

N° 497

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) : avis rendu sur le **contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de développement (AFD), d'autre part, pour la période 2011-2013,***

Par MM. Christian CAMBON et André VANTOMME,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DE L'AFD</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE - LE CONTEXTE : UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE MARQUÉE PAR UNE DIMINUTION DES MARGES DE MANŒUVRE DE L'AIDE BILATÉRALE</b>	
<b>I. UNE COOPÉRATION QUI A DIVERSIFIÉ SES OBJECTIFS ET SES ZONES D'INTERVENTION</b> .....	16
A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION FRANÇAISE .....	16
B. UNE POLITIQUE DIFFÉRENCIÉE SELON LES ZONES D'INTERVENTION .....	18
<b>II. UN FOSSÉ CROISSANT ENTRE LES AMBITIONS ET LES MOYENS</b> .....	20
A. UNE AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE QUI DEMEURE OFFICIELLEMENT UNE DES COOPÉRATIONS LES PLUS IMPORTANTES AU MONDE GRÂCE À UN THERMOMÈTRE LARGEMENT FAUSSÉ .....	20
B. DE NOMBREUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DIFFICILES À TENIR DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU .....	23
C. UN DÉSÉQUILIBRE CROISSANT ENTRE UNE AIDE BILATÉRALE AUX MARGES DE MANŒUVRE LIMITÉES ET UNE AIDE MULTILATÉRALE AU PILOTAGE INCERTAIN .....	27
<b>III. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE ÉCLATÉE QUI REND LE PILOTAGE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE COMPLEXE</b> .....	28
<b>DEUXIÈME PARTIE - L'OBJET : L'AFD, UN OPÉRATEUR PIVOT DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE À LA CROISÉE DES CHEMINS</b>	
<b>I. L'AFD : UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SINGULIER</b> .....	32
A. UNE BANQUE DE DÉVELOPPEMENT .....	32
B. UNE AGENCE DE COOPÉRATION .....	33
C. UN OUTIL D'INFLUENCE .....	33
D. UNE SOURCE DE DÉPENSES ET DE RECETTES POUR L'ÉTAT .....	34
E. UN MODÈLE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE SINGULIER FONDÉ SUR UNE PÉRÉQUATION ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS .....	35

<b>II. DES PERFORMANCES OPÉRATIONNELLES REMARQUABLES .....</b>	<b>38</b>
A. GRÂCE À UNE CROISSANCE TRÈS SOUTENUE, L'AFD S'EST IMPOSÉE COMME L'OPÉRATEUR PIVOT D'UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT RÉNOVÉE.....	38
B. CETTE CROISSANCE S'EST EFFECTUÉE GRÂCE À UNE DIVERSIFICATION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE.....	40
C. L'AFD DISPOSE D'UNE LARGE PALETTE D'INSTRUMENTS D'INTERVENTION AU BÉNÉFICE DU DÉVELOPPEMENT.....	41
<b>III. UNE GOUVERNANCE QUI ILLUSTRE LA COMPLEXITÉ DE L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE .....</b>	<b>43</b>
A. UN PILOTAGE STRATÉGIQUE COMPLEXE.....	43
B. AU QUOTIDIEN, UNE COTUTELLE DE BERCY ET DU QUAI D'ORSAY DANS LE CADRE D'UNE AUTONOMIE CROISSANTE .....	44
C. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI VIENT À UN MOMENT D'INCERTITUDE ENTRE LA POURSUITE DE LA CROISSANCE ET LA CONSOLIDATION DES ACQUIS.....	45
1. <i>Des évolutions qui suscitent des interrogations sur ce qui était le cœur de l'activité     de l'AFD.....</i>	46
2. <i>Une identité d'entreprise en cours de mutation.....</i>	48
3. <i>Un modèle économique et des relations financières avec l'Etat à clarifier .....</i>	49
<b>TROISIÈME PARTIE - LE SUJET : LE COM, FEUILLE DE ROUTE DE L'AFD POUR LE TRIENUM BUDGÉTAIRE</b>	
<b>I. DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX QUI REPRENNENT LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE .....</b>	<b>51</b>
<b>II. DES OBJECTIFS GÉOGRAPHIQUES QUI TRADUISENT UNE FORTE CONTINUITÉ ET CONFIRMENT LA POURSUITE D'UNE STRATÉGIE MONDIALE .....</b>	<b>54</b>
A. L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE DEMEURE UNE PRIORITÉ AFFICHÉE MALGRÉ LA DIMINUTION DES MOYENS EN SUBVENTIONS ET LA FAIBLESSE DES CONTREPARTIES SOLVABLES.....	54
1. <i>L'Afrique subsaharienne au cœur des objectifs de concentration de moyens.....</i>	54
2. <i>La diminution des subventions et la difficulté à trouver pour les prêts des     contreparties solvables expliquent la faiblesse relative des interventions dans les     zones prioritaires.....</i>	55
B. LES OBJECTIFS EN MÉDITERRANÉE RISQUENT D'ÊTRE BOULEVERSÉS PAR LES ÉVOLUTIONS EN COURS.....	59
C. LES CONDITIONS DE LA POURSUITE DES ACTIVITÉS DE L'AFD DANS LES PAYS ÉMÉRGENTS DOIVENT S'APPRÉCIER AU REGARD DE L'EXISTENCE D'UNE FORTE CONCURRENCE .....	61
D. L'AFFICHAGE D'UN OBJECTIF DE MOYENS DANS LES PAYS EN CRISE OU EN SORTIE DE CRISE QUI SOULÈVE DES INTERROGATIONS .....	64

<b>III. DES OBJECTIFS DE CONCENTRATION SECTORIELS QUI SOULÈVENT DES INTERROGATIONS.....</b>	<b>65</b>
A. DES PRIORITÉS SECTORIELLES LARGES MAIS DES INDICATEURS DE CONCENTRATION TRÈS CIBLÉS .....	65
B. UNE RELANCE DE L' AIDE EN MATIÈRE AGRICOLE BIENVENUE.....	67
C. UNE VOLONTÉ DE SE CONCENTRER SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN, POUR LÉGITIME QU'ELLE SOIT, AURA, À SUBVENTION CONSTANTE, UN EFFET D'ÉVICTION SUR LES AUTRES SECTEURS .....	69
D. UNE LOGIQUE D'OFFRE CONTESTABLE .....	72
<b>IV. UNE MOINDRE AMBITION EN MATIÈRE DE PRODUCTION INTELLECTUELLE, DE STRATÉGIE ET D'ÉVALUATION.....</b>	<b>73</b>
A. DES AMBITIONS LIMITÉES EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET D'ANALYSE POUR UN BUDGET DE LA PRODUCTION INTELLECTUELLE EN FORTE DIMINUTION .....	74
B. DES OBJECTIFS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION EN REcul .....	77
<b>V. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISE DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>80</b>
A. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISE DES COÛTS APRÈS UNE PÉRIODE DE FORTE CROISSANCE CONFORME À L' AUGMENTATION DE L' ACTIVITÉ.....	80
1. <i>La forte augmentation des coûts de fonctionnement ces dernières années correspond à une augmentation sans précédent de l'activité et témoigne de gains de productivité sensibles.</i> .....	81
2. <i>Si l' AFD n' est pas un opérateur au sens de la LOLF, son activité est en partie dépendante des deniers publics.</i> .....	83
B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCES ET DES MODALITÉS D' ENCADREMENT DES COÛTS DISCUTABLES .....	84
1. <i>Des indicateurs de suivi de projets classiques qui donnent une mesure très approximative de la qualité des projets.</i> .....	84
2. <i>Des ratios financiers dont l' évolution dépend largement de l' activité passée.</i> .....	85
3. <i>Des modalités d' encadrement des effectifs et des frais généraux qui ne semblent pas pertinentes.</i> .....	87
<b>VI. UN ACCORD SUR LE DIVIDENDE QUI MET FIN À UNE HÉRÉSIE .....</b>	<b>89</b>
A. LE DIVIDENDE DE L' AGENCE EST DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES INTÉGRALEMENT CONSERVÉ PAR L' ETAT .....	90
B. LA CAPACITÉ D' INTERVENTION DE L' AFD EST AUJOURD' HUI LIMITÉE PAR L' INSUFFISANCE DE SES FONDS PROPRES PAR RAPPORT AU RATIO « GRANDS RISQUES » .....	92
C. L' ACCORD SUR LA RÉPARTITION DU DIVIDENDE EST SATISFAISANT DANS SON PRINCIPE ET INSUFFISANT DANS SES MODALITÉS.....	92
<b>VII. DES MOYENS BUDGÉTAIRES MAINTENUS MAIS SANS PROGRESSION .....</b>	<b>95</b>
A. UNE STAGNATION DES SUBVENTIONS À UN NIVEAU HISTORIQUEMENT BAS .....	96

B. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES BONIFICATIONS .....	97
C. UNE CONTRADICTION ENTRE LES MOYENS DISPONIBLES ET LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES .....	97
1. <i>Les montants actuels de crédits pour les dons-projets ne sont plus cohérents avec les ambitions en matière de périmètre géographique.</i> .....	97
2. <i>Un rééquilibrage des moyens alloués aux instruments européens et multilatéraux au profit de la banque de développement française est souhaitable.</i> .....	98
3. <i>Un arbitrage entre bonification et subvention ?</i> .....	100
<b>VIII. DES MODALITÉS D'ADOPTION ET DE SUIVI DU COM À PRÉCISER .....</b>	<b>102</b>
A. LA MISE AU POINT D'UN DOCUMENT UNIQUE CONSTITUE UN PROGRÈS .....	102
B. LE NOUVEAU COM A ÉTÉ ÉLABORÉ SANS ÉTABLIR UN BILAN DES PRÉCÉDENTS CONTRATS .....	103
C. LA CONSULTATION DU PARLEMENT EST UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS L'ADOPTION D'UNE LOI D'ORIENTATION SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE .....	104
D. DES MODALITÉS DE SUIVI QU'IL CONVIENDRAIT DE PRÉCISER .....	106

**QUATRIÈME PARTIE -  
UN CONTRAT QUI GAGNERAIT À ÊTRE COMPLÉTÉ**

<b>I. LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ÉTAT SUR LES PRESTATIONS DE L'AFD POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉES .....</b>	<b>107</b>
<b>II. LES ENJEUX LIÉS À L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DEVRAIENT ÊTRE POSÉS DANS LE CONTRAT D'OBJECTIFS.....</b>	<b>108</b>
<b>III. UNE CLARIFICATION DU RÔLE DES DIFFÉRENTS DOCUMENTS STRATÉGIQUES SERAIT SOUHAITABLE .....</b>	<b>109</b>
<b>IV. CE CONTRAT DOIT COMPORTER UN OBJECTIF DE RENFORCEMENT DES PARTENARIATS EUROPÉENS.....</b>	<b>111</b>
<b>V. LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ET LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS D'IMPACT DOIVENT FIGURER PARMIS LES OBJECTIFS DE L'AFD .....</b>	<b>112</b>
<b>VI. DES OBJECTIFS DE PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES ONG DOIVENT FIGURER DANS LE CONTRAT .....</b>	<b>114</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>116</b>

**ANNEXES**

<b>ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>130</b>
<b>ANNEXE II - COMPTES RENDUS D'AUDITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES .....</b>	<b>131</b>

• M. Henri de RAINCOURT, ministre chargé de la coopération, le 3 mars 2011 .....	131
• M. Dov ZERAH, directeur général de l'Agence française de développement, le 8 mars 2011 .....	142
<b>ANNEXE III - MISSION D'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT DES RAPPORTEURS AU MALI ET EN INDE .....</b>	<b>150</b>
• Programme de la mission au Mali.....	150
• Programme de la mission en Inde .....	152
<b>ANNEXE IV - LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2011-2013 ENTRE L'ÉTAT ET L'AFD .....</b>	<b>154</b>
<b>ANNEXE V - LES PRÉCÉDENTS CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2006-2008 .....</b>	<b>179</b>
• Contrat d'objectifs triennal entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et l'Agence française de développement (AFD) 2006 - 2008 .....	179
• Contrat d'objectifs triennal entre le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) et l'Agence française de développement (AFD) 2006-2008.....	188
<b>ANNEXE VI - CONVENTION-CADRE ENTRE LES MINISTÈRES DE TUTELLE ET L'AFD .....</b>	<b>198</b>
<b>ANNEXE VII - LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>212</b>
<b>ANNEXE VIII - L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN QUELQUES CHIFFRES .....</b>	<b>216</b>





## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DE L'AFD**

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Se félicite de l'établissement d'un contrat unique définissant les objectifs et les moyens que l'Etat assigne à l'AFD ;

Regrette que ce nouveau contrat ait été élaboré sans qu'aucun bilan des objectifs fixés par les derniers contrats n'ait été établi et discuté dans les instances compétentes.

### **1) En ce qui concerne les objectifs généraux du projet de contrat, la commission :**

Se félicite de la continuité des objectifs fixés à l'AFD et de leur cohérence avec les objectifs du document-cadre de coopération au développement ;

Approuve la confirmation de la stratégie mondiale de l'AFD ;

Estime que ce contrat doit comporter **un objectif de renforcement des partenariats européens** et demande à ce que le passage relatif aux partenariats soit complété par l'indication selon laquelle : « *Dans le cadre du Consensus européen et du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail, l'AFD participe aux efforts de coordination des stratégies et des actions de coopération au développement* » ;

Souhaite que **la promotion des actions de coopération des ONG et des collectivités territoriales** soit considérée dans le contrat comme un objectif stratégique de l'AFD et que l'AFD les aide, dans le respect de leur autonomie, à structurer leurs efforts dans ce domaine ;

Demande que le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD intègre la mention selon laquelle : « *L'AFD inscrit son action dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et des conclusions du Forum d'Accra et s'engage à mettre en oeuvre des procédures de nature à favoriser l'appropriation, l'alignement l'harmonisation, et la gestion axée sur les résultats.* » ;

Demande que les dispositions du contrat relatives à l'évaluation intègrent les objectifs du document-cadre en matière d'impact et indiquent en conséquence que : « *des indicateurs synthétiques sur les résultats attendus et obtenus seront mis au point. Un tableau d'indicateurs, rendant compte des effets attendus des programmes financés par l'AFD et fournissant une appréciation sur les résultats obtenus à l'issue de leur mise en oeuvre, sera*

*mis en place et permettra de communiquer de façon simple et explicite sur l'action de l'Agence » ;*

Considère que le contrat doit procéder à une clarification des documents stratégiques de l'Agence et du rôle des différentes instances (CA, COS, Co-CICID) dans le suivi de ce contrat.

**2) S'agissant des objectifs géographiques proposés, la commission :**

Approuve la notion de partenariats différenciés établissant une correspondance entre catégories de pays, catégories d'instruments et catégories d'enjeux ;

Estime que le contrat place à juste titre l'Afrique au premier rang des priorités de l'AFD ;

Observe que les moyens disponibles ne sont pas cohérents avec les priorités géographiques fixées à l'AFD et que les montants actuels de crédits pour les dons projets ne permettent plus d'avoir une action significative dans les zones et pays prioritaires ;

Souligne que l'AFD doit poursuivre les objectifs d'engagement en Afrique fixés par le contrat et participer au financement de la croissance sur ce continent tout en veillant à la viabilité de l'endettement des Etats, des collectivités et des établissements financés ;

Regarde comme essentiel l'accompagnement de la transition démocratique des pays du Maghreb ;

Souscrit à l'objectif d'accroissement des activités de l'AFD dans les pays émergents dans le cadre d'un coût budgétaire limité à 10 % de l'effort financier de l'Etat ;

S'inquiète de l'évolution des financements dans les pays en crise.

**3) En ce qui concerne les priorités sectorielles, la commission :**

Approuve la priorité accordée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire ;

Constate que la volonté de concentrer l'effort budgétaire de l'Etat sur le développement humain est légitime tant au regard des objectifs généraux de l'aide au développement que du déséquilibre constaté, dans ces secteurs, entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de l'aide française ;

S'inquiète de ce que le niveau de concentration choisi dans ces deux secteurs soit de nature à évincer de l'ensemble du financement par subventions tous les autres secteurs et juge que cette logique d'offre est méthodologiquement contestable et contradictoire avec la volonté de s'aligner sur les priorités des pays partenaires ;

**Demande à ce que les taux de concentration sectorielle applicable aux subventions soient assouplis.**

**4) En ce qui concerne la production intellectuelle, la stratégie et l'évaluation, la commission :**

Souhaite que le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD fixe en matière de programmation des travaux de recherche et d'analyse des axes de réflexion cohérents avec les grands enjeux des conférences internationales à venir ;

Demande à ce que soit indiqué dans le contrat que « *le réseau des agences de l'AFD participe au suivi des politiques de coopération menées dans les pays partenaires et à la connaissance des processus de développement* » ;

**Considère qu'il est essentiel de renforcer l'évaluation des actions menées au titre de la coopération, demande en conséquence à ce que la cible pour 2013 de l'objectif d'évaluation ex-post des projets dans les Etats étrangers soit fixée à 100 %.**

**5) En ce qui concerne les coûts de fonctionnement, la commission :**

Considère que les coûts de fonctionnement de l'AFD doivent être appréciés au regard du niveau de son activité et de son résultat ;

Souligne que si l'AFD n'est pas un opérateur au sens de la LOLF, la mise en place d'indicateurs d'efficience demeure légitime ;

**Demande que l'encadrement des effectifs et des frais généraux en valeur absolue soit remplacé par des ratios prenant en compte le niveau de l'activité.**

**6) En ce qui concerne la distribution du dividende, la commission :**

Se félicite que le contrat ait prévu que le résultat net de l'AFD soit distribué de façon à rémunérer l'actionnaire mais aussi à assurer le maintien des fonds propres de l'établissement ;

Souligne la nécessité de renforcer les fonds propres de l'AFD ;

**Demande à ce que le prélèvement de l'Etat sur ce résultat net soit limité à 50 % et que cette clef de répartition soit inscrite dans le contrat.**

**7) En ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et l'AFD, la commission :**

Souligne qu'en l'absence d'un rééquilibrage des moyens en faveur des subventions, la priorité accordée à l'Afrique subsaharienne risque de rester purement rhétorique ;

Souhaite que soient envisagés en loi de finances un rééquilibrage entre les crédits alloués à l'aide bilatérale et ceux des crédits alloués aux instruments européens et multilatéraux au profit de l'AFD, ou à défaut une nouvelle répartition des crédits entre les bonifications de prêts et les subventions ;

**Demande à ce que le principe d'un financement équilibré des activités menées pour le compte de l'Etat soit inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens de sorte que les rémunérations de l'AFD pour ces activités couvrent ses coûts réels ;**

**Demande à ce qu'un principe de cohérence entre les réseaux publics français d'aide au développement à l'étranger soit inscrit dans ce contrat et qu'il soit indiqué que l'évolution du réseau à l'étranger fait l'objet d'une discussion au sein du conseil d'administration.**

**Demande à ce que le contrat fasse explicitement référence à la loi sur l'action extérieure du 27 juillet 2010 dont les dispositions s'appliquent à l'AFD.**

« *L'AFD à la barre* »

Que reste-t-il de la coopération française ?  
Julien Meimon, *Politique Africaine*, n°105,  
mars 2007, page 44

Mesdames, Messieurs,

Dans le prolongement de la politique africaine de la France, la coopération a longtemps été une politique à laquelle le Parlement était peu associé.

Or l'implication accrue du Parlement en matière d'aide au développement répond d'abord à un impératif démocratique. Les sommes mobilisées et les enjeux en question rendent l'implication de la représentation nationale nécessaire. Elle s'inscrit, en outre, dans le cadre du renforcement des prérogatives du Parlement en matière de relations extérieures que la dernière réforme constitutionnelle a confirmé.

Cette évolution est aussi la conséquence directe de la place croissante que prennent les enjeux internationaux liés au sous-développement dans la vie quotidienne des Français. Ces derniers ont compris que le terrorisme ou la piraterie prenaient leur source dans des États en crise et des zones abandonnées du développement. Ils ont pu constater que les grandes pandémies naissaient dans les maillons faibles des systèmes de santé humaine et animale pour se propager dans nos pays.

Enfin, elle participe de la nécessité d'expliquer à nos concitoyens, à travers leurs représentants, les enjeux à long terme du sous-développement. Les Français doivent pouvoir comprendre qu'en favorisant le développement d'une Afrique qui atteindra 1,8 milliard d'habitants en 2050 ou en incitant les pays émergents à adopter un régime de croissance moins polluant, les pouvoirs publics contribuent aujourd'hui à dessiner le monde de demain.

La politique d'aide au développement est, avec notre diplomatie et notre défense, une des contributions essentielles de la France à un monde plus sûr.

Il est important que le Parlement soit associé à la définition de ses priorités. C'est pourquoi la commission des affaires étrangères du Sénat avait pris une part active dans la consultation préalable à la rédaction du document-cadre de coopération au développement qui fixe la stratégie française dans ce

domaine pour les dix années à venir. Cette contribution avait débouché sur une table ronde puis un débat en séance publique au Sénat, dans un climat particulièrement constructif.

Cette année, en vertu de l'article 1 de la loi sur l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est saisie pour avis sur ce projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement (AFD) qui définit les missions de cette agence et les ressources budgétaires à sa disposition pour les trois années à venir.

Cet avis est l'occasion de poursuivre la réflexion, au-delà des considérations de principe, pour évaluer l'activité concrète de cet établissement à un moment clef de son évolution, après dix années d'une croissance sans précédent et d'une diversification géographique et sectorielle majeure.

Cette évaluation devrait permettre d'apprécier la cohérence entre les objectifs et les moyens assignés par l'Etat à cet établissement pour la période 2011-2013.

Il s'agit dans l'esprit de votre commission d'un premier pas vers l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.

## **PREMIÈRE PARTIE -**

### **LE CONTEXTE : UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE MARQUÉE PAR UNE DIMINUTION DES MARGES DE MANŒUVRE DE L'AIDE BILATÉRALE**

L'adéquation des moyens aux missions de l'AFD ne saurait se comprendre en dehors du contexte global de la politique de coopération internationale menée par la France.

La Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE), née sous la colonisation mais prospérant sous la décolonisation et la guerre froide, était, à l'image d'une coopération essentiellement bilatérale, centrée sur les pays du champ d'Afrique francophone. Une politique de coopération qui avait pour objectif tout autant le développement économique que le maintien d'une relation privilégiée avec la zone CFA considérée, à certains égards, comme une « arrière-cour » économique de la France à travers une aide liée et de grands contrats revenant aux entreprises françaises.

De même, l'AFD des années 2000 est conforme à l'image d'une politique de coopération renouvelée qu'elle a par ailleurs largement contribué à définir.

Avec l'extinction progressive des moyens et des crédits de la rue Monsieur et la naissance d'un monde multipolaire est née une politique d'aide au développement partagée entre une aide multilatérale et européenne au poids croissant et une aide bilatérale dont l'AFD est l'opérateur pivot, intervenant aussi bien en Afrique que dans les pays émergents, avec pour ambition d'être un instrument d'atténuation et de régulation des effets pervers de la mondialisation.

Dans cette perspective, comprendre les enjeux du nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD suppose d'avoir une bonne compréhension des objectifs de la politique de coopération française tels qu'ils ont été formalisés récemment par le Document-cadre de coopération au développement auquel la commission des affaires étrangères avait contribué<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 566 (2009-2010) « Pour une mondialisation maîtrisée - contribution au projet de document-cadre de coopération au développement »*

## **I. UNE COOPÉRATION QUI A DIVERSIFIÉ SES OBJECTIFS ET SES ZONES D'INTERVENTION**

### ***A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION FRANÇAISE***

La coopération française comme celle de ses partenaires de l'OCDE vise naturellement à lutter contre le sous-développement. Derrière ce vaste objectif, il convient de distinguer des objectifs intermédiaires dont l'importance varie selon les catégories de pays.

**La lutte contre la pauvreté et les inégalités** demeure au premier chef la raison d'être de l'aide au développement. Elle est au cœur des objectifs du millénaire pour le développement. Ces 8 objectifs définis dans le cadre de l'ONU au début du 21<sup>e</sup> siècle, traduits en 18 cibles et 47 indicateurs constituent, comme l'a rappelé la conférence des Nations unies sur les objectifs du millénaire pour le développement le 20 septembre dernier, le point de ralliement de l'ensemble des politiques de coopération des pays occidentaux.

L'influence de cet objectif et des OMD sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD est perceptible dans l'importance donnée aux secteurs liés au développement humain tels que la santé et l'éducation dans les indicateurs de performance de ce contrat. Elle se traduit également par la difficulté à traiter avec la même importance des thèmes comme le développement urbain ou l'agriculture qui n'ont pas fait l'objet d'une formalisation au sein des OMD.

**La promotion d'une croissance durable et partagée dans les pays en développement.** L'exemple des pays émergents montre que la croissance économique reste le moyen le plus efficace de tirer les populations hors de la pauvreté. Cet objectif est poursuivi à travers le financement d'infrastructures, le soutien au développement du secteur privé par le biais de mécanismes de marchés comme les garanties bancaires ou encore par des moyens non budgétaires comme le soutien, lors des négociations commerciales internationales, à l'insertion de ces pays dans le commerce mondial.

Cet objectif est évidemment au cœur de l'activité de l'AFD qui a développé une expertise et des instruments en faveur du secteur privé en Afrique et en particulier des PME. Il fait partie des priorités de la politique de coopération française comme en témoignent les engagements pris par le Président de la République en Afrique du Sud en février 2008 en faveur de la croissance en Afrique dont il est fait explicitement référence dans le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

Le développement visé par cet objectif est une croissance dite partagée et durable. Durable parce que le respect de l'environnement est aujourd'hui devenu un impératif planétaire et que les pays en développement risquent d'être les premières victimes du réchauffement climatique. Partagée parce que, comme vos rapporteurs l'ont constaté en Inde, une croissance



soutenue peut être enregistrée tout en laissant de côté une grande partie de la population faute de mécanismes suffisants de redistribution et de protection sociale.

**La prévention des crises et des conflits** qui naissent du sous-développement ou le renforcent. La pauvreté et la fragilité de certains Etats, notamment africains, favorisent l'émergence de crises, de conflits et de tensions migratoires, le développement du terrorisme et des trafics illicites, ainsi que la dissémination des pandémies. Dans ce contexte, une politique de coopération tend à contribuer à la stabilisation des zones de tensions, à la prévention des conflits et peut faciliter l'accompagnement des Etats fragiles ou en transition.

C'est par exemple à ce titre que l'AFD finance au Tchad des projets d'accompagnement de la transhumance afin de prévenir les conflits, dans ces zones frontalières avec le Darfour, entre les nomades et les sédentaires. C'est également au titre de la reconstruction et de l'accompagnement des Etats fragiles que l'AFD intervient en Afghanistan, dans les Territoires palestiniens ou en Haïti.

Cette politique de prévention des crises qui est consubstantielle aux actions menées dans de nombreux pays notamment dans la zone sahélienne fait l'objet dans le COM d'un indicateur particulier qui ne concerne cependant que les pays dits « en crise ou sortie de crise », c'est à dire: Afghanistan, Irak, Territoires palestiniens, Soudan, Yémen, Haïti. Mais, d'une certaine façon, l'action dans les 14 pays prioritaires est également une action en faveur des Etats fragiles, qui donne la priorité à la prévention via le renforcement de l'Etat et le développement des services de base.

**La préservation des biens publics mondiaux** tels que le climat, la biodiversité et la sécurité sanitaire. Pour atteindre cet objectif, la France cherche à mettre en place des mécanismes de régulations et à pousser à l'adoption de politiques globales à l'échelle planétaire telles que la généralisation, des campagnes de vaccination ou des plans d'appui à la préservation de la biodiversité.

Si les trois premiers objectifs ont été présents dès la mise en place des premières politiques d'aide au développement de manière affichée ou « induite », les biens publics mondiaux constituent un objectif nouveau lié à la prise de conscience des risques, en particulier sanitaires ou environnementaux, qui menacent la planète dans son ensemble et ne peuvent être traités que par une action collective. Ils constituent à la fois une dimension d'arrière-plan de l'ensemble des politiques de coopération et un nouveau champ spécifique de la coopération, notamment dans les relations de la France avec les pays émergents.

Dans le contexte actuel, l'aide au développement est de plus en plus conçue comme **un des outils de l'influence française** dans les pays du Sud de la planète et au sein de la communauté internationale ainsi qu'un **outil de régulation des dérèglements et des inégalités issus de la mondialisation** et

de prévention contre les facteurs de conflits et de propagation de nouveaux risques aussi bien au Sud qu'au Nord.

La description de ces différents objectifs illustre en partie la mutation de la coopération française qui s'est diversifiée dans ses objectifs, dans ses géographies et dans ses méthodes.

La fin du ministère de la coopération et la montée en puissance de l'AFD ont été un accélérateur et l'illustration de cette mutation qui a vu la fin de la « coopé » des années 60, celle des assistants techniques en nombre, agronomes et professeurs, et la naissance d'un nouveau visage d'une coopération plus complexe où interviennent des partenaires et des instruments de plus en plus variés.

### ***B. UNE POLITIQUE DIFFÉRENCIÉE SELON LES ZONES D'INTERVENTION***

**Les objectifs sont, en effet, poursuivis avec une pondération variable et des instruments différents selon les zones concernées.**

**La zone prioritaire de la coopération française demeure l'Afrique subsaharienne** pour des raisons tant historiques que géographiques. Cette zone devrait compter en 2050 environ 1,8 milliard d'habitants, c'est-à-dire plus que la Chine ou l'Inde. Elle concentre les problèmes (gouvernance, pauvreté, conflits) mais aussi les opportunités (ressources minières et foncières).

Le document-cadre de coopération au développement (DCCD) consacre cette importance en indiquant que, pour le triennum budgétaire 2011-2013, la France consacrera plus de 60 % de l'effort financier de l'Etat sur l'ensemble de la zone et plus de 50 % des subventions sur les 14 pays pauvres prioritaires<sup>1</sup>.

Dans la pratique, les **objectifs de concentration des crédits sur cette zone adoptés ces dernières années ont été difficiles à atteindre en raison de la diminution des crédits de subvention** de l'aide bilatérale et du fait que les pays les plus pauvres de la zone, sortant d'un processus de désendettement, sont peu éligibles aux prêts. Le montant de l'aide sous forme de dons n'a en particulier pas été suffisant pour avoir un impact significatif. De fait, les dons français consacrés aux secteurs sociaux dans cette zone « passent » de façon croissante par le biais des contributions aux institutions européennes et multilatérales qui consacrent plus de 50 % de leurs subventions à l'Afrique subsaharienne et aux pays les moins avancés (PMA) mais sans « retour politique » pour notre pays.

Comme ont pu le constater vos rapporteurs lors de leur mission au Mali, le visage de la coopération française dans l'Afrique francophone s'en

---

<sup>1</sup> Bénin, Burkina Faso, Comores, Tchad, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Togo

trouve considérablement modifié. La France conserve une forte intimité avec ces pays et possède encore une expertise et une capacité reconnus d'entraîner les autres bailleurs de fonds. Mais la France n'est plus, loin s'en faut, ni le seul, ni le premier bailleur de fonds d'une Afrique francophone courtisée aussi bien par les autres membres de l'OCDE que par les pays émergents. Si nos contributions aux différents fonds multilatéraux qui interviennent dans ces pays sont très conséquentes, elles restent en effet peu visibles pour les populations ou les élites politiques de ces pays bénéficiaires.

**Ainsi 60 % de notre aide, toutes dimensions confondues, c'est-à-dire bilatérale, européenne ou multilatérale, est destinée à l'Afrique, mais la part de l'Afrique subsaharienne dans l'aide bilatérale française est passée de 2004 à 2009 de 53,2 % à 47,7 % ; la part des PMA dans la même période, de 41 % à 17 %. Les crédits annuels en subventions consacrées aux 14 pays pauvres prioritaires de 2005 à 2009 ont diminué de 219 millions d'euros à 158 millions d'euros tout en passant dans le même temps de 49 % à 52 % du total des subventions.**

Alors que l'enveloppe globale de dons diminuait, les pouvoirs publics ont cherché à concentrer l'aide sur quelques pays prioritaires d'Afrique. L'augmentation du taux de concentration n'a pas pu empêcher la diminution des moyens en valeur absolue. La coopération bilatérale française dans les pays prioritaires représente aujourd'hui environ dix millions d'euros par an, par pays. Sur une Aide publique au développement déclarée, estimée à près de dix milliards d'euros par an, 10 millions d'euros par an pour un pays prioritaire, c'est un millième par pays, autrement dit, pour le moins, une priorité relative.

**La deuxième zone d'intervention de la coopération française est la Méditerranée.**

Enjeu essentiel pour la stabilité et la prospérité du Sud de l'Europe et pour la préservation de cette mer commune à l'Europe, au Moyen-Orient et à l'Afrique, cette zone regroupe des pays de niveau de développement hétérogène, avec des pays à revenus intermédiaires devant relever des défis démographiques importants. La coopération française intervient dans cette zone sous forme de prêts bonifiés et, plus rarement, sous forme de dons. Le document-cadre prévoit que l'Etat y consacra 20 % de son effort financier.

La coopération dans cette région devrait être renforcée à l'issue des événements politiques récents. La nécessité d'accompagner la transition démocratique de ces pays et les conséquences de la situation actuelle sur la stabilité de la région et la gestion des flux migratoires soulignent l'importance d'un développement harmonieux de cette région voisine de la France.

**La troisième zone d'intervention de la coopération française regroupe les pays fragiles et les pays en crise**, notamment les pays du Sahel, le Moyen-Orient et l'Afghanistan. Il s'agit d'utiliser l'aide au développement comme un outil de prévention des conflits ou de reconstruction des Etats. Les instruments privilégiés sont les dons et la coopération technique. Le

document-cadre prévoit de consacrer 10 % des subventions pour ces pays sans que cette concentration ne garantisse qu'une masse critique sera disponible.

**La quatrième zone d'intervention de la coopération française, et la plus récente, concerne les pays émergents.**

Loin du pré carré africain, la France intervient depuis une dizaine d'années dans ces pays sur des projets en lien avec la préservation des biens publics mondiaux et la lutte contre le réchauffement climatique par le biais de prêts de l'AFD faiblement concessionnels. Il s'agit de financer des projets pilotes de développement, sobres en carbone, de façon à développer des coopérations avec ces nouvelles puissances, à renforcer la crédibilité des positions françaises dans les négociations internationales sur le climat, à aider les intérêts de l'expertise et des entreprises françaises et le cas échéant à influencer les politiques publiques de ces pays. Le document-cadre prévoit de limiter à 10 % de l'effort financier de l'Etat les interventions dans les pays émergents.

## **II. UN FOSSÉ CROISSANT ENTRE LES AMBITIONS ET LES MOYENS**

L'élaboration de ce nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD intervient dans un contexte où les attentes à l'égard de la politique de coopération sont croissantes alors même que les moyens budgétaires sont de plus en plus modestes.

Aussi bien au niveau multilatéral, comme en témoigne l'introduction des problématiques du développement dans l'agenda du G20, qu'au niveau bilatéral, où chaque crise dans des pays traditionnellement partenaires de la France, comme la Côte d'Ivoire ou la Tunisie se traduit par un renforcement des projets de coopération, la France souhaite, à travers sa politique de coopération maintenir, voire accroître son influence et contribuer à un environnement international plus sûr pour ses concitoyens comme pour ceux des pays du Sud.

Les attentes des pouvoirs publics, du Gouvernement comme du Parlement, à l'égard de l'opérateur pivot de la coopération française qu'est devenue l'AFD doivent être interprétées au regard de ce contexte.

### ***A. UNE AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE QUI DEMEURE OFFICIELLEMENT UNE DES COOPÉRATIONS LES PLUS IMPORTANTES AU MONDE GRÂCE À UN THERMOMÈTRE LARGEMENT FAUSSÉ***

Les rapporteurs de la commission des affaires étrangères, à l'occasion des missions sur le terrain, notamment au Mali et lors de leurs auditions, ont été frappés par le contraste entre la place de la France dans les statistiques officielles de l'OCDE en matière d'aide au développement et la réalité des

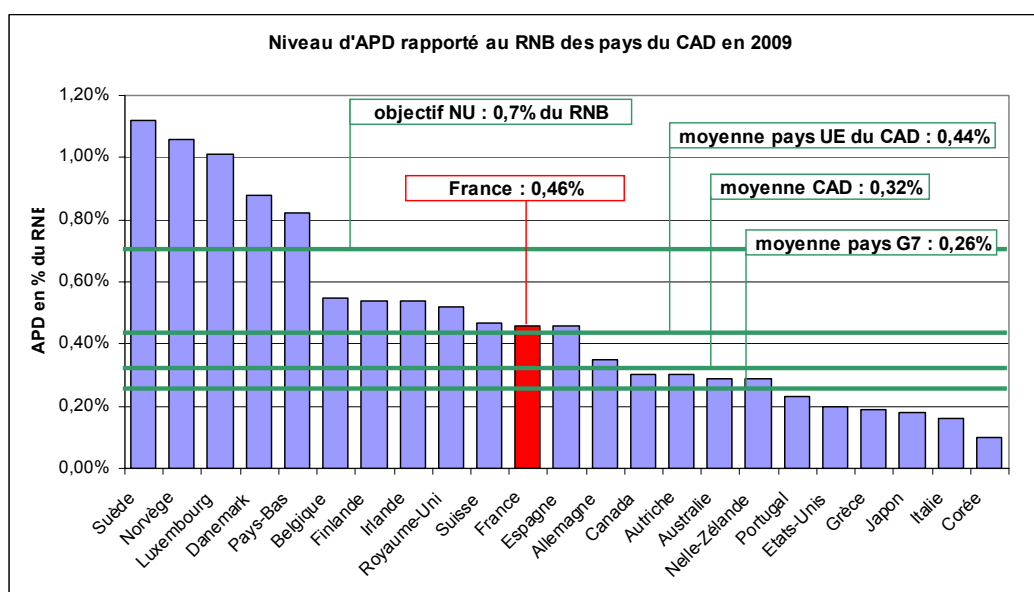
moyens sur le terrain. Ils ont pris conscience au fur et à mesure de leurs travaux que ce contraste n'était pas tant lié à la façon dont l'Etat français déclare son aide au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE qu'à la façon dont le CAD définit cette aide qui apparaît de plus en plus déconnectée de la réalité des crédits effectivement disponibles sur le terrain pour financer des projets de coopération.

La France déclare un volume d'APD supérieur à la moyenne des pays donateurs. L'APD totale nette française n'a cessé de croître en valeur entre 2007 et 2009, passant de 7,2 milliards d'euros à 9 milliards d'euros, soit une progression de 25 %.

Cette augmentation est due, par ordre d'importance, à l'augmentation des concours multilatéraux, à l'effet net des prêts consentis par l'AFD et des concours communautaires.

Le ratio APD/RNB qui mesure l'effort relatif de chaque pays en matière d'APD s'élève, en 2009, à 0,46 % du RNB et devrait s'établir à 0,50 % en 2010.

### Niveau d'APD rapporté au PIB en 2009



Source : AFD

Figurent cependant au sein des dépenses déclarées au titre de l'APD française, en vertu d'une interprétation autorisée mais large des critères de l'OCDE, des crédits qui ont un rapport lointain avec une aide de terrain effective, telle que, par exemple, la prise en charge du coût des étudiants et des réfugiés étrangers en France ou des dépenses pour Mayotte.

D'après les travaux effectués par vos rapporteurs lors de l'examen de la loi de finances, on peut estimer ces dépenses à environ **18 % de l'APD déclarée par la France.**

Dans le même temps, l'APD au sens de l'OCDE ne prend pas en compte nombre d'efforts qui contribuent clairement au développement des pays partenaires, comme les garanties apportées par l'Agence française de développement, les prises de participation de Proparco, le montant des déductions fiscales bénéficiant aux dotations privées des organisations non gouvernementales (ONG).

Les variations du volume total de l'APD française depuis 2002 sont également marquées par le **rôle essentiel de la comptabilisation des annulations de dettes** qui représentent entre 10 et 30 % de l'APD française selon les années. Ce rôle devrait cependant diminuer dans les prochaines années avec la fin annoncée d'un cycle d'annulation de dettes.

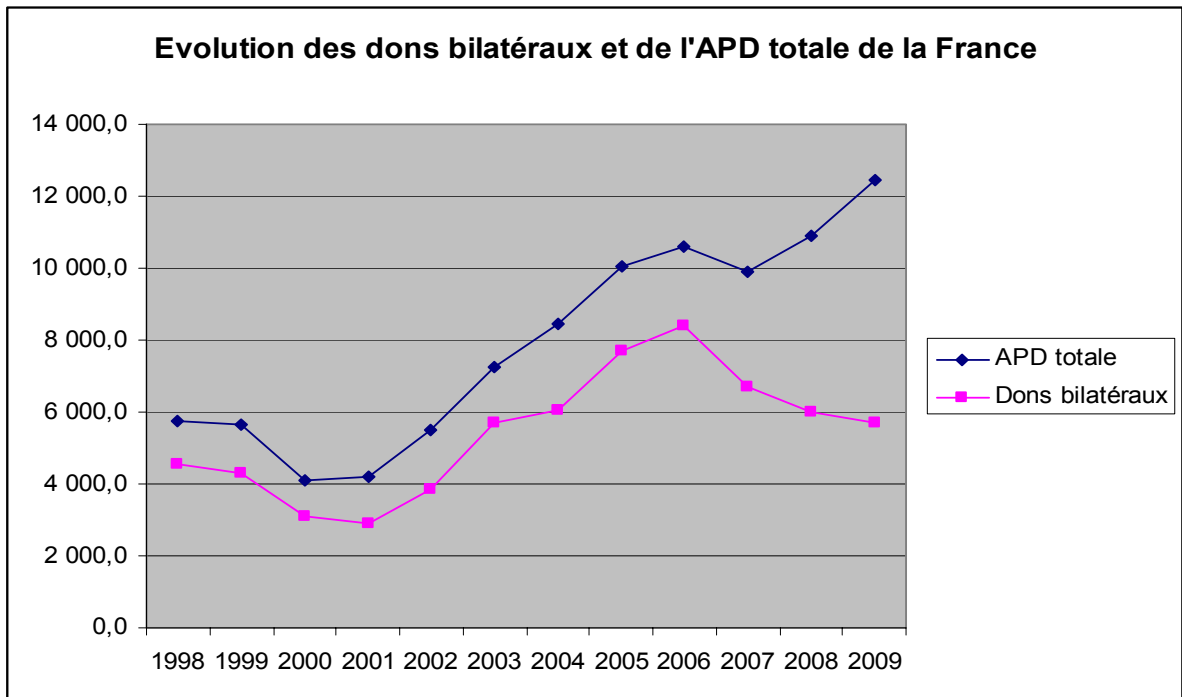
En outre, une partie croissante de l'aide au développement française s'effectue aujourd'hui sous forme de **prêts, qui représentent ainsi 87 % des engagements de l'AFD.**

En 2009, **l'APD hors écolage, TOM, dépenses liées aux réfugiés, prêts et annulations de dette, ne représentait plus qu'environ 57 % de l'APD déclarée.**

Le développement des prêts de l'AFD a permis d'accroître le montant déclaré de notre aide à effort budgétaire constant (grâce au fameux « effet de levier ») et de financer un nombre croissant de projets. Les prêts en direction des pays en développement sont déclarés en APD au moment de leur décaissement mais viendront en déduction au moment des remboursements. **Le développement des prêts dans la période récente a permis, à un coût limité et différé pour le contribuable, d'assurer la présence de la France au-delà des zones traditionnelles de notre coopération** et d'accroître le montant de l'APD déclarée.

Ayant pour objectif de minimiser le coût Etat par projet, les prêts consentis conduisent cependant à rechercher des emprunteurs solvables, que l'AFD –en tant que banque– trouve naturellement plutôt parmi les moins pauvres des pays en développement. En revanche, ces prêts permettent moins aisément d'intervenir dans les pays les plus pauvres qui sortent pour certains à peine d'un processus de désendettement, dans les situations de crises ou dans les secteurs sociaux.

Comme le souligne la revue à mi-parcours de l'aide au développement française par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, on observe une **contradiction entre les objectifs de la coopération française et l'évolution des moyens budgétaires destinés à l'action bilatérale, tout particulièrement des dons.**



*Source : CAD OCDE*

Au-delà des aspects quantitatifs, la politique de coopération française est aujourd'hui un élément important de la politique étrangère de la France et en particulier de sa diplomatie multilatérale. La France cherche dans le nouvel agenda international, marqué par les défis globaux, à maximiser son influence à travers une forte présence sur les thèmes liés à l'aide au développement.

Cette volonté se traduit, dans les enceintes internationales, par une forte capacité de proposition et d'innovation, comme en témoigne la contribution de la France à la création du Fonds Sida ou son leadership sur les questions de financements innovants.

#### ***B. DE NOMBREUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DIFFICILES À TENIR DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU***

Cette volonté se traduit également par de nombreux engagements et promesses financières. En droite ligne avec les valeurs issues de son histoire et l'idée qu'elle se fait de son rôle dans le monde, la France se veut une nation généreuse.

Le bilan de ces engagements a parfois suscité des critiques. On a dit que les gouvernements successifs avaient privilégié, en matière de coopération, les effets d'annonce, sans se soucier ni de leur cohérence, ni de leur suivi. Et il est vrai que, parfois, on peinerait à mesurer, après quelques mois, la traduction concrète de ces engagements qui ne font pas toujours l'objet d'une affectation financière véritablement nouvelle et clairement identifiée, comme c'est désormais recommandé par l'OCDE. Certaines nouvelles « annonces » internationales s'appuient sur le recyclage d'une aide

limitée ou une simple réallocation des subventions, non extensible, et déjà promise plusieurs fois.

Sur ce point, votre commission relève que le G8 a engagé un travail inédit de suivi de ses engagements en faveur du développement lors du sommet de l'Aquila en 2009, qui s'est concrétisé par un premier rapport lors du sommet de Muskoka en 2010. Cette nouvelle dynamique, qui implique la France, se caractérise par une transparence rigoureuse et un suivi méthodique des engagements, notamment en direction des pays en développement partenaires et de leurs populations. En 2011, les travaux porteront sur le suivi des engagements en matière de santé et de sécurité alimentaire, ce qui peut expliquer l'attention portée, dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, à ces deux secteurs.

Plus largement, ces engagements internationaux ont un impact considérable sur la politique de coopération française et sur la conduite de l'Agence Française de Développement qui se trouve souvent en première ligne pour appliquer des promesses à la décision desquelles elle n'a pas toujours été associée, qui viennent parfois contredire sa programmation et pour lesquelles elle ne reçoit pas toujours de moyens supplémentaires.

Ces nombreux engagements financiers sont et seront, dans le contexte actuel de nos finances publiques, de plus en plus difficiles à tenir.

La France s'est, notamment, engagée de manière répétée et solennelle à porter son APD à 0,7 % du revenu national brut en 2015.

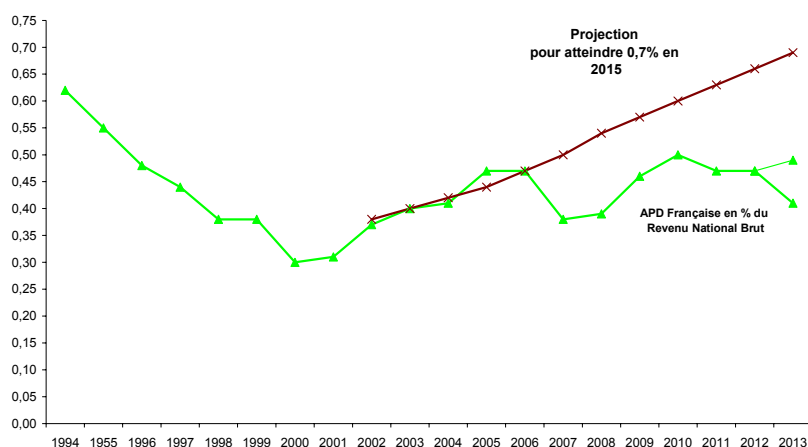
La France a également pris de nombreux autres engagements en faveur des pays les moins avancés, en faveur de l'Afrique subsaharienne, en matière de santé en général, -et de santé maternelle et infantile, en particulier-, et dans le domaine de l'agriculture ou de l'environnement.

**S'agissant de l'engagement de consacrer, d'ici 2015, 0,7 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement, la France devrait se situer à 0,50 % du RNB en 2010, puis à 0,47 % du RNB en 2011. Elle devrait, d'après les estimations en cours, rester stable en 2012 et se situerait en 2013 entre 0,41 % et 0,49 % selon les hypothèses retenues pour les annulations de dettes.**

L'engagement français de tenir le 0,7% pour 2015 correspondrait à une projection de l'APD atteignant plus de 17 milliards d'euros. L'APD déclarée en 2011 étant estimée, dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, à 9,2 milliards d'euros, **l'atteinte de cet objectif suppose une croissance annuelle de l'APD de 17 % sur la période 2012-2015, ce qui paraît peu vraisemblable au regard de la situation des finances publiques.**



Evolution et prévision de l'APD française |



Source : AFD

**La France s'est également engagée en faveur des pays les moins avancés (PMA) à leur consacrer 0,15 % du RNB** lors de l'adoption du Programme d'action 2001-2010 des Nations unies sur les PMA en 2001. Le CICID du 18 mai 2005 avait acté l'atteinte de cet objectif d'ici 2012. L'aide publique en direction des PMA s'élèverait à 0,11 % du RNB. Un bilan de cet engagement sera établi lors de la quatrième conférence sur les PMA, événement décennal, qui s'est tenu à Istanbul en mai 2011.

La France a pris également de nombreux autres engagements vis-à-vis de l'Afrique.

Lors de l'adoption du Consensus européen sur le développement, en 2005, la France a promis qu'un **accroissement de 50 % de l'aide de l'Union européenne d'ici 2010 devrait aller à l'Afrique.**

Lors du **discours du Cap, en février 2008**, le Chef de l'Etat a également indiqué que le total des engagements financiers français bilatéraux pour l'Afrique subsaharienne s'élèvera à 10 milliards d'euros sur les cinq prochaines années. Cet engagement dépasse le seul cadre de l'APD, pour inclure les 2,5 milliards d'euros annoncés dans le cadre du soutien à l'initiative privée, dont des garanties et participations. Le montant moyen de 2 milliards d'euros par an est à comparer avec la totalité de notre aide bilatérale programmable pour le monde, qui s'élevait, en 2008, à 2,2 milliards d'euros.

L'AFD est concernée au premier chef par cet engagement. Elle dispose d'une large expertise dans le domaine du soutien à l'initiative privée, notamment avec sa filiale PROPARCO, et d'une large palette d'instruments d'intervention intégrant différentes modalités de prêts, garanties et subventions. C'est pourquoi le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD fait explicitement mention de l'engagement du Cap dans ses objectifs.

D'autres engagements concernent des secteurs particuliers.

Ainsi, à l'occasion du sommet d'Heiligendamm (2007), puis du sommet de Tokyo (2008), les pays du G8 se sont engagés à consacrer 60 milliards de dollars, au cours des 5 prochaines années, à **la santé** en Afrique. La France s'est engagée à hauteur d'un milliard de dollars par an. En 2009, la France a consacré plus de 12 % de son aide publique au développement à la santé dans les pays en développement, ce qui représente 973 millions d'euros, donc un peu plus d'un milliard de dollars dont 72 % sont affectés à un canal multilatéral.

Dans le domaine de **l'éducation**, à l'occasion du sommet France-Royaume-Uni, en mars 2008, ces deux pays ont annoncé le lancement d'un partenariat en faveur de l'éducation en Afrique. Chacun de ces deux pays s'est engagé à scolariser 8 millions d'enfants en Afrique subsaharienne d'ici 2010.

Dans le secteur de **l'agriculture**, la France s'est engagée en 2008 à investir 1 milliard d'euros dans l'agriculture africaine dans les cinq prochaines années.

Lors du G8 de l'Aquila, les Etats se sont engagés à hauteur de 20 milliards de dollars sur 3 ans en faveur de la **sécurité alimentaire**, toutes géographies confondues. Les engagements français à Aquila portent sur 1,5 milliard d'euros sur 2009-2011.

Récemment, la politique française de coopération s'est illustrée par trois nouveaux engagements :

- en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique dans le cadre des accords de Copenhague (**420 millions d'euros par an** sur la période 2010-2012) ;

- en faveur de la lutte contre la mortalité maternelle et infantile dans le cadre du G8 de Muskoka (500 millions d'euros sur la période 2011-2015 soit **100 millions d'euros supplémentaires par an**) ;

- en faveur de la lutte contre le sida dans le cadre du Sommet des Nations unies en septembre dernier (60 millions d'euros par an).

Ces promesses engagent la France et par conséquent l'AFD.

Ainsi le contrat d'objectifs et de moyens fait explicitement référence aux engagements de Muskoka en faveur de la santé. Sur ces 100 millions d'engagement, l'AFD devrait couvrir 48 millions d'euros, le restant relevant du FSP (25 millions d'euros) et d'une quote-part de la contribution au fonds mondial sur le Sida (25 millions d'euros).

**C. UN DÉSÉQUILIBRE CROISSANT ENTRE UNE AIDE BILATÉRALE AUX MARGES DE MANŒUVRE LIMITÉES ET UNE AIDE MULTILATÉRALE AU PILOTAGE INCERTAIN**

La part de l'aide au développement française programmable<sup>1</sup>, qui transite par les instances multilatérales et européennes, est passée de moins de 30 % en 1990 à plus de 50 % à partir des années 2000. La France a ainsi accompagné la montée en puissance des grandes banques multilatérales et régionales, telles que la **Banque mondiale** qu'elle finance à hauteur de plus de **400 millions d'euros par an**, afin d'orienter leur programmation vers les zones prioritaires de la France et en particulier vers l'Afrique subsaharienne. Elle a également promu le développement d'une politique de coopération européenne à travers le **FED**, auquel la France contribue pour plus de **800 millions d'euros par an**. Elle a enfin été à l'initiative de la mise en place de nouveaux instruments comme le **Fonds Mondial de lutte contre le Sida**, la Tuberculose et le Paludisme auquel elle contribue désormais à hauteur de **360 millions d'euros par an**, soit, depuis sa création, une contribution de près de 3 milliards d'euros.

**La montée en puissance du multilatéralisme correspond sur le long terme à la mise en place de politiques globales à l'échelle mondiale** grâce à des institutions qui ont la légitimité sectorielle, une neutralité politique, des compétences techniques et des capacités financières sans commune mesure avec les institutions nationales. Elle correspond, au niveau européen, à **la tentative de faire émerger une politique européenne de développement** qui puisse être le cadre d'une complémentarité et d'une synergie des politiques de coopération des Etats membres et de la commission.

Aujourd'hui, le quart de l'aide publique française au développement transite par le canal européen et la Commission européenne met en œuvre près de la moitié de ses dons programmables. Mais force est de constater que **si l'Europe, entendue comme l'addition des Etats membres et de l'Union européenne, est le premier bailleur au monde, représentant près de 60 % de l'aide publique au développement, son aide est encore loin de former un tout cohérent.**

La part croissante de l'aide allant aux « grands guichets » multilatéraux et européens s'est traduite, dans un budget contraint, par une diminution symétrique de l'aide bilatérale réduisant considérablement les moyens des agences locales de l'AFD et des ambassades sur le terrain. **Ainsi l'aide bilatérale française octroyée sous formes de subventions est passée de 2005 à 2009 de 443 à 306 millions d'euros.** Cette évolution s'est également accompagnée d'une diminution des contributions volontaires aux fonds et programmes des Nations unies qui ont baissé de plus 38 % depuis 2008. En 2009, la France n'était plus que le 12<sup>e</sup> contributeur du PNUD, se

---

<sup>1</sup> Flux d'aide sur laquelle les 3 ministères co-secrétaires du CICID disposent d'une capacité d'orientation significative à court ou moyen termes

classait au 17<sup>e</sup> rang des contributeurs de l'UNICEF, et 17<sup>e</sup> contributeur du HCR.

Un consensus s'est dégagé ces dernières années pour **opérer un rééquilibrage au profit de l'aide bilatérale**. A budget constant, cette inflexion devrait en particulier se traduire par une diminution des contributions multilatérales notamment au FED et à la Banque mondiale. Toutefois, du fait de l'inertie des engagements déjà pris, ces évolutions ne devraient pas intervenir avant 2014 au plus tôt.

L'analyse du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD est de ce point de vue l'occasion de mesurer si le rééquilibrage est suffisant par rapport aux objectifs que se fixe la coopération française.

### **III. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE ÉCLATÉE QUI REND LE PILOTAGE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE COMPLEXE**

La responsabilité de la politique de coopération française est aujourd'hui partagée, au niveau politique, entre le Président de la République, son Premier ministre, le ministre de la coopération, le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'économie et des finances, et, au niveau administratif, entre la direction de la mondialisation (DGM) du ministère des affaires étrangères, les directions du Trésor du MINEFI et l'Agence française de développement (AFD).

**Cet éclatement des centres de décision se traduit, au quotidien, par la nécessité d'une étroite collaboration entre tous les acteurs.** Une institutionnalisation de cette collaboration a été recherchée par la création d'instances de cogestion telles que le Comité interministériel de Coopération Internationale au Développement (CICID) présidé par le Premier ministre ou le Conseil d'orientation stratégique (COS) de l'AFD qui réunit l'ensemble des ministres en charge de la tutelle de l'AFD qui sont, par ailleurs, également représentés dans le conseil d'administration.

Ces instances connaissent un succès inégal : le CICID ne s'est réuni que deux fois depuis 2006, le COS, de création récente, a pour l'instant été convoqué plus fréquemment. Aussi, la cohérence de la politique menée est-elle, au quotidien, assurée par une étroite collaboration entre chacune des administrations et cabinets ministériels et, sur le long terme, par l'adoption de documents stratégiques, comme le document-cadre (DCCD), qui permettent de fédérer les différents acteurs autour d'objectifs communs.

La complexité du pilotage de la politique de coopération française implique cependant des délais de concertation qui peuvent être importants. Le présent contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD en est une illustration. Engagée dès juillet 2010, la discussion sur son contenu a abouti à un accord en

avril 2010, laissant l'AFD sans véritable budget les trois premiers mois de l'année.

Cette concertation ne permet pas toujours de surmonter les divergences, et impose donc le recours fréquent à des arbitrages du Premier ministre et du Président de la République qui, par ailleurs, incarne la politique d'aide au développement française dans les instances internationales, à l'ONU, au G8 et au G20.

**Dans les pays d'intervention de la coopération française, celle-ci est menée sur le terrain par les agences de l'AFD et par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) sous l'autorité des ambassadeurs.** Les SCAC gèrent les actions dans le domaine de la gouvernance ainsi que la coopération universitaire, scientifique, culturelle, les autres compétences ayant été transférées aux agences de l'AFD qui financent aujourd'hui environ 80 % des actions bilatérales.

\* \*

\*

Pour la commission des affaires étrangères, la politique de coopération sera confrontée dans les années à venir à plusieurs défis dont les suivants :

**Le premier des défis est d'accompagner les dynamiques de développement de l'Afrique et de favoriser la stabilité et la croissance des pays du Maghreb.** Il s'agit d'enjeux majeurs pour le continent africain comme pour l'avenir de la France et de l'Europe.

L'expérience de plus de soixante ans de succès et d'échecs indique que l'aide au développement ne peut qu'accompagner des dynamiques de développement : l'aide au développement n'est pas en mesure de générer de la croissance économique ex nihilo à l'échelle d'une région, d'un pays ou d'un continent, pas plus qu'elle ne peut se substituer à des politiques nationales inappropriées. Mais l'aide au développement doit être un accélérateur ou un catalyseur de transformations économiques et sociales promues par des acteurs locaux. Lorsque les conditions de la croissance économique ne sont pas réunies, l'aide au développement peut palier l'absence de croissance en finançant des services essentiels en attendant que les finances publiques nationales soient en mesure de prendre le relais. Notre politique de coopération doit contribuer à favoriser l'investissement en Afrique dans l'éducation et la santé, mais aussi dans les infrastructures et dans le secteur privé.

Le **défi de l'efficacité** est le deuxième enjeu auquel est confrontée la politique de coopération. Le bilan des Objectifs du millénaire pour le développement, en septembre 2010, a montré que l'aide au développement pouvait obtenir des résultats concrets, par exemple, en matière de taux d'alphabétisation, d'accès à l'eau ou de taux de vaccination.

Il reste que les résultats de cette politique ne font pas assez l'objet, en France, d'évaluations approfondies sur la durabilité des impacts des projets et des politiques menées par pays, par secteurs ou par institutions. Or, l'efficacité et la lisibilité de la politique d'aide au développement sont des éléments essentiels de la légitimité de cette politique auprès des contribuables. La coopération française, comme celle de ses partenaires, doit aujourd'hui faire face à une exigence renouvelée en matière de lutte contre la corruption, de qualité de gestion des projets et de redevabilité. Ces questions d'efficacité de l'aide, d'évaluation et de communication des résultats feront, par ailleurs, l'objet d'une conférence internationale en Corée du Sud en novembre prochain.

**La question de la redevabilité est au cœur des préoccupations de votre commission lorsqu'elle examine un contrat comme le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD qui doit contenir des objectifs ambitieux en matière d'évaluation et inscrire résolument l'AFD dans une logique de résultats et d'impacts constatés.**

**Le troisième défi est sans doute celui de l'articulation entre les politiques bilatérales, communautaires et multilatérales.**

Un consensus se dégage pour dire qu'il y aurait des gains d'efficacité manifestes dans une meilleure coordination des différents bailleurs, ne serait-ce qu'au niveau européen, et dans une meilleure gouvernance mondiale dans de nombreux domaines et en particulier dans la santé, l'éducation et le réchauffement climatique. Dans certains secteurs, une créativité institutionnelle débordante conduit à une multiplication des acteurs et aboutit à une augmentation considérable du nombre de projets pour des montants globaux en diminution et des coûts de coordination sans cesse plus élevés. **La jungle institutionnelle qu'est devenue la coopération internationale conduit à faire des partenariats entre acteurs un élément essentiel des politiques de coopération.**

C'est pourquoi votre commission se félicite d'initiatives comme l'accord passé le 12 février 2010 entre l'AFD, la BEI et la KfW sur **la reconnaissance mutuelle des procédures**. Cet accord devrait permettre une application réciproque des procédures et normes utilisées dans chaque institution, dans un souci de déléguer, dans toute la mesure du possible, les tâches liées à l'élaboration, la réalisation et le suivi des projets à l'une des trois institutions, laquelle intervient ensuite en qualité de bailleur chef de file dans le cas des projets pilotes cofinancés. On ne peut qu'encourager ces initiatives qui sont des éléments concrets d'une meilleure division du travail et d'une complémentarité des activités des bailleurs de fonds. Elles s'inscrivent pleinement dans l'esprit des engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, du Programme d'Action d'Accra sur l'efficacité de l'aide, et du Code de conduite européen.

Cette question rejoint également celle relative au **partenariat avec les acteurs infra-étatiques que sont les ONG, les collectivités territoriales**

et les fondations privées, dont certaines ont aujourd'hui un poids considérable. S'il est illusoire d'espérer une rationalisation significative du nombre des acteurs et des niveaux d'intervention, l'enjeu porte également sur la mise en place de dispositifs assurant une meilleure division du travail et mise en cohérence des actions menées.

**Le quatrième défi est celui de la crédibilité de la France dans ce domaine** où elle a longtemps fait figure de leader. Au-delà de la présidence du G8 et du G20, l'ambition de la France de participer à la résolution de grands défis internationaux et de construire les politiques globales de demain ne peut pas être décorrélée de la mobilisation de ressources budgétaires.

