

Rapport au Président de la République

**RAPPROCHER L'AFD ET LA CDC AU
SERVICE DU DEVELOPPEMENT ET DE LA
SOLIDARITE INTERNATIONALE**

Janvier 2016

SYNTHESE

Dans son discours prononcé à l'occasion de la Semaine des ambassadeurs, le 25 août 2015, le Président de la République a engagé, en liaison avec le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Finances, une réforme importante en rapprochant l'Agence française du développement (AFD) du groupe de la Caisse des dépôts (CDC).

1) Les objectifs de la réforme

Cette réforme est la conséquence directe de la redéfinition du cadre national et international du développement durable, fixé par la loi du 7 juillet 2014, le « programme d'action » d'Addis Abeba du 27 juillet 2015, le « programme de développement durable à l'horizon 2030 » décidé à New York, le 25 septembre 2015, enfin par l'« accord de Paris » conclu à l'issue de la COP21.

Elle exprime la volonté de relancer la politique de développement, avec de premières décisions favorables. Les financements français pour le climat passeront de 3 à 5 milliards d'euros par an d'ici 2020. Pour atteindre cet objectif, l'activité annuelle de l'AFD passera de 8,5 à 12,5 milliards d'euros sur la même période. L'augmentation de l'aide ne se fera pas simplement sous forme de prêts, mais aussi par l'augmentation des dons, dont le montant sera supérieur de 370 millions d'euros en 2020 par rapport à aujourd'hui. L'objectif est de renforcer notre outil bilatéral, au profit de nos partenaires et pour faire levier sur l'aide multilatérale et européenne.

Au-delà du seul renforcement de l'AFD, le rapprochement de l'AFD et de la CDC permettra à la France de se doter d'un grand pôle financier public, actif au plan domestique et international, et de rejoindre ainsi un modèle institutionnel qui se développe en Europe continentale et dans de nombreux pays émergents. La réforme doit contribuer à accélérer la mise en mouvement opérationnelle des réseaux internationaux qui regroupent ces nouveaux acteurs.

2) Le projet stratégique libéré par la réforme

Des objectifs communs à l'AFD et à la CDC pourraient être définis au service du développement durable, l'AFD venant très naturellement prolonger, internationaliser et enrichir chacun des axes stratégiques que s'est fixé le groupe CDC sous la direction de Pierre-René Lemas. Pour y parvenir, la réforme pourrait autoriser l'AFD à prospecter et intervenir dans l'ensemble des pays en développement, en donnant la priorité à l'Afrique et aux pays les plus vulnérables, et des mandats spécifiques pourraient être confiés au groupe CDC dans des géographies nouvelles. CDC et AFD pourraient développer des instruments nouveaux en commun.

La réforme vise à faire de l'AFD une agence pleinement bilatérale, ouverte à nos partenaires internationaux, tournée vers les territoires et associant l'ensemble des acteurs à notre politique de développement. Le rapprochement entre l'AFD et la CDC doit en particulier permettre de changer d'échelle dans la mobilisation des collectivités locales françaises, dans le respect de leur libre administration, et de renforcer l'ancrage dans nos territoires de la politique de développement. La réforme offre aussi l'occasion d'approfondir les relations des ONG/OSI avec l'AFD comme avec la CDC. L'AFD pourrait aussi se positionner en appui à l'internationalisation des grands établissements publics français.

Le groupe AFD-CDC peut faire une différence dans quatre domaines notamment. Après le succès de la COP21, il peut constituer un pôle d'excellence mondiale pour la lutte contre le réchauffement climatique et la promotion de la transition énergétique. Il peut également devenir un leader mondial du développement urbain durable, dans toutes ses dimensions. Ce

rapprochement permettra par ailleurs de travailler plus efficacement avec les entreprises françaises dans les pays du Sud et d'accroître la mobilisation du secteur privé pour le développement. L'AFD et la CDC pourraient enfin se positionner plus nettement sur les questions de crises, de migrations et de sécurité, en abordant notamment la question migratoire de façon globale. La qualité des interventions de l'AFD sera renforcée par le transfert de la compétence « gouvernance », qui permettra d'enrichir les produits que l'Agence propose à ses clients.

