

N° 149

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## 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 2019,*

TOME IV

### AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par M. Jean-Pierre VIAL et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT,  
Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, M. Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>I. AU SEIN D'UNE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE EN LÉGÈRE BAISSÉ, UNE APD FRANÇAISE EN PROGRESSION SIGNIFICATIVE.....</b>	<b>9</b>
<b>A. UNE APD INTERNATIONALE QUI STAGNE.....</b>	<b>9</b>
1. <i>Un moindre effort des donateurs du CAD compensé par l'augmentation des contributions hors CAD .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Des évolutions toutefois contrastées .....</i>	<i>11</i>
<b>B. UNE APD FRANÇAISE EN PROGRESSION À 0,43% DU RNB.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Une nette progression par rapport à 2016 .....</i>	<i>12</i>
2. <i>L'objectif des 0,55% réaffirmé .....</i>	<i>13</i>
<b>C. UNE MISSION APD EN PROGRESSION AU SEIN DU PLF 2019.....</b>	<b>14</b>
1. <i>Des crédits de la mission en hausse de 4,7% .....</i>	<i>14</i>
a) <i>Les crédits du programme 110 : une hausse de 2,5% .....</i>	<i>15</i>
b) <i>Le programme 209 : une très forte hausse en autorisations d'engagement, une hausse plus modérée en crédits de paiement .....</i>	<i>19</i>
2. <i>La rebudgétisation d'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF) .....</i>	<i>26</i>
<b>II. LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, NOUVEAU CENTRE DE GRAVITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE .....</b>	<b>28</b>
1. <i>Une stratégie qui s'insère dans un cadre national .....</i>	<i>28</i>
2. <i>Des engagements financiers très significatifs de la France .....</i>	<i>29</i>
3. <i>Les engagements « climat » de l'AFD.....</i>	<i>29</i>
4. <i>Les financements bilatéraux hors AFD .....</i>	<i>34</i>
5. <i>La grande complexité des financements multilatéraux .....</i>	<i>35</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>40</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXE - AUDITION DE M. RÉMY RIOUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, LE 31 OCTOBRE 2018 .....</b>	<b>45</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

**La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ». Elle formule les observations suivantes :**

1. - Selon les dernières données disponibles de l'OCDE, **l'aide au développement mondiale a légèrement diminué en 2017**, avec un montant de 146,6 milliards USD, en diminution en termes réels de 0,6% par rapport à 2016. Toutefois, malgré cette diminution de l'aide en provenance des pays du comité d'aide au développement (CAD), le volume mondial des fonds de développement a continué à progresser en 2017, du fait de l'augmentation des ressources provenant d'autres fournisseurs de coopération pour le développement qui notifient à l'OCDE leurs efforts. En particulier, l'aide humanitaire de la Turquie a augmenté, faisant passer son aide publique au développement (APD) à 8,14 milliards USD, soit une hausse de plus de 40% par rapport à 2016. Par ailleurs, les flux Sud-Sud d'APD ont augmenté de 7%, soit 7,4 milliards de dollars.

2. - Les crédits demandés pour la mission « Aide au développement » au sein du PLF pour 2019 sont en augmentation d'environ 4,7% en crédits de paiement par rapport au PLF 2018. Les ressources du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) se monteront à 738 millions d'euros. **Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité reverser au budget général le montant de 270 millions d'euros qui avait été directement affecté à l'AFD par un amendement des députés lors de l'examen du PLF 2018.** Parallèlement, les crédits de la mission « Aide publique au développement » ont été abondés de 270 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement, soit 190 millions d'euros pour le programme 209 et 80 millions d'euros pour la programme 110. Si l'on exclut cette mesure de périmètre, les crédits de paiement de la mission progressent de 130 millions d'euros environ.

3. - Pour 2019, **les autorisations d'engagement pour les dons de l'AFD augmentent de plus d'un milliard d'euros** et les bonifications pour les prêts de 748 millions d'euros. Il s'agit de **progressions très significatives**, qui doivent permettre à l'agence d'atteindre un montant d'engagements de 14 milliards en 2019 puis de poursuivre sa croissance jusqu'à un montant d'engagements de 18 milliards en 2022, afin de générer suffisamment d'APD pour atteindre le seuil des **0,55% du RNB au terme du quinquennat**. Pour que cet objectif soit atteint, il faudra toutefois que cet apport d'autorisations d'engagement soit renouvelé pendant les années à venir, afin que le flux de crédits de paiement atteigne le volume requis.

4. - Cette augmentation très forte des crédits pour les dons-projets va enfin permettre de **rééquilibrer l'aide publique au développement française en direction des pays pauvres**, et permettre un réinvestissement des secteurs sociaux et de l'éducation.

5. - L'augmentation des crédits en dons devrait également **favoriser les activités d'Expertise France (EF)** dès lors que cette agence sera intégrée au groupe AFD. Il est également souhaitable que cette intégration permette à l'AFD d'intervenir davantage à la charnière de la sécurité et du développement, en s'appuyant sur l'expérience d'EF en la matière.

6. - Par ailleurs, la Commission a réaffirmé la nécessité de donner **une nouvelle dimension à l'évaluation des projets d'aide publique au développement**, en favorisant progressivement la mise en place d'un pilotage par les résultats et en communiquant davantage au Parlement et au public les rapports d'évaluation réalisés.

7. - Enfin, compte tenu de la fragmentation budgétaire de la mission et du morcellement de son pilotage et de sa gestion, la commission a estimé nécessaire qu'un membre dédié du Gouvernement puisse diriger la politique d'aide publique au développement.

*À l'issue de sa réunion du mercredi 7 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».*

---

Madame, Monsieur,

La mission « Aide publique au développement » ne représente qu'une partie de l'aide publique au développement (APD) française déclarée à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soit environ 3 milliards d'euros pour une APD totale d'environ 11 milliards d'euros. Toutefois, il s'agit de la part la plus importante en termes politiques, dans la mesure où elle inclut les crédits bilatéraux et multilatéraux permettant de mettre en œuvre des projets de développement dans les pays bénéficiaires.

Au cours des dix dernières années, la stagnation ou la baisse des crédits budgétaires consacrés à l'aide publique au développement a été en partie compensée par la montée en puissance de l'Agence française de développement (AFD), qui a augmenté de manière très importante ses prêts, concessionnels ou non. L'agence a ainsi atteint un encours de prêts de plus de 30 milliards d'euros et plus de 10 milliards d'euros de nouveaux engagements en 2017, permettant de générer environ 3,5 milliards d'euros d'APD au sens de l'OCDE. Revers de la médaille de cette forte progression des prêts de l'AFD, davantage d'efforts ont finalement été consacrés aux pays à revenus intermédiaires et aux émergents qu'aux pays les plus en difficultés, qui ne sont pas en mesure de contracter des montants significatifs d'emprunts.

Ce modèle évolue toutefois progressivement depuis 2016. Désormais, l'effort financier de l'Etat repart à la hausse par le biais d'une augmentation des dons, en particulier les « dons-projets » de l'AFD. Le PLF pour 2019 prévoit ainsi une augmentation de plus d'1 milliard d'euros des autorisations d'engagements en dons de l'agence. Les crédits de bonifications suivent eux aussi une trajectoire ascendante, avec plus de 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires. Ces deux mesures doivent permettre de rejoindre une trajectoire aboutissant en 2022 à un taux APD/RNB (revenu national brut) de 0,55%, conformément à l'engagement pris par le Président de la République à l'été 2017.

Si votre commission se félicite de la progression importante des crédits d'aide publique au développement, l'APD faisant partie du triptyque des « 3D » (diplomatie-défense-développement), dont la mise en œuvre simultanée constitue la seule réponse possible aux désordres actuels du monde, elle estime également que cette progression doit aller de pair avec un engagement accru en termes de « redevabilité », l'évaluation des actions

menées devant plus que jamais permettre au Parlement, mais aussi plus largement à nos concitoyens, de constater la pertinence et l'efficacité de la politique mise en œuvre.

Enfin, l'aide publique au développement française se positionne de plus en plus comme « leader » en matière de lutte contre le réchauffement climatique, avec une série d'engagements financiers forts adossés à l'Accord de Paris. Les conséquences de cette évolution, qui représente à certain égard un véritable changement de paradigme pour l'APD, sont examinées au sein du présent rapport, afin de mettre en lumière à la fois le fort engagement de notre pays en la matière mais aussi la nécessité d'apporter certaines améliorations.

*Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.*



## I. AU SEIN D'UNE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE EN LÉGÈRE BAISSÉ, UNE APD FRANÇAISE EN PROGRESSION SIGNIFICATIVE

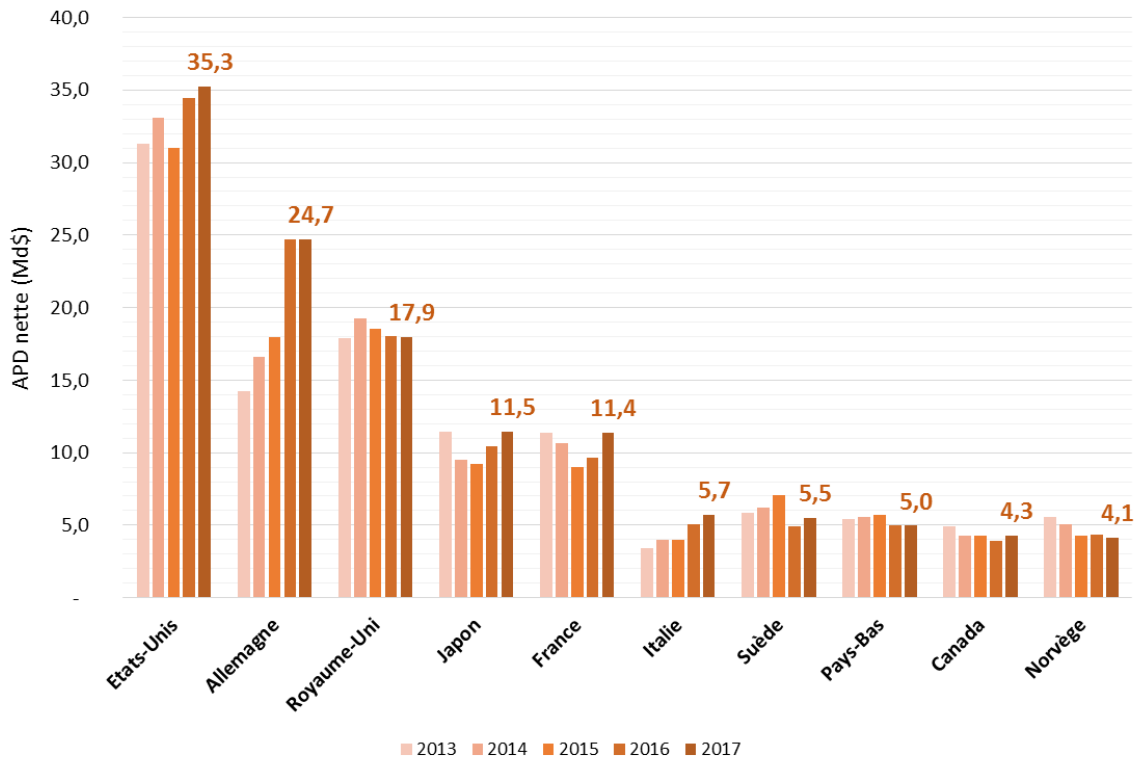
L'aide publique au développement internationale a connu un tassement en 2017. En revanche, l'aide française a légèrement augmenté par rapport au RNB, passant de 0,38 % à 0,43 %.

### A. UNE APD INTERNATIONALE QUI STAGNE

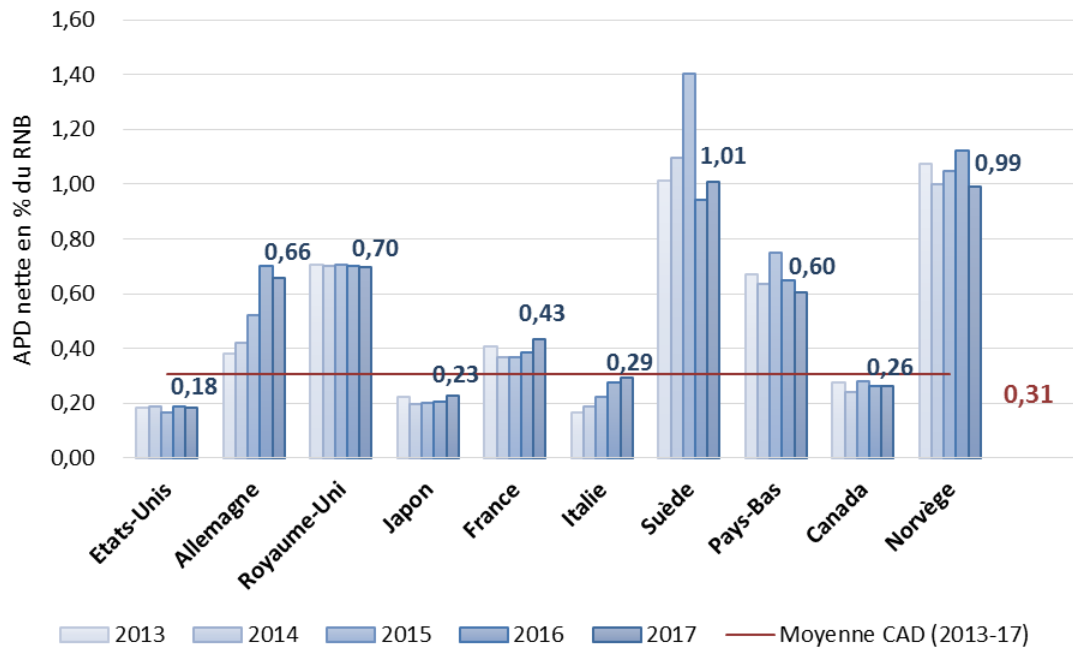
#### 1. Un moindre effort des donateurs du CAD compensé par l'augmentation des contributions hors CAD

Selon les données préliminaires dont dispose l'OCDE pour 2017, l'aide au développement des membres du CAD s'est élevée à 146,6 milliards USD, en diminution de 0,6 % en termes réels par rapport à 2016. En proportion du revenu national brut (RNB), l'aide a également diminué, passant de 0,32 % à 0,31 % du RNB. Toutefois, malgré cette diminution de l'aide en provenance des pays du CAD, le volume mondial des fonds de développement a continué à progresser en 2017 du fait de **l'augmentation des ressources provenant d'autres fournisseurs de coopération** pour le développement qui notifient à l'OCDE leurs efforts en ce domaine. En particulier, l'aide humanitaire de la Turquie a augmenté, faisant passer son APD à 8,14 milliards USD, soit une hausse de plus de 40 % par rapport à 2016. Les EAU ont également augmenté leur aide à 4,6 milliards USD (+6,5 %). Par ailleurs, les flux Sud-Sud d'APD ont augmenté de 7 %, soit 7,4 milliards de dollars.

Le graphique suivant indique les dix premiers contributeurs de l'APD en volume :



En pourcentage du RNB, l'évolution de ces pays est en revanche la suivante :



## 2. Des évolutions toutefois contrastées

La **comparaison avec les autres pays donateurs** permet de mettre en perspective la politique française d'APD. Ainsi, un groupe de pays du Nord de l'Europe (Scandinavie, Royaume-Uni et en partie l'Allemagne) a institué la politique d'aide publique au développement comme une priorité explicite et s'est nettement détaché du peloton des autres contributeurs du CAD.

Ainsi, les pays du nord de l'Europe, qui se sont fixé pour objectif d'atteindre un ratio d'APD/RNB de 1%, confirment leur détermination à maintenir leurs efforts (cf encadré).

### Les pays du Nord de l'Europe, « bons élèves » de l'APD

En 2017, la Suède et la Norvège sont les premiers donateurs du CAD en part du RNB. Depuis 2009, ces deux pays ont toujours consacré plus de 0,9% de leur RNB à l'APD avec des ratios proches voire supérieurs à 1% : c'est le cas en 2017, avec une APD de 1,01% du RNB pour la Suède et 0,99% du RNB pour la Norvège. Cet objectif fait l'objet d'un large consensus politique dans ces pays et ce ratio devrait être maintenu dans les prochaines années.