Or, la situation des finances publiques françaises ne permet pas de tenir un certain nombre d'engagements. Le rôle de la France en Afrique subsaharienne ou dans les instances des Nations unies est aujourd'hui affaibli par la diminution des crédits à consacrer à l'aide au développement. Une partie de la capacité d'entraînement de la France sur ces sujets provient de l'expertise qu'elle tirait de son aide bilatérale et du niveau de ses contributions multilatérales. D'autres pays comme la Grande-Bretagne ont sanctuarisé le budget de la coopération et se sont engagés, depuis plusieurs années, sur une feuille de route budgétaire qui devrait notamment leur permettre d'atteindre les 0,7 % en 2015.

**La difficulté pour la France, aujourd'hui, est notamment de trouver dans un budget contraint les moyens de redonner à l'aide bilatérale la capacité d'agir sur le terrain et de mobiliser des ressources en dons dans les géographies et sur les sujets qui le nécessitent.**

**De ce point de vue, votre commission a souhaité examiner le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD à l'aune de la cohérence entre les objectifs et les moyens fixés à l'AFD.**

Cette situation financière explique l'importance accordée par la France, dans les instances internationales, à la question des **financements innovants**, qui pourraient permettre de dégager des sommes importantes pour financer non seulement les OMD, mais également les actions d'atténuation et d'adaptation en vue du réchauffement climatique. Cette question a été au cœur de l'agenda de la présidence française du G20.

Toutefois, les longues négociations internationales prévisibles pour la mise en place de financements innovants, et les engagements en cours sur le plan multilatéral font qu'il ne faut guère attendre des financements innovants de nouvelles marges de manœuvre avant 2014. D'ici là, une levée de la contrainte pesant sur l'appareil bilatéral ne pourra venir que d'un effort budgétaire supplémentaire ou d'une réallocation des crédits existants entre le bilatéral et le multilatéral.

## DEUXIÈME PARTIE -

### L'OBJET : L'AFD, UN OPÉRATEUR PIVOT DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE À LA CROISÉE DES CHEMINS

On ne retracera pas ici l'histoire de l'AFD depuis la création pendant la Seconde Guerre mondiale de la Caisse Centrale de la France Libre. On se concentrera sur le présent d'une institution qui est une source régulière de louanges quant au professionnalisme de ses équipes et d'incompréhension sur son identité. Qualifiée tour à tour d'agence de coopération comme son nom l'indique, d'établissement bancaire conformément à son statut, de bras séculier de la diplomatie française dans les pays du Sud selon l'expression couramment utilisée par les ministres successifs des affaires étrangères ou d'opérateur pivot de la coopération française selon la terminologie du document-cadre, l'AFD est un établissement singulier qui cumule plusieurs fonctions.

#### I. L'AFD : UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SINGULIER

Disposant d'un double statut d'établissement public industriel et commercial participant à l'action extérieure de la France et d'établissement financier spécialisé, l'Agence Française de Développement a aujourd'hui pour objet de lutter contre la pauvreté, soutenir la croissance économique et de participer à la préservation des biens publics mondiaux tels que le climat ou la biodiversité, dans les pays en développement, les pays émergents et l'Outre-mer<sup>1</sup>.

##### A. UNE BANQUE DE DÉVELOPPEMENT

Tant au regard de son statut que de son résultat comptable, l'AFD est avant tout une **banque spécialisée dans le financement de projets de développement**. A ce titre, l'AFD poursuit les objectifs d'une institution financière. Grâce à des ressources empruntées sur les marchés internationaux, notamment sous forme d'emprunts obligataires, elle finance des projets à des taux d'intérêt bonifiés ou non, ou parfois proches du marché, au prix de l'application d'une marge bancaire qui lui assure des ressources régulières. Établissement bancaire, l'AFD ne reçoit aucune subvention de fonctionnement de la part de l'Etat. La marge bancaire produite par l'AFD est la contrepartie des financements octroyés, mais également de l'ingénierie et de l'expertise fournies par l'AFD. Dans cette activité, l'AFD doit évidemment veiller à limiter les risques encourus en sélectionnant des clients solvables, Etats,

---

<sup>1</sup> Il ne sera pas question ici de cet aspect important de l'activité de l'AFD qui ne relève pas de la commission des affaires étrangères.



collectivités territoriales ou entreprises publiques et en répartissant les risques sur un périmètre le plus large possible. En 2009, l'activité non concessionnelle représente ainsi 41 % des engagements du groupe AFD, l'octroi de prêts non souverains recouvrant plus de la moitié des activités du groupe.

### ***B. UNE AGENCE DE COOPÉRATION***

L'agence est, ensuite, une **agence de coopération**, qui est devenue, ces dernières années, le principal opérateur de la politique française solidarité avec les pays les plus pauvres. À ce titre, elle octroie avec les crédits en subvention du ministère de la coopération ou avec les bonifications d'intérêt du Ministère des finances, soit des subventions, soit des prêts bonifiés à des projets ou programmes de coopération qui correspondent aux objectifs définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

Elle constitue, à ce titre, une forme de démembrement des services de l'Etat et a récupéré parfois des personnels, souvent les compétences et parfois les attributions de l'ancien ministère de la coopération de la rue Monsieur. Dans cette perspective, l'AFD intervient notamment dans les 14 pays prioritaires de la politique de coopération française, parfois sous forme de prêts fortement concessionnels mais surtout avec des subventions ou de l'assistance technique, en particulier dans les secteurs non rentables comme l'éducation ou la santé et, plus généralement, dans l'ensemble des secteurs visés par les objectifs millénaires du développement : ces interventions se font à l'exception de la gouvernance, de l'enseignement supérieur et de la coopération culturelle qui demeurent des prérogatives du quai d'Orsay (DGM).

Que cela soit sous le mandat de banque de développement ou d'agence de coopération, l'AFD a désormais la seule compétence opérationnelle au sein de l'aide bilatérale française dans les secteurs de l'agriculture et du développement durable, de la santé, de l'éducation de base et de la formation professionnelle, de l'environnement, du secteur privé, des infrastructures et du développement urbain.

### ***C. UN OUTIL D'INFLUENCE***

L'agence est également, pour le ministère des affaires étrangères, **l'outil d'une politique d'influence** qui permet, d'une part, d'alimenter des relations bilatérales avec des pays qui correspondent aux priorités diplomatiques et géostratégiques de la France et, d'autre part, d'asseoir la crédibilité de la vision française de la mondialisation, du développement et de la lutte contre le réchauffement climatique.

De fait, l'AFD s'est affirmée comme un véritable outil de présence et d'influence, au service des intérêts français, au-delà de leurs zones

traditionnelles. Sa présence en Chine, alors même que les relations diplomatiques étaient perturbées par la question du Tibet, en a fait, dans ce pays, un outil de dialogue et de promotion des intérêts français. Son investissement au Mexique, en amont du sommet de Cancun sur le réchauffement climatique, a contribué à attester la légitimité des positions française dans ce domaine.

L'AFD entretient des liens étroits avec de nombreuses institutions nationales et multilatérales, qui amplifient sa visibilité et ses possibilités d'action en partenariat.

L'agence a, en outre, acquis une place dans les débats internationaux sur le développement grâce à, ses travaux d'analyse et sa politique active de communication.

Parallèlement, l'agence laisse à l'Etat la possibilité d'effectuer des interventions ponctuelles, dans tel pays ou sur tel dossier, justifiées par des considérations politiques et d'opportunité. Ainsi l'AFD vient-elle de débloquer un prêt de 350 millions d'euros en faveur de la Côte d'Ivoire afin de favoriser le retour à un fonctionnement normal des pouvoirs publics dans un pays marqué par de long mois de crise.

Enfin, en engageant des coopérations techniques, l'action de l'AFD est également susceptible d'ouvrir des perspectives aux entreprises françaises dans ses géographies d'intervention par la mise en valeur de l'expertise française. Bien que ses concours soient totalement déliés, la présence de l'agence contribue à susciter de l'empathie pour les savoir-faire français.

#### ***D. UNE SOURCE DE DÉPENSES ET DE RECETTES POUR L'ETAT***

Bien qu'entreprise de solidarité internationale, l'AFD est également une entreprise rentable, qui a dégagé ces dernières années un dividende annuel de près de 200 millions d'euros dont 100 % a été prélevé par l'Etat et partiellement redistribué au sein du budget de la coopération.

Ces recettes doivent être mises en regard des ressources de l'AFD en provenance de l'Etat. L'AFD reçoit pour bonifier ses activités de prêts en moyenne 400 millions d'euros de crédits de paiement par an sous forme de crédits de bonification ou de prêts à condition spéciale. Elle gère par ailleurs pour le compte de l'Etat un peu moins de 400 millions des crédits de subventions pour lesquels elle reçoit en outre une rémunération de l'ordre de 25 millions d'euros qui ne couvrent pas entièrement les frais d'instruction et de suivi des projets correspondants dont la gestion a été progressivement transférée de l'Etat à l'AFD. A ces financements croisés s'ajoutent les prestations de l'AFD pour l'Etat en matière de conseil, de communication et de partenariat que l'AFD finance sur ses fonds propres.

Ces différentes dimensions de l'AFD coexistent en même temps et parfois dans un même et seul projet. Les différentes tutelles de l'AFD ont à

l'esprit chacune de ces facettes, même si, naturellement, la direction du Trésor du ministère des finances est plus sensible à l'aspect bancaire, la direction du budget à l'aspect budgétaire, la direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères à l'aspect solidarité et les autres directions du Quai d'Orsay aux aspects diplomatiques et géostratégiques.

#### ***E. UN MODÈLE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE SINGULIER FONDÉ SUR UNE PÉRÉQUATION ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS***

Comme l'a observé la Cour des comptes : « *La France est pratiquement le seul bailleur important qui ait pour principal instrument une institution financière soumise au régime des établissements de crédit* »<sup>1</sup>

Chez nos principaux partenaires, les agences de développement sont dans la plupart des cas des administrations centrales ou des établissements publics administratifs placés directement sous l'autorité du ministère des affaires étrangères et/ou de la coopération et dotés de crédits budgétaires.

Au Royaume-Uni, le DFID (Department for international Development) fait partie de l'administration et est dirigé par le Secrétaire d'Etat pour le développement international, membre du Cabinet jusqu'en 2010.

Le faible recours aux prêts pour l'aide au développement explique largement l'absence d'une institution financière spécialisée. En Suède, SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) est une agence gouvernementale chargée de réaliser les objectifs de la politique de coopération suédoise sous la direction du ministère des affaires étrangères.

A l'échelon communautaire, l'Office de coopération EuropeAid est une des directions générales de la Commission européenne. Créée en janvier 2001, elle a pour mission de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission européenne, qui sont financés par budget de l'Union européenne et les crédits du Fonds européen de développement. A l'action de cet organisme s'ajoute celle de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui inclut dans son activité le financement du développement.

La situation est analogue dans les pays d'Amérique du Nord. L'USAID est une agence du gouvernement fédéral dont l'action est dirigée par le Département d'Etat.

Au Canada, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dépend du ministère des affaires étrangères et du commerce international.

Le cas allemand est particulier. Les opérations de coopération internationale sont en effet confiées à deux entités:

---

<sup>1</sup> Cf « *La place et le rôle de l'Agence française de développement dans l'aide publique au développement* », communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

- La GTZ<sup>1</sup> (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Société allemande pour la coopération technique) qui réalise des projets de coopération dont la majeure partie est financée par le ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ).

- La Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe (groupe bancaire KfW) qui inclut notamment la KfW IPEX-Bank (Banque de financement des exportations et des projets) et la KfW Entwicklungsbank (Banque de développement de la KfW).

Le système étranger qui se rapproche désormais le plus du système français est le japonais, depuis la fusion en 2008 en une agence unique, la Japan International Cooperation Agency (JICA), de l'entité précédemment chargée depuis 1974 de l'assistance technique et de la gestion des dons et de la banque JBIC proche du modèle de la KfW accordant les prêts.

Ce positionnement singulier associant plusieurs métiers qui vont de l'activité bancaire à l'agence de dons, en passant par le bureau d'étude et d'assistance technique, la promotion des intérêts économiques ou diplomatiques français, constitue indéniablement un avantage stratégique important de l'AFD.

Cette configuration lui permet selon les contextes de « jouer sur plusieurs tableaux » et d'avoir une grande souplesse dans les solutions apportées aux demandes de nos partenaires du Sud auxquels l'AFD peut offrir une palette d'instruments et de solutions très vaste. Elle induit également un modèle économique original par lequel des activités rentables de crédits et de production financière viennent en partie financer des activités déficitaires de gestions de subventions, de production intellectuelle, de conseils, de partenariats et de communication. A cette péréquation entre métiers correspond de plus en plus une péréquation entre zones géographiques, dans la mesure où la marge bancaire de l'AFD est produite dans les zones les plus prospères alors que les activités déficitaires de gestions de subventions se situent dans les zones les moins pourvues.

**Cette capacité à gérer ensemble ces différentes activités constitue un avantage comparatif de l'AFD par rapport à ses homologues mais également une source de difficultés pour la définition et la communication d'une stratégie.**

Ces différentes « casquettes » qui font de l'AFD non seulement l'opérateur pivot de la coopération mais également son « couteau suisse » est régulièrement une source d'incompréhension, voire de critiques.

**L'AFD est ainsi très régulièrement jugée sur les 300 millions de subventions qu'elle octroie, sans que soient pris en compte les 6 ou 7 milliards d'engagements qu'elle effectue essentiellement sous forme de prêts.** Même si cela peut avoir une justification, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD illustre ce biais puisque **sur 9 indicateurs de**

---

<sup>1</sup> Devenue en 2011 le GIZ

**performance portant sur la concentration des activités de l'AFD, 6 concernent les quelque 300 millions de subventions, projets et aides budgétaires globales et 3 seulement portent sur l'effort financier global participant aux 6 ou 7 milliards d'engagements.** Il est ainsi fréquent que le public, les ONG et les parlementaires s'adressent à l'AFD comme à une agence de coopération pour découvrir ensuite qu'il s'agit aussi, voire d'abord, d'un établissement bancaire.

Cette incompréhension, que vos rapporteurs partageaient au début de leur mission et qui s'est estompée au fur et à mesure de leurs travaux, ne tient pas seulement à une méconnaissance de la réalité de l'AFD ou des avantages respectifs des dons et des prêts. Elle tient également au discours véhiculé par l'AFD et les pouvoirs publics qui, à force de jouer sur tous les tableaux, ont pu contribuer à brouiller les esprits.

Ainsi la difficulté culturelle pour les agents de l'AFD à présenter la façon dont cet établissement gagne de l'argent, comme l'atteste son résultat comptable, contribue à des glissements sémantiques dans lesquels des opérations économiquement rentables sont présentées comme des actions plus ou moins désintéressées. La difficulté à admettre une forme de rentabilité -dont l'AFD est par ailleurs fière- conduit par exemple à ce qu'il faille comprendre sous le vocable « opérations de pure influence », les opérations financièrement les plus rentables et comportant un fort retour pour les entreprises françaises.

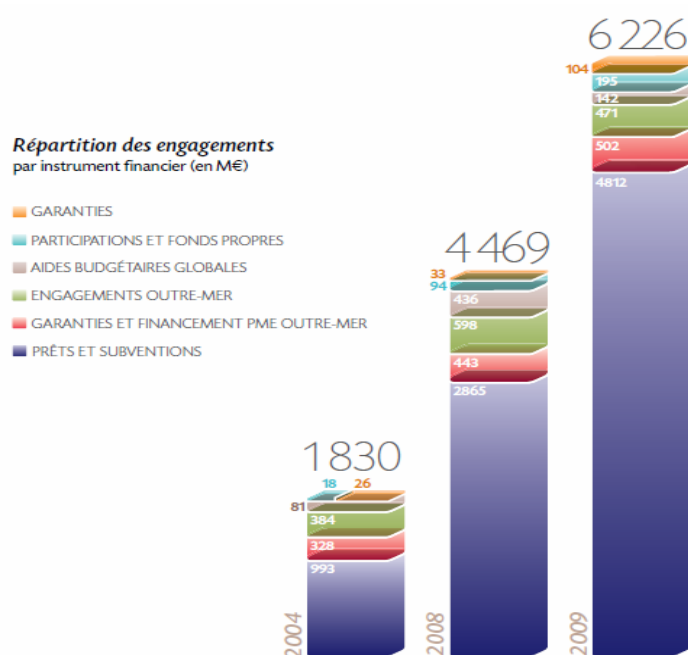
Ces difficultés à communiquer sur une identité et des opérations complexes ont atteint leur apogée lors de l'élargissement du mandat de l'AFD aux pays émergents et à la lutte contre le réchauffement climatique.

Cette diversification géographique et sectorielle de l'activité et des risques s'est déroulée parallèlement à une diminution des moyens en subventions destinées à l'Afrique subsaharienne, si bien qu'elle a été souvent perçue comme une contradiction et un renoncement aux activités traditionnelles de coopération avec les pays africains. Dans ce contexte, la difficulté à communiquer sur une éventuelle péréquation entre les activités rentables dans les pays émergents et celles menées en Afrique n'a pas permis de mettre en valeur la cohérence de la stratégie, ni de clarifier aux yeux des contribuables les motivations de l'activité de l'AFD dans ces pays.

## II. DES PERFORMANCES OPÉRATIONNELLES REMARQUABLES

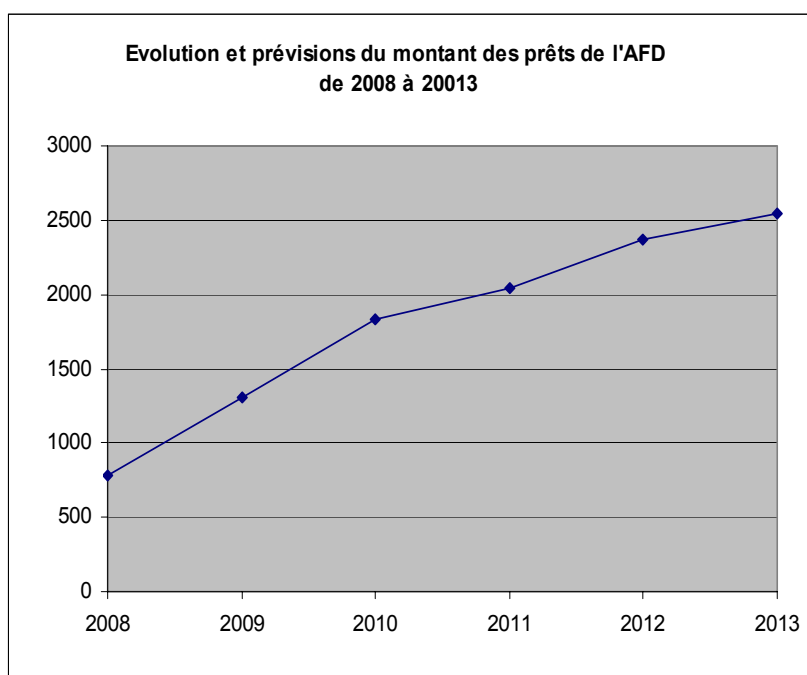
### A. GRÂCE À UNE CROISSANCE TRÈS SOUTENUE, L'AFD S'EST IMPOSÉE COMME L'OPÉRATEUR PIVOT D'UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT RÉNOVÉE

La période récente se caractérise par une forte hausse des engagements globaux du groupe AFD, dans les Etats étrangers et dans l'Outre-mer, qui ont plus que triplé de 2004 à 2009.



Source : AFD

La hausse des engagements résulte d'abord de l'augmentation des prêts qui représentent désormais 87 % des engagements dans les Etats étrangers contre 74 % en 2005.



*Source Sénat/données DPT pour 2011*

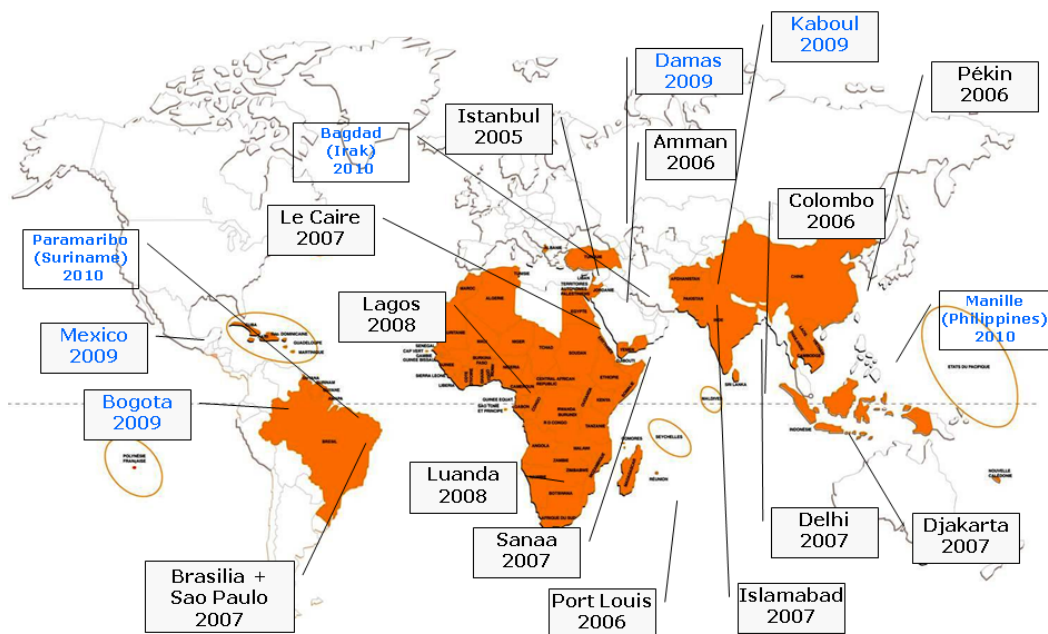
Selon les indicateurs du groupe AFD en 2009, les résultats attendus de sa contribution de 6,2 milliards d'euros à des projets de développement sont les suivants : l'approvisionnement et l'amélioration du réseau d'eau potable au bénéfice de 7,3 millions de personnes, la vaccination de 1,8 million d'enfants, la réhabilitation et la construction de pôles de transport, qui seront empruntés annuellement par 55 millions de personnes, l'amélioration des conditions de logement pour 2,1 millions d'habitants des quartiers défavorisés, l'économie de 4,9 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, le développement de plus de 320 000 entreprises, le raccordement de 6,6 millions de personnes à un réseau de télécommunications et la scolarisation de 1,8 million d'enfants au niveau primaire.

L'agence est parvenue, à travers une hausse maîtrisée de ses engagements, à accroître sa taille, à renouveler ses effectifs et à renforcer sa capacité d'expertise, comme en témoigne le dynamisme de sa production intellectuelle.

Ces résultats et cette expertise sont de plus en plus reconnus sur les questions de développement et confèrent à l'agence une autorité particulière qui en fait un interlocuteur doté d'une forte notoriété sur le plan international, à la Banque mondiale mais également dans les banques régionales avec lesquelles de nombreuses opérations conjointes sont menées. De ce point de vue le contraste est saisissant avec la situation dans les années 90 où la coopération française était centrée sur le pré carré africain et largement ignorée par les bailleurs de fonds multilatéraux à Washington comme ailleurs en dehors de cette zone.

## **B. CETTE CROISSANCE S'EST EFFECTUÉE GRÂCE À UNE DIVERSIFICATION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE**

Cette croissance soutenue a été rendue possible par une stratégie d'extension du champ d'intervention de l'AFD, comme l'illustre la carte des implantations de ses agences ci-après :



Source : AFD

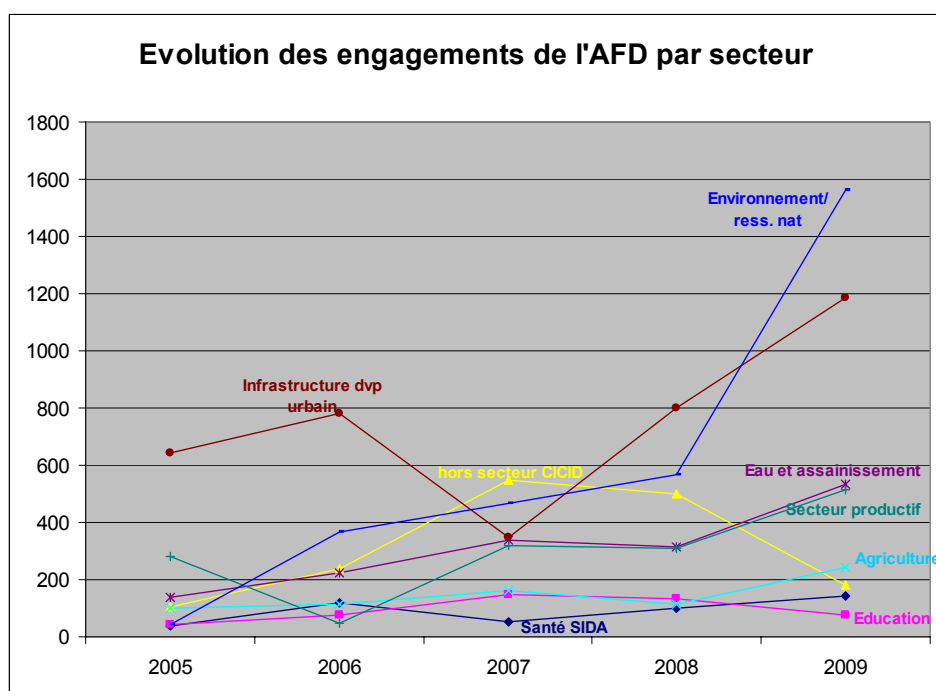
L'AFD a, avec l'autorisation de l'Etat, étendu par plusieurs vagues successives ses activités à certains pays d'Asie, de la Méditerranée et de l'Amérique latine.

Dans le même temps, l'AFD a, conformément à son nouveau mandat relatif aux biens publics mondiaux, accru ses activités dans les domaines de l'environnement, de la préservation, de la biodiversité et du développement urbain.

Ainsi le secteur environnement et ressources naturelles, qui représentait 3 % des engagements en 2005, représente aujourd'hui 36 % des engagements, l'éducation et la santé restant, dans cette même période, stables à 5 % pour les deux secteurs.

Cette distribution des financements de l'AFD par secteur doit être analysée en parallèle des engagements français par le biais multilatéral, très orientés sur le secteur de la santé. Cette répartition sectorielle est, par ailleurs, très dépendante du volume de subventions dont dispose l'Agence une année donnée, certains secteurs, tels que l'éducation ou la santé, mobilisant davantage de ressources budgétaires que des projets d'infrastructures, d'appui au secteur productif ou de préservation de l'environnement.





Source : AFD

### **C. L'AFD DISPOSE D'UNE LARGE PALETTE D'INSTRUMENTS D'INTERVENTION AU BÉNÉFICE DU DÉVELOPPEMENT**

L'AFD s'est attachée à diversifier sa palette d'outils pour s'adapter aux besoins de ses partenaires ainsi qu'à la rareté de la ressource budgétaire. Les prêts aux Etats sont généralement à long terme et leur taux est bonifié quand l'objet du financement le requiert. Ce type de prêt se justifie dans les secteurs dont la rentabilité financière n'est pas garantie dans l'immédiat, comme les secteurs sociaux.

Les subventions sont réservées aux projets à fort impact social ou aux pays les plus pauvres. Elles peuvent être utilisées en accompagnement d'un prêt, de même que l'assistance technique, afin de contribuer au renforcement des capacités des emprunteurs.

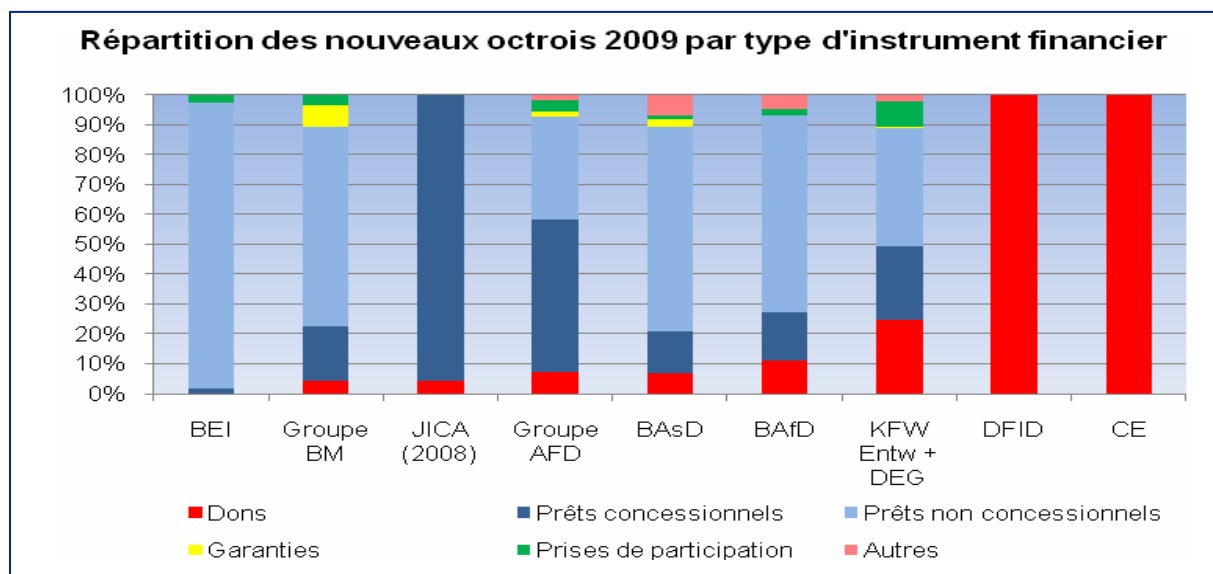
L'AFD a aussi développé une large activité de prêts non souverains destinés directement à des entités qui utilisent des fonds empruntés, sans endetter l'Etat hôte, ni solliciter sa garantie. L'octroi de prêts non souverains représente désormais plus de la moitié des engagements du groupe (58 %).

Par ailleurs, l'activité non concessionnelle du groupe AFD a doublé entre 2008 et 2009 : la part des engagements non concessionnels représente 41 % de l'ensemble des engagements du groupe en 2009. Grâce au faible coût de la ressource levée sur les marchés par l'AFD, ces prêts non concessionnels peuvent demeurer très avantageux pour les emprunteurs sans mobiliser des fonds publics.

L'Agence propose également des lignes de crédit environnementales qui incitent les banques locales à accorder des financements aux projets ayant un impact positif sur l'environnement. Pour faciliter l'accès des PME au crédit, ces banques peuvent aussi bénéficier de l'activité du fonds de garantie ARIZ de l'AFD.

Dans une logique d'intermédiation et d'entraînement, notamment des PME, Proparco prend aussi des participations dans des fonds d'investissement. Enfin, afin d'accompagner les institutions financières et les grandes entreprises régionales, Proparco investit en fonds propres et quasi-fonds propres, notamment en Afrique subsaharienne par le biais du fonds « FISEA ».

Le positionnement de l'AFD en tant que groupe lui permet d'offrir une palette très large d'instruments allant de la garantie aux subventions en passant par différents types de prêts concessionnels. Cette diversité rapproche l'AFD du modèle d'intervention de la Banque mondiale ou des banques régionales.



Source : AFD

La possibilité d'intervenir avec une large palette d'instruments est d'autant plus appréciable que, aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'AFD intervient sur « un marché » où les pays partenaires d'Afrique ou les pays émergents mettent en concurrence les bailleurs des fonds.

Force est de constater que la diversification des instruments d'intervention de l'AFD lui a donné un avantage comparatif qu'il convient de maintenir. Paradoxalement, c'est la rareté des ressources en subvention qui a poussé l'AFD à innover fortement en matière d'instruments financiers et à développer un avantage comparatif dans ce domaine. Cette rareté est aujourd'hui une contrainte à un développement équilibré de ses missions entre financement du développement et solidarité avec les pays les plus pauvres et à sa reconnaissance par les familles d'opérateurs internationaux relevant de ces deux missions.

### **III. UNE GOUVERNANCE QUI ILLUSTRE LA COMPLEXITÉ DE L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE**

#### ***A. UN PILOTAGE STRATÉGIQUE COMPLEXE***

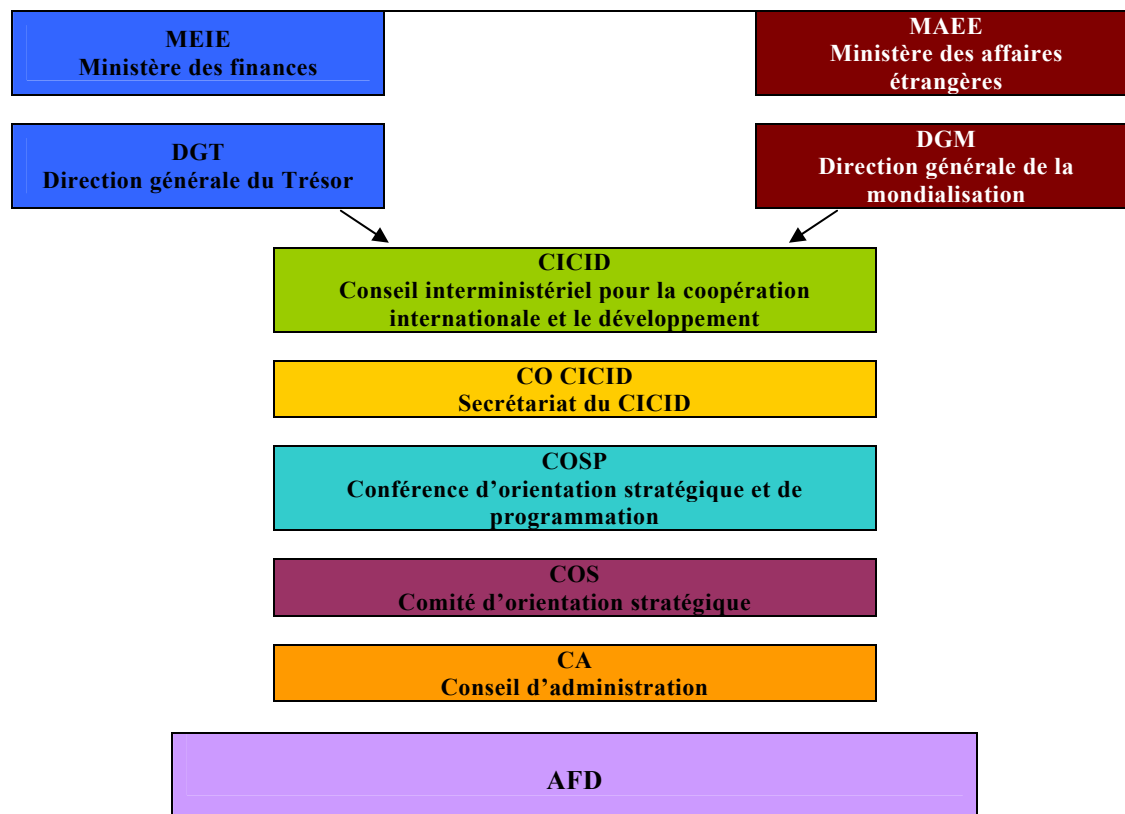
L'action de l'AFD doit s'exercer dans le cadre stratégique fixé par l'Etat, dont la tutelle exercée sur l'établissement permet de vérifier le respect.

Ce pilotage est tributaire d'une coordination interministérielle complexe qui a abouti à la mise en place de plusieurs instances dont le CICID (comité interministériel pour la coopération internationale et le développement) qui a vocation à fixer, sous l'autorité du Premier ministre, les orientations de référence, et le COS (Comité d'orientation stratégique), instance ministérielle créée en 2009 pour encadrer plus spécialement l'activité de l'AFD et le COSP (conférence d'orientation stratégique et de programmation), qui aurait dû permettre de déterminer les ressources budgétaires disponibles pour l'agence, mais qui semble être tombée en désuétude et, enfin, le Conseil d'administration.

Ce dernier est composé des représentants des différentes tutelles, de parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants du personnel. Son activité est affectée à la fois par un équilibre subtil des responsabilités entre président et directeur général, des problèmes d'exercice de la tutelle et la présentation pour approbation des nombreux dossiers des projets les plus importants en valeur.

Ces différentes instances de gouvernance parfois redondantes témoignent de l'attention particulière de l'Etat face à la volonté d'autonomie de cet établissement bancaire. Toutefois, sur le long terme, on peut observer que cet encadrement institutionnel n'a pas toujours été accompagné d'une volonté politique et d'une vision stratégique de l'avenir de l'AFD clairement exprimées, ce qui a permis, en définitive, à celle-ci de conserver, dans des degrés variables selon les périodes et les sujets, une relative autonomie et de participer très largement à la définition de ses propres objectifs.

**Le dispositif de pilotage et de tutelle de l'AFD  
Des instances multiples, des procédures nombreuses**



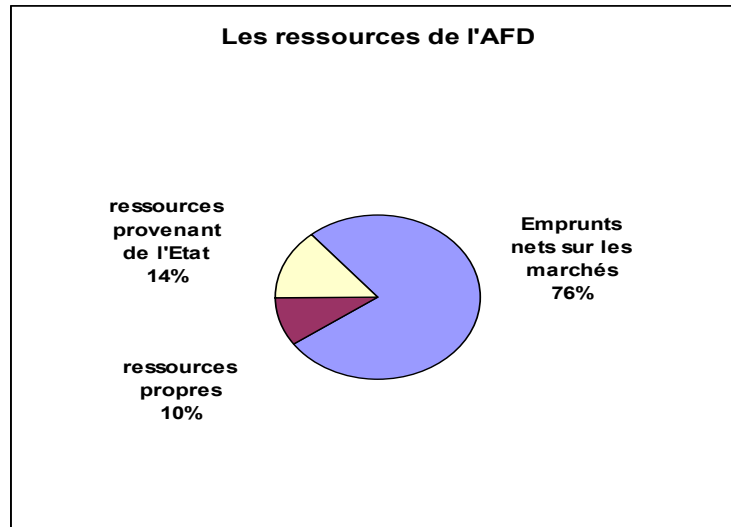
Source : AFD

***B. AU QUOTIDIEN, UNE COTUTELLE DE BERCY ET DU QUAI D'ORSAY  
DANS LE CADRE D'UNE AUTONOMIE CROISSANTE***

Au-delà de cette architecture institutionnelle, au quotidien, la tutelle sur l'AFD est partagée à titre principal entre le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'économie et des finances<sup>1</sup>. Dans les faits, ce dernier joue un rôle particulièrement important, via, d'une part, la direction générale du Trésor qui fixe notamment par voie de lettre plafond le montant des bonifications de prêts et, d'autre part, le ministère du budget qui détermine la part du dividende de l'AFD qui revient à l'Etat.

Le rôle du ministère des affaires étrangères a été marqué par des modifications de structures, dont la création en 2009 de la direction générale de la mondialisation et la redéfinition des relations entre les ambassadeurs et les directeurs d'agences en 2009 et 2010.

<sup>1</sup> Depuis 2008 le Conseil d'administration comprend également un représentant du ministère en charge de l'immigration et du codéveloppement



Source : AFD

Dans ce contexte, l'AFD a pu, selon les périodes, gagner en autonomie de fait, en raison du développement de ressources propres qui constituent aujourd'hui 86 % de ses ressources, de l'absence d'une tutelle unique et d'une expertise qu'elle est de plus en plus seule à maîtriser. Cette expertise, qui a notamment été favorisée par le recrutement d'anciens cadres de la DGM et du Trésor, permet à l'AFD de contribuer à déterminer les orientations de la politique qu'elle est chargée d'appliquer, comme en témoigne sa très large contribution au document-cadre de coopération au développement (DCCD), adopté à l'automne dernier par le Gouvernement.

### ***C. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI VIENT À UN MOMENT D'INCERTITUDE ENTRE LA POURSUITE DE LA CROISSANCE ET LA CONSOLIDATION DES ACQUIS***

Le pilotage de l'AFD est également assuré par différents documents stratégiques, dont le document-cadre de coopération au développement (DCCD), une convention cadre sur la participation de l'AFD à l'aide au développement<sup>1</sup> et jusqu'à présent deux contrats d'objectifs et de moyens.

L'objet du présent contrat d'objectifs et de moyens (COM) est de décliner de façon opérationnelle, dans un contrat qui définit les relations entre l'Etat et l'AFD, les priorités et les moyens de l'AFD.

Soumise jusqu'en 2008 à deux contrats d'objectifs et de moyens (COM) distincts, signés séparément avec ses deux principaux ministères de

---

<sup>1</sup> La convention-cadre signée le 4 janvier 2007, pour une durée indéterminée, porte sur la participation de l'AFD à l'aide française au développement, les relations financières avec l'Etat, les opérations gérées par l'AFD mais décidées par l'Etat à ses risques, les autres opérations gérées pour le compte de tiers. Cette convention est reproduite en annexe.

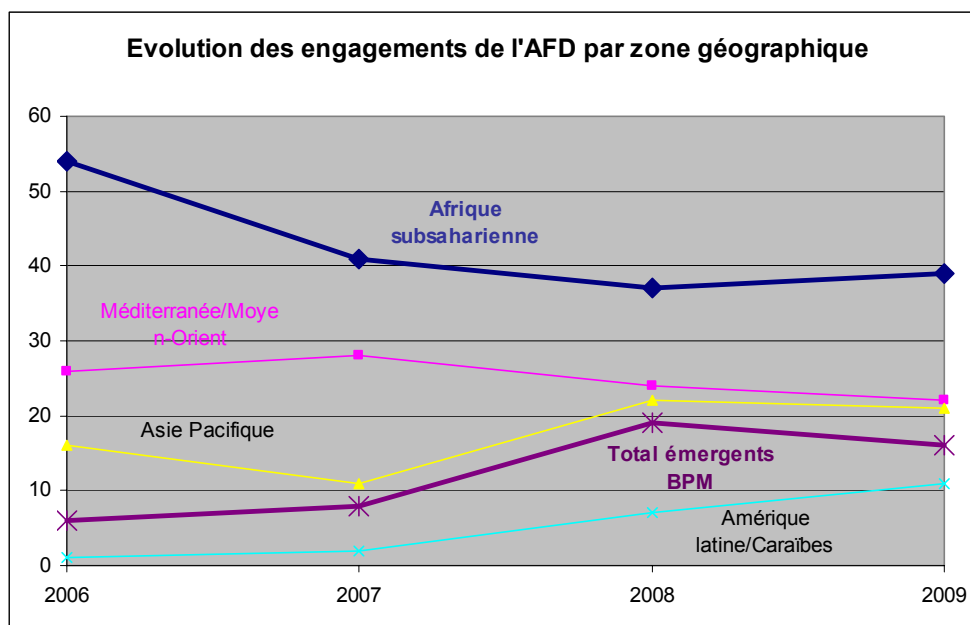
tutelle, l'AFD ne bénéficie pas du contrat unique avec l'Etat dont le principe avait été arrêté par le Premier ministre en 2009.

Ainsi, depuis bientôt deux ans, la relation entre l'AFD et l'Etat n'est-elle encadrée par aucun document contractuel précis. Ce contrat vient mettre fin à cette situation et a vocation à répondre aux différentes interrogations suscitées par la très forte évolution de l'activité de l'AFD depuis 2005.

### 1. Des évolutions qui suscitent des interrogations sur ce qui était le cœur de l'activité de l'AFD

La diversification géographique et sectorielle de l'AFD s'est déroulée en même temps qu'une diminution des moyens d'intervention sous forme de dons à destination de l'Afrique subsaharienne issus du programme 209 du budget de l'aide au développement. Ces deux évolutions concomitantes suscitent des interrogations sur le sens de la croissance du volume de l'activité de l'AFD par rapport aux priorités de la coopération française.

L'augmentation rapide de l'activité de l'AFD s'est en effet accompagnée d'un recul relatif des pays pauvres d'Afrique. **L'activité de l'AFD s'est répartie en 2009 à raison de 31 % dans les PMA et de 69 % pour les pays à revenu intermédiaire.**



Source : AFD

Sur les 11 pays pour lesquels les engagements ont dépassé 500 millions d'euros sur la période 2005-2009, seuls quatre sont africains (Afrique du Sud, Cameroun –dont une annulation de dette de 500 millions d'euros–, Kenya et Sénégal), les autres, essentiellement des pays à revenus

intermédiaires ou émergents, se situent en Méditerranée (Liban, Maroc, Tunisie et Turquie) et en Asie (Chine, Indonésie et Vietnam).

La stratégie de montée en puissance des activités de l'AFD s'est toutefois accompagnée du maintien d'une forte concentration de l'effort budgétaire sur l'Afrique.

**Proportion de l'effort financier de l'Etat utilisé par l'AFD par Zone**

	2006	2007	2008	2009
Afrique subsaharienne	74%	63%	54%	56%
Méditerranée et M.O.	13%	22%	21%	20%
Asie Pacifique	12%	10%	16%	18%
Amérique latine / Caraïbes	1%	3%	7%	4%
Multipays ou excep	0%	2%	1%	3%

Source : AFD

Les pays émergents d'Asie et de la Méditerranée mobilisent cependant des ressources importantes non seulement en termes d'engagement mais aussi d'effort budgétaire de l'Etat sous forme de subvention et de bonification de prêt.

Les engagements à destination des pays méditerranéens ont triplé et l'effort budgétaire qui leur est alloué a presque doublé. Les engagements à destination de l'Asie et du Pacifique sont multipliés par deux pour un effort budgétaire qui reste constant.

L'Afrique est, certes, mieux servie pour l'effort budgétaire de l'Etat puisque, sur les 13 pays pour lesquels l'effort budgétaire dépasse 100 millions d'euros sur la période, huit sont africains (Cameroun, Sénégal, Kenya, Afrique du sud, Burkina, Ghana, Mali et Madagascar) dont quatre PMA. Les autres bénéficiaires sont méditerranéens (Maroc, Tunisie, Turquie) et asiatiques (Chine et Vietnam).

**Alors que la proportion de l'effort financier de l'Etat consacrée à l'Afrique subsaharienne avait atteint 74 % en 2006, elle a été ramenée à 62 % en 2007, à 53 % en 2008 et à 55 % en 2009, soit sensiblement en dessous des 60 % demandés par le CICID en 2009 pour renverser cette tendance.**

**Cette évolution s'explique en partie par la part croissante des subventions consacrées aux pays en crise ou en sortie de crise qui représente en 2009 25 % de l'ensemble des subventions du programme 209 .**

Ces variations relatives doivent cependant, là encore, être interprétées à l'aune de l'accroissement des volumes d'engagement, prêts compris, en Afrique subsaharienne qui ont très sensiblement augmenté parallèlement à la croissance générale de l'activité de l'AFD, passant de 629 millions d'euros, en 2005, à 1,8 milliard d'euros en 2008.

La rédaction du nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD arrive à un moment où, à cadre budgétaire inchangé, la stratégie de croissance de l'AFD ces dernières années semble se heurter à la difficulté à intervenir dans les pays d'influence traditionnels et certains secteurs essentiels et historiques de l'aide française.

## **2. Une identité d'entreprise en cours de mutation**

**A cette interrogation sur l'orientation géographique des interventions de l'AFD se sont greffées des interrogations plus profondes sur l'identité même de l'établissement.**

Cette situation s'explique en grande partie par la croissance très rapide de l'institution et les effets conjugués de nombreux recrutements, qui viennent transformer la sociologie du personnel, la pyramide des âges et la diversité des métiers, avec une palette de compétences plus large, des emplois et des niveaux d'expertise fort différents selon les zones d'intervention ainsi que la mise en place d'une nouvelle direction générale.

Ces interrogations se situent à plusieurs niveaux et en premier lieu sur **la place et le rôle de l'AFD dans la politique de coopération.**

Le développement rapide de l'AFD, ces dernières années, a mis sous tension les différentes facettes de l'AFD dont les activités sont tiraillées entre celles d'une banque de développement soucieuse de rentabilité et d'autonomie, celles d'une agence de coopération à laquelle il est demandé une plus grande concentration de ses opérations sur les priorités africaines et celles d'un outil d'influence de la diplomatie qui la conduit loin de son métier et de sa géographie d'origine.

Si certains interlocuteurs de vos rapporteurs soulignent que les objectifs fixés par les tutelles sont largement complémentaires, d'autres considèrent qu'ils n'échappent pas à la contradiction quand il est demandé à l'AFD de contribuer toujours plus à l'APD déclarée de la France, avec un effort budgétaire qui, au mieux, stagne ou de s'inscrire dans une programmation stratégique de long terme tout en lui demandant toujours plus de réactivité par rapport aux priorités géostratégiques du moment telles que la Tunisie ou la Côte d'Ivoire.

Ces interrogations portent également sur **la légitimité des activités de l'AFD dans les pays émergents.**

Certains considèrent que, pour justifié qu'il soit, le mandat relatif aux biens publics mondiaux conduit à intervenir dans des pays comme la Chine, qui ont des capacités financières qui devraient leur permettre de financer eux-mêmes ce type de projet. D'où des interrogations sur les objectifs explicites et implicites des projets pilotes financés par l'AFD dans ces pays.

D'autres estiment qu'en allant « faire du chiffre » et promouvoir les intérêts économiques et commerciaux français, l'AFD s'est ainsi dévoyée de



sa vocation. Ils soulignent que la volonté, prêtée à l'AFD, de mettre en face de chaque financement des entreprises françaises constitue une régression vers une aide déliée.

D'autres sont sceptiques sur la perspective d'intervention « sans coût budgétaire », soulignant qu'il n'est pas évident que l'AFD puisse réellement intervenir sans concessionnalité dans la durée. .

A l'inverse, les partisans de cette stratégie de diversification géographique mettent en avant le fait que les agences, dans les pays émergents, vont devenir des centres de profits dont les résultats profiteront à l'ensemble de l'établissement et donc aux activités déficitaires dans les pays d'Afrique francophones.

Paradoxalement, la réalité de la rentabilité des opérations dans les pays émergents ainsi que l'intérêt d'une péréquation entre les zones bénéficiaires et les zones déficitaires n'est pas mis en avant par une institution par ailleurs très réticente à dire qu'elle gagne de l'argent en dépit d'un résultat net positif permanent.

**Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD arrive donc à un moment où le sens du développement de l'AFD suscite des débats internes, mais aussi des interrogations parmi la société civile et les parlementaires, comme en témoignent les travaux de votre commission.**

### **3. Un modèle économique et des relations financières avec l'Etat à clarifier**

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD arrive également après une période de croissance sans précédent à l'issue de laquelle la pérennité du modèle économique de l'AFD et la nature de ses relations financières avec l'Etat soulèvent également des interrogations.

La très forte croissance des activités a été techniquement rendue possible par l'existence de fonds propres accumulés depuis la fondation de l'AFD. Or aujourd'hui, l'agence est en train d'atteindre le plafond des engagements autorisés par le ratio bancaire « grands risques » dans plusieurs pays stratégiques comme la Tunisie et le Maroc. Cette situation exige inévitablement une augmentation des fonds propres et, partant, a suscité **une demande de redéfinition de la répartition du résultat net entre l'Etat et l'AFD** qui, depuis 2004, est entièrement capté par l'Etat qui a ainsi bénéficié de versements cumulés de plus d'un milliard d'euros sur la période.

Au-delà de la répartition du dividende, la multiplication des financements croisés entre l'Etat et l'AFD a créé nécessairement des tensions dans une période de restrictions budgétaires.

La relative opacité des relations croisées entre l'Etat et l'AFD, tant en matière de bonification versée par l'Etat ou de politique de provisionnement du portefeuille par l'AFD ainsi que de rémunération des différentes activités

que l'AFD exerce pour le compte de l'Etat, ne permet pas d'avoir **une vision d'ensemble claire des relations budgétaires entre l'AFD et ses tutelles.**

**Enfin, la concomitance d'une période de très forte croissance et de restriction budgétaire étatique conduit à s'interroger sur la nécessité d'une période de stabilisation de l'activité du groupe AFD** autour de 7 milliards d'engagements. Aux interrogations internes sur le fait de savoir si l'architecture interne et les procédures de l'Agences mises en place pour une activité de 2 milliards d'engagements sont encore pleinement pertinentes pour des engagements trois fois plus importants s'ajoutent les demandes des pouvoirs publics de participer aux efforts de réduction des coûts de fonctionnements des opérateurs de l'Etat. Ce contexte milite pour une phase de stabilisation qui est cependant contradictoire avec des objectifs d'engagements plus ambitieux en Afrique, renforcés par les nombreux engagements politiques, et une demande de financement croissant dans les pays émergents qui, investissant de façon massive, sont très demandeurs des interventions de l'AFD.

Dès lors le nouveau contrat entre l'Etat et l'AFD devait être l'occasion d'une clarification de la stratégie souhaitée par l'Etat et ses relations financières avec son opérateur pivot.

## TROISIÈME PARTIE -

### LE SUJET : LE COM, FEUILLE DE ROUTE DE L'AFD POUR LE TRIENUM BUDGÉTAIRE

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD soumis à votre commission, reproduit ici en annexe, comporte classiquement une partie consacrée aux objectifs et une partie consacrée aux moyens. Votre commission n'a pas souhaité se prononcer sur la partie relative à l'outre-mer qui ne relève pas de sa compétence.

#### I. DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX QUI REPRENENT LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE

**Logiquement, le projet de contrat d'objectifs et de moyens reprend les objectifs fixés par le document-cadre de coopération.** Il évoque « *la volonté de la France d'œuvrer pour une mondialisation plus juste et plus respectueuse des individus* », le souhait « *de passer d'une politique d'aide au développement, relation dissymétrique entre pays donateurs et bénéficiaires, à une politique de coopération avec les pays en développement* »<sup>1</sup>.

Il reprend à son compte les grandes orientations de la politique de coopération française et appelle une concentration des moyens d'aide publique au développement sur 4 enjeux majeurs : la promotion d'une croissance durable et partagée, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, la préservation des biens publics mondiaux et la promotion de la stabilité et de l'Etat de droit comme facteurs de développement.

A ce degré de généralité, on voit mal comment le contrat d'objectifs et de moyens viendrait contredire le document-cadre. En l'occurrence, il fait plus que s'en inspirer puisque les passages relatifs aux objectifs généraux sont des reprises du document-cadre.

**Vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter de cette cohérence. C'était précisément l'intérêt de l'élaboration d'une stratégie nationale que de fédérer l'ensemble des acteurs de la coopération autour d'objectifs communs.** La vocation de ce contrat d'objectifs et de moyens est bien d'être la déclinaison opérationnelle du document-cadre.

C'est pourquoi, en préambule du projet de contrat, il est indiqué que « *le groupe AFD a pour mission de réaliser des opérations financières de toute nature en vue de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'Etat à l'étranger, formalisée dans le document-cadre de coopération au développement (DCCD)* ».

---

<sup>1</sup> Cf : Annexe IV

Le projet de contrat reprend également les objectifs fixés par la lettre de mission adressée par le Premier ministre au directeur général de l'AFD après sa nomination, annexée au présent rapport.

Enfin, ce projet de contrat reprend naturellement les objectifs des engagements internationaux de la France. Il fait ainsi explicitement référence aux engagements en faveur des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), aux engagements pris par le Président de la République en Afrique du Sud, en février 2008, en matière de soutien à l'agriculture dans les pays d'Afrique subsaharienne, aux décisions annoncées lors des sommets de la FAO en 2008, du G8 de Muskoka en 2010 en matière de sécurité alimentaire et de santé maternelle et infantile.

Un certain nombre de ces engagements du Président de la République se trouvent ainsi traduits dans des objectifs chiffrés fixés à l'AFD. On peut mesurer ainsi à quel point ces engagements pris par le seul Président de la République dans des enceintes internationales ont un impact sur l'activité de l'AFD.

Vos rapporteurs se sont trop plaints du fait que certains engagements de la France dans ce domaine avaient été des déclarations sans lendemain pour ne pas se féliciter de voir ainsi la parole de la France traduite en mesure opérationnelle. Ils ne cesseront cependant pas de s'étonner d'un système politique où la voix d'un seul homme puisse engager une partie significative des moyens de notre politique de coopération sans que le Parlement ne soit associé ni en amont, ni en aval.

Ces différents rappels permettent de comprendre que les objectifs de contrat entre l'AFD et l'Etat ont été rédigés dans un contexte très contraint par les engagements internationaux de la France et par la stratégie nationale adoptée récemment.

**Dans la mesure où votre commission a approuvé la formulation des objectifs du document-cadre, elle se retrouve pleinement dans ceux du projet de contrat d'objectifs et de moyens.**

La reprise intégrale des objectifs pourrait éventuellement conduire à s'interroger sur la valeur ajoutée du présent document.

Vos rapporteurs observent que, malgré la marge de manœuvre étroite des rédacteurs de documents sur la partie concernant les objectifs, quelques choix ont été effectués à la marge, qui méritent quelques observations.

Le premier choix a été de **ne pas reprendre la référence à l'engagement pris par la France à la Conférence de Monterrey d'atteindre un niveau d'aide publique au développement (APD) de 0,70 %**. Le précédent contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD avec le ministère des affaires étrangères commençait par cette phrase : « *Ce contrat ... contribue à la mise en œuvre de l'engagement pris par la France à la Conférence de Monterrey d'atteindre un niveau d'aide publique au développement (APD) de*

*0,50 % du revenu national brut (RNB) en 2007, en vue d'atteindre 0,70 % en 2012. »<sup>1</sup>.*

Certes, l'échéance a changé, mais l'abandon de cette référence signifie-t-il l'abandon de cet objectif ? Certes, l'activité de l'AFD n'a pas pour vocation de « produire » de l'APD et il ne s'agit pas d'inciter à multiplier les prêts à très fort effet de levier au-delà de ce que la mission de développement justifierait. Les remboursements des prêts à l'AFD qui viennent diminuer notre APD rendraient d'ailleurs cet objectif illusoire. Mais il reste que cet engagement qu'un pays comme la Grande-Bretagne est en passe de respecter demeure jusqu'à nouvel ordre un cadre de référence pour notre coopération.

Le second choix de moindre importance a été de reprendre **l'objectif du document-cadre en faveur de la promotion de la stabilité et de l'Etat de droit** comme facteurs de développement. Vos rapporteurs souscrivent pleinement à cet objectif. Mais ils s'étonnent qu'ils figurent parmi ceux de l'AFD dans la mesure où la gouvernance fait justement partie des compétences qui n'ont pas été transférées à l'AFD et qui sont maintenues au ministère des affaires étrangères.

Le troisième choix est celui de faire référence explicitement à des **« synergies entre migrations et stratégies de développement, dans la mesure où le soutien aux efforts de développement des Etats africains contribue à prévenir les flux illégaux de migration »**. L'opportunité de faire un lien entre politique migratoire et développement comme c'est le cas dans les conventions de gestion concertée des flux migratoires peut faire l'objet d'appréciations divergentes de la part de vos rapporteurs.

En revanche, on ne comprend pas bien en quoi, selon la formulation adoptée, l'AFD pourrait à travers son action contribuer « à prévenir les flux illégaux de migration ». Et si sur le long terme, le développement de l'Afrique devait contribuer à stabiliser une population qui comptera en 2050 1,8 milliard d'individus, les études montrent que sur le court et moyen terme, le processus de développement entraîne une intensification des flux migratoires.

---

<sup>1</sup> Cf : Annexe v

## II. DES OBJECTIFS GÉOGRAPHIQUES QUI TRADUISENT UNE FORTE CONTINUITÉ ET CONFIRMENT LA POURSUITE D'UNE STRATÉGIE MONDIALE

### *A. L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE DEMEURE UNE PRIORITÉ AFFICHÉE MALGRÉ LA DIMINUTION DES MOYENS EN SUBVENTIONS ET LA FAIBLESSE DES CONTREPARTIES SOLVABLES*

#### **1. L'Afrique subsaharienne au cœur des objectifs de concentration de moyens**

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD indique que « *l'Afrique subsaharienne est la première des priorités de la politique de coopération* ». Il prévoit que « *dans cette géographie les interventions les plus concessionnelles de l'AFD se concentreront préférentiellement sur les pays pauvres prioritaires* »<sup>1</sup>. Il souligne que « *dans ces pays, les concours financiers souverains seront majoritairement assurés, dans les secteurs relevant des OMD, par le recours aux subventions ou par des prêts très concessionnels lorsque cela est possible* ».

Cette priorité se traduit par un objectif de consacrer 60 % de l'effort financier de l'Etat (subventions, coût-Etat des prêts, C2D, ABG) à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (indicateur n° 1), 50 % des dons (subventions et ABG) consacrés aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID à cette même région et au sein des dons aux pays pauvres prioritaires (indicateur n° 2), 50 % aux pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad) (indicateur n° 3).

Comme le montre le tableau suivant, **ces cibles sont des objectifs raisonnables voire modestes.**

L'indicateur 1 est à 57 % en 2009, mais en moyenne il a été, depuis 2005, au-dessus de 60 % qui constitue sa cible pour 2013 ; l'indicateur 2 est en 2009 à 55% pour une cible à 50 % en 2013 ; quant à l'indicateur 3, il n'a jamais été depuis 2005 en dessous de la cible. On peut se demander si ces objectifs à atteindre ne sont pas plutôt **des seuils en dessous desquels la programmation de l'AFD ne doit pas tomber ?**

---

<sup>1</sup> Liste arrêtée par le CICID du 5 juin 2009 : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo. Cette liste nominative est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du co-secrétariat du CICID.

Indicateurs	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Cible 2013
1) Part de l'effort financier de l'Etat (subventions, coût-Etat des prêts, C2D, ABG) consacrée à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne	59%	74%	63%	54%	57%	> 60%
2) Part des dons (subventions et ABG) consacrée aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID	59%	57%	42%	33%	55%	> 50%
3) Au sein des dons (subventions et ABG) aux pays pauvres prioritaires, part consacrée aux pays sahéliens	57%	63%	57%	62%	61%	> 50%(de l'indicateur 2)

Source : AFD

Il est par ailleurs prévu que, conformément aux engagements pris par le Président de la République en Afrique du Sud en février 2008, la mobilisation des financements en faveur de la croissance en Afrique grâce à l'effet d'entraînement des autorisations de financement du Groupe AFD sera d'un montant de 10 Mds € entre 2008 et 2012.

Sont comprises dans ce chiffre : les autorisations d'engagement de PROPARCO en Afrique subsaharienne, celles du fonds FISEA et les garanties accordées par ARIZ dans la zone.