Le rapprochement entre l'AFD et la CDC présente des enjeux importants pour les départements et collectivités d'outre-mer. Sans remettre en cause les nombreux points forts du dispositif public outre-mer, la réforme pourrait améliorer significativement le financement des outre-mers et y renforcer la cohérence et la pertinence de l'action financière publique, en mettant à la disposition des acteurs ultramarins les mêmes instruments qu'en métropole, sans perdre les capacités publiques de soutien en matière de conseil, d'ingénierie et de formation.

Enfin, le partenariat avec le monde de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation pourrait être stimulé par le nouvel ensemble, pour peser sur le débat international et auprès des organisations multilatérales et faire émerger des initiatives innovantes.

3) Les moyens de la réforme

La mission de préfiguration recommande d'intégrer par la loi l'AFD au sein du groupe CDC, en étendant le mandat de ce dernier à la politique de développement et de solidarité internationale. La capacité du groupe CDC à se développer à l'international, via l'AFD au premier chef, trouverait ainsi une pleine reconnaissance. Une gouvernance croisée permettrait d'aligner les deux structures et de faire de l'AFD, qui conserverait son statut d'EPIC, plus qu'une simple filiale. Cette intégration au sein de la CDC ne ferait pas obstacle au maintien indispensable d'un lien fort avec l'Etat.

La réussite de la réforme suppose également de confier un mandat clair, cadré par le législateur, sur les synergies attendues, qui devrait inclure la mise en place d'un réseau de dimension mondiale représentant le groupe, résultant du rapprochement des réseaux en métropole, outre-mer et à l'étranger, la recherche de synergies métiers et la mise à l'étude de la mutualisation de certaines fonctions, dans l'intérêt commun.

Tout en préservant l'étanchéité financière avec l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, des liens financiers avec l'AFD seraient créés d'emblée, par exemple une plateforme d'investissement pour les projets d'infrastructure en Afrique ou une participation accrue au capital de PROPARGO, la filiale secteur privé de l'AFD.

Concomitamment l'Etat renforcerait les fonds propres et adapterait le statut juridique de l'Agence pour assurer le développement de ses activités annoncé par le Président de la République. Les fonds propres de premier rang pourraient être plus que doublés dès 2016, l'Etat veillant ensuite à ce que l'AFD soit en mesure de financer ses nouveaux projets. Un quadruplement des fonds propres de base pourrait être programmé sur la période 2016-2035, desserrant progressivement et durablement la contrainte des grands risques.

Une telle réforme ne peut se faire sans l'adhésion des personnels de l'AFD et de la CDC. Tout en permettant une mobilité interne au nouveau groupe, le schéma proposé présente l'avantage d'une grande simplicité de mise en œuvre, dans un cadre social stabilisé. Le changement d'échelle de l'Agence imposera une réflexion sur ses moyens humains et budgétaires, l'allégement de ses procédures et son organisation pour réussir cette transformation.

