises.

Ainsi, l'augmentation des crédits permettra notamment d'intervenir davantage en Afrique subsaharienne, selon deux modalités. D'abord, l'enveloppe en hausse du fonds d'urgence humanitaire permettra de mieux faire face aux besoins humanitaires de populations de plus en plus vulnérables. Ensuite, l'enveloppe de l'aide alimentaire programmée, qui passe de 120 à 160 millions d'euros, sera mise en œuvre pour lutter contre une insécurité alimentaire favorisée par l'agression russe en Ukraine.

Deuxième zone géographique où notre aide est particulièrement sollicitée : l'Ukraine, mais aussi la Moldavie et la Roumanie.

En Ukraine, le Centre de crise a organisé le soutien humanitaire français, avec une trentaine opérations menées depuis le début de la guerre, surtout dans le domaine de la sécurité civile : fourniture de camions de pompiers, de matériel de désincarcération, d'hébergements d'urgence, etc. Au début d'octobre, 1000 tonnes de fret humanitaire ont été acheminées à Kharkiv sur un bateau offert par la CMA CGM.

Notre effort en faveur de l'Ukraine ne concerne pas seulement l'aide humanitaire, mais aussi l'aide au développement. L'AFD a été sollicitée très rapidement et une opération de prêt de 300 millions d'euros a été décidée

par le co-secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) le 15 mars 2022. Ce prêt a été versé dès le 4 avril, en appui aux dépenses sociales liées aux services publics. Je pense qu'il y a lieu de se féliciter de cette réactivité, qui montre que l'AFD peut aussi être un instrument politique capable de mettre en œuvre rapidement les priorités du Gouvernement.

L'AFD a également apporté une aide à la Moldavie. À court terme, un financement budgétaire de 15 millions d'euros a été débloqué en soutien à la protection sociale, fortement impactée par l'afflux de réfugiés ukrainiens. En outre, une subvention de 2 millions d'euros a été versée à un consortium de 3 ONG françaises pour soutenir l'accès à l'éducation des enfants et au marché du travail pour les réfugiés. À plus long terme, un accord de coopération a été signé entre l'AFD et le Gouvernement moldave, couvrant les secteurs de l'énergie et du ferroviaire, afin de renforcer l'indépendance du pays vis-à-vis de la Russie et de promouvoir une plus grande intégration de l'espace européen.

Enfin, en Roumanie, Expertise France va soutenir l'acheminement des céréales ukrainiennes pour un coût de 200 000 euros.

Pour conclure, ce budget en hausse devrait permettre à notre pays de redevenir un acteur significatif de l'aide humanitaire internationale. Au moment où nos adversaires attaquent notre image par tous les moyens et sur tous les continents, cette évolution peut nous permettre de développer un contre-discours plus offensif.

Cette approbation globale ne doit cependant pas nous empêcher d'être vigilants sur certains sujets. En particulier, la hausse des crédits ne constitue pas une panacée qui exonère le Gouvernement de la mise en œuvre des orientations de la loi du 4 août 2021. Celle-ci laisse encore à désirer sur plusieurs aspects, comme la mise en place de la commission d'évaluation, qui se fait attendre.

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement ». - Si l'APD s'intègre dans une stratégie des trois D - développement, diplomatie, défense -, elle est avant tout le fruit de la loi du 4 août 2021. Un accord avait été trouvé prévoyant que la France atteindrait l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB). Or le Gouvernement a choisi de modifier les « règles du jeu », puisqu'il a décidé de revenir à un objectif de 0,6 % en 2027. À ce stade, la ministre n'a pas répondu à nos questions sur le respect de la trajectoire financière. On ne peut que le regretter et déplorer qu'il n'y ait pas eu de débat.

En ce qui concerne la question de l'enfance, nous considérons que les orientations adoptées ne sont pas optionnelles. Mais, selon l'Unicef, le Gouvernement a d'abord promis de décliner une stratégie sur l'enfance, puis

une feuille de route, puis une lettre de mission, puis une simple cartographie des programmes existants...

Le taux d'aide bilatérale fixé par la loi, à l'initiative du Sénat, soit 65 % minimum de l'aide totale, était loin d'être atteint en 2021, puisqu'il s'élevait à 60 %. Je rappelle que le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon, les États-Unis ont tous une part d'aide bilatérale plus importante que la France. Si un effort est certes fourni, il n'est pas assez soutenu.