**Cet objectif implique au groupe AFD des autorisations de financement de l'ordre de 545 millions d'euros par an jusqu'en 2012 contre 589 millions d'euros en 2010.**

Indicateur	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2013
3 bis) Autorisations de financements du Groupe AFD en faveur du secteur privé en Afrique (Initiative du Cap)	305M€	516M€	589M€	Cible = 2,5Mds € entre 2008 et 2012

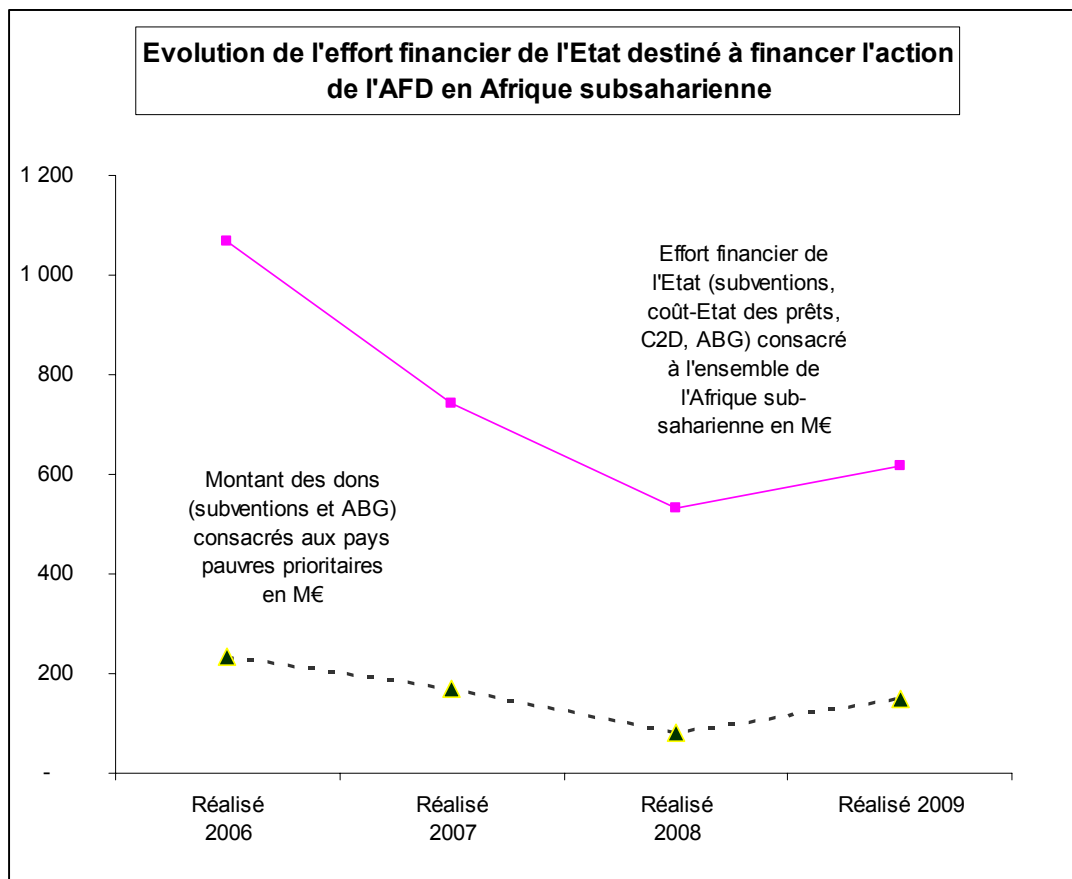
Source : AFD

## **2. La diminution des subventions et la difficulté à trouver pour les prêts des contreparties solvables expliquent la faiblesse relative des interventions dans les zones prioritaires**

La faiblesse des ambitions du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD en Afrique s'explique d'abord par la diminution de l'effort financier consentie par l'Etat pour intervenir sous forme de dons dans des zones dont la capacité d'emprunt est limitée.

Lorsque l'on observe l'évolution des indicateurs 1 et 2, non plus en valeur relative mais en valeur absolue, on observe concrètement ce qu'on a

souligné par ailleurs, à savoir une diminution des moyens attribués par l'Etat à l'AFD pour intervenir en Afrique subsaharienne.



**Derrière la relative stabilité des taux de concentration vers l'Afrique, on ne peut que constater la diminution des moyens en subventions.**

Cette évolution peut-elle être à l'avenir compensée par une augmentation des prêts bonifiés en Afrique subsaharienne ?

C'est en grande partie ce qui s'est passé dans la période précédente. Alors **qu'en 2005 l'AFD engageait 635 millions d'euros en Afrique subsaharienne pour un effort budgétaire de 360 millions d'euros, en 2009, elle engage 1 755 millions d'euros pour un effort budgétaire de 412 millions d'euros.**

**L'augmentation des engagements en Afrique subsaharienne résulte essentiellement de la croissance des prêts.**

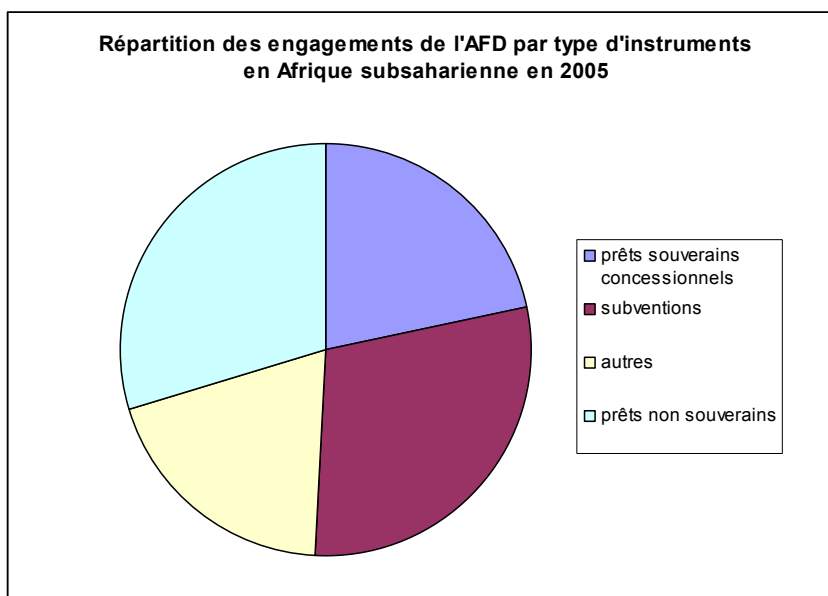
**Cette croissance des prêts s'est en grande partie réalisée grâce à des prêts dans des pays à revenus intermédiaires.**

Ainsi l'Afrique du Sud a cumulé 1,1 milliard d'engagements de 2005 à 2009, soit près de dix fois plus que le Mali ou Madagascar.

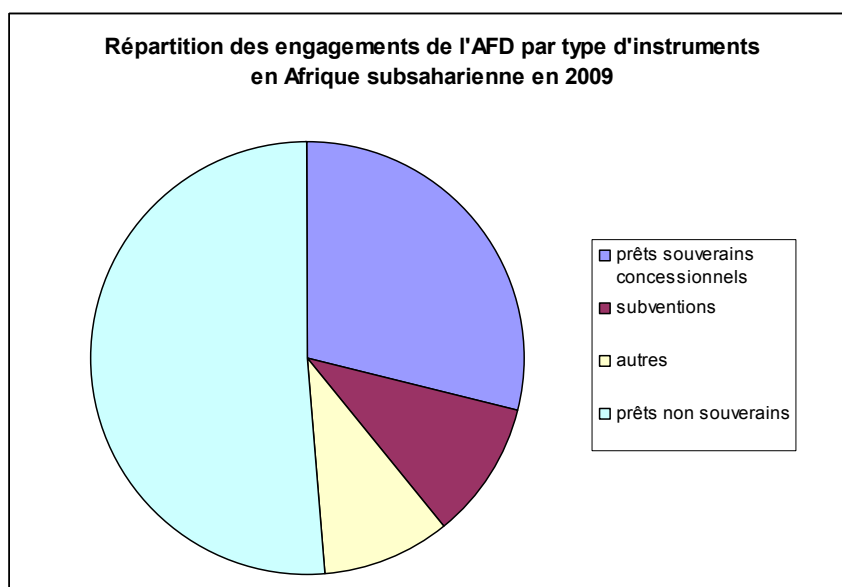


La croissance de l'activité de l'AFD a été d'autant plus forte qu'elle est intervenue dans des pays relativement plus riches et souvent anglophones.

L'objectif d'accroissement global de l'activité de l'AFD en Afrique subsaharienne a également été obtenu par le développement d'un portefeuille de prêts dans des pays africains non francophones d'Afrique Australe et de l'Est comme la Namibie, la Tanzanie, l'Ouganda ou le Kenya.



Cette stratégie d'extension géographique s'est doublée d'un développement sans précédent des prêts non souverains à des entreprises publiques ou des collectivités territoriales qui passent de 30 % des engagements en 2005 à 51 % en 2009, les subventions passant de 29 % à 10 %.



Source : AFD

On note, par ailleurs, la part croissante des prêts non concessionnels à travers lesquels l'AFD pratique des conditions du marché. Les prêts non souverains non concessionnels sont ainsi passés de 2 % des engagements à 32 % de l'AFD en Afrique subsaharienne.

Cette évolution est en soi le signe du dynamisme de certains acteurs en Afrique dont la situation financière est aujourd'hui suffisamment saine pour contracter des prêts dans des conditions proches du marché.

**Ce développement des prêts laisse cependant souvent de côté les pays les plus pauvres et les secteurs les moins rentables dont certains ont une importance stratégique pour la France.**

Le suivi des engagements de l'Agence dans les pays à faible revenu en Afrique de 2005 à 2009 montre que l'AFD est intervenue dans 28 pays, dont 24 PMA. Parmi eux figurent les 14 pays retenus comme pays pauvres prioritaires. Pour ces 14 pays, l'instrument quasi exclusif de l'Agence est la subvention<sup>1</sup>.

Le faible recours aux prêts dans les zones prioritaires de la coopération française est la conséquence de la mauvaise situation macroéconomique de ces pays pour lesquels un endettement ne serait pas soutenable. En matière de prêt, la seule marge de manœuvre de l'AFD est d'examiner les possibilités de prêt aux acteurs non étatiques (entreprises, collectivités territoriales, établissements publics industriels et commerciaux) qui ont eux-mêmes un accès malaisé aux financements bancaires.

Dés lors, les objectifs de concentration en pourcentage sont trompeurs. La concentration portant sur 10 millions d'euros par pays en moyenne, la France ne peut pas assurer une présence de premier plan au Sahel et contribuer à stabiliser ces pays.

**Les objectifs d'accroissement des engagements sous forme de prêts en Afrique butent cependant clairement contre la rareté concomitante des subventions et des contreparties viables en termes d'analyse du risque bancaire dans les zones prioritaires.**

L'augmentation de ces objectifs conduit clairement l'AFD à accroître ses engagements là où l'opinion publique, et dans une moindre mesure les pouvoirs publics, l'attendent moins, c'est-à-dire dans l'Afrique non francophone, plutôt plus riche, dans des secteurs souvent intrinsèquement rentables, à travers des prêts de moins en moins concessionnels.

La poursuite de ces objectifs amplifiera ces mêmes effets.

Il reste sans doute que, pour des pays qui sortent d'un processus de désendettement, des secteurs rentables, comme l'électricité ou, à un degré

---

<sup>1</sup> , à l'exception du Ghana pour lequel la plupart des engagements sont opérés sous forme de prêts. Le Sénégal a toutefois pu de nouveau bénéficier d'un prêt souverain de 125 M€ en 2008 (pour apurer sa dette intérieure). L'AFD consent des prêts non souverains en Mauritanie ainsi qu'au Sénégal (sociétés privées, Office de l'eau) et bientôt au Mali.

moindre, l'eau, un recours accru aux prêts peut se révéler pertinent. **Mais il faut veiller à ce que le niveau des objectifs d'octroi ne conduise pas à une nouvelle crise de surendettement.**

La France s'est engagée au respect du Cadre de viabilité de la dette (CVD) et à arrêter de prêter à un pays dont la dette franchit les seuils de viabilité à moyen et long termes afin de ne pas commettre les erreurs commises par le passé.

En conséquence, l'AFD a décidé de ne faire des prêts qu'en cas de risque faible et de continuer à prêter pendant un an dans le cas d'un pays qui passerait de risque faible à risque modéré. Il appartiendra aux pouvoirs publics de vérifier la pertinence de cette règle au regard de la situation économique des pays africains.

Votre commission, quant à elle, insiste sur la nécessité de veiller à ce que les objectifs en matière d'engagement en Afrique conduisent à explorer toutes les possibilités de financement de la croissance africaine tout en respectant un objectif de viabilité des dettes souveraines et non souveraines.

#### ***B. LES OBJECTIFS EN MÉDITERRANÉE RISQUENT D'ÊTRE BOULEVERSÉS PAR LES ÉVOLUTIONS EN COURS***

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD souligne également que les pays méditerranéens sont un enjeu essentiel tant pour l'Europe que pour la France. Il indique que, s'agissant pour la plupart de pays à revenus intermédiaires, « *l'AFD mobilisera une palette d'instruments diversifiés : des prêts peu concessionnels, des garanties, des partenariats public-privé et, plus ponctuellement, des subventions, des échanges de savoir (appui aux universités privées, formation professionnelle, expertise et conseil, coopération décentralisée)* ».

Les pays du Maghreb francophone représentent un enjeu particulier pour la France. L'Algérie répugne à s'endetter et l'activité de l'AFD dans ce pays reste modeste en dépit des ambitions affichées. Le Maroc et la Tunisie figurent en revanche parmi les tout premiers clients de l'AFD avec un cumul d'engagements supérieur à 1 Md€ depuis 2005 pour le premier (2<sup>ème</sup> rang derrière l'Afrique du Sud) et de 672 M€ pour la seconde (5<sup>ème</sup> rang derrière la Turquie et la Chine).

Le groupe AFD y déploie toute la gamme de ses instruments (subventions, prêts souverains et non souverains, concessionnels ou non, garanties) pour contribuer au financement de projets et programmes, notamment dans les secteurs des infrastructures et du développement urbain, de la promotion du secteur productif et du développement durable.

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit de consacrer aux pays de la Méditerranée, en 2013, 20 % de l'effort financier de l'Etat (subventions, coût-Etat des prêts, C2D, ABG).

Ce cadrage correspond à celui du document-cadre élaboré avant les événements intervenus en Tunisie, en Égypte et en Libye. Or les économies du Maghreb souffrent aujourd'hui des retombées des révoltes populaires. D'après les projections du FMI, les pays arabes importateurs de pétrole devraient afficher en 2011 une croissance autour de 2 %, très insuffisante par rapport à leur croissance démographique, dans un contexte de prix croissant de l'énergie et de l'alimentation élevés.

Indicateur		Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Cible 2013
7	Part de l'effort financier de l'Etat consacrée aux pays méditerranéens	15%	13%	22%	21%	19%	20%

Source : AFD

**Vos rapporteurs soulignent qu'une aggravation de la situation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord pourrait remettre en question la transition démocratique de ces pays, déstabiliser la croissance mondiale et accroître les risques de déstabilisation des pays riverains de la Méditerranée et, partant, de l'Europe.**

Dans ce contexte, ils s'inquiètent du peu de marge de manœuvre dont dispose l'AFD pour augmenter ses engagements dans ces pays. L'AFD atteint, notamment en Tunisie et au Maroc, la limite des engagements autorisés en vertu de la réglementation bancaire qui plafonne les engagements sur une même géographie à un quart des fonds propres réglementaires.

Ainsi les montants pondérés portés sur les plus gros emprunteurs<sup>1</sup> successifs se situaient, au 31 décembre 2009, pour le Royaume du Maroc, à 983,6 M€ et pour la République de Tunisie à 968,3 M€ pour des fonds propres de 4170,8 M€.

Avec le prêt annoncé ces dernières semaines de 350 millions à l'Etat tunisien, l'AFD arrive tout à fait aux limites de ses possibilités.

**Cette situation souligne, en premier lieu, la nécessité d'augmenter les fonds propres de l'AFD avant la réforme de la réglementation bancaire internationale prévue dans le cadre des négociations des accords de Bâle III.**

Elle met en lumière, en second lieu, la difficulté d'un cadrage rigoureux des activités à trois ans dans un contexte aussi fluctuant.

---

<sup>1</sup> au sens du règlement CRBF 93-05 du 21 décembre 1993 et de ses amendements

**C. LES CONDITIONS DE LA POURSUITE DES ACTIVITÉS DE L'AFD DANS LES PAYS ÉMÉRGENTS DOIVENT S'APPRÉCIER AU REGARD DE L'EXISTENCE D'UNE FORTE CONCURRENCE**

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit que l'AFD « *poursuivra le développement de son activité dans les pays émergents, en veillant à limiter ses interventions concessionnelles et en privilégiant les pays représentant des enjeux stratégiques majeurs.* » Il indique que « *ces instruments viseront à la promotion d'une croissance verte et solidaire en s'efforçant de valoriser l'expertise de la France et les compétences de ses entreprises.* ».

Il stipule que la part de l'effort financier de l'Etat consacrée aux financements concessionnels dans les pays émergents ne doit pas dépasser 10 %. Le périmètre de calcul actuel comprend les pays suivants : Chine, Inde, Brésil, Thaïlande, Pakistan, Indonésie, Bangladesh, Colombie, Kazakhstan, Malaisie, Mexique, Mongolie, Ouzbékistan, Philippines, Sri Lanka.

	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Cible 2013
Part de l'effort financier de l'Etat consacrée aux financements concessionnels dans les pays émergents	10 %	3 %	5 %	11 %	9 %	< 10 %
Effort financier de l'Etat (subventions, coût-Etat des prêts, C2D, ABG) consacré aux financements concessionnels dans les pays émergents en M€	65	38	46	90	77	

Source : AFD

La croissance des activités de l'AFD dans les pays émergents a soulevé au sein de la commission de nombreux débats depuis quelques années. Elle a suscité, comme il a été souligné, d'autant plus d'interrogations que cette diversification géographique s'est déroulée parallèlement à une diminution des moyens d'intervention sous forme de subventions en Afrique subsaharienne. Cette concomitance a laissé penser que les interventions dans les pays émergents étaient la cause de la diminution des moyens en Afrique.

En outre, les raisons et les objectifs évoqués pour intervenir dans des pays dont la capacité financière et la croissance économique sont parfois supérieures à celles de la France ont pu paraître peu vraisemblables. Dire que l'AFD est en mesure par ses financements d'infléchir la trajectoire de croissance d'un pays comme la Chine ou l'Inde vers un développement plus sobre en carbone semble, au regard des sommes en jeu, peu vraisemblable.

Vos rapporteurs ont néanmoins souhaité approfondir cette question à travers une mission d'évaluation de l'activité de l'AFD en Inde. Il ressort de

cette mission, qui fera l'objet d'un rapport distinct, que l'AFD mène dans ce pays, comme dans d'autres pays émergents, une activité de banque de développement qui devrait être à terme rentable et qui par ailleurs semble conforme aux intérêts de la France.

Son activité correspond bien à ce que le contrat d'objectifs et de moyens appelle le mandat de promotion d'une croissance verte et solidaire et la valorisation de l'expertise et des compétences des entreprises françaises. Il ne s'agit pas à proprement parler d'action d'aide au développement, les financements utilisés sont très peu concessionnels et s'appliquent à des secteurs rentables.

Cela ne signifie pas que ces pays n'aient pas des besoins en matière de lutte contre la pauvreté. Mais la France, conformément à la stratégie formulée par le document-cadre, a décidé de se concentrer sur les secteurs ayant trait à la lutte contre le réchauffement climatique. Une interprétation large de cette thématique permet à l'AFD d'intervenir dans le financement d'infrastructures avec des montants importants qui devraient à terme produire une marge bancaire conséquente.

**Cette diversification apparaît aux yeux des rapporteurs légitime si à terme le produit de cette activité peut contribuer aux résultats de l'AFD et ainsi indirectement au financement de ses activités dans des zones plus prioritaires de la coopération française.**

Au-delà de cet intérêt financier, l'accroissement des activités de l'AFD dans les pays émergents présente pour la France de nombreux avantages.

Elle nourrit des relations bilatérales avec des acteurs majeurs de l'économie mondiale. Elle légitime le discours des pouvoirs publics dans les négociations internationales sur le climat.

Elle renforce l'expertise française dans ces pays. Elle peut, dans le cadre d'une aide déliée, contribuer aux exportations des entreprises françaises dans la mesure où ces financements concernent des secteurs comme l'eau ou les transports urbains, où des entreprises françaises sont bien implantées.

Vos rapporteurs ont rappelé leur attachement au principe du déliement, c'est-à-dire le principe selon lequel le financement des projets d'aide au développement donne lieu à des marchés publics ouverts et n'est pas lié à l'obtention, par une entreprise française, du marché. Ils ont la conviction que la concurrence qui naît du déliement permet de réduire de 30 à 40 % le coût des projets. Ils jugent par ailleurs, que la constitution d'une répartition du travail entre les bailleurs de fonds, notamment au niveau européen, suppose que chaque aide soit déliée. Ils considèrent, enfin, que pour une moyenne puissance comme la France, le déliement de l'ensemble des marchés publics liés à l'aide au développement permet d'accéder à des marchés autrement plus importants que les seuls marchés financés par l'aide française. Il reste que, dans le cadre d'une aide déliée, il n'est pas illégitime d'essayer de concevoir

des aides qui interviennent dans des secteurs ou des créneaux où il existe un savoir faire français.

**Pour vos rapporteurs, la cohérence de ce positionnement repose néanmoins sur la rentabilité de ces interventions et le caractère limité des moyens budgétaires mis en œuvre.**

De ce point de vue, ils ne peuvent être que favorables au plafonnement de la part de l'effort financier de l'Etat consacré au financement concessionnel dans les pays émergents.

Ils soulignent que, même plafonné à 10 %, cet effort reste conséquent. Il a représenté 77 millions d'euros en 2009, ce qui correspond à la moitié des subventions reçues par 14 pays prioritaires de la coopération française. Il est probable que ces montants, qui correspondent, pour une part, à des « tickets d'entrée » sur des nouveaux « marchés » comme la Chine ou l'Inde, diminuent. En revanche, la perspective d'une disparition totale de la concessionnalité semble plus éloignée qu'à première vue.

Et s'il est vrai que le type d'opérations financées dans les pays émergents ne pourrait pas l'être en Afrique subsaharienne, en l'absence de contreparties solvables, il reste qu'il existe une forme d'arbitrage entre le budget consacré à la bonification des prêts aux pays émergents issu du programme 110 et le budget de subventions destiné à l'Afrique issu du programme 209.

Les rapporteurs se sont, en effet, interrogés sur la possibilité de supprimer toute bonification des prêts consentis dans les pays émergents.

Ils ont constaté, dans l'Inde du moins, que l'AFD exerçait son activité sur un marché où il existait une véritable concurrence entre les banques de développement. Dans le secteur des infrastructures notamment, les Etats émergents ont la possibilité de choisir entre les différentes banques de développement les conditions les meilleures.

Dans ce contexte, la suppression de tout élément de concessionnalité doit être évaluée au regard de la concurrence. En Inde, les interventions de l'AFD offraient des taux d'intérêt moins intéressants que ses concurrents japonais et allemands sur des durées souvent plus longues. Compte tenu de son implantation très récente dans les pays émergents, il apparaît donc difficile de supprimer à court terme tout élément de bonification. Dès lors, le montant de l'effort financier de l'Etat consacré au financement concessionnel dans les pays émergents ne semble pas exorbitant par rapport au montant très élevé des contrats de financement signés par l'AFD.

**En conclusion, votre commission soutient la poursuite des activités de l'AFD dans les pays émergents dans la mesure où le coût pour l'Etat reste limité. Elle souhaiterait s'assurer qu'à terme ces diversifications permettront à l'AFD de s'assurer des revenus réguliers dont une partie pourra bénéficier à des pays plus proches de nos priorités.**

**D. L’AFFICHAGE D’UN OBJECTIF DE MOYENS DANS LES PAYS EN CRISE OU EN SORTIE DE CRISE QUI SOULÈVE DES INTERROGATIONS**

Le contrat d’objectifs et de moyens de l’AFD prévoit que l’AFD interviendra, en particulier dans l’arc qui s’étend de la Mauritanie à l’Asie centrale en passant par la corne de l’Afrique et le Moyen-Orient, dans une perspective de prévention et règlement des crises et de développement, en inscrivant son action dans la durée. Elle mobilisera les instruments les plus adaptés, en particulier des dons.

**Il stipule par ailleurs que la part des « pays en crise ou en sortie de crise » dans les subventions ne doit pas dépasser 10 %.**

Dans ce calcul, sont comptabilisés comme pays en crise ou en sortie de crise : l’Afghanistan, l’Irak, les Territoires palestiniens, le Soudan, le Yémen et Haïti (liste du CICID du 5 juin 2009).

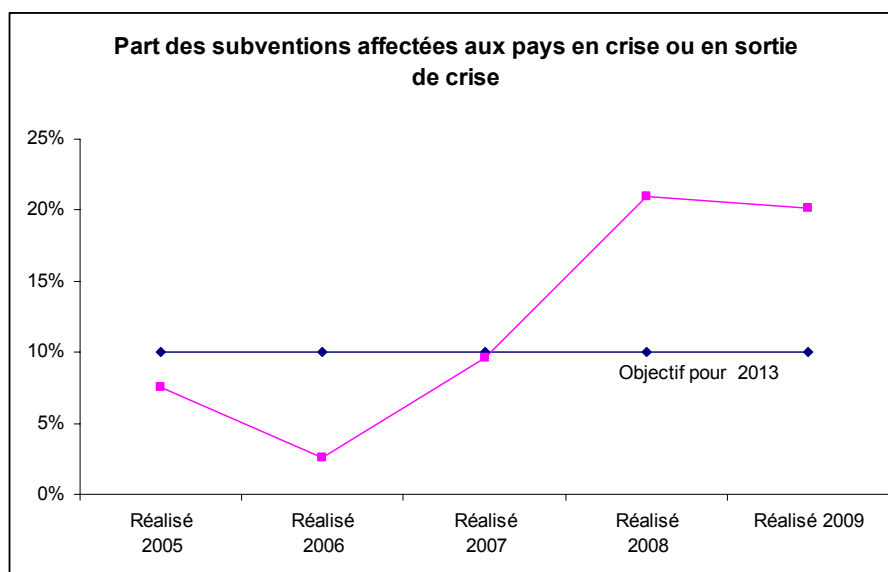
	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Cible 2013
Part des subventions (dons projets et ABG) affectées aux pays en crise ou en sortie de crise (hors prévention)	7%	3%	10%	21%	20%	10%
Total des subventions (dons projets et ABG) en M€	324	408	399	246	271	
Montant des subventions affectées aux pays en crise ou sortie de crise (hors prévention) en M€	24	11	38	52	55	

Source : AFD

Vos rapporteurs ont eu du mal à comprendre l’articulation entre l’objectif général qui vise une zone très étendue allant de « la Mauritanie à l’Asie centrale » et l’indicateur de performances qui vise sept pays.

Ils observent, par ailleurs, que la cible prévue pour 2013 prévoit une division par deux du montant des subventions affectées à ces pays. En 2009, le montant des subventions affectées aux pays en crise s’élevait à 55 millions d’euros, l’objectif fixé par le Contrat d’objectifs et de moyens conduirait à diviser par deux cette somme ou, pour le dire autrement, à consacrer aux sept pays le montant des crédits actuellement consacrés aux territoires palestiniens.





Source : AFD

### III. DES OBJECTIFS DE CONCENTRATION SECTORIELS QUI SOULÈVENT DES INTERROGATIONS

Votre commission se félicite de la continuité des orientations géographiques de l'activité de l'AFD. Elle souligne que cette continuité est conforme à la nature même d'une institution qui travaille sur le long terme. Elle est en revanche plus réservée sur les objectifs de concentration sectorielle.

#### A. DES PRIORITÉS SECTORIELLES LARGES MAIS DES INDICATEURS DE CONCENTRATION TRÈS CIBLÉS

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD rappelle les différents secteurs de concentration des CICID successifs de 2004 à 2009 : agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures; développement urbain, sécurité alimentaire, développement durable et soutien à la croissance, croissance verte et solidaire.

**Les priorités sectorielles citées sont suffisamment larges pour n'exclure aucun secteur d'activité**, si bien que le qualificatif de prioritaire peut paraître déplacé.

**En revanche, les indicateurs de concentration prévus dans les objectifs opérationnels sont très ciblés sur le développement humain** puisque les seuls indicateurs de concentration sectoriels figurant dans le contrat concernent l'éducation, les autres secteurs faisant l'objet d'objectifs en valeur absolue étant la santé et l'agriculture.

	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Cible 2013
Part des dons affectés au secteur de l'éducation et de la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne (OMD 2)	15%	17%	19%	7%	12%	> 30%
Dons projets affectés au secteur de l'éducation et de la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne (en M€)	37	55	58	15	28	
Total des dons projets (subv 209)	248	326	313	222	229	
Part des dons affectés au secteur de l'éducation de base en Afrique sub-saharienne	15%	9%	13%	5%	8%	> 20%
Dons projets affectés au secteur de l'éducation de base en Afrique sub-saharienne	37	30	40	12	18	
Total des dons projets (subv 209)	248	326	313	222	229	

Source : AFD

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit en effet de concentrer, en 2013, 30 % des dons au secteur de l'éducation et de la formation professionnelle en Afrique subsaharienne.

Il prévoit en outre de cibler 20 % des dons à l'éducation de base en Afrique subsaharienne.

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, ces cibles sectorielles devraient se traduire par un doublement du montant des crédits affectés à ces secteurs en trois ans.

Par ailleurs, il est prévu que l'AFD « *participera à la réalisation des décisions annoncées lors des sommets de la FAO en 2008 et du G8 de Muskoka en 2010 :*

- *pour mettre en œuvre les engagements pris lors de ce dernier en matière de santé maternelle et infantile (pour l'atteinte des OMD 4 et 5), l'AFD engagera 48 millions d'euros de subvention par année dans les pays prioritaires jusqu'en 2013, montants inclus dans l'enveloppe d'autorisations d'engagements déléguée annuellement par le MAEE ;*

- *en matière de soutien à l'agriculture dans les pays d'Afrique-sub-saharienne, l'AFD engagera sous forme de prêt et de subventions 1 milliard d'euros d'ici 2013 (déduction faite des sommes déjà engagées entre 2008 et 2010). »*

Indicateur		Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Cible 2013
6 bis	Subventions (prog. 209) ayant trait à la santé maternelle et infantile dans les pays pauvres prioritaires (OMD 4 et 5 - engagement du G8 de Muskoka)	<i>Estimation</i> 15M€	<i>Estimation</i> 34,6M€	<i>Estimation</i> 33,9M€	<i>Estimation</i> 74,1M€	<i>Estimation</i> 13,9M€	144 M€ sur 2011-2013
6 ter	Autorisations d'engagement (prêts et subventions) du Groupe AFD en soutien à l'agriculture en Afrique sub-saharienne (engagement du sommet de la FAO)	81M€	85M€	138M€	71M€	172M€	1Md€ entre 2011 et 2013

Source : AFD

D'après les informations fournies à vos rapporteurs, sont comptabilisés comme des projets AFD ayant trait à la santé maternelle et infantile les projets de 4 secteurs (santé, éducation, agriculture et développement rural et eau & assainissement), réalisés sur subvention et ayant trait à la santé maternelle et infantile dans les 14 pays pauvres prioritaires définis par le CICID de juin 2009.

L'AFD engageait en moyenne dans ce sous-secteur de la santé maternelle et infantile en Afrique subsaharienne 34 millions d'euros par an, l'objectif fixé en 2013 suppose donc une augmentation de l'ordre de 15 millions d'euros par an.

L'objectif en matière agricole d'engager sous forme de prêt et de subventions 1 milliard d'euros d'ici 2013, déduction faite des sommes déjà engagées entre 2008 et 2010, c'est-à-dire 330 millions d'euros, suppose des engagements de l'ordre de 200 à 300 millions par an contre une moyenne de 100 millions par an depuis 2005.

## **B. UNE RELANCE DE L'AIDE EN MATIÈRE AGRICOLE BIENVENUE**

Le développement agricole de l'Afrique, en général, et celui de la zone sahélienne, en particulier, constituent un enjeu majeur d'un continent qui va connaître, en 2050, 1,8 milliard d'habitants.

On a vu récemment, dans certains pays d'Afrique comme au Mozambique, des émeutes liées à la forte augmentation des prix des produits alimentaires. Ces émeutes sont aussi l'un des symptômes des tensions qui, depuis 2008, se manifestent sur les marchés céréaliers dans le contexte de la prodigieuse croissance des pays émergents et en particulier de la Chine. La population mondiale, au cours des quarante prochaines années, va augmenter d'environ 2,5 milliards d'habitants, soit l'équivalent de la population mondiale en 1950. Or cette croissance va se conjuguer avec l'enrichissement attendu de plusieurs centaines de millions de nouveaux consommateurs asiatiques pour provoquer un boom colossal de la demande directe et indirecte de céréales.

Les dysfonctionnements récents des marchés céréaliers montrent que l'avenir de la sécurité alimentaire du continent n'est pas garanti par les marchés mondiaux qui vont être soumis à de très fortes tensions. En outre, le

réchauffement climatique va fragiliser l'agriculture africaine dans les zones qui sont déjà les plus difficiles. L'International Food Policy Research Institute estime ainsi que, sur la base des politiques actuelles, la production alimentaire africaine devrait diminuer d'un cinquième d'ici 2050.

Cette fragilisation des agricultures africaines sera particulièrement sensible dans les régions soudano-sahéliennes et sahéliennes, précisément là où l'accroissement de population sera le plus important.

Comme le souligne Serge Michailof : « *Nous avons ici sur la base des trends démographiques et des politiques agricoles actuelles, un drame malthusien de grande ampleur en préparation* »<sup>1</sup>. Si rien de sérieux n'est fait pour relancer l'agriculture sahélienne, les tensions sur les terres deviendront ingérables tant dans les zones soudano-sahéliennes qu'entre pasteurs et agriculteurs sédentaires dans le Nord Sahel.

Dans ces conditions, la descente vers la côte des populations de ces régions en recherche de terres et d'emplois s'accroîtra au point de rendre dramatiques les tensions déjà très vives en Côte d'Ivoire et au Nigeria.

Or l'AFD, et plus généralement la France, ont dans ce domaine une expertise reconnue que la diminution des crédits consacrés à ce secteur n'a pas encore complètement entamée.

Vos rapporteurs, lors de leur mission au Mali, ont pu constater que la coopération française avait obtenu à la fin du XX<sup>e</sup> siècle un certain succès dans le développement de la production cotonnière dans les zones soudano-sahéliennes. En quelques années, les rendements cotonniers ont été multipliés par trois dans les vastes régions, du sud-est du Sénégal au sud du Tchad en passant par le Mali, le Burkina et le nord de la Côte d'Ivoire, du Bénin et du Togo. Les exportations de fibres qui étaient inexistantes lors des indépendances ont dépassé 2,5 millions de tonnes dans les années 2000 pour atteindre une valeur approchant les 4 milliards de dollars, faisant de cette région d'Afrique sahélienne francophone le second exportateur mondial de coton après les États-Unis.

Aujourd'hui, ce secteur a malheureusement pâti de l'évolution des marchés mondiaux, des subventions des productions américaines et européennes, mais aussi de la mauvaise gestion des entreprises publiques. Cette expérience illustre néanmoins la possibilité d'obtenir des succès dans la relance auprès des autorités africaines de l'agriculture du continent.

Des projets existent pour centrer les efforts autour des grands fleuves, qui peuvent devenir les greniers de ces pays, et pour valoriser ces bassins hydriques, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

Ces projets nécessitent des financements importants qui ne passent pas seulement pas des dons mais également par des prêts et des garanties dans

---

<sup>1</sup> *Révolution verte et équilibres géopolitiques au Sahel, revue de l'IRIS, décembre 2010.*

un secteur qui peut dégager à long terme une rentabilité. C'est pourquoi vos rapporteurs se félicitent du regain d'intérêt suscité par le secteur agricole.

***C. UNE VOLONTÉ DE SE CONCENTRER SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN, POUR LÉGITIME QU'ELLE SOIT, AURA, À SUBVENTION CONSTANTE, UN EFFET D'ÉVICTION SUR LES AUTRES SECTEURS***

Au regard des précédentes programmations, les objectifs en matière d'éducation et de santé figurant dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD sont de nature à infléchir sensiblement la répartition des crédits de subvention.

**La volonté de concentrer l'effort budgétaire de l'Etat sur le développement humain est aisément compréhensible au regard des objectifs généraux de l'aide au développement.**

La santé constitue un enjeu majeur dans le processus de développement. C'est pour cette raison que trois des huit objectifs du développement pour le millénaire (OMD), validés en 2000 à l'issue de la Déclaration du Millénaire approuvée par 189 chefs d'État et de gouvernement, sont consacrés à l'amélioration de la santé.

La mortalité maternelle touche entre 350 000 et 500 000 femmes chaque année. Le nombre des enfants qui disparaissent avant leur cinquième anniversaire a, certes, diminué de près de 30 % depuis 2000 (contre une cible d'une diminution de deux tiers d'ici 2015), mais plus de 9 millions d'enfants sont encore concernés. Les trois grandes pandémies, le sida, le paludisme et la tuberculose déciment plusieurs millions de personnes chaque année. En dépit de la croissance démographique, ces chiffres n'évoluent plus : des progrès ont donc été réalisés, mais à un rythme trop lent.

Il est presque inutile de rappeler combien l'éducation est également un facteur essentiel du développement des libertés et du progrès économique. Là encore des progrès ont été enregistrés. Entre 2000 et 2010, le nombre d'enfants non scolarisés est passé de 105 millions à 72 millions. Mais environ 69 millions d'enfants en âge scolaire ne sont pas scolarisés. Près de la moitié d'entre eux (31 millions) habitent l'Afrique subsaharienne et plus d'un quart (18 millions) l'Asie du Sud.

Pour atteindre la scolarisation primaire universelle d'ici à 2015, il faudrait d'après les estimations de l'UNICEF recruter 3,2 millions d'enseignants, soit un financement supplémentaire d'environ 9,1 milliards de dollars par an et construire 6,2 millions de salles de classe supplémentaires.

**Ce choix de ces deux secteurs est également compréhensible au regard du déséquilibre constaté dans ces secteurs entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de l'aide française.**

Dans le domaine de la santé, les contributions multilatérales en santé ont été multipliées par près de 10 entre 2000 et 2007, les engagements

bilatéraux n'ont été multipliés que par 1,5 sur la même période, et leur part dans l'aide totale en santé est passée de 69,6 % en 2000 à 26,5 % en 2007.

De nombreux rapports sur l'évolution de la coopération française en santé soulignent tous la nécessité d'augmenter l'aide bilatérale afin qu'elle retrouve un seuil de crédibilité.

Il est vrai que les autres pays donateurs, y compris ceux qui sont très influents au niveau multilatéral, ont un ratio beaucoup plus équilibré entre leur aide multilatérale et bilatérale, et cherchent à optimiser ces deux instruments. Dans cette perspective, l'aide bilatérale peut contribuer, par une meilleure connaissance des politiques menées au niveau des pays et des résultats obtenus, à définir les positions des Etats au sein des instances de gouvernance multilatérale et à faire valoir les besoins et priorités des pays du Sud. L'aide bilatérale permet en particulier de développer des complémentarités avec l'aide multilatérale en renforçant les capacités des pays à mobiliser et mettre en œuvre les financements globaux.

Ces arguments en faveur d'un réinvestissement dans le domaine de la santé méritent d'être entendus. Il reste que ce secteur bénéficie avec le fonds SIDA (360 millions par ans), le GAVI, UNITAID, de contributions de montants très importants en provenance du budget de la coopération.

**De ce point de vue un document stratégique sectoriel qui identifie les besoins et la façon dont la France pourrait articuler ses contributions multilatérales et bilatérales permettrait d'éclairer les choix budgétaires. Ce document est attendu depuis de nombreuses années. En son absence, les choix effectués donnent l'impression que des crédits bilatéraux viennent abonder des crédits multilatéraux déjà très importants.**

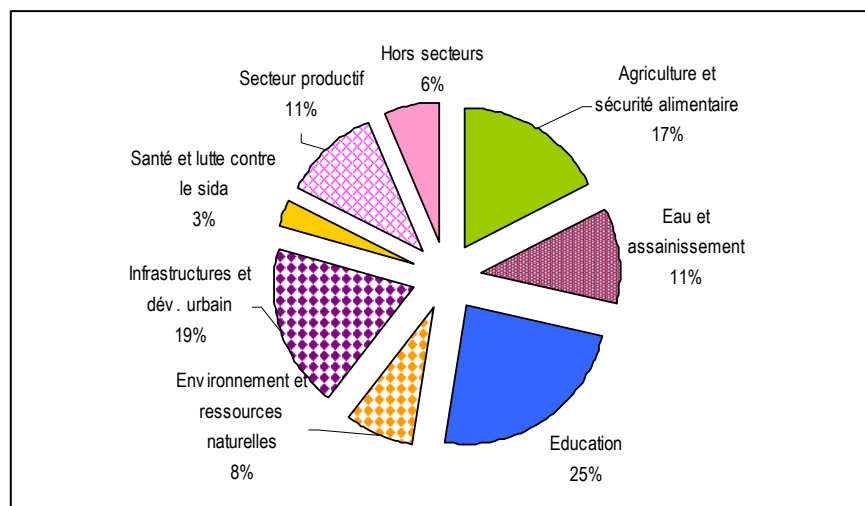
Dans le domaine de l'éducation, depuis 2002, la France a également beaucoup œuvré, dans le cadre de l'initiative « *fast track* » pour l'accroissement et l'harmonisation de l'aide internationale en faveur de l'éducation. Le fonds fiduciaire de l'initiative, géré par la Banque mondiale, est aujourd'hui la première source de financement des programmes de l'éducation des pays les moins avancés, notamment d'Afrique francophone.

Néanmoins, la réduction actuelle de notre aide bilatérale ne permet plus à l'AFD de contribuer au financement du fonds fiduciaire, ni de contribuer directement de manière significative au financement des programmes d'éducation des pays.

**Il n'en demeure pas moins que, dans un contexte budgétaire de stagnation à un niveau historiquement bas des subventions, la priorité accordée à ces deux secteurs est de nature à évincer de l'ensemble du financement par subventions tous les autres secteurs.**

En 2010, la répartition des 63 millions d'euros de subventions attribuées à des projets dans les 14 pays pauvres prioritaires a été effectuée de façon homogène.

### Répartition des subventions par secteurs dans les 14 pays prioritaires en 2010



Source : AFD

L'augmentation d'environ 30 millions des crédits consacrés à l'éducation et de 15 millions à la santé devrait, à budget constant, se traduire dès 2011 par une réduction drastique des crédits de subventions consacrés à l'eau et à l'assainissement, aux infrastructures et développement urbain, à l'environnement et au secteur productif.

**Ces secteurs représentaient 54 % des subventions en 2010. D'après les informations communiquées à vos rapporteurs, ils ne représenteraient plus que 15 % des subventions accordées aux pays prioritaires.**

Certains de ces secteurs peuvent certes dégager une certaine rentabilité qui les rend éligibles à des prêts. Toutefois, même dans ces secteurs, la bonne finalisation des projets nécessite des éléments de subventions pour financer des études ou de l'aide technique. La possibilité d'associer à des prêts des subventions est aujourd'hui considérée comme un avantage comparatif de l'AFD par rapport aux autres bailleurs de fonds.

On peut également s'interroger sur la pertinence d'un choix de surconcentration sur les secteurs du développement humain au regard des avantages comparatifs de l'expertise française.

Il n'est pas sûr que cela soit dans le domaine de la santé et de l'éducation que la coopération française dispose des meilleurs atouts par rapport à d'autres bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux. A l'inverse, les compétences françaises dans les domaines de l'eau, de l'agriculture ou de l'aménagement du territoire sont reconnues.

**Ces domaines sont tout aussi stratégiques pour le développement.**

Pour prendre l'exemple de l'eau, il est de notoriété publique que le raccordement à des circuits d'eau potable a des effets majeurs sur le développement, en provoquant une nouvelle répartition des tâches journalières et la quasi-disparition des maladies hydriques.

Il en va de même des infrastructures dont la présidence française du G20 a fait sa priorité dans le domaine de l'aide au développement. Un récent rapport de la Banque mondiale rappelait qu'on estime que l'insuffisance d'infrastructures en Afrique fait perdre 2 % de taux de croissance par an à l'Afrique et qu'elle réduit en moyenne de 40 % la productivité des économies.

Devant l'éventail assez large des priorités, une répartition plus souple des subventions nous semblerait plus adaptée.

#### ***D. UNE LOGIQUE D'OFFRE CONTESTABLE***

La concentration des subventions sur trois secteurs pose plus largement une question de méthode.

Un consensus s'était dégagé pour partir des besoins des pays partenaires afin d'élaborer des stratégies pays qui correspondent aux priorités des pays en développement. Cette démarche formalisée par la déclaration de Paris à travers les principes dits d'appropriation et d'alignement<sup>1</sup> semblait être le cadre général d'intervention de l'AFD.

Certes, au niveau français, l'objectif de concentration des interventions sur des secteurs prioritaires par pays pouvait déjà entrer en contradiction avec l'idée de s'insérer dans les stratégies nationales de développement. De même au niveau international, la multiplication des fonds verticaux spécialisés dans tel ou tel domaine a conduit incidemment à remettre en question cette approche par les besoins du terrain.

Il semble cependant qu'en concentrant l'ensemble des subventions sur trois secteurs dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne un pas de plus est franchi vers une logique d'offre qui paraît méthodologiquement contestable.

**Que l'on dise que chaque fois que c'est possible, l'AFD doit s'évertuer à renforcer nos efforts dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de l'agriculture semble en soi une bonne chose.**

En revanche, les objectifs de surconcentration volontariste dans trois secteurs risquent de conduire à valider des projets sélectionnés moins en

---

<sup>1</sup> La déclaration de Paris définit ces deux concepts de la manière suivante : *Appropriation* : Les pays en développement exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. Il incombe aux donateurs de soutenir et de favoriser l'appropriation par les pays en développement en respectant leurs politiques et en les aidant à renforcer leur capacité de les mettre en œuvre. *Alignement* : Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Les donateurs tirent autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires au lieu d'imposer de multiples conditions découlant d'autres programmes d'action.



fonction de leurs intérêts comparatifs que de leur capacité à « faire monter les statistiques ».

Or il ne s'agit pas de faire de l'éducation pour de l'éducation mais bien de soutenir des projets améliorant les performances des systèmes éducatifs locaux.

**La démultiplication des objectifs d'engagements sur les quelque 200 millions d'euros de subventions couplés à une absence d'objectifs d'impact conduit à craindre que des projets soient tout autant choisis pour leur capacité à assurer un bouclage statistique du tableau de bord que pour leurs résultats.**

Une des difficultés propres à cette logique d'offre est en outre de ne pas prendre en compte la capacité d'absorption des pays dans des secteurs où ils ne disposent pas de moyens suffisants pour suivre et mettre en œuvre des projets de façon satisfaisante, ni ce que font les autres bailleurs de fonds bi et multilatéraux.

Vos rapporteurs avaient été de ce point de vue frappés de constater qu'au Mali une des difficultés récurrentes des différents bailleurs de fonds était moins l'absence de financements que le manque de partenaire outillé pour mener à bien des projets dans un contexte administratif et politique difficile. Dans le domaine de la santé, la capacité d'absorption du secteur est notamment limitée par le faible nombre de médecins volontaires pour travailler en milieu rural.

#### **IV. UNE MOINDRE AMBITION EN MATIÈRE DE PRODUCTION INTELLECTUELLE, DE STRATÉGIE ET D'ÉVALUATION**

L'activité de production intellectuelle est devenue en dix ans l'une des activités majeures de l'AFD aux côtés de son activité de financement du développement. A l'instar de la Banque mondiale, le développement des activités bancaires de l'AFD s'est accompagné d'un fort investissement dans une réflexion de fonds sur les problématiques du financement du développement et la production de stratégies sectorielles géographiques et thématiques. Cette activité a pour vocation une meilleure connaissance structurelle et macroéconomique des pays d'intervention, en formalisant et transmettant l'expérience opérationnelle. Elle doit également contribuer, en appui aux tutelles de l'Agence, à l'élaboration et au positionnement international de la politique d'aide au développement de la France.

Elle a, dans ce domaine, effectué ces dernières années une montée en puissance quantitative et qualitative qui mérite d'être soulignée.

La production de l'agence a, au niveau national, renversé le schéma selon lequel l'AFD ne serait que l'opérateur d'une stratégie élaborée par ses tutelles. Non seulement l'AFD n'est pas « les jambes » d'un corps dont les

tutelles seraient la « tête », mais son niveau d'expertise lui a permis d'inspirer largement la stratégie que lui ont fixée ses tutelles.

La montée en puissance de l'activité de production intellectuelle et d'organisation de séminaires et de conférences de haut niveau a également permis à l'AFD de se faire une place parmi les acteurs européens et internationaux de l'aide au développement. Progressivement l'AFD est devenu en quelque sorte le bureau d'études des pouvoirs publics en matière de relation Nord-Sud ou de lutte contre le réchauffement climatique au niveau mondial.

#### ***A. DES AMBITIONS LIMITÉES EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET D'ANALYSE POUR UN BUDGET DE LA PRODUCTION INTELLECTUELLE EN FORTE DIMINUTION***

Dans ce contexte, le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD pour 2010-2013 prévoit que *« l'AFD développe une activité de production de connaissances, de formation et de conseil en vue de promouvoir la place de la France dans le débat international sur le développement, d'accroître sa connaissance des géographies d'intervention et de devenir un partenaire des centres de recherche de haut niveau en sciences économiques et sociales. »*.

Il insiste sur la nécessaire synergie avec les autres acteurs français de la recherche sur le développement (IRD, CIRAD) dans le but de mutualiser et de maîtriser les moyens consacrés à ces activités, à tel point que le seul indicateur de performance dans ce domaine concerne la part du budget de production intellectuelle de l'AFD consacrée aux actions réalisées avec les autres instituts de recherche français pour le développement (IRD, CIRAD, etc.) dans le budget de production intellectuelle de l'AFD, qui doit passer de 14 % en 2009 à 20 % en 2013.

Ainsi le contrat contient une Section 1.14 consacrée à la valorisation de l'expertise de la France en Europe et dans le Monde dont l'objectif 1 est de : *« renforcer la position de l'Agence dans le débat d'idées en France et à l'international par la production et la diffusion de connaissances en matière de développement »* dont le seul indicateur est la part du budget consacrée à des opérations communes avec IRD et le CIRAD.

**Sans doute des objectifs chiffrés dans ce domaine, où seule compte la qualité de travaux par ailleurs difficiles à estimer, auraient été peu pertinents. On peut quand même se demander s'il n'y avait pas d'indicateur qui soit plus en rapport avec l'objectif qui est, in fine, la capacité des travaux d'influer sur la vision collective des enjeux du développement et des réponses à y apporter.**

**On peut, en outre, se demander si le cofinancement est le bon indicateur d'une complémentarité des programmations.**

Le deuxième projet d'orientation stratégique de l'AFD prévoyait de consacrer à cette activité 10 % du produit net bancaire (PNB) de l'Agence en 2011. L'expansion des activités et des productions a été en mesure d'utiliser

6,5 % du PNB en 2008 et 8,3 % en 2009. Cet objectif de dépenses avait sans doute vocation à définir dans un premier temps le dimensionnement souhaité de l'activité. Compte tenu de la croissance du PNB qui est passé de 381 millions d'euros à 465,8 millions d'euros de 2005 à 2009, on peut imaginer les réticences à maintenir un indicateur qui ne dit rien de la programmation, ni de la qualité de la production intellectuelle.

**On pourrait attendre du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD qu'il fixe en matière de programmation des axes de réflexion un peu plus précis** que la production de connaissances, de formation et de conseil en vue de promouvoir la place de la France dans le débat international sur le développement. Il est vrai que le contrat renvoie à une instance ad hoc le soin de définir cette programmation.

Il est souhaitable que cette programmation fasse l'objet d'une réflexion approfondie et d'un soutien administratif et politique. En effet, la réflexion sur l'aide au développement constitue un enjeu stratégique à plusieurs égards.

On peut regretter que le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui est un contributeur majeur à la création d'APD avec 1 milliard d'euros et assure la cotutelle de la recherche au développement soit si peu impliqué dans la gestion de la politique française de coopération, alors que son rôle dans le dispositif est probablement plus significatif que celui du Ministère de l'intérieur, qui est représenté au CICID, au COS et au conseil d'administration de l'AFD.

D'une part, dans ce domaine comme dans l'ensemble des sujets ayant trait aux relations internationales, la bataille des idées est aujourd'hui essentielle à l'influence de la France dans les négociations internationales. Aujourd'hui plus qu'hier, l'agenda international intègre des mécanismes de concertation entre experts qui mobilisent des ressources de plus en plus importantes et exercent une contrainte de plus en plus forte sur les grandes décisions. **Cette situation implique que les pouvoirs publics puissent mobiliser la production intellectuelle de l'AFD sur les grands enjeux des conférences internationales à venir.**

On l'a constaté lors des dernières conférences sur le réchauffement climatique ou sur les financements innovants, la position de la France est d'autant plus écoutée qu'elle a sur ces sujets une expertise reconnue. Mais ce ne fut pas toujours le cas. Parmi les grandes thématiques depuis la fin des années 1990, la France a dû, selon nombre d'observateurs, « courir après le train » sur de nombreux sujets tels que le débat prêts/dons, le débat aide budgétaire/aide projet, la réflexion sécurité/développement, celle sur les critères et les méthodes d'allocation de l'aide. La réflexion sur les taxes internationales, que la France a su mener tambour battant sous le patronage du Président de la République Jacques Chirac et de la commission présidée par Jean-Pierre Landau, constitue de ce point de vue une exception.

L'insistance du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD sur la nécessaire coordination des acteurs dans ce domaine est, à cet égard, bienvenue. Mais elle relève moins d'un indicateur budgétaire que d'une volonté politique de faire travailler ensemble les institutions de recherche sur les questions de développement.

Le budget consacré à la recherche dans le domaine de l'aide au développement serait, toutes institutions confondues, de 300 millions d'euros. Il serait souhaitable que ce budget fasse l'objet d'une véritable stratégie et qu'une partie de cette programmation soit pensée et évaluée en fonction des échéances diplomatiques.

D'autre part, le développement de la production intellectuelle de l'AFD doit permettre d'approfondir la connaissance des pays et des problématiques de leur développement, fournir un outil de présence dans le débat local et d'appui à l'élaboration des politiques, mais aussi faire remonter les demandes, les visions et les attentes de nos partenaires. L'AFD dispose aujourd'hui d'un large réseau d'agence qui, avec celui des SCAC et des agences du trésor, pourrait constituer un instrument de connaissance et d'anticipation performant donnant un véritable avantage comparatif à la diplomatie et à la coopération françaises. Or il semble que cette dimension de l'activité des agences de l'AFD soit peu coordonnée avec celles des autres acteurs et ne fasse pas l'objet d'objectifs lisibles.

**Au regard des moyens en présence, le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD aurait pu être l'occasion de dire ce que les pouvoirs publics attendent précisément de son réseau en matière de suivi des politiques de coopération menées dans les pays partenaires et de connaissance des processus de développement et d'indiquer comment devrait être réparties les tâches entre les agences de l'AFD, les représentants du trésor et le réseau diplomatique.**

Vos rapporteurs s'étonnent que le contrat n'évoque aucune de ces questions, ni la nécessité de construire dans ce domaine des partenariats avec les universités, des « think-tanks » extérieurs ou des acteurs étrangers.

**En conclusion sur ce point, votre commission aurait sans doute préféré que, sur ce thème, le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD fixe des axes de réflexion et des objectifs,** comme ce fut la cas du précédent contrat entre l'AFD et le ministère des finances qui mentionnait par exemple qu'un effort particulier devait être maintenu sur l'analyse des économies de la Zone franc, ou sur l'intégration économique régionale et les négociations en cours des Accords de Partenariat Economique entre les pays ACP et l'Union européenne.

**L'absence d'ambition dans ce domaine doit être rapprochée du souhait de la nouvelle direction générale de faire porter la réduction des charges de fonctionnement de l'AFD en partie sur le budget consacré à la production intellectuelle.**

En effet, celui-ci, après des années de croissance, connaîtra en 2011 une diminution significative de 18 % par rapport à 2010, l'effort portant sur l'activité d'études, de recherche, sur l'organisation de conférences et sur les partenariats. Cette diminution s'accompagne également de celle des activités d'appui et conseil aux pouvoirs publics français qui devrait connaître une baisse de 33 %. Dans le même temps, les métiers de production financière et d'intermédiation bancaire voient leur budget augmenter de 8 %.

Ces évolutions inspirent deux séries de réflexions.

**La première concerne la crainte que les choix auxquels est contrainte l'AFD en matière de coûts de fonctionnement ne viennent réduire l'avantage comparatif reconnu à l'AFD qui a, en quelque sorte, complété son activité bancaire par une intense réflexion stratégique sur le développement.** Cette crainte est doublée du constat que, si l'AFD diminue sa production intellectuelle et son action de conseil auprès des tutelles, aucune autre institution n'est en mesure de prendre le relais.

Sans doute un excès de réflexions théoriques et de documents stratégiques n'est-il pas souhaitable pour un établissement qui est avant tout une agence de projet. Mais, à l'inverse, une réduction trop drastique des outils de pilotages stratégiques et de réflexion sur le sens de l'action de l'AFD risque de réduire l'AFD à sa seule activité bancaire et lui faire perdre son cap.

**Il convient de veiller à ce que du « tout stratégique » l'AFD ne bascule pas dans une surréaction par rapport à la période précédente pour tomber dans le « tout opérationnel ».**

La seconde concerne les relations financières entre l'AFD et l'Etat. L'AFD, à travers l'activité d'appui et de conseil aux pouvoirs publics, mais aussi par le biais des partenariats et des opérations de communication, est amenée à financer sur ses fonds propres des activités auparavant exercées par les services de l'Etat.

Dans un contexte où l'Etat demande à l'AFD de réduire ses coûts de fonctionnement, une clarification des relations budgétaires Etat/AFD passe sans doute par un chiffrage explicite et partagé avec les tutelles de ses prestations et la mise en place d'un financement équilibré.

## ***B. DES OBJECTIFS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION EN REcul***

La réduction des ambitions en matière de production intellectuelle s'accompagne également d'un recul des ambitions en matière d'évaluation.

Certes, les deux activités ne sont pas exactement du même ordre et ne relèvent pas, au sein de l'AFD, des mêmes directions. Il reste qu'il s'agit d'activités par lesquelles l'AFD réfléchit sur son action et ses résultats.

Comme le souligne le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD: « *les évaluations ...ont pour objet :*

- *d'améliorer, en liaison avec l'ensemble des activités de production intellectuelle de l'Agence, la compréhension des processus de développement et mécanismes d'aide au développement ;*

- *de permettre, sur le plan opérationnel, d'améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations qu'elle conçoit et met en œuvre ;*

- *de rendre compte, auprès du Conseil d'administration, des tutelles, des partenaires, mais aussi du public, des conditions dans lesquelles sont conduites les opérations mises en œuvre. »*

**Le contrat prévoit de faire évoluer la proportion de projets évalués à l'achèvement de 21 % à 33 % en 2013. Autrement dit l'objectif est qu'un tiers des projets fasse à terme l'objet d'une évaluation sur leur impact.**

**Or, aux termes de la réforme des évaluations présentée au Conseil d'administration de l'AFD en octobre 2007, les évaluations ex-post des projets devaient devenir progressivement systématiques et s'appliquer à l'ensemble des projets à l'horizon 2010.**

Elles devaient être décentralisées au niveau des agences et externalisées auprès de consultants. Cette évolution devait rendre possible la concentration des ressources internes de la division des évaluations sur des analyses plus sectorielles et thématiques, ainsi que sur la capitalisation de l'expérience au profit des équipes opérationnelles, en lien avec l'activité de recherche et du développement des savoirs. La généralisation du suivi en exécution, couplée à la systématisation des évaluations ex-post, devait permettre de mieux rendre compte de la performance de l'AFD en matière de résultats de développement.

**Vos rapporteurs regrettent que ce contrat ramène l'objectif d'évaluation ex-post de 100 % de ses projets à 33 % pour l'ensemble des projets de l'AFD, Outre-Mer compris.**

Votre commission s'était félicitée, lors de son examen, que le document-cadre de coopération souligne que : **« Mesurer la qualité des interventions menées et apprécier leurs résultats est indispensable. Il s'agit d'une exigence démocratique à l'égard du Parlement et des citoyens français comme des populations et des autorités des pays bénéficiaires. Cette analyse des résultats est également nécessaire pour améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations conduites, responsabiliser les acteurs chargés de leur mise en œuvre et permettre de capitaliser sur les expériences passées ».**

Ce document-cadre prévoit par ailleurs que des indicateurs synthétiques sur les résultats prévus et obtenus seront mis au point : **« Un tableau d'indicateurs rendant compte des effets attendus des programmes financés au niveau bilatéral, communautaire et multilatéral et fournissant une appréciation sur les résultats obtenus à l'issue de leur mise en œuvre, sera mis en place et permettra de communiquer de façon simple et explicite sur l'action du gouvernement ».**

Le revirement des ambitions en matière d'évaluation est en contradiction avec cette volonté partagée par l'ensemble des bailleurs de fonds de développer une logique de résultats.

Il est vrai que rendre systématique les évaluations suppose un travail important et de nombreux défis :

- un défi de capacité tout d'abord. Pour dépasser le simple recensement des politiques et s'engager dans l'analyse des « réalisations » et de leurs « impacts » réels, la production d'une information systématisée sur les résultats implique la mobilisation de moyens importants autour de la collecte de données et de leur analyse, mais aussi le renforcement d'une articulation étroite avec les pays partenaires dans le suivi des projets, des aides programmes et des aides budgétaires ;

- des défis méthodologiques ensuite : les acteurs nationaux peuvent-ils s'attribuer des résultats de développement qui, de fait, sont collectifs, issus de projets et de programmes par nature pluri-acteurs ?

- le défi de l'agrégation des résultats enfin : la présentation de résultats agrégés permet-elle de rendre compte de la diversité des contextes et de donner à voir les facteurs de succès ou d'échec des opérations menées ?

Ces défis sont réels. Ils ne sont pas nouveaux. Ils sont, pour une part, communs à beaucoup de politiques publiques. De ce point de vue, **on ne pourrait pas imaginer que la politique d'aide au développement soit la seule politique publique qui ne soit pas, par nature, évaluable.**

**Or avant de pouvoir mettre en place des indicateurs de résultats et d'impact, il faut évaluer projet par projet cet impact. C'est pourquoi vos rapporteurs souhaitent un relèvement de l'objectif d'évaluation à 100 % des projets en 2013 pour ce qui concerne les projets dans les Etats étrangers.**

Ils observent par ailleurs qu'au niveau national, trois entités administratives à l'AFD, au ministère des finances et au ministère des affaires étrangères et européennes, effectuent des évaluations.

La direction générale du Trésor, sous l'impulsion de l'unité d'évaluation des activités de développement, a notamment effectué un travail de méthodologie remarquable et des évaluations remarquées. Le champ d'application de ces évaluations s'est, en outre, élargi et ne concerne plus seulement des projets ponctuels, des instruments, des institutions mais également des secteurs, des pays ou des politiques.

Ils souhaitent que ces organismes d'évaluation soient renforcés, mieux coordonnés, plus sollicités sur des sujets plus larges et plus stratégiques qui permettent d'avoir des vues plus globales.

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'agence prévoit que : « *L'AFD s'efforce, dans ce cadre, de mettre en œuvre un programme d'évaluation conjointe avec les autres institutions bi ou multilatérales, notamment dans le*

*cadre des projets cofinancés. Les ministères de tutelle sont consultés, chaque année, sur la méthodologie et le programme des évaluations conduites par l'AFD. Les tutelles et l'AFD arrêtent chaque année un programme d'évaluations conjointes ».* Il faut souhaiter que ce programme soit le plus ambitieux possible.

**Vos rapporteurs préconisent que ce programme d'évaluation conjoint fasse l'objet d'une réflexion et d'une implication des tutelles et puisse être établi par le même organisme que celui qui définira la programmation de la production intellectuelle qui pourrait être le co-secrétariat du CICID qui rassemble à la fois les tutelles et l'AFD.**

## **V. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISE DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT**

### ***A. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISE DES COÛTS APRÈS UNE PÉRIODE DE FORTE CROISSANCE CONFORME À L'AUGMENTATION DE L'ACTIVITÉ***

La partie du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD consacrée aux moyens commence par souligner qu'« *afin de s'inscrire en cohérence avec les efforts budgétaires engagés par l'Etat et ses opérateurs, l'AFD veillera à la maîtrise de ses charges de fonctionnement et de personnel.* »

Il prévoit que cette maîtrise reposera sur les éléments suivants :

- un plafond d'augmentation annuelle de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) fixé à 3,33% en 2011-2013 ;
- une évolution des effectifs (cadres généraux et recrutés locaux) conforme à 1757 en 2013.
- un plafond des frais généraux hors frais de personnel à 82,8 millions d'euros en 2013
- une diminution du ratio « charges d'exploitation non bancaire »/« encours » à 1,45% ;
- une diminution du coefficient d'exploitation de 75 % à 60 %.