En Suède, la vague très importante de demandeurs d'asile a toutefois contraint le gouvernement à réduire le budget d'APD classique au profit du financement de l'accueil des réfugiés ; cela explique une hausse de la part des dépenses liées aux réfugiés en 2015 (22%), fortement réduite par la suite (13% en 2016 et 2017) du fait du durcissement de la politique d'immigration. Le budget destiné à l'APD réalisée par l'UE est pour sa part croissant, ce qui a entraîné une hausse de la part d'aide multilatérale.

En Norvège, une forte augmentation de l'APD a été prévue par le gouvernement en 2018, dans l'objectif d'atteindre les « Sustainable Development Goals » de l'Agenda 2030 de l'ONU. Cela se traduit notamment par une forte hausse des fonds dédiés à l'éducation et à la santé.

Aux Pays-Bas, l'APD a subi d'importantes coupes budgétaires sous le gouvernement précédent (-1 Md€ par an), et est redescendue de 0,75% du RNB en 2015 à 0,65% en 2016 puis 0,6% en 2017. Le nouveau gouvernement entré en fonction en octobre 2017 prévoit cependant un renforcement de la politique de coopération et déclare vouloir respecter la cible de 0,7% d'ici 2030. 400 M€ supplémentaires par an seront ainsi réservés à l'aide publique au développement pour la période 2018-2022, ce qui devrait maintenir l'APD entre 0,54 et 0,59% du RNB pendant cette période.

Il existe par ailleurs une forme **d'exception britannique** : le Royaume-Uni, troisième donateur du CAD en valeur, a **consacré 18 milliards de dollars à l'APD en 2017 (0,7% du RNB), dont 11 milliards en bilatéral**. Ce montant était de 14 milliards de dollars en 2012 (0,5% du RNB), dont 8,8 milliards en bilatéral. Le Royaume-Uni se distingue ainsi par

l'atteinte de l'objectif de 0,7% depuis 2013. Cet objectif a été consacré par la loi de programmation sur la cible d'aide publique au développement de mars 2015. Le Premier ministre britannique a indiqué à Paris, le 21 juillet 2016, que l'objectif de 0,7% serait maintenu. L'APD constitue une « exception budgétaire » au sein d'un État qui a été soumis à de sévères coupes budgétaires partout ailleurs ; elle fait toutefois l'objet de contestations régulières au Parlement et dans la presse.

L'Allemagne, quant à elle, est depuis 2016 le deuxième donateur du CAD en montants, devançant ainsi le Royaume-Uni, avec 24,7 Md\$, soit une hausse de 37,5% de l'APD allemande par rapport à 2015. Cette nette augmentation est liée principalement à la crise des réfugiés (25% de l'APD allemande était consacrée à l'accueil des réfugiés en 2016 et 2017). Le pays est cependant repassé en 2017 en dessous du seuil de 0,7% ; cette baisse est liée en partie au mode de calcul de l'OCDE, qui n'autorise la prise en compte de l'aide apportée aux réfugiés que la première année de leur accueil. Le gouvernement actuel s'est engagé, dans l'accord de coalition signé en février dernier, à atteindre un ratio d'APD de 0,7%, dont 0,15 à 0,2% du RNB pour l'aide aux pays les plus pauvres. **Outre cette cible, le contrat de coalition prévoit que tout investissement budgétaire supplémentaire dans le domaine de la Défense soit accompagné d'un effort équivalent dans le domaine de l'APD.**

## ***B. UNE APD FRANÇAISE EN PROGRESSION À 0,43% DU RNB***

### **1. Une nette progression par rapport à 2016**

L'APD française s'est élevée à 0,43% du RNB en 2017, **contre 0,38 % en 2016 et 0,37 % en 2015**, confortant la place de la France au troisième rang des bailleurs du G7 en termes de pourcentage de RNB consacré à l'APD (le Royaume-Uni et l'Allemagne occupant les deux premières places à 0,7% et 0,66%). Cette hausse importante ne permet cependant pas à la France, loin s'en faut, de rejoindre le peloton de tête des pays ayant une aide au développement puissante, puisque l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, par exemple, ont toutes une APD proche de 0,7%, voire supérieure.

Rappelons que le consensus de la communauté internationale et de l'Union européenne est de porter l'aide publique au développement à 0,7% du RNB.

Le précédent Président de la République avait réaffirmé en clôture des Assises du développement et de la solidarité internationale en mars 2013 l'engagement de la France de replacer l'aide publique dans une trajectoire compatible avec cet objectif dès que le « retour durable de la croissance » le permettrait. Par ailleurs, dans les conclusions du Conseil affaires étrangères de l'Union européenne, adoptées le 26 mai 2015, et qui servent de feuille de

route en la matière, les pays entrés dans l'Union européenne avant 2002 ont réaffirmé l'objectif d'atteindre 0,7% dans l'horizon temporel de l'agenda post-2015 (soit en 2030). Les circonstances budgétaires exceptionnelles auxquelles sont confrontés certains pays, dont la France, sont toutefois explicitement mentionnées.

## 2. L'objectif des 0,55% réaffirmé

L'actuel Président de la République a affirmé en juillet 2017 que la France consacrerait une proportion de 0,55% de son RNB à l'APD en 2022, ce qui représenterait une augmentation considérable. Le CICID du 8 février 2018 a confirmé cette orientation.

Les crédits du projet de loi de finance pour 2018 étaient en progression de seulement 95 millions d'euros en crédits de paiement pour 2018, ce qui ne représentait qu'une petite fraction de la hausse nécessaire pour atteindre l'objectif fixé. Votre commission avait souligné que, si le projet de loi de programmation des finances publiques prévoyait une croissance de 16% de l'APD sur la période 2018-2020, cette dotation étale prévue pour 2018 obligerait le Gouvernement à prévoir des progressions très fortes en fin de triennat. La progression affichée pour 2019 est plus importante : 130 millions d'euros en crédits de paiement, et surtout +1 milliard d'autorisations d'engagements en dons. Ces autorisations d'engagement devraient se traduire par une hausse des crédits de paiement à partir de 2019, s'accroissant les années suivantes.

**Série statistique de l'APD cumulée des pays du CAD et de la France, en valeur absolue et en pourcentage du RNB depuis 1981 :**

*Versements, en millions de dollars*

Année	APD nette totale des pays du CAD	APD nette de la France	Ratio APD en % RNB de la
1981	24 672	2 964	0,51
1982	27 120	3 050	0,56
1983	26 839	2 909	0,56
1984	28 211	3 026	0,62
1985	28 858	3 134	0,61
1986	35 940	4 042	0,56
1987	40 689	5 250	0,60
1988	47 186	5 463	0,58
1989	45 801	5 802	0,61
1990	54 342	7 163	0,60
1991	58 375	7 386	0,62
1992	62 440	8 270	0,63
1993	56 286	7 915	0,63
1994	58 991	8 466	0,62
1995	58 896	8 443	0,55
1996	55 751	7 451	0,48

1997	48 658	6 307	0,44
1998	52 312	5 742	0,38
1999	53 601	5 639	0,38
2000	54 021	4 105	0,30
2001	52 767	4 198	0,31
2002	58 654	5 486	0,37
2003	69 604	7 253	0,40
2004	80 200	8 473	0,41
2005	108 397	10 026	0,47
2006	105 565	10 601	0,47
2007	105 021	9 884	0,38
2008	122 891	10 908	0,39
2009	120 675	12 602	0,47
2010	128 484	12 915	0,50
2011	135 111	12 997	0,46
2012	127 030	12 028	0,45
2013	134 847	11 339	0,41
2014	137 581	10 620	0,37
2015	131 555	9 039	0,37
2016	144 921	9 622	0,38
<b>2017*</b>	<b>146 600</b>	<b>11 363</b>	<b>0,43</b>

Source: OCDE CAD1

\* Pour 2017, le tableau ci-dessus présente les données préliminaires publiées en avril 2018 par le CAD. Toutefois, le chiffre définitif d'APD 2017 de la France transmis au Secrétariat du CAD est de 11,33 Md\$. Ce chiffre est en cours de vérification par les services de l'OCDE et sera publié d'ici la fin de l'année 2018.

### **C. UNE MISSION APD EN PROGRESSION AU SEIN DU PLF 2019**

Le Gouvernement a présenté un budget 2019 de la mission « Aide publique au développement » en hausse de près de 130 millions d'euros en crédits de paiement par rapport aux crédits votés en 2017, et surtout en augmentation de 1,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement.

#### **1. Des crédits de la mission en hausse de 4,7%**

La mission interministérielle « Aide publique au développement » rassemble les crédits de deux programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances, et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, le budget de la mission interministérielle « Aide publique au développement » s'élève à **3 098 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente une hausse de 398 millions d'euros.

Toutefois, au sein de ce montant, 270 millions d'euros correspondent à la rebudgétisation de la part de taxe sur les transactions financières qui était affectée directement à l'AFD en 2017 à la suite d'un amendement voté par les députés lors de l'examen du PLF 2018. Le Gouvernement a en effet considéré qu'il était de meilleure gestion de réintégrer ce montant au sein des programmes 110 et 209. En conséquence, la hausse n'est en réalité que de 128 millions d'euros, soit une hausse d'environ **4,7% par rapport aux crédits demandés en LFI pour 2018** (2 700 millions d'euros). Rappelons que l'augmentation était de 3,6% en 2017 et 5,3% en 2016, année du retournement après une baisse continue sur plusieurs années.

Par ailleurs, les recettes extrabudgétaires (TTF et taxe sur les billets d'avion) affectées au fonds de solidarité pour le développement (FSD) s'élèveront à 738 millions d'euros, comme en 2017.

**En revanche, les autorisations d'engagement de la mission connaîtront une hausse très significative**, passant de 2 684 millions d'euros à 4 519 millions d'euros, soit une hausse de 1 835 millions d'euros, +68%, une grande partie de cette progression étant affectée à l'AFD pour ses dons-projets.

*a) Les crédits du programme 110 : une hausse de 2,5%*

<i>en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	évolution	LFI 2018	PLF 2019	évolution
Aide multilatérale	431	72	-83 %	594	648	+9 %
Aide bilatérale	410	1 239	+202%	263	339	+29 %
Traitement de la dette des pays pauvres	0	0	-100 %	104	92	-11,5 %
<b>Total du programme 110</b>	<b>841</b>	<b>1 310</b>	<b>+56%</b>	<b>961</b>	<b>1 079</b>	<b>+12,2 %</b>

*Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

Les crédits de paiement du programme 110 passent de 961 à 1 079 millions d'euros, soit une augmentation de 12,2%. Tous les postes de dépenses sont en progression au sein du programme.

À noter que l'évolution très importante des autorisations d'engagement d'une année à l'autre résulte du rythme des reconstitutions de fonds multilatéraux, qui implique un fort montant d'autorisations l'année de la reconstitution puis des crédits de paiement les années suivantes.

(1) Une aide multilatérale pour laquelle l'Afrique subsaharienne constitue aussi une priorité

Les crédits du programme 110 permettent notamment d'alimenter les contributions de la France aux institutions internationales : Fonds

monétaire international (FMI), Banque mondiale, Banque africaine de développement (BAfD), Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque interaméricaine de développement (BID), Banque asiatique de développement (BAsD), Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII ou AIIB), Fonds international de développement agricole (FIDA).

Il est important de remarquer que ces institutions financières internationales **apportent un soutien croissant aux pays pauvres, notamment en Afrique subsaharienne, pays prioritaires de l'aide française.**

Nouveaux engagements des IFI en Afrique subsaharienne en 2017

Nouveaux engagements en Afrique subsaharienne en 2017			
<b>Groupe Banque mondiale : 16,2 Mds\$</b>	<b>Groupe Banque africaine :</b>	<b>FMI : 1 726 MDTS</b>	<b>FIDA : 453 M\$</b>
<b>Dont AID : 10,7 Mds\$</b>	<b>5,3 Mds DTS</b>	Compte general : 0 MDTS	
<b>BIRD : 1,2 Mds\$</b>		<b>FRPC : 1491 MDTS</b>	
<b>SFI : 2,3 Mds\$</b>		<b>MDTS</b>	
<b>MIGA : 1,04 Md\$</b>		<b>MDTS</b>	

*Source : rapports annuels*

**La France soutient notamment la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI (7 millions d'euros en AE=CP prévus pour 2019).** Sa contribution y est très importante (2<sup>ème</sup> contributeur mondial avec 6,9 milliards de DTS) et nettement supérieure à sa quote-part actuelle au sein du FMI. Elle a pris jusqu'ici la forme de prêts concessionnels mis en œuvre par l'AFD, pour le compte de l'Etat qui les bonifie par des moyens budgétaires, et a fait l'objet de cinq accords internationaux successifs en 1988, 1995, 1999, 2001 et 2009. Ce dernier accord, pris dans le cadre de l'appel à contribution lancé par le FMI en 2005, a permis l'octroi par l'AFD d'un prêt concessionnel de 670 millions de DTS au FMI. En outre, deux prêts de 1,328 milliard et de 2 milliards de DTS, portés par la Banque de France et garantis par l'Etat, sont entrés en vigueur en juillet 2010 et février 2018. **Ainsi, au total, les engagements de prêts de la France atteignent 6,9 milliards de DTS, soit près de 18,3% du total des engagements de prêts reçus par la FRPC, ce qui place la France en deuxième position, derrière le Japon.**

Il en va de même pour **l'aide apportée par la Banque mondiale** (346 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour 2019), pour laquelle l'Afrique subsaharienne, qui concentre la majeure partie des pays à faible revenu, constitue une zone prioritaire, principalement pour le fonds concessionnel AID (Association Internationale du développement). Durant l'exercice budgétaire 2017, celui-ci s'est engagé en Afrique subsaharienne à hauteur de 10,7 Md\$ sous forme de financements concessionnels. La dix-huitième reconstitution des ressources de l'AID, dont les négociations se sont conclues fin 2016 et qui concerne le cycle 2018-2020, a vu son volume



---

augmenter de 50% par rapport à l'AID-17. Cette augmentation s'accompagne d'un effort renforcé pour les pays fragiles et donne lieu à **une augmentation substantielle des financements destinés à l'Afrique subsaharienne**, l'AID ayant pour objectif d'y engager 15 Md\$ par an à partir de l'exercice 2018.

En outre, l'Afrique subsaharienne concentre 5,3 Mds d'unités de comptes (UC) d'engagements **du groupe de la Banque africaine de développement** (à laquelle le programme 110 contribuera pour 123 millions de CP en 2019) **en 2017** sur un total de 6,2 Mds UC, soit 85% des engagements. Ce montant total d'engagements en Afrique subsaharienne de 5,3 Mds UC inclut le Fonds africain de développement (FAD), dont la totalité des engagements (959 millions d'UC) va à l'Afrique subsaharienne, et la BAfD (qui prête par ailleurs également à l'Afrique du Nord).

Enfin, en 2017, **le FIDA** (avec une contribution de 12,3 millions d'euros du programme 110 en 2019) soutient 35 projets en cours dans 21 pays en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale pour un montant de 1,2 milliard d'USD et 42 projets dans 17 pays sont également en cours en Afrique orientale et australe pour un montant de 1,6 milliard d'USD. **L'Afrique subsaharienne concentre donc 2,8 milliards d'USD des investissements en cours du FIDA en 2017**. Sur la période 2016-2018, le FIDA s'est donné pour objectif de concentrer 45% de ses financements dans cette région. Dans le cadre de sa 11<sup>ème</sup> reconstitution, le FIDA vise un objectif de 1,2 milliard d'USD pour financer un programme de prêts et dons d'un montant total de 3,5 milliards d'USD pour la période 2019-2021. Il continuera d'accorder 50% de ses ressources à l'Afrique, dont 45% à l'Afrique subsaharienne.

Ainsi, **les grandes institutions multilatérales auxquelles la France contribue partagent sa priorité africaine.**

(2) D'importantes contributions « climat » tant bilatérales et multilatérales

Le programme 110 contribue pour 120 millions d'euros d'AE et 25 millions de CP au **fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**.