En ce qui concerne le rapport entre les prêts et les dons, la situation actuelle montre que nous avons eu raison de plaider pour davantage de dons. Le directeur général du Trésor nous l'a confirmé : nous continuons à aider via des prêts de nombreux pays fragiles sur le plan de la dette. Cela peut être problématique. Nous sommes obligés de lancer régulièrement des initiatives de suspension du service de la dette dans la mesure où les pays ne sont pas capables de rembourser. Cette politique de « *stop and go* » présente donc de sérieux inconvénients.

Le Gouvernement a remis au Parlement le rapport prévu par la loi du 4 août 2021 relatif à la taxe sur la transaction financière (TTF). J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'échanger avec la ministre, mais j'ai bien compris qu'il ne fallait pas s'attendre à des évolutions. Je rappelle qu'en 2023, la TTF devrait rapporter plus de 1,7 milliard d'euros, dont moins d'un tiers sera consacré à l'aide publique au développement, alors que c'était pourtant son objet !

Les frais d'écologie faussent l'appréciation du montant de notre aide. Les bourses et frais d'écologie représentent en effet près des trois quarts de l'aide à l'éducation déclarée par la France, ce qui pose un problème sur la réalité de l'aide en question.

S'agissant du criblage des bénéficiaires de l'aide, beaucoup d'ONG considèrent que le système actuel est trop difficile à gérer pour elles. Un débat est en cours sur le sujet, dans un contexte où des annonces récentes ont été faites concernant le Mali et le Burkina Faso. Marie-Arlette Carlotti s'est penchée sur cette question.

La loi du 4 août 2021 prévoit également une réunion annuelle du Cigid ; or force est de constater qu'il ne s'est pas réuni depuis 2021. La ministre nous a annoncé qu'il se réunirait prochainement, mais sans donner de précision. Le contrat d'objectif et de moyens 2023-2025 de l'AFD nous sera présenté seulement après, puisque son contenu sera en partie déterminé par les conclusions de ce Cigid. On peut donc s'attendre à des retards.

Concernant les biens mal acquis, les choses avancent ; la loi a reçu un début d'application s'agissant de deux affaires : l'une relative à la Guinée équatoriale, puisque des biens mal acquis ont été saisis et vendus, et que d'autres opérations sont en cours ; l'autre affaire concerne les biens - deux immeubles de bureaux et un haras situé dans le Val-d'Oise - de Rifaat el Assad, l'oncle de Bachar, qui vont être saisis et vendus.

Je souhaitais dire également que la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, qui a fait couler beaucoup d'encre entre les deux assemblées lors de l'examen de la loi, n'a toujours pas été créée dix-huit mois plus tard : là encore, c'est problématique.

Avant de conclure, j'indique que les couloirs du Sénat bruissent d'une rumeur selon laquelle un amendement visant à réduire l'APD pourrait être déposé par la commission des finances, mais nous n'avons pas été officiellement informés.

Malgré tous les manques évoqués, nous émettons un avis favorable à l'adoption des crédits de ces programmes.

M. Christian Cambon, président. - Je dois préciser que nous avons eu l'occasion, avec Hugues Saury, d'exprimer nos plus expresses réserves par rapport à l'initiative de certains membres de notre groupe à la commission des finances.

M. Joël Guerriau. - Que vouliez-vous dire en parlant des annonces sur le Burkina Faso et le Mali ?

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis. - Dans un premier temps, nous avons découvert dans la presse que la France allait suspendre son aide publique au développement au Mali, à cause des problèmes avec la junte au pouvoir, et peut-être aussi au Burkina Faso. Après quelques recherches, il s'avère en fait que ce n'est pas l'aide globale qui a été interrompue. Certaines aides seront maintenues, d'autres pas. Se pose alors la question du criblage : comment éviter que des aides n'aillent à des groupes djihadistes, terroristes, etc. ? Mais un tel mécanisme est très compliqué à gérer pour les ONG. Je déplore que ces décisions aient été prises sans consulter le Parlement. Je rappelle aussi que ces pays font partie des pays prioritaires pour l'aide au développement.

Mme Marie-Arlette Carlotti. - Nous avons beaucoup travaillé dans cette commission sur la loi du 4 août, nous l'avons portée et j'espère que les objectifs fixés seront maintenus.

Sur l'enfance en effet, on observe en effet une régression. J'avais posé une question au Gouvernement sur l'implication de la France dans la constitution d'états civils fiables et sur notre contribution au fonds créé par le groupe de travail pour l'agenda sur l'identité juridique de l'Organisation des Nations unies. Certains enfants ne sont pas enregistrés à la naissance ; ils n'ont donc pas d'existence juridique et sont ainsi vulnérables à toutes les agressions possibles. Jean-Yves Le Drian m'avait promis de vérifier, mais je n'ai jamais obtenu de réponse claire. On ne peut admettre qu'un enfant ne soit « personne » !