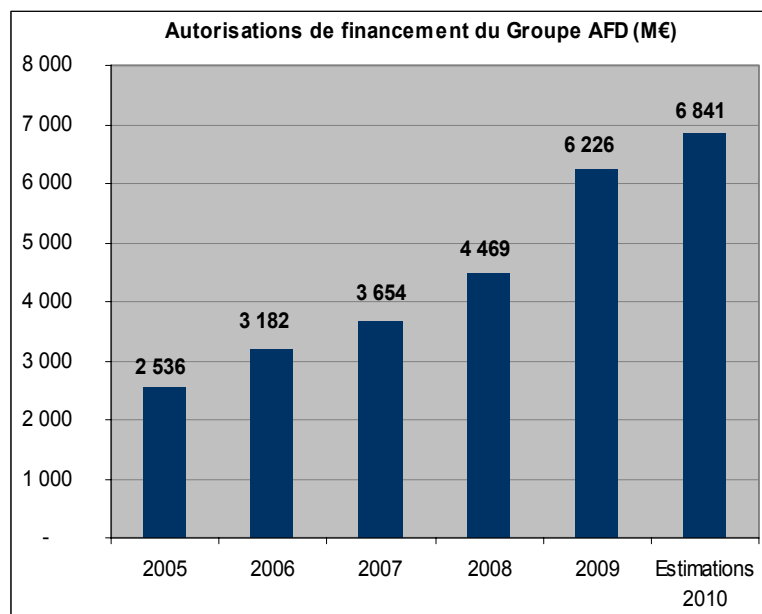
Ces indicateurs ont des significations distinctes mais témoignent tous de la volonté d'insérer dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD des objectifs de réduction des coûts de fonctionnement déjà présents dans la lettre de mission adressée par le Premier Ministre au Directeur Général.

Cette volonté des tutelles et plus particulièrement de la direction du budget du ministère des finances doit être appréciée à l'aune de deux critères.

Le premier est l'évolution constatée des coûts de fonctionnement au regard de l'évolution de l'activité et le modèle économique de l'AFD de façon à comprendre si l'introduction de critères d'efficience dans le contrat



d'objectifs et de moyens de l'AFD correspond à une volonté d'enrayer une dérive.

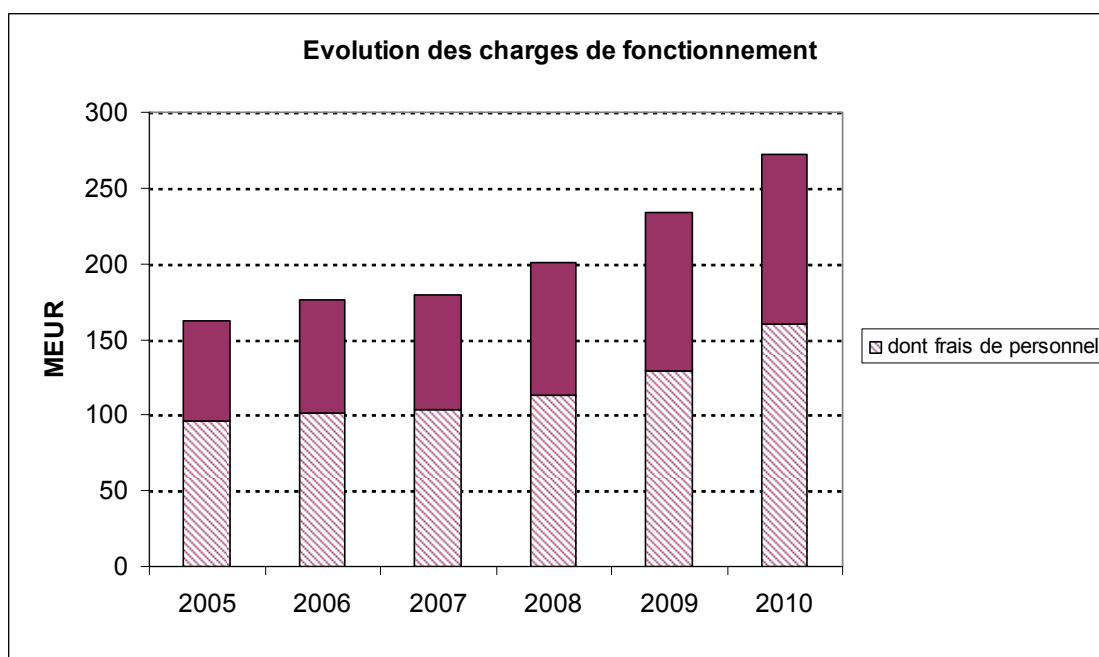


Source : AFD

Le second critère est la nature du modèle économique de l'agence et ses rapports financiers avec l'Etat. La légitimité d'un encadrement des frais de fonctionnement de l'AFD doit s'apprécier au regard de l'importance des deniers publics dans le fonctionnement de cet établissement. Au-delà de la question technique de savoir si l'AFD est ou non un opérateur au sens de la LOLF, il s'agit de savoir si l'évolution de l'activité de l'agence engage les finances publiques et dans quelles proportions.

**1. La forte augmentation des coûts de fonctionnement ces dernières années correspond à une augmentation sans précédent de l'activité et témoigne de gains de productivité sensibles.**

Depuis 2005, l'activité de l'AFD mesurée à l'aune de ses engagements a été multipliée par plus de 2,5. Dans la même période, ses frais de fonctionnement ont été multipliés par 1,68, ses frais de personnel par 1,6 et ses effectifs par 1,3.



Source : AFD

Si l'on regarde l'évolution relative des effectifs par rapport aux engagements ou au nombre de projets, force est de constater que la croissance de l'activité du groupe AFD s'est accompagnée d'important gains de productivité tant en valeur (91 %) qu'en nombre de projets (24 %).

Si l'on regarde l'évolution relative des coûts de fonctionnement par rapport aux engagements, la productivité en valeur de l'AFD dans les pays étrangers a augmenté également de 2007 à 2009 de 39 %.

Même si les chiffres peuvent être affinés, **il ressort globalement du bilan de l'activité de l'AFD que la croissance des engagements ne s'est pas accompagnée d'une dérive des coûts de fonctionnement.**

Il faut en outre souligner le très fort décalage temporel entre la production de coûts et la génération d'une marge sur l'activité de prêts. En effet, en 2009, 48 % des coûts étaient liés à des prêts non encore octroyés. Cette situation résulte à la fois de la nature de l'activité qui comporte une phase d'instruction longue pour les remboursements décalés, mais également au niveau agrégé de la croissance accrue de l'activité dans les années 2009 et 2010 où le nombre de nouveaux projets s'est considérablement accru.

## **2. Si l'AFD n'est pas un opérateur au sens de la LOLF, son activité est en partie dépendante des deniers publics**

La volonté inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens de traiter l'AFD « *en cohérence avec les efforts budgétaires engagés par l'Etat et ses opérateurs* » tend à assimiler l'AFD à un opérateur de l'Etat au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le Gouvernement a, en effet, souhaité étendre à ses opérateurs la démarche de révision générale des politiques publiques, déjà engagée en 2007-2008 pour les administrations de l'Etat. L'ambition est de « *renouveler les modalités de pilotage et de tutelle des opérateurs et de les faire participer davantage à la performance des politiques publiques* »

Cette démarche s'est traduite par la signature de contrats axés sur la performance avec l'ensemble des opérateurs les plus importants prévoyant :

- un effort de productivité sur les effectifs de l'ordre de 1,5 % par an en moyenne ;
- une réduction des dépenses de fonctionnement à hauteur de l'effort demandé à l'Etat (-10%).

L'AFD devait-elle être assimilée à ces opérateurs ? La réponse est aujourd'hui négative, à la fois pour des raisons de principe et d'opportunités.

Une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (EPN, GIP, association,...), est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'Etat dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat ;
- un financement assuré majoritairement par l'Etat, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ;
- un contrôle direct par l'Etat, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Au regard du second critère, l'AFD peut ne pas être considéré comme un opérateur de l'Etat dans la mesure où les ressources en provenance de l'Etat sous forme notamment de subventions ou de bonifications ne représentent que 14 % de ses ressources, l'essentiel provenant d'emprunts sur les marchés et de ressources propres. L'AFD ne bénéficie pas de subvention de fonctionnement mais couvre ses frais de fonctionnement grâce à la marge bancaire dégagée par son activité de prêts.

De ce point de vue, l'AFD ne peut être traité de la même façon qu'une administration publique ou qu'un opérateur de l'Etat. Dotée d'une

personnalité morale et d'une autonomie budgétaire, l'AFD a vocation avec les ressources qu'elle emprunte et les moyens fournis par l'Etat à mener les missions qui lui sont confiées en équilibrant son budget. Force est de constater qu'avec un dividende distribué à l'Etat de plus de 200 millions d'euros en 2009, l'AFD fait plus que justifier l'autonomie dont elle jouit.

Il reste que l'Etat ne peut complètement se désintéresser de l'évolution des dépenses de fonctionnement d'une institution dont la majorité de l'activité dépend indirectement à travers les bonifications et les ressources à conditions spéciales de l'Etat.

Cet argument mérite d'être entendu. Il ne justifie cependant pas aux yeux de vos rapporteurs que les tutelles empiètent sur la gestion de l'AFD en définissant des normes de progression de la masse salariale, des effectifs ou des frais de fonctionnement indépendamment du niveau de l'activité programmée. Mais il peut justifier la mise en place d'un suivi de ratio d'efficience.

## ***B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCES ET DES MODALITÉS D'ENCADREMENT DES COÛTS DISCUTABLES***

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD contient trois types d'indicateurs qui visent « l'efficacité » ou la « rentabilité » de l'AFD.

### **1. Des indicateurs de suivi de projets classiques qui donnent une mesure très approximative de la qualité des projets**

Le premier type d'indicateurs porte sur **le suivi des projets**.

Il s'agit tout d'abord du pourcentage de projets dans les Etats étrangers jugés au moins satisfaisant dans la réalisation de leurs objectifs (indicateur LOLF) qui devrait passer de 75,5 % à 80 % en 2013. Il s'agit là d'un indicateur de suivi très classique dont l'appréciation repose entièrement sur les critères selon lesquels les projets sont jugés satisfaisants.

Vos rapporteurs n'ont pas tous les éléments pour porter une appréciation sur les critères et la procédure retenus. **Il apparaît en revanche important que la procédure de notation elle-même fasse l'objet d'une évaluation pour mesurer son indice de réalisme comme c'est le cas par exemple à la Banque mondiale.**

Un deuxième indicateur porte sur **la durée moyenne d'exécution des projets** (prêts et subventions) achevés entre l'octroi du financement et son décaissement total qui devrait être ramené de 5,7 à 5 ans. Il s'agit d'un critère classique dans le domaine de la gestion de projet.

Comme tout indicateur synthétique, il agrège des situations très disparates entre pays et entre types de projets. Il est de notoriété publique que certains petits projets dans des terrains d'Afrique subsaharienne prennent plus

de temps et parfois d'énergie que des projets d'une dimension financière beaucoup plus importante dans les pays émergents.

Cet indicateur porte sur des projets achevés en moyenne 5 ans après leur octroi. Il ne présente dès lors, en matière de pilotage de l'AFD, qu'un intérêt limité puisqu'une réduction de la durée moyenne d'exécution des projets n'a pas d'impact dans les trois premières années sur l'indicateur. Autrement dit, **l'AFD ne semble pas avoir de levier pour modifier cet indicateur pendant la durée du contrat.**

On peut se demander, de ce point de vue, si un suivi du coût de gestion moyen par catégorie de projets en prenant soin de différencier les ratios selon la taille des projets ne pourrait pas utilement compléter ces indicateurs.

## **2. Des ratios financiers dont l'évolution dépend largement de l'activité passée**

Le deuxième type d'indicateurs est constitué par les ratios financiers classiques tels que le coefficient d'exploitation, régulièrement utilisé pour le suivi des établissements bancaires.

Vos rapporteurs ne sont pas étonnés de voir introduire des critères d'efficacité financière dans le contrat. La bonne gestion de l'AFD est la garantie de la pérennité de son action.

Ils sont cependant d'avis **qu'il ne faut pas ici faire l'économie d'une réflexion sur ce que l'on entend par l'efficacité de l'AFD au regard de ses objectifs.**

On ne peut pas ignorer qu'au regard de son objet social, son efficacité devrait se mesurer à l'aune du rapport entre l'impact de ses projets de développement et leurs coûts pour la collectivité. L'efficacité dans cette perspective vise le maximum d'impact pour un minimum de coût, « le retour par euro dépensé », par exemple le nombre d'euros par tonne de CO2 évitée.

A un autre niveau, la valeur ajoutée de l'AFD par rapport à une activité de crédit traditionnel repose sur la qualité et la pertinence du conseil et de l'expertise qui accompagnent les projets et les pays partenaires. Dans les enquêtes de perception des différents bailleurs de fonds sur le terrain, l'AFD est par exemple reconnue pour sa qualité d'écoute et de flexibilité. C'est naturellement là un facteur d'efficacité, qui échappe aux ratios financiers dont ce n'est pas l'objet, qu'on pourrait éventuellement retrouver dans les études d'impact si elles étaient plus systématiques.

Il importe de garder à l'esprit ces préalables. Ils n'excluent pas de suivre des indicateurs purement financiers qui sont susceptibles d'éclairer l'AFD sur son efficacité financière, mais ils imposent de ne pas se fier à ces seuls indicateurs sauf à dévoyer l'AFD de sa vocation.

En effet, la maximisation de certains indicateurs financiers pourrait très bien passer par des projets dont la pertinence en matière de développement serait discutable et la rentabilité financière avérée ou conduire l'AFD à se spécialiser dans des projets de très grande taille dans des géographies faciles plutôt qu'en Afrique subsaharienne.

Une spécialisation de l'AFD dans des projets supérieurs à 300 millions d'euros au Mexique, en Colombie, en Tunisie, en Turquie, en Inde et en Chine serait autrement plus rentable financièrement que la stratégie actuelle, puisque les coûts de gestion seraient moindres et le retour sur investissement supérieur. D'où l'importance de définir des objectifs clairs et des critères de concentration géographique des engagements.

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
20	Baisse du ratio « charges d'exploitation non bancaire » / « encours »	2,0 %		1,45 %
21	Baisse du ratio « charges d'exploitation non bancaires / PNB (hors éléments non récurrents) »	75 %		< 60 %

Source : AFD

**Compte tenu de la longueur des cycles de gestion des projets, les deux indicateurs 20 et 21 associent dans le cadre de l'AFD des données qui renvoient à des horizons temporels différents.**

L'encours qui mesure les sommes versées non remboursées reflète l'activité passée et résulte de l'accumulation des décaissements liés aux engagements pris des années auparavant, tandis que les charges d'exploitation non bancaires qui mesurent notamment les frais de personnel et les frais généraux reflètent des arbitrages plus récents en matière de recrutement, de politiques salariales et de coût de fonctionnement.

Dans le cas de l'AFD, l'encours s'élève à environ 9 milliards d'euros pour les concours dans les Etats étrangers et à 2,8 milliards dans l'outre-mer pour des charges d'exploitation non bancaires de 245 millions en 2009.

**L'indicateur est donc très largement fonction de l'encours qui devrait, compte tenu des octrois récents, poursuivre sa croissance et entraîner mécaniquement une diminution du ratio.**

Dans le même esprit, il faut souligner que les décisions stratégiques prises aujourd'hui en matière d'instruction et d'engagement n'auront pour l'essentiel des conséquences que dans plusieurs années, c'est-à-dire au-delà de l'horizon temporel de ce contrat.

De ce fait, l'objectif de 1,45 % en 2013 par rapport à 2 % en 2009 pourrait être le résultat mécanique de cette évolution.

Il reste qu'une maîtrise des charges d'exploitation non bancaires peut naturellement contribuer à l'atteinte de cet objectif dont il est difficile de mesurer à quel point il implique une politique volontariste.

Les mêmes observations peuvent être faites sur l'indicateur 21, le coefficient d'exploitation dont l'évolution est néanmoins plus sensible à la variation de la marge sur intérêts et des provisions.

Une très grande partie du Produit Net Bancaire est le résultat mécanique des exercices précédents, si bien que son évolution pendant le triennum 2010-2013 résultera tout autant de la gestion du triennum précédent que des exercices en cours. Mais des mesures de court terme, comme la réduction des frais généraux et l'augmentation des recettes via la tarification des commissions d'instruction et d'engagement sont de nature à diminuer à court terme le ratio d'exploitation.

Il faut évidemment veiller à ce que des mesures de court terme n'entraînent pas sur le long terme une diminution du Produit Net Bancaire. Même en dehors de cette hypothèse, **il n'est pas sûr que l'évolution souhaitée des ratios soit véritablement un critère significatif de la solidité financière de l'institution qui dépend plus largement de la façon dont ces objectifs sont atteints et d'un ensemble de paramètres difficilement synthétisables en deux ratios.**

### 3. Des modalités d'encadrement des effectifs et des frais généraux qui ne semblent pas pertinentes.

Le troisième type d'indicateurs concerne les ETP et les frais généraux.

22	ETP moyen annuel total (hors instituts d'émission)	1462 (réalisé 2010 : 1568)		≤ 1757
	dont ETP moyen annuel du cadre général (hors instituts d'émission)	967 (réalisé 2010 : 1046)		≤ 1174
23	Frais généraux hors frais de personnel et amortissements	80,8 M€		≤ 82,8 M€

Source : AFD

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD comporte enfin un encadrement du nombre d'ETP et des frais généraux hors frais de personnel en valeur absolue. Au niveau des effectifs, la cible retenue pour le cadre général permet une poursuite des recrutements à un rythme légèrement inférieur aux

années précédentes avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 5 à 6 % contre 8 % les années précédentes.

**En revanche la progression des frais généraux hors frais de personnel devrait se ralentir nettement. La cible retenue suppose une croissance d'environ 1 % par an contre des taux de 10 à 20 %. Cette maîtrise des coûts devrait se traduire dès le budget 2011 par des mesures d'économie.**

Le budget 2011 adopté en mars par le conseil d'administration prévoit **un redimensionnement du réseau**, notamment une révision de la présence de l'AFD à Luanda, à Sana'a et Ventiane, **une réduction du budget de la production intellectuelle de 18 %, des charges de travaux, fournitures et services extérieurs de 13 % avec un moindre recours aux consultants extérieurs ainsi qu'une légère réduction des budgets de déplacement et de publication.**

Vos rapporteurs n'entendent pas commenter ces mesures plus que nécessaires, ni s'immiscer dans une gestion qui relève de la responsabilité de la direction générale et du conseil d'administration. Ils savent, par ailleurs, d'expérience combien les mesures d'économies sont un art difficile qui suscite nécessairement des mécontentements. Ils mesurent combien est délicat **l'équilibre entre le souhait de faire des économies à court terme et la volonté de ne pas hypothéquer des revenus futurs.**

Ils souhaitent néanmoins faire deux observations inspirées de leur mission sur le terrain.

La première concerne le réseau. L'AFD dispose d'un réseau dans cinquante pays, doté d'un personnel qualifié qui lui donne une connaissance du terrain remarquable. Il s'agit d'un atout précieux dont ne disposent pas tous les bailleurs de fonds. Ce réseau contribue en amont à la gestion des risques en assurant la sélection et l'instruction des projets fondées sur une connaissance directe du terrain et des interlocuteurs.

Il convient en conséquence de bien mesurer dans le redimensionnement du réseau les coûts et les avantages des implantations de l'AFD. Cela ne signifie pour autant pas qu'il faille renoncer à faire évoluer le réseau et à accroître ses effectifs là où le besoin s'en fait sentir, comme en Tunisie et en Egypte, et à les réduire ailleurs.

L'Inspection des finances avait relevé qu'en 2009 l'AFD était présente dans 17 pays qui ne sont pas explicitement mentionnés par le CICID du 5 juin 2009, comme l'Éthiopie, Maurice, le Kenya, la République dominicaine, la Thaïlande ou la Jordanie. Elle relevait que la productivité des agences présentait une grande variabilité. Il y a donc sans doute des ajustements possibles dans le sens d'une plus grande efficacité pour permettre d'adapter le réseau aux priorités de l'agence et de la France, et notamment d'ouvrir de nouvelles agences ou de renforcer les effectifs dans les pays arabes du pourtour méditerranéen.



La seconde concerne **l'équilibre entre les frais fixes et les frais variables**. Le choix de réduire le recours à la consultance extérieure présente l'avantage de réduire les frais généraux hors frais de personnel et d'obliger l'agence à essayer d'internaliser des compétences. Il reste que, comme de nombreuses agences de développement, l'AFD ne peut disposer en interne de l'ensemble de la palette de compétences nécessaires pour couvrir tous les aspects des secteurs dans lesquels elle intervient. L'objectif de réduction des coûts ne doit dès lors pas avoir pour conséquence de priver l'Agence du recours à des compétences extérieures, qui apportent aux équipes non seulement une expertise spécialisée mais également un regard extérieur.

**Au-delà de ces commentaires, vos rapporteurs jugent que l'inscription dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD d'un encadrement en valeur absolue de ses effectifs et de ses frais généraux n'est pas une méthode adaptée pour un établissement qui n'est pas un opérateur de l'Etat et dont les ressources ne proviennent pas, pour l'essentiel, des fonds publics.**

Vos rapporteurs estiment critiquable le fait de fixer des objectifs en valeur absolue indépendamment de l'évolution de l'activité. Des ratios d'efficacité rapportant les frais généraux aux engagements ou même de marges bancaires auraient été préférables à un encadrement nécessairement arbitraire.

**C'est pourquoi la commission demande que l'encadrement des effectifs et des frais généraux en valeur absolue soit remplacé par des ratios prenant en compte le niveau de l'activité.**

## **VI. UN ACCORD SUR LE DIVIDENDE QUI MET FIN À UNE HÉRÉSIE**

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit que *« l'Etat fixera des règles précises et pluriannuelles de distribution du résultat net de l'AFD, calibré afin d'assurer, outre la rémunération de l'actionnaire unique, une incitation interne à la bonne gestion financière et un maintien des fonds propres de l'Agence à un niveau adapté à ses mandats et à sa stratégie »*.

Même si le texte renvoie à une lettre conjointe du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du Ministre du budget le soin de préciser à l'AFD le taux de dividende qui sera perçu par l'Etat sur la durée du triennum 2011-2013, le dispositif rompt clairement avec la pratique systématique exercée ces dernières années de captation par l'Etat de l'intégralité du dividende.

**A. LE DIVIDENDE DE L'AGENCE EST DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES INTÉGRALEMENT CONSERVÉ PAR L'ETAT**

Historiquement, les fonds propres de l'AFD proviennent de l'affectation intégrale des résultats aux réserves. Fondée sans dotation en capital en 1941, la gestion financière de la Caisse puis de l'AFD a permis la consolidation de fonds propres à un niveau adapté à ses mandats et compatible avec les exigences prudentielles.

**Dans la mesure où une part essentielle de l'activité de l'AFD consiste en un rehaussement de signature, le strict respect des ratios prudentiels et le maintien de sa notation triple A est un élément clef de la gestion de l'AFD.**

	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010
Résultat net de l'AFD (en M€)	189,1	247,8	288,5	167,2	246,5	103,7
Résultat distribué	94,5	247,8	288,5	167,2	220,0	n.d.
en % du résultat net	50%	100%	100%	100%	89%	n.d.
Part du résultat prélevée par l'Etat	94,5	247,8	288,5	167,2	220,0	n.d.
en % du résultat distribué	100%	100%	100%	100%	100%	n.d.
Part du résultat reversée à l'AFD en ressources extra-budgétaires	94,5	247,8	288,5	167,2	0,0	n.d.
Montant des fonds propres de l'AFD (en M€)	3217,4	3743,5	4425,8	4511,6	4710,8	4 625,2

Source : AFD

Le fait que, depuis 2006, l'intégralité du résultat net soit prélevé par l'Etat constitue de ce point de vue une hérésie tant au niveau des principes que d'un point de vue économique.

**Sur le principe, l'Etat n'entretient pas un outil de coopération pour recevoir un dividende.** Les pouvoirs publics, à travers les subventions, les bonifications, les ressources spéciales attribuées à l'AFD, lui permettent de contribuer à l'aide au développement et au rayonnement de la France. L'objet de ce dispositif n'est pas de produire un résultat net ou de renflouer les caisses de l'Etat. Si cela était le cas, il y aurait sans doute des moyens plus simples que de dépenser près d'un milliard de crédits issus des programmes 209,110 et 853 pour récupérer 200 millions d'euros. Dans le secteur de l'aide au développement, on imagine d'ailleurs mal la Banque mondiale ou la BEI distribuant des dividendes à leurs actionnaires.

**D'un point de vue économique, le prélèvement de l'intégralité du résultat, motivé par des considérations d'ordre budgétaire, n'incite pas l'Agence à faire de cet agrégat un indicateur de bonne gestion.** Si l'Etat actionnaire doit pouvoir bénéficier d'une rémunération, la politique de distribution du dividende devrait être redéfinie de façon à assurer une incitation interne à la bonne gestion financière et maintenir les fonds propres à un niveau adapté à sa stratégie et compatible avec les exigences prudentielles.

**D'un point de vue financier, si l'on tient compte de la spécificité de l'AFD qui prend des engagements de long terme sur des produits financiers plus ou moins bonifiés, la croissance de l'encours durant ces dernières années entraîne une croissance du résultat à court terme qui doit compenser les prises de risque à long terme.** Ne pas intégrer une partie de ces résultats dans les réserves et distribuer, depuis 2004, plus d'un milliard de résultat fragilise la position de l'AFD à long terme.

Du point de vue de la comptabilité publique, dans le système en vigueur jusqu'en 2009, le dividende de l'AFD était utilisé comme une ressource additionnelle extrabudgétaire pour financer les actions des programmes 110 et 209. L'apport correspondant s'est élevé à 192,4 millions d'euros en 2007, 289 millions d'euros en 2008 et 282,5 millions d'euros en 2009, montants dus majoritairement à des résultats exceptionnels.

Selon la Cour des comptes, en 2008, le dividende de l'AFD, a été partagé entre le MAEE, le MEIE et le ministère de l'outre-mer. Le MAEE a pu abonder de 227 millions d'euros le programme 209 pour financer les C2D (103 millions d'euros), le Fonds mondial sida (70 millions d'euros), l'aide alimentaire (20 millions d'euros), les dons-projets (17 millions d'euros) et l'aide à la Palestine (17 millions d'euros). En 2009, ce programme a été abondé de 154,5 millions d'euros, qui ont été utilisés pour les C2D de (98 millions d'euros), pour les dons-projets (50,5 millions d'euros) et pour la Palestine (6 millions d'euros). Le programme 110 a reçu pour sa part 128 millions, dont 100 millions pour la bonification de prêts de l'AFD et 28 millions d'euros pour des ABG à des Etats étrangers.

Cette utilisation du dividende de l'AFD pour abonder des programmes budgétaires constituait une contraction irrégulière de dépenses et de recettes. Conformément à la recommandation de la Cour, le Sénat, à l'initiative du rapporteur de la commission des finances, M. Michel Charasse, a mis fin à cette pratique par l'article 143 de la loi de finances pour 2009 à compter de l'exercice 2010. La totalité du dividende de l'AFD doit désormais être rattachée aux recettes non fiscales du budget général de l'Etat.

Cependant, au-delà d'un raisonnement strictement budgétaire, il peut être relevé que l'activité menée par l'Agence au titre de l'APD est en partie « autofinancée ». La loi de finances initiale pour 2010 a compensé par des dotations budgétaires la suppression de la possibilité de réutiliser le dividende. La compensation n'a toutefois été que partielle, le programme 209 ayant

bénéficié d'une « mesure de périmètre » à hauteur de 120 millions d'euros seulement contre 154,5 millions précédemment.

***B. LA CAPACITÉ D'INTERVENTION DE L'AFD EST AUJOURD'HUI LIMITÉE PAR L'INSUFFISANCE DE SES FONDS PROPRES PAR RAPPORT AU RATIO « GRANDS RISQUES »***

Au sens du ratio de solvabilité, l'AFD dispose de fonds propres très confortables de l'ordre de 36 % en 2009 contre 8 % pour les banques privées et un plancher de 20 à 25 pour les banques de développement comme la BEI.

Toutefois dans le cadre de la réglementation actuelle et attendant l'entrée en vigueur des dispositions de l'accord Bâle III en 2014, l'AFD est soumise à une contrainte de ratios « grands risques » qui lui interdit de dépasser sur une contrepartie donnée un montant d'engagement de 25 % des fonds propres. Cette contrainte purement formelle pour les prêts souverains - qui ne constitue pas un risque pour l'AFD- devrait conduire en l'absence d'abondement de ses fonds propres à plafonner son activité au Maroc, en Tunisie, au Vietnam, et bientôt en Turquie<sup>1</sup>.

La situation actuelle qui conduit l'AFD et ses tutelles à essayer de contourner cette règle par le recours à des prêts non souverains ou à la réserve pays émergents, voire à la garantie d'Etat, n'était pas satisfaisante.

***C. L'ACCORD SUR LA RÉPARTITION DU DIVIDENDE EST SATISFAISANT DANS SON PRINCIPE ET INSUFFISANT DANS SES MODALITÉS***

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit pour la première fois que « *l'Etat fixera des règles précises et pluriannuelles de distribution du résultat net de l'AFD, calibré afin d'assurer, outre la rémunération de l'actionnaire unique, une incitation interne à la bonne gestion financière et un maintien des fonds propres de l'Agence à un niveau adapté à ses mandats et à sa stratégie* ».

**Votre commission se félicite que le principe d'une distribution du résultat qui assure une incitation interne à la bonne gestion financière et le maintien des fonds propres soit clairement édicté dans le contrat.**

D'après les informations dont disposent vos rapporteurs l'accord envisagé prévoit que l'Etat prélèvera dorénavant 75 % jusqu'à 75 millions d'euros de résultats puis 50 % entre 75 millions et 140 millions et renvoie à

---

<sup>1</sup> Les montants pondérés portés sur les plus gros emprunteurs, au sens du règlement CRBF 93-05 du 21 décembre 1993 et de ses amendements successifs, se situent comme suit au 31 décembre 2009 : Royaume du Maroc : 983,6 millions d'euros ; République de Tunisie : 968,3 millions d'euros ; République socialiste du Vietnam : 748,3 millions d'euros pour des fonds propres de 4.710,8 millions d'euros.

une négociation ultérieure la détermination du prélèvement pour des résultats supérieurs à 140 millions d'euros.

Les prévisions de résultats de l'AFD pour les deux prochaines années se situant entre 80 millions et 100 millions d'euros, **le taux moyen de prélèvement de l'Etat devrait se situer plus proche de 75 % que de 50 %**. Dans ce contexte, l'AFD pourrait abonder ses fonds propres d'environ 20 à 25 millions d'euros.

**Cette mesure semble insuffisante pour contenir les évolutions des ratios prudentiels dans les prochaines années.**

Comme le souligne la Cour des comptes, « *les besoins de fonds propres additionnels sont estimés par l'AFD entre 200 millions d'euros et 400 millions d'euros d'ici 2012* », « *Il serait préférable de ne pas poursuivre sur la lancée actuelle sans baliser la trajectoire* ». Lorsqu'on compare à d'autres établissements ayant un objet similaire, on constate en effet que la taille de leurs fonds propres est souvent plus importante. Ainsi la BERD a-t-elle récemment augmenté ses fonds propres de 20 à 30 milliards d'euros pour un niveau d'engagement de 8 milliards par an comparable à celui de l'AFD.

L'augmentation proposée des fonds propre appliquée au ratio « grand risque » permet une augmentation d'environ 5 millions d'engagements sur les pays proches du plafond comme la Tunisie ou le Maroc. On est donc loin du montant que réclame l'accompagnement de ces pays dans une transition démocratique.

On observera que si l'AFD avait pu intégrer dans ses réserves les 1,1 milliard d'euros distribué à l'Etat depuis 2004, la capacité d'engagement au regard des « grand risque aurait été de 275 millions d'euros », ce qui est plus en phase avec les demandes actuelles des pays comme le Maroc ou la Tunisie.

**Votre commission estime que cet arrangement, fruit d'un compromis entre des positions éloignées, ne correspond à aucune logique économique et financière, sinon à celle, louable mais finalement indifférente à l'objet de l'AFD, de ne pas diminuer une source de financement d'un Etat aujourd'hui impécunieux.**

Dans le contexte actuel de dégradation des finances publiques, on peut néanmoins comprendre que la direction du Budget n'accepte pas de revenir à la situation qui prévalait avant 2004 où, comme c'est le cas dans la majorité des banques de développement, l'intégralité du dividende était intégré dans les réserves de l'Agence. Sans revenir donc à un modèle de développement qui a néanmoins permis l'essor de l'AFD, une solution de compromis serait de réserver 50 % du résultat net aux fonds propres et les 50 % à l'Etat actionnaire. C'est une solution plus équilibrée et plus lisible, assez proche de celle en vigueur à la Caisse des dépôts qui reverse à l'Etat 38 % de son résultat net.

Vos rapporteurs ont longuement hésité avec un dispositif longtemps en vigueur à la Caisse des dépôts, qui consiste à réserver 1/3 pour l'Etat actionnaire, 1/3 pour les fonds propres et 1/3 à des missions d'intérêt général, en l'occurrence ici des subventions à l'Afrique subsaharienne. Ce mécanisme aurait pour vertu d'asseoir une partie du financement de l'action de l'AFD dans les zones prioritaires d'Afrique sur les résultats dégagés dans des zones plus prospères. Il aurait pour avantage de dégager des marges de manœuvre en subventions tout en répondant aux critiques formulées à l'encontre des investissements dans les pays émergents. Ils ont, après réflexion, jugé que ce mécanisme pourrait éventuellement inciter la direction du budget à diminuer d'autant les crédits de subventions du programme 209. Dès lors, le gain en termes de subventions pourrait s'avérer limité et avoir pour résultat de faire dépendre une partie du financement des dons projets d'un revenu du résultat net de l'AFD, par nature variable.

**C'est pourquoi ils estiment qu'une distribution du résultat net pour moitié pour l'Etat et pour moitié pour les fonds propres de l'AFD serait une mesure plus judicieuse. Il est par ailleurs essentiel que cette règle figure dans le COM et non dans une lettre conjointe du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du Ministre du Budget.**

**Compte tenu de son activité de crédit, les fonds propres de l'AFD sont un élément de ses ressources. Dès lors il apparaît singulier de prévoir de définir les objectifs et les moyens de l'AFD dans un contrat et de soustraire cette ressource-là du contrat.** En outre, laisser au seul ministère des finances le soin de définir cet élément essentiel de l'équilibre financier de l'AFD est en contradiction avec l'idée d'une cotutelle de l'AFD.

En conclusion, suivant l'avis des rapporteurs, **la commission demande à ce que le prélèvement de l'Etat sur le résultat net soit limité à 50 % et que cette clef de répartition soit inscrite dans le contrat.**

## VII. DES MOYENS BUDGÉTAIRES MAINTENUS MAIS SANS PROGRESSION

	LFI 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 110 "Aide économique et financière au développement"</b>						
<b>Action 01 : aide économique et financière multilatérale</b>	<b>20 000 000</b>	<b>20 000 000</b>	<b>30 000 000</b>	<b>30 000 000</b>	<b>35 000 000</b>	<b>35 000 000</b>
<i>FMI - bonification FRPC / FCE</i>	20 000 000	20 000 000	30 000 000	30 000 000	35 000 000	35 000 000
<b>Action 02 : aide économique et financière bilatérale</b>	<b>440 539 717</b>	<b>282 027 217</b>	<b>306 125 520</b>	<b>295 678 838</b>	<b>327 940 000</b>	<b>303 205 073</b>
<i>Rémunération de l'AFD</i>	3 400 000	3 400 000	2 900 000	2 900 000	2 800 000	2 800 000
<i>Bonifications de prêts aux Etats étrangers</i>	225 000 000	167 000 000	242 000 000	179 000 000	263 000 000	190 000 000
<i>Bonifications initiative lutte contre le changement climatique</i>	0	8 000 000	0	8 000 000	0	8 000 000
<i>Programme de renforcement des capacités commerciales - PRCC</i>	0	1 500 000	0	4 500 000	13 640 000	4 000 000
<i>Fonds français pour l'environnement mondial</i>	50 000 000	16 600 000	0	16 000 000	0	15 700 000
<i>Aide budgétaire globale</i>	162 139 717	85 527 217	61 225 520	85 278 838	48 500 000	82 705 073
<b>Action 03: Traitement de la dette des pays pauvres</b>	<b>30 000</b>	<b>69 601 564</b>	<b>19 694 000</b>	<b>80 620 303</b>	<b>30 000</b>	<b>56 306 969</b>
<i>Indemnisation au titre des annulations de dettes (Dakar I et II, La Baule)</i>	30 000	68 668 319	30 000	60 044 090	30 000	55 416 383
<i>Indemnisation au titre des annulations décidées en Club de Paris</i>	0	933 245	19 664 000	20 576 213	0	890 586
<b>Total pour ce programme</b>	<b>460 569 717</b>	<b>371 628 781</b>	<b>355 819 520</b>	<b>406 299 141</b>	<b>362 970 000</b>	<b>394 512 042</b>
<b>Programme 209 "Solidarité à l'égard des pays en développement"</b>						
<b>Action 02 : coopération bilatérale</b>	<b>361 564 450</b>	<b>407 542 237</b>	<b>424 864 450</b>	<b>151 730 000</b>	<b>385 394 450</b>	<b>123 560 000</b>
<i>Subventions projets**</i>	170 000 000	218 567 787	170 000 000		170 000 000	
<i>Assistants techniques</i>	46 834 450	53 534 450	58 134 450		46 834 450	
<i>ONG</i>	45 000 000	35 710 000	45 000 000		45 000 000	
<i>C2D</i>	78 320 000	78 320 000	129 130 000	129 130 000	99 660 000	99 660 000
<i>Rémunération de l'AFD</i>	21 410 000	21 410 000	22 600 000	22 600 000	23 900 000	23 900 000
<b>Total pour ce programme</b>	<b>361 564 450</b>	<b>407 542 237</b>	<b>424 864 450</b>	<b>151 730 000</b>	<b>385 394 450</b>	<b>123 560 000</b>
<b>Programme 853 "Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers"</b>						
<b>Action 01 : Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers</b>	<b>380 000 000</b>	<b>232 000 000</b>	<b>412 000 000</b>	<b>318 000 000</b>	<b>447 000 000</b>	<b>364 000 000</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>1 202 134 167</b>	<b>1 011 171 018</b>	<b>1 192 683 970</b>	<b>876 029 141</b>	<b>1 195 364 450</b>	<b>882 072 042</b>

\* Les montants inscrits dans ce tableau reflètent la programmation budgétaire sur la période 2011-2013. Pour les annuités 2012 et 2013, ils sont conditionnés à l'approbation par le Parlement.

\*\* la ligne "subventions projets" n'intègre pas les crédits destinés aux projets confiés à l'AFD sur les enveloppes Haïti et AFPAK

La commission a pris connaissance des annexes financières du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD. Elle constate naturellement que cette annexe reprend les crédits votés en loi de finances pour 2011 et pour le triennum 2011-2013. Il ne revient pas à ce contrat de modifier l'allocation des crédits. Dans la mesure où ces deniers ont fait l'objet d'un examen approfondi en loi de finances, elle renvoie aux rapports budgétaires pour des commentaires plus détaillés, en se contentant de rappeler quelques commentaires que suscite l'allocation proposée des crédits.

#### **A. UNE STAGNATION DES SUBVENTIONS À UN NIVEAU HISTORIQUEMENT BAS**

On observe dans le tableau ci-dessus une stabilisation des crédits de subventions. Au sein du programme 209 les crédits de subventions projets sont stabilisés à 170 millions d'euros en crédits de paiement pour toute la période. Il en va de même des crédits transitant par les ONG ou de l'aide budgétaire globale.

Il convient de remarquer que la stagnation des crédits de subventions pendant toute la période conduit à maintenir ces crédits à un niveau historiquement très bas qui, comme il a été souligné, affaiblit considérablement les possibilités d'intervention de l'AFD dans les zones prioritaires de la coopération française.

Si on considère les subventions issues des programmes 209 et 110, consacrées aux 14 pays pauvres prioritaires, celle-ci passe de 219 millions en 2005 à 158 millions en 2009.

#### **Évolution de l'aide bilatérale française consacrée aux 14 pays pauvres prioritaires et octroyée sous formes de subventions sur la période 2005-2009<sup>1</sup>**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Subventions projets	161	176	145	71	112
FSP	29	23	31	25	9
Aide budgétaire globale	29	57	24	10	37
<b>TOTAL 14 pays pauvres prioritaires</b>	<b>219</b>	<b>256</b>	<b>200</b>	<b>106</b>	<b>158</b>
En % du total des subventions	49%	48%	39%	32%	52%
<i>Pour rappel : total subventions</i>	<i>443</i>	<i>538</i>	<i>519</i>	<i>331</i>	<i>306</i>

Source : MAEE

<sup>1</sup> Subventions projets de l'AFD, fonds de solidarité prioritaires (instrument d'aide-projet du MAEE) et aides budgétaires globales. Les montants sont exprimés en engagements, en millions d'euros et couvrent les programmes 209 et 110. Les montants octroyés sous forme de C2D (contrats de désendettement et développement) ne sont pas pris en compte dans les subventions. Les montants FSP n'incluent pas les engagements de FSP mobilisateurs dont bénéficient en partie certains des 14 pays pauvres prioritaires ; ces montants sont respectivement de 40 ; 62 ; 48 ; 33 et 9 millions d'euros en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009.



## **B. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES BONIFICATIONS**

Les bonifications de prêts aux Etats étrangers connaissent en revanche une évolution plus favorable. Les crédits de bonification issus du programme 110 passent en crédits de paiement de 167 millions d'euros à 190 millions d'euros de 2011 à 2013. Les prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les pays étrangers issus du programme 853 passent de 232 millions d'euros à 364 millions d'euros.

## **C. UNE CONTRADICTION ENTRE LES MOYENS DISPONIBLES ET LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES**

### **1. Les montants actuels de crédits pour les dons-projets ne sont plus cohérents avec les ambitions en matière de périmètre géographique.**

Les montants actuels de crédits pour les dons-projets ne sont plus cohérents avec les ambitions en matière de périmètre géographique. L'AFD continue à la demande des pouvoirs publics d'intervenir dans un nombre important de pays avec des moyens de plus en plus limités. Selon une expression entendue par vos rapporteurs, la France continue ainsi d'avoir les ambitions des Etats-Unis avec le budget de Danemark.

La situation est criante dans les 14 pays dit prioritaires qui ne sont pas en mesure de s'endetter et dans lesquels la faiblesse des montants disponibles en subvention pose un problème de crédibilité. Ainsi en Guinée-Conakry, au Bénin, au Burundi, en RCA, les engagements de l'AFD se situent entre 1 et 3 millions d'euros.

Les taux de concentration figurant dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD masquent une diminution importante de l'enveloppe globale des subventions.

### **Évolution des subventions consacrées aux 14 pays pauvres prioritaires**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>TOTAL 14 pays pauvres prioritaires</b>	<b>219</b>	<b>256</b>	<b>200</b>	<b>106</b>	<b>158</b>
En % du total des subventions	49 %	48 %	39 %	32 %	52 %

Source : MAEE

Comme le souligne la revue à mi-parcours de l'aide au développement française par le CAD, il y a une contradiction entre les objectifs de la coopération française et l'évolution des dons de plus en plus préoccupante : « *Les cinq secteurs sur lesquels la France veut se concentrer, d'après la décision du CICID, sont des secteurs dont la plupart sont susceptibles d'être appuyés par des dons, et ne se prêtent pas facilement aux prêts, puisqu'ils ne sont pas des secteurs productifs. Pourtant, la France a*

*réduit ses dons. Ceci pose un défi pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de la France et le ciblage sur les PMA qu'elle a proposé. »*

Nombre d'intervenants, lors de la table ronde que la commission des affaires étrangères a organisée en mai de l'année dernière, ont effectué le même constat. M. Serge Michailof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale, a estimé que *« nous sommes sans moyens d'action effectifs pour répondre à nos préoccupations propres, qu'il s'agisse d'intervenir dans des pays pauvres où nous avons des enjeux géopolitiques, comme ceux du Sahel, ou sur des thématiques importantes, comme le développement rural pour lequel nous avons une expertise ancienne avérée »*.

Il en conclut qu'il est *« indispensable de revenir sur cette ancienne décision, jamais explicitée, qui a sacrifié l'aide programmable bilatérale en subventions au profit des grands multilatéraux (Banques régionales de développement, Banque mondiale), des canaux européens, et des fonds des Nations unies.»*

## **2. Un rééquilibrage des moyens alloués aux instruments européens et multilatéraux au profit de la banque de développement française est souhaitable.**

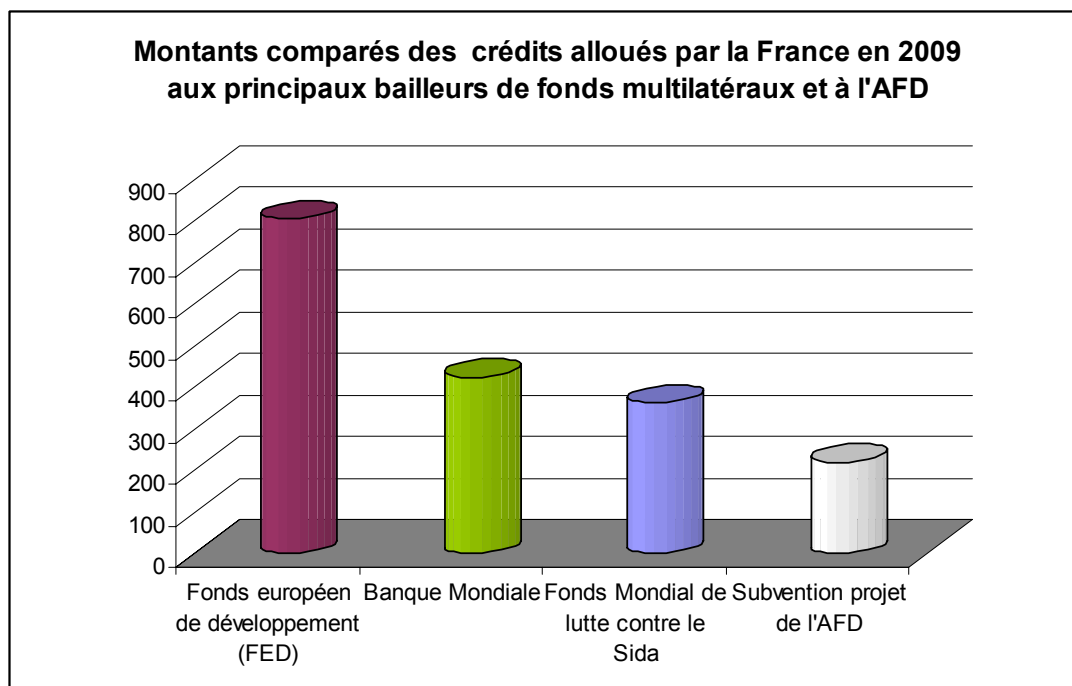
**Comme le souligne la Revue à mi-parcours de l'aide, établie le 16 septembre 2010 par le CAD, la France a déséquilibré son aide au développement en faveur du multilatéral : « 45 % de son APD nette était constituée par l'aide multilatérale, tandis que la moyenne du CAD était de 30 % ».**

La France a ainsi accompagné la montée en puissance des grandes banques multilatérales et régionales, telles que la Banque mondiale qu'elle finance à hauteur de plus de 400 millions d'euros par an, afin d'orienter leur programmation vers les zones prioritaires de la France et en particulier vers l'Afrique subsaharienne. Elle a également promu le développement d'une politique de coopération européenne à travers le FED, auquel la France contribue pour plus de 800 millions d'euros par an. Elle a enfin été à l'initiative de la mise en place de nouveaux instruments comme le Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, auquel elle contribue désormais à hauteur de 360 millions d'euros par an –soit, depuis sa création, une contribution de près de 3 milliards d'euros.

Votre commission a bien conscience que la montée en puissance du multilatéralisme contribue, sur le long terme, à la mise en place de politiques globales à l'échelle mondiale grâce à des institutions qui ont une légitimité, une relative neutralité politique, des compétences et des capacités financières sans commune mesure avec les institutions nationales. Elle correspond, au niveau européen, à la tentative de faire émerger une politique européenne de développement qui puisse être le cadre d'une complémentarité et d'une

synergie des politiques de coopération des Etats membres et de la Commission.

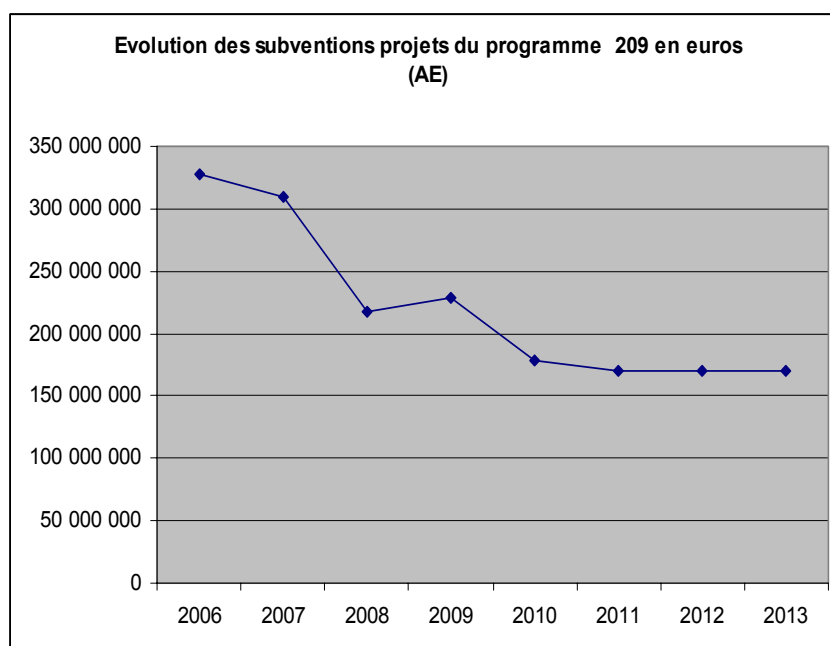
Elle estime cependant que, d'une part, l'augmentation de nos concours à ces organisations doit se traduire par une vision claire de leur rôle, et un investissement dans leur pilotage proportionné aux moyens qui y sont investis et que, d'autre part, l'équilibre entre le bilatéral et le multilatéral devra être rétabli.



Source : PLF 2011

Comme l'indique le graphique précédent, les montants comparés des sommes versées aux grands opérateurs multilatéraux et à l'AFD sous forme de subvention sont aujourd'hui sans commune mesure.

Cette situation est le résultat, depuis 2008, d'un véritable décrochage de l'évolution du programme 209. Les prévisions antérieures à 2008 prévoyaient à l'AFD un retour des dons-projets à niveau entre 300 et 400 millions d'euros. Or ce montant sera, jusqu'en 2013, de 170 millions d'euros, comme le montre le graphique suivant.



Source : AFD

**Cette situation conduit votre commission à souhaiter un rééquilibrage important de la part relative des moyens alloués aux instruments européens et multilatéraux au profit de la banque de développement française.**

### **3. Un arbitrage entre bonification et subvention ?**

Sans ce rééquilibrage, la stabilisation au niveau actuel des subventions conduira inévitablement à envisager deux options complémentaires :

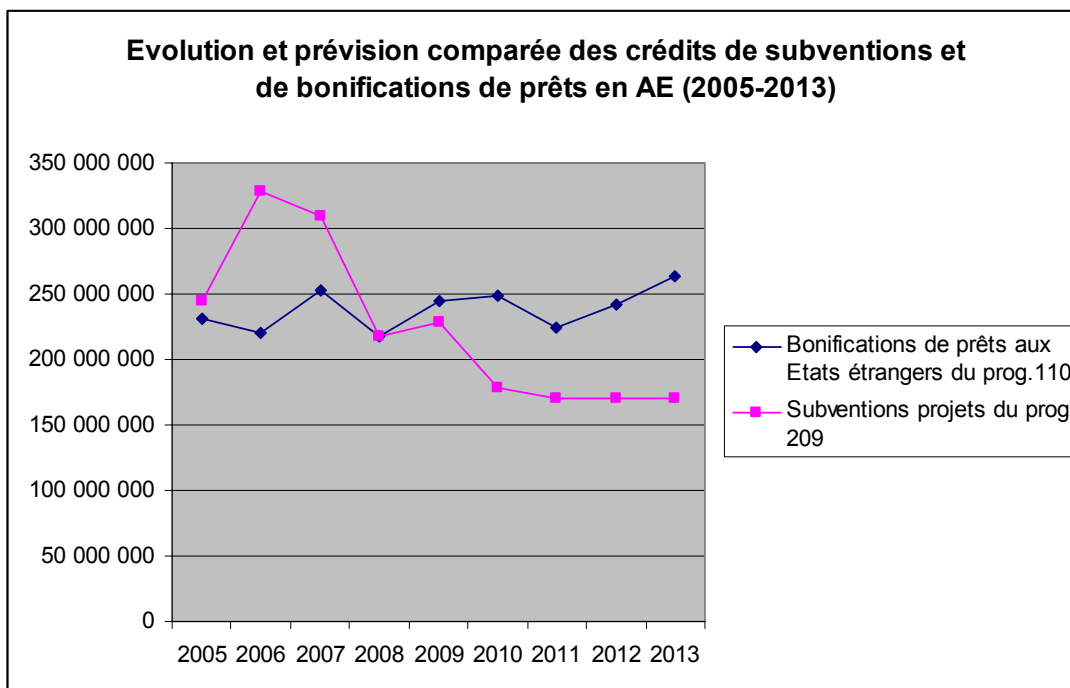
- abandonner explicitement l'intervention de l'AFD dans les pays non prioritaires pour les projets financés sur subventions, ce qui signifie, dans certains cas, l'arrêt total de l'activité de l'AFD dans le pays concerné et réexaminer la liste des pays prioritaires à la lumière des moyens disponibles sur la période ;

- amplifier le développement de l'activité de prêts souverains et non souverains dans les pays prioritaires en assouplissant la règle sur la soutenabilité de la dette souveraine avec l'inconvénient d'accroître l'exposition au risque de l'Agence et le risque d'entraîner des pays ou des institutions dans un processus d'endettement plus ou moins soutenable.

Cette voie présente par ailleurs l'inconvénient de prendre acte de la fin de ce qui a longtemps constitué l'un des avantages comparatifs de l'AFD par rapport à d'autres bailleurs de fonds, c'est-à-dire la disposition d'une palette d'instruments diversifiée ;

Une autre voie consisterait à rééquilibrer le montant respectif des autorisations de programme des crédits de bonification du programme 110 et des crédits de subvention du programme 209 au profit de ce dernier.

Les crédits de bonification qui permettent à l'AFD de faire des prêts concessionnels ont augmenté ces dernières années de façon importante pendant que ceux consacrés aux subventions ont diminué, comme l'illustre le graphique suivant :



Source : Sénat sur la base des chiffres du COM et de l'AFD

Si on considère les autorisations de programme prévues dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD en 2013 comparées à celles de 2008, les bonifications ont augmenté de 21% quand les subventions ont diminué de 22 %.

Nous avons vu que ces deux instruments ne permettent pas d'atteindre les mêmes pays ni les mêmes secteurs. Un rééquilibrage à terme au profit des zones prioritaires passe, sans doute, en loi de finances par un abondement des crédits de subvention qui, à budget constant, pourrait être pris aux crédits de bonification.

Votre commission est cependant bien consciente que les marges de manœuvre sont étroites. En matière de bonification, les crédits de paiement correspondent aux engagements de prêts pris. Les marges de manœuvre sur ces crédits sont donc en grande partie liées à une éventuelle baisse des bonifications des nouveaux prêts qui ne se ferait sentir qu'à moyen terme.

En outre, l'impact en termes de capacité d'intervention sera important puisque pour un euro de subvention en plus il y aura 7 euros de prêts en moins en raison de l'effet de levier des prêts par rapport au « coût Etat ». Autrement

dit, pour faire bénéficier l'Afrique subsaharienne de 50 millions de plus de subventions, le redéploiement conduit *in fine* à une diminution de 350 millions de prêts pour des destinations qui sont, il est vrai, souvent différentes.

**En conclusion, sur les moyens, la commission souhaite que soient envisagés, en loi de finances, un rééquilibrage entre les crédits alloués à l'aide bilatérale et ceux des crédits alloués aux instruments européens et multilatéraux au profit de l'AFD ou, à défaut, une nouvelle répartition des crédits entre les bonifications de prêts et les subventions.**

## **VIII. DES MODALITÉS D'ADOPTION ET DE SUIVI DU COM À PRÉCISER**

### ***A. LA MISE AU POINT D'UN DOCUMENT UNIQUE CONSTITUE UN PROGRÈS***

La convention-cadre de 2007, dans sa version actuelle, prévoit dans son préambule que « *des contrats d'objectifs propres à chaque ministère peuvent être conclus afin d'organiser la mise en oeuvre de la convention cadre et l'exécution des crédits confiés à l'AFD* ».

Deux contrats triennaux d'objectifs ont été signés en 2007, pour la période 2006-2008, avec le MAEE et avec le ministère des finances. Ils portent sur les opérations financées sur des crédits inscrits au budget de l'un et l'autre ministères. Ces contrats ne fixent que des objectifs en volume mais pas d'indicateur d'efficacité en termes de gestion. Ces deux contrats, qui figurent en annexe du présent rapport, ne définissent pas les mêmes objectifs. La lecture comparée des listes d'objectifs montre qu'elles ne se recoupent que très partiellement. Les objectifs des deux contrats s'ajoutaient donc les uns aux autres.

L'existence de deux contrats distincts et pas toujours concordants a naturellement compliqué l'élaboration du plan stratégique de l'AFD, si bien que ces contrats n'ont pas été reconduits ni prorogés au-delà de leur échéance de fin 2008. La décision a été prise de leur substituer un contrat unique entre l'Etat et l'AFD, préparé sous l'égide du COS, c'est-à-dire d'une émanation de la tutelle.

**On ne peut que se féliciter de voir enfin un document unique définissant les attentes et les objectifs que l'Etat assigne à l'AFD.**

**La durée du contrat de trois ans correspond à la durée du triennum. L'AFD ne se gère pas à trois ans. De ce point de vue la fixation d'objectifs à trois ne laisse pas beaucoup de levier à la direction générale pour les atteindre tant le poids des activités passées est fort et le décalage dans le temps des mesures prises important. Le monde, lui, en trois ans, change parfois considérablement, si bien qu'une durée plus longue ne serait guère réaliste. Sans doute un des documents stratégiques devrait permettre**

**des projections sur plus long terme de l'activité afin d'aider à la rédaction des contrats d'objectifs et de moyens.**

***B. LE NOUVEAU COM A ÉTÉ ÉLABORÉ SANS ÉTABLIR UN BILAN DES PRÉCÉDENTS CONTRATS***

**Vos rapporteurs ont constaté, à leur surprise, que le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD a été élaboré sans qu'aucun bilan des objectifs fixés par les derniers COM n'ait été établi. C'est un parti pris qui paraît critiquable. Il serait souhaitable que la définition de cette nouvelle stratégie puisse s'appuyer sur un bilan des précédents contrats.**

Il existe, certes, quelques documents techniques sur le bilan statistique, comptables et financiers de l'AFD pour la période 2005-2009 issus du système d'information stratégique de l'agence. Mais ces chiffres ne prennent de sens que confrontés aux objectifs fixés par les deux contrats précédents. Quels sont les objectifs atteints ? Lesquels ne le sont pas ? Pour quelles raisons ? Quels sont les objectifs repris dans le nouveau contrat, ceux qui ne le sont pas ? Pour quelles raisons ? Les réponses à ces questions auraient utilement nourri un bilan des précédents contrats et surtout éclairé la rédaction du nouveau contrat. Aurait-il été de mauvaise méthode que le Conseil d'orientation stratégique, le Parlement, le Conseil d'administration se prononcent à la vue de ce bilan ?

Pour sa part, votre commission s'est évertuée, avec les modestes moyens qui sont les siens, à esquisser, dans ce rapport encore incomplet, le bilan de l'activité de l'AFD par zones géographiques et par instruments et une confrontation des deux générations de contrats d'objectifs. Elle aurait aimé pour cela pouvoir disposer d'un bilan plus précis des objectifs fixés par les contrats de 2007.

On ne reprendra pas ici chacun des objectifs largement évoqués dans les pages précédentes. Pour ne citer que quelques exemples ponctuels, votre commission aurait par exemple souhaité disposer d'un bilan de l'objectif n° 8 contrat d'objectifs signé avec le ministère des Affaires étrangères : « Développer la coopération avec les collectivités locales françaises », ou de l'objectif 9 : « Associer davantage les organisations de solidarité internationale (OSI) aux opérations de l'AFD » ou de l'objectif n° 10 : « contribuer à mobiliser la production intellectuelle de la France sur les questions de développement » au regard de l'agenda international. Les deux premiers objectifs ne figurent plus dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, le dernier est, de fait, revu à la baisse. Il aurait été souhaitable qu'un débat puisse s'engager sur la base d'un bilan.

**Nous ne trouvons pas non plus de bilan des transferts de compétence à l'Agence française de développement (AFD). Or il s'agit d'un contrat d'objectifs et de moyens où cette question est centrale, notamment au regard des relations financières entre l'AFD et l'Etat. La**

volonté exprimée par la Direction générale de la Mondialisation de renforcer la concentration des subventions dans le domaine de la santé et du développement humain s'appuie-t-elle sur le constat que l'AFD n'a pas atteint les objectifs souhaités lors du transfert de ces champs de compétence ? Si cela est effectivement le cas, quelles sont les difficultés rencontrées ? Quelle est la part de l'insuffisance des subventions, de la présence de nombreux financements multilatéraux, de l'insuffisante rémunération de l'AFD pour ces opérations pour le compte de l'Etat qui sont déficitaires ?

Ces questions auraient mérité des réponses préalables et un débat de nature à éclairer les choix futurs. Ces questions ne concernent pas seulement le passé. L'évolution du réseau des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et leur intégration dans le réseau de l'Institut Français dédié à la coopération intellectuelle, culturelle et linguistique, à partir de 2013, posera à terme la question du devenir des compétences en matière de gouvernance.

**Enfin la rédaction du nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, comme précédemment le document-cadre, ne s'appuie pas sur une évaluation des résultats des impacts des projets financés.** Votre commission ne se lassera pas de répéter que l'aide au développement ne peut pas être la seule politique publique qui ne soit pas évaluée.

**Proroger le contrat liant l'AFD à l'Etat sans savoir quel a été, en matière de développement, l'impact de son activité n'est ni compréhensible ni satisfaisant.** La rationalité de la décision politique voudrait que chacun puisse se prononcer au regard des résultats concrets obtenus dans les pays que nous aidons.

### ***C. LA CONSULTATION DU PARLEMENT EST UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS L'ADOPTION D'UNE LOI D'ORIENTATION SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE***

Votre commission se félicite d'avoir, en application de la loi sur l'action extérieure de l'Etat<sup>1</sup>, été saisie pour avis de ce projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD<sup>2</sup>. Dans un secteur où l'Etat a délégué l'essentiel de ses missions à un opérateur pivot, la mission constitutionnelle du Parlement de contrôle du gouvernement n'aurait pas vraiment de sens s'il ne

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, article 1<sup>er</sup>

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 1er de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, ce contrat d'objectifs et de moyens prend la forme d'une convention dont le projet est soumis aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat : « Une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions. Le projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces commissions peuvent formuler un avis sur ce projet de convention dans un délai de six semaines. ».



pouvait se prononcer sur la définition des objectifs et des moyens de cet opérateur.