#### **Le Fonds Français pour l'environnement mondial**

Le FFEM est un fonds public bilatéral créé en 1994 par le gouvernement français à la suite de la conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement de Rio (1992). Comme le Fonds pour l'environnement mondial qui lui a servi de modèle, le FFEM a pour mandat de cofinancer des projets contribuant à deux grands objectifs : la préservation de l'environnement mondial et le développement local.

Le FFEM est désormais rattaché à la direction de l'innovation, de la recherche et des savoirs (IRS) au sein de l'AFD et son secrétariat est situé dans les locaux de l'agence. L'AFD fournit à ce dernier les moyens humains et matériels nécessaires à son fonctionnement. L'AFD est chargée de la gestion financière du FFEM. Les fonds du FFEM sont versés sur un compte ouvert dans les livres de l'Agence. L'AFD signe, en son nom mais pour le compte et aux risques de l'Etat, d'une part les conventions, marchés et contrats concernant les projets financés par le FFEM et, d'autre part, les actions hors projets. Elle effectue les règlements sur ces conventions, marchés et contrats. Enfin, l'AFD est une des institutions-membres du FFEM et, à ce titre, bénéficie d'une partie des fonds du FFEM en portant des projets pour engagement par le Comité de pilotage.

Le FFEM est l'homologue bilatéral du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et s'est fixé les mêmes objectifs. Il est donc nécessaire de développer les synergies entre les deux fonds. Ainsi, le secrétaire général du FFEM est membre suppléant du Conseil du FEM, aux côtés du représentant de la DG Trésor. En outre, des financements conjoints du FFEM et du FEM sont recherchés dans la limite de 20% des concours du FFEM. De même, sur le volet climatique, le FFEM peut constituer un tremplin pour la présentation de projets au Fonds vert pour le climat (FVC).

Par ailleurs, une partie de la contribution française au Fonds vert transite par le programme 110 : un prêt très concessionnel de 285 millions d'euros de l'AFD, versé en une seule fois fin 2017, a en effet donné lieu à des bonifications portées par ce programme.

La stratégie globale et la stratégie française de lutte contre le changement climatique sont décrites plus précisément ci-dessous.

- (3) Une forte hausse des crédits de bonification des prêts accordés à l'étranger par l'AFD : 994,50 millions d'euros d'AE et 192,30 millions d'euros de CP

En 2017, l'AFD a octroyé 4,6 milliards d'euros de prêts concessionnels dans les États étrangers, dont 4 milliards d'euros de prêts souverains et 0,7 milliard de prêt à des contreparties non souveraines. En 2017 et 2018, les AE demandées avaient progressé de 294 millions d'euros à 370 millions d'euros, ce qui correspondait au début de mise en œuvre des décisions du CICID de novembre 2016 d'une hausse de l'activité de 4 milliards d'euros en 2020 (soit 12,5 Md€ d'octrois en 2020, à partir du volume d'octrois de 8,5 Md€ en 2016, fixés par le contrat d'objectifs et de moyens 2014-2016), pour une cible d'activité de 9 milliards d'euros d'octrois en 2016 et 9,5 milliards d'euros d'octrois en 2017.

En 2019, les AE augmentent à 994,5 millions d'euros, soit **une hausse de plus de 624 millions d'euros par rapport à 2018, en cohérence avec la**

**poursuite de la montée en puissance prévue pour l'activité globale de l'agence.**

(4) Des aides budgétaires globales (ABG) en hausse significative

Il est prévu de consacrer, en 2019, 60 millions d'euros aux ABG. Les ABG visent à apporter un soutien budgétaire aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, de stabilisation macro-économique et d'amélioration de la gestion des finances publiques des pays partenaires. Elles ne servent pas à financer un projet particulier.

Les ABG bénéficient essentiellement à des pays et institutions d'Afrique subsaharienne. Au cours des dernières années, les principaux pays qui en ont bénéficié sont la République centrafricaine, le Niger, le Mali et le Burkina Faso.

L'année précédente, les crédits étaient passés de 37 millions d'euros à 10 millions d'euros mais cette diminution sur le programme 110 avait été compensée par le **financement de 50 millions d'euros d'ABG sur le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Au total, ce sont donc 60 millions d'euros qui étaient consacrés aux ABG l'année dernière : ce montant est reconduit en 2019 mais entièrement intégré au programme 110.**

En tout état de cause, vos rapporteurs se félicitent du maintien de cet outil dont votre commission avait plusieurs fois regretté l'extinction progressive.

*b) Le programme 209 : une très forte hausse en autorisations d'engagement, une hausse plus modérée en crédits de paiement*

en millions d'euros	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	évolution	LFI 2018	PLF 2019	évolution
Aide bilatérale	683	1 990	+191,22	573	793	+38,42 %
Aide multilatérale	145	188	+29,84 %	151	194	+28,71 %
Union européenne	850	878	+3,32 %	850	878	+3,32 %
Dépenses de personnel concourant au programme	165	153	-7,31 %	165	153	-7,31 %
<b>Total du programme 209</b>	<b>1 843</b>	<b>3 209</b>	<b>+74,10 %</b>	<b>1 739</b>	<b>2 018</b>	<b>+16,08 %</b>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019.

Alors que l'aide bilatérale avait progressé de 3% lors de l'exercice précédent, la hausse est cette fois massive avec +38,42% en crédits de paiement, et surtout +191% en autorisations d'engagement, ce qui correspond à la remontée en puissance attendue de l'AFD sur les dons-projets.

(1) La coopération bilatérale

(a) Des « dons-projets » en forte hausse

Les « dons-projets » sont les subventions versées de manière bilatérale en vue de financer des projets de développement. **Ils ont connu une baisse importante ces dernières années alors qu'ils constituaient auparavant l'essentiel de l'aide au développement.**

**Pour 2019, ces dons-projets se montent à environ 1,63 milliard d'euros en autorisations d'engagement et environ 437 millions d'euros en crédits de paiement, contre environ 468 millions d'euros en autorisations d'engagement et environ 358 millions d'euros en crédits de paiement en 2018.**

Il s'agit donc d'une progression très substantielle, répondant aux annonces faites par le Président de la République sur l'objectif des 0,55% du RNB consacrés à l'APD.

Les dons-projets sont répartis entre quatre canaux :

- l'AFD en attribue la plus grande part. Alors qu'ils se montaient à 396 millions d'euros en AE et 286 millions d'euros en CP du PLF 2018, **les dons-projets de l'AFD passent à 1,320 milliard d'euros en autorisation d'engagement** et 280 millions d'euros en crédits de paiement au sein du PLF 2019. Il s'agit de la plus forte augmentation du budget de la mission APD en 2019. Le projet annuel de performance indique qu'« *une attention particulière sera donnée à la déclinaison sectorielle du milliard d'euros additionnel, afin que son utilisation soit conforme à la vision politique forte et renouvelée portée par le CICID* ». Il s'agit notamment de favoriser les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'environnement, ainsi que, de manière plurisectorielle, les pays en crise ;

- les financements transitant par les ONG étaient passés de 79 millions d'euros en 2017 à 77 millions d'euros en 2018 ; conformément à l'engagement du Président de la République de doubler ce canal d'acheminement de l'aide d'ici la fin du quinquennat, ils progressent à 97,8 millions d'euros en AE en 2019 (85 millions d'euros en crédits de paiement) ;

- le fonds « Minka » (la facilité vulnérabilité et réponse aux crises) sera doté de 190 millions d'euros en AE et 47,5 millions d'euros en crédits de paiement ;

- enfin, 24 millions d'euros alimenteront les nouveaux fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI). Il s'agit de l'instrument de l'aide projet du ministère des affaires étrangères qui remplace le FSP depuis 2017, afin de s'adapter aux recommandations du CICID et de simplifier les procédures. Ce nouveau dispositif se traduit par la suppression de la pluri-annualité des crédits, l'abandon du caractère interministériel de la procédure et la mise en place de procédures simplifiées d'approbation des projets, enfin

une concentration des moyens sur les 16 pays prioritaires (PPP, au moins 50% des autorisations d'engagement), l'Afrique subsaharienne et les pays voisins de la Méditerranée (ASM).

Au total, on observe donc **une forte progression, du moins en autorisations d'engagement, des crédits budgétaires consacrés aux dons**, particulièrement nécessaires pour les pays les plus en difficulté.

En 2017, 51% de ces ressources ont bénéficié à des PMA, 64% à l'Afrique subsaharienne et 20% à la zone Méditerranée et Moyen-Orient. La baisse entre 2016 et 2017 de ces deux parts s'explique par la hausse des activités de l'AFD en zone Méditerranée et Moyen-Orient, non par la diminution des engagements correspondants :

en millions d'euros	2016	2017
Afrique Subsaharienne	159	203
Méditerranée	24	63
Asie et Pacifique	10	4
Amérique Latine et Caraïbes	11	15
Projets transversaux	10	35
<b>TOTAL</b>	<b>213</b>	<b>320</b>
<i>Part Afrique Subsaharienne</i>	<i>75%</i>	<i>64%</i>
Non PMA	81	158
PMA	132	162
<i>Part PMA</i>	<i>62%</i>	<i>51%</i>

La répartition des autorisations d'engagement en dons projets par secteur (CICID 2013) est présentée ci-dessous, en millions d'euros :

	2016	2017
Agriculture et sécurité alimentaire	55	69
Eau et assainissement	19	44
Education	48	44
Environnement et ressources naturelles	0	38
Infrastructures et dvpt urbain	42	22
Santé / SIDA	19	47
Secteur Productif	11	15
Autres et multisecteurs	19	42
<b>Subventions Projets</b>	<b>213</b>	<b>320</b>

L'analyse des montants des engagements relatifs aux dons projets par pays en 2017 montre une forte dispersion :

Pays	2017 (M€)
AFRIQUE DU SUD	1
ANGOLA	1
BENIN	11
BURKINA FASO	16
CAMEROUN	1
CENTRAFRIQUE	13
COMORES	11
DJIBOUTI	1
MADAGASCAR	13
MALI	11
MAURICE	1
MAURITANIE	1
MOZAMBIQUE	2
MULTI-PAYS	54
NIGER	36
OUGANDA	1
RDCONGO	4
SENEGAL	12
TCHAD	9
TOGO	8
<b>Total Afrique Subsaharienne</b>	<b>203</b>
COLOMBIE	3
DOMINICAINE REP	0
EQUATEUR	1
HAITI	11
<b>Total ALC</b>	<b>15</b>
CAMBODGE	1
CHINE	0
LAOS	2
VANUATU	1
VIET-NAM	1
<b>Total ASI</b>	<b>4</b>
ALGERIE	2
EGYPTE	2
IRAQ	10
LIBAN	16
MAROC	3
MULTI-PAYS	10
SYRIENNE, REP.	7
TERR.AUTO.PALES	11
TUNISIE	4
<b>Total MED</b>	<b>63</b>
<b>Total Multi-pays</b>	<b>35</b>
<b>Total Subventions projets</b>	<b>320</b>

---

L'augmentation du volume de l'enveloppe disponible devrait permettre de diminuer cette dispersion, de financer davantage de gros projets, avec un impact plus important sur le bien-être des populations des pays bénéficiaires.

(b) Une grande diversité d'aides bilatérales

Hors dons-projets, les aides bilatérales recouvrent des types d'aide très divers.

Parmi les montants les plus importants, les contrats de désendettement et de développement (C2D)<sup>1</sup> liés à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, concentrent en 2019 un financement de 52 millions d'euros (contre 48,4 millions en 2017). Le programme 209 de la mission APD ne prend en compte que la part de l'AFD sur ces contrats, celle de l'Etat étant inscrite dans la mission « Prêts à des États étrangers ». **Les principaux pays concernés par les C2D en 2019 seront le Cameroun, la Guinée et la RDC. La RDC et la Côte d'Ivoire devraient signer un nouveau contrat en 2018.**

Les crédits de gestion de crise et de sortie de crise, pour leur part, connaissent une augmentation significative, passant de 86 millions d'euros en 2018 à 100 millions d'euros en 2019. Ces crédits comprennent les aides budgétaires post-conflit et sortie de crise<sup>2</sup> (14 millions d'euros) ; le fonds d'urgence humanitaire (FUH, 45,6 millions d'euros), principal instrument financier du Centre de crise et de soutien (CDCS), dont les missions dans ce domaine sont menées par la mission pour l'action humanitaire (MAH) et la mission de stabilisation (MS) ; enfin **l'aide alimentaire (40 millions d'euros).**

Par ailleurs, **la rémunération de l'AFD** pour les actions qu'elle mène pour le compte de l'Etat (dons-projets, dont assistante technique et ONG, C2D et crédits délégués) **s'élèvera à près de 100 millions d'euros en 2019, logiquement en très forte augmentation par rapport à 2018 (35,2 millions d'euros) en raison de l'attribution d'un milliard d'AE supplémentaires à l'agence pour réaliser des dons.**

Enfin, le soutien à la coopération décentralisée est en légère progression, à hauteur de 9,2 millions d'euros en 2018 contre 8,9 millions d'euros en 2017.

---

<sup>1</sup> Les C2D visent à rendre la dette de certains pays en développement soutenable : ceux qui ont conclu un tel contrat avec la France remboursent effectivement leurs créances mais les sommes correspondantes lui sont reversées pour financer des projets de développement.

<sup>2</sup> Ces aides financent par exemple la prise en charge d'arriérés de salaires ou des dépenses relevant des ambassades de ces pays en France. Notons que, comme les années précédentes, cette ligne budgétaire constitue un doublon avec la ligne d'« aides budgétaires globales » gérée par le ministère de l'économie et des finances.

(2) La coopération multilatérale et européenne

- (a) La contribution au Fonds européen de développement (FED) :  
878 millions d'euros en 2018

Le FED, instrument spécifique situé hors du budget de l'Union européenne, a été créé en 1957.

Les États membres de l'Union européenne ont signé, le 24 juin 2013, un « accord interne » instituant le 11<sup>ème</sup> fonds européen de développement qui couvre la période 2014-2020. Dans le cadre de l'accord de partenariat ACP - UE signé à Cotonou en 2000, les objectifs poursuivis par ce 11<sup>ème</sup> FED sont « *l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale* ». Ses considérants prévoient en outre : « *il y a lieu d'accorder un traitement particulier aux pays les moins avancés* ».

Le 11<sup>ème</sup> FED est doté d'un montant total de 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Les clés de répartition entre les États membres de l'Union européenne ont été fixées dès les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 relatives au cadre financier pluriannuel de l'Union. Elles sont reprises à l'article 1<sup>er</sup> de l'accord interne instituant le fonds. Le premier pays contributeur reste ainsi l'Allemagne avec 20,6% de l'enveloppe totale, puis viennent la France (17,8%), le Royaume-Uni (14,7%) et l'Italie (12,5%).

La contribution de la France continue de diminuer pour s'aligner progressivement sur sa clé de contribution au budget général de l'Union européenne : elle contribuait au 9<sup>ème</sup> FED (2000-2007) à hauteur de 24,3% et au 10<sup>ème</sup> FED (2008-2013) à hauteur de 19,6%. Pour le 11<sup>ème</sup> FED (17,8%), sa contribution totale s'élèvera à 5,4 milliards d'euros, soit une moyenne annuelle de 776 millions.

**La Commission européenne a présenté, le 2 mai 2018, sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027.** Celle-ci est assortie d'une proposition de règlement pour un instrument couvrant le voisinage, le développement et la coopération internationale, lequel intègrerait notamment le FED. L'objectif de la Commission est d'arriver à un accord avant la fin de la législature du Parlement européen actuel.

Alors que la Commission justifie sa proposition par son souhait de procéder à une simplification de l'architecture actuelle des instruments européens d'action extérieure, la recherche d'une cohérence et d'une lisibilité accrues de celle-ci, **il paraît impératif que le Gouvernement s'efforce de sécuriser les fonds alloués à l'Afrique subsaharienne et à l'Afrique du Nord, de préserver la prévisibilité des financements ainsi que la capacité dont disposeront les États membres pour piloter l'instrument.**



---

**Par ailleurs, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est source d'incertitudes à court et moyen termes sur les instruments européens de développement.** Le Brexit aura des conséquences financières importantes pour le FED, la contribution du Royaume-Uni au 11<sup>ème</sup> FED s'élevant à 4,5 milliards d'euros, soit 14,7 % du fonds.