Au fil de sa longue histoire, le groupe Caisse des dépôts a su faire naître, accueillir et accompagner le développement de très nombreuses entités, selon des formes juridiques diverses. Nul doute qu'il saura donner à l'AFD sa place exacte, en réalisant les projets communs susceptibles de la rendre plus forte ainsi que le groupe CDC dans son ensemble.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES OBJECTIFS DE LA REFORME	2
1.1. Opérationnaliser le nouveau cadre du développement durable	2
1.2. Relancer notre politique de développement et de solidarité internationale	4
1.3. Doter la France d'un grand pôle financier public, national et international	5
2. LE PROJET STRATEGIQUE LIBERE PAR LA REFORME.....	7
2.1. Bâtir une stratégie unique du groupe CDC-AFD.....	7
2.1.1. <i>Un cadre stratégique commun autour des ODD et du climat</i>	7
2.1.2. <i>Un périmètre géographique élargi et différencié</i>	8
2.1.3. <i>Une gamme d'instruments complétée, au service des clients du groupe</i>	9
2.2. Faire de l'AFD une agence pleinement bilatérale, ouverte aux partenaires et tournée vers les territoires	10
2.2.1. <i>Avec les collectivités locales</i>	11
2.2.2. <i>Avec la société civile</i>	13
2.3. Construire des priorités sectorielles communes	14
2.3.1. <i>La lutte contre le changement climatique et la transition énergétique</i>	14
2.3.2. <i>Le développement urbain et l'aménagement du territoire</i>	15
2.3.3. <i>La diplomatie économique et l'investissement aux bornes du groupe CDC-AFD</i>	16
2.3.4. <i>Crises, migrations, sécurité</i>	17
2.3.5. <i>La gouvernance et l'appui aux politiques publiques</i>	18
2.4. Disposer d'un outil plus dynamique et cohérent pour les outremer.....	19
2.5. Stimuler l'innovation, la recherche et la formation	22
3. LES MOYENS DE LA REFORME	24
3.1. Intégrer par la loi l'AFD au sein du groupe CDC.....	24
3.1.1. <i>Elargir le mandat de la CDC et lui rattacher l'AFD</i>	25
3.1.2. <i>Mettre en place une gouvernance intégrée et inclusive</i>	26
3.1.3. <i>Identifier les synergies recherchées</i>	27
3.1.4. <i>Créer un lien financier entre CDC et AFD</i>	28
3.2. Renforcer durablement le bilan de l'AFD.....	29
3.2.1. <i>La restructuration liminaire du passif de l'AFD</i>	29
3.2.2. <i>Le retour à une supervision nationale</i>	30
3.3. Préserver le cadre social et accompagner le changement	31
CONCLUSION.....	33

LISTE DES ANNEXES.....	35
ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION DU PREFIGURATEUR	36
ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	40
ANNEXE 3 – LES 17 OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	50
ANNEXE 4 – LES CLUBS DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT.....	51
ANNEXE 5 – PRESENTATION DE L’AFD ET DE LA CDC	52
ANNEXE 6 – ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE.....	57

INTRODUCTION

Dans son discours prononcé à l'occasion de la Semaine des ambassadeurs, le 25 août 2015, le Président de la République a lancé une réforme ambitieuse : *« notre politique de développement doit évoluer, doit être réformée et les outils qui, aujourd'hui, sont au service de cette politique doivent être encore renforcés. J'ai donc décidé, en liaison avec le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Finances, une réforme importante en rapprochant l'Agence française de développement du groupe de la Caisse des dépôts. L'agence s'appuiera sur la puissance financière combinée de la Caisse des dépôts et de l'Etat. Nous aurons ainsi, comme d'ailleurs d'autres pays l'ont fait avant nous, – en Allemagne, en Italie – une véritable agence de financement, qui sera mieux dotée, mieux équipée, et qui sera en plus liée aux collectivités locales et aux entreprises, à l'exemple de ce que fait déjà pour le financement intérieur la BPI. L'Agence française de développement y gagnera un ancrage, y gagnera également des ressources, et sera dotée d'un nouveau projet, avec de nouveaux moyens, au service du développement, de la transition énergétique et du rayonnement de la France. »*

En clôture du forum *Convergences*, le 8 septembre 2015, le Président de la République a apporté les précisions suivantes : *« La France doit être davantage mobilisée sur le financement du développement. (...) Pour mobiliser notre développement sous toutes ses formes, j'ai annoncé que l'Agence française de développement se rapprocherait de la Caisse des dépôts française pour constituer un nouvel opérateur de grande taille, et notre aide au développement en prêts et dons sera donc renforcée. »*

Une mission de préfiguration a été mise en place le 12 septembre 2015 pour explorer les volets stratégiques, financiers, juridiques et sociaux de cette réforme (cf. courrier en annexe 1 au présent rapport), jusqu'alors inexplorés. Cette mission, composée de représentants des administrations les plus directement concernées (DGM, DG Trésor, APE et DGOM) et bénéficiant de l'appui des corps d'inspections (IGAE, IGF et IGA), a mené ses travaux en concertation étroite avec les directions générales de l'Agence Française de Développement (AFD) et de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). La mission a échangé avec l'ensemble des parties prenantes et répondu à toutes les invitations, formelles et informelles, qui lui ont été adressées (voir liste des personnes rencontrées en annexe 2). Elle a, dans le délai limité qui lui était imparti, étudié les expériences étrangères (voir annexe 6.)