Elle observe de façon incidente que cette loi insère l'AFD dans la catégorie des établissements concourant à l'action extérieure de l'Etat. **De ce point de vue il conviendrait de la mentionner au chapitre des dispositions finales du contrat d'objectifs et de moyens parmi les normes juridiques s'appliquant à l'AFD.** En effet, il n'est fait mention que de la réglementation bancaire et des statuts de l'AFD, alors que la loi est, sur certains points, d'application directe.

Parmi les dispositions d'application directe figure notamment une disposition modifiant la composition du conseil d'administration. L'article 2 introduit, en effet, un nouveau sénateur au sein du conseil d'administration. Votre commission souhaiterait une application rapide de cette disposition car, actuellement, bien qu'elle soit la seule commission compétente, en vertu de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 13 de la Constitution, pour émettre un avis sur la nomination du directeur général de l'AFD, elle n'a aucun représentant au sein du conseil d'administration de l'agence. La présence au sein du conseil d'administration permettra en effet une information complète des rapporteurs sur les projets financés et la stratégie suivie.

Cette consultation sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, qui a suivi celle sur le document-cadre, s'inscrit dans une évolution de plus long terme vers une association plus étroite du Parlement à la définition d'une politique de coopération.

**Il faut y voir les conséquences de l'évolution constitutionnelle du rôle du Parlement en matière de politique étrangère, mais aussi l'effet de l'interaction croissante entre les enjeux internationaux liés au sous-développement et les préoccupations quotidiennes de nos concitoyens au fur et à mesure que les effets de la mondialisation se font sentir.**

Un effort d'explication, de transparence et d'accessibilité de l'information sur les stratégies et les moyens de la coopération doit cependant être poursuivi. La société civile s'avère très favorable à cet effort de solidarité, comme en témoigne le soutien important qu'elle apporte aux organisations non gouvernementales. En revanche, elle se montre sceptique à l'égard de la mise en œuvre de politiques publiques d'aide au développement. Pour conserver à cette politique sa crédibilité, un travail d'explication est donc à fournir en direction du citoyen et du contribuable.

Ce travail ne passe pas seulement par le Parlement. Il convient notamment d'associer les organisations non gouvernementales à la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération et de donner toute leur place aux collectivités locales, pour leur expertise dans le développement local et leur proximité des citoyens. Mais le Parlement peut et doit contribuer à un effort d'explication des enjeux à long terme du sous-développement. Les Français doivent pouvoir comprendre qu'en favorisant le développement d'une

Afrique qui atteindra 1,8 milliard d'habitants en 2050 ou en incitant les pays émergents à adopter un régime de croissance moins polluant, les pouvoirs publics contribuent aujourd'hui à dessiner le monde de demain.

C'est pourquoi, la commission des affaires étrangères estime que cette consultation doit être une première étape vers l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe. Ce contrat constitue en effet la déclinaison d'objectifs définis au sein de l'exécutif et formalisé dans le document-cadre.

**La prochaine étape consiste à ce que le Parlement adopte ces objectifs à travers un projet de loi d'orientation.**

#### ***D. DES MODALITÉS DE SUIVI QU'IL CONVIENDRAIT DE PRÉCISER***

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit que le Conseil d'orientation stratégique (COS) coordonne la préparation par l'Etat du contrat.

Il indique que l'AFD rendra compte à la fin du triennum aux ministères signataires du présent contrat des résultats obtenus en vue de satisfaire les objectifs susmentionnés.

Un tableau de bord recensant les différents indicateurs sera préparé par l'Agence au moins une fois par an, en vue d'assurer un suivi lors des réunions du conseil d'orientation stratégique.

Par ailleurs, il est fait mention de deux instances, un comité de coordination chargé de la programmation de la production intellectuelle qui comprendrait les membres du co-secrétariat CICID, un comité de coordination chargé de la communication composé de représentants de la direction du trésor, du ministère des affaires étrangères et de l'AFD.

**On pourrait imaginer qu'une clarification du rôle des instances et une répartition des tâches entre une instance administrative telle que le co-CICID et une instance politique avec le COS puissent améliorer la lisibilité du dispositif. Dans ce cadre, il serait sans doute souhaitable que le COS se voit également confier un rôle de suivi du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.**

## **QUATRIÈME PARTIE -**

### **UN CONTRAT QUI GAGNERAIT À ÊTRE COMPLÉTÉ**

#### **I. LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ETAT SUR LES PRESTATIONS DE L'AFD POUR LE COMPTE DE L'ETAT DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉES**

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD précise les ressources budgétaires à la disposition de l'agence et définit dans son principe les règles de redistribution du résultat net issu de l'utilisation de ses ressources entre l'Etat et l'AFD. Sous réserve des observations sur l'absence de définition des modalités de répartition du résultat dans le corps de contrat, ce dernier offre une visibilité appréciable sur une partie des relations budgétaires AFD/Etat, mais sur une partie seulement.

L'Etat, par le biais des prestations pour son compte exécutées par l'AFD, a une influence non négligeable sur la formation de ce résultat net. En effet, l'AFD effectue pour le compte de l'Etat des prestations qui sont soit intégralement financées sur les fonds propres de l'AFD, comme les activités d'appui et de conseils aux pouvoirs publics, soit partiellement rémunérées par l'Etat, comme la gestion des subventions, du soutien aux ONG ou aux collectivités territoriales. Ces prestations ont fait l'objet d'un transfert de compétence de l'Etat à l'AFD et font apparaître un déficit structurel à la charge de l'AFD.

Le périmètre de ces prestations peut éventuellement faire l'objet de discussion, en particulier dans le domaine du conseil aux pouvoirs publics, des partenariats ou de la communication. Mais si l'on considère la seule gestion des subventions, de l'aide budgétaire globale et des C2D, progressivement transférée à l'AFD depuis 2004, celle-ci est structurellement déficitaire du fait de la faible rémunération de l'AFD pour la gestion de ces prestations.

L'article 12 de la convention-cadre prévoit une rémunération de l'AFD pour les opérations qu'elle effectue pour le compte de l'Etat, pour chaque type de concours, par le produit d'un taux forfaitaire (10 % pour les dons, 1 % pour les ABG et 2 % pour les C2D) et d'un indicateur d'activité. Depuis l'exercice 2010, les crédits budgétaires affectés à la rémunération de l'agence sont répartis entre les programmes 110 et 209 au prorata des activités entrant sous ces deux programmes.

Cette situation n'est pas conforme à la convention-cadre<sup>1</sup> qui visait un financement équilibré de chaque activité en prévoyant que « **les rémunérations de l'AFD visent à couvrir ses coûts réels** ».

**Votre commission demande en conséquence que ce principe soit rappelé dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.**

Sur les modalités, il conviendra de trouver, sur la base d'un chiffrage partagé entre l'AFD et les tutelles, le niveau et le mode de rémunération le plus adapté.

## **II. LES ENJEUX LIÉS À L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DEVRAIENT ÊTRE POSÉS DANS LE CONTRAT D'OBJECTIFS**

Vos rapporteurs ont eut l'occasion de le souligner, l'AFD dispose d'un réseau dans cinquante pays qui constitue un atout précieux pour la sélection et l'instruction des projets.

La gestion de ce réseau, son évolution, les redéploiements et redimensionnements auxquels il donne lieu sont des décisions stratégiques essentielles qui font ou doivent faire l'objet d'un débat au sein du conseil d'administration et du COS.

Vos rapporteurs sont d'avis que les principes généraux qui guident cette évolution doivent être définis par le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

Ces principes doivent intégrer des éléments relatifs à la productivité et à la rentabilité des agences. Ils ne sauraient se limiter à ces seuls critères financiers. On notera d'ailleurs que ces critères dépendent de la nature des pays et parfois du montant des subventions. La diminution de ces dernières ayant entraîné dans certains pays une baisse de la productivité et de la rentabilité liée à l'existence de frais fixes pour des projets dont la taille ne cesse de diminuer.

**Votre commission regrette, à cet égard, le redimensionnement du dispositif au Laos et au Cambodge qui résulte de la diminution regrettable des subventions destinées aux deux seuls pays francophones de cette région du monde.**

Il convient d'intégrer des critères relatifs aux intérêts diplomatiques et géostratégiques français.

**L'évolution du réseau de l'AFD doit également prendre en compte l'évolution du réseau diplomatique dans son ensemble.**

Si l'Agence porte déjà des responsabilités pour le compte direct de l'Etat (ONG, assistance technique, subventions), elle devrait –compte tenu de la disparition prévisible des SCAC dans leur fonction développement et leur

---

<sup>1</sup> Cf : Annexe VI

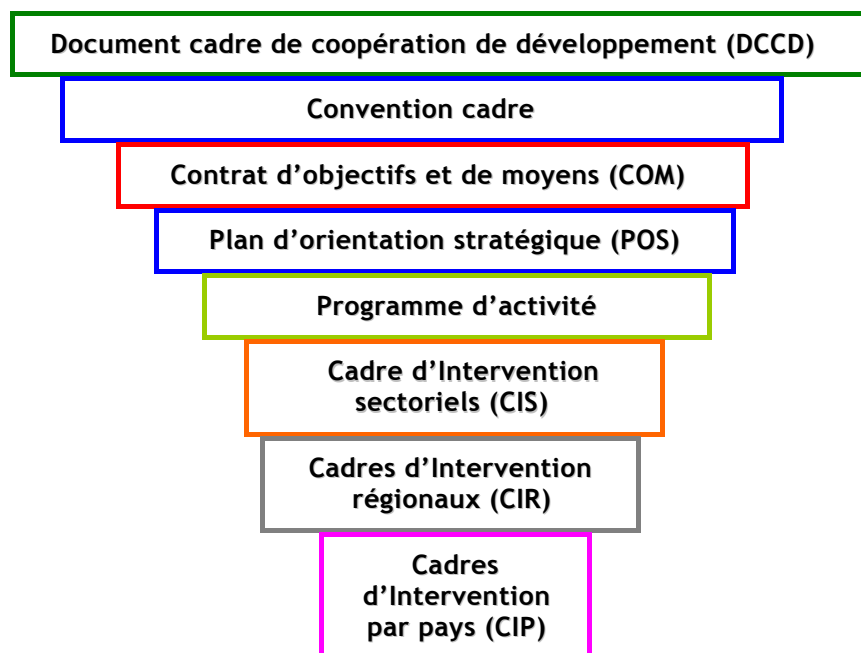
intégration en 2013 dans l'Institut français– devenir d'ici quelques années l'opérateur de droit commun de l'Etat dans les pays concernés.

Il faut donc prévenir dès maintenant le risque que le réseau de l'Agence évolue sur la base de sa seule stratégie et des pressions sur les coûts de fonctionnement, en incohérence avec les objectifs politiques de la coopération.

**Pour cette raison, votre commission demande qu'un principe de cohérence entre les réseaux publics français d'aide au développement à l'étranger soit inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD et qu'il soit indiqué que l'évolution du réseau à l'étranger fasse l'objet d'une discussion au sein du conseil d'administration.**

### III. UNE CLARIFICATION DU RÔLE DES DIFFÉRENTS DOCUMENTS STRATÉGIQUES SERAIT SOUHAITABLE

Le contrat qui nous est soumis s'insère dans une série de documents stratégiques précédemment évoqués. Au-dessus du contrat, il faut citer le document-cadre de coopération qui concerne l'ensemble des acteurs de l'aide au développement, la convention-cadre entre l'AFD et l'Etat, en dessous, les projets stratégiques pluriannuels et les plans d'affaires ou programmes d'activité.



La convention cadre signée en 2007, pour une durée indéterminée, porte sur la participation de l'AFD à l'aide française au développement, les

relations financières avec l'Etat, les opérations gérées par l'AFD mais décidées par l'Etat à ses risques et les autres opérations gérées pour le compte de tiers.

Elaboré par l'AFD et approuvé par son conseil d'administration, le Plan d'orientation stratégique (POS) constitue le « projet stratégique pluriannuel » prévu par la convention-cadre. POS-II (2007-2011) a servi de base à la définition des contrats d'objectifs et de moyens précédents. Il constituait jusqu'à présent le document de programmation le plus important de l'Agence.

Le Plan d'affaires annuel, puis triennal à partir de 2009-2011, s'inscrit dans le cadre budgétaire de la loi de finances.

Par rapport au contrat existant, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, contrairement à ses prédécesseurs, ne fait référence à aucun des documents stratégiques de l'agence. Il indique que « *l'AFD inscrit ses interventions dans le cadre des orientations définies par le CICID et les documents d'orientation stratégique de la coopération française.* ».

S'il convient sans doute de simplifier cet ordonnancement et éventuellement de supprimer un ou deux documents qui peuvent apparaître redondants, il apparaît nécessaire de faire référence à ces documents stratégiques et de bien articuler les niveaux.

De même, il conviendrait de faire aboutir la réflexion en vue d'une meilleure articulation des CIP de l'AFD et des DCP qui fondent l'intervention de l'ensemble de la coopération française dans un pays et d'**anticiper la mise en place de documents stratégiques pays à l'échelle européenne. Il s'agit d'un enjeu important auquel il n'est pas fait référence dans le contrat alors même que la préparation de ce document européen pour 2014 est un objectif stratégique pour l'AFD.**

**Quant à la convention-cadre entre l'Etat et l'AFD, on peut se demander s'il n'aurait pas été souhaitable de l'intégrer dans le contrat d'objectifs et de moyens.**

En effet, une partie des dispositions de cette convention est redondante avec le COM, une autre est aujourd'hui datée comme l'est par exemple la référence aux deux COM, à la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), une dernière partie sur la rémunération de l'AFD par l'Etat devrait faire partie de l'équilibre financier global du contrat.

Quoiqu'il en soit, il est manifeste que la convention-cadre devra de toute façon être actualisée. Le schéma actuel selon lequel cette convention est à durée indéterminée ne semble pas adapté à un contexte administratif évolutif. Les différentes dispositions obsolètes de la convention en témoignent. C'est d'ailleurs pourquoi sa fusion avec le contrat d'objectifs et de moyens semble souhaitable.

#### **IV. CE CONTRAT DOIT COMPORTER UN OBJECTIF DE RENFORCEMENT DES PARTENARIATS EUROPÉENS**

Si l'Europe, entendue comme l'addition des Etats membres et de l'Union européenne, est le premier bailleur au monde, représentant près de 60 % de l'aide publique au développement, son aide est loin de former un tout cohérent.

Le défi est aujourd'hui, dans une période où les budgets sont comptés, de conjuguer les actions bilatérales des 27 Etats membres avec celles de l'Union afin de répondre aux défis du développement le plus efficacement possible.

**Vos rapporteurs souhaitent que la France saisisse l'opportunité offerte par la mise en œuvre du traité de Lisbonne et de la négociation des prochaines perspectives financières pour faire avancer l'organisation et la stratégie européenne de développement dans le sens d'une plus grande synergie.**

Le traité consacre pour la première fois l'objectif de réduire la pauvreté et inscrit cet objectif au cœur de l'action étrangère de l'Union.

Le traité précise que l'Union et ses Etats membres « *coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales* ».

La nouvelle ambition portée par le traité de Lisbonne en matière de relations extérieures implique d'actualiser le Consensus européen sur le développement, au service d'une action commune efficace et visible sur la scène internationale.

Les cinq dernières années ont permis de progresser dans la constitution d'une politique européenne de développement plus intégrée. Deux textes fondamentaux ont été adoptés : le Consensus européen (2005) et le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail (2007). Le Consensus constitue une avancée majeure dans l'affirmation d'une stratégie européenne en s'adressant pour la première fois aux politiques bilatérales et à la politique de l'Union en matière de coopération au développement.

Ce texte fondateur ne fixe toutefois que des principes généraux peu opérationnels et ne comporte pas de véritable dispositif de suivi. Le Consensus européen demande à être précisé et élargi dans son contenu.

**Comme le souligne le document-cadre relatif à la politique européenne de développement adopté par le gouvernement, une réflexion sur les avantages comparatifs devrait être engagée, de manière systématique dans le cadre d'une programmation conjointe par tous les bailleurs européens comme gage de pertinence des efforts en matière de division du travail. L'AFD doit prendre sa part à ce travail. Le ministre de la coopération s'est engagé à ce que cette programmation conjointe**

**puisse prendre la forme d'un document stratégique unique pour chaque pays à mettre en œuvre à partir de 2014. L'AFD est concernée au premier chef par l'élaboration de ces documents.**

**L'AFD doit donc s'y préparer dès maintenant. Vos rapporteurs estiment que cela devrait être un des objectifs de la production intellectuelle de l'AFD afin de pouvoir argumenter la vision française des priorités. Mais au-delà de la préparation de cette échéance, ils souhaitent que l'AFD s'engage plus avant dans des partenariats avec les autres bailleurs de fonds bilatéraux et communautaires sur le modèle de l'accord évoqué entre l'AFD, la KfW et la BEI.**

**En conséquence, votre commission demande à ce que le passage du contrat relatif au partenariat soit complété par l'indication selon laquelle : « *Dans le cadre du Consensus européen et du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail, l'AFD participe aux efforts de coordination des stratégies et des actions de coopération au développement* ».**

## **V. LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ET LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS D'IMPACT DOIVENT FIGURER PARMIS LES OBJECTIFS DE L'AFD**

La France est fortement impliquée dans le processus coordonné par l'OCDE en matière d'efficacité de l'aide.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, signée en mars 2005, pose le principe de responsabilité mutuelle entre les bailleurs et les pays bénéficiaires pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide publique au développement et engage les signataires à approfondir l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats.

La France a élaboré un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce plan d'action concerne l'ensemble des acteurs français de l'aide et, au premier chef, l'AFD. Il prévoit la mise à jour de certaines procédures de la coopération française, pour se conformer aux principes de la Déclaration de Paris. Le plan d'action prévoit d'utiliser davantage le DCP dans le cycle de programmation annuelle, le renforcement de la gestion axée sur les résultats ainsi que le recours à des évaluations externes pour toute son aide projet et programme.

Un premier bilan de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été réalisé au Forum d'Accra en septembre 2008, lors duquel la présidence française de l'UE a joué un rôle moteur. Les conclusions du forum proposaient une série d'engagements concrets, dont 34 concernent les bailleurs de fonds, parmi lesquels :

- un engagement à rendre compte de façon plus fine, plus transparente et plus rapide des versements d'aide dans les pays bénéficiaires afin



d'améliorer l'accès à l'information des gouvernements récipiendaires, de favoriser une meilleure intégration des programmes d'aide dans les budgets et programmes nationaux, et de renforcer la « redevabilité » des gouvernements envers leur opinion publique sur la façon dont l'aide est utilisée;

- l'utilisation des systèmes nationaux des pays bénéficiaires comme première option pour la mise en œuvre des projets de développement ;

- des conditionnalités moins nombreuses, harmonisées entre bailleurs de fonds et orientées vers l'atteinte de résultats.

- l'intégration d'une logique de résultats et la mise en place d'une approche scientifique de l'impact des politiques de coopération avec la mise au point d'indicateurs d'impact.

Depuis, les évaluations de la mise en œuvre de la déclaration de Paris par la France montrent que, si la France progresse dans le sens des engagements pris, des marges de progression sensibles existent, notamment dans la mise place d'une logique de résultats. Un bilan de ces évaluations doit être élaboré dans la perspective du quatrième forum de haut niveau de Busan.

**Dans ce contexte, vos rapporteurs s'étonnent que le contrat d'objectifs ne fasse pas référence aux principes de l'efficacité de l'aide qui doivent s'imposer à l'ensemble des activités de l'AFD.**

Vos rapporteurs ont été par exemple surpris de constater qu'à aucun moment il n'est fait référence à des objectifs ou à des indicateurs d'impact.

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD ne comporte, en définitive, que des objectifs de moyens. Il s'est agi, pour l'Etat et l'AFD, de définir comment, dans quelles zones, et dans quels secteurs dépenser les ressources de l'AFD.

Or, en définitive, l'objectif final de la politique de coopération réside dans son impact sur le développement des pays partenaires. Les seuls objectifs pertinents sont des résultats concrets en termes d'acquisition de savoir des enfants, de taux de vaccination, de taux de raccordement à des réseaux d'eau potable.

Vos rapporteurs n'ignorent pas la difficulté de l'exercice. Le choix des objectifs et des indicateurs est délicat. Certains indicateurs, comme le taux de scolarisation, peuvent masquer des réalités différentes selon que la scolarisation conduit à une véritable alphabétisation ou non. La démarche par les résultats prônée par les conférences relatives à l'efficacité de l'aide est difficile à mettre en œuvre. Elle peut conduire à méconnaître les difficultés à atteindre les mêmes objectifs dans des environnements différents. Elle peut même conduire à orienter l'aide vers les terrains les plus faciles, afin d'atteindre plus aisément les résultats escomptés.

Pour toutes ces raisons, on peut comprendre que le contrat d'objectifs ne fixe pas a priori des indicateurs d'impact à atteindre. Il reste qu'il est essentiel de suivre cette démarche si les pouvoirs publics veulent pouvoir

rendre compte au contribuable, mais aussi à nos partenaires, des résultats obtenus.

**C'est pourquoi votre commission souhaite, d'une part, une augmentation du pourcentage des projets évalués a posteriori et, d'autre part, l'inscription dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD d'un objectif d'élaboration et de recensement des indicateurs de résultats agrégés constatés.**

Il importe de définir des indicateurs de résultats pertinents susceptibles d'être agrégés au fur et à mesure des évaluations, et qui puissent faire l'objet d'un suivi. On ne peut se contenter, comme c'est le cas actuellement, d'indicateurs de résultats estimés par l'AFD à partir de projections *ex-ante* de l'effet attendu des projets. Aujourd'hui, par exemple, les tonnes de CO<sub>2</sub> qui figurent dans les présentations de l'AFD ne sont pas actualisées au vu de résultats effectifs.

**Votre commission demande en conséquence que le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD intègre la mention selon laquelle :** *« L'action de l'AFD s'inscrit dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et des conclusions du Forum d'Accra et s'engage à mettre en oeuvre des procédures de nature à favoriser l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation et la gestion axée sur les résultats. ».*

**Elle souhaite que le passage relatif à l'évaluation intègre les objectifs du document-cadre en matière d'impact et indique que** *« des indicateurs synthétiques sur les résultats attendus et obtenus seront mis au point. Un tableau d'indicateurs rendant compte des effets attendus des programmes financés par l'AFD et fournissant une appréciation sur les résultats obtenus à l'issue de leur mise en oeuvre sera mis en place et permettra de communiquer de façon simple et explicite sur l'action de l'Agence ».*

## **VI. DES OBJECTIFS DE PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES ONG DOIVENT FIGURER DANS LE CONTRAT**

Les précédents contrats d'objectifs et de moyens de l'AFD faisaient référence aux différents partenaires de l'Agence, et notamment aux collectivités territoriales et aux ONG. Depuis, la gestion des crédits destinés aux ONG a été transférée à l'AFD. Le soutien aux actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales est, quant à lui, encore partagé entre l'AFD et le ministère des affaires étrangères.

Il semble important que le développement de ces partenariats soit inscrit parmi les objectifs de l'AFD.

Alors que la France a longtemps peiné à concevoir sa politique de coopération autrement qu'au niveau interétatique, la reconnaissance de la contribution des ONG à l'efficacité de l'aide progresse.

Comme le souligne le document cadre : « *La montée en puissance des acteurs non étatiques (ONG, associations de migrants, collectivités territoriales, fondations, entreprises, syndicats...), tant en termes de fonds mobilisés que de projets mis en œuvre ou de force de plaidoyer, est illustrée par de nombreuses initiatives pour lesquelles la mobilisation de la société civile joue un rôle déterminant.* »

De plus en plus professionnalisées, les organisations non gouvernementales jouent un rôle significatif en termes de transferts financiers, d'expertise, de renforcement des capacités et de connaissance des organisations locales et de travail en réseaux.

On ne peut pas à la fois regretter de ne pas avoir des ONG structurées disposant d'une expertise reconnue, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, et ne pas accorder à ces ONG un rôle à part entière dans les politiques d'aide au développement.

Vos rapporteurs souhaitent que ce mouvement de reconnaissance des ONG se poursuive et soit considéré comme un objectif par l'AFD.

Autre facteur incontournable, les collectivités territoriales sont en passe de devenir des acteurs majeurs de la coopération. Les 26 régions, plus des trois quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes petites ou moyennes et un nombre croissant de structures intercommunales sont en effet impliquées dans des projets de coopération à l'international.

Alors que les institutions locales se voient confier des responsabilités accrues dans de nombreux pays par le biais des politiques de décentralisation, les actions de coopération des collectivités territoriales jouent un rôle essentiel dans le renforcement des capacités techniques de leurs homologues. Ces coopérations de proximité, qui s'inscrivent dans la durée, constituent une force que l'AFD doit encourager et soutenir.

**Vos rapporteurs souhaitent que le contrat d'objectifs fasse de la promotion des actions des ONG et des collectivités territoriales un objectif et que l'AFD puisse, dans le respect de leur autonomie, les aider à structurer leurs efforts.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission a examiné l'avis de MM. Christian Cambon et André Vantomme sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement (AFD) pour la période 2011-2013 le jeudi 5 mai 2011.*

**M. Josselin de Rohan, président** - Nous examinons ce matin le rapport de MM. Cambon et Vantomme sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement.

En vertu de l'article 1 de la loi sur l'action extérieure de l'Etat, notre commission est saisie pour avis sur ce projet de contrat qui définit les missions de cette agence et les ressources budgétaires à sa disposition pour les trois années à venir.

Cette procédure est nouvelle. Nous sommes saisis d'un avis consultatif qui peut être positif ou négatif, les rapporteurs nous donneront leur point de vue. Cet avis peut être assorti de recommandations et de demande de modifications. Ce travail a naturellement été confié aux deux rapporteurs de l'aide au développement. Vous avez, m'a-t-on dit, procédé à de nombreuses auditions. Vous nous aviez présenté l'année dernière un rapport sur la stratégie française de coopération au développement. Nous avons, sur la base de ce travail, organisé une table ronde, puis un débat en séance publique. A bien des égards, l'aide au développement est un sujet qui prend une nouvelle importance avec la mondialisation, comme l'illustre son inscription à l'agenda de la présidence du G20.

J'imagine que ce contrat est une sorte de déclinaison opérationnelle de la stratégie adoptée par le Gouvernement. Cela devrait nous permettre de comprendre, au-delà des déclarations de principe, la réalité des actions mises en œuvre.

Je vous demanderai sur ce sujet parfois technique de faire preuve de pédagogie et notamment de nous éclairer sur le contexte dans lequel s'inscrit ce contrat et sur le fonctionnement et les activités de l'AFD avant d'en venir aux détails du contrat.

**M. Christian Cambon, co-rapporteur** - L'AFD, comme vous le savez, est devenue, depuis la disparition du ministère de la coopération, l'opérateur pivot de la coopération française. Examiner son contrat d'objectifs et de moyens nous permet d'exercer un contrôle sur cette politique. Je me félicite donc de cette procédure d'avis. Pour préparer ce rapport, nous avons effectué plusieurs missions sur le terrain, l'année dernière au Mali, cette année en Inde, pour évaluer l'action de l'AFD et les projets qu'elle conduit. Nous avons également procédé à de nombreuses auditions depuis plusieurs mois de façon à bien comprendre l'action d'un établissement singulier aux multiples facettes.

Avant d'examiner ce contrat, quelques mots sur le contexte.

L'AFD inscrit son action dans une politique de coopération qui a depuis une dizaine d'années diversifié ses objectifs et ses zones d'intervention. A une aide centrée sur le pré-carré africain et la lutte contre la pauvreté, a succédé une politique plus ambitieuse. Notre coopération poursuit non seulement des objectifs dans les secteurs sociaux comme l'éducation et la santé, mais également, un objectif de promotion d'une croissance partagée et durable, ainsi qu'un objectif de sauvegarde des biens publics mondiaux, c'est-à-dire de lutte contre le réchauffement climatique, de préservation de la biodiversité et enfin de lutte contre les pandémies. Cette politique de coopération est également devenue un enjeu important de notre diplomatie multilatérale comme en témoignent les engagements de la France à l'ONU ou dans le cadre de la présidence du G8 et du G20.

Il s'agit d'une politique de plus en plus ambitieuse avec, il est vrai, des moyens de plus en plus comptés. L'aide publique française demeure officiellement une des coopérations les plus importantes au monde. Mais nous avons pu mesurer au fil de nos travaux combien cette grandeur était mesurée par un thermomètre largement faussé.

Sur le terrain, l'état de nos finances publiques ne nous permet plus d'être aussi généreux qu'auparavant. Nous avons été frappés de constater que, dans certains pays francophones d'Afrique subsaharienne, la France était aujourd'hui loin derrière des bailleurs de fonds comme les Pays-Bas ou le Canada sans parler de la Chine. Ce décalage entre nos ambitions et la réalité des crédits explique que la France ait du mal à tenir les très nombreux engagements internationaux qu'elle a pris ces dernières années. Je veux parler du 0,7 % pour les objectifs du millénaire pour le développement, mais également les engagements pris en matière de soutien du secteur privé en Afrique ou de santé.

Ce décalage s'accompagne enfin d'un déséquilibre croissant entre l'aide bilatérale dont l'AFD est l'opérateur et une aide multilatérale qui passe notamment par la Banque mondiale, par le fonds européen de développement ou par le fonds Sida.

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD a été rédigé à un moment où cette politique de coopération est confrontée à plusieurs enjeux. Le premier enjeu, c'est celui de contribuer au décollage économique de l'Afrique et à la stabilité des pays du Maghreb. L'Afrique, vous le savez, c'est 1,8 milliard d'habitants en 2050. C'est un fait majeur qui nous concerne au premier plan et dont on ne doit pas sous-estimer les conséquences. Qu'on soit clair, l'aide au développement n'est pas en mesure de générer de la croissance économique à l'échelle d'un continent, ni remplacer des politiques nationales inappropriées. Mais elle peut accompagner des dynamiques et être un accélérateur de transformations économiques et sociales initiés par des acteurs locaux.

Le deuxième enjeu est celui de l'efficacité et de l'évaluation de notre action. La politique d'aide au développement doit faire l'objet d'une évaluation plus large, plus ambitieuse et plus complète de son impact réel sur le développement de nos pays partenaires. C'est un enjeu d'efficacité, c'est aussi un enjeu de redevabilité à l'égard des contribuables.

Le troisième enjeu est celui d'une meilleure articulation entre les bailleurs de fonds bilatéraux, aussi bien au niveau européen qu'au niveau multilatéral. Il y a dans ce domaine une jungle institutionnelle qui est une source de dysfonctionnement croissante.

Le dernier enjeu, me semble-t-il, pour la France, est celui de la crédibilité. La France affirme haut et fort sa préférence pour l'Afrique et cette priorité ne peut rester que rhétorique. Il faut qu'elle soit suivie d'effets et de moyens. Dans un contexte budgétaire tendu, il ne s'agit pas d'augmenter les déficits publics mais sans doute, de mieux répartir les crédits au sein de cette politique.

**M. André Vantomme, co-rapporteur** - Voilà le contexte, venons-en à l'AFD. L'AFD est un établissement public singulier. C'est d'abord et peut-être avant tout une banque. De par son statut d'établissement bancaire, de par son résultat comptable, de par ses procédures, l'AFD est une banque qui, grâce à sa signature triple A, emprunte sur les marchés internationaux des ressources à bas coûts, pour financer des projets de développement dans nos pays partenaires. Une partie de ces crédits sont bonifiés grâce à une ressource publique, et une partie croissante procède de ce que l'on appelle dans le jargon du « rehaussement de signature ». Elle emprunte à un faible coût et prête à des Etats ou des collectivités locales qui n'auraient pas accès à des taux d'intérêts aussi bas s'ils se finançaient directement sur les marchés. L'AFD ne reçoit pas de subvention de fonctionnement mais couvre ainsi ses frais grâce à ses marges bancaires.

Voilà pour la banque, mais l'AFD est également une agence de coopération, qui, pour le compte de l'Etat, gère des subventions et des fonds spécialisés pour financer des projets de développement dans des zones prioritaires de la coopération française. Elle constitue à ce titre le prolongement du ministère de la coopération.

L'AFD est troisièmement un outil d'influence de la diplomatie française qui permet, grâce à une palette assez large d'instruments, qui vont de l'assistance technique aux prêts en passant par différents degrés de subventions et de garanties, de nourrir des relations bilatérales avec des pays partenaires. C'est à ce titre que l'AFD vient de débloquer deux prêts de 350 millions d'euros pour la Tunisie et pour la Côte d'Ivoire. L'AFD favorise également l'expertise française dans les pays du Sud, dans des secteurs stratégiques comme les infrastructures, le transport ou l'eau.

L'AFD est enfin, quatrièmement, pour l'Etat, à la fois une source de dépenses et de recettes. Parce qu'elle dégage un résultat bénéficiaire et que l'Etat depuis 2004 prélève 100 % de son résultat net, l'AFD est devenue une

source de revenus pour la direction du budget du ministère des finances. En 2009, l'Etat a ainsi prélevé plus de 200 millions d'euros. Une partie de ces crédits est d'ailleurs reversée au budget de la coopération.

L'AFD est également une source de dépenses. J'ai parlé de subventions qui s'élèvent pour le programme 209 à environ 200 millions d'euros. Il faut aussi parler des bonifications qui représentent pas loin de 800 millions d'euros. L'Etat et l'AFD entretiennent des relations assez complexes puisque l'Etat rémunère l'AFD pour les prestations qu'elle effectue en son nom, mais dans des proportions qui ne couvrent pas les frais de gestion. De même, les activités bénéficiaires de l'AFD lui permettent de financer les activités de production intellectuelle, de conseil auprès des pouvoirs publics, de communication qui relèvent en partie de l'Etat.

Agence de développement, banque, bras séculier de la diplomatie française, l'AFD est un peu tout à la fois ; on parle souvent de couteau suisse de la coopération française. C'est d'ailleurs une configuration assez particulière parmi les bailleurs de fonds qui n'a vraiment d'équivalent que la banque japonaise du développement. Ses différents mandats lui permettent d'avoir une palette d'instruments très étendue qui constitue sans doute l'un des avantages comparatifs importants de l'AFD par rapport à ses concurrents. C'est aussi régulièrement une source d'incompréhension. On a notamment tendance à évaluer l'action de l'AFD à l'aune des quelque 200 millions de subventions qu'elle gère alors qu'en fait ses engagements au service de projets de développement s'élèvent en tout à près de 7 milliards d'euros. Ces multiples facettes expliquent également la faible lisibilité de son action et en particulier de la diversification géographique de ses engagements.

L'AFD a en effet développé ses activités dans les pays émergents à la demande de l'Etat, essentiellement pour y exercer son mandat de banque de développement. En tant que banque, cette activité en Inde et en Chine devrait lui permettre de diversifier ses risques sur des contreparties solvables. Elle devrait également à terme lui permettre de dégager une marge bancaire dont les résultats devraient pouvoir bénéficier à l'ensemble de l'établissement et en particulier aux activités orientées vers l'Afrique. Dans ces pays, l'AFD a également le mandat de défendre une vision française de la lutte contre le réchauffement climatique et de défendre dans le cadre d'une aide déliée les intérêts français. On ne comprend pas ce que fait l'AFD en Inde ou en Chine si on n'a pas à l'esprit cette activité bancaire.

Alors quel bilan peut-on faire de l'activité de l'AFD ?

6,2 milliards d'engagements en 2009 : c'est l'approvisionnement du réseau d'eau potable au bénéfice de 7,3 millions de personnes, la vaccination de 1,8 million d'enfants, l'amélioration des conditions de logement pour 2,1 millions d'habitants des quartiers défavorisés, l'économie de 4,9 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, le développement de plus de 320 000 entreprises, le raccordement de 6,6 millions de personnes à un réseau de télécommunications et la scolarisation de 1,8 million d'enfants au niveau primaire.

Grâce à une croissance très soutenue, l'AFD s'est imposée au niveau international comme une agence de coopération reconnue qui bénéficie d'une excellente réputation. Cette réputation lui a permis de nouer de nombreux partenariats avec d'autres bailleurs de fonds comme la Kfw allemande ou la banque européenne d'investissements. Sa diversification géographique s'est accompagnée d'une diversification sectorielle avec des projets remarquables dans le domaine du soutien à l'initiative privée, de l'urbanisme, de la préservation de la biodiversité et plus généralement de la préservation de l'environnement.

Le contrat d'objectifs et de moyens qui nous est soumis doit être signé entre la direction générale de l'AFD et l'Etat.

Dans le cadre de l'AFD, l'Etat est représenté par les deux principales tutelles de l'AFD qui sont le ministère des finances à travers la direction du Trésor et le ministère des affaires étrangères à travers la direction générale de la mondialisation. A cette double tutelle, il faut ajouter celle de la direction du budget. Ce contrat a fait l'objet d'intenses négociations depuis juillet 2010 et les délais dans lesquels il a été conclu illustrent la complexité du pilotage de l'AFD qui est à l'image de l'architecture institutionnelle de la coopération française partagée entre la rive droite et la rive gauche de la Seine.

**M. Christian Cambon, co-rapporteur** - Pour analyser ce contrat nous avons assez classiquement comparé son contenu au contrat précédent, au document cadre de coopération que nous avons analysé l'année précédente et à la réalité de ce que nous avons vu lors de nos missions et entendu lors de nos auditions.

J'aborderai d'abord la question des objectifs laissant à André le soin de parler des moyens. Les objectifs généraux et géographiques assignés à l'AFD sont en tous points conformes à ceux du document-cadre. Ils se traduisent notamment par la volonté de consacrer 60 % de l'effort financier de l'Etat à l'Afrique subsaharienne, 20 % aux pays méditerranéens, 10 % aux pays émergents. Il est également prévu de consacrer 50 % des dons aux 14 pays prioritaires et 10 % aux pays en crise ou en sortie de crise.

Ce cadrage budgétaire correspond à ce que nous avons approuvé l'année dernière dans le document-cadre. Il constitue, semble-t-il, un bon équilibre entre nos priorités et l'état de développement respectif des différentes zones. Ce cadrage confirme la stratégie mondiale de l'AFD mais encadre le coût sur fonds publics des interventions dans les pays émergents. Il consacre la priorité de l'effort budgétaire à l'Afrique et en particulier à l'Afrique subsaharienne. Le cadrage général nous convient.

Quand on rentre un peu plus dans le détail, plusieurs observations peuvent être faites.

S'agissant des priorités géographiques, la première est que l'augmentation du taux de concentration sur l'Afrique est inversement proportionnelle aux moyens disponibles en subventions, si bien que les



montants effectivement disponibles pour les 14 pays prioritaires sont de plus en plus limités.

La deuxième est que la priorité accordée à l'Afrique dans son ensemble en matière d'engagements se traduit de fait en matière de prêts par des engagements dans les zones les plus prospères de l'Afrique où l'AFD trouve des contreparties solvables, c'est-à-dire par exemple en Afrique du Sud ou au Nigeria. Augmenter le montant des prêts à l'Afrique subsaharienne ne permet pas de toucher une grande partie des pays prioritaires qui sortent d'un processus de désendettement. Pour contourner cet obstacle, l'AFD a développé des prêts dits « non souverains » aux collectivités territoriales et aux entreprises publiques. Cette stratégie comporte des risques à la fois pour l'AFD et pour les pays en question si elle conduit de nouveau à un surendettement. Il reste que la croissance africaine qui a été très soutenue ces dernières années avec des taux supérieurs à 5 % a besoin de financements et que l'AFD doit y contribuer.

S'agissant de la Méditerranée, on peut se demander si l'accompagnement de la transition démocratique en Tunisie et en Égypte et peut-être demain en Libye ou en Syrie ne va pas contribuer à augmenter les interventions de l'AFD dans ces pays au-delà des 20 %. La situation en Tunisie a déjà entraîné un nouveau prêt de 350 millions à l'Etat tunisien. C'est évidemment un enjeu essentiel pour la stabilité de la zone.

En ce qui concerne les Etats en crise, il s'agit en fait dans le vocabulaire de l'AFD des Territoires palestiniens, de l'Afghanistan et de Haïti, la part des subventions consacrée à ces pays passerait de 23 % actuellement à 10 %. L'ensemble de ces pays ne recevra plus que le montant des subventions actuellement engagées dans les Territoires palestiniens. Nous vous proposons de soulever ce sujet dans notre rapport.

S'agissant maintenant des objectifs sectoriels, notre appréciation est plus mesurée. Si les priorités décrites sont très larges, elles sont accompagnées d'indicateurs de concentration très ciblés sur deux secteurs, la santé et l'éducation, et accessoirement sur un troisième secteur, l'agriculture.

S'agissant de l'agriculture, nous ne pouvons qu'approuver cette priorité qui a longtemps été délaissée alors que la France dispose d'une vraie compétence dans ce domaine et que les enjeux en matière de sécurité alimentaire sont considérables pour l'Afrique.

En revanche, nous sommes un peu plus réservés sur la surconcentration des subventions sur les secteurs de la santé et de l'éducation. En soi, ces deux secteurs sont évidemment légitimes. Il s'agit d'enjeux majeurs pour le développement, cela ne fait aucun doute. En revanche, quand on analyse de façon approfondie les différents chiffres, on s'aperçoit que les taux de concentration proposés vont conduire à ne faire en Afrique subsaharienne que de la santé et de l'éducation. Or, du point de vue de la méthode, on rentre dans une logique d'offre qui est contestable. En effet, l'idée communément admise est qu'il faut partir du besoin exprimé par nos

partenaires et pas leur imposer nos priorités. Ici, on risque de définir deux priorités pour l'ensemble de la zone sans prendre en compte ni la diversité des besoins, ni la diversité de nos compétences dans les différents secteurs. La coopération française dispose notamment de compétences dans le domaine de l'eau, de l'urbanisme, qui sont reconnues et qui risquent d'être exclues par cette nouvelle répartition.

Voilà ce qu'on peut dire sur les priorités sectorielles. J'en viens aux objectifs en matière de production intellectuelle, de stratégie et d'évaluation.

En matière de réflexion sur le développement, et de production intellectuelle, on notera une ambition plus limitée que dans la période précédente et un budget en fort diminution. Le contrat d'objectifs insiste sur la nécessité de mieux coordonner la réflexion avec les autres organismes de recherche, ce que l'on ne peut qu'approuver. Je regrette en revanche que le contrat ne fixe pas des axes de réflexion et notamment des thèmes qui correspondent à l'agenda de notre diplomatie multilatérale.

Je note également un recul des ambitions en matière d'évaluation qui me paraît pour le coup très contestable. Dans le plan d'orientation stratégique de 2003, il était prévu qu'à l'horizon 2010, 100 % des projets dans les pays étrangers fassent l'objet d'une évaluation de leur impact a posteriori. Il s'agit d'évaluer quelques années après la finition du projet, son impact en matière de raccordement des foyers aux réseaux d'eau potable, de production d'électricité ou d'alphabétisation d'une génération. L'évaluation des impacts est un élément essentiel pour rentrer dans une logique de résultat. Or, le contrat qui nous est soumis prévoit que seulement 33 % des projets devront faire l'objet d'une telle évaluation. Je vous propose de demander que cet objectif soit revu.

J'en viens aux dispositions relatives à la maîtrise des coûts de fonctionnement. Le contrat qui nous est soumis manifeste une volonté de maîtrise des coûts qui a été introduite par la direction du budget. Cette volonté est issue de la politique de maîtrise des effectifs que les pouvoirs publics appliquent actuellement aux opérateurs de l'Etat. L'AFD fait valoir, à juste titre, me semble-t-il, qu'elle n'est pas à proprement parler un opérateur de l'Etat, dans la mesure où elle ne reçoit pas de subventions de fonctionnement puisqu'elle finance son activité grâce à son activité bancaire. Il reste que si l'AFD n'est pas un opérateur au sens de la LOLF, son activité est en partie dépendante des deniers publics et c'est donc à ce titre que l'Etat a souhaité introduire des indicateurs d'efficience.

Le COM contient plusieurs types d'indicateurs. Je ne vais pas ici rentrer dans les détails très techniques. Figurent notamment un certain nombre de ratios financiers qui mettent en rapport les coûts de fonctionnement avec le niveau de l'activité. On peut discuter sur la question de savoir ce que signifie la rentabilité financière pour un établissement comme l'AFD avec ses nombreuses casquettes, mais la démarche ne nous semble pas illégitime.

En revanche, la direction du budget a insisté pour introduire un encadrement des effectifs et des frais généraux en valeur absolue, ce qui nous

semble en soi une démarche contraire à l'autonomie dont devrait bénéficier l'AFD pour atteindre ces objectifs. On a un établissement dont l'essentiel des ressources provient des marchés, qui dégage un résultat positif, et à qui l'on fixe des plafonds sans prendre en compte son niveau d'activité. Il nous semblerait plus pertinent de fixer des objectifs même en termes de marges plutôt que des normes en valeur absolue qui sont forcément arbitraires.

**M. André Vantomme, co-rapporteur** - Le contrat qui nous est présenté prévoit par ailleurs que, dorénavant, le résultat net de l'AFD sera distribué de façon à rémunérer l'actionnaire mais aussi à assurer le maintien des fonds propres de l'établissement. Dans son principe, ces dispositions sont une bonne nouvelle dans la mesure où, depuis 2004, l'Etat captait l'intégralité du résultat net à son profit. L'AFD a ainsi distribué à l'Etat 1,1 milliard d'euros. Cette situation n'est aujourd'hui plus tenable. L'AFD manque de fonds propres. Cela conduit l'AFD à plafonner ses activités dans des pays aussi stratégiques que la Tunisie où le ratio dit de « grand risque » est quasiment atteint.

Un accord a été trouvé, qui ne figure pas dans le COM mais dans une lettre à part, qui prévoit que l'Etat ne prélève plus que 75 % sur les cinquante premiers millions et 50 % au-delà, jusqu'à 140 millions. Cet accord, imposé par la direction du budget à la direction du Trésor et à la direction de la mondialisation, ne nous semble pas satisfaisant ni sur la forme, ni sur le fond. Sur la forme, il nous semble que l'accord doit figurer dans le COM puisqu'il détermine une partie des ressources dont pourra disposer l'AFD pour atteindre les objectifs fixés. Si le COM est un contrat d'objectifs et de moyens, il faut que tous les moyens y soient inclus. Sur le fond, au regard des auditions auxquelles nous avons procédé, et les projections en notre possession, il nous semble qu'un accord prévoyant une répartition 50/50 serait plus prudent. Il faut considérer que l'AFD s'est constitué un capital grâce à l'accumulation en fonds propres de ses résultats. En tant que banque, le montant de ses fonds propres détermine la qualité de sa signature et sa capacité à emprunter. Jusqu'en 2004, l'AFD intégrait à ses fonds propres 100 % de son résultat. À un moment où les engagements de l'AFD ne cessent de croître, nous vous proposons de ramener cette proportion à 50 %, et non à 25 % comme le prévoit un accord qui encore une fois devrait figurer dans le contrat.

S'agissant des moyens, le contrat qui nous est soumis prévoit dans ses annexes l'ensemble des crédits budgétaires qui transitent par l'AFD. Ces moyens sont globalement maintenus. On observe une stagnation des subventions à un niveau historiquement bas, et une légère progression des crédits de bonification des prêts. Il nous semble que le montant actuel des crédits sous forme de subventions n'est plus aujourd'hui cohérent avec les objectifs fixés pour l'Afrique subsaharienne. Comme l'a dit Christian, nous ne pouvons plus intervenir dans la région sahélienne que sous forme de subventions. Une grande partie de ces pays sortent d'un processus de désendettement. L'AFD cherche légitimement à financer des projets de collectivités territoriales ou d'entreprises publiques à travers des prêts non

souverains, mais il y a une limite à ne pas franchir si l'on ne veut pas commettre les mêmes erreurs que par le passé.

En l'absence d'un rééquilibrage des moyens en faveur des subventions, la priorité accordée à l'Afrique subsaharienne risque de rester purement rhétorique. Comme nous sommes des gens responsables et que nous ne voulons pas aggraver les finances publiques d'un Etat déjà impécunieux, nous vous proposons d'insister sur deux mesures de réallocation des crédits, à discuter dans le cadre de la loi de finances.

La première concerne un rééquilibrage des crédits alloués aux instruments européens et multilatéraux au profit de l'AFD ; la deuxième concerne une nouvelle répartition des crédits entre les bonifications de prêts et les subventions. Alors que les subventions risquent de diminuer de 22 % entre 2008 et 2013, la feuille de route budgétaire annexée au contrat prévoit, pour la même période, une augmentation de 20 % des bonifications. Il y a sans doute un rééquilibrage à opérer plus conforme aux orientations géographiques des objectifs fixés à l'AFD.

S'agissant des modalités d'adoption de suivi de ce contrat, je me contenterai de quelques remarques pour ne pas abuser de votre patience et vous renvoie au rapport écrit pour des précisions plus techniques.

La première remarque porte sur l'absence d'un bilan des précédents contrats. Nous l'avons dit pour le document-cadre, nous le disons pour le contrat d'objectifs et de moyens, nous souhaiterions que ces documents stratégiques soient élaborés sur la base d'un bilan des précédents documents, nous pensons que ces bilans devraient faire l'objet d'un débat au conseil d'administration de l'AFD et au sein du Parlement, de sorte que les nouveaux objectifs et les moyens qui leur sont consacrés soient éclairés à la lumière de l'expérience.

La deuxième remarque porte sur l'absence d'indicateurs d'impact. Le contrat de l'AFD prévoit des indicateurs de moyens, dit comment cet établissement doit dépenser ses crédits, dans quelles zones, dans quels secteurs. Il ne fait pas référence à l'impact des projets financés par l'AFD. Or, c'est cet impact qui est primordial. Il faut que l'AFD entre dans une logique de résultat et prévoit un suivi d'indicateurs d'impact tels que le nombre de personnes raccordées au réseau d'eau potable ou le nombre de personnes vaccinées, le nombre d'enfants alphabétisés, etc. C'est une tâche qui n'est pas simple, qui suppose tout un travail méthodologique, mais c'est une tâche essentielle si on veut pouvoir évaluer cette politique. Nous vous proposons donc que ce contrat intègre un objectif de suivi d'indicateurs de résultats d'impact et plus largement que le contrat indique que l'AFD s'inspire des principes de l'efficacité de l'aide telle qu'ils ont été formulés à la conférence de Paris.

Troisième remarque : ce contrat devait être complété par des dispositions visant à clarifier les relations budgétaires entre l'Etat et l'AFD. D'un côté, l'agence effectue toute une série de prestations pour le compte de

l'Etat qui ne sont pas rémunérées à leur coût réel. De l'autre côté, la garantie de l'Etat fait l'objet de provisionnements qui nuisent à la lisibilité du résultat de l'agence. Le tout aboutit à toute une série de financements croisés. Nous vous proposons de demander que ces relations soient clarifiées et qu'un principe de financement équilibré de ces prestations soit inscrit dans le contrat.

Quatrième remarque : j'estime que ce contrat doit comporter un objectif de renforcement des partenariats européens. Aujourd'hui un des défis, dans une période où les budgets sont comptés, c'est de conjuguer les actions bilatérales des 27 Etats membres avec celles de l'Union afin d'être le plus efficace. Je vous propose de demander à ce que le passage relatif aux partenariats soit complété par l'indication selon laquelle : « Dans le cadre du Consensus européen et du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail, l'AFD participe aux efforts de coordination des stratégies et des actions de coopération au développement » ;

Cinquième remarque : les précédents contrats contenaient des objectifs de partenariat avec les collectivités territoriales et les ONG. Ce nouveau contrat ne le prévoit pas. Je vous propose de demander à ce que ces objectifs soient intégrés dans le nouveau contrat, afin qu'il soit dit que l'accompagnement des collectivités territoriales et les ONG figurent bien parmi les objectifs stratégiques de cet établissement.

**M. Christian Cambon, co-rapporteur** - Sous réserve des observations que nous avons effectuées, et des demandes que nous formulerons, je vous propose de donner un avis favorable à ce contrat d'objectifs et de moyens, d'une part parce que le cadrage général des objectifs est conforme aux orientations que nous approuvons et que nous avons approuvées à travers le document-cadre de coopération. D'autre part, parce que, malgré nos observations critiques, inspirées par la volonté de mieux faire, ce document fixe une feuille de route assez complète et assez claire du rôle et des missions de l'AFD. Cette procédure d'avis qui me semble intéressante, doit être un premier pas, nous l'avons déjà dit, vers l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur la coopération internationale.

**M. André Vantomme, co-rapporteur** - Je voudrais en outre souligner que l'AFD a pleinement répondu à de nombreuses sollicitations et interrogations. Cet exercice nous a permis d'établir un rapport très complet et peut-être sans précédent sur l'activité complexe de cette agence. De ce point de vue, il s'agit d'un exercice de transparence inédit pour un établissement bancaire.

Sur le contrat, je partage les propos de mon collègue. J'ai des réserves sur les moyens budgétaires, mais je veux dissocier ce débat-là qui relève de la loi de finances. Pour le reste, je n'ai aucun état d'âme sur l'instrument. Je partage les orientations de la feuille de route qui est donnée à l'AFD.

**M. Josselin de Rohan, président** - Je voudrais souligner que c'est la première fois que le Parlement a à se prononcer sur le contrat d'objectifs et de

moyens de l'AFD. Il s'agit d'un travail très approfondi qui éclaire d'un jour nouveau l'activité de cet établissement bancaire. Je suis heureux que nous ayons réussi à vaincre les réticences des administrations qui ne souhaitent pas que le Parlement s'imisce dans la définition des objectifs et des moyens de cet établissement.

**Mme Catherine Tasca** - Je trouve ce rapport bicéphale remarquable. Il constitue un investissement intellectuel précieux pour l'avenir du contrôle de cet établissement qui joue désormais un rôle central dans notre politique de coopération. Je partage l'insistance des rapporteurs à disposer d'évaluations sur l'impact des projets financés. Sous réserve des différents points qui ont été soulevés et qui doivent être adressés au ministère des tutelles, je souscris à l'avis favorable proposé par les rapporteurs. Je partage en particulier le sentiment qu'il faudra, en loi de finances, rééquilibrer les crédits budgétaires entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale au profit des crédits de subventions de l'AFD. Je souhaite saisir l'occasion de l'examen de ce contrat pour insister sur la nécessité de réintroduire deux pays du sud-est asiatique, le Cambodge et le Laos, parmi les pays pauvres prioritaires. Ces pays sont les deux seuls pays francophones de la zone. Je trouve incompréhensible leur exclusion de même que la fermeture de l'agence du Laos. Je soutiens les propos formulés à l'encontre d'une logique d'offre qui conduirait à ce que l'Agence française de développement définisse les priorités pour chaque pays sans prendre en compte les besoins exprimés par les pays partenaires. L'aide au développement doit être conçue dans un esprit partagé de co-développement, ce n'est pas à nous de définir les priorités des pays que nous aidons.

**Mme Bernadette Dupont** - Je félicite les rapporteurs pour leur excellent travail. Est-ce que l'AFD peut utiliser des prêts pour financer des projets dans le secteur de la santé ? J'ai constaté à Madagascar que certains projets hospitaliers permettent de financer des équipements essentiels, notamment pour les dialysés mais ne permettent pas de subvenir aux frais de fonctionnement des services si bien que parfois, les équipements ne servent pas aux patients auxquels ils sont destinés. Est-ce que l'AFD est en mesure de subventionner les frais de fonctionnement de ces structures hospitalières ?

**M. Robert del Picchia** - Je souhaiterais savoir si, dans le cadre des projets concrets susceptibles de relancer l'Union pour la Méditerranée, l'AFD est en mesure de financer des projets d'infrastructures en particulier dans le domaine du traitement des eaux ?

**M. Christian Cambon, co-rapporteur** - Je partage entièrement les propos de Mme Tasca sur le Laos et le Cambodge. Les projets de coopération dans ces pays sont victimes de la réduction des moyens de notre aide bilatérale. Je crois que la gestion du réseau de l'AFD, son évolution, les redéploiements et redimensionnements auxquels il donne lieu sont des décisions stratégiques. Je vous propose de demander qu'un principe de cohérence entre les réseaux publics français d'aide au développement à l'étranger soit inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD et qu'il

soit indiqué que l'évolution du réseau à l'étranger fasse l'objet d'une discussion au sein du conseil d'administration. Ce rapport nous a permis de mesurer le chemin à parcourir pour dégager de nouvelles marges de manœuvre pour cette politique qui fait face aujourd'hui à une situation paradoxale. La France est officiellement deuxième contributeur d'aide au monde, grâce à un indicateur statistique qui nous semble largement faussé. De l'autre côté, dans les pays supposés prioritaires de notre coopération, la France est souvent loin derrière des pays comme le Canada ou le Danemark. Nous conservons une forte expertise, une capacité d'entraînement des autres bailleurs de fonds, mais notre présence est en recul. Ce rapport a également été l'occasion de mieux comprendre l'action de l'AFD dans les pays émergents. Lors de notre mission en Inde, nous avons pu mesurer combien les conditions et les modalités de l'intervention de l'AFD étaient différentes dans ce pays de celles des pays d'Afrique subsaharienne comme le Mali où nous avons effectué une mission l'année dernière. En Inde, les pouvoirs publics ont sélectionné les bailleurs de fonds avec lesquels ils souhaitent travailler. La France et l'AFD ont souhaité faire partie de ces bailleurs de fonds pour participer au financement des 5 000 milliards de dollars d'investissements en infrastructures que l'Inde a planifié d'effectuer dans les cinq prochaines années.

**M. André Vantomme, co-rapporteur** - Je voudrais souligner que l'AFD gagne de l'argent grâce à ses activités dans les pays émergents et que cette activité bénéficiaire devrait profiter à l'établissement dans son ensemble et donc aux activités déficitaires en Afrique subsaharienne. Cette stratégie de péréquation me semble être la bonne. Nous avons essayé d'être sincères dans ce rapport. Vous trouverez dans le rapport écrit des remarques très critiques aussi bien à l'égard des pouvoirs publics que de l'AFD, mais il nous semble que globalement cet établissement obtient des résultats remarquables et que le contrat d'objectifs et de moyens fixe une feuille de route pertinente. L'aide au développement est par ailleurs trop souvent une politique qui se traduit par des promesses irréalistes et des effets d'annonce. Je crois qu'il faut cesser de promettre tout et n'importe quoi. En revanche, l'AFD me semble un outil performant qui dispose de ressources publiques modestes et qui, grâce à son activité bancaire, à ses analyses et à son expertise, a pris une place importante parmi les agences de coopération. Dans le secteur de la santé, les financements sont très majoritairement effectués sous la forme de subventions. Il doit exister des prêts pour financer par exemple des cliniques dans des pays avancés, mais l'outil privilégié est le don. En revanche, il me semble difficile de s'engager à financer les frais de fonctionnement. Les besoins dans ce domaine à Madagascar sont malheureusement illimités. L'aide au développement doit aussi veiller à ce que les pays aidés prennent leur part des efforts nécessaires à leur développement. Il faut être attentif à ce que ces pays procèdent notamment à un effort fiscal suffisant pour assurer le financement des services publics de base. Nous devons aussi être particulièrement vigilants en matière de corruption. Nous avons été frappés en Inde de voir combien l'opinion publique était sensible à ces questions. C'est également le cas dans les pays arabes où les récentes révolutions démocratiques ont montré combien les

dictatures avaient détourné de l'argent public. Je voudrais enfin insister sur le fait qu'il faut rester attaché au principe du déliement de l'aide. La concurrence est un facteur de réduction des coûts des projets. En revanche, j'estime naturel que dans le cadre d'une aide déliée et d'un appel à concurrence, les pouvoirs publics français cherchent à financer des projets dans des secteurs où il existe des entreprises françaises.

**M. Christian Cambon, co-rapporteur** - L'AFD finance bien sûr des projets dans le domaine de l'eau. Nous avons pu le constater en Inde, à Jodhpur, où elle va financer la rénovation d'une station de traitement des eaux qui n'assure pour l'instant de l'eau courante pour ses villes que deux heures par jour. Elle est très présente dans ce secteur dans les pays du pourtour méditerranéen.

**M. Josselin de Rohan, président** - Est-ce que l'AFD est en mesure, lorsqu'elle finance les appels d'offres, d'écarter des offres en particulier chinoises qui participeraient manifestement d'une concurrence déloyale avec des prix très en deçà du marché, résultant d'une forme déguisée de subventions ?

**M. Christian Cambon, co-rapporteur** - Si le cadre général de l'aide est délié, il reste que certains pays trouvent les moyens de mettre en face de chaque appel d'offres des entreprises nationales, c'est en particulier le cas du Japon. La Chine quant à elle ne s'impose pas les mêmes règles que les membres de l'OCDE et accompagne ses financements de demandes parfois exorbitantes notamment en matière de terres agricoles ou d'approvisionnement en matières premières. Il est parfois difficile, en appliquant le droit des marchés publics locaux, d'écarter les entreprises chinoises qui viennent souvent avec leur main d'œuvre à bas coût.

**M. Jean-Louis Carrère** – L'évolution du pouvoir d'achat de la main-d'œuvre chinoise devrait réduire cette forme de concurrence.

**M. Josselin de Rohan, président** – Ce rapport très complet constitue une bonne illustration du travail de contrôle du Parlement, il manifeste également à l'AFD et à ses salariés l'intérêt que la représentation nationale porte à cet établissement et à son action au service de la coopération. Vous proposez donc un avis favorable sous réserve des modifications que vous avez citées.

*L'avis proposé par les rapporteurs est adopté à l'unanimité.*



## ANNEXES

	<u>Pages</u>
<b>ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	129
<b>ANNEXE II - COMPTES RENDUS D'AUDITIONS</b> .....	131
• M. Henri de RAINCOURT, ministre chargé de la coopération, le 3 mars 2011 .....	131
• M. Dov ZERAH, directeur général de l'Agence française de développement, le 8 mars 2011 .....	142
<b>ANNEXE III - MISSION D'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT AU MALI ET EN INDE</b> .....	150
• Programme de la mission au Mali.....	150
• Programme de la mission en Inde .....	152
<b>ANNEXE IV - CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2011-2013 ENTRE L'ÉTAT ET L'AFD</b> .....	154
<b>ANNEXE V - LES PRÉCÉDENTS CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2006-2008</b> .....	179
• Contrat d'objectifs triennal entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et l'Agence française de développement (AFD) 2006 - 2008 .....	179
• Contrat d'objectifs triennal entre le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) et l'Agence française de développement (AFD) 2006-2008.....	188
<b>ANNEXE VI - CONVENTION-CADRE</b> .....	198
<b>ANNEXE VII - LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	212
<b>ANNEXE VIII - L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN QUELQUES CHIFFRES</b> .....	216

**ANNEXE I -  
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES  
RAPPORTEURS**

- **M. Henri de Raincourt**, ministre chargé de la coopération (jeudi 3 mars)
- **M. Dov Zerah**, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) (mardi 8 mars)
- **M. Serge Michailof**, consultant international, professeur à l'IEP, ancien directeur régional à la Banque mondiale (mardi 8 mars)
- **M. Serge Tomasi**, directeur du développement à la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes (mardi 15 mars)
- **M. Jean-Pierre Barbier**, ancien directeur de l'AFD de la zone Méditerranée (mardi 15 mars)
- **M. Jean-Michel Severino**, ancien directeur général de l'AFD (mardi 22 mars)
- **M. Rémy Rioux**, en charge du développement à la direction générale du Trésor (mercredi 23 mars)
- **Mme Nathalie Delapalme**, responsable de la RGPP sur l'AFD et le secteur « Aide publique au développement » (mercredi 23 mars)
- **M. Olivier Lafourcade**, consultant international (mercredi 30 mars)
- **M. Jean-Louis Vielajus** (coordination Sud) (mercredi 30 mars)
- **M. Pierre-André Périssol**, président du conseil d'administration de l'agence française de développement (jeudi 28 avril)

**ANNEXE II -  
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES  
FORCES ARMÉES**

**M. Henri de RAINCOURT,**  
*Ministre chargé de la coopération,*  
le 3 mars 2011

La commission auditionne M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération.