Le Royaume-Uni a toutefois appelé de ses vœux une architecture du développement de l'UE ouverte à des ressources extérieures affectées, afin de maintenir une possibilité de coopération sur des priorités thématiques et géographiques d'intérêt mutuel. La position officielle de l'UE sur ce sujet devra être précisée dans le cadre des négociations en cours sur le Brexit. En tout état de cause, une contribution britannique au FED, dans l'éventualité où celui-ci ne serait pas budgétisé, supposerait une modification des bases légales de l'instrument afin de permettre la contribution d'États tiers.

(b) Les autres aides multilatérales financées par le programme

Les contributions volontaires de la France à des organisations des Nations unies sont essentiellement concentrées sur quatre organismes : le PNUD (programme des Nations unies pour le développement), le HCR (haut-commissariat aux réfugiés), UNICEF (fonds des Nations unies pour l'enfance) et l'UNRWA (réfugiés de Palestine).

Le discours prononcé par le Président de la République devant l'Assemblée générale des Nations unies le 19 septembre 2017, plaider en faveur du multilatéralisme, suppose la poursuite d'un soutien politique et financier importants. Dès lors, le CICID du 8 février 2018 a notamment prévu :

- la participation de la France à l'augmentation des financements destinés à l'action d'urgence humanitaire et de stabilisation en sortie de crise. Il s'agit notamment de renforcer l'aide de la France aux agences répondant à la crise humanitaire des réfugiés, principalement syriens. Malgré cette augmentation, la France reste le 20<sup>ème</sup> bailleur humanitaire ;

- le versement par le MEAE d'une contribution volontaire de 10 millions d'euros par an à l'UNESCO, afin d'appuyer des programmes dans la région d'Afrique de l'Ouest-Sahel sur des priorités thématiques telles que l'éducation des filles et la production de biens publics mondiaux (renforcement des systèmes de collecte de données en éducation notamment).

Enfin, la mission « Aide publique au développement » regroupe également des crédits **pour la francophonie** : 48,4 millions d'euros sont ainsi prévus en 2019, sans évolution notable par rapport à 2018. Ces crédits financent le loyer de la Maison de la francophonie, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et divers opérateurs (Agence universitaire de la francophonie, association internationale des maires francophones...).

(3) Les dépenses de personnel concourant au programme

Les dépenses de personnel concourant au programme 209 diminuent d'environ 11 millions d'euros de 2018 à 2019, passant de 164 millions d'euros à 153 millions d'euros. Ces personnels relèvent principalement de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), direction qui est aussi responsable du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », et des 112 services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

**2. La rebudgétisation d'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF)**

La France a mis en œuvre la taxe sur les transactions financières (TTF) à partir de juillet 2012, conformément aux engagements du Président de la République à la tribune des Nations unies ainsi qu'au G8 et au G20. La TTF est une taxe de 0,2% sur les acquisitions de titres de capital<sup>1</sup>, qui comprend également deux autres dispositifs : une taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence et une taxe sur les acquisitions de contrats d'échange sur défaut d'un État (*Credit default swaps*).

**Conformément aux engagements du Président de la République, une partie des recettes de la TTF française est affectée à la lutte contre le changement climatique et les grandes pandémies, par le biais d'une affectation au fonds de solidarité pour le développement (FSD).** Le reste des recettes de la TTF est affecté au budget général de l'État. La part maximale pouvant être affectée au développement a progressivement augmenté, passant de 10% des recettes en loi de finances pour 2013 avec un plafond de 60 millions d'euros, à 15% dans celle pour 2014 (plafond de 100 millions d'euros), puis 25% dans celle pour 2015 (plafond de 140 millions d'euros). La loi de finances pour 2016 a supprimé la notion de pourcentage d'affectation du produit de la TTF au FSD, augmenté le plafond à 260 millions d'euros et prévu en sus une affectation directe de 25% du produit de la taxe à l'AFD. Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2017 à l'Assemblée nationale, les députés ont à nouveau adopté un amendement **affectant directement une part supplémentaire de 270 millions d'euros de TTF à l'AFD**, soit un total de 798 millions de TTF utilisés en faveur de l'aide au développement, compte tenu d'un versement de 528 millions d'euros au FSD.

Lors de l'examen du PLF 2018, en séance publique, les députés avaient, une nouvelle fois, adopté contre l'avis du Gouvernement un amendement ayant pour effet de préserver l'affectation de 270 millions issus de la TTF directement à l'AFD.

---

<sup>1</sup> Aucune taxe n'est à ce jour prélevée sur les contrats dérivés non dénoués physiquement.

---

Au sein du PLF 2019, le Gouvernement a fait le choix de « rebudgétiser » à nouveau ce montant de 270 millions d'euros de TTF, mais en direction du budget général, et non du FSD, ce dernier recevant pour sa part, comme l'année précédente, 528 millions d'euros issus de la TTF.

Parallèlement, les crédits de la mission « Aide publique au développement » ont été augmentés de 270 millions d'euros, soit 190 millions d'euros pour le programme 209 et 80 millions d'euros pour la programme 110.

Cette manœuvre budgétaire présente, selon le Gouvernement, deux avantages :

- elle permet de trouver les crédits de paiement nécessaires à la poursuite de la progression de l'APD vers les 0,55 du RNB sans rouvrir la LPFP, qui ne tenait pas compte de cette progression ;

- elle permet également d'optimiser l'allocation des crédits de paiement à l'AFD. En effet, en 2017 et 2018, une partie substantielle des 270 millions d'euros alloués à l'AFD s'est accumulée en trésorerie de l'agence et a donc été inutilisée. Ainsi, en 2017, l'AFD n'a effectivement décaissé que 55 millions d'euros. En effet, les dépenses liées aux projets engagés par l'AFD donnent lieu à un décaissement sur plusieurs années (7 ans environ pour les aides projets). De ce fait, l'AFD n'a pas besoin de recevoir chaque année un même volume d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) : l'affectation directe à l'AFD de 270 millions d'euros en AE et en CP la même année méconnaît la réalité de l'activité de l'Agence.

Notons que cette opération a suscité une vive opposition de certaines organisations non gouvernementales (ONG), comme Oxfam France, qui craignent que la « désaffectation » de la TTF ne conduise *in fine* à des baisses de crédits.

Toutefois, il convient de souligner que l'affectation au FSD, seule alternative valide sur le long terme dans la mesure où l'affectation directe à l'AFD pose des problèmes de gestion<sup>1</sup>, n'était elle-même pas exempte d'inconvénients, ce fonds n'étant pas retracé en loi de finances et alimentant essentiellement des fonds multilatéraux. Ainsi, les crédits figurant désormais dans le projet annuel de performance, la budgétisation permet d'améliorer la visibilité du Parlement sur l'utilisation de la ressource, tandis que, dans le cas d'une taxe affectée, le Parlement décide du montant affecté mais ne peut pas en orienter l'affectation.

---

<sup>1</sup> Et n'avait été décidée par les députés qu'à cause de l'impossibilité, due aux règles de la discussion budgétaire, d'augmenter directement les crédits du programme 209.

## II. LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, NOUVEAU CENTRE DE GRAVITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE

La lutte contre le changement climatique est devenue **un nouveau paradigme dans le domaine de l'aide au développement**. Cet enjeu implique en effet un profond changement conceptuel : comme le déclare le nouveau plan d'orientation stratégique de l'AFD : « *nous sommes désormais tous des pays en développement* », puisque tous les pays s'efforcent désormais d'accomplir une transition vers une économie décarbonée. Dès lors, la notion d'« aide » peut être remplacée par celle de « solidarité internationale », impliquant des échanges à la fois du Nord vers le Sud et du Sud vers le Nord dans la mesure où des innovations dans la lutte contre le changement climatique peuvent émerger partout sur le globe.

**L'objectif de lutte contre le changement climatique imprègne ainsi désormais l'ensemble des stratégies des acteurs de l'aide au développement française**, du Gouvernement à l'AFD en passant par les OSC. Votre commission ne peut qu'y souscrire. Dans leur rapport « *Climat : vers un dérèglement géopolitique ?* »<sup>1</sup>, nos collègues Cédric Perrin, Leïla Aichi et Éliane Giraud avaient bien mis en exergue l'ensemble des périls géopolitiques liés au réchauffement du climat, notamment la libération des glaces de l'Arctique et les migrations potentiellement massives. S'agissant plus précisément de l'aide au développement, l'une des propositions (n°5) du rapport énonçait ainsi qu'il est nécessaire d'« *Cœuvrer auprès des pays bailleurs nationaux et des organismes internationaux afin qu'ils s'interdisent tout financement de projets d'extraction, de production ou recourant à une consommation excessive d'énergies carbonées et les inciter à promouvoir et à financer les projets utilisant des énergies renouvelables ou utilisant des technologies propres* ».

Encore faut-il que cet objectif désormais universellement affiché fasse l'objet de mesures réalistes et concrètes. Il apparaît ainsi nécessaire d'examiner la cohérence de la stratégie sous-jacente, la réalité des moyens mis en œuvre et la nature des projets engagés dans ce domaine.

### 1. Une stratégie qui s'insère dans un cadre national

La loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale promeut « *un développement durable dans les pays en développement* ». Parmi les objectifs inscrits dans la loi figure en particulier **la limitation du réchauffement climatique global à 2°C par rapport à l'ère pré-industrielle**. Expressément mentionnée dans la loi, l'AFD doit contribuer à la fois au financement d'activités d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation

---

<sup>1</sup> <https://www.senat.fr/rap/r15-014/r15-0141.pdf>

---

au changement climatique, sa stratégie en la matière étant définie dans un « Cadre d'intervention transversal climat-développement ». L'AFD prévoit désormais au sein de son nouveau plan d'orientations stratégique 2018-2022 **d'être la première agence de développement « 100% Accord de Paris »**, c'est-à-dire que pour chaque pays dans lequel un projet est engagé, ce projet doit être compatible avec la trajectoire élaborée par ce pays pour contribuer à l'objectif des 2°.

Par ailleurs, la loi du 7 juillet 2014 mentionne également le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et son pendant bilatéral, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), ainsi que d'autres fonds multilatéraux auxquels la France contribue, dont le Fonds vert pour le climat.

Enfin, le CICID du 8 février 2018 a également réaffirmé que la lutte contre le changement climatique figurait parmi les priorités de premier rang de notre aide au développement, aux côtés de l'éducation, du genre, de la santé, et des vulnérabilités.

## 2. Des engagements financiers très significatifs de la France

Le président de la République a annoncé en septembre 2015, devant l'Assemblée générale des Nations unies, que les financements français pour le climat en faveur des pays en développement passeraient **de 3 milliards d'euros en 2015 à 5 milliards d'euros en 2020**, incluant un doublement des financements en faveur de l'adaptation au dérèglement climatique, pour atteindre au moins 1 milliard d'euros par an en 2020.

Cet engagement se veut en ligne avec les efforts visant à accroître les financements internationaux pour le climat pour atteindre **l'objectif de consacrer 100 milliards de dollars par an** de financements publics et privés aux pays en développement d'ici 2020, réaffirmé dans la décision finale de la Conférence de Paris.

L'Accord de Paris demande par ailleurs que **les financements pour l'adaptation et l'atténuation soient équilibrés à terme**. En cohérence avec cet objectif, le président de la République a annoncé, en décembre 2017, le relèvement de l'objectif français en matière de financement de l'adaptation à 1,5 milliard d'euros en 2020.

Par ces annonces et par l'organisation de la COP 21, la France s'est positionnée parmi les leaders de la lutte contre le réchauffement climatique et du soutien de la transition dans les pays en développement.

## 3. Les engagements « climat » de l'AFD

**L'engagement de l'AFD pour le climat est devenu un marqueur essentiel de son action.** En novembre 2017, le Conseil d'Administration de

l'agence a adopté un nouveau cadre d'intervention transversal « Climat et Développement » pour les 5 années à venir (2017-2022), articulé autour de quatre objectifs (cf. encadré ci-dessous).

### **Les quatre objectifs du Cadre d'intervention transversal « Climat et développement »**

*1- Assurer une activité « 100% Accord de Paris ». Ce mot d'ordre recouvre en réalité selon l'agence une triple démarche*

- Évaluer chaque projet à travers sa contribution aux trajectoires bas carbone et résilientes des pays, notamment à travers un nouveau cadre de questionnement dans le processus d'analyse des projets ;
- Accompagner l'élaboration de stratégies de développement bas-carbone et résiliente à horizon 2050 et intégrer ces enjeux aux stratégies pays du Groupe ;
- Favoriser les projets et les outils induisant des effets d'entraînement dans le reste de l'économie en faveur des transitions bas carbone et résilientes.

*2- Augmenter les volumes de finance Climat*

- Étendre à tout le groupe AFD l'objectif des 50% d'autorisations d'engagements annuelles à co-bénéfices climat, pour atteindre 5 Mds€ en 2020 dans les États étrangers ;
- Augmenter substantiellement les volumes de financement de l'adaptation pour atteindre 1,5 Md€ par an d'ici à 2020 ;

*3. Contribuer à la redirection des flux financiers et d'investissement*

- Maximiser l'effet d'entraînement de ses financements sur la redirection des investissements privés et locaux ;
- Développer de nouveaux instruments à fort volume et fort impact : fonds d'accompagnement et d'assistance, prêts budgétaires en appui aux politiques publiques ;
- Intégrer les risques financiers climatiques (physiques et de transition) dans ses processus d'analyse du risque et contribuer à l'élaboration de normes, des instruments et des analyses qui prennent en compte les risques financiers climatiques.

*4. Co-construire les solutions et peser sur les normes*

- Mener une stratégie partenariale intégrant les acteurs financiers (Nations unies, banques multilatérales, banques publiques nationales et régionales de développement), les acteurs institutionnels, de la recherche et de la société civile (cf. implication de l'AFD dans le One Planet Summit de 2017) ;
- Soutenir la production de connaissances en déployant des outils d'analyses, notamment concernant l'élaboration des trajectoires 2050 bas-carbone et résilientes, la redirection des investissements et l'intégration des risques financiers climatiques.

Le suivi de l'activité « climat » du groupe AFD repose sur une revue systématique, lors de l'instruction des projets, de l'impact attendu des financements. Sont comptabilisés « climat » les projets de développement présentant au moins un des trois types de « co-bénéfices » suivants :

- Atténuation des émissions de gaz à effet de serre, ou « séquestration de carbone ». Un projet concourt à l'atténuation lorsque les réductions d'émissions qu'il engendre sont supérieures aux émissions qu'il génère sur sa durée de vie ;

- Adaptation au changement climatique. Un projet concourt à l'adaptation s'il limite la vulnérabilité des biens, personnes et écosystèmes aux conséquences des changements climatiques ;

- Soutien aux politiques de lutte contre le changement climatique<sup>1</sup>.

Au total, 4 milliards d'euros de financements à co-bénéfice climat ont ainsi été autorisés par l'AFD en 2017, correspondant à une participation au financement de 124 projets de développement.