Conformément à la lettre de mission du Président de la République, le présent rapport a pour objet de faire une proposition sur les différents éléments de cette réforme, de façon à ce que ses *« principes puissent être arrêtés pour le bicentenaire de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour que la réforme soit pleinement effective dès septembre 2016. »*

1. Les objectifs de la réforme

Il était inéluctable et attendu qu'un renouvellement et un renforcement des outils de la politique française de développement et de solidarité internationale interviennent. Cette réforme est la conséquence directe de la redéfinition du cadre national et international du développement durable en 2014 et 2015 **(1.1.)**. Elle répond à la volonté politique fortement exprimée, sur tous les bancs, d'une relance de la politique de développement **(1.2.)**. Elle permettra à la France de disposer à l'avenir d'un groupe financier public puissant et innovant, susceptible de se déployer au plan domestique et international, conformément à la logique des objectifs de développement durable **(1.3.)**.

A ces trois objectifs, assignés à la réforme par le Président de la République, ajoutons une coïncidence historique : la Caisse des Dépôts et Consignations célèbre tout au long de l'année 2016 le bicentenaire de sa création par la loi du 28 avril 1816 ; l'Agence Française de Développement célébrera, elle, le soixante-dixième anniversaire de la loi du 30 avril 1946 *« tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer »*, qui a transformé la Caisse centrale de la France libre, son ancêtre créée à Londres en 1941, en banque de développement. Le rapprochement de ces deux institutions, qui occupent chacune une place si singulière dans l'histoire de notre pays, ne pouvait trouver plus belle occasion.

1.1. Opérationnaliser le nouveau cadre du développement durable

Depuis deux ans, le cadre de la politique de développement a été profondément renouvelé.

Pour la première fois, le législateur a fixé, le 7 juillet 2014, les orientations de la politique française de développement et de solidarité internationale. La France a donné à cette politique un objectif général de promotion d'un développement durable dans les pays en développement, dans ses trois composantes économique, sociale et environnementale. La loi a également fixé des domaines et secteurs prioritaires, retenu une logique de partenariats géographiques différenciés en fonction du niveau de développement, de la géographie, de l'histoire, de la culture et de la langue, et arrêté une méthode d'action fondée sur la cohérence des politiques, l'efficacité, la transparence, et la concertation avec les élus et la société civile rassemblés dans un Conseil national du développement et de la solidarité internationale présidé par le ministre chargé du développement. La légitimité de l'action des différents acteurs, en particulier celle des collectivités territoriales, a été alors pleinement reconnue. Le Président de la République a annoncé que la France, quatrième donateur mondial, reprendra une trajectoire ascendante pour son aide au développement, dès lors que notre pays renouera avec la croissance.

A Addis Abeba, le 27 juillet 2015, la communauté internationale a adopté un « programme d'action » renouvelant la question du financement du développement. Les engagements des pays développés à atteindre l'objectif de 0,7% de leur revenu national brut (RNB) consacré à l'aide au développement, *« dont la centralité a été soulignée par la plupart des pays en développement »* et l'objectif de 0,15 à 0,20% pour les pays les moins avancés (PMA) ont été confirmés. Le programme d'action a mis également l'accent sur la mobilisation des ressources publiques intérieures, les États s'engageant *« à améliorer l'administration fiscale par des systèmes fiscaux modernisés et progressifs, par une politique fiscale mieux conçue et par une collecte plus efficace des impôts »*, à s'attaquer aux flux financiers illicites *« en vue de les éliminer complètement »* et à faciliter *« la divulgation des données fiscales aux autorités compétentes »*. Le rôle du secteur privé, de l'investissement et du *« cadre réglementaire nécessaire pour encourager l'entreprise »* ont également été reconnus, élargissant nettement l'agenda du financement du développement. Les enjeux de *« l'industrialisation inclusive »*, pour lutter contre le chômage, *« les lacunes en matière d'infrastructures »* et les transferts de technologie ont également été identifiés comme des priorités internationales.