**M. Josselin de Rohan, président.** – Monsieur le ministre, cher Henri, Nous sommes particulièrement heureux de vous recevoir, vous qui connaissez notre maison depuis si longtemps et qui en êtes encore sociétaire, d'une certaine façon ! Nous souhaitons faire avec vous un tour d'horizon des principaux enjeux de notre politique de coopération. Votre ministère a un rôle stratégique qui s'affirme de plus en plus : en témoigne l'inscription au programme du G20 et du G8 des questions relatives à l'aide au développement. Je suis persuadé qu'un ministère de la coopération fort est un atout et un instrument indispensable de notre présence et de notre influence, particulièrement en Afrique à laquelle vous avez consacré vos premiers déplacements. Nous voudrions aborder ce matin trois thèmes qui se complètent : les objectifs que vous vous fixez d'ici 2012, l'actualité et l'évolution au Maghreb et en Afrique subsaharienne, et enfin le contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'Agence française de développement (AFD). Ce contrat vient d'être signé. Il définit les priorités de cet opérateur pivot de la coopération française, pour les années à venir. En application de la loi sur l'action extérieure de l'Etat, nous aurons d'ailleurs à nous prononcer sur ce contrat.

Mais avant d'aborder ces sujets, je voudrais d'abord vous poser une question sur votre champ de compétences. L'aide au développement est une compétence partagée entre votre ministère, celui des affaires étrangères dont vous dépendez, celui des finances à travers la direction du Trésor qui exerce la cotutelle sur l'AFD, mais aussi la direction du budget, le tuteur universel auquel aucun ministère n'échappe ; tout cela naturellement sous l'autorité du Président de la République qui a fait de l'aide au développement un des thèmes de la présidence du G20. Quel est le rôle du ministre de la coopération, tel que vous le percevez ? Quelles sont ses marges de manœuvre ? Pouvez-vous également nous dire, à l'issue de vos missions en Afrique, comment est aujourd'hui perçue notre coopération par rapport à celle de nos partenaires européens, ou à celle de pays émergents comme la Chine ou l'Inde ? Soyez assuré du soutien de notre commission pour définir une politique ambitieuse, à la dimension de l'influence que nous voulons pour la France dans le monde, mais tenant compte des dures contraintes économiques et financières.

Comment notre coopération s'adapte-t-elle aux évolutions de la situation internationale, pour répondre à la situation dans la zone sahéenne, pour

accompagner les mutations en cours dans les pays du Maghreb ? Le Conseil des ministres a adopté un programme de soutien à la transition en Tunisie : quel en est le contenu ? Notre intérêt, celui de la France et de l'Europe, est d'accompagner tous nos voisins du Maghreb dans cette transition historique.

**M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération.** – C'est un bonheur de commencer la journée en votre compagnie, compte tenu des liens personnels qui m'unissent à chacun de vous. Si je suis encore sociétaire de ce club qu'est le Sénat, j'espère en redevenir membre quand prendra fin la fonction par essence éphémère qui m'a été confiée en novembre dernier. Je n'y étais pas préparé ! Mais j'estime avoir une grande chance car il est passionnant de s'occuper chaque jour de choses aussi déterminantes pour l'avenir de notre société et de la planète alors que tout change si vite.

J'apprécie de pouvoir travailler avec le Parlement et singulièrement avec le Sénat. Nombre d'entre vous vous passionnez pour les questions de développement, de coopération et pour les autres continents. Les liens entre le législatif et l'exécutif sont indispensables.

Il nous faut une politique renouvelée pour coller à l'actualité, à l'évolution du temps, des comportements, des relations internationales. Or, une politique mobile et réactive n'est pas si facile à mener en raison du grand nombre des partenaires, des intervenants, des organismes participants. Les procédures, nationales, européennes ou internationales sont lourdes...

Nous essayons de coller à la réalité. En Tunisie, les adaptations apportées à notre action sont plus avancées que dans les autres pays. La politique traditionnelle de coopération de la France, qui est un outil précieux d'influence dans le monde, n'est pas en train de se rétracter, au contraire !

Nous recherchons le dynamisme et l'efficacité. J'ai tenu à travailler en partenariat étroit avec les responsables du développement au niveau de l'Union européenne, avec le commissaire Piebalgs et ses services, notamment. Les modalités d'intervention de l'Union ne sont pas simples, elles prennent du temps, alors qu'il y a parfois urgence. Notre politique nationale est clairement affirmée depuis longtemps mais il convient de l'inscrire dans une dynamique collective.

Quant aux sommes consacrées, le gouvernement français et la représentation nationale n'ont pas à rougir de ce que fait la France. Dans le budget de l'Etat, les crédits de la coopération sont de 10 milliards d'euros. D'ici 2015, selon l'objectif fixé au plan international, il faudra consacrer 0,7 % du PIB à l'aide publique au développement ; la France en est à 0,5 %, contre une moyenne de 0,3 % dans l'ensemble de l'OCDE. J'ajoute que les crédits de mon ministère, comme ceux de la culture et de la recherche, ont été sanctuarisés dans la loi de finances pour 2011, alors que les crédits de fonctionnement des autres ministères ont été réduits de 10 %. Nous bénéficions d'un traitement de faveur. Dans le total de l'aide publique au développement, 55 % relève des relations bilatérales, 45 % des actions multilatérales. Nous entendons passer à 65 % d'ici 2013, afin que les subventions accordées, les bonifications d'intérêt, soient mieux identifiables.

J'en viens aux priorités. Géographiquement, l'aide publique au développement est pour 60 % versée aux pays d'Afrique – les quatorze pays pauvres prioritaires bénéficient de plus de 50 % de nos subventions. Nous voulons être présents dans les pays de la Méditerranée auxquels nous consacrons 20 % de notre effort budgétaire sous forme essentiellement de prêts. Nous examinons comment nous pouvons, en lien avec les autorités tunisiennes, donner une impulsion nouvelle à notre aide à la Tunisie, comme à d'autres pays, en prenant en compte les priorités exprimées par les mouvements en cours.

Quant aux priorités sectorielles, ce sont les objectifs du millénaire pour le développement : lutte contre la pauvreté, santé –550 millions d'euros par an–, éducation 1 milliard d'euros dédiés aux frais d'écolage– et soutien à une croissance durable et partagée. Il faut bien sûr intervenir sur les infrastructures, sinon comment développer l'activité, et soutenir l'agriculture, secteur fondamental et dont la production devra augmenter de 70 % puisque l'Afrique comptera dans quarante ans 2 milliards d'habitants, contre 1 aujourd'hui.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Ne nous refaites pas le discours de Dakar !

**M. Henri de Raincourt.** – Je ne vois pas le rapport... Il s'agit donc d'accompagner la croissance, l'emploi – objectifs énoncés, Monsieur Carrère, dans le discours du Cap.

Dans le fonctionnement de notre politique de coopération, nous souhaitons une démarche de plus en plus transparente à l'égard du Parlement. Celui-ci a participé à l'élaboration du document-cadre qui définit les perspectives à dix ans et sera associé à l'évaluation qui sera menée tous les deux ans. Il est membre du comité de pilotage et tous les rapports lui seront transmis. En outre le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française du développement (AFD) –qui n'est pas encore signé mais qui a achevé son long parcours interministériel, au terme duquel le Premier ministre a rendu ses arbitrages– sera très prochainement transmis pour avis par le secrétariat général du Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat. Enfin, le Parlement est associé à la définition des engagements à promouvoir dans le cadre du G8 et du G20.

Notre politique de développement n'est pas uniquement liée à l'aide publique. Le secteur privé a un rôle à jouer. Je vous renvoie sur ce point également au discours du Cap. Le capital de Proparco, filiale secteur privé du groupe AFD, a été triplé. Nous garantissons des prêts accordés à des entreprises grâce à un fonds de 250 millions d'euros, nous prenons des participations dans des PME qui voudraient investir en Afrique. Ce sont là des outils utiles. Mais non suffisants.

En effet, des besoins nouveaux apparaissent, notamment pour la protection des biens publics mondiaux pour lesquels il est nécessaire de définir des actions et des financements. D'ici 2025, il faudra trouver 300 milliards d'euros supplémentaires par an, stables et réellement additionnels. Le président Chirac et le président Lula avaient montré l'exemple en créant la taxe sur les billets d'avion ; le président Sarkozy, dans le cadre du G20, proposera des financements innovants, par exemple une contribution de ceux qui profitent le plus de la mondialisation mais ne payent rien en échange : 5 centimes d'euro sur chaque transaction de change de 1000 USD dans le monde. C'est peu pour celui

qui paie la taxe ; mais avec 40 milliards d'euros annuels de produit, bien des actions deviendront possibles dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, de la santé,... Scolariser tous les enfants d'Afrique coûterait par exemple 16 milliards d'euros par an.

Tous les pays ne sont pas favorables à cette idée, mais elle est inscrite à l'ordre du jour de toutes les réunions internationales, celles du G20 en particulier. La France pense parvenir à mobiliser un nombre suffisant de pays pour que la mesure entre en vigueur et déclenche un processus de preuve par l'exemple.

Vous m'interrogez sur le Maghreb et l'Afrique subsaharienne. Les mouvements populaires ont suscité des changements rapides et de grande ampleur. En Tunisie et en Egypte, les dirigeants ont changé ; ailleurs cette étape n'a pas été franchie. Nous sommes en contact permanent avec la Tunisie, même si les équipes dirigeantes ne sont pas stabilisées, ce qui est bien normal. Nous nous efforçons de cerner l'ordre de leurs priorités pour réorienter l'aide française et européenne. Les missions gouvernementales qui se sont rendues en Tunisie, à commencer par celle de Mme Christine Lagarde et M. Laurent Wauquiez le week-end dernier, élaborent un plan. Notre partenaire a besoin de soutien en matière de formation, d'organisation, de gouvernance, il a besoin de prêts, plus que de subventions. En Egypte, où le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères se rendra samedi et dimanche prochains, il s'agit de voir avec les autorités de transition, mieux identifiées qu'en Tunisie –l'armée, en fait– les besoins et les attentes.

En Libye, la situation est plus tendue, tragique. Une crise humanitaire s'y déroule. La France s'efforce d'apporter son aide et de rapatrier chez eux tous ceux qui le souhaitent. Les déclarations effarantes de Mouammar Kadhafi se succèdent... Plus tôt il partira, mieux cela vaudra.

**M. Christian Cambon.** – M. Vantomme et moi-même, co-rapporteurs pour avis du budget de la coopération, vous remercions du climat de travail et de coopération fructueuse qui règne au ministère depuis votre arrivée. Nous sommes prêts à travailler avec vous de façon exigeante et attentive.

La coopération est un outil d'influence, mais aussi de correction des inégalités et des dérèglements de la mondialisation. L'action de l'Union européenne en ce domaine est significative : elle est le premier bailleur au monde, avec 60 % de l'aide publique au développement. Un quart de l'aide française passe par le canal européen, essentiellement par le fonds européen de développement. Mais ces circuits n'ont qu'une faible lisibilité et l'Europe ne pèse pas à hauteur de ses engagements financiers. Il est temps de promouvoir une vraie division des tâches, comme on commence, par exemple, à le faire au Mali : chaque pays anime l'action sur un secteur, éducation, santé, etc. Il ne s'agit pas de supprimer les différents niveaux d'intervention mais d'aller vers plus d'intégration européenne. Une politique de modernisation de la coopération européenne a été engagée avec le Livre vert. A quelle échéance peut-on espérer une rationalisation du travail européen ? Les négociations sont-elles en cours ?

L'attention est aujourd'hui focalisée sur le Maghreb, mais, dans le Sahel où nous avons des otages, la situation est également préoccupante : trafics en tous genres et terrorisme prolifèrent. La seule réponse française, à ce jour, est un

renforcement de la coopération militaire et policière avec les Etats de la zone. C'est indispensable mais cela ne suffit pas. Il faut venir en aide aux populations dont l'extrême pauvreté fait le lit du terrorisme. Quelle est la stratégie de l'Europe dans ces zones –zones à risque pour nos coopérants ?

Jour après jour nous sommes surpris d'apprendre quelles sommes faramineuses ont été captées par les dirigeants de pays destinataires de l'aide publique. Certes, ce ne sont pas nos crédits qui sont ainsi détournés –l'argent provient plutôt des activités pétrolières et minières– mais la gouvernance laisse à désirer... Le fils du président de Guinée Conakry a acheté un yacht de 288 millions d'euros : l'opinion publique pourrait finir par s'étonner que l'on attribue des aides, financées par les contribuables, à des pays dans lesquels des montants considérables sont détournés. La Cour des comptes de l'Union fait remarquer qu'aucune procédure n'a été mise en place par la Commission européenne pour réduire le risque de mauvaise gestion ou de corruption. Quels sont les projets du gouvernement pour sécuriser les aides et pour évaluer la gestion dans les pays destinataires de l'aide ? Les Français veulent que leur argent soit bien utilisé.

Le directeur général de l'AFD et le secrétaire d'Etat au commerce extérieur estiment que l'aide devrait mieux contribuer à soutenir les exportations des entreprises françaises. Cette remarque pourrait signifier qu'à terme nous revenons sur l'engagement pris il y a 10 ans avec l'ensemble des bailleurs de fonds d'un déliement de l'aide. Le déliement de l'aide risque-t-il d'être remis en cause ? Ce serait dommage, car il semble bien que les aides déliées réduisent de 30 à 40 % le coût des projets et soient en définitive plus favorables aux entreprises françaises qui accèdent ainsi à l'ensemble des appels d'offre et pas uniquement à ceux financés par la France Mais d'autres pays, comme la Chine, n'hésitent pas à mettre leur aide en balance avec les contrats escomptés en retour.

L'évaluation est au centre de l'activité des commissions parlementaires. Comment mieux cerner l'efficacité de l'aide au regard des objectifs poursuivis ? Le ministère de la coopération anglais a récemment procédé à une évaluation très précise et de grande ampleur de l'aide multilatérale et bilatérale, interrogeant plus de cinquante institutions et opérateurs, pour juger de leur solidité organisationnelle et de la pertinence des buts poursuivis. L'évaluation bisannuelle à laquelle vous nous conviez est une bonne chose mais il faudra un jour songer à nous doter d'un instrument comparable, afin que le Parlement sache si l'argent est dépensé à bon escient.

Pourriez-vous nous donner plus de précisions sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD ? Je vous rends hommage, Monsieur le ministre, pour avoir consulté le Parlement sur ce document. Quel est votre sentiment sur l'économie de ce contrat ? L'Etat continuera-t-il à prélever 100 % du dividende de l'agence et celle-ci aura-t-elle les moyens de son action en Afrique subsaharienne ? Gagne-t-elle suffisamment d'argent lorsqu'elle intervient dans les pays émergents ?

L'Allemagne a suspendu, événement sans précédent, sa contribution au fonds mondial de lutte contre le sida en raison des malversations qu'il a subies. Je sais qu'il est interdit d'évoquer l'éventualité d'une baisse des crédits sans susciter l'ire de certaines associations mais les moyens déployés, considérables, suscitent des interrogations.

**M. Henri de Raincourt.** – Quelques mots du champ de compétences de mon ministère, d’abord : ce dernier a été intégré il y a quelques années au sein du ministère des affaires étrangères et européennes. Mais il conserve sa vie propre. Il s’appuie largement sur la direction de la mondialisation et sur les directions régionales et je profite de l’occasion pour rendre hommage à ses agents, non seulement performants mais passionnés, en pointe sur tous les sujets importants, climat, santé, etc. La France peut être fière d’eux !

Le ministre de la coopération valide le document cadre évoqué précédemment et préside le conseil d’orientation stratégique de l’AFD. Il en valide le contrat d’objectifs et de moyens.

Quant au champ géographique, il recouvre bien sûr l’Afrique mais aussi tous les pays en développement listé par le CAD de l’OCDE. Les choses se passent très bien avec le ministre des affaires étrangères, avec le ministre du budget –même si avec ce dernier les relations sont plus tendues... La politique européenne de développement se décline dans le cadre du Livre vert que la France approuve et qu’elle a même largement inspiré. J’entretiens les meilleures relations de travail avec le commissaire Piebalgs et ses équipes. Nous l’avons ainsi associé à notre démarche lorsque nous avons lancé une mission pluridisciplinaire en Guinée Conakry. Pour nous, il faut un chef de file pour chaque domaine. Les procédures de l’Union européenne sont lourdes et complexes, elles durent trop longtemps : lorsque des sanctions ont été prononcées, il faut au moins trois ans pour les lever ! Cela doit changer.

Au Sahel, la stratégie européenne sera bientôt définie et la demande française ainsi satisfaite. Mme Ashton présentera ses propositions au conseil affaires étrangères le 21 mars prochain – et non en février comme nous l’avions un temps espéré. Nous sommes tout à fait conscients des dangers, des trafics, des terrorismes qui prolifèrent dans cette région. Nous aidons les pays lorsque ceux-ci le demandent : car les modalités de la coopération ont changé, nous ne nous imposons pas. Ainsi l’intervention de nos forces militaires pour libérer nos deux jeunes compatriotes enlevés à Niamey, qui hélas n’a pas réussi, a été lancée à la demande du président du Niger.

Cette coopération fonctionne très bien. L’échange d’informations avec ces pays fonctionne bien. Hélas la coopération entre les pays de la zone n’est pas aussi forte : mais nous y travaillons et les choses sont en train de s’améliorer. C’est important car les terroristes prospèrent sur la pauvreté, ils achètent avec l’argent des rançons la neutralité de la population et se fondent parmi elle.

Du reste, si trois véhicules ont été interceptés en Mauritanie alors qu’ils se rendaient à Nouakchott pour y exploser – l’un devant se jeter contre l’ambassade de France – c’est grâce aux renseignements fournis par la population, intriguée par des mouvements étranges et qui a prévenu les autorités...

Depuis 2008, 350 millions d’euros ont été mobilisés pour la politique de développement dans la région. Nous coordonnons nos efforts avec ceux de l’Union européenne. Nous avons récupéré trois otages mais quatre personnes sont encore détenues et nous mettons tout en œuvre pour qu’elles soient libérées. En



cette matière seule la discrétion ouvre des perspectives positives, par conséquent je n'en dirai pas plus.

La corruption est un fait tragique, qui emporte les effets les plus néfastes. Ces excès ne sont d'ailleurs pas étrangers aux mouvements de révolte qui ont saisi les peuples : avec le rajeunissement de la population, le niveau croissant de formation des jeunes, la circulation de l'information en instantané sur internet, tout se sait très vite ! Et la population est exaspérée de ce qu'elle apprend.

Nous sommes attachés à la traçabilité de nos aides : il est hors de question que l'aide n'atteigne pas sa destination. Je l'ai dit, la corruption porte sur des sommes beaucoup plus importantes et qui proviennent d'autres secteurs. La France s'est efforcée de lutter contre les paradis fiscaux. Je clôturerai cet après-midi la V<sup>e</sup> Conférence internationale de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives : c'est une façon de montrer tout l'intérêt que notre pays attache à cette démarche.

Il est vrai que l'on a tendance à penser, lorsque l'on accorde une aide, que nos entreprises devraient profiter en retour des marchés ouverts, des appels d'offre lancés. Il en va pareillement dans les collectivités locales, du reste : lorsque le conseil général attribue un marché à une entreprise d'un autre département, les réclamations pleuvent... Pourtant le déliement des aides décidé depuis dix ans comporte des avantages, que vous avez énoncés. Le gouvernement n'a nulle intention de rompre avec cette ligne de conduite.

S'agissant de l'évaluation, je rappelle que la Cour des comptes remettra un rapport cet été sur l'aide publique au développement. Outre les rapports bisannuels évoqués, les lois de finances comprennent des indicateurs de suivi et de résultats. La France participe aussi aux travaux de redevabilité du G8.

L'AFD est une agence d'une grande efficacité, elle mène des opérations remarquables. Le contrat d'objectifs et de moyens est une déclinaison du document cadre élaboré en collaboration étroite avec le Parlement. Nous avons obtenu du Premier Ministre les moyens que nous voulions pour l'agence. Elle n'est pas une administration traditionnelle, on ne peut la placer comme les autres sous la toise des effectifs réduits de 10 %. Comment lui rogner les ailes si l'on veut qu'elle se déploie dans les diverses régions du monde et les divers secteurs d'activité ?

L'AFD dégage des dividendes, à hauteur de 200 millions d'euros par an, qui sont intégralement reversés à l'État : plus elle se déploie, plus l'actionnaire y gagne ! Une partie de ces dividendes pourraient également servir à conforter ses fonds propres. Jusqu'à 75 millions d'euros de résultat, les dividendes seraient de 75 % pour l'État ; au-delà, pour moitié seulement.

Les pays émergents rapportent de l'argent, car ils consomment surtout des prêts, peu ou pas bonifiés. Ces prêts sont aussi un moyen pour nous d'exercer une influence sur des sujets comme la lutte contre le réchauffement climatique, en Chine ou en Indonésie, et de rendre ces pays plus vertueux même si cette action est parfois mal perçue par l'opinion publique.

La France verse 300 millions d'euros par an au Fonds mondial contre le sida. Les détournements décelés au Mali, en Mauritanie, en Zambie et à Djibouti sont regrettables, mais saluons l'effort de transparence ; sur 35 millions détournés, sur un total d'engagement dépassant 2 milliards, 7 ont déjà été récupérés. Le directeur du fonds a mis en place un système de vérification pour empêcher que de tels faits se reproduisent, et des procédures judiciaires ont été engagées auprès des autorités des pays concernés. Il ne faut pas que les donateurs suspendent leur participation au Fonds ; la France va d'ailleurs porter la sienne à 360 millions.

**M. Yvon Collin.** – Vous avez répondu à de nombreuses questions.

Le neuvième rapport de suivi sur l'éducation publié par l'Unesco le 1er mars souligne le déficit d'éducation dans les pays qui connaissent des conflits armés et la faiblesse de l'aide au développement destinée à l'éducation. Celle-ci stagne depuis 2007, et le décalage entre engagements et décaissements freine les actions sur le terrain. Ces pays ont besoin de flux prévisibles, mais souffrent de leur manque de crédibilité. Comment notre politique d'aide au développement peut-elle dépasser ces limites ?

En 2009, l'aide française à Haïti était de 35 millions ; nous étions septièmes en termes d'APD, quatrième bailleur bilatéral. À la suite du séisme de janvier 2010, la France a annoncé un effort de 326 millions pour la période 2010-2011. Il semble que le décaissement tarde. Quel est le niveau d'aide réellement mise en œuvre sur le terrain ?

**M. Henri de Raincourt.** – En matière d'aide à l'éducation, nous sommes déjà les premiers. Le taux d'analphabétisation en Afrique a baissé de moitié. Nous consacrons 1 milliard d'euros au titre des frais d'écologie, et nous formons en France plus de cent mille étudiants africains. Nous voulons dégager des financements nouveaux pour des besoins nouveaux, dont l'éducation. Il y reste bien sûr des progrès à faire. En Afrique subsaharienne, l'action de l'AFD a contribué en 2009 à des programmes permettant la scolarisation dans le primaire de plus de 1 800 000 enfants.

S'agissant d'Haïti, nous sommes exemplaires : sur les 326 millions d'aide à la reconstruction que nous engageons sur deux ans, 70 % sont effectivement mis en œuvre. Nous sommes donc au rendez-vous. Ce n'est pas le cas de tous les pays qui se sont engagés, et le décalage entre les aides promises et la réalisation des opérations de reconstruction est important. Le pays est loin d'être reconstruit.

**Mme Monique Cerisier-ben Guiga.** – Premier point : la situation des centaines de milliers de réfugiés, de toutes nationalités, qui se pressent à la frontière tuniso-libyenne. La Tunisie, très déstabilisée, ne peut plus faire face à cet afflux. Que comptent faire le gouvernement français et l'Union européenne dans les prochains jours ?

Proparco et l'AFD auront un rôle essentiel à jouer pour réorienter et rééquilibrer l'économie tunisienne. Dites au ministre des affaires étrangères qu'il faut renforcer notre poste diplomatique à Tunis, et y nommer un ambassadeur

expérimenté, poli et sérieux, qui ne sème pas la panique. Exit M. Boillon, le plus vite possible !

La France n'a pas à rougir de son effort en matière d'aide au développement, dites-vous ? Ce n'est pas vrai pour l'Afrique subsaharienne : entre 2004 et 2009, les subventions aux pays pauvres sont passées de 219 à 158 millions d'euros ! Les crédits ont baissé de 50 millions. Comment continuer à faire de l'aide sous forme de dons avec 10 millions par pays et par an pour les pays prioritaires ?

Avec la création de l'Institut français, les services de coopération et d'action culturelle vont disparaître ; leurs attributions en matière de coopération vont donc passer à l'AFD. Avez-vous intégré cette dimension dans la négociation du contrat avec l'AFD ?

Enfin, une hausse de 60 millions de notre contribution au Fonds sida a été annoncée. Il s'agira de moyens extrabudgétaires : d'où viendront-ils ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Vous nous avez présenté un rapport très complet, monsieur le ministre : vous donnez l'impression de maîtriser ces procédures complexes et souvent opaques. Il serait souhaitable que vous veniez nous présenter la politique française dans son contexte, en la situant par rapport aux politiques que mènent les États-Unis et la Chine en Afrique.

La France connaît bien l'Afrique, où le français est répandu. Tout ce qui peut y renforcer la coopération privée doit être encouragé. Les pays arabes qui se soulèvent aujourd'hui ont pour point commun le nombre de jeunes sans emploi : s'il y a un endroit où favoriser les délocalisations, c'est le Maghreb ! Faisons pour stabiliser cette région ce que l'Allemagne a fait pour l'Europe centrale et orientale. Un moyen serait de garantir les investissements de la Tunisie, du Maroc et de l'Algérie.

Les pays du Sahel voient leur démographie exploser. Au Burkina ou au Niger, pays francophones, le taux d'analphabétisation frise les 45 % : y investir dans l'aide à l'éducation ne serait pas de l'argent gâché ! Pourquoi ne pas renforcer l'aide à la formation des enseignants ? Cela a longtemps été l'un de nos points forts : nos écoles normales étaient un modèle ! La République démocratique du Congo comptera bientôt 150 millions d'habitants : c'est un enjeu majeur.

**M. Henri de Raincourt.** – La situation à la frontière tuniso-libyenne est tragique. Outre les avions envoyés par la France, un navire est en route vers la Libye pour évacuer des personnes vers l'Égypte.

Permettez-moi de ne pas porter de jugement sur l'actuel ambassadeur en Tunisie : c'est le conseil des ministres qui nomme les ambassadeurs...

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Il faut l'envoyer dans le Far West ! (Sourires)

**M. Henri de Raincourt** – Nous sommes conscients qu'il faut redéfinir et réorienter la coopération avec les pays du Maghreb, et notamment avec la Tunisie, où nous avons d'ailleurs envoyé une mission. On nous demande

d'accentuer notre effort en matière de formation, notamment professionnelle, car il y a une inadéquation entre formation et emplois.

Mme Cerisier-ben Guiga oublie de comptabiliser les contributions de la France au titre de l'aide multilatérale : 800 millions d'euros par an ! Les crédits ne baissent pas. Le Fonds sida est essentiellement destiné à l'Afrique. L'action de l'AFD en Afrique subsaharienne comprend également des prêts, qui ont bondi de 275 millions en 2002 à 1,8 milliard en 2010, à 2,2 milliards si l'on ajoute les sommes qui transitent par Proparco.

Le partage des responsabilités entre le ministère des affaires étrangères et l'AFD est clair.

**Mme Monique Cerisier-ben Guiga.** – Il va évoluer.

**M. Henri de Raincourt** – La présence française peut être rationalisée ; la présence géographique et sectorielle de l'AFD en sortira renforcée. Bref, les choses se passent plutôt bien.

Monsieur Chevènement, je suis à la disposition du Sénat pour resituer la politique française en Afrique dans son contexte, comme je l'ai fait hier à l'Assemblée.

Il va falloir consentir un effort considérable en matière d'éducation pour répondre à l'explosion démographique. Les financements innovants que nous voulons dégager y seront consacrés ; la formation des maîtres est une priorité, que j'ai évoquée lors de déplacements en Afrique.

S'agissant de la garantie des investissements, nous sommes au rendez-vous. Nous avons créé un fonds d'investissement doté de 250 millions, accompagné d'un fonds de garantie pour les prêts contractés par les PME. Je pense que le gouvernement voudra poursuivre dans cette direction intéressante.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Est-ce l'AFD qui met en œuvre le dispositif ?

**M. Henri de Raincourt.** – Oui, avec Proparco.

**M. Didier Boulaud.** – Une remarque annexe : M. Lellouche nous a promis une note indiquant la part des ventes d'Airbus qui revient à la France. Je me demande si chaque pays partenaire ne s'en attribue pas la totalité ! (Sourires) La commission l'a-t-elle reçue ? (M. le président indique que non).

S'agissant de la formation des maîtres, il faut revenir aux anciennes méthodes, qui fonctionnaient fort bien à mon époque. La formation actuelle est un vrai scandale !

**Mme Bernadette Dupont.** – Certains régimes sont aujourd'hui en proie à l'instabilité ou à des régimes politiques instables. Comment articulons-nous notre aide avec ces situations ?

**M. Henri de Raincourt.** – La France a des relations d'État à État. Nous n'avons pas de grille déterminant si tel gouvernement est fréquentable ou non, même si je comprends que certaines relations puissent choquer. Il faut être vigilant. Nous ne nous interdisons pas d'exprimer nos préoccupations en matière de droits de l'homme ou de libertés.

Il y a quatre mois, personne ne prévoyait l'intensité et la rapidité des changements qui sont intervenus dans les pays arabes. Il faut gérer la transition, être présent auprès des responsables intérimaires pour les orienter dans le bon sens. Nous sommes admiratifs et satisfaits de voir la liberté et la démocratie se répandre dans des pays qui en étaient privés, mais il faut rester vigilant : la démocratie n'est pas un don du ciel, mais un combat quotidien. Il faut la conforter. Espérons que la formation des jeunes, la circulation de l'information fassent que le douloureux précédent de l'Iran ne se reproduise pas.

L'argent ne va pas à un gouvernement, mais à des organismes, des entreprises, à la société civile. Dans le cadre de la coopération décentralisée, elle va à des collectivités, ce qui est souvent une garantie contre la corruption.

C'est une grande chance que de m'être vu confier cette mission !

**M. Josselin de Rohan, président.** – Merci de vos réponses exhaustives et précises, monsieur le ministre. Nous voyons que vous avez pris la mesure de vos nouvelles fonctions ! Nous espérons vous réentendre bientôt, et saluons votre ouverture envers le Parlement. Nous travaillons tous au même but.

**M. Dov ZERAH,**

*Directeur général de l'Agence française de développement,*  
le 8 mars 2011

**M. Jacques Blanc, vice-président** - Votre nomination en conseil des ministres en qualité de directeur général de l'Agence française de développement (AFD) en juillet dernier est intervenue dans un contexte de mutation profonde de son environnement et de ses activités.

Le volume d'interventions de l'Agence a été multiplié par cinq depuis dix ans, et son champ d'intervention géographique étendu à plusieurs reprises, vers l'ensemble de l'Afrique d'abord, puis en direction des pays émergents prioritaires. Son champ sectoriel s'est aussi considérablement accru avec le transfert, en 2004, des actions de coopération dans l'ensemble des secteurs relevant des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), notamment la santé, l'éducation de base et le secteur productif. Ses activités de financement du secteur privé ont connu un développement accéléré, tandis que sa production intellectuelle s'est significativement renforcée. Par bien des aspects, l'AFD se compare désormais, au plan international, aux principales agences bilatérales et aux banques multilatérales de développement.

Votre agence est aujourd'hui l'opérateur pivot de la coopération française. Elle a un rôle stratégique qui s'affirme de plus en plus, comme en témoignent l'inscription au sein de l'agenda du G20 et du G8 des questions relatives à l'aide au développement, l'importance prise par les questions du développement du Sahel ou des pays du Maghreb ou celles relatives à la lutte contre le réchauffement climatique. L'évolution de l'actualité contribue sans nul doute à accroître les attentes des pouvoirs publics à l'égard de l'AFD.

En septembre dernier, le Premier ministre vous a défini ses priorités à travers une lettre de mission. Vos tutelles ont ensuite, en liaison avec vos services et en concertation avec le Parlement, défini une stratégie de coopération de développement. Aujourd'hui, vous venez de négocier avec l'Etat votre contrat d'objectifs et de moyens.

Pouvez-vous nous décrire l'économie globale de ce contrat ? Nous expliquer la valeur ajoutée de ce document par rapport au document-cadre ? Nous décrire les objectifs qui vous sont fixés, les moyens qui vous sont attribués, les économies de fonctionnement qui vous sont imposées et le programme d'activité qui en découle ?

Je rappelle aux membres de la commission que nous aurons, en application de l'article 1 de la loi sur l'action extérieure de l'Etat, à nous prononcer sur ce contrat sur le rapport de nos collègues Cambon et Vantomme. Ce contrat va nous être communiqué très prochainement par le secrétariat général du gouvernement. Il était prévu que nous l'ayons dès aujourd'hui pour cette audition. Cela n'a pas été possible. Mais nous comptons sur vous Monsieur le directeur général pour nous en communiquer l'essentiel.

Pouvez-vous également nous indiquer comment et quand, à l'issue de l'avis du Parlement, sera adopté ce contrat et par quel organisme, le conseil d'administration ou le conseil d'orientation stratégique ? Cela sera l'occasion de nous éclairer sur la gouvernance de l'AFD. C'est également pour moi l'occasion de réitérer le souhait du Président qu'un de nos rapporteurs de la commission puisse siéger au conseil d'administration de votre Agence comme l'impose la loi sur l'action extérieure que nous avons adoptée en juillet dernier.

**M. Dov Zerah.** - Je vous remercie de me donner l'opportunité de présenter à la représentation nationale le contrat d'objectifs et de moyens de l'agence française de développement. Je ne sais pas encore exactement quand et selon quelle modalité le COM sera adopté. Les sénateurs sont les bienvenus au Conseil d'administration de l'AFD et cela avant même que le statut de l'Agence ne soit modifié en application de la loi sur l'action extérieure de l'Etat.

Depuis 2005, l'AFD a en effet connu une profonde évolution, voire une véritable révolution. Grâce à une extension de son champ d'intervention géographique et à une diversification sectorielle, l'AFD a multiplié par quatre ou cinq ses engagements et atteint aujourd'hui une taille comparable à son homologue allemand ou à des banques régionales de développement telles que la Banque africaine de développement ou la Banque asiatique de développement. Cette croissance a été rendue possible par un accroissement de 35 % des effectifs depuis 2005.

Par rapport à la croissance rapide de ces dernières années, une phase de consolidation est nécessaire. Cette volonté de consolidation qui est la mienne s'est d'ores et déjà traduite par de nombreuses initiatives dont la constitution d'une direction exécutive des risques, qui s'imposait compte tenu de la croissance des engagements de l'agence.

Le contrat d'objectifs et de moyens en cours de négociation, qui s'inspire du document-cadre adopté par le Gouvernement en liaison avec le Parlement, traduit également cette volonté de consolidation. Il comporte une clarification de la stratégie de l'agence en matière de concentration géographique et sectorielle.

En matière de concentration géographique, nous avons proposé à nos tutelles de consacrer 80 % des subventions-projets aux quatorze pays prioritaires de la coopération française, hors pays en crise ou en sortie de crise. On s'aperçoit en effet que, lorsque l'on concentre 60 % de l'effort budgétaire de l'Etat, subventions et prêts compris, à l'Afrique subsaharienne, la majorité de ces engagements ne vont pas aux pays francophones de cette zone dont la capacité d'emprunt est limitée. C'est pourquoi il nous faut concentrer davantage nos interventions sous forme de dons aux quatorze pays prioritaires et en particulier à ceux de la zone sahélienne. Notre proposition n'a été retenue qu'en partie car les tutelles ont souhaité garder des marges de manœuvre.

En matière de concentration sectorielle, le projet de contrat d'objectifs comporte des cibles sur deux secteurs : l'éducation et la santé. Pourquoi ces secteurs ? Parce qu'ils ne peuvent être financés que difficilement par des prêts ou par des instruments de marché. C'est pourquoi, il est prévu que l'AFD consacre au moins 40 % des subventions-projets affectés au secteur de l'éducation en

Afrique subsaharienne et 48 millions d'euros de subventions par année dans les pays prioritaires pour la santé et notamment la santé maternelle et infantile. Il nous faudra également conserver des moyens pour intervenir dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et du développement urbain.

Lors de la négociation du contrat d'objectifs, il y a eu un débat fourni sur le modèle économique de l'agence et la réduction des frais de fonctionnement. Une de nos tutelles a souhaité nous assimiler à un opérateur de l'Etat au sens de la LOLF, à l'instar des établissements publics administratifs ou des administrations centrales, et nous imposer une réduction de nos coûts de fonctionnement comparable à celle imposée à ces opérateurs. Or j'insiste sur le fait que nous ne sommes pas un opérateur de l'Etat au sens de la LOLF car nous ne bénéficions d'aucune subvention de fonctionnement. Non seulement la majorité de nos ressources ne provient pas de l'Etat, mais nous versons à l'Etat actionnaire un dividende conséquent qui s'est élevé en 2009 à 220 millions d'euros. L'AFD a versé, depuis 2005, 1,1 milliard d'euros de dividendes à l'Etat. Dans ces conditions, il faut bien comprendre que brider le développement de l'AFD par des contraintes conduira à réduire, à terme, le dividende dont pourrait bénéficier l'Etat. J'ai constaté lors de ces négociations une véritable dérive consistant à vouloir imposer à l'agence des contraintes en valeur absolue en matière d'effectifs et de frais généraux qui correspondent à un « micro-management ». Cette dérive n'est pas compatible avec l'autonomie de gestion dont nous devons pouvoir jouir pour mener une stratégie pertinente. Je ne suis pas opposé à mener une politique de réduction de nos coûts de fonctionnement. J'ai même proposé de réduire le taux de croissance de ces frais de 12 % par an ces dernières années à 2 % en 2011. Je suis favorable à ce que, comme pour les autres établissements bancaires, soient imposés par l'Etat actionnaire des ratios qui prennent en compte l'évolution de l'activité de l'agence tels que frais généraux sur encours ou d'autres ratios de ce type. Cela ne me paraît en revanche pas pertinent de fixer un plafond d'emplois à l'unité près ou un montant de frais généraux hors dépenses du personnel.

S'agissant du dividende, le fait que l'Etat prélève 100 % du résultat net de l'agence ne me paraît pas une attitude vertueuse. Ce n'est pas un mécanisme incitatif puisque, dans ces conditions, l'agence n'a aucun intérêt à dégager des résultats. L'agence est confrontée aujourd'hui à un problème de fonds propres puisqu'elle atteint dans un certain nombre de pays un plafond en regard du ratio prudentiel « grands risques ». C'est le cas au Maroc, en Tunisie. Cela sera bientôt le cas en Afrique du Sud, en Turquie et au Vietnam. Ce problème eût été moins important si nous avions pu conserver une partie de notre dividende pour accroître nos fonds propres. Nous avons proposé un ratio de 35 % de retenue par l'Etat qui correspond à l'impôt sur les sociétés auquel l'agence n'est pas soumis. Nos tutelles auraient retenu un prélèvement de 75 % sur les 75 premiers millions, de 50 % sur les sommes entre 75 et 140 millions.

**M. André Vantomme.** - Monsieur le directeur général, merci pour ces précisions. Avec mon collègue Cambon qui est aujourd'hui souffrant, nous avons pris un peu d'avance, pour préparer cette audition. Aussi nous nous sommes fait présenter le projet de COM par le cabinet du ministre, ce qui nous permet aujourd'hui de vous poser quelques questions sur le contenu de ce document.



Quand on regarde l'évolution des moyens en subventions attribués à l'AFD depuis dix ans et les objectifs fixés par le COM et le document-cadre : Est que vous n'avez pas le sentiment qu'on demande à l'AFD de faire toujours plus, de contribuer toujours plus à l'APD française déclarée à l'OCDE avec toujours moins de moyens publics ?

Dans le projet de COM en cours, il y a, en dehors des cibles géographiques issues du document-cadre, quelques cibles par secteur concernant l'éducation et la santé. Dans ce dernier domaine, la France contribue à hauteur de 360 millions d'euros au fonds Sida. A travers le COM, vous vous êtes engagé à hauteur de 50 millions en matière de santé maternelle et infantile, et la France s'est engagée globalement à hauteur de 150 millions dans ce domaine. On aboutit à ce que les crédits bilatéraux viennent abonder des crédits multilatéraux déjà très conséquents au niveau de l'ensemble des bailleurs de fonds. N'est-on pas en train de concentrer notre effort de façon excessive, alors même que parallèlement les sommes pour travailler dans le domaine de l'eau, de l'agriculture, du développement du secteur privé dans les pays du Sahel sont aujourd'hui dérisoires. Dans les 14 pays qui devraient être prioritaires, on est à 10 millions d'euros par pays. N'y a-t-il pas un risque de surconcentration qui de plus peut ne pas correspondre aux besoins de nos partenaires ?

Dans le projet de COM, vous vous engagez sur 10 % des subventions dans les pays en crise. En 2008 et 2009, ces pays en crise représentaient 27 % à 25 % des subventions. Est-ce à dire que vous allez réduire vos activités en Afghanistan et dans les territoires palestiniens ? La catégorie des pays en crise ne risque-t-elle pas d'inclure de nouveaux pays à l'issue des événements qui ont lieu au Maghreb ?

Il semble qu'en marge du COM, il y ait eu un accord de concessions réciproques par lequel l'AFD récupère 25 % de son dividende jusqu'à 75 millions d'euros et 50 % au-delà en contrepartie de quoi le budget vous impose des réductions de frais de fonctionnement. Ce n'est pas les 10 % d'économie demandés aux établissements publics, mais on cherche manifestement à réduire les coûts de fonctionnement de l'AFD. Le contrat fixe notamment un plafond pour les effectifs du personnel à 1.174, un plafond pour les frais généraux à 83 millions d'euros. Est-ce que vous pourrez nous dire à quoi correspondent ces derniers chiffres et si globalement l'équilibre vous paraît satisfaisant par rapport aux objectifs ?

Est-ce qu'un système réservant 1/3 du dividende à l'actionnaire, 1/3 de fonds propre et 1/3 de financement de subvention à des projets dans les zones prioritaires n'aurait pas été plus vertueux ? Est-ce qu'asseoir une partie du financement de notre aide à l'Afrique sur la marge bancaire dégagée dans des zones plus prospères ne serait pas une façon de retrouver des marges de manœuvre en subvention et de répondre aux critiques formulées à l'encontre de votre investissement dans les pays émergents ?

Il y a dans le contrat d'objectifs et de moyens des objectifs de réduction des coûts de fonctionnement bien compréhensibles. Il y a un certain nombre d'indicateurs dont on peut toutefois se demander quels seront leurs effets à terme sur le modèle économique de l'AFD. Je pense à l'effet de levier, c'est-à-dire le

montant des engagements par euro de subvention ou de bonification. Là où l'effet de levier est le plus fort, c'est de prêter sans aucune bonification au Mexique. Je pense également au ratio charges d'exploitation sur encours. Là où il est le plus faible, c'est là où l'AFD peut ouvrir une agence avec un agent et conclure dans la foulée des prêts de 300 millions d'euros comme en Colombie. Est-ce que ces ratios ne peuvent pas conduire l'AFD à s'éloigner de l'Afrique et du développement ?

On a beaucoup critiqué la faible capacité de la France à anticiper les évolutions du Maghreb. L'AFD a parmi ses missions une mission de production intellectuelle et de recherche sur les questions de développement. Pouvez-vous nous dire quels sont vos objectifs dans le domaine pour préparer les grandes échéances internationales à venir, je pense à la présidence française du G8 et du G20, à la conférence sur les PMA à Istanbul, à celle sur l'efficacité de l'aide du prochain rendez-vous de négociation internationale sur le climat ? Je pense également à des réflexions sur le développement du Maghreb et de l'Afrique.

**M. Dov Zerah.** - L'AFD reçoit 355 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour les bonifications des prêts concessionnels qu'elle consent et 182 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour des subventions-projets. Grâce à cet effort financier de l'Etat et à des ressources propres, l'AFD contribue à 16 % de l'aide publique au développement française déclarée à l'OCDE.

Je ne sais pas si on peut dire que les pouvoirs publics demandent toujours plus à l'AFD avec de moins en moins de moyens, mais je trouve que le plus gênant reste l'absence de règles de gestion stables qui nous permettent une programmation dans la durée.

Les chiffres que vous me citez en matière d'effectifs et de frais généraux sont des chiffres que nous avons proposés et qui constituent la contribution de l'AFD à la réduction de ses frais de fonctionnement. Nous avons également proposé une revalorisation générale annuelle des salaires du personnel de 0,5 % sur trois ans. J'ai considéré qu'il fallait valoriser le personnel qui avait contribué à générer des résultats que vous connaissez et un dividende de 220 millions d'euros au titre de 2009. Les tutelles, dans un contexte de maîtrise de l'évolution des rémunérations dans la fonction publique n'ont pas retenu cet objectif.

La concentration de l'effort en subventions-projets sur les quatorze pays prioritaires ne devrait pas dans mon esprit se faire au détriment de notre action dans les pays en crise.

Je conçois qu'on puisse estimer que la France contribue largement à l'aide au développement dans le domaine de la santé aussi bien par le biais de son aide bilatérale que par celui de son aide multilatérale.

L'AFD a effectivement de multiples facettes. Elle est principalement engagée sur deux axes, un axe vertical qui va du Maghreb à l'Afrique subsaharienne, un axe horizontal qui couvre le monde arabo-musulman. Elle intervient par ailleurs dans le cadre de la préservation des biens publics mondiaux dans les pays émergents avec des moyens aussi peu concessionnels que possible. On ne peut pas considérer que l'AFD puisse investir dans certaines zones ce qu'elle gagne dans d'autres. Il n'y a pas de vases communicants. L'AFD ne

construit pas ses taux d'intérêt et ses prêts pour gagner de l'argent mais bien pour participer au développement d'un pays.

L'évolution actuelle de la situation en Tunisie, en Egypte nous conduira inévitablement à réorienter notre aide pour accompagner la transition au Maghreb.

Nous allons poursuivre la mission de production intellectuelle de l'AFD, mais le budget consacré à cette mission devra sans doute être réduit compte tenu des économies de frais de fonctionnement demandées.

Deux arbitrages ont été effectués depuis mon arrivée en matière de coûts : poursuivre les recrutements pour limiter le recours à des intérimaires et des prestataires extérieurs, et privilégier la production financière.

**M. Jean Faure.** - La restructuration que vous êtes en train de mener n'a pas toujours été bien comprise. Elle se traduit, dans le sud-est asiatique, par la suppression du chef d'agence du Laos et le regroupement de l'agence du Laos avec les agences du Cambodge et de la Thaïlande, ce qui risque d'affaiblir la présence de l'agence dans cette zone où de nombreux projets ont été poursuivis avec succès ces dernières années. La réduction de la présence de l'agence au Laos risque d'accroître encore la prépondérance de la Chine, qui finance non seulement de très nombreux barrages mais également une ligne de TGV qui permettra de relier la Chine à ce pays. Nous avons établi avec votre prédécesseur des relations de confiance fondées sur des échanges fréquents qui permettaient de discuter de ce type d'évolution qui suscite de nombreuses inquiétudes parmi les parlementaires au fait de l'évolution de la situation dans cette zone. Nous avons, par ailleurs, compris que l'agence française de développement allait étendre sa capacité à gérer des microprojets. Qu'en est-il ?

**M. Dov Zerah.** - Cela fait quatre fois que, depuis ma nomination, je viens devant votre commission pour expliquer la stratégie poursuivie par l'agence. Je le fais bien volontiers. Je participe également à des petits-déjeuners thématiques avec des parlementaires et j'ai demandé à mes services de bien vouloir participer à la rédaction d'une lettre parlementaire sur le développement. C'est dire si je suis attentif à nouer des contacts étroits avec la représentation nationale.

La situation de l'agence au Cambodge ne changera pas. En Thaïlande, il est vrai que je m'interroge sur la nécessité de maintenir deux juristes à temps plein. Au Laos, je propose aux tutelles que le directeur d'agence soit celui de l'agence du Cambodge. De façon générale, l'ouverture et le maintien des agences de l'AFD à l'étranger ont un coût important. L'intervention dans une géographie n'impose pas la présence physique d'agents expatriés permanents. Sachez par exemple qu'une seule personne expatriée à Bagdad coûte environ 1,1 million d'euros par an. Dans le contexte de réduction des frais de fonctionnement qui nous est demandée, il faut procéder à des choix nécessairement délicats.

Nous sommes favorables au financement de microprojets, notamment la promotion de la micro-finance. Nous allons continuer à soutenir ce type de projet, notamment en Tunisie.

Dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, l'AFD ne peut se positionner que sur quelques sujets sensibles et concentrer ses opérations afin de maximiser la visibilité de ses interventions.

**M. Robert Hue.** - Nous sommes attentifs à vos choix de gestion et nous comprenons les contraintes auxquelles vous êtes soumis. Nous sommes également sensibles au processus historique qui est en train de se dérouler au Maghreb. Vous dites vous-mêmes que l'agence ne pourra répondre à toutes les demandes formulées par la Tunisie. Quelles mesures prendrez-vous pour être en position d'intervenir dans les pays qui sont plus que jamais des priorités géopolitiques de la France ?

**M. Dov Zerah.** - L'AFD se doit d'être présente en Tunisie. Elle l'est depuis longtemps et elle fera tout son possible pour intensifier ses interventions. La première difficulté est de sélectionner les projets qui font l'objet d'une demande de financement de la part des nouvelles autorités tunisiennes. Lors du déplacement de Mme Kosciusko-Morizet en Tunisie, nous avons notamment vérifié qu'au fil des semaines les priorités restaient les mêmes malgré de fréquents changements de ministres. Ces demandes concernent trois secteurs prioritaires qui sont en adéquation avec la présence de l'AFD en Tunisie. Elle concerne tout d'abord l'emploi et la formation professionnelle dans laquelle l'AFD s'est impliquée depuis longtemps en lien avec les industries locales. Elle vise ensuite les infrastructures et notamment les restructurations urbaines et l'assainissement des eaux, dans le cadre d'un rééquilibrage territorial. Dans ce domaine, un nouveau sujet, la gestion des déchets solides, est apparu avec les événements récents. Le troisième secteur concerne le domaine financier avec, d'une part, le développement de la micro-finance et, d'autre part, le soutien au secteur bancaire.

**Mme Catherine Tasca.** - Je rejoins totalement ce qu'a dit mon collègue Jean Faure sur le Laos. Nous avons approuvé le recentrage des actions de l'AFD sur l'Afrique subsaharienne, mais il faut également prendre en considération la francophonie. De ce point de vue, le Laos constitue un des rares bastions de la francophonie en Asie. Il ne faut donc pas affaiblir notre présence dans ce pays si nous voulons garder notre influence dans la région.

**M. Dov Zerah.** - Vous avez raison, la francophonie fait partie des priorités de l'agence et de nos tutelles. Le choix des quatorze pays pauvres prioritaires rassemble en effet, pour l'essentiel, des pays francophones de la seule Afrique sub-saharienne. L'AFD va continuer à financer le projet de Luang Prabang. La réduction des coûts de fonctionnement nous conduit à des choix délicats. Nous allons réduire les effectifs de l'agence de Pékin de 17 personnes à 12, celle de Brasilia de 5 à 2 personnes.

**Mme Catherine Tasca.** - Ni Pékin ni Brasilia ne sont des priorités de la francophonie contrairement au Laos.

**M. André Vantomme.** - Les événements récents au Maghreb ont été accompagnés de la révélation des sommes considérables accumulées par certains dirigeants. Ces cas de prévarication et de corruption concernent des sommes considérables que l'on ne peut pas ignorer. En effet, nos concitoyens ne comprendraient pas qu'on leur demande de contribuer plus largement à l'aide au

développement de ces pays sans prendre des mesures pour limiter les risques de corruption et améliorer leur gouvernance. On ne peut pas faire comme si cela n'existait pas.

**M. Dov Zerah.** - Il est clair que les événements récents ont conduit les organisations internationales à dresser une liste de personnes susceptibles d'avoir été impliquées dans les turpitudes des régimes précédents. En tant qu'organisme bancaire, l'AFD dispose de procédures de vérification particulièrement strictes. Les événements récents nous ont conduits à renforcer notre vigilance. Les problématiques d'éthique et de gouvernance sont essentielles et constituent une priorité de l'agence qui s'est engagée depuis longtemps auprès d'organisations comme Transparency International pour lutter contre la corruption.

**M. André Vantomme.** - Dans ce contexte, d'aucuns voudraient aujourd'hui revenir sur le déliement de l'aide au développement pour qu'elle puisse contribuer plus largement au commerce extérieur de la France et aux exportations des entreprises françaises.

**M. Dov Zerah.** - Il n'est pas question de revenir sur le déliement de l'aide. Il n'y a d'ailleurs pas de lien structurel entre le déliement et les risques de corruption. Il n'y a ni plus ni moins de garantie avec les entreprises françaises et les entreprises étrangères. En revanche, il me semble de mon devoir d'essayer, dans le cadre d'une aide déliée, de répondre aux préoccupations des entreprises françaises.

**Mme Bernadette Dupont.** - Pouvez-vous nous donner des éclaircissements sur les subventions et les prêts et nous expliquer par quels moyens les secteurs sociaux peuvent être financés par des prêts ?

**M. Jean Faure.** - Je suis bien conscient des contraintes financières qui s'imposent à vous, mais je redoute qu'en l'absence de chef d'agence au Laos l'AFD ait le même poids quand il faudra négocier avec les administrations ou intervenir auprès des ministres.

**M. Dov Zerah.** - Nous finançons les structures intervenant dans le domaine social avec des prêts. C'est le cas au Maroc et en Tunisie où nous prêtons à des cliniques ainsi qu'à des centres de formation professionnelle. C'est évidemment moins le cas en Afrique sub-saharienne où il nous faut intervenir par le biais de subventions.

Le réseau des agences de l'AFD doit pouvoir évoluer. Si nous voulons pouvoir accroître nos effectifs en Tunisie et en Egypte, il faut pouvoir les réduire ailleurs. Nous avons fermé nos agences au Yémen et en Angola. Nous continuerons à travailler au Yémen à partir de Djibouti, et au Laos mais nous ne pouvons pas financer la présence d'agences et de directeurs d'agence dans tous les pays où nous intervenons. Je serais heureux que la France puisse avoir la même capacité de financement que la Chine mais ce n'est pas le cas. Il nous faut donc rester le plus réactif possible pour ajuster le réseau à nos priorités.

**M. Jacques Blanc, vice-président.** - Je constate que le directeur général de l'AFD, loin de se plaindre, fait preuve d'une rare ténacité. Je dois retenir la volonté de l'Agence française de développement d'accroître sa présence dans les pays de la Méditerranée.

**ANNEXE III -  
MISSION D'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ DE L'AGENCE  
FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT DES RAPPORTEURS AU  
MALI ET EN INDE**

Programme de la mission au Mali  
de **MM. Christian Cambon et André Vantomme, sénateurs**  
et de **M. Mosneron-Dupin**

**Bamako - 28 juin - 3 juillet 2010**

**Mardi 29 juin**

- 9h : entretien avec le conseiller de coopération adjoint, M. Patrick Devautour (gouvernance démocratique, articulation avec les PTF)
- 10h : entretien avec l'ambassadeur de France
- 15h : visite du Centre de recherche sur le paludisme à la faculté de médecine de l'université de Bamako (professeur Ogobara Doumbo)

**Mercredi 30 juin**

- 8h30 - 10 h : direction nationale de l'hydraulique - Mme Ly, directrice générale
- 10h30 - 12h30 : développement urbain - M. Bah, président de l'association des maires du Mali - maire de la 5e commune de Bamako
- 13h -14h30 : déjeuner avec les principaux bailleurs de fonds partenaires de l'AFD : Banque Mondiale- DCE-KFW- autres éventuellement
- 15h - 16h : réunion agence AFD sur les interventions secteur privé - secteur financier - garanties
- 16h - 17h : secrétaire d'Etat Ministère de l'Investissement, de l'Industrie et de Commerce et conseillers du Ministre
- 17h - 18h30 : réunion avec les acteurs privés du Programme d'appui au secteur privé

**Jeudi 1<sup>er</sup> juillet**

- 8h - 12h30 : éducation et formation professionnelle  
Réunion avec le Secrétaire d'Etat au Ministère de l'Education  
Visite de deux écoles financées sur programme AFD  
Discussion sur l'action de la coopération française dans le domaine de l'éducation
- 14h00 : départ pour FANA

16h00 - 17h30 : visite de l'usine d'égrenage CMDT de FANA et discussion sur le secteur coton

19h : arrivée à Ségou

<b>Vendredi 2 juillet</b>
---------------------------

7h00 : départ pour l'Office de Niger - Niono

8h30 - 10h : discussion avec les acteurs de l'ON

11h - 12h30 : réunion avec la Chambre Régionale d'Agriculture et la direction générale de l'ON

13h - 14h30 : déjeuner à Ségou

15h : retour sur Bamako - arrivée vers 18h

<b>Samedi 3 juillet</b>
-------------------------

Visite du Centre de recherche et de lutte contre la drépanocytose, importante réalisation de la coopération française

**Programme de la mission en Inde  
de MM. Christian Cambon et André Vantomme, sénateurs  
et de M. Mosneron-Dupin**

**11 - 18 avril 2011**

<b>Lundi 11 avril - Delhi</b>
-------------------------------

- |       |   |
|-------|---|
| 10h15 | Réunion de cadrage avec l'Ambassadeur et les services de l'ambassade impliqués dans la coopération  |
| 11h   | Table ronde à l'ambassade avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement en faveur de l'Inde<br>Participants : délégation, Prodyud Dutt (Asian Development Bank), Antje Gollner-Scholz (Ambassade d'Allemagne), Hubert Nove-Josserant (World Bank), Kazuyoshi Ohnuma, Shinichi Yamanaka (Japan International Cooperation Agency), Hans Schoof (Union européenne), Yves Boudot (AFD), Marianne Barkan-Cowdy, |
| 14h30 | Entretien avec Mme Rita Sharma, Secrétaire générale du Comité national consultatif (Secretary, National Advisory Council)   |
| 16h30 | Entretien avec le Directeur général d'IREDA (Agence indienne de Financement de l'Energie Renouvelable)  |
| 19h15 | Concert de musique classique indienne avec Amjad Ali Khan dans le cadre des Journées du réseau culturel français en Inde  |

<b>Mardi 12 avril - Delhi</b>
-------------------------------

- |           |   |
|-----------|---|
| 10h       | Réunion avec des entreprises françaises spécialisées dans le secteur des infrastructures<br>Participants : Veolia (branche transport, Frédéric Noël), Sytra, (Jean-Charles Vollery), Egis (Bruno Vantu). Jean Leviol, Abdenor Brahmi (SER), Flore Lafaye de Micheaux (SER), Yves Boudot (AFD),  |
| 12h30     | Déjeuner avec Yves Boudot, Directeur régional de l'AFD  |
| 15h-16h30 | Présentation du programme de Handicap International sur l'insertion des handicapés dans un bidonville au Nord de Delhi<br>Lieu : Community Resource cum Rehabilitation Centre, managed by Anchal Charitable Trust, B Block, Jhilmil Industrial Area (Near Sahani Tyre Factory), Delhi – 110095, Phone: 011 - 22123950<br>Participants : délégation, Benjamin Gestin, Marianne Barkan-Cowdy, Gilles Nouziès, Directeur Inde de Handicap international, |



**Mercredi 13 avril – Delhi/Jodhpur**

- 9h15 Petit-déjeuner avec M. NK Singh, parlementaire indien
- 10h30 Entretien avec M. Namo Narain Meena, Secrétaire d'Etat au ministère des finances
- 13h05 Vol AI471 Delhi-Jodhpur (arrivée 13h55)
- 15h00 Entretien avec le Président du Bangalore Water Supply & Sewerage Board, P. B. Ramamurthy ; maître d'ouvrage du réseau d'eau de Jodhpur (réhabilitation du réseau sur financement AFD – négociation finale de la convention de financement AFD/autorités indiennes)
- 16h00 Départ avec le PHED puis visite de la station de traitement de l'eau de Chospani
- 18h Entretien avec M. Siddharth Mahajan, préfet de district et directeur de l'autorité de développement de Jodhpur (District collector and Commissioner of the Jodhpur Development Authority)

**Jeudi 14 avril – Jodhpur – Delhi – Bangalore**

- 9 h Entretien avec le Maire de Jodhpur, Rameshwar Dadhich
- 14h05 Vol AI472 Jodhpur-Delhi
- 17h25 Vol IT 205 Delhi-Bangalore (arrivée 20h05)

**Vendredi 15 avril – Bangalore**

- 10h30 Réunion avec le Directeur Général de BMRC (Bangalore Metro Rail Corporation) puis visite du dépôt de matériel roulant (fin visite à 12h30) : interlocuteur M Vasanth Rao Directeur financier BMRC
- 13h Déjeuner avec les représentants du Bangalore Metro Rail Corporation
- 15h Entretien avec un haut fonctionnaire du gouvernement du Karnataka dans le domaine du développement urbain – problématiques, financements
- 20h Dîner avec MM. C. Cambon, A. Vantomme et Mosneron-Dupin, M. K .A Joseph Directeur régional de Veolia, M. et Mme D.Causse et M. et Mme Y. Boudot

**Samedi 16 avril – Bangalore**

- 10h Départ de l'hôtel avec M. Sagar fondateur de l'ONG SKG Sangha pour une visite du programme de bio digesteurs qui ont été financés par la fondation de Yann Arthus-Bertrand « Good Planet »  
Inauguration d'un bio digesteur

**ANNEXE IV -  
LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS  
2011-2013 ENTRE L'ÉTAT ET L'AFD**

**CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS  
2011-2013**

**ENTRE**

**L'ÉTAT**

**D'UNE PART**

**ET**

**L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (L'AFD)**

**D'AUTRE PART**

## SOMMAIRE

### CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

PRÉAMBULE..... (157)

**PARTIE I. L'ACTIVITÉ DE L'AFD DANS LES ÉTATS ÉTRANGERS** ..... (159)

**TITRE 1. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'INTERVENTION DE L'AFD** ..... (159)

**SECTION 1.01 ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE L'INTERVENTION DE L'AFD DANS LES  
ÉTATS ÉTRANGERS..**..... (159)

1.1 *Une politique de coopération renouvelée en réponse aux enjeux globaux* ..... (159)

1.2 *Les principes d'intervention de l'AFD : des partenariats différenciés et une  
concentration sectorielle*..... (160)

**SECTION 1.02 DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU PILOTAGE DE L'AIDE** ..... (162)

2.1 *Les documents stratégiques de pilotage de l'AFD*..... (162)

2.2 *Coordination entre l'AFD et ses tutelles en matière de production intellectuelle* ..... (162)

2.3 *Coordination entre l'AFD et ses tutelles en matière de partenariats* ..... (163)

2.4 *Coordination entre l'AFD et ses tutelles en matière de communication  
concernant ses activités dans les Etats étrangers* ..... (163)

**TITRE 2. PROGRAMMATION DES OBJECTIFS OPERATIONNELS**..... (164)

**SECTION 1.03 CENTRER LES EFFORTS DE L'AGENCE SUR LES PAYS PAUVRES  
PRIORITAIRES AFIN DE LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET STIMULER LA  
CROISSANCE ÉCONOMIQUE** ..... (164)

**SECTION 1.04 SOUTENIR LA CROISSANCE, LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA  
COHÉSION SOCIALE DANS LES PAYS DU POURTOUR MÉDITERRANÉEN**..... (165)

**SECTION 1.05 DEVENIR UN PARTENAIRE DE RÉFÉRENCE DES PAYS ÉMERGENTS  
DANS LEUR EFFORT DE PRÉSERVATION DES BPM ET DE LUTTE CONTRE LE  
CHANGEMENT CLIMATIQUE** ..... (165)

**SECTION 1.06 FAVORISER LA STABILITÉ DANS LES ETATS FRAGILES OU EN SORTIE  
DE CRISE, À TRAVERS LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES SOCIÉTÉS, DES  
ACTEURS ÉCONOMIQUES ET DES ETATS** ..... (166)

**TITRE 3. PROGRAMMATION DES MOYENS**..... (167)

**SECTION 1.07 LES MOYENS DE L'AFD POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PRÉSENT COM** ..... (167)

**SECTION 1.08 LES CRÉDITS D'INTERVENTION MIS À LA DISPOSITION DE L'AFD** ..... (167)

**PARTIE II. L'ACTIVITÉ DE L'AFD EN OUTRE-MER** ..... (168)

**TITRE 1. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'INTERVENTION DE L'AFD** ..... (168)

**SECTION 1.09 ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE L'INTERVENTION DE L'AFD DANS  
L'OUTRE-MER** ..... (168)

**TITRE 2. PROGRAMMATION DES OBJECTIFS** ..... (169)

<b>SECTION 1.10 OBJECTIF STRATÉGIQUE : CONTRIBUER À ACCROÎTRE LA COMPÉTITIVITÉ DES ÉCONOMIES ULTRA-MARINES EN SOUTENANT LES PROJETS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET PAR L'APPUI AU SECTEUR PRIVÉ</b>	(169)
<b>TITRE 3. PROGRAMMATION DES MOYENS</b>	(170)
<b>SECTION 1.11 LES CRÉDITS D'INTERVENTION MIS À LA DISPOSITION DE L'AFD</b>	(170)
<b>PARTIE III MOYENS ET OBJECTIFS TRANSVERSAUX</b>	(171)
<b>TITRE 1. PROGRAMMATION DES MOYENS</b>	(171)
<b>SECTION 1.12 LE TRIENNUM BUDGÉTAIRE DE L'AFD</b>	(171)
<b>SECTION 1.13 AFFECTATION DU RÉSULTAT NET BANCAIRE</b>	(171)
<b>TITRE 2. PROGRAMMATION DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE</b>	(172)
<b>SECTION 1.14 VALORISER L'EXPERTISE DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</b>	(172)
<b>SECTION 1.15 AMÉLIORER LA QUALITÉ, L'EFFICACITÉ ET LA TRANSPARENCE DES INTERVENTIONS DE L'AFD</b>	(172)
<b>TITRE 3. SUIVI DE L'ACTIVITÉ DE L'AFD ET INDICATEURS</b>	(174)
<b>TITRE 4 : ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ DE L'AFD</b>	(174)
<b>SECTION 1.16 OBJET DES ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR L'AFD</b>	(174)
<b>SECTION 1.17 ORGANISATION DU DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE L'AFD</b>	(174)
<b>SECTION 1.18 PROGRAMMATION DES ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR L'AFD</b>	(175)
<b>SECTION 1.19 AUTRES ÉVALUATIONS</b>	(175)
<b>PARTIE IV: DISPOSITIONS FINALES</b>	(176)
<b>SECTION 1.20 CONVENTIONS ANNEXES AU PRÉSENT CONTRAT</b>	(176)
<b>SECTION 1.21 NORMES JURIDIQUES</b>	(176)
<b>SECTION 1.22 DURÉE</b>	(176)
<b>ANNEXES</b>	(177)
<b>I- MOYENS BUDGÉTAIRES PROGRAMMÉS POUR LE TRIENNUM 2011-2013</b>	(177)
<i>Opérations de l'AFD dans les Etats étrangers</i>	(177)
<i>Opérations de l'AFD en outre-mer</i>	(178)

## PRÉAMBULE

L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, doté du statut d'institution financière spécialisée, dont le capital est détenu en totalité par l'Etat. Son statut est défini dans le code monétaire et financier, partie réglementaire, articles R516-3 à R516-20 tels qu'ils résultent des décrets du 9 mai 2006, du 11 avril 2007 et du 5 juin 2009.