Indicateurs de suivi	Cible 2012-2017	2013	2014	2015	2016	2017
Octrois annuels ayant des co-bénéfices Climat dans les Etats étrangers (AFD et Proparco) (en M€)	Nd.	2 415 M€	2 865 M€	2 938 M€	3 583 M€	4 013 M€
Octrois annuels ayant des co-bénéfices Climat dans les Etats étrangers (en M€ et en % de l'activité inclus dans le périmètre Climat) (AFD)	50%	2 150 M€ 47%	2 536 M€ 53%	2 648 M€ 55%	3 102 M€ 52%	3 367 M€ 50%
Octrois annuels ayant des co-bénéfices Climat dans les Etats étrangers en montants (en M€ et en % de l'activité inclus dans le périmètre Climat) (Proparco)	30%	265 M€ 26%	329 M€ 30%	290 M€ 26%	481 M€ 36%	647 M€ 47%
Octrois annuels ayant des co-bénéfices Climat en Afrique subsaharienne (en M€ et en % de l'activité inclus dans le périmètre Climat) (AFD)	30%	606 M€ 34%	576 M€ 30%	611 M€ 35%	729 M€ 33%	1 370 M€ 48%
Octrois annuels ayant des co-bénéfices Climat en Méditerranée et au Moyen-Orient (en M€ et en % de l'activité inclus dans le périmètre Climat) (AFD)	50%	272 M€ 37%	473 M€ 53%	640 M€ 64%	725 M€ 67%	626 M€ 41%

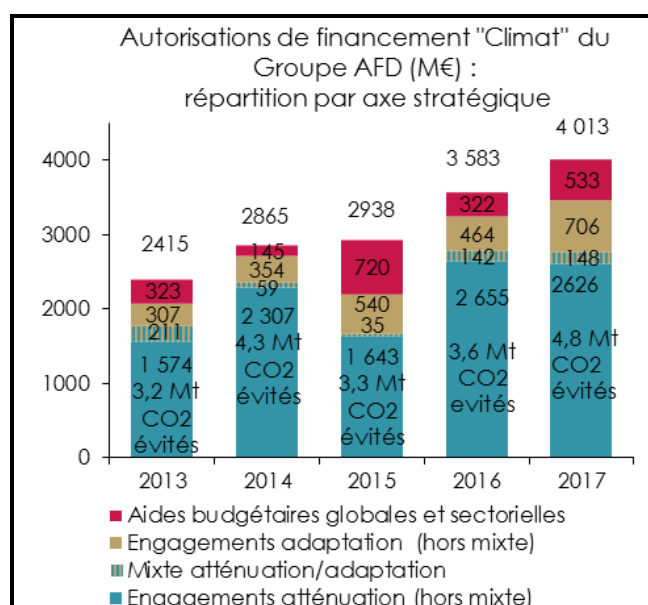
<sup>1</sup> Pour ce domaine qui recouvre les appuis budgétaires et les aides sectorielles, trois possibilités de comptabilisation existent : les appuis budgétaires spécifiquement dédiés au climat sont comptabilisés à 100% ; les autres aides budgétaires sectorielles ou à destination des collectivités locales font l'objet d'une méthode ad-hoc, compatible avec celles d'autres bailleurs comme la Banque mondiale, et qui permet une comptabilisation au prorata des indicateurs de suivi « climat » par rapport à l'ensemble des indicateurs de la matrice de suivi. Enfin, en l'absence d'indicateurs de suivi de la politique publique mise en œuvre, il est possible de comptabiliser 40% du financement apporté.

Octrois annuels ayant des co-bénéfices Climat en Asie et Pacifique (en M€ et en % de l'activité inclus dans le périmètre Climat) (AFD)	70%	827 M€ 73%	726 M€ 71%	761 M€ 63%	805 M€, 67%	650 M€ 56%
Octrois annuels ayant des co-bénéfices Climat en Amérique latine et Caraïbes (en M€ et en % de l'activité inclus dans le périmètre Climat) (AFD)	70%	441 M€ 48%	756 M€ 85%	633 M€ 77%	761 M€ 71%	668 M€ 64%
Part des octrois annuels contribuant à l'atténuation du changement climatique (%)(hors prêts de politique publique en faveur de l'atténuation)	Nd.	65%	76%	55%	2581 M€ 72%	2 511 M€ 63%
Part des octrois annuels contribuant à l'adaptation au changement climatique (%) (hors prêts de politique publique en faveur de l'adaptation)	Nd.	13%	11%	17%	439 M€ 12%	626 M€ 16%
Part des octrois annuels contribuant à la fois à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique (%)	Nd.	8%	8%	4%	240 M€ 7%	343 M€ 8%
Part des octrois annuels en appuis budgétaires aux politiques de lutte contre le changement climatique (%)	Nd.	13%	5%	24%	322 M€ 9%	533 M€ 13%

(1) Un même projet peut correspondre à plusieurs concours, ce qui explique que la somme des concours n'est pas égale au total des projets

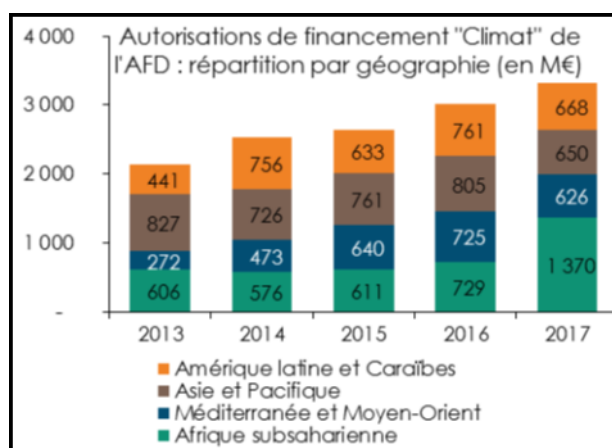
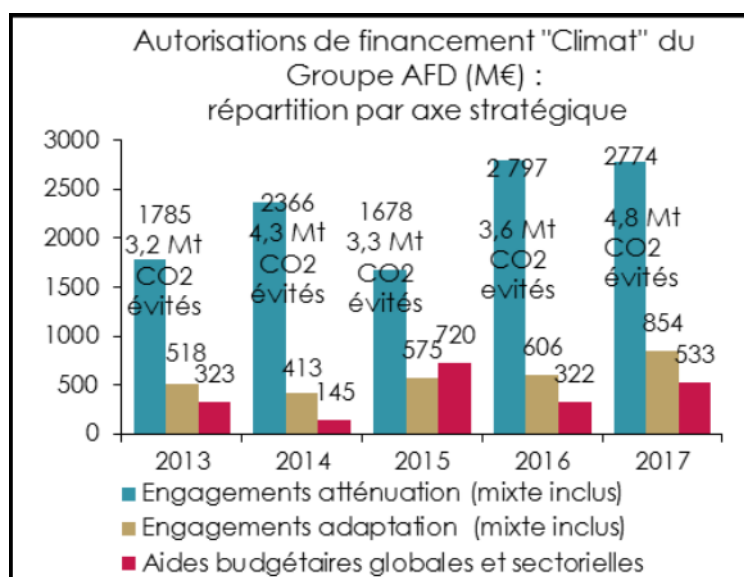
(2) Certains concours contribuant à la fois à l'atténuation et à l'adaptation, la somme des AE par type de concours n'est pas égale au total des AE annuelles

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des montants engagés pour des projets contribuant à la lutte contre le changement climatique, par type d'activité, depuis 2013 :

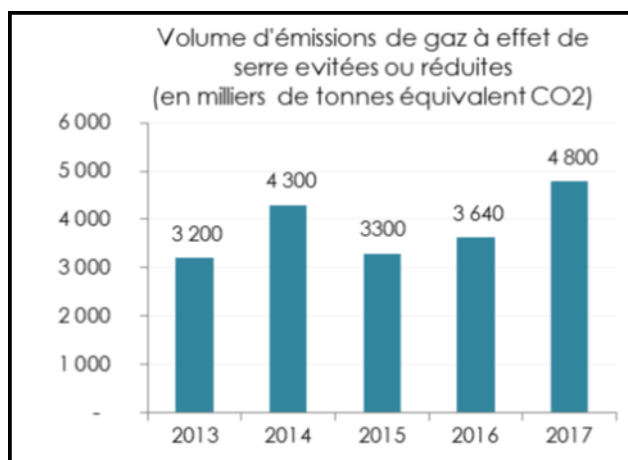




Sur ces 4 Mds€ de financements « climat » en 2017, les financements « atténuation » atteignent 2,8 Mds€ (dont 23% par Proparco), avec de nombreux projets de transports urbains durables et d'énergies renouvelables. Les octrois « adaptation » ont également augmenté de façon significative (+41%), atteignant 854 M€, et représentent 21% de l'activité « climat » totale. Enfin, l'activité réalisée au travers d'aides budgétaires, sectorielles ou en appui à une politique climat transversale s'élève à 533 M€, soit 13% de l'activité « climat » du Groupe.



À travers l'ensemble de ces projets, en 2017, ce sont 4,8 MtCO<sub>2</sub>eq<sup>1</sup> qui auraient été économisées<sup>2</sup> :



À titre de comparaison, les émissions totales mondiales en 2017 ont été de 41 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>. **L'économie réalisée grâce à l'action de l'AFD représente donc 0,01% des émissions mondiales**, ce qui montre l'ampleur du défi. La France a, quant à elle, émis 340 MtCO<sub>2</sub>eq. L'économie réalisée représente donc 1,4% des émissions françaises.

Par ailleurs, l'AFD a participé à la préparation du One Planet Summit, le 12 décembre 2017 à Paris qui a abouti à la déclaration conjointe entre l'International development finance club (IDFC), dont l'AFD assure actuellement la présidence, et les Banques multilatérales de Développement, engageant pour la première fois **plus de 30 des principales banques de développement, dont les 23 membres d'IDFC, à intégrer l'Accord de Paris dans leur mandat, au même titre que la réduction de la pauvreté.**

#### 4. Les financements bilatéraux hors AFD

Il existe d'autres financements bilatéraux en faveur du climat que ceux transitant par l'AFD.

La France contribue ainsi pour 25 millions de crédits de paiement, par le biais du programme 110, **au fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**. Le FFEM apporte entre 8 et 10 millions d'euros par an de subventions à des projets climat dans les pays en développement.

Elle contribue également, sous forme de dons, au financement d'études de faisabilité, d'assistance technique et de démonstrateurs de technologies innovantes dédiés à l'environnement et au développement

<sup>1</sup> Millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>.

<sup>2</sup> L'AFD calcule ses émissions avec un outil et des méthodologies internes compatibles avec l'approche harmonisée de comptabilisation des gaz à effet de serre des « International Financial Institution Framework for a Harmonized Approach to Greenhouse Gas Accounting ».

---

durable, dans le cadre des **fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP)**. Cet instrument finance des prestations réalisées par des bureaux d'études français et bénéficie à des entités publiques dans des pays s'inscrivant dans les cibles prioritaires de l'aide publique au développement française (soit une soixantaine de pays récipiendaires) et pour des projets de développement économique durable répondant aux besoins de ces pays (meilleur accès à l'eau, à l'électricité, amélioration de l'offre de transports, etc.).

Enfin, le ministère de l'économie et des finances soutient également, par l'intermédiaire de **prêts du Trésor très concessionnels**, des projets d'infrastructures dans le domaine du changement climatique. À titre d'exemple, en 2017, un prêt du Trésor a été octroyé au Maroc pour un montant de 128,1 millions d'euros pour la fourniture de 30 locomotives électriques.

## 5. La grande complexité des financements multilatéraux

Au-delà des instruments alimentés par le programme 110, il convient de souligner que l'architecture financière internationale de la lutte contre les changements climatiques s'est complexifiée au cours des quinze dernières années, accompagnant la montée en puissance des financements, sans éviter **l'empilement des institutions, des fonds et des « fenêtres climatiques »** dans les banques de développement, avec de nombreuses initiatives thématiques, nationales ou régionales (cf. l'encadré ci-dessous).

Dès lors, se pose la question de **la complémentarité des financements climat et de leurs modalités et cibles d'actions**. À cet égard, il semble positif que, compte tenu du lancement du Fonds vert pour le climat, la France envisage avec plusieurs autres pays donateurs l'activation de la « clause de terminaison » du CTF, qui en était le précurseur, et la transition des activités du CTF vers le Fonds vert, qui est à présent le principal fonds multilatéral consacré au financement de la transition des pays en développement vers des économies sobres en carbone.

En effet, à ce jour, le Fonds Vert a mobilisé 10,3 Mds USD de ressources (y compris 2 Md\$ des États-Unis non versés à ce jour sur une promesse d'engagement de 3 Md\$), quasiment exclusivement composées par des contributions gouvernementales. **La prochaine reconstitution devrait avoir lieu en 2019.**

**Le gouvernement français a versé à ce fonds une contribution de 774 millions d'euros sur la période 2015-2018.** Cette importante contribution, qui fait de la France le quatrième contributeur, est impossible à retracer avec les seuls documents annexés au projet de loi de finances, puisqu'elle prend la forme de contributions du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) et d'un prêt concessionnel de l'AFD. Ainsi, sur ce montant de 774 millions d'euros :

- 432 M€ sont des **dons** répartis sur 2015-2018, dont les versements ont été réalisés à partir du FSD à hauteur respectivement de 104 M€, 61,8 M€, 106,22 M€ et 160 M€ ;

- 285 M€ constituent un **prêt très concessionnel de l'AFD** versé en une seule fois fin 2017. Ce prêt donne lieu à des bonifications portées par le programme 110 ;

- 57 M€ ont été apportés sous la forme d'un « coussin de garantie » pour le prêt, assimilable à un don versés en 2017 à partir du FSD.

La reconstitution du Fonds vert devrait être lancée au début de 2019. Les CP prévus pour 2019 sont de 43,10 millions d'euros sur le programme 110 et de 153,7 millions d'euros sur le FSD.

#### **Point d'étape des projets du Fonds vert**

Les premiers projets ont été approuvés fin 2015. **Au 30 août 2018, le Fonds vert avait approuvé 74 projets pour un montant total d'engagements de 3,5 Md\$** (hors cofinancements), incluant des instruments financiers variés (dons, prêts, capital, garanties). Les cofinancements associés à ces projets représentent environ 9 Md\$. Le fonds connaît une croissance importante du volume d'engagements depuis 2017, avec un niveau maximal atteint lors du 19<sup>ème</sup> conseil du Fonds en février 2018, qui a permis d'approuver 23 projets représentant environ 1 milliard de dollars. Ces projets devraient permettre une réduction de 1,3 milliards de tonnes de CO2 et représentent un bénéfice direct pour 217 millions de bénéficiaires.

Les premiers décaissements ont été effectués en automne 2016 et s'élèvent désormais à 370 M\$ au bénéfice de 25 projets. Au total, 31 projets sur les 74 approuvés sont en démarrage ou en cours de mise en œuvre.

En termes de répartition géographique, l'Afrique représente 26% des engagements (958 M\$), les pays les moins avancés représentant un total de 26 projets pour un montant d'engagement total du fonds de 780 M\$. L'Asie-Pacifique représente un volume d'engagement total de 1,2 Md\$, l'Amérique latine et Caraïbes 907 M\$ et les projets multirégionaux 643 M\$.

En termes de cibles, 46% des financements relatifs aux projets approuvés concernent des projets d'atténuation, 32% des projets d'adaptation et 22% des projets mixtes atténuation/adaptation.

En complément des engagements en faveur de projets, les activités de renforcement de capacité du fonds bénéficient à 78 pays (plus de 100 demandes approuvées dont 56 ayant fait l'objet de déboursements). Le volume total d'engagements financiers pour les activités de soutien au renforcement de capacité représente un montant de 140 M\$.

L'Agence française de développement (AFD), en qualité d'entité accréditée au Fonds vert, a présenté et obtenu l'approbation de deux projets. Le premier projet, approuvé en 2017, vise à développer un système d'irrigation dans le domaine agricole au Maroc pour un montant total de 89 M\$ (dont 23,4 M\$ du Fonds vert). Le deuxième est un projet pour la gestion des inondations en milieu urbain au Sénégal, engagé en 2016 pour un montant de 83 M\$ (dont 17,6 M\$ du Fonds vert).

Par ailleurs, La France s'est engagée en 2008 aux côtés de ses partenaires du G8 et des pays volontaires dans une initiative devant permettre de déployer et diffuser des technologies propres. Elle a ainsi apporté en 2010 une contribution de 500 millions de dollars au **Fonds pour les technologies propres (CTF)**, géré par la Banque mondiale, dont 300 millions sous forme de prêt et 200 millions de co-financements de l'AFD. La France n'a ensuite plus contribué à ce fonds, à vocation transitoire en attendant l'opérationnalisation du Fonds vert.

La France a également contribué au **Fonds d'adaptation** à hauteur de 5 millions d'euros en 2015 et au **Fonds pour les pays les moins avancés** (Fonds PMA) à hauteur de 25 millions d'euros sur 2016-2017

Certains financements additionnels multilatéraux transitent par le canal du **Fonds européen de développement** (FED). Le 11<sup>ème</sup> FED s'élèvera à 30,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020, avec une contribution de la France de 17,81%, soit 5,4 milliards d'euros sur 7 ans.