En ce qui concerne le criblage, de nombreuses collectivités territoriales se posent des questions. Une liste noire d'associations qu'il ne faudrait plus subventionner, au motif par exemple que leur président a tenu

des propos contre la France, aurait été dressée. Mais cette liste n'a pas été publiée et nous ne la connaissons pas. Les collectivités qui ont des liens de coopération décentralisée avec le Mali s'interrogent pour savoir si elles doivent continuer ou non à soutenir telle ou telle association ; je leur réponds dans l'immédiat qu'il faut faire du cas par cas et ne pas casser les liens avec les associations qu'elles connaissent bien et qui peuvent porter la démocratie dans ce pays. Une grande confusion règne en tout cas, nous avons besoin de clarté.

M. Christian Cambon, président - De manière générale, je regrette le peu d'informations que nous avons sur l'aide au développement. J'ai appris par la presse que le Gouvernement avait affecté plus de 80 millions d'euros sur le budget de l'AFD à la Moldavie. Mais nous n'avons pas été consultés. Et, en dépit de toutes les promesses, la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, pour la création de laquelle nous nous sommes battus, n'est toujours pas en place.

M. Pierre Laurent. - Nous devons chercher à obtenir des explications sur la suspension de l'aide au Mali. Il semble que, de fait, une interdiction globale de financement des associations ait été décidée par le Gouvernement français, par le biais d'une méthode qui aboutit à stigmatiser les ONG. En retour, le gouvernement malien a interdit à ces ONG de travailler au Mali. Les projets de coopération décentralisée sont à l'arrêt. Sous prétexte de ne pas alimenter des organisations djihadistes, on risque, au contraire, de leur laisser un espace considérable sur le terrain. ! Le travail remarquable accompli par les ONG et les associations travaillant dans le cadre des projets de coopération décentralisée sera perdu. Il s'agit donc d'une décision inquiétante prise sans aucune transparence, brutalement, qui laisse tous les acteurs concernés désemparés. Nous devrions demander au Gouvernement des explications.

M. Christian Cambon, président. - Il serait utile d'interpeller le Gouvernement en séance à ce sujet.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis. - Effectivement, il serait utile d'avoir des précisions, car le Gouvernement affirme que l'aide humanitaire est maintenue ; or les informations provenant de différents canaux africains disent que l'aide est stoppée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je souhaite apporter une simple précision. En réalité, l'aide à la Moldavie était prévue depuis longtemps : l'engagement avait été pris lors de la Conférence des donateurs de la plateforme de soutien à la Moldavie qui s'est tenue, à Berlin, le 5 avril 2022. La France s'est engagée à hauteur de 125 millions d'euros, dont 75 millions, par le biais de l'AFD.

Mme Michelle Gréaume. - Le budget de l'aide publique au développement augmentera l'année prochaine, ce dont nous pouvons nous réjouir. Les crédits du programme 110 relatif aux aides économiques sous

forme de prêts progressent de 25,6 %, et ceux du programme 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », augmentent de 12,6 %. C'est à travers ces financements en matière d'aide bilatérale et d'aide multilatérale, notamment via l'aide humanitaire, que les dons et les actions concrètes sont rendus possibles.

Il existe toutefois un problème de transparence. En effet, le pilotage de l'APD est assuré tous les cinq ans par la réunion du Cigid qui fixe les grandes orientations en la matière. Ce comité exclut les organisations de la société civile, les ONG et même le Parlement. La Cour des comptes a alerté sur l'absence de transparence qui prévaut.

Nous déplorons un manque de vision à long terme, d'objectifs clairs, de stratégie globale. Les choix en matière d'orientations ou de zonage sont pris sans concertation. Enfin, le refus de dé plafonner la TTF, qui a été créée à l'origine pour soutenir la solidarité internationale et rééquilibrer la finance mondiale, bénéficie aujourd'hui au budget général de l'État et au remboursement de la dette.

Pour toutes ces raisons, notre groupe s'abstiendra.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 110, « Aide économique et financière au développement », et 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », de la mission « Aide publique au développement ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Stéphane ROMATET**, directeur du Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

- **Mme Jodie SORET**, cheffe de service Programmes, plaidoyer et affaires publiques à l'UNICEF France.