L'AFD est l'opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'État. Elle appuie à ce titre l'élaboration et le financement de politiques publiques dans ses domaines de compétence.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a fixé les secteurs de compétence de l'AFD. À ce titre, le groupe AFD a pour mission de réaliser des opérations financières de toute nature en vue de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'Etat à l'étranger, formalisée dans le document cadre de coopération au développement (DCCD).

Le Conseil d'orientation stratégique (COS) coordonne la préparation par l'Etat du contrat d'objectifs et de moyens (COM) liant l'agence à l'Etat et en contrôle l'exécution. Il prépare, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'Etat à l'agence en application des décisions arrêtées par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement.

Dans l'outre-mer, l'AFD a pour mission de contribuer au développement des départements et des collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie.

Le présent contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'AFD est établi conformément aux conclusions de l'audit de l'AFD par le comité de suivi de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), arrêtées en septembre 2010. Il s'inscrit dans le prolongement de la lettre de mission adressée par le Premier ministre au directeur général de l'AFD, et dans les orientations du DCCD.

Ce COM couvre l'ensemble des activités du Groupe AFD, dont il fixe les orientations en tenant compte des objectifs et des caractéristiques propres à chaque type d'intervention.

Le présent contrat couvre également la coordination des activités de production intellectuelle, la communication, les activités d'appui et conseil au bénéfice de l'Etat et la politique de partenariats de l'AFD.

La définition des objectifs et la programmation des moyens portent sur la période 2011-2013.

Parties signataires

L'ETAT

Représenté par

Le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires étrangères et européennes, ci-après dénommé « le MAEE »,

La Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, ci-après dénommée « le MINEFI »,

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

Le Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, porte parole du gouvernement,

Le Ministre auprès du Ministre d'Etat des Affaires étrangères et européennes, chargé de la Coopération,

Le Ministre auprès du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, chargé de l'Outre-mer,

D'UNE PART,

ET

L'AGENCE FRANCAISE de DEVELOPPEMENT, ci-après dénommée « l'AFD »,

D'AUTRE PART.

## **PARTIE I. L'ACTIVITE DE L'AFD DANS LES ETATS ETRANGERS**

La partie I est consacrée aux interventions de l'AFD dans les Etats étrangers.

Elle comprend trois titres :

- le titre 1 qui rappelle les principes généraux d'intervention de l'AFD dans les Etats étrangers ;
- le titre 2 qui présente les objectifs opérationnels et de performance de l'AFD pour 2011-2013, ainsi que les indicateurs de suivi ;
- le titre 3 relatif aux moyens mis à la disposition de l'AFD par l'Etat pour permettre la réalisation des objectifs définis au titre 2, étant précisé que :
  - les objectifs et indicateurs retenus dans le présent COM définissent le cadre des priorités fixées par l'Etat à l'AFD ;
  - l'AFD s'engage à rendre compte à l'Etat de l'ensemble de son activité opérationnelle, à travers une grille d'indicateurs, ainsi que des moyens mis en œuvre et de sa contribution aux résultats de développement.

### **TITRE 1. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'INTERVENTION DE L'AFD**

Section 1.01 Orientations générales de l'intervention de l'AFD dans les Etats étrangers

#### **1.1 Une politique de coopération renouvelée en réponse aux enjeux globaux**

Conformément à la volonté de la France d'œuvrer pour une mondialisation plus juste et plus respectueuse des individus, et de passer d'une politique d'aide au développement, relation dissymétrique entre pays donateurs et bénéficiaires, à une politique de coopération avec les pays en développement, le document cadre de coopération au développement a ainsi défini les grandes orientations de la politique de coopération française et appelle une concentration des moyens d'aide publique au développement sur les 4 enjeux complémentaires suivants. En cohérence avec la déclaration finale du Sommet Afrique-France de Nice, l'AFD s'attachera à renforcer les synergies entre migrations et stratégies de développement, dans la mesure où le soutien aux efforts de développement des Etats africains contribue à prévenir les flux illégaux de migration.

- Une croissance durable et partagée

La croissance reste, particulièrement dans les pays en développement, un moteur essentiel du progrès économique et social. L'enjeu est de promouvoir une croissance de qualité, créatrice d'emplois, basée sur un juste équilibre entre

capital physique, humain et naturel, et qui ne se traduit pas par un dumping social ou écologique. La coopération doit ainsi favoriser une convergence des normes économiques, sociales et environnementales qui garantisse l'avenir de la planète, contribue à améliorer les conditions de vie des populations des pays en développement, et préserve le tissu économique des pays bénéficiant déjà de normes sociales et environnementales de bon niveau.

- La lutte contre la pauvreté et les inégalités

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont contribué à mobiliser la communauté internationale en faveur d'un accès universel à un socle de services sociaux essentiels : alimentation, éducation, santé, eau potable, assainissement, habitat décent. Des progrès importants ont été réalisés, principalement alimentés par la croissance économique des pays eux-mêmes mais également grâce à l'appui de la communauté internationale. Il reste à trouver les voies et moyens de généraliser, de rendre pérennes ces acquis mais aussi de promouvoir le bien être et les droits des individus.

- La préservation des biens publics mondiaux

La maîtrise du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité, de la propagation des maladies contagieuses et l'amélioration de la stabilité financière, entre autres, constituent aujourd'hui des enjeux collectifs. La coopération française s'est engagée à protéger et étendre ces biens communs et contribue au sein de la communauté internationale à trouver des solutions de gouvernance et de financement innovantes et à promouvoir la préservation des biens publics mondiaux (BPM) dans tous les pays, y compris ceux en développement.

- La promotion de la stabilité et de l'Etat de droit comme facteurs de développement

La stabilité et l'Etat de droit sont nécessaires au développement économique et social à long terme des pays concernés. En effet, les crises peuvent annuler brutalement les fruits de plusieurs décennies d'investissements humains et financiers pour le développement. Cet enjeu recoupe l'intérêt de la communauté internationale car les situations de crise et les territoires de non-droit qu'elles engendrent constituent également un terreau fertile pour les grands trafics et le terrorisme.

## **1.2 Les principes d'intervention de l'AFD : des partenariats différenciés et une concentration sectorielle.**

### a) Secteurs d'intervention prioritaires de l'AFD

Le CICID de juillet 2004 a fixé les 7 secteurs d'intervention dévolus à l'AFD : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures ; développement urbain. Le CICID du 5 juin 2009 a confirmé le caractère prioritaire des cinq secteurs suivants : santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et



sécurité alimentaire, développement durable et soutien à la croissance. Par ailleurs, ce même CICID a élargi le mandat de l'Agence à un nombre limité de pays émergents au titre d'un mandat croissance verte et solidaire, défini par une note approuvée lors du COS de novembre 2009 et confirmé par le conseil d'administration de décembre 2009.

La lettre de mission adressée par le Premier ministre au directeur général de l'AFD, en date du 21 septembre 2010, l'invite à conforter son rôle d'opérateur international d'une croissance verte et solidaire, en veillant à articuler étroitement son action de lutte contre le changement climatique avec ses ministères de tutelles.

La stratégie de soutien au secteur privé, qui s'inscrit dans le prolongement de l'initiative lancée par le Président de la République au Cap en 2008, sera poursuivie en recourant notamment à des mécanismes innovants de partage des risques et de partenariat et en veillant au caractère subsidiaire de l'action de l'AFD par rapport à celles des acteurs privés. Pour cela des nouvelles actions seront explorées afin de soutenir la croissance dans les secteurs générateurs d'emploi, et plus particulièrement dans l'agriculture et l'agro-industrie.

Enfin, l'Agence s'efforcera de consolider son action dans le domaine du développement humain, en lien avec les engagements internationaux de la France.

#### b) Concentration géographique

Le Document cadre de coopération au développement a établi une segmentation géographique de la concentration de l'aide publique française, à l'origine de partenariats différenciés, pour tenir compte des trajectoires différentes de chacun des pays en développement.

Cette typologie identifie 4 catégories de pays, auxquelles sont associés des modes d'intervention adaptés :

- L'Afrique sub-saharienne

L'Afrique sub-saharienne est la première des priorités de la politique de coopération. Dans cette géographie les interventions les plus concessionnelles de l'AFD se concentreront préférentiellement sur les *pays pauvres prioritaires*<sup>1</sup>. Dans ces pays, les concours financiers souverains seront majoritairement assurés, dans les secteurs relevant des OMD, par le recours aux subventions ou par des prêts très concessionnels lorsque cela est possible. L'activité de l'AFD en Afrique subsaharienne veillera à prévenir tout risque d'une nouvelle crise de la dette.

- La Méditerranée

---

<sup>1</sup> Liste arrêtée par le CICID du 5 juin 2009 : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo. Cette liste nominative est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du co-secrétariat du CICID.

Les pays Méditerranéens sont un enjeu essentiel tant pour l'Europe que pour la France, comme en témoigne son implication dans l'Union pour la Méditerranée. S'agissant pour la plupart de pays à revenus intermédiaires, l'AFD mobilisera une palette d'instruments diversifiés : des prêts peu concessionnels, des garanties, des partenariats public-privé et, plus ponctuellement, des subventions, des échanges de savoir (appui aux universités privées, formation professionnelle, expertise et conseil, coopération décentralisée).

- Les pays en crise ou en sortie de crise

L'AFD interviendra, en particulier dans l'arc qui s'étend de la Mauritanie à l'Asie centrale en passant par la corne de l'Afrique et le Moyen-Orient, dans une perspective de prévention et règlement des crises et de développement, en inscrivant son action dans la durée. Elle mobilisera les instruments les plus adaptés, en particulier des dons.

- Les pays émergents<sup>1</sup>

Conformément aux termes de la lettre de mission de son Directeur général et aux orientations du document cadre de coopération pour le développement, l'AFD poursuivra le développement de son activité dans les pays émergents, en veillant à limiter ses interventions concessionnelles et en privilégiant les pays représentant des enjeux stratégiques majeurs. Ces instruments viseront à la promotion d'une croissance verte et solidaire en s'efforçant de valoriser l'expertise de la France et les compétences de ses entreprises. Les interventions de l'AFD dans ce type de pays ne nécessitent pas la création systématique d'Agences locales.

## Section 1.02 Dispositif institutionnel du pilotage de l'aide

### **2.1 Les documents stratégiques de pilotage de l'AFD**

Opérateur pivot de l'aide française, l'AFD inscrit ses interventions dans le cadre des orientations définies par le CICID et les documents d'orientations stratégiques de la coopération française : document cadre de coordination au développement, stratégies sectorielle et géographique (notamment les documents cadres de partenariat ou DCP) et relevé de conclusions RGPP.

### **2.2 Les représentations de l'AFD**

Conformément au relevé de conclusions RGPP, l'AFD veillera à ce que son réseau de représentations locales soit cohérent dans son dimensionnement avec les décisions de concentration de l'aide ainsi que les évolutions du réseau de

---

<sup>1</sup> Le CICID de décembre 2002 a autorisé l'AFD à développer des activités en Chine et en Thaïlande ; celui de juin 2006 à intervenir en Inde et au Brésil à titre expérimental et à poursuivre ses interventions en Indonésie et au Pakistan ; celui de juin 2009 a autorisé l'AFD à mener des actions de prospection dans une dizaine de pays d'Asie et d'Amérique latine : le Mexique, la Colombie, le Bangladesh, la Malaisie, les Philippines, le Sri Lanka, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et la Mongolie.

l'ensemble des services extérieurs et des opérateurs de l'Etat à l'étranger. Une analyse de cette cohérence sera menée avec les ministères de tutelle.

### **2.3 Coordination entre les représentations de l'AFD et les services diplomatiques de l'Etat**

L'action des représentations de l'AFD s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation assurée par le chef de mission diplomatique accrédité dans l'Etat d'implantation.

### **2.4 Coordination entre l'AFD et ses tutelles en matière de production intellectuelle**

En parallèle de ses activités opérationnelles l'AFD développe une activité de production de connaissances, de formation et de conseil en vue de promouvoir la place de la France dans le débat international sur le développement, d'accroître sa connaissances des géographies d'intervention et de devenir un partenaire des centres de recherche de haut niveau en sciences économiques et sociales.

L'activité de production intellectuelle de l'AFD se fera en synergie la plus forte possible avec les autres acteurs français de la recherche sur le développement (IRD, CIRAD) dans le but de mutualiser et de maîtriser les moyens consacrés à ces activités, conformément aux conclusions du comité de suivi de la RGPP.

A cette fin, un comité de coordination se réunira au moins une fois par an en présence des membres du co-secrétariat du CICID. Il débatera des grandes orientations du plan de recherche de l'Agence, et d'une programmation pluriannuelle indicative, incluant d'éventuels programmes conjoints d'études.

### **2.5 Coordination entre l'AFD et ses tutelles en matière de partenariats**

L'efficacité de l'action de la politique de coopération passe aussi par un renforcement des partenariats, notamment avec les banques multilatérales et régionales de développement, les agences européennes et bilatérales, les agences des Nations-Unies, les fonds sectoriels et les fondations privées, de façon à articuler aide bilatérale et aide multilatérale, à renforcer l'efficacité de notre aide et peser davantage dans les débats internationaux. L'AFD veillera en concertation avec ses tutelles à inscrire ses interventions dans le sens de cette politique.

### **2.6 Coordination entre l'AFD et ses tutelles en matière de communication concernant ses activités dans les Etats étrangers**

L'AFD pourra être chargée de missions de communication sur l'aide publique au développement s'adressant à des publics spécialisés ou à l'opinion publique, et pouvant se traduire par exemple par l'organisation de manifestations, de conférences, d'évènements, la production d'outils de communication audiovisuelle et sur Internet, de publications et autres destinés notamment aux médias.

A cet effet, un comité de coordination (MAEE, DG Trésor, AFD) se réunit périodiquement. Ce comité traite de l'ensemble des questions de communication, notamment de l'agenda international, des conférences de presse, de l'organisation d'événements ou de campagnes médiatiques, et fixe le rôle d'opérateur de l'AFD au cas par cas.

## TITRE 2. PROGRAMMATION DES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

Les indicateurs déclinés dans le titre 2 alimentent les documents budgétaires de l'Etat (rapports et projets annuels de performance) et doivent être fournis dans les délais requis pour leur présentation au Parlement.

Section 1.03 Centrer les efforts de l'Agence sur les pays pauvres prioritaires afin de lutter contre la pauvreté et stimuler la croissance économique.

**Objectif 1** : Mobiliser en priorité au bénéfice de l'Afrique subsaharienne les moyens de l'Agence et les ressources mises à disposition par l'Etat

	Indicateur	réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
1	Part de l'effort financier de l'Etat (subventions, coût-Etat des prêts, C2D, ABG) consacrée à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne	57%		> 60%
2	Part des dons (subventions et ABG) consacrée aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID	55%		> 50%
3	Au sein des dons aux pays pauvres prioritaires, part consacrée aux pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad)	61%		> 50% (de l'indicateur 2)

Conformément aux engagements pris par le Président de la République en Afrique du Sud en février 2008, la mobilisation des financements en faveur de la croissance en Afrique grâce à l'effet d'entraînement des autorisations de financement du Groupe AFD sera d'un montant de 10 Mds € entre 2008 et 2012.

**Objectif 2** : Contribuer à l'atteinte des OMD

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
4	Part des dons consacrés aux OMD affectée aux pays pauvres prioritaires (hors interventions dans les pays en sortie de crise et subventions non ventilables par pays) (indicateur LOLF)	76%		> 80%
5	Part des dons affectés aux secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne (OMD 2)	12%		> 30%
6	Part des dons affectés au secteur de l'éducation de base en Afrique sub-saharienne	8%		> 20%

L'AFD participera à la réalisation des décisions annoncées lors des sommets de la FAO en 2008 du G8 de Muskoka en 2010 :

- pour mettre en œuvre les engagements pris lors de ce dernier en matière de santé maternelle et Infantile (pour l'atteinte des OMD 4 et 5), l'AFD engagera 48 M€ de subvention par année dans les pays prioritaires jusqu'en 2013, montants inclus dans l'enveloppe d'autorisations d'engagements déléguée annuellement par le MAEE ;
- en matière de soutien à l'agriculture dans les pays d'Afrique-sub-saharienne, l'AFD engagera sous forme de prêt et de subventions 1 Md€ d'ici 2013 (déduction faite des sommes déjà engagées entre 2008 et 2010).

#### Section 1.04 Soutenir la croissance, le développement durable et la cohésion sociale dans les pays du pourtour méditerranéen

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
7	Part de l'effort financier de l'Etat consacrée aux pays méditerranéens	19%		20%

#### Section 1.05 Devenir un partenaire de référence des pays émergents dans leur effort de préservation des biens publics mondiaux et de lutte contre le changement climatique

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
8	Part de l'effort financier de l'Etat consacrée aux financements concessionnels dans les pays émergents	9%		< 10%

Section 1.06 Favoriser la stabilité dans les Etats fragiles ou en sortie de crise, à travers le renforcement des capacités des sociétés, des acteurs économiques et des Etats

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
9	Part des dons (subventions du programme 209 et ABG) affectées aux pays en crise ou en sortie de crise (hors prévention)	19%		10%

### **TITRE 3. PROGRAMMATION DES MOYENS**

Une annexe financière présente les moyens budgétaires alloués à l'AFD par programme pour la durée du triennum budgétaire, sous réserve de confirmation par le Parlement lors du vote des lois de finances pour 2012 et 2013.

#### **Section 1.07 Les moyens de l'AFD pour la mise en œuvre du présent COM**

La réalisation des objectifs énoncés au titre 2 est fonction des crédits d'intervention mis à la disposition de l'AFD par l'Etat, et des obligations réglementaires auxquelles l'AFD est soumise comme institution financière spécialisée.

#### **Section 1.08 Les crédits d'intervention mis à la disposition de l'AFD**

L'Etat met à la disposition de l'AFD les crédits d'intervention nécessaires au financement de ses opérations dans les Etats étrangers via les programmes de la mission « Aide publique au développement » (programmes 110, 209 et 301), les programmes « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » (programme 852) et « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers » (programme 853) et ainsi qu'au travers des programmes 781 et 782 retraçant les « engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».

## PARTIE II. L'ACTIVITE DE L'AFD EN OUTRE-MER

La partie II est consacrée aux interventions de l'AFD en outre-mer. Elle est également composée de trois titres qui reprennent la structure de la partie I.

### TITRE 1. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'INTERVENTION DE L'AFD

#### Section 1.09 Orientations générales de l'intervention de l'AFD dans l'Outre-mer

Conformément à la lettre de mission de son directeur général, l'AFD favorisera un développement plus endogène des économies locales et leur insertion dans leur environnement régional, contribuant ainsi à la mise en œuvre des décisions du Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM). Dans ce domaine, l'action de l'AFD devra être concertée avec celle des Commissaires au développement endogène. S'agissant des interventions en faveur du secteur privé, leur objectif sera de favoriser la compétitivité des entreprises, l'emploi et la création de valeur. Avec les outils financiers propres à l'AFD et ceux d'OSEO qu'elle représente, l'Agence visera en priorité les petites et moyennes entreprises et les créneaux sur lesquels le secteur bancaire privé est le moins engagé ou déjà significativement exposé. S'agissant du secteur public, l'AFD articulera au mieux les priorités nationales et les orientations exprimées par les collectivités locales. Elle apportera son expertise et ses financements dans des domaines prioritaires des politiques publiques locales, en renforçant ses prestations d'appui-conseil. Celles-ci devront également permettre de prévenir les difficultés financières des collectivités locales.

Les différentes modalités d'intervention de l'AFD se déclinent par type de bénéficiaires ou par nature d'opérations :

- **Les interventions en faveur du secteur public** continuent à s'inscrire dans une logique de subsidiarité par rapport aux financements bancaires. Elles privilégient le financement de projets d'investissement structurants, en accompagnement d'une politique d'appui et de conseil. Cet appui peut aussi porter sur la définition et la mise en œuvre de politiques publiques. Les interventions de l'AFD prennent la forme de prêts bonifiés pour les projets qui participent à la préparation ou à la mise en œuvre des politiques publiques locales. Elle intervient, selon un principe de subsidiarité avec le secteur bancaire, en prêts aux conditions de marché pour toutes les autres opérations notamment sur les programmes de restructuration ou de redressement financier des collectivités locales dans le cadre des orientations fixées par l'Etat. L'AFD poursuit la diffusion de son outil de préfinancement de subventions européennes.
- **Dans le secteur privé**, l'action de l'AFD s'inscrit dans un cadre national de soutien aux entreprises, adapté pour tenir compte des spécificités des économies ultra-marines. L'AFD favorise le financement des projets de création, de développement ou d'innovation des PME. Elle diffuse ses propres produits de garantie de prêts bancaires ainsi que les produits de



financement d'OSEO, conformément à la convention signée avec cet établissement public le 17 juin 2009. En subsidiarité avec le secteur bancaire, l'AFD intervient également en prêts directs à taux de marché afin de faciliter le financement de projets de développement économique. Elle met en place des lignes de refinancement pour apporter de la ressource longue aux banques ultramarines nécessaire au financement des investissements de moyen et long terme. Elle contribue à la mise en place d'instruments de financement de haut de bilan pour les entreprises et apporte un appui aux institutions de micro finance. Dans ses interventions en faveur du secteur privé, l'AFD ne devra pas altérer sa solidité financière.

- **Dans le secteur de l'habitat et de l'aménagement urbain**, l'AFD intervient par l'intermédiaire du financement des Sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM) et des sociétés d'aménagement. L'agence leur apporte un appui technique, pour contribuer à la politique de l'habitat, y compris la résorption de l'habitat insalubre, et à la réalisation d'équipements structurants.

**En matière d'insertion régionale**, l'AFD est chargée, conformément au CICID de 14 février 2002, de promouvoir les échanges et les projets portant sur des problématiques communes aux collectivités ultra-marines et aux pays de leur zone géographique, en collaboration, le cas échéant, avec les organisations et les banques de développement régionales. Elle peut intervenir à ce titre, soit sur des projets à caractère régionaux, soit sur des projets nationaux, notamment dans une optique de coopération transfrontalière. Le Conseil interministériel de l'Outre-mer du 6 novembre 2009 a décidé de « *faire établir par l'AFD, à côté de sa stratégie « internationale » et de sa stratégie « outre-mer », une « stratégie de « coopération régionale », destinée à mieux prendre en compte les intérêts régionaux des départements et collectivités de l'outre-mer* ». Cette décision résulte du constat d'une cohérence et d'une complémentarité à trouver entre les mandats exercés par l'AFD en outre-mer et dans les pays voisins. Aussi, après avoir établi en concertation avec ses Ministères de tutelle la liste des pays concernés, en application de sa stratégie de coopération et d'insertion régionale, l'AFD mettra en place dans l'instruction de ses projets des dispositifs et procédures préservant les intérêts des collectivités françaises.

## **TITRE 2. PROGRAMMATION DES OBJECTIFS**

Section 1.10 Objectif stratégique : *Contribuer à accroître la compétitivité des économies ultra-marines en soutenant les projets des collectivités locales et par l'appui au secteur privé*

**Objectif 1** : Appuyer les projets de modernisation des collectivités locales

<i>Indicateur</i>		<i>réalisé 2009</i>	<i>prévision 2011</i>	cible 2013
10	Part des petites communes (inférieures à 10 000 habitants) ou de communes présentant des difficultés d'emprunt dans le nombre d'autorisations de financements de l'AFD aux collectivités ultramarines	37%		40%
11	Financements totaux de l'AFD en faveur du secteur public ultramarin	341 M€		380 M€
12	Part de financement de projets environnementaux dans les financements bonifiés	8%		30%

**Objectif 2** : Favoriser le financement bancaire de l'investissement des PME ultramarines.

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
13	Nombre de crédits aux TPE/PME ultramarines catalysées par les garanties AFD	1716		1850
14	Nombre de dossiers instruits et transmis par les agences AFD à Oséo	821		> 800
15	Quotité garantie moyenne annuelle pour les fonds de garanties (fonds DOM et SOGEFOM)	55%		< 60%

**TITRE 3. PROGRAMMATION DES MOYENS**

Section 1.11 Les crédits d'intervention mis à la disposition de l'AFD

L'Etat met à la disposition de l'AFD les crédits d'intervention nécessaires à la conduite de ses activités dans l'outre-mer français.

Des ressources permettent à l'AFD de mettre en œuvre des bonifications d'intérêts pour les prêts aux départements, territoires et collectivités territoriales d'Outre-mer. Ces ressources sont gérées par le ministère chargé de l'Outre-mer

(programme 123) et par le MINEFI (programme 110) pour les crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagements antérieures à 2010.

D'autres ressources, qui relèvent principalement du MINEFI, sont destinées à doter les fonds de garantie gérés par l'AFD<sup>1</sup>.

Une annexe financière présente l'ensemble des moyens alloués à l'AFD par programme pour la durée du triennum budgétaire, sous réserve de confirmation par le Parlement lors du vote des lois de finances pour 2012 et 2013.

L'AFD représente OSEO dans les départements et collectivités ultra-marines pour ses produits de financement de la commande publique, de l'innovation ainsi que certains produits spécifiques.

### **PARTIE III. MOYENS ET OBJECTIFS TRANSVERSAUX**

La partie III est consacrée aux moyens et objectifs transversaux de l'AFD, qui sont développés dans deux titres, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des activités de l'Agence, évoqués chacun dans un titre.

#### **TITRE 1. PROGRAMMATION DES MOYENS**

##### **Section 1.12 Le triennum budgétaire de l'AFD**

Afin de s'inscrire en cohérence avec les efforts budgétaires engagés par l'Etat et ses opérateurs, l'AFD veillera à la maîtrise de ses charges de fonctionnement et de personnel.

Cette maîtrise reposera sur les éléments suivants :

- un plafond d'augmentation annuelle de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) fixé à 3,33% en 2011-2013 ; ce plafond intègre les mesures d'accompagnement prévues dans le cadre de la réforme du régime de retraite des agents de l'AFD ;
- une évolution des effectifs (cadres généraux et recrutés locaux) conforme à l'objectif 5 (indicateur 22).

##### **Section 1.13 Affectation du résultat net bancaire**

Conformément aux conclusions de l'audit RGPP, l'Etat fixera des règles précises et pluriannuelles de distribution du résultat net de l'AFD, calibré afin d'assurer, outre la rémunération de l'actionnaire unique, une incitation interne à la bonne gestion financière et un maintien des fonds propres de l'Agence à un niveau adapté à ses mandats et à sa stratégie. Une lettre conjointe du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du Ministre du Budget précisera à l'AFD le taux de dividende qui sera perçu par l'Etat sur la durée du triennum 2011-2013.

---

<sup>1</sup> Notamment le fonds de garantie agricole, créée par le comité interministériel à l'outre-mer

## TITRE 2. PROGRAMMATION DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

### Section 1.14 Valoriser l'expertise de la France en Europe et dans le Monde

**Objectif 1** : Renforcer la position de l'Agence dans le débat d'idées en France et à l'international par la production et la diffusion de connaissances en matière de développement

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
16	Part du budget de production intellectuelle de l'AFD consacré aux actions réalisées avec les autres instituts de recherche français pour le développement (IRD, CIRAD, etc.) dans le budget de production intellectuelle de l'AFD	14%		20%

Les ministères concernés valideront annuellement une programmation sur les thématiques prioritaires de production intellectuelle et sur les moyens qui s'y attachent.

### Section 1.15 Améliorer la qualité, l'efficacité et la transparence des interventions de l'AFD

**Objectif 2** : Renforcer la qualité et la mesure des performances globales du Groupe AFD

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
17	Pourcentage de projets dans les Etats étrangers jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs (indicateur LOLF)	75,5%		80%
18	Proportion de projets évalués à l'achèvement (Etats étrangers et Outre-mer)	21%		1/3

**Objectif 4** : Contribuer aux engagements de la France en matière d'efficacité de l'aide

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
19	Durée moyenne d'exécution des projets (prêts et subventions) achevés : délai entre l'octroi du financement et son décaissement total (Etats étrangers)	5,7 ans		< 5 ans

**Objectif 5** : Améliorer la rentabilité de l'AFD

Indicateur		réalisé 2009	prévision 2011	cible 2013
20	Baisse du ratio « <i>charges d'exploitation non bancaire</i> » / « <i>encours</i> »	2,0%		1,45%
21	Baisse du ratio « <i>charges d'exploitation non bancaires / PNB (hors éléments non récurrents)</i> »	75%		< 60%
22	ETP moyen annuel total (hors instituts d'émission)	1462 (réalisé 2010 : 1568)		≤ 1757
	dont ETP moyen annuel du cadre général (hors instituts d'émission)	967 (réalisé 2010 : 1046)		≤ 1174
23	Frais généraux hors frais de personnel et amortissements	80,8 M€		≤ 82,8 M€

### **TITRE 3. SUIVI DE L'ACTIVITÉ DE L'AFD ET INDICATEURS**

L'AFD rendra compte à la fin du triennum aux ministères signataires du présent contrat des résultats obtenus en vue de satisfaire les objectifs susmentionnés.

Un tableau de bord recensant les différents indicateurs sera préparé par l'Agence au moins une fois par an, en vue d'assurer un suivi lors des réunions du conseil d'orientation stratégique.

A ce titre, l'Agence met en œuvre un dispositif de suivi de ses activités, qui a pour objet :

- de permettre au plan opérationnel de s'assurer du bon déroulement des opérations qu'elle met en œuvre, au regard notamment des objectifs de développement recherchés ;
- de rendre compte de son activité et de l'emploi des fonds publics qu'elle reçoit.

### **TITRE 4 : ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ DE L'AFD**

#### **Section 1.16 Objet des évaluations réalisées par l'AFD**

L'Agence met en œuvre un dispositif d'évaluation des opérations qu'elle conduit. Les évaluations ainsi réalisées ont pour objet :

- d'améliorer, en liaison avec l'ensemble des activités de production intellectuelle de l'Agence, la compréhension des processus de développement et mécanismes d'aide au développement ;
- de permettre, sur le plan opérationnel, d'améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations qu'elle conçoit et met en œuvre ;
- de rendre compte, auprès du Conseil d'administration, des tutelles, des partenaires, mais aussi du public, des conditions dans lesquelles sont conduites les opérations mises en œuvre.

La politique d'évaluation mise en œuvre par l'AFD répond aux principes du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE : impartialité et indépendance, crédibilité, utilité, participation (des partenaires locaux), et coordination (avec les autres bailleurs).

#### **Section 1.17 Organisation du dispositif d'évaluation de l'AFD**

Le Comité des évaluations a pour objet d'appuyer l'AFD dans l'exercice de sa mission, de rendre des comptes et d'évaluer ses actions de façon crédible, indépendante et transparente, et de conseiller l'AFD dans la mise en œuvre de sa politique d'évaluation, notamment en termes de pertinence et de qualité.

- Ses attributions sont fixées par le conseil d'administration de l'AFD.

### Section 1.18 Programmation des évaluations réalisées par l'AFD

La politique d'évaluation de l'AFD prévoit quatre activités principales :

- l'évaluation (décentralisée) d'une partie des projets à l'achèvement,
- des évaluations stratégiques ou globales (instruments, sous-secteurs, etc.), réalisées essentiellement de façon externe,
- des capitalisations et méta-évaluations thématiques menées en interne ou en externe,
- des opérations d'évaluation rigoureuse d'impact et de recherche évaluative.

L'AFD s'efforce, dans ce cadre, de mettre en œuvre un programme d'évaluations conjointes avec les autres institutions bi ou multilatérales, notamment dans le cadre des projets cofinancés.

Les ministères de tutelle sont consultés, chaque année, sur la méthodologie et le programme des évaluations conduites par l'AFD.

Les tutelles et l'AFD arrêtent chaque année un programme d'évaluations conjointes.

### Section 1.19 Autres évaluations

L'évaluation d'ensemble de l'action de l'AFD et de sa performance relève des ministères de tutelle.

Les ministères de tutelle peuvent, par ailleurs, choisir de procéder de leur côté à l'évaluation *a posteriori* de projets et programmes mis en œuvre par l'AFD.

## **PARTIE IV : DISPOSITIONS FINALES**

### Section 1.20 Conventions visées au présent contrat

Une convention cadre régit les relations financières entre l'Etat et l'AFD.

Une convention spécifique concernant l'assistance technique sera élaborée ultérieurement.

### Section 1.21 Normes juridiques

En cas de contradiction entre :

- la réglementation bancaire,
- les statuts de l'AFD,
- la convention cadre conclue entre l'Etat et l'AFD,
- le présent contrat d'objectifs et de moyens,

les textes précités prévalent les uns contre les autres dans l'ordre où ils sont énumérés ci-dessus.

### Section 1.22 Durée

Le présent contrat est conclu pour une durée de trois ans couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2013.



## ANNEXES

### I- Moyens budgétaires programmés pour le triennum 2011-2013\*. Opérations de l'AFD dans les Etats étrangers

	LFI 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 110 "Aide économique et financière au développement"</b>						
<b>Action 01 : aide économique et financière multilatérale</b>	<b>20 000 000</b>	<b>20 000 000</b>	<b>30 000 000</b>	<b>30 000 000</b>	<b>35 000 000</b>	<b>35 000 000</b>
<i>FMI - bonification FRPC / FCE</i>	20 000 000	20 000 000	30 000 000	30 000 000	35 000 000	35 000 000
<b>Action 02 : aide économique et financière bilatérale</b>	<b>440 539 717</b>	<b>282 027 217</b>	<b>306 125 520</b>	<b>295 678 838</b>	<b>327 940 000</b>	<b>303 205 073</b>
<i>Rémunération de l'AFD</i>	3 400 000	3 400 000	2 900 000	2 900 000	2 800 000	2 800 000
<i>Bonifications de prêts aux Etats étrangers</i>	225 000 000	167 000 000	242 000 000	179 000 000	263 000 000	190 000 000
<i>Bonifications initiative lutte contre le changement climatique</i>	0	8 000 000	0	8 000 000	0	8 000 000
<i>Programme de renforcement des capacités commerciales - PRCC</i>	0	1 500 000	0	4 500 000	13 640 000	4 000 000
<i>Fonds français pour l'environnement mondial</i>	50 000 000	16 600 000	0	16 000 000	0	15 700 000
<i>Aide budgétaire globale</i>	162 139 717	85 527 217	61 225 520	85 278 838	48 500 000	82 705 073
<b>Action 03: Traitement de la dette des pays pauvres</b>	<b>30 000</b>	<b>69 601 564</b>	<b>19 694 000</b>	<b>80 620 303</b>	<b>30 000</b>	<b>56 306 969</b>
<i>Indemnisation au titre des annulations de dettes (Dakar I et II, La Baule)</i>	30 000	68 668 319	30 000	60 044 090	30 000	55 416 383
<i>Indemnisation au titre des annulations décidées en Club de Paris</i>	0	933 245	19 664 000	20 576 213	0	890 586
<b>Total pour ce programme</b>	<b>460 569 717</b>	<b>371 628 781</b>	<b>355 819 520</b>	<b>406 299 141</b>	<b>362 970 000</b>	<b>394 512 042</b>
<b>Programme 209 "Solidarité à l'égard des pays en développement"</b>						
<b>Action 02 : coopération bilatérale</b>	<b>361 564 450</b>	<b>407 542 237</b>	<b>424 864 450</b>	<b>151 730 000</b>	<b>385 394 450</b>	<b>123 560 000</b>
<i>Subventions projets**</i>	170 000 000	218 567 787	170 000 000		170 000 000	
<i>Assistants techniques</i>	46 834 450	53 534 450	58 134 450		46 834 450	
<i>ONG</i>	45 000 000	35 710 000	45 000 000		45 000 000	
<i>C2D</i>	78 320 000	78 320 000	129 130 000	129 130 000	99 660 000	99 660 000
<i>Rémunération de l'AFD</i>	21 410 000	21 410 000	22 600 000	22 600 000	23 900 000	23 900 000
<b>Total pour ce programme</b>	<b>361 564 450</b>	<b>407 542 237</b>	<b>424 864 450</b>	<b>151 730 000</b>	<b>385 394 450</b>	<b>123 560 000</b>
<b>Programme 853 "Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers"</b>						
<b>Action 01 : Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers</b>	<b>380 000 000</b>	<b>232 000 000</b>	<b>412 000 000</b>	<b>318 000 000</b>	<b>447 000 000</b>	<b>364 000 000</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>1 202 134 167</b>	<b>1 011 171 018</b>	<b>1 192 683 970</b>	<b>876 029 141</b>	<b>1 195 364 450</b>	<b>882 072 042</b>

\* Les montants inscrits dans ce tableau reflètent la programmation budgétaire sur la période 2011-2013. Pour les annuités 2012 et 2013, ils sont conditionnés à l'approbation par le Parlement.

\*\* la ligne "subventions projets" n'intègre pas les crédits destinés aux projets confiés à l'AFD sur les enveloppes Haïti et AFPAK

Opérations de l'AFD en outre-mer

Action ou programme intéressé ou nature de la dépense	LFI 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 110 "Aide économique et financière au développement"</b>						
<b>Action 02: aide économique et financière bilatérale</b>	0	25 100 000	0	22 600 000	0	19 600 000
<i>Bonifications de prêts Outre-mer</i>	0	25 100 000	0	22 600 000	0	19 600 000
<b>Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"</b>						
<b>Action 09 : Action 09 : Appui à l'accès aux financements bancaires</b>	30 000 000	9 500 000	40 000 000	16 500 000	30 000 000	8 500 000
<i>Dotations exceptionnelles - Fonds de garantie « agriculture et pêche » *</i>	0	5 000 000	10 000 000	10 000 000		
<i>Bonifications de prêts Outre-mer</i>	30000000	4500000	30000000	6500000	30000000	8500000
<b>Programme 134 "Développement des entreprises et de l'emploi"</b>						
<b>Action 02 : Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales</b>	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
<i>Dotations aux fonds de garantie**</i>	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
<b>TOTAUX</b>	<b>35 000 000</b>	<b>39 600 000</b>	<b>45 000 000</b>	<b>44 100 000</b>	<b>35 000 000</b>	<b>33 100 000</b>

\* 5 millions d'euros de CP ont été versés par anticipation fin 2010

\*\* Les fonds de garantie seront dotés en fonction des besoins réels constatés et compte-tenu de l'arbitrage à venir sur la relocation des crédits du plan de relance.

## **ANNEXE V - LES PRÉCÉDENTS CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2006-2008**

Contrat d'objectifs triennal entre  
le ministère des Affaires étrangères (MAE)  
et l'Agence française de développement (AFD)  
2006 - 2008

Contrat d'objectifs entre le ministre des affaires étrangères représenté par Philippe ETIENNE, directeur général de la coopération internationale et du développement, d'une part,

et

L'Agence française de développement représentée par Jean-Michel SEVERINO, directeur général, d'autre part,

et conformément à la résolution du Conseil de surveillance du 12 octobre 2006.

### **PRÉAMBULE**

Ce contrat est établi conformément aux décisions des réunions du Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID) du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005 tenues sous la présidence du Premier ministre. Dans le même cadre que les statuts de l'Agence française de développement (AFD) et la convention-cadre entre l'Etat et l'AFD, il contribue à la mise en œuvre de l'engagement pris par la France à la Conférence de Monterrey d'atteindre un niveau d'aide publique au développement (APD) de 0,50 % du revenu national brut (RNB) en 2007, en vue d'atteindre 0,70 % en 2012.

Le CIDID a confirmé l'AFD dans son rôle d'opérateur-pivot de la coopération française dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et il a fixé ses domaines de compétence. Dans ce cadre, l'Etat détermine les orientations stratégiques de l'AFD, autorise les nouvelles opérations et fait procéder à leur évaluation. L'AFD participe à l'effort général de productivité demandé par le Gouvernement aux ministères et aux établissements publics de l'Etat.

Le présent contrat couvre l'ensemble des opérations financées sur crédits inscrits au budget du ministère des affaires étrangères. Il ne concerne pas celles qui relèvent du titre III de la convention-cadre.

A ce titre, il couvre les dons destinés au financement de projets, de programmes et d'assistance technique dans les secteurs d'intervention de l'AFD, en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain. A l'exception de cas expressément prévus par le présent contrat, ces dons sont mis en œuvre dans la zone de solidarité prioritaire.

Le présent contrat couvre également la coordination des activités de production intellectuelle de l'AFD sur les questions de développement avec ses tutelles.

L'administration de la tutelle qu'exerce le MAE sur l'AFD incombe à la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) ; son suivi est assuré par la sous-direction de la stratégie, des questions européennes et multilatérales. Au sein du MAE, la DGCID est notamment responsable de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et du dialogue avec l'AFD.

L'AFD rendra compte au MAE des résultats obtenus en vue de satisfaire les 10 objectifs suivants en fonction des indicateurs de mise en œuvre retenus.

### **I. Objectifs généraux poursuivis pour la mise en œuvre d'une politique d'aide publique au développement cohérente et efficace, au service des populations les plus pauvres**

En vue de renforcer la contribution de la France à la solidarité internationale, le MAE demande à l'AFD de satisfaire, pour les ressources budgétaires dont il confie la gestion de l'AFD, à dix objectifs généraux dont la liste est ci-dessous établie. L'AFD rendra compte au MAE des résultats obtenus suivant les indicateurs de mise en œuvre conjointement retenus.

#### **Objectif n° 1 : utiliser les dons pour mettre en œuvre les sept stratégies sectorielles de la France en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement**

Mise en œuvre : chaque année, l'AFD présente au MAE une programmation et un bilan des dons qui rendent compte de la contribution de l'AFD à la mise en œuvre de chacune des sept stratégies sectorielles dont les orientations ont été validées par le CICID.

#### **Objectif n° 2 : intervenir prioritairement en Afrique sub-saharienne**

Mise en œuvre : chaque année, au moins les deux tiers du montant total des dons gérés par l'AFD bénéficient à l'Afrique sub-saharienne.

#### **Objectif n° 3 : contribuer à l'atteinte par les pays les moins avancés (PMA) des objectifs du Millénaire pour le Développement adoptés par les Nations unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable**

Mise en œuvre : chaque année, 70 % au moins du montant total des dons gérés par l'AFD bénéficient aux PMA de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP).

#### **Objectif n° 4 : contribuer à la préservation des biens publics mondiaux dans certains pays émergents**

Mise en œuvre : conformément aux décisions du CIDID du 19 juin 2006, en complément de son action dans la zone de solidarité prioritaire, l'AFD est autorisée à intervenir à titre expérimental en Inde et au Brésil et à poursuivre ses interventions en Indonésie et au Pakistan, par des crédits non concessionnels ou très faiblement concessionnels, pour y mener des activités centrées sur la préservation des biens publics mondiaux dans les secteurs suivants : efficacité énergétique, préservation de l'environnement, prévention des grandes endémies.

**Objectif n° 5 : contribuer à la mise en œuvre des engagements souscrits par la France dans le cadre du processus d'harmonisation et d'amélioration de l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris)**

Mise en œuvre : l'AFD participe à la mise en œuvre du plan d'action français sur l'efficacité de l'aide en vue d'améliorer, dans les pays bénéficiaires, la coordination de l'aide française avec celles des autres bailleurs, son alignement sur les stratégies nationales, sa prévisibilité et sa complémentarité avec les autres aides.

**Objectif n° 6 : s'assurer de la prise en compte dans toutes les opérations de l'AFD des dimensions environnementales et sociales liées au développement durable**

Mise en œuvre : l'AFD mettra en place au plus tard en janvier 2007 une politique de responsabilité sociale et environnementale et s'assurera que toutes ses procédures d'instruction prennent bien en compte ces enjeux.

**Objectif n° 7 : intégrer l'assistance technique comme une véritable composante d'appui aux projets et/ou programmes financés par l'AFD et à l'élaboration des politiques sectorielles**

Mise en œuvre : maintien du potentiel d'assistance technique dont le financement additionnel sera transféré à l'AFD dans le cadre de la réforme du CICID (le nombre de 320 postes devra être atteint fin 2008).

**Objectif n° 8 : développer la coopération avec les collectivités locales françaises**

Mise en œuvre : chaque année, l'AFD rend compte des projets qu'elle a menés en collaboration avec des collectivités locales françaises.

**Objectif n° 9 : associer davantage les organisations de solidarité internationale (OSI) aux opérations de l'AFD**

Mise en œuvre : chaque année, l'AFD rend compte des opérations qu'elle a menées en collaboration avec des OSI. L'AFD vise à accroître leur nombre afin de participer à l'objectif fixé par le Président de la République de doubler en cinq ans (2009 par rapport à 2004) la part d'aide au développement mise en œuvre par le canal des OSI.

Ces interventions tiendront compte des orientations générales du MAE et des collaborations existantes entre ce dernier et les OSI. L'AFD veillera au respect des bonnes pratiques mises au point entre les pouvoirs publics et les OSI en matière de cofinancement et de procédures de passation de marché.

**Objectif n° 10 : contribuer à mobiliser la production intellectuelle de la France sur les questions de développement**

Mise en œuvre : en vue de promouvoir la place de la France dans le débat international sur le développement, le MAE ET l'AFD conviennent de 2 réunions annuelles sur l'agenda international du développement et sur la façon d'y mobiliser la production intellectuelle française. Le MINEFI sera associé à ces réunions.

Ils examinent le plan de recherche de l'agence et les principales actions de communication qu'elle prévoit sur le développement.

Le MAE et l'AFD conviennent chaque année de mettre en œuvre un programme conjoint de recherche et d'études identifiant les sujets d'intérêt commun, destiné à accroître la contribution française aux débats internationaux sur le développement.

Le MAE et l'AFD conviennent en outre, chaque année, de mettre en œuvre au moins un séminaire de niveau international sur une thématique de l'aide au développement.

## **II. L'expertise technique gérée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE**

Conformément aux conclusions du CICID du 18 mai 2005, un comité de suivi de l'assistance technique est créé entre le MAE et l'AFD, qui examinera en particulier les programmations prévisionnelles, veillera notamment à éviter les situations de doublons et aura à traiter des cas particuliers.

La gestion de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD répond aux principes suivants :

### **1. Responsabilité juridique**

La composante « Assistance technique » des projets et programmes financés par l'AFD relève comme l'ensemble des projets et programmes de la responsabilité juridique des bénéficiaires qui en exercent la maîtrise d'ouvrage, sous réserve des règles particulières applicables aux assistants techniques agents publics.

### **2. Règles de gestion de l'assistance technique, résidentielle financée par l'AFD**

a) Au travers de ses financements, sur crédits délégués par le MAE, l'AFD maintient, conformément aux conclusions du CICID du 18 mai 2005, un volume global de l'assistance technique française résidentielle de 320 postes. Ce volume devra être atteint au plus tard en 2008. L'AFD fournit chaque année au MAE un tableau de bord de l'assistance technique résidentielle.

b) Chaque projet soumis au Conseil d'administration de l'AFD précise les conditions d'intervention en matière d'assistance technique.

S'agissant de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE, les règles de l'Agence s'appliquent. Cependant, cette assistance est soumise à une clause d'origine, compatible avec les recommandations du CAD de l'OCDE, en réservant cette forme d'intervention à des ressortissants français et, dans la limite de 20 % des effectifs totaux, à des ressortissants européens et des pays bénéficiaires de ses concours.

c) L'AFD aura recours au GIP France coopération internationale selon les modalités suivantes :

- FCI agit comme conseil en recrutement et assume les missions de formation, animation, suivi de celle-ci. Il a vocation à mobiliser l'expertise

française en réponse aux appels d'offres internationaux, quelle que soit leur source de financement et le cas échéant en s'associant à des bureaux d'études ;

- pour l'assistance technique financée par l'AFD sur les ressources en subvention mises à disposition par le MAE, FCI recrute et gère les agents publics en position de détachement, en les mettant à disposition des bénéficiaires, soit dans le cadre de contrats de prestations passés en son nom propre, soit dans le cadre de contrats de prestations passés en association ou en sous-traitance avec des bureaux d'études ;

- un bilan des prestations de FCI est établi annuellement.

L'AFD s'engage à soutenir le GIP FCI dans le rôle que le CICID a confié à ce dernier en ce qui concerne l'assistance technique des agents publics, notamment à travers la reconstitution du potentiel d'assistance technique mentionné à l'alinéa 2 a.

d) Attribution des marchés aux bureaux d'études par les bénéficiaires : la maîtrise d'ouvrage locale qui est tenue aux règles nationales de passations des marchés, attribue les marchés d'assistance technique selon une procédure d'appels d'offres ouverts ou restreints sur pré-qualification. L'AFD veille à ce que les marchés de gré à gré soient l'exception.

### **3. Attribution de crédits**

Les crédits nécessaires au financement de l'assistance technique, en Autorisations d'Engagements et en Crédits de Paiement, sont inclus dans les dotations annuelles globales de l'aide projet.

## **III. Relations de travail entre le MAE ET L'AFD**

### **3.1. Orientations stratégiques de l'AFD**

L'Etat détermine les orientations stratégiques de l'AFD. L'instruction et la mise en œuvre des projets et programmes relèvent de l'Agence. Celle-ci informe le MAE en amont de l'élaboration de ses documents stratégiques.

Un programme de rencontres régulières au niveau des Directeurs généraux et entre chefs de services est établi par l'AFD et le MAE. Des réunions trimestrielles sont organisées entre les services du MAE (DGCID/DPDEV) et de l'AFD en charge du pilotage stratégique de l'AFD permettant de faire le bilan des chantiers stratégiques en cours et à venir.

Les orientations stratégiques concernées sont : le plan d'affaires annuel, le projet d'orientation stratégique pluriannuel, les documents stratégiques globaux qui engagent les procédures de l'agence.

Les interventions de l'AFD s'inscrivent dans les orientations des documents-cadre de partenariat (DCP) et dans celles des stratégies sectorielles arrêtées par le CIDID. Les relations entre les ambassadeurs et l'agence locale de l'AFD, ainsi que les conditions de création ou de suppression d'agences du réseau de l'AFD, sont précisées dans la convention-cadre entre l'Etat et l'AFD.

### **3.2. Coordination entre le MAE et l'AFD dans le domaine des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)**

Dans les pays de la ZSP, l'Agence instruit les concours selon ses moyens et méthodes propres, en informant régulièrement l'ambassadeur de l'avancement de ses travaux. Dans le cadre des procédures d'échange d'information régulières entre le ministère des affaires étrangères et l'AFD, le ministère des affaires étrangères est consulté sur le cadrage stratégique des interventions de l'AFD.

L'AFD informe le MAE des résultats de sa participation aux revues sectorielles réalisées avec d'autres bailleurs.

L'AFD et le MAE organisent des réunions périodiques associant les assistants techniques et experts relevant des deux structures pour favoriser l'échange d'expérience, la capitalisation des bonnes pratiques et la formation continue.

Le MAE et l'AFD animent et développent des réseaux d'expertise associant, sur un secteur ou une thématique donnés, les centres de recherche, l'expertise et l'assistance technique spécialisée.

### **3.3. Gestion des dons**

#### **3.3.1. Opérations associant des concours en subvention et en prêt :**

Les crédits sur dons mis à disposition de l'AFD par le MAE ne peuvent pas servir à bonifier directement un projet sur prêt. Dans le cadre des procédures prévues aux 3.1 et 3.2, les opérations associant des concours en subvention et en prêt font l'objet d'une concertation avec le MAE et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

#### **3.3.2 Sélectivité et souplesse des interventions sur dons :**

Le montant moyen en subvention sera de 6 M € environ sur la période 2006-2008.

Cet objectif de montant moyen doit permettre le financement de projets de taille plus réduite répondant à des besoins géographiques (petits pays) et sectoriels (microfinance, projets à finalité environnementale, etc.). Cet objectif ne s'applique ni aux fonds d'études et de préparation de projets ni aux fonds d'études et de renforcement des capacités.

Le MAE a la possibilité de demander exceptionnellement à l'AFD d'instruire sur les ressources qu'il lui délègue des projets particuliers.

#### **3.3.3 Exécution des projets :**

La durée d'exécution des opérations sera ramenée en-dessous de 5 ans d'ici 2008.

Un tableau de bord de consommation des crédits de paiement (CP) par projet devra être tenu afin de suivre l'exécution des projets et de rapprocher les CP consommés des autorisations d'engagement (AE).

L'AFD mettra en place des procédures d'instruction plus orientées vers les résultats en matière de développement. Une attention particulière sera



accordée à la mesure des résultats et des impacts des opérations. Une synthèse globale de ces analyses sera présentée annuellement au conseil d'administration.

Les agences de l'AFD informeront les services de l'ambassade sur leurs projets en cours d'instruction.

#### 3.3.4 Dérogation à la mise en place des dons dans la ZSP :

L'AFD peut, à titre exceptionnel, mettre en œuvre des projets sur subvention en dehors de la ZSP lorsqu'il s'agit de projets régionaux concernant un ou deux pays n'appartenant pas à la ZSP.

Des fonds d'expertise et de renforcement de capacités peuvent être mis en place en dehors de la ZSP, dans la limite d'une enveloppe fixée annuellement par le MAE et l'AFD.

### **3.4. Interventions dans les pays émergents**

Les interventions de l'AFD dans les pays émergents devront offrir un haut niveau de visibilité et d'influence pour la France. L'AFD interviendra en complémentarité avec les autres volets de la politique extérieure de la France dans les pays émergents (attractivité des élites, politique de bourses, recherche et coopération scientifique, etc.). L'AFD veillera à ce que son positionnement au sein des pays émergents s'opère en bonne synergie avec l'ensemble des acteurs français (ONG, bureaux d'études, entreprises françaises) sous la coordination du chef de poste diplomatique, et en étroite collaboration avec les services de coopération et d'action culturelle et les missions économiques.

Les modalités particulières de ces actions seront soumises à l'approbation du Conseil d'administration de l'AFD au second semestre 2006, sous la forme d'une note, préparée par l'AFD et ses tutelles, et détaillant le cahier des charges de sélection des projets, les conditions dans lesquelles l'AFD fera apparaître le coût complet de ses activités hors zone de solidarité prioritaire et départements et territoires d'Outre-mer, les lignes directrices à partir desquelles seront sélectionnés, instruits et décidés les projets, et ce pour chaque pays émergent en fonction de ses caractéristiques propres.

Une évaluation externe sera conduite en 2008 pour analyser les résultats de l'intervention de l'agence dans les pays émergents. Ce bilan sera soumis au CIDID qui décidera des suites à donner à l'activité de l'AFD dans les pays émergents.

Les moyens alloués aux activités de l'AFD dans les pays émergents seront identifiés sur des lignes spécifiques dans le plan d'affaires. Elles feront l'objet d'un reporting spécifique, sous la forme d'un rapport semestriel d'avancement du déploiement de son intervention dans les pays émergents et d'un rapport annuel sur le coût d'intervention dans ces géographies, établi sur la base de la comptabilité analytique.

### **3.5. Relations avec les autres bailleurs de fonds**

Le MAE veille à la cohérence des positions françaises dans les institutions multilatérales.

Dans ce cadre, l'AFD tient informé le MAE de ses projets de contacts à haut niveau avec les principaux autres bailleurs de fonds et rend compte de ceux-ci au MAE.

Le MAE tient informée l'AFD de sa participation aux réunions et conférences internationales, notamment quand il s'agit de valoriser les expériences bilatérales françaises dans les domaines d'intervention de l'AFD.

### **3.6. Ressources humaines**

Le MAE et l'AFD arrêtent chaque année un programme d'échange de personnel ainsi qu'un programme conjoint d'actions de formation.

Ils organisent une réunion conjointe annuelle des conseillers de coopération et d'action culturelle et des chefs d'agence AFD de la ZSP. L'AFD est associée aux Journées du réseau et, selon l'ordre du jour, à la conférence annuelle des ambassadeurs organisées par le MAE.

### **3.7. Evaluations externes**

Le MAE fait procéder à l'évaluation a posteriori des projets et programmes financés en subventions mis en œuvre par l'AFD. Il est consulté sur la méthodologie et le programme des évaluations conduites par l'AFD en cohérence avec celles conduites par le MAE. Par ailleurs, le MAE et l'AFD arrêtent un programme d'évaluations conjointes.

A compter du premier janvier 2006, l'AFD organise l'évaluation externe à l'achèvement de tous les nouveaux projets financés sur subvention. Toutes les évaluations des projets sur subvention mis en œuvre par l'AFD sont remises au MAE.

## **IV. Ressources en subvention**

Afin d'améliorer la prévisibilité des ressources en subvention de l'AFD et de maintenir l'équilibre entre les dons et les prêts dans les interventions de l'agence, le MAE prévoit d'accroître les crédits (autorisations d'engagement) mis à disposition de l'agence, pour les dons projets et l'assistance technique, en proportion de l'accroissement des crédits du MAE destinés à l'aide projet et à l'assistance technique, autorisés annuellement par le Parlement.

<b>Ressources en subventions</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Autorisations d'engagement (M€)	169	220	339

Afin d'assurer une parfaite information réciproque et de contribuer ainsi au renforcement de la prévisibilité de ces ressources, le MAE associe annuellement l'AFD à la réflexion sur l'évolution des crédits du programme « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement ».

## **V. Indicateurs de suivi**

### **5.1. - Information du MAE sur le suivi de la qualité des opérations de l'agence**

L'AFD transmet tous les trois mois au MAE un tableau de bord du suivi des projets sur subventions en cours de décaissement. Ce tableau de bord permet

au MAE de suivre le décaissement régulier des crédits sur dons mis à disposition de l'AFD.

Concernant les projets sur dons : l'AFD tient informé le MAE du programme annuel indicatif des projets sur dons de l'Agence et lui remet les aides mémoire des missions d'évaluation de ses projets.

L'AFD met à disposition des ministères concernés toutes les informations nécessaires pour rendre compte au Parlement, dans le cadre des projets et rapports annuels de performance prévus par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, des résultats des programmes de la mission « Aide publique au développement ».

## **5.2. - Amélioration de la qualité des opérations de l'Agence et de la connaissance de leur impact économique et social**

L'AFD transmet au MAE les indicateurs d'impact et de résultats identifiés au cours de l'instruction. Ils sont analysés à l'achèvement et en post-évaluation, et comparés.

L'AFD communiquera au MAE des indicateurs de performance des projets, dont (1) la part des projets de l'AFD qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement et (2) la part des projets de l'AFD qui ont connu des problèmes à l'exécution et qui ont fait l'objet de mesures correctrices.

Une synthèse globale de ces analyses pour l'ensemble des opérations est présentée annuellement et transmise au MAE.

Le suivi de la qualité des opérations en exécution est formalisé par une « notation qualité » mise à jour semestriellement, en vue d'accélérer l'adoption de mesures correctives en tant que de besoin. L'objectif en 2008 est d'atteindre un taux de pro-activité de 80 % sur un an.

L'Etat peut donner à l'AFD des instructions non prévues au présent contrat qui amèneraient l'AFD à adapter son action. L'AFD proposerait alors une révision du contrat d'objectifs et, au besoin, un reclassement des priorités.

Durée du contrat : le présent contrat est conclu pour une durée de 3 ans. Les parties prévoient d'en évaluer la mise en œuvre à mi-parcours et avant son renouvellement.