A New York, le 25 septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un « Programme de développement durable à l'horizon 2030 », assorti de dix-sept objectifs *« ambitieux »* pour *« transformer notre monde »* (voir annexe 3). Ce *« partenariat mondial »* fait suite au cycle de quinze ans des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ce programme présente la singularité de réunir l'ensemble des 193 États Membres, et non plus les seuls pays en développement. Les dix-sept ODD se déclinent en 169 cibles, et abordent les différentes dimensions du développement durable (croissance, intégration sociale et environnement) (voir annexe 3 sur les ODD.)

Enfin, à Paris, la COP21 a donné une inflexion majeure vers le développement sobre en carbone et résilient. Fixant un objectif ambitieux de contenir la hausse des températures bien en deçà de 2°C, et de s'efforcer de la limiter à 1,5°C, l'accord prévoit une trajectoire mondiale d'émissions de gaz à effet de serre, avec un pic des émissions le plus tôt possible et une neutralité des émissions dans la deuxième moitié du siècle, avec un mécanisme durable de suivi des engagements des États. Pour la première fois, tous les pays se sont engagés dans un accord universel, reflétant les engagements des pays développés à baisser leurs émissions et reconnaissant la convergence progressive des pays en développement, en fonction des capacités et circonstances nationales respectives. L'accord a également affirmé l'obligation d'appuyer les pays en développement, en maintenant jusqu'en 2025 l'engagement des 100 milliards de dollars par an, qui servira de base à une cible financière plus ambitieuse ultérieurement, et en facilitant transferts de technologies et renforcement des capacités. Pour la première fois, l'adaptation aux effets du dérèglement climatique a été traitée au même rang que la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La somme de ces engagements dessine un agenda du développement profondément transformé, qui oblige les institutions publiques en charge de leur mise en œuvre. Cet agenda transversal, universel et inclusif, se caractérise par un effacement accéléré des distinctions entre le Nord et le Sud et par un élargissement très net des domaines à traiter. Il va entraîner une transformation de l'aide au développement, conçue à l'avenir moins comme une pure libéralité du Nord vers le Sud que comme la co-construction solidaire, entre institutions souveraines et non souveraines, de solutions innovantes à des problèmes qui nous sont désormais communs. Dans ce contexte, la France doit élaborer sa propre feuille de route et traduire ce nouveau cadre international du développement durable en programmes d'actions, de financements et de renforcement des politiques publiques. Nous ne sommes qu'au début de cette réflexion.

1.2. Relancer notre politique de développement et de solidarité internationale

L'annonce du Président de la République a ouvert un espace politique pour relancer la politique française de développement et de solidarité internationale. La mission de préfiguration a pu constater que cette annonce a éveillé un grand intérêt et répondu à une attente forte de nos partenaires étrangers et de l'ensemble des acteurs qui contribuent en France à cette politique.

Le mouvement engagé a déjà eu des premières conséquences financières et budgétaires favorables à la politique de développement. Lors du conseil des ministres du 14 octobre 2015, qui faisait suite à l'intervention du Président de la République au Sommet sur le développement durable, il a été confirmé que *« les financements français pour le climat passeraient de 3 milliards d'euros par an aujourd'hui à 5 milliards en 2020. Pour atteindre cet objectif, la capacité annuelle d'octroi de prêts de l'AFD augmentera de 4 milliards d'ici 2020. L'augmentation de l'aide ne se fera pas simplement sous forme de prêts, mais aussi par l'augmentation des dons, dont le niveau progressera dans les années à venir afin d'être en 2020 supérieur de 370 millions d'euros à ce qu'il est aujourd'hui. »*