La France est également le quatrième bailleur du fonds multilatéral chargé de la mise en œuvre du Protocole de Montréal (FMPM) dont l'objectif premier est de financer, dans les pays en développement, les surcoûts liés à l'élimination de la consommation et de la production des substances couvertes par le Protocole de Montréal, à savoir les substances appauvrissant la couche d'ozone telles que les chlorofluorocarbones, les hydrochlorofluorocarbones ou le tétrachlorure de carbone. La 10<sup>ème</sup> reconstitution du FMPM a été conclue en 2017, avec un budget de 540 MUSD dont 500 MUSD de nouvelles contributions pour la période 2018-2020. Sur cette période, la contribution française s'élève à 34 M€ (11,3 M€ par an), soit une augmentation de 37% de la contribution par rapport à la précédente période 2015-2017. Cette augmentation est notamment due à l'adoption de l'Amendement de Kigali en novembre 2016, qui élargit les substances couvertes par le Protocole de Montréal aux HFC, des gaz à effet de serre à fort potentiel de réchauffement climatique, renforçant ainsi l'impact des financements du FMPM en faveur du climat.

Enfin, une part importante de l'action de la France est dédiée à sa participation aux banques de développement et aux fonds multilatéraux de développement, tels l'Association internationale de développement (AID),

guichet concessionnel de la Banque mondiale, le Fonds africain de développement (FAD), le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement, ou encore le Fonds asiatique de développement (FAsD). Ces banques et fonds consacrent une partie de leurs ressources à la lutte contre les effets du changement climatique.

**Contributions de la France et principaux autres pays contributeurs aux principaux fonds multilatéraux pour le climat (en millions de dollars américains - MUSD)**

	Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)	Fonds Vert	Climate Investment Funds (CIF) (contributions cumulées depuis 2009)		Fonds Multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal (FMPM)
			Clean Technology Fund (CTF)	Strategic Climate Fund (SCF)	
	7ème reconstitution mi2018-mi2022 qui atteint un budget de 4,1 MdUSD dont 3,3 MdUSD de nouvelles contributions  <i>Note : 19,7 % des financements du FEM seront alloués au Climat tel que défini dans la stratégie de la 7ème reconstitution du FEM</i>	10,3 MdUSD d'engagements (incluant 2 Md USD non versés à ce jour par les Etats-Unis )	Clean Technology Fund (CTF)	Strategic Climate Fund (SCF)	Dernière reconstitution 2018-2020 qui a atteint un budget de 540 MUSD dont 500 MUSD de nouvelles contributions
<b>France</b>	300 MUSD	577,9 MUSD en dons sur 2015-2018 381,3 MUSD en prêts concessionnels 76,3 MUSD en fonds de réserve	300 MUSD en prêts concessionnels	-	36,7 MUSD
<b>Allemagne</b>	502,3 MUSD	1 003 MUSD (dons)	615 MUSD en prêts	66 MUSD (dons)	48,3 MUSD
<b>UK</b>	336,9 MUSD	1 211 MUSD (dons)	1 533 MUSD (dons)	886 MUSD (capital) 281 MUSD (dons)	33,7 MUSD
<b>US</b>	273,2 MUSD	3 000 MUSD (dons), dont 2 000 MUSD devraient être annulés suite au retrait américain	1 492 MUSD (dons)	508 MUSD (dons)	110 MUSD
<b>Japon</b>	637,4 MUSD	1 500 MUSD (dons)	1 056 MUSD (dons)	200 MUSD (dons)	73,2 MUSD

Le Fonds vert étant à présent le principal fonds multilatéral consacré au financement de la transition des pays en développement vers des économies sobres en carbone, il serait souhaitable que les financements multilatéraux en faveur du climat convergent progressivement vers ce fonds. Toutefois, **le Fonds vert rencontre actuellement un certain nombre de problèmes** : difficultés à décaisser ses financements, procédures très longues, problèmes d'absorption des financements dans les pays ciblés...

**Il sera donc nécessaire, dans le cadre des discussions du G7 qui se tiendra à Biarritz en 2019, de réfléchir à une amélioration de la gouvernance et des procédures du fonds, en même temps qu'à la rationalisation de l'ensemble de l'architecture des contributions climat.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du 7 novembre 2018, 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 - de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2019.*

Après l'exposé des rapporteurs pour avis, un débat s'est engagé.

**M. Christian Cambon, président.** - Une nouvelle fois, je m'étonne des sommes très importantes que nous versons aux fonds multilatéraux, comme le Fonds mondial Sida ou le Fonds européen de développement (FED), dont les délais de décaissements peuvent atteindre, pour ce dernier, 5 à 6 ans, alors que nous ne disposons pas d'évaluations suffisantes de l'efficacité de ces fonds.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** - Puisque la France augmente son budget d'aide publique au développement, il serait important de mieux le piloter : ne serait-il pas souhaitable d'avoir une loi de programmation ? Par ailleurs, 32 députés avaient réclamé le retour d'un secrétariat d'Etat, est-ce possible et souhaitable ?

**M. Olivier Cadic.** - La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), auprès de laquelle je me suis rendu, fonctionne bien : il existe aussi des exemples positifs en matière d'aide multilatérale. La Chine gagne aujourd'hui des marchés d'infrastructure, y compris en Europe, à des prix qui suggèrent l'existence de subventions de l'Etat chinois. Est-il vrai que la Chine bénéficie toujours de prêts de l'AFD ? Quel est le montant de ces prêts ?

**Mme Christine Prunaud.** - L'endettement des pays africains est préoccupant. Il y a une opacité de l'utilisation des fonds. Un exemple me chagrine : le fait que la TTF finance en partie la Turquie, pour la gestion des migrants, dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. En quoi est-ce de l'aide au développement ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - Nous n'avons pas les moyens de contrôler vraiment ce budget. Nous avons appris qu'il y avait eu un don de 50 millions d'euros à la Gambie, comme le ministre des affaires étrangères nous l'a confirmé. Il faut soutenir ce type de pays, mais n'oublions pas que l'on réduit en même temps de 110 millions d'euros le budget du ministère des affaires étrangères. On impose aussi une réduction de 2,8 millions d'euros à TV5 monde et à France Médias Monde (FMM) : l'AFD ne peut-elle pas apporter son soutien ?

**M. André Vallini.** - Nous versons effectivement beaucoup d'argent à ces fonds multilatéraux qui font sans doute du bon travail mais dans



l'opacité. Quant à moi, sur ce budget, je vois le verre à moitié vide : avec une augmentation de 130 millions d'euros en crédits de paiement sur les 5 milliards nécessaires pour atteindre les 0,55% du RNB en fin de quinquennat, les dernières marches seront vraiment très hautes. Lorsque le Président Macron annonce un milliard d'euros de crédits de plus, il s'agit d'autorisations d'engagement ! Par ailleurs, j'ai signé une tribune avec des parlementaires de tous bords : l'année dernière, 50% de la TTF, soit 800 millions d'euros, sont allés à l'aide au développement : 530 millions au FSD et 270 millions à l'AFD. Cette année, le Gouvernement supprime l'affectation à l'AFD, certes en la budgétisant, mais rien ne garantit qu'il en sera de même l'année prochaine. Beaucoup de parlementaires tiennent à l'affectation de ces taxes qui permettent d'avoir une visibilité à long terme sur les crédits disponibles pour l'APD. Nous ferons donc un amendement pour rétablir l'affectation à l'AFD ou au FSD. Le groupe socialiste s'abstiendra sur ce budget.

**M. Olivier Cigolotti.** - Je me suis rendu récemment au Burkina Faso et au Togo. Dans ces pays, nous devenons des petits poucets : la Chine réalise directement des grandes infrastructures et bénéficie de marchés sans passer par une mise en concurrence. L'aéroport de Lomé a ainsi été confié à des Chinois sans mise en concurrence et Aéroport de Paris n'a donc pas pu présenter d'offre.

**M. Jean-Marie Bockel.** - J'aurais volontiers signé cette tribune sur la TTF si on m'avait sollicité. Faut-il un secrétaire d'Etat ? Oui, il serait intelligent de le rétablir. Les britanniques avaient créé un ministère distinct à l'époque de Tony Blair, ce qui avait été un geste politique fort. Le fait qu'il n'y ait pas aujourd'hui de poste ministériel est dommageable. Avec une AFD qui monte en puissance, ce serait préférable.

**M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur.** - Nous rentrons bien là dans le fond de la cale ! Il est bien prévu qu'une nouvelle loi d'orientation et de programmation soit déposée l'année prochaine. Au moment où le Président de la République a pris l'engagement des 0,55%, la question se pose : peut-on avoir des moyens d'APD qui augmentent fortement alors que les crédits de nos médias internationaux et de la francophonie baissent ? Il faut en tout cas approfondir l'évaluation des projets. Ce matin je recevais un expert sur la Syrie, qui a eu à évaluer des projets de l'AFD mais aussi des projets menés par des agences allemandes et anglaises en Syrie. Celles-ci emploient beaucoup moins d'agents que l'AFD car elles recrutent des vacataires et des experts pour chaque mission, ce qui permet aussi de juger les personnes sur la mise en œuvre des projets avant de renouveler ou non leur mission.

L'AFD doit continuer à faire des prêts, mais elle doit effectivement davantage mettre l'accent sur les dons.

S'agissant de la gouvernance, il est frappant que l'AFD soit finalement placée directement sous le pilotage du Président de la

République, qui préside désormais un conseil d'orientation du développement, puis, au niveau interministériel, du CICID, qui se réunit très peu fréquemment. Les ministères de tutelles ne jouent pas un rôle important dans ce dispositif : sous le CICID, on passe directement au Conseil d'administration de l'AFD.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse.** - L'AFD est bien un outil, un levier au service de la politique de la France. Nous sommes par ailleurs favorables à la création d'un secrétariat d'Etat de plein exercice. Concernant la Chine, depuis 2004, l'AFD a engagé 1,3 milliard d'euros dans ce pays, et les dépenses d'APD en dons ont été de 100 millions d'euros en 2017. Lors de la loi de programmation, il nous faudra examiner cette question de l'affectation géographique de nos dépenses d'aide au développement.

Dans les pays excessivement endettés, il faut effectivement recentrer notre aide vers les dons. Sur la TTF, il faut garder la plus grande vigilance. Concernant France Médias Monde, l'AFD pourrait sans doute effectivement soutenir certains projets dès lors qu'ils relèvent de l'aide au développement.

**M. Richard Yung.** - Je ne partage pas le point de vue du rapporteur sur la gouvernance de l'aide au développement. Il est positif que le Président de la République se préoccupe de ce sujet. La suppression du ministère de la coopération avait un sens politique : montrer que notre politique à l'égard de l'Afrique relevait désormais des relations extérieures normales. Par ailleurs, les ministères des affaires étrangères et des finances sont bien présents au Conseil d'administration de l'AFD, qui n'est pas un bateau ivre ! Enfin, le vrai problème des interventions chinoises, c'est la corruption qu'elles véhiculent.

**M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur.** - Je ne dis pas qu'il est mauvais que l'aide publique au développement et l'AFD bénéficient d'un Conseil au niveau présidentiel, au contraire. Nous pouvons, je crois, tous souscrire au triptyque du Président de la République : plus de moyens, réorienter sur les pays les plus pauvres et des actions plus efficaces. Mais il n'y a rien d'extraordinaire à évaluer le management et l'efficacité de l'AFD, comme de n'importe quelle autre structure.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse.** - L'AFD fait son travail, notre souhait est simplement de remettre le politique là où il doit être. Les créatures, les agences, ne doivent pas échapper à leurs créateurs, les décisionnaires politiques. En matière l'APD, le présent Gouvernement mérite plutôt d'être salué, dès lors que la trajectoire sera respectée.

**M. Christian Cambon, président.** - On revient toujours à l'importance de l'évaluation et du contrôle, qui sont au cœur de la feuille de route du Parlement, mais qui sont particulièrement difficile à exercer dans ce domaine de l'aide au développement. Il est donc nécessaire d'insister sur l'évaluation. Au Royaume-Uni, nous avons pu observer le caractère très

sérieux et très sévère des évaluations menées par des partenaires privés sur les projets d'APD. Des décisions importantes ont pu en découler, comme le choix de ne plus aider l'Inde.

*La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement », le groupe socialiste et républicain s'étant abstenu et le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ayant voté contre.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 2 octobre 2018

**M. Laurent BILL**, Directeur général de la mondialisation (DGM),  
**M. Guillaume POTTIER**, Rédacteur chargé du suivi de l'AFD à la sous-direction du développement.

### Mardi 16 octobre 2018

**M. Guillaume CHABERT**, Chef du Service des affaires multilatérales et du développement à la Direction générale du Trésor,  
**M. Pierre GAUDIN**, Chef du bureau MF5, **M. Antoine MALANDAIN**, adjoint au chef de bureau MF2.

### Mercredi 17 octobre 2018

**M. Rémy RIOUX**, Directeur général de l'Agence française de développement (AFD), chargé du développement des pays du Sud et de l'outre-mer, **M. Yves GUICQUERO**, Directeur Adjoint de la Direction Stratégie, Partenariats et Communication, **Mme Zolika BOUABDALLAH**, Chargée de mission, Division des relations avec les élus et les acteurs économiques.

---

## ANNEXE - AUDITION DE M. RÉMY RIOUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, LE 31 OCTOBRE 2018

**M. Christian Cambon, président.** - Mes chers collègues, nous accueillons à présent Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD), ce qui nous permettra de clore notre cycle d'auditions budgétaires en évoquant l'aide publique au développement et la mission budgétaire qui lui est consacrée.

Monsieur le directeur général, l'agence française de développement, qui est à la fois une banque et une agence de coopération, est l'un des principaux acteurs, si ce n'est le principal acteur, de la politique d'aide au développement française. Elle pèse aujourd'hui 40 milliards d'euros de bilan, et environ 10 milliards d'engagements nouveaux en 2017, contre seulement 7 milliards en 2012. Le Président de la République ayant annoncé que l'APD française passerait à 0,55% du revenu national brut (RNB) en 2022, l'AFD devra encore accroître son activité, pour atteindre près de 18 milliards d'euros à cette date, soit une hausse de 80% en 5 ans !

Vous connaissez la « doctrine » de la commission : concentration de l'aide sur l'Afrique subsaharienne et singulièrement francophone, participation à l'approche globale qui doit faire converger les « 3D » - diplomatie, défense et développement -, contribution à l'influence française dans le monde, lutte contre les causes profondes des migrations subies, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé.

J'aurai d'emblée trois interrogations : l'AFD intervient à la fois par des prêts et par des dons, à la fois dans des pays grands émergents et dans les pays les plus pauvres, à la fois pour financer des infrastructures et des programmes sociaux. Qu'est-ce qui fait aujourd'hui l'unité et l'identité de l'AFD ? Quelle est votre vision de l'agence pour les années à venir ?

2019 sera un bon « cru » budgétaire pour l'aide au développement : 130 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement pour la mission APD et surtout plus d'un milliard supplémentaire d'autorisations d'engagement : quelle sera la traduction concrète de ces augmentations pour l'AFD en 2019 ?

Outre les évaluations pilotées par les agences locales pour tel ou tel projet, l'AFD est dotée d'un département « Évaluation et apprentissage » qui regroupe quatorze personnes et qui doit réaliser des évaluations thématiques et stratégiques approfondies. Le département fait appel à des prestataires externes pour réaliser ces évaluations, ce qui me paraît une très bonne pratique. Nous souhaiterions même aller plus loin encore, à l'instar du modèle anglo-saxon qui confie à certains opérateurs des missions importantes. Pourriez-vous nous donner des exemples d'évaluations

effectuées, nous dire qui sont ces partenaires externes et, surtout, nous dire si ces évaluations vous ont conduit à changer vos pratiques pour rendre les projets plus efficaces ? Les changements ne suivent en effet pas toujours les recommandations des évaluations, notamment celles produites par la Cour des comptes. L'objectif est d'aller vers un pilotage par les résultats, comme y avait invité le Président de la République, lors de la dernière conférence des ambassadeurs ; s'en rapproche-t-on ?