Fait à Paris le 12 janvier 2007 en deux exemplaires

Pour le ministre des affaires étrangères,

Philippe ETIENNE  
Directeur général de la coopération internationale  
et du développement

Pour l'Agence française de développement,  
Jean-Michel SEVERINO  
Directeur général

Contrat d'objectifs triennal entre  
le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)  
et l'Agence française de développement (AFD)  
2006-2008

Contrat d'objectifs entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,  
d'une part,

et l'Agence française de développement, d'autre part

et conformément à la résolution du Conseil de surveillance du 12 octobre 2006

## **PRÉAMBULE**

Le présent contrat d'objectifs est établi conformément aux décisions des réunions du Comité interministériel de la coopération internationale (CICID) des 20 juillet 2004 et 18 mai 2005 tenues sous la présidence du Premier ministre. Il est conforme aux statuts de l'Agence française de développement (AFD). Il vient préciser les conditions dans lesquelles le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) confie à l'Agence, opérateur pivot de la coopération française, l'instruction et la mise en œuvre des projets et programmes financés sur les ressources inscrites au budget du ministère et prévues au titre II de la convention cadre entre l'Etat et l'AFD. Elles ne concernent pas celles qui relèvent du titre III de la convention-cadre.

Le présent contrat concerne ainsi principalement les ressources budgétaires mises à la disposition de l'AFD pour les aides budgétaires globales (article 5 de la convention-cadre), les prêts concessionnels et leur bonification dans les Etats étrangers et dans l'Outre-mer français (article 6 de la convention-cadre) et le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC). Le présent contrat couvre également la coordination des activités de production intellectuelle de l'AFD sur les questions de développement avec ses tutelles.

Ce contrat s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par la France à la Conférence de Monterrey d'atteindre un niveau d'aide publique au développement (APD) de 0,50 % du RNB en 2007, qui implique une progression régulière de notre aide, et dans la mise en œuvre du Plan d'orientations stratégiques (POS) de l'AFD. Ce contrat vise à renforcer la contribution de la France à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) par la mise en place de stratégies pluriannuelles de référence arrêtées par le CICID.

Ce contrat prend également en compte les exigences nouvelles introduites par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) en matière de mesure de la performance.

En vue de renforcer la contribution de la France à la croissance des pays les moins développés, le MINEFI demande à l'AFD de satisfaire, pour les ressources

prises à la disposition de l'Agence par le ministère, les 11 objectifs généraux et opérationnels détaillés ci-dessous. L'AFD rendra compte au MINEFI des résultats obtenus suivant les indicateurs de mise en œuvre retenus.

## **I. Objectifs généraux pour la mise en œuvre des priorités stratégiques de la France en matière de coopération internationale**

Les objectifs généraux sont au nombre de quatre :

### **Objectif n° 1 : S'inscrire dans la programmation stratégique de l'APD française**

Dans les Etats étrangers de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), les interventions de l'AFD s'inscrivent dans le cadre interministériel des documents cadres de partenariat (DCP), qui précisent la stratégie de la France, les secteurs sur lesquels se concentrent ses moyens et les instruments utilisés. Dans ce cadre, l'Agence élabore des « *Cadres d'intervention pays* » (CIP) qui déclinent, pour ce qui la concerne, les axes retenus dans le DCP. Ces CIP sont portés à la connaissance des Tutelles.

L'élaboration des stratégies d'intervention de l'Agence devra prendre en compte les principes de Responsabilité Environnementale et Sociale et les engagements souscrits par la France dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide.

Dans les collectivités d'Outre-mer, l'AFD prépare des cadres d'intervention stratégiques relatifs à son action en faveur des PME et des investissements d'intérêt général des collectivités locales s'inscrivant pleinement dans les politiques publiques locales, nationales et européennes. Ces cadres d'intervention décrivent les objectifs recherchés, les résultats attendus en matière d'impact et les types d'activité que l'Agence souhaite mettre en œuvre, tous instruments de financement compris. Ces cadres d'intervention sont également portés à la connaissance des Tutelles.

### **Objectif n°2 : Contribuer à la mise en œuvre des priorités sectorielles de l'aide française**

L'intervention de l'AFD s'inscrit dans le cadre des stratégies sectorielles validées par le CICID. L'AFD déclinera ces stratégies dans des « *Cadres d'intervention sectoriels* » (CIS), présentés et arrêtés au conseil d'Administration.

Les choix sectoriels dépendent en premier lieu de la demande des pays bénéficiaires et de leur situation particulière. Néanmoins, l'AFD cherchera plus particulièrement :

- à contribuer aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD). A ce propos, l'AFD produira chaque année pour l'information de son conseil d'administration un tableau de l'impact de ses financements sur l'atteinte des OMD ;

- à développer plus particulièrement une offre pour les secteurs de l'eau et l'assainissement, l'environnement et pour le développement du secteur productif ;
- à mettre l'accent sur la gestion des biens publics globaux : en particulier les questions d'environnement (gaz à effet de serre, efficacité énergétique, économie d'énergie, énergie propre) et de santé (maladies émergentes, HIV, SARS, grippe aviaire) dans les pays émergents.

### **Objectif n°3 : Respecter des principes d'intervention distincts selon les géographies**

Dans les pays de la ZSP et tout particulièrement en Afrique subsaharienne, l'Agence contribue à la lutte contre la pauvreté, conformément aux objectifs de développement du millénaire, d'une part, et à la promotion de la croissance, d'autre part, suivant les principes du NEPAD. Les prévisions d'allocation de ressources prennent en compte les besoins des Etats les plus fragiles ainsi que ceux des Etats jugés les plus performants. Une attention renforcée est accordée au renforcement de l'intégration régionale, notamment en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

Par ailleurs, conformément aux décisions du CICID du 19 juin 2006, en complément de son action dans la zone de solidarité prioritaire, l'AFD est autorisée à intervenir à titre expérimental en Inde et au Brésil et à poursuivre ses interventions en Indonésie et au Pakistan, par des crédits non concessionnels ou très faiblement concessionnels, pour y mener des activités centrées sur la préservation des « biens publics mondiaux » dans les secteurs suivants : efficacité énergétique, préservation de l'environnement, prévention des grandes endémies.

Les interventions de l'AFD dans les pays émergents devront offrir un haut niveau de visibilité et d'influence pour la France. L'AFD interviendra en complémentarité avec les autres volets de la politique extérieure de la France dans les pays émergents (attractivité des élites, politique de bourses, recherche et coopération scientifique, etc.). L'AFD veillera à ce que son positionnement au sein des pays émergents s'opère en bonne synergie avec l'ensemble des acteurs français (ONG, bureaux d'études, entreprises françaises), sous la coordination du chef de poste diplomatique, et en étroite collaboration avec les services de coopération et d'action culturelle et les missions économiques.

Les modalités particulières de ces actions seront soumises à l'approbation du Conseil d'administration de l'AFD au second semestre 2006, sous la forme d'une note, préparée par l'AFD et ses tutelles, détaillant le cahier des charges de sélection des projets, les conditions dans lesquelles l'AFD fera apparaître le coût complet de ses activités hors zone de solidarité prioritaire et départements et territoires d'Outre mer, les lignes directrices à partir desquelles seront sélectionnés, instruits et décidés les projets, et ce pour chaque pays émergent en fonction de ses caractéristiques propres.

Une évaluation externe sera conduite en 2008 pour analyser les résultats de l'intervention de l'Agence dans les pays émergents. Ce bilan sera soumis au CICID qui décidera des suites à donner à l'activité de l'AFD dans les pays émergents.

Les moyens alloués aux activités de l'AFD dans les pays émergents seront identifiés sur des lignes spécifiques dans le plan d'affaires. Elles feront l'objet d'un reporting spécifique, sous la forme d'un rapport semestriel d'avancement du déploiement de son intervention dans les pays émergents et d'un rapport annuel sur le coût d'intervention dans ces géographies, établi sur la base de la comptabilité analytique.

Le choix des outils d'intervention de l'Agence dans les pays étrangers, et plus spécifiquement leur niveau de concessionnalité sera cohérent avec :

- l'appartenance ou non à la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) et le principe de subsidiarité par rapport aux marchés financiers afin de ne pas engendrer de phénomènes d'éviction. En conséquence, l'AFD octroie des prêts non concessionnels ou aussi faiblement concessionnels que possible dans les pays hors ZSP (concessionnalité inférieure ou égale au PS 2 dans la grille actuelle de produits financiers de l'AFD) ;
- le cadre international de soutenabilité de la dette : l'AFD n'est pas autorisée à consentir des prêts souverains dans des pays éligibles uniquement aux dons de l'AID ou du FAfD ;
- la situation du pays vis-à-vis du FMI et son état d'avancement dans le processus PPTE : l'AFD n'est pas autorisée à consentir des prêts souverains entre le point de décision et le point d'achèvement ; elle peut, le cas échéant, accorder des prêts très concessionnels (PTC) après le point d'achèvement ; elle peut consentir des PS1 aux Etats qui ne sont pas dans un processus PPTE ;
- le classement des pays au CAD (PMA, PRI, etc.) ;
- la rentabilité du secteur d'intervention considéré.

Dans l'Outremer :

- dans les DOM, l'AFD continue, sur ressources bonifiées par l'Etat, à améliorer, à travers les établissements de crédit de la place, les conditions de financement des PME via le dispositif de prêts aidés à l'investissement (PAI) instauré en 2004 ou de tout autre dispositif qui lui serait substitué;
- l'agence vise à étendre à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie un dispositif comparable à celui instauré dans les DOM en 2004. Dans ces zones, compte tenu de l'extension du dispositif d'épargne-logement à ces collectivités, l'AFD cessera de refinancer sur ressources bonifiées, les prêts immobiliers consentis par les établissements de crédits ;

- s'agissant des prêts destinés aux collectivités locales, aux SEM et aux établissements publics, les prêts financent les constructions scolaires, les infrastructures sanitaires, sociales ou de transports, les investissements relatifs à l'adduction d'eau, à l'environnement ;

- pour les collectivités du Pacifique, les prêts bonifiés peuvent également financer des projets relevant du logement social, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture ;

- dans les régions souffrant de handicap en raison de leur taille, de leur éloignement (Mayotte, Wallis-Et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon) ou dont les retards sont structurels par rapport aux territoires dans lesquels elles se trouvent (archipels éloignés de la Polynésie française, Province Nord et Province des Iles Loyauté en Nouvelle Calédonie), tous les projets peuvent bénéficier d'un financement bonifié ;

- l'agence accompagne la politique d'insertion régionale des collectivités d'outre-mer en favorisant, chaque fois que cela est possible, les synergies nécessaires entre les opérations menées en outre-mer et celles menées dans les Etats étrangers régionaux.

Un bilan des opérations financées dans le cadre des dispositifs PCL et PAI sera mené en 2006 afin d'évaluer les effets de la politique de bonification de l'Etat. A cette occasion, l'Agence indiquera si d'autres modalités d'utilisation de la dotation budgétaire doivent être envisagées afin d'en accroître l'efficacité, notamment s'agissant des actions dans le secteur de l'environnement.

Les flux d'APD additionnels prendront en compte la méthodologie d'évaluation des performances mise au point dans le cadre du CICID.

#### **Objectif n°4 : Développer la production intellectuelle de l'Agence**

En vue de promouvoir la place de la France dans le débat international sur le développement, le MINEFI et l'AFD échangent périodiquement sur l'agenda international du développement et sur la meilleure façon d'y mobiliser la production intellectuelle française. Ils examinent chaque année le plan de recherche de l'Agence et les principales actions de communication qu'elle prévoit sur le développement.

Le MINEFI et l'AFD conviennent chaque année d'un programme conjoint de recherche et d'études identifiant les sujets d'intérêt commun, en concertation avec le MAE. Un effort particulier doit être maintenu sur l'analyse des économies de la Zone franc, notamment au travers de la production régulière d'analyses thématiques et de données macroéconomiques. Un effort est également attendu sur l'intégration économique régionale et les négociations en cours des Accords de Partenariat Economique entre les pays ACP et l'Union européenne.



Cette activité d'études, au-delà de la participation de l'AFD au projet CEROM, devra être élargie aux économies de l'outre-mer, en concertation avec le ministère de l'outre-mer.

## **II. Objectifs opérationnels pour une gestion optimale des financements confiés à l'AFD**

Les objectifs opérationnels sont au nombre de cinq.

### **Objectif n°5 : Poursuivre le renforcement des procédures d'instruction et d'exécution**

Il convient en particulier de :

- intégrer dans toutes les procédures les principes de responsabilité sociale et environnementale ;

- veiller à l'application effective des règles de lutte anti-blanchiment ;

- mettre en place un dispositif formalisé de remontée d'informations vers le Directeur général sur le non respect des textes législatifs relatifs à la corruption, dans le cadre du règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ;

- mettre en place des procédures d'instruction plus orientées vers les résultats en matière de développement. Une attention particulière sera accordée à la mesure des résultats et des impacts des opérations. Une synthèse globale de ces analyses sera présentée annuellement au conseil d'administration ;

- assurer un bon niveau de qualité des projets :

. le suivi de la qualité des opérations en exécution est formalisé par une « notation qualité » mise à jour régulièrement, en vue d'accélérer l'adoption de mesures correctives en tant que de besoin. Sur la période 2006-2008, l'AFD visera à s'aligner sur les niveaux obtenus par des bailleurs tels que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement et la KfW. L'objectif en 2008 est d'atteindre un taux de pro activité de 80 % sur un an (correspondant à la part des projets « à problèmes » ayant bénéficié de mesures correctives dans l'année) ;

. l'AFD communiquera au MINEFI des indicateurs de performance des projets, dont (1) la part des projets de l'AFD qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement et (2) la part des projets de l'AFD qui ont connu des problèmes à l'exécution et qui ont fait l'objet de mesures correctrices ;

. les projets financés sur prêt d'un montant supérieur à 30 M€ font l'objet d'une évaluation à l'achèvement à compter de 2006.

### **Objectif n°6 : Intégrer pleinement les aides budgétaires globales dans les instruments d'intervention de l'Agence**

L'AFD doit pleinement intégrer les aides budgétaires globales (ABG) dans son dispositif d'intervention dans les Etats étrangers, comme un outil à part entière de l'agence.

En effet, les aides budgétaires globales en appui aux stratégies de réduction de la pauvreté constituent des outils privilégiés pour conduire un dialogue sur les politiques publiques avec les autorités des Etats bénéficiaires. Cet instrument contribue également fortement à l'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds, conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris.

Malgré les spécificités de cet instrument (programmation, missions financières, etc.) et sans préjudice pour les autres instruments de l'Agence, le MINEFI attend une implication forte de l'AFD pour assurer une participation active de la France aux exercices multibailleurs, à l'exemple des processus déjà engagés dans plusieurs pays (Ghana, Burkina Faso, Madagascar, Mozambique en particulier).

L'Agence informe régulièrement le MINEFI de l'avancement des travaux de ces groupes et communique chaque année au MINEFI la part de l'aide budgétaire globale qui s'inscrit dans un processus harmonisé des bailleurs de fonds, à savoir dans le cadre d'une approche programme ou globale au sens de l'indicateur n° 9 de la déclaration de Paris (inscription dans le cadre du budget national du pays bénéficiaire et du DSRP et/ou processus formalisé de coordination et d'harmonisation entre les donateurs, via notamment un « pot commun »).

L'AFD présente chaque année devant son conseil d'administration un rapport d'ensemble sur la mise en oeuvre des aides budgétaires.

### **Objectif n°7 : Renforcer la place de la France dans le domaine de l'aide au commerce**

La phase 1 du programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC 2003-2005) fera l'objet d'une évaluation ex-post réalisée par l'AFD, en liaison avec le MINEFI.

A cette occasion, seront redéfinies les modalités de mise en oeuvre et de suivi de la phase 2 (2006-2008), en recherchant une simplification des procédures s'agissant de projets de petite dimension.

En liaison avec le MINEFI, la stratégie française dans ce domaine sera précisée.

### **Objectif n°8 : Mieux rendre compte de la mise en oeuvre des projets Outremer**

L'AFD fera annuellement un rapport (1) sur les volumes de prêts octroyés aux différents établissements de crédits et le résultat des contrôles sur les taux offerts par les banques aux PME, (2) sur l'affectation par les collectivités locales des financements bonifiés à des projets éligibles.

**Objectif n°9 : Assurer une gestion financière rigoureuse des projets et programmes**

L'AFD veillera plus particulièrement à :

- dans les Etats étrangers, porter le montant de ses prêts à un montant moyen supérieur à 10 millions d'euros, conformément à l'objectif fixé par la convention-cadre. Cet objectif de montant moyen n'exclut pas une certaine dispersion des montants unitaires des diverses opérations pour répondre aux contraintes géographiques (petits pays) et sectorielles (microfinance, projets à finalité environnementale, etc.) ;

- se rapprocher d'un taux de versement annuel de 20 % (hors pays en sanctions). L'objectif global est une durée d'exécution des projets de 5 ans, soit un rythme similaire à celui d'autres bailleurs de fonds soumis à des contraintes similaires. En conséquence, l'AFD veillera à instruire de nouveaux projets dont les taux de versement prévisionnels pourront être supérieurs ;

- maintenir le ratio "effet de levier" de 3 € d'engagements pour 1 € de coût Etat, afin d'assurer une utilisation optimale des ressources budgétaires du ministère, tout en respectant les principes d'intervention fixés dans le cadre de l'objectif n°1. L'AFD communiquera ce ratio au MINEFI.

- respecter les échéances de versement à la Facilité Financière Internationale pour la Vaccination (IFFIm). L'Agence Française de Développement portera pour le compte de l'Etat la 1<sup>ère</sup> tranche de ce projet en attendant que les modalités pour les 7 autres tranches soient définies.

**III. Objectifs pour le renforcement des partenariats de l'Agence**

Les objectifs de partenariat fixés à l'Agence par le MINEFI sont au nombre de deux :

**Objectif n°10 : Renforcer la coopération avec les services du MINEFI**

**S'agissant de l'activité des agences de l'AFD et des Missions économiques**

- il sera mis en oeuvre des échanges réguliers d'information sur les activités respectives des agences de l'AFD et des Missions économiques, afin de renforcer l'expertise macroéconomique et financière des pays en développement, domaine de compétence du MINEFI ;

- les agences de l'AFD informeront les Missions économiques sur leurs projets en cours d'instruction ;

- dans les pays où le MINEFI est absent ou dispose de moyens humains insuffisants, l'AFD peut contribuer, dans la mesure de ses moyens, aux analyses périodiques des évolutions macroéconomiques et financières des Etats, selon des modalités à préciser selon les pays.

- dans le domaine de l'appui au secteur privé local, l'agence de l'AFD pourra s'appuyer sur la connaissance du tissu privé local des Missions économiques ;

- il conviendra d'assurer la cohérence entre les différents outils d'intervention de l'aide française, en particulier, mais pas seulement, dans les géographies éligibles à la Réserve pays émergents (RPE) ;

- dans les collectivités d'outre-mer, les agences de l'AFD devront développer une relation de coopération et d'information réciproque avec les services de l'Etat en charge des questions économiques (TPG, SGAR).

S'agissant des moyens affectés dans ce cadre :

- afin de consolider les liens existants entre le MINEFI et l'AFD, les deux institutions poursuivent leurs échanges de personnel, tant au siège que sur le terrain ;

- par ailleurs, dans les pays d'Afrique subsaharienne où il n'apparaîtra plus nécessaire de maintenir une Mission économique de plein exercice, l'AFD, lorsque cela est possible, peut mettre des bureaux à disposition des agents du MINEFI. Ce dispositif peut notamment concerner des conseillers économiques et financiers placés auprès des ambassadeurs en charge du suivi des questions macroéconomiques, financières et commerciales. De même, l'AFD peut mettre des bureaux à la disposition du MINEFI pour des agents de droit local délocalisés dans des pays sans Mission économique ni conseiller économique et financier. Les conditions d'accueil des agents du MINEFI dans les agences de l'AFD et la rémunération correspondante de l'AFD sont définies au cas par cas entre la DGTPE et l'AFD.

**Objectif n°11 : Renforcer le partenariat de l'Agence avec les Institutions financières internationales (IFIs)**

L'intervention de l'AFD s'appuie sur une politique active de partenariats, notamment européens et multilatéraux (FMI, Banque mondiale, Banque africaine, Banque asiatique, Banque interaméricaine, etc.).

L'AFD approfondira cette politique de partenariat en recherchant à participer à des cofinancements en jouant un rôle déterminant dans leur montage et en veillant à une bonne visibilité de l'aide française.

L'Agence développera activement les échanges de personnels, en cherchant, à l'exemple d'autres agences bilatérales de développement, à accueillir en son sein des cadres des institutions financières internationales.

Pendant la période du présent contrat, un effort particulier sera consacré à la poursuite du rapprochement engagé avec la Banque Africaine de Développement (BAfD), compte tenu de l'engagement financier de la France dans cette institution, et au développement des échanges avec le Fonds Monétaire International (FMI) dans le cadre des activités de recherche de l'Agence (voir supra), pour renforcer en particulier la présence de la France dans les débats au FMI sur les modalités de financement des pays sortis de l'initiative PPTE et ayant bénéficié de l'annulation de dette multilatérale.

Par ailleurs, s'agissant du FMI, l'AFD contribuera, pour le compte de l'Etat, par des prêts concessionnels, au financement des instruments du FMI dans les pays pauvres : facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et facilité chocs exogènes (FCE).

#### **IV. Financement, durée, suivi et révision du contrat d'objectifs**

La présente convention est conclue pour une durée de trois ans. Chacune des parties peut en demander la révision avec un préavis de trois mois.

Les parties au contrat procèdent à une analyse annuelle de l'exécution du contrat d'objectifs. Elles instruisent le cas échéant les révisions rendues nécessaires en cours d'année.

Par ailleurs, chaque année, l'AFD reçoit les ressources nécessaires au paiement des projets qu'elle a été autorisée à financer en prêts concessionnels, PRCC et aides budgétaires globales. Les volumes prévisionnels de versements sont fonction des montants engagés au cours des années précédentes et du rythme d'exécution des projets. Le coût Etat annuel pour les prêts concessionnels ainsi que les volumes annuels d'engagement pour les PRCC et les aides budgétaires globales est confirmé chaque année par lettre du MINEFI, après le vote de la loi de finances.

#### **V. Autres dispositions**

L'Etat peut donner à l'AFD des instructions non prévues au présent contrat qui amèneraient l'AFD à adapter son action. L'AFD proposerait alors une révision du contrat d'objectifs et, au besoin, un reclassement des priorités.

En cas de contradiction entre les statuts de l'AFD, la convention-cadre et le présent contrat d'objectifs, les textes précités prévalent les uns entre les autres dans l'ordre dans lequel ils sont énumérés ci-dessus.

Fait à Paris le 23 janvier 2007

En deux exemplaires

Pour le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie  
Xavier MUSCA

Pour l'Agence française de développement  
Jean-Michel SEVERINO

**ANNEXE VI -  
CONVENTION-CADRE ENTRE LES MINISTÈRES DE  
TUTELLE ET L'AFD**

**CONVENTION-CADRE ENTRE :**

- LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE -L'INDUSTRIE,
- LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
- LE MINISTRE DE L'OUTRE-MER,

**D'UNE PART,**

**ET L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT**

**D'AUTRE PART**

**PRÉAMBULE**

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) est l'enceinte de pilotage de l'aide publique au développement française. Dans sa session du 20 juillet 2004, il a décidé de renforcer l'efficacité de la politique publique en matière d'aide publique au développement. Dans ce cadre, il a décidé que les rôles de l'État et de l'AFD devaient évoluer, tout comme les modalités d'exercice de la tutelle de l'AFD, dont le rôle d'opérateur pivot est renforcé.

Ce cadre institutionnel rénové vise à contribuer au renforcement de l'efficacité de la politique publique en matière d'aide publique au développement.

Pour atteindre ces objectifs, les statuts de l'AFD, codifiés au code monétaire et financier (CMF), ont été modifiés et une convention cadre, objet du présent acte, décline les relations qui en découlent entre l'AFD et l'Etat, représenté par le ministre chargé de l'économie, des finances et du budget, le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'Outre-mer.

Dans le respect de cette convention, des contrats d'objectifs propres à chaque ministère pourront être conclus afin d'organiser la mise en œuvre de la convention cadre et l'exécution des crédits confiés à l'AFD.

Dans ce cadre juridique, les missions de service public de l'AFD, son rôle d'opérateur-pivot de la coopération française et son statut d'Institution financière spécialisée, acteur sur les marchés de capitaux, pourront pleinement s'exercer.

**Article 1<sup>er</sup> - Objet de la convention**

La présente convention cadre a pour objet :

- la participation de l'AFD à l'aide française au développement (Titre I),
- les relations financières avec l'Etat pour les opérations relevant des articles R. 516-5 et 6 du CMF (Titre II),
- les opérations gérées par l'AFD, décidées par l'Etat et à ses risques (Titre III),
- les autres opérations gérées pour compte de tiers (Titre IV),
- les dispositions financières et comptables (Titre V).

Les contrats d'objectifs conclus avec chacun des ministères intéressés fixeront notamment dès que possible une programmation pluriannuelle des ressources de l'AFD.

## **TITRE I - LA PARTICIPATION DE L'AFD À L'AIDE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT**

### **Article 2 - Le pilotage stratégique de l'aide au développement et son évaluation**

2.1. Le CICID a prévu l'instauration d'instances et de procédures propres pour assurer le pilotage stratégique de l'aide publique au développement.

A cette fin, l'AFD assiste au co-sécrétariat du CICID, réuni dans l'intervalle des réunions du CICID. Le co-sécrétariat prépare chaque année une conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), présidée par le ministre chargé de la coopération, pour laquelle l'AFD établit une programmation indicative triennale des ressources (subventions et prêts souverains) qu'elle se propose d'allouer par pays et par secteur ainsi qu'une prévision des engagements pour l'année à venir dans les conditions fixées par les contrats d'objectifs. La COSP valide les documents-cadres de partenariat et procède à une revue des opérations en cours à laquelle l'AFD participe.

2.2. En concertation avec les ministères intéressés, l'AFD participe au pilotage de l'aide et à la réflexion stratégique sous forme d'études et de conseil.

2.3. L'AFD inscrit ses actions dans le cadre d'un projet stratégique pluriannuel, qui découle des documents stratégiques sectoriels et des documents cadres de partenariat. Ce projet détermine les résultats et impacts attendus des opérations financées par l'AFD.

2.4. Conformément aux orientations de la politique française de coopération qui visent notamment à renforcer l'efficacité de l'aide, l'AFD veillera à inscrire ses interventions dans une politique active de partenariats et d'harmonisation avec l'aide internationale ainsi que les autres instruments de l'aide bilatérale.

2.5. L'Etat fera procéder à l'évaluation a posteriori des projets et programmes mis en œuvre par l'AFD.

### **Article 3 - La coordination des agences de l'AFD avec les services de l'Etat à l'étranger**

3.1. L'AFD élabore les cadres d'intervention de ses activités pour chaque pays de sa compétence géographique qui seront soumis pour avis conforme à l'ambassadeur afin d'assurer qu'ils découlent des documents cadres de partenariat dont l'élaboration relève de la compétence de l'ambassadeur en concertation avec les autorités locales.

3.2. L'ambassadeur est informé par le directeur de chaque agence des opérations en cours d'instruction ou réalisées, de ses contacts avec les autorités locales, des missions faites par les agents du siège. Il reçoit copie, à sa demande, des documents transmis par l'AFD aux autorités étrangères.

Le directeur d'agence de l'AFD participe aux réunions de coordination tenues par l'ambassadeur et il contribue aux réflexions de l'ambassade sur les questions de coopération et de développement.

Ces échanges, tant pour les prêts que pour les dons, se feront dans le respect des obligations de discrétion qui s'imposent.

3.3. Pour les projets ou programmes, à l'exception des prêts non souverains, l'ambassadeur émet un avis sur l'identification des nouveaux projets, sur l'engagement de ces opérations avant leur présentation aux organes de décision de l'A.FD et sur l'évaluation qui en est faite a posteriori par les services de l'AFD de sorte que la bonne intégration de ces projets dans le document-cadre de partenariat soit assurée.

L'ambassadeur, intervenant à l'acte, appose sa signature sur la convention de don signée par l'AFD et le bénéficiaire.

3.4. Pour les prêts non souverains, les avis de l'ambassadeur portent sur leur opportunité générale.

3.5. L'ambassadeur est consulté sur les nominations de directeurs d'agence et émet un avis conforme sur leurs lettres de mission.

Par ailleurs, l'ambassadeur adresse chaque année au directeur général de l'AFD, ses commentaires relatifs à la manière de servir du directeur d'agence au sein du dispositif français à l'étranger en vue d'assurer la contribution de l'AFD aux missions de l'ambassade.

3.6. Les projets de création ou de suppression d'agences du réseau de l'AFD feront l'objet d'une information préalable des tutelles, sans préjudice des compétences du conseil d'administration.



## **TITRE II - LES RELATIONS FINANCIERES AVEC L'ETAT POUR LES OPERATIONS RELEVANT DES ARTICLES R. 516-5 ET 6 DU CMF**

### **Article 4 - Les ressources budgétaires mises à la disposition de l'AFD pour les dons**

4.1. Le ministère des affaires étrangères et l'AFD interviendront respectivement dans les secteurs suivants :

- MAE : soutien à l'Etat de droit ; à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche ;
- AFD : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base (primaire et secondaire) ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain.

L'AFD appliquera pour les secteurs qui lui sont attribués ses propres procédures d'instruction, de décision et de suivi.

Elle visera à porter le montant moyen des opérations à 6 millions d'euros selon des modalités précisées dans le contrat d'objectifs.

Sur ressources allouées par le MAE, l'AFD intervient dans ses secteurs de compétence à travers les dons destinés à la réalisation de projets, qui incluent des composantes d'assistance technique.

4.2. Dans le cadre du contrat d'objectifs MAE-AFD, le ministère des affaires étrangères notifie à l'AFD, au mois d'octobre de chaque année, les montants indicatifs d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement susceptibles d'être inscrits dans le projet de loi de finances pour l'année suivante.

En début de chaque année, le ministère des affaires étrangères notifie les autorisations d'engagement et les crédits de paiement alloués à l'AFD par le ministère.

Il notifie aussi à l'AFD en cours d'année toute mesure affectant le montant ou la disponibilité des crédits dès qu'il en a connaissance.

Ces notifications sont faites avec ampliation pour le ministère chargé de l'économie et des finances.

4.3. Les autorisations d'engagement sont ouvertes à l'AFD en trois tranches annuelles :

- la première tranche est ouverte en janvier et s'élève à 45 % du montant des autorisations d'engagements notifiées ;

- la deuxième tranche est ouverte en juin et s'élève à 35 % du montant des autorisations d'engagements notifiées ;
- la troisième tranche est ouverte en octobre. Son montant est déterminé en fonction des autorisations d'engagement disponibles, du niveau des engagements prévisionnels de l'AFD et des autorisations d'engagement déjà ouvertes.

L'AFD accompagne les lettres de demande d'ouverture des deuxième et troisième tranches des résolutions, des résumés des opérations décidées durant l'exercice en cours et d'un état récapitulatif des opérations programmées sur l'exercice. L'AFD transmet en outre, avec l'appel de la première tranche, ces mêmes documents pour les opérations de l'exercice précédent qui n'auraient pas encore été transmis, de façon à ce que le MAE soit informé de l'ensemble des opérations de chaque exercice.

L'AFD ne peut engager des opérations que dans la limite des tranches qui lui ont été ainsi ouvertes.

4.4. Les crédits de paiement sont versés à l'AFD en trois tranches annuelles :

- la première tranche est versée en janvier et s'élève à 45 % du montant des crédits de paiement notifié ;
- la deuxième tranche est ouverte en juin et s'élève à 35 % du montant des crédits de paiement notifié ,
- la troisième tranche est ouverte en octobre. Son montant est déterminé en fonction des crédits disponibles, des décaissements constatés, des décaissements prévisionnels de l'AFD et des crédits de paiement déjà reçus.

L'AFD accompagne les lettres de demande de versement de chacune des tranches des états suivants :

- un état récapitulatif des crédits disponibles au début de l'exercice, des crédits de paiement reçus et des versements effectués au cours de l'exercice et du solde disponible à la date de l'appel de la tranche (pour la première tranche, cet état portera sur les réalisations de l'exercice précédent) ;
- un état récapitulatif par exercice d'engagement, des montants totaux engagés, annulés, versés et des restes à verser ;
- un état récapitulatif des projets en cours de versement en précisant le montant initial de l'engagement, le montant versé et le reste à verser.

L'AFD ne peut effectuer des décaissements en faveur des bénéficiaires des dons que dans la limite des crédits de paiement qu'elle a reçus.

## **Article 5 - Les ressources budgétaires mises à la disposition de l'AFD pour les aides budgétaires globales**

5.1. Les aides budgétaires globales sont destinées à préserver la stabilité macroéconomique des pays bénéficiaires et à appuyer la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, dans le cadre de programmes que suivent ces pays avec le FMI. Ces concours peuvent prendre la forme de dons ou de prêts et sont instruits dans le cadre de missions financières conduites par les conseillers financiers du ministre chargé de l'économie et des finances accompagnés de représentants du ministère des affaires étrangères et de l'Agence française de développement.

L'engagement et la gestion de ces concours sont assurés par l'AFD selon les règles et usages en vigueur en son sein.

5.2. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement destinés aux dons au titre des aides budgétaires globales sont mis à la disposition de l'AFD par le ministre chargé de l'économie et des finances sur présentation des justificatifs qui seront déterminés par ce ministère.

L'AFD ne peut engager des opérations que dans la limite des autorisations d'engagement ouvertes et des crédits de paiement qui lui sont versés.

5-3. Les concours sous forme de prêts au titre des aides budgétaires globales font préalablement l'objet d'une convention signée par le ministre chargé de l'économie et des finances et l'AFD, qui précise notamment les modalités de calcul et de versement de la bonification octroyée au titre desdits prêts.

5.4. Les concours sous forme de prêts bénéficient de la garantie de l'Etat français conformément au décret n° 81-787 du 18 août 1981, relatif à l'octroi de la garantie de l'Etat prévue à l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1981, modifié par le décret n° 90-591 du 5 juillet 1990.

La garantie de l'Etat porte sur le service de l'emprunt en intérêts et amortissement.

L'AFD ne doit pas informer les bénéficiaires de l'existence de la garantie de l'Etat ni de son éventuelle mise en jeu.

L'octroi de la garantie par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances intervient donc préalablement à la signature de la convention de prêt conclue par l'AFD avec l'Etat bénéficiaire.

L'AFD pourra appeler la garantie de l'Etat sur les échéances présentant des impayés après un délai constitutif de sinistre de six mois sur le premier défaut. Sauf notification contraire, elle assure pour le compte de l'Etat le recouvrement des échéances des prêts qu'elle a consentis et ayant fait l'objet d'un appel en garantie.

Lorsqu'un des bénéficiaires d'un prêt procède à un versement en vue d'apurer tout ou partie d'une échéance ayant fait l'objet d'un paiement de la part de l'État au titre de la garantie, l'AFD le reverse sans délai à l'État.

L'AFD fournira une fois par an, au plus tard le 31 mars, un état récapitulatif, arrêté au 31 décembre de l'année précédente et par opération, des encours et des échéances à venir des prêts. Cet état précisera le montant des échéances ayant fait l'objet d'un appel en garantie et d'un remboursement au titre de cette garantie.

- 5.5. Les aides budgétaires spécifiques ne relevant pas des modalités du 5.1 sont gérées selon les règles et usages en vigueur à l'AFD et font, dans ce cadre, l'objet de conventions spécifiques.

### **Article 6 - Les prêts concessionnels et leur bonification**

- 6.1. Dans les Etats étrangers et dans l'Outre-Mer, l'AFD bénéficie sur ses concours concessionnels de bonifications sur la base de ses prêts décaissés.

Le ministère chargé de l'économie et des finances fixe pour les engagements de chaque exercice les niveaux de bonification correspondant aux grilles de produits approuvées par le Conseil d'administration.

- 6.2. Dans les Etats étrangers, le ministère chargé de l'économie et des finances fixe pour les engagements de chaque exercice le plafond d'engagement de « coût Etat ».

Le « coût Etat » est défini comme la différence entre le montant nominal d'une ressource engagée dans un prêt et sa valeur actuelle nette. Pour une ressource de marché adossée à un prêt bonifié, le « coût Etat » est en conséquence la valeur actuelle nette des bonifications futures.

En complément, le ministère chargé de l'économie et des finances fixe un plafond de ressources apportées sous la forme de prêts du Trésor.

- 6.3. Dans l'Outre-Mer, le ministère chargé de l'économie et des finances fixera pour les engagements de chaque exercice, comme pour les Etats étrangers, un plafond d'engagement reposant sur un calcul du « coût Etat ».

- 6.4. L'AFD visera dans les Etats étrangers à porter le montant de ses prêts à un montant moyen supérieur à 10 millions d'euros.

### **TITRE III - LES OPÉRATIONS GERÉES PAR L'AFD, DÉCIDÉES PAR L'ÉTAT ET À SES RISQUES**

#### **Article 7 - Modalités générales des opérations**

Aux termes de l'article R. 516-7 du CMF, l'AFD peut gérer pour le compte de l'Etat des opérations décidées par l'Etat et aux risques de celui-ci, l'Etat assurant le financement ou apportant, avec l'accord du ministre chargé de l'économie et des finances, sa garantie.

L'AFD est saisie par une instruction formelle du ou des ministères demandeurs qui définissent la mission, confiée à l'AFD qui doit s'inscrire dans le cadre de l'aide au développement ou de programmes de redressement financier.

Une convention particulière formalisera les conditions d'exécution de chaque opération confiée à l'AFD conformément aux principes ci-dessus et notamment les modalités de prise en charge par l'Etat des risques financiers, les modalités de rémunération de l'AFD ainsi que les modalités de mise à disposition des fonds par l'Etat.

La convention formalisant l'opération doit être soumise au conseil d'administration de l'AFD ou aux organes qu'il a délégués à cet effet ainsi qu'il est dit à l'article R. 516-14 du CMF.

#### **Article 8 - Les contrats de désendettement et de développement (C2D)**

Dans le cadre de l'article R. 516-7 du CMF, l'AFD est chargée par convention du 29 décembre 2003, conclue avec les ministres chargés de l'économie, des finances et des affaires étrangères, de mettre en œuvre des contrats de désendettement et de développement (C2D), qui constituent le volet bilatéral français additionnel à l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Les contrats de désendettement et de développement (C2D) sont instruits par l'AFD selon les procédures en vigueur pour ses propres financements, après définition des secteurs de concentration par les missions tripartites conduites par les conseillers financiers du ministère de l'économie et les représentants du ministère des affaires étrangères auxquels sont associés des agents de l'AFD.

#### **Article 9 - Financement de la facilité avec le FMI**

L'AFD met en œuvre la contribution française à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI dans les conditions prévues par la convention du 30 décembre 1988 et par ses avenants du 5 janvier 1995, du 16 juin 1999 et du 25 octobre 2001 qui fixe la rémunération de l'AFD.

## **TITRE IV - AUTRES OPERATIONS GEREES POUR COMPTE DE TIERS**

### **Article 10 - La gestion d'opérations pour le compte des collectivités territoriales françaises**

L'AFD aux termes de l'article R. 516-8 du CMF alinéas 4 et 5 est autorisée à gérer des opérations décidées et financées par des collectivités territoriales françaises ou leurs groupements.

Chacune de ces opérations doit faire l'objet d'une convention de mandat, (acte spécifique ou accord-cadre complété au cas par cas par un accord particulier), conclue entre la collectivité et l'AFD. Cette convention définit précisément la ou les opérations autorisées par la collectivité ou le groupement. Cette convention doit comporter des dispositions concernant les modalités de versement à l'AFD des fonds affectés par la collectivité ou le groupement à l'opération, les conditions d'intervention de l'AFD (notamment instruction du projet, suivi, paiements à effectuer), et les modalités de compte rendu de sa gestion et de reddition au moins annuelle des opérations dans les comptes de la collectivité ou du groupement mandant.

En effet, toutes les opérations de recettes et de dépenses réalisées par l'AFD au titre de la convention de mandat, accompagnées de leurs justifications, doivent ainsi être réintégrées dans les comptes de la collectivité ou du groupement sans contraction possible entre les dépenses et les recettes.

Les dépenses effectuées par l'AFD doivent être justifiées, avant réintégration dans la comptabilité de la collectivité ou du groupement mandant, conformément à l'annexe 1 (rubrique 8) de l'article D.1617-19 du Code Général des Collectivités Territoriales qui fixe la liste des pièces justificatives des dépenses dans le secteur public local, et pour les collectivités non soumises au Code Général des Collectivités Territoriales, à la réglementation qui leur est applicable.

Le renouvellement d'avance ou le remboursement des débours par la collectivité locale à l'AFD doit être appuyé par un décompte des opérations et de leur montant justifiant l'utilisation de l'avance précédente, accompagné des copies des pièces prévues aux rubriques concernées de la liste précitée, selon la nature des dépenses afférentes à ces opérations.

En ce qui concerne les recettes, doivent être fournis au comptable de la collectivité territoriale ou du groupement un état nominatif des restes à recouvrer ainsi que toutes les pièces justificatives des opérations d'encaissement que celui-ci juge nécessaires à l'exercice de ses contrôles.

Les collectivités territoriales et leurs groupements demeurent seules compétentes pour décider des opérations qu'elles financent

Les opérations que peut ainsi gérer l'AFD s'inscrivent dans les schémas ci-après décrits.

Avec les collectivités d'outre-mer, les actions viseront tout projet de financement de ces collectivités.

En outre, l'AFD pourra gérer les actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales métropolitaines, dans le cadre d'une convention de mandat.

Les actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales soumises au CGCT devront faire l'objet de conventions conclues entre ces collectivités et les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les conditions fixées par l'article L-1115-1 du CGCT.

Les opérations ainsi gérées par l'AFD devront relever de ses missions au sens de ses statuts ainsi que de son champ géographique.

## **TITRE V - DISPOSITIONS FINANCIERES ET COMPTABLES**

### **Article 11 - Résultat**

En application de l'article 79 de la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 modifié par l'article 88 de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, l'Etat peut percevoir un dividende sur le résultat de l'Agence.

### **Article 12 - Rémunération de l'AFD**

Les rémunérations de l'AFD visent à couvrir ses coûts réels.

12.1. Pour les opérations visées aux articles 4, 5 et 8 de la présente convention, le mécanisme de rémunération repose sur une facturation au forfait par type de concours.

L'indicateur d'activité est défini comme suit :

- pour les dons visés à l'article 4, l'indicateur d'activité est la demi-somme des engagements bruts annuels, (c'est-à-dire annulations non déduites), et des décaissements annuels de l'AFD aux bénéficiaires ;
- pour les concours visés à l'article 5 (aides budgétaires globales), l'indicateur d'activité est la demi-somme des engagements bruts annuels (c'est-à-dire annulations non déduites), et des décaissements annuels de l'AFD aux Banques centrales concernées ;
- pour le refinancement par dons dans le cadre des C2D (article 8), l'indicateur d'activité est la somme des décaissements annuels de l'AFD aux Banques centrales concernées (y compris le cas échéant le remboursement des préfinancements mis en place par l'AFD).

Les taux forfaitaires par type de concours applicables aux indicateurs d'activité sont les suivants :

- dons : 10 % ;
- aides budgétaires : 1 % ,
- C2D : 2 %

La rémunération pour chaque type de concours s'entend comme le produit du taux forfaitaire et de l'indicateur d'activité correspondant.

Les produits nets de placement de la trésorerie issus du placement des crédits budgétaires reçus par l'AFD au titre des dons, des concours d'aides budgétaires globales à caractère macro-économique et du refinancement par dons dans le cadre de l'initiative PPTE et non encore versés aux bénéficiaires viennent en déduction de la rémunération.

Ces produits de placement sont calculés au jour le jour en appliquant à l'encours quotidien le taux EONIA du marché monétaire et sont capitalisés mensuellement.

12.2. La rémunération de l'AFD est versée en deux tranches.

La première tranche est versée le 20 février et porte sur 50 % de l'estimation annuelle prévisionnelle corrigée des régularisations faites au titre de l'exercice écoulé, sur la base d'un calcul au 20 janvier.

La deuxième tranche est versée le 20 août et porte sur 50 % d'une estimation actualisée au 30 juin sur la base des réalisations du 1<sup>er</sup> semestre.

Les estimations de l'AFD sont adressées au ministre chargé de l'économie et des finances au plus tard le 20 janvier et le 20 juillet.

12.3. Pour les opérations visées aux articles 7 et 10, ou celles réalisées en application de conventions particulières notamment celle prévue à l'article 5.5, la rémunération et ses conditions de versement à l'AFD sont fixées dans la convention et l'AFD couvre ses frais sans dégager de profit.

### **Article 13 - L'AFD et les opérations de traitement bilatéral de la dette par l'Etat.**

Les créances de l'AFD peuvent être affectées par des annulations décidées par l'Etat soit dans le cadre d'accords en Club de Paris, soit du fait de décisions bilatérales. Dans ce cas (et hors opérations C2D visées à l'article 8), l'AFD est indemnisée par l'Etat à hauteur de la créance annulée. Par ailleurs, les créances de l'AFD peuvent faire l'objet de rééchelonnement et sont alors refinancées par l'Etat. Les dispositions relatives aux conditions de refinancement ou d'indemnisation de l'AFD sont reprises dans les conventions du 20 juin 1989, du 2 avril 1990 modifiée le 27 mars 1991, du 2



février 1992 et dans le relevé de conclusions du 31 juillet 1997, confirmés dans la lettre-plafond de 1999.

#### **Article 14 : Suivi**

14.1. L'AFD met à disposition des ministères concernés toutes les informations nécessaires pour rendre compte au Parlement, dans le cadre des projets et rapports annuels de performance prévus par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, des résultats des programmes de la mission « Aide publique au développement ». Les ministères consultent l'AFD sur la nature des objectifs et indicateurs retenus.

14.2. Un comité technique comprenant, outre le commissaire du gouvernement auprès de l'AFD, deux représentants de l'AFD, du ministère de l'économie et des finances, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'outre-mer, assure le suivi de l'utilisation par l'AFD des crédits qui lui sont alloués au titre des articles 4, 5, 6 et 8 par le budget de l'État.

Ce comité se réunit en tant que de besoin, à la demande de l'un de ses membres. L'AFD transmet trimestriellement aux membres du comité :

- un état récapitulatif de l'ensemble des engagements pris par l'AFD sur crédits budgétaires au cours du trimestre précédent, du montant des autorisations d'engagement mises à la disposition de l'AFD qui ne sont pas engagées par celle-ci à la fin de la période, du montant des versements effectués sur la période et du montant des crédits mis à la disposition de l'AFD qui ne sont pas décaissés par celle-ci à la fin de la période.

En ce qui concerne l'aide budgétaire globale, ces informations sont fournies par opération.

- un état des engagements et décaissements prévisionnels jusqu'à la fin de l'exercice au titre des dons.
- un état des encours de dettes et des échéances à venir, pays par pays, pour l'ensemble des prêts garantis par l'Etat compte tenu des remboursements, annulations ou rééchelonnement intervenus.
- une situation récapitulative des montants moyens trimestriels, des crédits alloués par l'Etat disponibles dans la trésorerie de l'AFD, et du montant des produits financiers nets résultant du placement de ces ressources.
- une situation globale des engagements permettant d'observer l'évolution du ratio des grands risques.
- un état détaillé du dispositif d'assistance technique inclus dans les actions de l'AFD depuis le début de l'année.

L'AFD tient à disposition les informations issues de sa comptabilité analytique relative aux charges liées à l'exécution des différentes activités couvertes par cette convention.

## **TITRE VI - DISPOSITIONS FINALES**

### **Article 15 - Normes juridiques**

15.1. En cas de contradiction entre :

- les statuts de l'AFD ;
- la présente convention cadre et ses annexes ;
- les contrats d'objectifs,

les textes précités prévalent les uns contre les autres dans l'ordre où ils sont énumérés ci-dessus.

15.2. Les modifications aux conventions conclues avec l'Etat et citées dans la présente convention cadre seront formalisées par avenant à ces conventions. Les parties à la convention cadre prendront acte de ces modifications par lettre avenant à ladite convention cadre.

15.3. La convention modifiée du 12 octobre 1994 relative aux dons et aux aides budgétaires globales à caractère macro-économique, la convention du 12 octobre 1994 relative au comité technique et la convention du 30 décembre 1993 sur la garantie de l'Etat sont annulées.

### **Article 16 - Durée et révision**

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée. Elle peut être révisée par avenant et dénoncée après un préavis de trois mois par l'une quelconque des parties.

Pour ce qui concerne la taille moyenne des dons et la rémunération de l'Agence pour cette activité, une évaluation sera faite d'ici la mi-2007 et ces dispositions pourront être modifiées en conséquence.

Annexes

- Convention du 29 décembre 2003 relative à la mise en œuvre de l'initiative bilatérale PPTE (contrats de désendettement et de développement)
- Convention du 30 décembre 1988 modifiée par avenants des 5 janvier 1995, 16 juin 1999, 25 octobre 2001 relative à la facilité FMI/FRCP
- Conventions du 20 juin 1989, du 2 avril 1990 modifiée le 27 mars 1991, du 2 février 1992 ainsi que relevé de conclusion du 31 juillet 1997 et lettre plafond du 8 février 1999 relatifs aux opérations de traitement bilatéral de la dette dans les Etats (hors opérations C2D).

Fait à Paris le .....  
en cinq exemplaires

Pour le ministre chargé de l'économie

Pour le ministre chargé de l'outre-mer

Pour le ministre des affaires étrangères

Pour l'Agence française de développement

Visa du contrôleur général  
Chef du département du contrôle budgétaire

**ANNEXE VII -  
LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE  
DÉVELOPPEMENT**

*Le Premier Ministre*

Paris, le 21 SEP. 2010

5303

*Monsieur le Directeur général,*

*Votre nomination en conseil des ministres, selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, en qualité de Directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD) intervient dans un contexte de mutation profonde de son environnement et de ses activités.*

*Le volume d'interventions de l'Agence a été multiplié par cinq depuis dix ans, et son champ d'intervention géographique étendu à plusieurs reprises, vers l'ensemble de l'Afrique d'abord puis en direction des pays émergents prioritaires. Son champ sectoriel s'est aussi considérablement accru avec le transfert, en 2004, des actions de coopération dans l'ensemble des secteurs relevant des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), notamment la santé, l'éducation de base et le secteur productif. Ses activités de financement du secteur privé ont connu un développement accéléré, tandis que sa production intellectuelle s'est significativement renforcée. Par bien des aspects, l'AFD se compare désormais, au plan international, aux principales agences bilatérales et aux banques multilatérales de développement.*

*Ces évolutions se sont produites dans un contexte international marqué par la montée en puissance des pays émergents dans les institutions financières internationales comme dans l'action bilatérale, notamment en Afrique. L'AFD doit s'insérer dans une architecture internationale de l'aide toujours plus complexe, dont la dimension européenne s'est renforcée avec le Traité de Lisbonne.*

*En cohérence avec les engagements internationaux de la France, votre action déclinera les priorités stratégiques de la politique française d'aide publique au développement, arrêtées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009, à savoir soutien à la croissance, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable, santé, éducation et formation. Au-delà, et en lien avec la déclaration finale du Sommet Afrique-France de Nice, vous veillerez à renforcer les synergies entre migrations et stratégies de développement, dans la mesure où le soutien aux efforts de développement des États africains contribue à prévenir les flux illégaux de migration.*

*Monsieur Dov ZERAH  
Directeur général  
de l'Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes  
75598 PARIS Cedex 12*

*Dans ce cadre, vous attacherez une attention renforcée à la priorité africaine de notre politique de développement, pour accroître la présence de la France dans les pays pauvres prioritaires dont la liste est arrêtée par le CICID. Le financement du développement dans ces pays pauvres prioritaires sera majoritairement assuré, dans les secteurs relevant des OMD, par le recours aux subventions. Celles-ci devront être concentrées à hauteur de 50 % au moins sur ces pays, conformément aux décisions du CICID. Le financement du développement de ces pays pourra également être assuré par des prêts – lorsqu'ils sont soutenables et en évitant tout risque d'une nouvelle crise de la dette –, ainsi que par la mobilisation, autant que possible, de l'ensemble des instruments financiers dont dispose l'AFD. Vous veillerez aussi à promouvoir les projets régionaux et les processus d'intégration régionale en Afrique.*

*Dans les pays émergents où votre activité poursuivra son développement, vous veillerez à limiter vos interventions concessionnelles et à privilégier les pays représentant des enjeux stratégiques majeurs, notamment ceux promoteurs d'une croissance verte et solidaire et offrant les meilleures perspectives de valorisation de l'expertise française et des compétences de nos entreprises. Vos interventions dans ces pays ne nécessitent pas la création systématique d'agences locales.*

*En outre-mer, vous veillerez à favoriser un développement plus endogène des économies locales et leur insertion dans leur environnement régional. Vous contribuerez ainsi à la mise en œuvre des décisions du Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM). S'agissant des interventions en faveur du secteur privé, votre objectif sera de favoriser la compétitivité des entreprises, l'emploi et la création de valeur. Avec les outils financiers propres à l'AFD et ceux d'OSEO que vous représentez, vous ciblerez en priorité les petites et moyennes entreprises et les créneaux sur lesquels le secteur bancaire privé est le moins engagé. S'agissant du secteur public, vous veillerez à articuler au mieux les priorités nationales et les orientations exprimées par les collectivités locales. Vous apporterez votre expertise et vos financements dans des domaines prioritaires des politiques publiques locales, en renforçant vos prestations d'appui-conseil. Celles-ci devront également permettre de prévenir les difficultés financières des collectivités locales.*

*Au plan sectoriel, vous veillerez à ce que l'AFD conforte son rôle d'opérateur international d'une croissance verte et solidaire, en veillant à articuler étroitement votre action de lutte contre le changement climatique avec vos ministères de tutelle. Votre stratégie en matière de soutien au secteur privé, dans le prolongement de l'Initiative que le Président de la République a lancée au Cap en février 2008, devra également être poursuivie, en recourant notamment à des mécanismes innovants de partage des risques et de partenariat et en veillant au caractère subsidiaire de votre action par rapport aux interventions du secteur privé. Pour y parvenir, vous explorerez de nouvelles actions pour soutenir la croissance dans les secteurs générateurs d'emplois, et plus particulièrement dans l'agriculture et l'agro-industrie. Enfin, vous vous efforcerez aussi de consolider l'action de l'Agence dans le domaine du développement humain, en lien avec les engagements internationaux de la France.*

*Au plan institutionnel, après les transferts de compétences successifs réalisés depuis 1998, la répartition des rôles est désormais clarifiée entre l'État, qui détermine les orientations stratégiques de l'Agence, et l'AFD, dont la responsabilité opérationnelle a été réaffirmée. Vous veillerez à une gouvernance irréprochable de votre établissement, en parfaite intelligence avec le Président du Conseil d'administration de l'Agence et dans le strict respect des statuts de l'AFD.*

*Eu égard au développement et à la diversification rapides des activités du groupe AFD, la transparence, et la fluidité des échanges d'information avec votre actionnaire sont indispensables pour conforter votre modèle financier et permettre le développement de vos activités, en assurant le contrôle de vos risques, l'optimisation des moyens budgétaires mis à votre disposition. Cela passe notamment par l'amélioration des règles d'évaluation des besoins d'engagement et de provisionnement. Vous veillerez également à renforcer la prévisibilité pour vos ministères de tutelle de vos projections budgétaires et financières.*

*Je vous demande également de porter la plus grande attention à la maîtrise des charges de fonctionnement et de personnel de l'Agence. Il serait souhaitable à cet égard que vous formuliez des propositions de réduction des dépenses de fonctionnement, en cohérence avec les efforts consentis par l'Etat et ses opérateurs dans le cadre du budget 2011-2013. Vous développerez également des indicateurs d'efficience et de productivité. De son côté, l'Etat fixera, des règles précises et pluriannuelles de distribution de votre résultat net seront déterminées à compter de l'exercice 2010.*

*J'attends également de l'Agence un comportement exemplaire en matière de responsabilité sociale et environnementale, de lutte contre les juridictions non coopératives et de diffusion des bonnes pratiques face aux risques de corruption.*

*L'efficacité de l'action de notre politique de coopération passe aussi par un renforcement des partenariats, notamment avec les banques multilatérales de développement, les agences européennes et bilatérales, les fonds sectoriels et les fondations privées, de façon à articuler systématiquement aide bilatérale et aide multilatérale, renforcer l'efficacité de notre aide et peser davantage dans les débats internationaux. En France, vous veillerez à approfondir le dialogue engagé avec Ubifrance, les entreprises françaises et leurs Fondations, ainsi qu'avec la coopération décentralisée et les organisations non gouvernementales (ONG).*

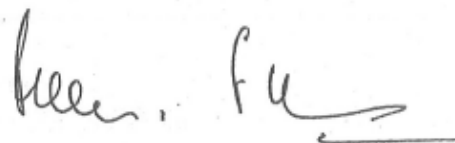
*Pour promouvoir la place de la France dans le débat international, l'AFD poursuivra, en lien étroit avec les autres acteurs français de la recherche sur le développement, ses activités de production intellectuelle sur les questions de développement, en relation avec ses ministères de tutelle. Je compte, dès maintenant, sur votre contribution active à la pleine réussite de la présidence française du G20 et du G8, dont le succès dépendra aussi de la capacité des équipes de l'AFD à formuler des propositions innovantes. En conséquence, je vous demande d'orienter une partie des travaux de recherche de l'Agence autour des problématiques prioritaires pour la France.*

*Toutes ces orientations seront retracées, d'ici à la fin de l'année 2010, dans un contrat triennal signé entre l'État et l'AFD, en cohérence avec le cadrage budgétaire du triennum.*

*Enfin, vous veillerez à développer l'effort de promotion auprès de l'opinion publique, en France comme à l'étranger, de notre politique d'aide publique au développement et des activités de l'AFD pour contribuer à améliorer leur notoriété et leur image auprès du grand public.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de ma considération distinguée.*

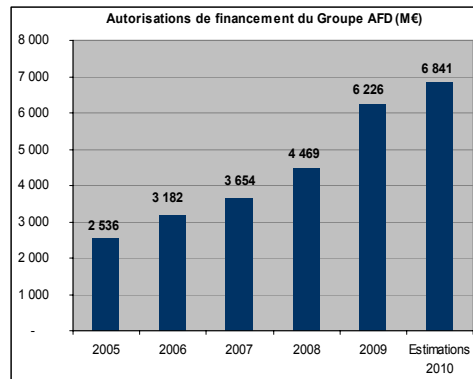
*Bien à vous,*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'François Fillon', with a horizontal flourish at the end.

*François FILLON*

## ANNEXE VIII - L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN QUELQUES CHIFFRES

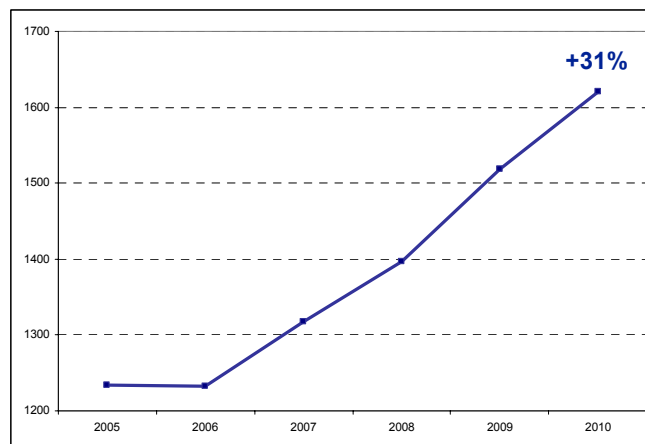
### **Forte croissance des autorisations d'engagements...**



développeur d'avenirs durables



### **... rendue possible par un accroissement significatif des effectifs...**



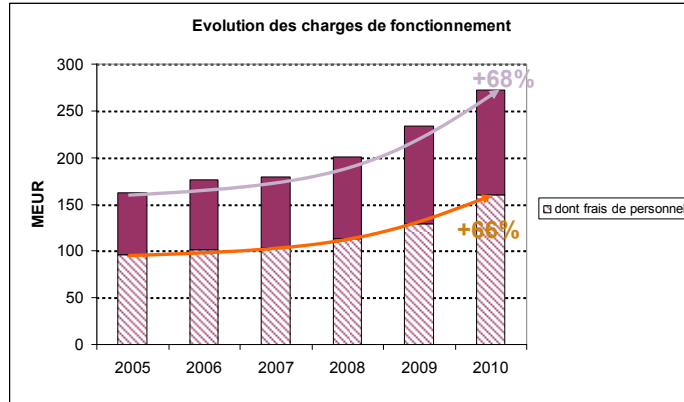
développeur d'avenirs durables







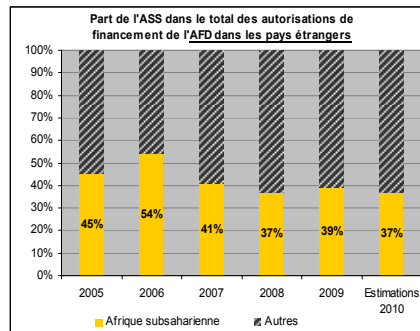
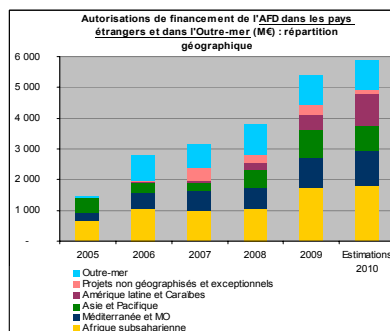
## ... et des moyens de l'Agence



développeur d'avenirs durables



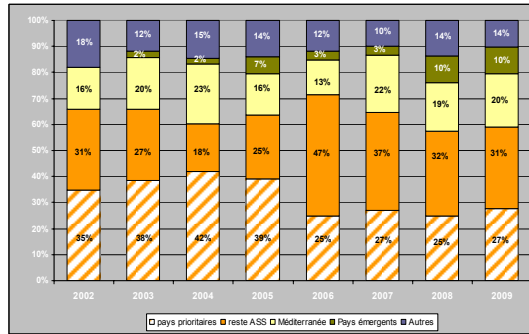
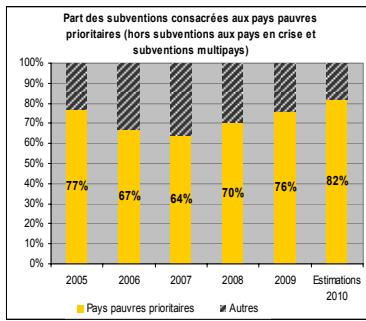
## Un effort soutenu sur l'ASS en termes de volumes d'autorisations...



développeur d'avenirs durables



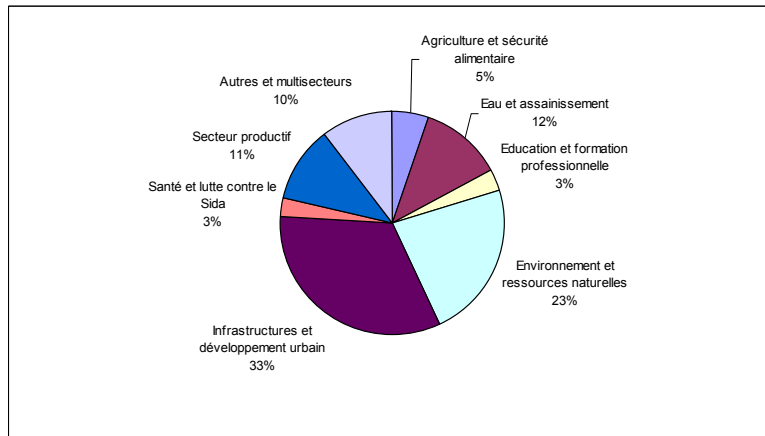
## ... et d'effort budgétaire



Effort budgétaire total

développeur d'avenirs durables

## Répartition sectorielle 2005-2010



développeur d'avenirs durables