Cette augmentation progressive devrait conduire à une très forte hausse des engagements de l'Agence, en prêts comme en dons, contribuant à replacer la France sur le chemin de l'objectif des 0,7% d'ici à 2030. Alors que le volume d'activité du groupe AFD devrait atteindre 8,3 Md€ en engagements en 2015, le groupe passerait à environ 12,5 Md€ d'activités en 2020. Ses interventions en prêts dans les Etats étrangers devraient passer de 6 à 10 Md€ par an, ce qui supposera, au-delà des annonces gouvernementales, d'augmenter également de façon très significative et mécanique les moyens budgétaires ouverts en loi de finances pour bonifier ces nouveaux prêts. Ses interventions en dons-projets, actuellement de 250 M€ par an environ, pourraient également doubler et atteindre de l'ordre de 500 M€ par an, si la gestion de l'essentiel de l'augmentation annoncée des dons est confiée à l'AFD. Cette augmentation des dons est essentielle pour intervenir dans les pays en crise et vulnérables, dans les secteurs sociaux et pour développer des instruments financiers innovants. La discussion du projet de loi de finances pour 2016 a eu déjà pour conséquence d'augmenter au total les moyens budgétaires mis à la disposition de la politique de développement de +256M€, par amendement au projet initial.

L'objectif poursuivi est de renforcer notre outil bilatéral, de façon à faire de l'AFD, en 2020, un des acteurs les plus significatifs parmi les institutions multilatérales, européennes ou bilatérales comparables¹. Cette force de frappe accrue sera un atout pour mobiliser des financements extérieurs (fonds européens, fonds vert, autres cofinancements) et pour renforcer notre capacité à faire levier sur l'aide multilatérale et sur l'aide européenne, sur les sujets et dans les zones prioritaires pour la France, en premier lieu le pourtour méditerranéen et le Sahel. Faute d'une capacité suffisante à titre bilatéral, il est illusoire de penser durablement peser sur les choix de la communauté internationale et des institutions financières qui la servent.

¹ A titre de comparaison, et si l'on met hors catégorie la Banque mondiale (60 Md\$ d'engagements annuels en 2015) et la BEI (90 Md€ en 2014 mais 7,5 seulement hors de l'Union européenne), les comparables de l'AFD sont l'ensemble *KfW-Entwicklungsbank/DEG* (8,8 Md€ en 2014), la *Japan International Cooperation Agency* (JICA) (8 Md€ en 2013), la Banque asiatique de développement (11,2 Md\$ en 2015), la Banque Interaméricaine de développement (14 Md€ en 2014), la Banque africaine de développement (7 Md\$) ou encore la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) (12 Md\$ en 2014).

Cette priorité bilatérale, maintes fois affirmée mais rarement confirmée, devra avoir des conséquences à l'avenir dans l'allocation de notre aide, selon une règle qui devrait être fixée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Il faudrait en particulier veiller à ce que l'augmentation annoncée des dons soit, pour l'essentiel, affectée au renforcement de notre aide bilatérale plutôt qu'à l'abondement des fonds multilatéraux et européens. On pourrait aussi imaginer de généraliser à l'ensemble de notre aide multilatérale des mécanismes comparables à « *l'initiative 5%* » mise en place pour le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en 2011, pour des *quantum* le cas échéant plus importants. Cette initiative conduit à réserver 5% de la contribution globale française à cette institution chaque année, soit 18 millions d'euros par an, sous la forme d'une contribution indirecte de la France destinée à appuyer les pays bénéficiaires dans la conception et la mise en œuvre des programmes financés par le Fonds mondial, en s'appuyant sur la mobilisation de l'expertise française et francophone disponible dans ces domaines. Il conviendrait également d'associer plus qu'aujourd'hui les experts de l'AFD aux discussions des stratégies des multilatéraux.

1.3. Doter la France d'un grand pôle financier public, national et international

Au-delà du seul renforcement de l'AFD, le rapprochement avec la CDC permettra à la France de se doter d'un grand pôle financier public, actif au plan domestique et international, et de rejoindre ainsi un modèle institutionnel qui se développe dans de nombreux pays. Le bilan combiné de l'AFD et de la CDC s'élèvera à plus de 450 Md€, comparable à celui de la KfW (490 Md€), de la Banque mondiale (500 Md\$) voire de la *China Development Bank* (plus de 1 000 Md\$).