**M. Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD).**- Je débiterai mon propos en vous présentant deux projets, choisis parmi les quelques huit cents conduits par l'Agence. Le premier, où l'AFD intervient en prêts, est d'ordre macro-économique et vise à faire du Burkina Faso le nouveau hub des énergies renouvelables. Située au sud-ouest de Ouagadougou, la centrale solaire de Zagtouli est la plus grande d'Afrique de l'Ouest. Ainsi, ce sont près de quatre cents ouvriers qui ont travaillé simultanément à la construction des structures et à la mise en place des 130 000 panneaux solaires. Cette centrale va fournir 55 GWh d'électricité chaque année, soit 4% de la consommation annuelle du pays et va améliorer l'accès à l'électricité pour de nombreuses personnes, tout en limitant les émissions de gaz à effet de serre. Le Burkina Faso entend désormais lancer une production électrique de plus en plus tournée vers l'énergie solaire, plus accessible et moins polluante, avec comme objectif que 30% de la consommation électrique nationale provienne de l'énergie solaire à l'horizon 2025.

L'autre projet, d'ordre plus micro-économique, concerne la formation professionnelle au Liban, dans le contexte de la crise syrienne et est abondé par cinq millions d'euros de dons. Suite à la crise migratoire et sociale qui sévit au Liban, l'ONG française IECD et son partenaire Semeurs d'avenir ont développé, avec l'appui de l'AFD, des formations courtes et qualifiantes dans divers domaines. Les formations proposées sont ciblées sur des métiers offrant des débouchés sur le marché du travail. Le projet inclut également la formation de 70 enseignants. Ce programme facilitera, au total, l'insertion professionnelle ou la reprise d'études de 1 600 jeunes dont de jeunes migrants d'origine syrienne qui pourront, en temps voulu, participer à la reconstruction de la Syrie.

J'en viens, à présent, au chemin parcouru depuis mon audition en mai 2016. L'AFD constitue un réseau technique de taille mondiale, qui compte désormais 2 500 collaborateurs de quatre-vingt nationalités, répartis dans 85 agences actives dans cent-dix pays. Des strates régionales ont également étoffé ce réseau. L'AFD accompagne 3 600 projets et est en mesure d'en générer près de 700 par an. La trajectoire de forte croissance doit impliquer des gains d'efficacité que l'examen de la prochaine loi d'orientation permettra d'évaluer dans une perspective pluriannuelle. Notre trajectoire a débuté, en 2014, avec 7 milliards d'euros, pour atteindre 11 milliards en 2018, soit une augmentation annuelle d'un milliard d'euros.

Notre objectif est d'atteindre 14 milliards d'euros en 2019, voire 18 milliards en 2020, afin de respecter l'objectif présidentiel de 0,55% du RNB. D'ailleurs, le projet de loi de finances pour 2019 constitue une première étape en ce sens : l'AFD va disposer de moyens exceptionnels d'engagement, autant pour ses prêts que pour ses dons, avec deux milliards d'euros de subventions ; ce montant prenant en compte non seulement le budget voté en loi de finances, mais aussi l'apport des différents fonds qu'elle obtient soit à Bruxelles soit auprès d'autres instances multilatérales. Si ses ressources budgétaires françaises vont être multipliées par quatre, les fonds que l'AFD obtient auprès des organismes multilatéraux ont doublé. Ainsi, elle vient d'obtenir 240 millions de dollars du Fonds vert pour le climat en soutien d'un programme d'adaptation des pays les plus pauvres au changement climatique.

Alors que la politique de développement avait perdu 40% de ses crédits depuis la fin du mandat de Jacques Chirac, l'inversion de cette trajectoire n'a été possible qu'à la condition du renforcement de notre pilotage politique. S'inspirant du fonctionnement des conseils de défense, cette nouvelle forme de pilotage implique des réunions périodiques avec le Président de la République et une loi de programmation. Le Premier ministre est impliqué régulièrement dans le cadre des travaux du Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) et l'Agence est sous la tutelle de trois ministères : économie et finances, Europe et Affaires étrangères, ainsi que le ministère des Outre-mer.

Toutes les administrations, avec d'autres parties prenantes, dont les parlementaires, sont réunies et approuvent les projets de l'AFD. Nous sommes très attentifs à répondre à vos sollicitations et à vous rendre des comptes sur nos travaux, comme je le ferai prochainement devant la section du Sénat de l'Assemblée parlementaire de la francophonie. La Cour des comptes vient d'ailleurs de rendre un rapport positif sur la gestion et la stratégie de l'AFD.

Les moyens budgétaires votés sont concentrés dans les pays prioritaires : les trois-quarts des subventions doivent être employés dans les dix-neuf pays prioritaires de l'aide française, dont le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso. Les prêts concessionnels sont destinés aux pays émergents de l'Afrique, comme la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Congo-Brazzaville, le Nigéria et le Maroc. Il s'agit, pour l'Agence, d'y obtenir des résultats plus importants en volume en consentant à ces prêts.

En outre, avec quarante-deux milliards d'euros de bilan, l'Agence est aussi une banque qui peut accorder des prêts non concessionnels aux taux du marché, notamment à nos territoires ultramarins, de plus en plus reliés à leur environnement régional, et à d'autres pays émergents, comme la Colombie, le Brésil et le Kenya, où la France a des intérêts.

**M. Christian Cambon, président.** - Quel est le statut de la Turquie ? Pourquoi est-elle incluse dans la liste des pays prioritaires, alors qu'elle vient, par ailleurs, d'inaugurer le plus grand aéroport du monde ?

**M. Rémy Rioux.** - La Turquie figure parmi les huit premiers pays bénéficiaires de crédits de l'AFD d'origine européenne. Elle ne figure pas dans la liste de nos pays prioritaires ; c'est une coquille dans le tableau.

L'AFD intervient également dans l'ensemble des territoires ultramarins. Notre stratégie pour l'Outremer a évolué : nous y promouvons désormais le développement durable et l'intégration régionale en travaillant avec les États voisins, comme les Comores et Mayotte, Haïti et la Guyane.

Nous nous transformons en plateforme de la politique de développement. Outre le portage politique de l'exécutif, l'examen de la future loi d'orientation et de programmation pour le développement permettra de fixer les orientations et la trajectoire de l'Agence.

Le monde est divisé en deux groupes de pays : ceux qui ont un indice de développement très faible mais qui dégradent très peu l'environnement et ceux qui présentent, à l'inverse, un indice de développement très élevé avec une trajectoire environnementale insoutenable. Tous les États doivent atteindre un indice de développement humain élevé avec une empreinte écologique soutenable.

Il ne faut pas que les pays les plus pauvres nous rattrapent en termes de mode de développement, au risque d'être dans une situation globale catastrophique. Ils peuvent d'ailleurs nous inspirer, en matière de technologie frugale, pour que nous assurions notre propre transition en faveur du développement durable dont les objectifs sont notre guide depuis 2015.

L'AFD divise désormais le monde en quatre régions : la première région concerne l'ensemble de l'Afrique, confrontée à des problèmes de dimension continentale. Une seconde région « Orient » part des Balkans et inclut la Chine. Outre l'Amérique du Sud et centrale, une quatrième zone comprend les trois océans où sont implantés les territoires ultramarins et leurs voisins.

Parmi les cinq engagements de notre plan stratégique, deux vous concernent directement : le développement en 3-D dans les territoires en crise, avec les diplomates et les militaires pour mobiliser les instruments pertinents, comme au Sahel, dans le cadre de l'initiative Minka, avec le soutien de l'Alliance Sahel. La priorité est également accordée aux acteurs non souverains, comme la société civile, les collectivités locales, les établissements financiers, lorsque certains gouvernements se trouvent dans l'incapacité de recourir aux prêts. Il s'agit ainsi de toucher plus directement la population.



L'AFD est un groupe avec deux filiales : aux côtés de l'AFD, qui est la maison-mère qui s'adresse aux clients publics, se trouve, d'une part, la société Proparco, qui est devenue le point d'entrée unique du secteur privé et, d'autre part, Expertise France, que le Gouvernement a décidé d'intégrer au sein du groupe AFD en février dernier. Il faudra sans doute attendre la prochaine loi d'orientation pour que cette intégration soit menée à son terme. Une telle perspective conduit à mettre de l'expertise dans nos services financiers et à améliorer l'ensemble de notre offre, tout en respectant le métier et l'identité juridique d'Expertise France. Que l'AFD soit devenue une plateforme indique sa capacité accrue de mobilisation des acteurs français et européens, ainsi que l'extension de sa présence dans le monde, au moment où l'influence des Britanniques, auparavant premiers opérateurs de développement, tend à décroître. Il y a donc une place à prendre pour l'AFD.

Dans cette perspective, je préside l'International Development Finance Club (IDFC), qui rassemble les 24 plus grandes banques de développement du monde. Ce cadre permet, depuis sept ans, de réaliser conjointement des projets. Avec 850 milliards de dollars de capacité financière, dont 200 sont orientés vers le climat, cette instance représente un levier d'influence pour la France qui permet également d'orienter les marchés vers le développement durable.

Enfin, je reviendrai sur la responsabilité qui pèse sur notre agence, qui bénéficie d'un budget exceptionnel. Notre redevabilité doit nécessairement s'en trouver accrue. C'est pourquoi notre dispositif d'évaluation comprend désormais trois niveaux : le premier, impliquant des évaluateurs externes, concerne les projets conduits par les agences. Nous allons d'ailleurs travailler à la systématisation de ces évaluations. Le second niveau, qui comprend des évaluations plus approfondies, concerne un ensemble de programmes dans la durée, comme l'aide au développement de la France au Vietnam. Nous y associons des cabinets de conseil. Enfin, l'AFD conduit des évaluations scientifiques d'impact, conduits avec des centres de recherche comme l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ou le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), comme au Congo, où les critères de biodiversité et de développement durable sont pris en compte.

Des évaluations plus partenariales, comme avec la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), et, au sein du réseau IDFC, entre organismes bancaires, constituent autant de facteurs de progrès. Nous allons changer ainsi nos méthodes. Il nous faut augmenter le nombre de nos évaluations. Je m'engage devant vous à les rendre publiques dans leur totalité. Ainsi, au printemps prochain, nous publierons l'ensemble de nos évaluations dans un rapport public, afin d'en tirer les leçons, avec un focus sur la biodiversité. Cette publication pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une audition. L'AFD est favorable à inclure des expertises extérieures dans ses évaluations, comme celle des parlementaires, à l'instar de la contribution de M. le sénateur Yvon

Collin sur l'évaluation de l'action de l'AFD au Vietnam. Ces engagements ne manqueront pas de se matérialiser, à un moment ou un autre, au niveau législatif, à l'occasion des débats sur la loi d'orientation.

**M. Christian Cambon, président.** - Merci, Monsieur le directeur général, d'avoir tracé ces perspectives, d'être revenu sur l'évaluation qui reste l'une de nos priorités et d'avoir donné la mesure de l'accroissement spectaculaire de vos moyens, avec toutes les obligations afférentes.

**M. Jean-Pierre Vial.** - Ma première question portera sur l'aspect financier et notamment la montée en puissance correspondant aux engagements du Président de la République. Selon quel rythme les autorisations d'engagement doivent-elles se transformer en crédits de paiement au cours des prochaines années ? Si les choses se passent comme prévues, combien de crédits de paiement seront prévus au programme 209 à l'horizon 2022 ? Ma seconde question concernera la stratégie de l'AFD en Afrique : outre l'enjeu rural, pour le maintien des populations, les villes africaines ont un rôle à jouer. Sur quelle expertise sur ces questions urbaines s'appuie l'AFD ? Comment votre agence prend-elle en compte la coopération décentralisée conduite par les collectivités locales françaises ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** - L'année dernière, votre agence avait bénéficié d'un apport de 270 millions d'euros issus de la taxe sur les transactions financières. Dans le cadre du PLF 2019, ces montants ont été réaffectés au budget général. Des crédits d'un montant équivalent sont certes venus abonder la mission aide publique au développement, mais l'AFD, elle-même, ne bénéficiera que d'une partie de ces crédits. Est-ce un problème pour l'Agence ou cette disposition vous permet-elle, en définitive, une meilleure gestion des flux de projets et de leur financement ? Par ailleurs, l'Agence se positionne comme le leader de la lutte contre le changement climatique, conformément à l'accord de Paris et au CICID du 8 février dernier. Comment s'oriente la réalisation des deux objectifs annoncés dans le contrat d'objectifs et de moyens que nous allons examiner à l'issue de votre audition ; à savoir obtenir, d'une part, 50% de cofinancement climat et être, d'autre part, la première agence 100% en phase avec l'Accord de Paris ? Par ailleurs, l'architecture des financements en faveur du climat se caractérise par une réelle complexité. Comment l'AFD articule-t-elle son action avec celles des autres organes multilatéraux, comme le Fonds vert ou le Fonds pour l'environnement mondial ?

**M. Rémy Rioux.** - Des travaux antérieurs au CICID du 8 février dernier ont arrêté des trajectoires de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sous-jacentes à celle de l'aide publique au développement qui doit atteindre à terme 0,55% du RIB. Au-delà de son examen du projet de loi de finances pour 2019, la Représentation nationale est appelée à se prononcer sur ces éléments à l'occasion de son examen de la future loi d'orientation.

S'agissant des subventions, les projets de développement impliquent des autorisations d'engagement à l'année n ; les décaissements s'étalant en moyenne sur cinq ans, en commençant par moins de 10% la première année. Les demandes, qui vous présentées en loi de finance, sont ainsi fondées sur des règles d'écoulement des dons et de l'octroi de bonification de prêts ; le milliard d'euros d'autorisations d'engagement se traduira bien, dans les cinq années suivantes, en un milliard d'euros de crédits de paiement, avec une pression assez forte pour décaisser le plus rapidement possible, notamment dans les zones en crise, tout en demeurant dans une optique de développement à moyen et long terme.

Créée il y a soixante-dix-sept ans, l'AFD est la plus vieille institution de développement au monde.

L'Afrique connaît, de manière inouïe, une croissance simultanée de sa population rurale et urbaine. Le développement urbain représente entre 10 et 15% de notre activité annuelle, soit 1,5 milliard d'euros. L'AFD est également très présente dans les villes émergentes où l'expérience acquise est également intégrée dans les modèles de développement urbain.

La rebudgétisation de la taxe sur les transactions financières est parfaitement conforme à l'engagement souscrit, comme en témoigne le total des autorisations d'engagement soumis à votre vote. Ma perception de cette question s'avère différente cette année : alors que l'année passée, le produit de la taxe sur les transactions financières conditionnait notre capacité à fournir des dons aux produits en crise, le contexte a évolué. Néanmoins, je demeure très attaché au fait qu'une partie du produit de la taxe sur la transaction financière soit affectée au développement. Un moment viendra où les grandes banques internationales auront clarifié leur implantation et sera peut-être instaurée une taxe sur les transactions financières européennes, à laquelle la France s'est engagée, à l'inverse, pour le moment, de l'Allemagne. A cette occasion, un débat pourrait s'emparer de la question de l'usage de ces ressources : doivent-elles financer le développement de la zone Euro ou contribuer plutôt à l'aide au développement ?

La lutte contre le réchauffement climatique est notre signature internationale depuis près d'une quinzaine d'année. Tout comme l'AFD, le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) confirme la synergie entre les objectifs de développement durable et ceux de lutte contre la pauvreté. Il faut ainsi trouver des compromis dynamiques ; tous nos projets comprennent en ce sens un bilan carbone préliminaire à notre engagement. La moitié de nos projets présente ainsi un bénéfice dans la lutte contre le changement climatique. Nos homologues ont suivi cette méthode. Lors du One Planet Summit, l'AFD a ouvert une nouvelle frontière stratégique en se revendiquant totalement en phase avec l'Accord de Paris : toutes les actions de l'AFD appuieront les trajectoires de développement bas carbone et durables, conformément à l'article 2 de l'Accord de Paris, que tous les pays du monde doivent déclarer à

L'Organisation des nations unies d'ici à 2020. Au-delà de la diversité des microprojets, il nous faut désormais entrer dans un dialogue avec les pays sur les trajectoires de développement qu'ils élaborent dans leurs politiques publiques. L'AFD mobilise ainsi son expertise pour aider les pays les plus pauvres et leurs acteurs moteurs dans la lutte contre le changement climatique, comme les ministères de l'environnement et du plan, pour que les trajectoires à court terme ou à l'horizon 2050 visent la neutralité carbone. L'AFD peut ainsi concilier des activités micro, conduites par des ingénieurs, et des activités macro, où l'expertise économique permet d'influer sur le contenu des politiques publiques. Notre nouvelle architecture internationale correspond à cette double approche : nos actions impliquent de plus en plus les grands acteurs multilatéraux, comme le Fonds vert pour le climat ou encore l'IDFC qui est en mesure d'aller du global au local. Cette architecture assure la connexion de la sphère internationale à la sphère locale et domestique. L'AFD n'est ni une organisation internationale ni en compétition avec la banque mondiale : elle travaille avec le système international et apporte à la France un savoir-faire, notamment en matière de lutte contre le changement climatique.

**M. André Vallini.** - Je me réjouis du renforcement de cette trajectoire financière amorcée dès la fin du dernier quinquennat. Quel est le pourcentage des ONG parmi les acteurs non souverains avec lesquels l'AFD travaille ? Quelles sont vos relations actuelles avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ?

**M. Raymond Vall.** - Si la France est très active en matière de déploiement des forces contre le terrorisme, elle dispose également en Afrique de vecteurs d'influence comme Rfi et France 24. Or, ces opérateurs connaissent de réelles restrictions budgétaires. Une contribution de l'AFD au déploiement de leurs stations et de leurs réseaux serait-elle envisageable ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - Notre audiovisuel extérieur - France Media Monde et TV5 Monde - connaît en effet une baisse continue de ses financements. Or, ces canaux réalisent des émissions de formations essentielles au développement, à l'éducation et à la francophonie, hors des grandes villes. L'action de ces médias correspond, en outre, parfaitement aux principes du CICID et nous avons besoin de votre aide pour faire rentrer l'audiovisuel dans les mécanismes de projet de développement.

**Mme Christine Prunaud.** - La Turquie figure parmi les pays prioritaires de votre action. Les versements de l'Union européenne, au titre du pacte UE-Turquie sur les migrants couvrent-ils l'aide publique au développement ? Par ailleurs, quel est le rôle du Franc CFA dans le développement en Afrique ? N'obère-t-il pas la capacité des pays à être authentiquement indépendants ?

**M. Hugues Saury.** - Nous avons pu voir l'accompagnement très important de l'AFD au Burkina Faso, en complément des différentes actions

conduites par les collectivités territoriales. Existe-t-il au sein de l'AFD une structure qui coordonne et évalue l'ensemble de ces actions ?

**M. Jean-Marie Bockel.** - Je salue votre engagement et celui de vos équipes. Votre impulsion a restitué sa crédibilité et son ambition à l'AFD. Si la création d'Expertise France a constitué un progrès, quelle va être son évolution au sein de l'AFD ? L'Agence peut-elle également déployer son expertise auprès des pays d'origine des migrants, tant l'examen de ce sujet, pourtant à l'agenda politique, ne semble guère donner de résultats probants.

**M. Gilbert Bouchet.** - Nous siégeons, avec mon collègue Jean-Marie Bockel, au conseil d'administration de l'AFD. J'ai pu constater la transparence de votre fonctionnement. Quel est le devenir d'Expertise France au sein de votre agence ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Vous allez abonder d'un milliard d'euros l'aide apportée aux PME. Quelle place comptez-vous accorder aux micro-projets qui s'adressent avant tout à des populations en très grande précarité ? Les relations de vos équipes, sur le terrain, ont-elles évolué avec les forces de sécurité et de défense ? Enfin, la Chine continue-t-elle à bénéficier d'une aide au développement ?

**M. Joël Guerriau.** - L'Union européenne est un acteur important de l'aide au développement. Comment coordonnez-vous vos actions avec les délégations européennes sur le terrain ?

**M. Gilbert Roger.** - Comptez-vous ainsi dénoncer les acteurs du développement - je pense aux États-Unis - qui octroient des financements incompatibles avec l'Accord de Paris ? Par ailleurs, l'importance grandissante des projets conduits par l'AFD n'est-elle pas de nature à occulter les micro-projets ?

**M. Olivier Cadic.** - Quelle est la situation de l'AFD dans les Balkans ? Comme j'ai pu le constater au Mozambique - où l'AFD intervient en prenant pour base l'Ile de la Réunion -, cette nouvelle démarche permet de mettre fin à la logique de silos qui prévalait précédemment. Comment comptez-vous la généraliser ?

**M. Richard Yung.** - Il est toujours important de visiter l'antenne de l'AFD pour mieux connaître un pays. Quelles sont les actions du fonds d'investissement que l'AFD a créé avec la Caisse des dépôts ? L'AFD s'est-elle également intéressée aux importants flux financiers émis par les diasporas africaines, évoqués dans le rapport présenté par notre collègue de l'Assemblée nationale Hervé Berville ?

**Mme Gisèle Jourda.** - Le 20 juin 1990, François Mitterrand conditionnait, dans son discours de la Baule, l'aide au développement au progrès démocratique. Le 28 novembre 2017, le Président Macron déclare, à Ouagadougou : « je suis d'une génération qui ne vient pas dire à l'Afrique ce qu'elle doit faire et quelles sont les règles de l'État de droit. » En ce qui me

concerne, je suis d'une génération qui ne comprend pas les accommodements qui conduisent l'AFD à octroyer un prêt au gouvernement gabonais pour rembourser sa dette intérieure. Cet argent ne contribue nullement au développement du pays ! Il conviendrait de repositionner l'aide au développement en fonction du respect élémentaire des droits de l'homme !

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** - J'interviendrai en tant que suppléante de ma collègue, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, au sein du conseil d'administration d'Expertise France. Si le rapprochement avec cet organisme est acté, encore faut-il faire œuvre de prudence, en développant une relation de confiance avec ses personnels et en conservant distincte son identité juridique. Quelle méthode allez-vous mettre en œuvre pour assurer l'intégration d'Expertise France au sein de votre groupe et tirer parti de son savoir-faire ?

**M. Ladislas Poniatowski.** - Aucune des « routes de la soie » n'est innocente. Elles relèvent toutes d'une démarche pragmatique. L'AFD a-t-elle la même approche et, au gré de vos évaluations stratégiques, êtes-vous amené à revenir sur des engagements antérieurs ?

**M. Christian Cambon, président.** - A ce sujet, j'aurai une pensée pour notre collègue Pascal Allizard, qui se trouve actuellement au Pakistan, et qui, suite aux manifestations de fondamentalistes en réaction contre l'acquiescement d'Asia Bibi, a dû être placé en zone de sécurité. En outre, nous venons d'inscrire la Colombie, où l'AFD s'est engagée notamment à Medellin, parmi nos thèmes d'étude pour l'année prochaine.

**M. Rémy Rioux.** - En Colombie, l'AFD est intervenue dans la réforme du foncier mentionnée dans les accords de paix. Nous veillons ainsi à ce que l'engagement du gouvernement colombien à réaliser cet accord soit pérennisé.

L'Agence est engagée dans une transformation très profonde. Dotée de la force d'une banque, elle devient davantage une agence. L'importance des procédures s'y est accrue comme en témoigne la nouvelle place accordée à l'évaluation. Notre positionnement et notre responsabilité vis-à-vis des autres acteurs ont évolué : après avoir été l'opérateur pivot de l'aide au développement, l'Agence est devenue la plateforme bilatérale et opérationnelle de la politique de développement. Il nous faut tourner vers le Sud un maximum d'acteurs et de créer du lien de la France avec les autres pays.

La COP21 a été un catalyseur, en débutant par le climat avant que le développement n'en renforce la dynamique. Je n'oublie pas le Président François Hollande qui est à l'origine de la recapitalisation de l'AFD et de son rapprochement avec la CDC.

En 2009, le guichet de financement de la société civile française nous a été transféré. Sa dotation, pour le moment de 80 millions d'euros, devrait être augmentée. Tout l'enjeu avec la société civile est également de sortir de

la logique du guichet en réalisant des projets, comme en Jordanie, en partenariat avec elle.

Nous faisons le même métier que la Caisse des dépôts. Nous restons dans le cadre de l'alliance stratégique du 6 décembre 2015. Des échanges de personnels ont lieu : la Caisse des dépôts va trouver de l'international dans les territoires. Avec BPI France et l'AFD, ce nouveau groupe est appelé à monter en puissance. Le fonds d'investissement STOA, qui représente au total 600 millions d'euros - 500 en provenance de la CDC et 100 en provenance de l'AFD - a déjà investi, avec Engie, en Inde dans les énergies renouvelables, et s'apprête à le faire dans une dizaine de projets dans les domaines des transports et des énergies renouvelables, dont six sont en Afrique.

Être une plateforme implique de mobiliser d'autres acteurs publics en faveur du développement. Ainsi, l'AFD peut avoir besoin des experts de l'ADEME pour des projets internationaux dans le secteur énergétique. S'il n'est pas question de compenser des efforts demandés par le Gouvernement à d'autres établissements publics, il nous semble, en revanche, envisageable d'acheter, à nos conditions, du développement à d'autres acteurs.

Les médias contribuent évidemment au développement et nos collègues allemands et britanniques ont des liens avec leurs opérateurs nationaux. Dans le cadre de l'Alliance Sahel, nous soutenons des radios locales, en langue locale. Notre plateforme ne s'adresse pas qu'à France Médias Monde, mais à l'ensemble des acteurs dont les réseaux présentent de réelles potentialités de développement, et les compétences sont distinctes des nôtres. Dans le cadre des objectifs du développement durable, il importe également de repérer des innovations conduites dans les pays du Sud pour les incorporer dans nos propres pratiques.

La Turquie est reconnue comme un pays en développement par l'OCDE. Les transferts qu'elle perçoit de l'AFD sont comptabilisés à Bruxelles comme relevant de l'aide au développement. En revanche, nos prêts sont bloqués en raison des risques macroéconomiques que traverse ce pays. Nos produits n'y sont pas concessionnels.

Les trois francs CFA sont des monnaies africaines gouvernées par des Africains. Le choix de la parité fixe relève d'un choix souverain auquel la France apporte une garantie. Personne n'a jamais réellement démontré si l'appartenance à la Zone Franc représentait un avantage ou un inconvénient. Le Président, dans son discours de Ouagadougou, l'a d'ailleurs rappelé. D'ailleurs, en Europe, nous avons fait le choix d'une union monétaire ! Comparaison ne vaut certes pas raison, mais l'échange d'expériences avec nos collègues africains est toujours profitable.

L'AFD, en tant que plateforme, accueille les collectivités locales françaises. Notre guichet - la facilité de financement des collectivités locales,

la FICOL - finance pour le moment une cinquantaine de projets et devrait en financer prochainement jusqu'à 150.

Le calendrier de l'intégration d'Expertise France relève de la loi d'orientation. La décision vous en incombe. Ma conviction est qu'Expertise France va davantage bénéficier de financements sur une base bilatérale française et pourra ainsi davantage se projeter vers l'extérieur. L'AFD va ainsi lui apporter une capacité de financement renouvelée. Ma crainte est plutôt qu'Expertise France ne pourra pas répondre aux demandes que le soutien de l'AFD va générer... En outre, l'entrée d'Expertise France, qui dispose d'une maîtrise d'ouvrage directe et a vocation à garder son autonomie juridique, sera bénéfique à l'AFD. D'un point de vue stratégique, il est indéniable que l'intégration d'Expertise France est positive.

L'AFD est également un instrument européen qui obtient de Bruxelles jusqu'à 500 millions d'euros de financement. Ce positionnement va donc bien au-delà d'un simple partenariat : nos chefs de projet discutent systématiquement de leurs projets avec la Commission européenne. Elle travaille également avec ses homologues européens. Je rêve d'ailleurs que chaque État membre dispose de leur propre agence de développement ; initiative que soutient la Commission européenne à notre demande. Au-delà du débat politique, les Européens s'accordent sur l'importance d'un investissement massif en Afrique. Faisons-le ! Je suis prêt, en tant que directeur général de l'AFD, à envisager avec les États membres les modalités d'une coopération européenne plus forte en Afrique.

Nous réfléchissons avec les réseaux de la Caisse des dépôts pour tourner les livrets, que détiennent notamment les membres des diasporas africaines, vers l'investissement.

Je serai heureux de revenir vous parler de migrations. L'AFD contribue au renforcement de la capacité des États africains à gérer leur population, comme au Nigéria, où le Gouvernement met en œuvre un dispositif d'identification numérique de ses citoyens. Les États limitrophes sont toujours la première destination des migrants, et notamment la zone d'Afrique australe qui est désormais plus prospère que l'Afrique du nord. Il importe d'aider ces pays à disposer de plus de capacité d'actions pour gérer ces populations.

Les petits projets sont également importants. L'AFD en a l'expérience : il faut que nos ambassadeurs, avec l'appui des directeurs de l'AFD, puisse décider de manière déconcentrée en fonction de l'intérêt local.

**M. Christian Cambon, président.** - C'est là un vrai sujet, comme nous l'ont indiqué nos représentations diplomatiques !

**M. Rémy Rioux.** - Il serait impossible d'inventer des instruments plus petits à la disposition des postes diplomatiques. D'ailleurs, nos directeurs appartiennent, dans les faits, aux équipes diplomatiques !



Les Balkans sont la seule région du monde où nos diplomates ne disposent pas d'opérateur de référence. Si notre engagement y a d'abord été retardé, nous allons plutôt y œuvrer en cofinancement et notre réseau, avec les ministères techniques et les collectivités locales, y est complémentaire de celui de l'ambassadeur qui s'adresse plutôt aux autorités régaliennes et politiques.

L'équation chinoise est complexe : il faut à la fois dialoguer avec la Chine et l'associer à un projet collectif. Pour preuve, la China Development Bank participe à l'IDFC. Mais le système chinois n'est nullement monolithique ! Nous sommes à l'écoute des messages et pouvons modifier le périmètre de nos actions au gré de l'évolution des relations bilatérales. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à être le premier directeur d'une agence de développement à me rendre au Zimbabwe après les dernières élections.

L'AFD a une solide expérience en matière de gouvernance. Si nos aides ne sont pas conditionnées, nous ne délaissions nullement cet aspect. Les innovations dans ce domaine, comme la mission constitutionnelle du ministre du plan indonésien qui doit rappeler les enjeux de long terme à l'ensemble des candidats lors de chaque élection présidentielle, suscite d'ailleurs notre plus grand intérêt.

Le Gabon est dans un cadre international classique qui vise à stabiliser son économie avec le soutien de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. A la demande du Trésor français, la France prend sa part à cet effort de stabilisation macroéconomique du Gabon.

**M. Christian Cambon, président.** - La conditionnalité de l'aide au développement au progrès de la démocratie est un sujet éternel. La mettre totalement en œuvre ne manquerait pas de pénaliser de nombreuses populations !

**M. Rémy Rioux.** - Ce n'est cependant pas pour autant que nous occultons totalement ce sujet de nos préoccupations. Pour 50% de son activité, l'AFD travaille en partenariat avec la société civile, le secteur privé et les collectivités locales. Le but est d'améliorer la situation des populations, sans forcément passer par l'Etat.

**M. Christian Cambon, président.** - Merci, Monsieur le directeur général, pour votre intervention. N'hésitez pas à nous informer sur les différents projets que vous conduisez et dont l'ampleur va grandissante. L'évaluation est essentielle. Sur Expertise France, nous avons été quelque peu irrités par la forme prise par son absorption. D'ailleurs, un dirigeant de l'un des organismes qui résistent à leur intégration à Expertise France a contesté les assertions de nos deux rapporteurs. Le Parlement est dans son droit, puisque nous avons voté une loi de programme à cet effet. Si l'idée d'un rapprochement pouvait s'avérer pertinente, les modalités peuvent, en revanche, se révéler contestables.