En Europe, la nouvelle entité regroupant l'AFD et la CDC pourra se mesurer, qu'il s'agisse de la palette de ses activités ou de la taille de son bilan combiné, aux outils de développement allemand (*Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW*) et italien (*Cassa di Risparmio di Roma - CDP*), voire espagnol (*Instituto de Crédito Oficial - ICO*), qui, outre leurs responsabilités domestiques, gèrent tous désormais des instruments de financement du développement ou de lutte contre le changement climatique. La BEI pourrait également être considérée comme relevant de cette catégorie, qui réserve 90% de ses financements aux projets intra-européens et 10% à ses mandats extérieurs.

Par ailleurs, de nombreux pays émergents (Brésil, Chine, Afrique du Sud, Mexique, Corée, etc.) se sont eux-aussi dotés d'institutions qui se déploient, sans solution de continuité et conformément à la logique des ODD, au plan domestique comme au plan international. Leurs bilans pèsent souvent plus de cent milliards de dollars, voire nettement plus. Certaines banques régionales ou sous-régionales du Sud pourraient également être considérées comme relevant de cette catégorie. Un ancrage national fort permettra au groupe CDC-AFD de gagner en visibilité et en légitimité auprès de ces banques de développement du Sud, et de mieux structurer la relation avec elles.

A l'instar des institutions multilatérales, les banques de développement nationales tendent en effet à se rassembler pour produire plus d'action collective. L'AFD et la Caisse des Dépôts sont ainsi membres de plusieurs clubs internationaux (voir annexe 4), tous de création récente, au sein desquels elles jouent un rôle moteur :

- ◆ l'AFD est membre de l'*International Development Finance Club* (IDFC), qui regroupe depuis 2010 dix-neuf banques de développement nationales et sous-régionales, pesant un total de 2,1 trillions de dollars de bilan. IDFC a été particulièrement actif dans la préparation de la COP21 ;
- ◆ PROPARCO participe depuis 2004 à l'association des *European Development Finance Institutions* (EDFI). Ces institutions européennes dédiées au secteur privé ont su créer des instruments d'investissement en commun (*European financing partners* (EFP), *Interact Climate Change Facility* (ICCF)) ;
- ◆ la CDC, elle, assure le secrétariat général du *Forum Mondial des Caisses de Dépôts*, conjointement avec la *Cassa Depositi e Prestiti* (Italie), la CDC (Tunisie), et la CDG (Maroc). Ce Forum, créé en 2011, est une plate-forme de coopération qui délivre et coordonne de l'assistance technique aux onze membres qui le composent, promeut le modèle Caisse des Dépôts et dégage des orientations concertées ;
- ◆ la CDC a fondé en 2009, avec la *Cassa Depositi e Prestiti*, la BEI et la KfW le *Club des investisseurs de long terme*, réseau international composé de dix-huit membres, pour un bilan total de 5,4 trillions de dollars. Plus récemment, elle a contribué à structurer et assure la présidence de l'*Institutional Investors Roundtable*, qui regroupe quarante fonds de pension, fonds souverains et investisseurs institutionnels ;
- ◆ la CDC participe également à des initiatives comparables entre institutions européennes, en particulier l'*Association européenne des investisseurs de long terme* (AEILT), créée le 5 juillet 2013 à Paris par seize institutions financières européennes, ou encore le *European Venture Fund Investors Network* (EVFIN), dont Bpifrance est membre. La CDC est très active dans la mise en œuvre du Plan Juncker.

Le rapprochement de l'AFD et de la CDC doit faciliter la mise en mouvement de ces réseaux et partenariats internationaux et amplifier la portée de l'action et l'influence du nouvel ensemble sur la scène européenne et internationale. Une initiative fédératrice pourrait être lancée en ce sens. Des partenariats opérationnels de long terme devraient également être bâtis avec un nombre réduit de banques nationales de développement jugées prioritaires, en Europe et dans les pays émergents stratégiques, en allant le plus loin possible dans la convergence des stratégies, les cofinancements et la reconnaissance des procédures.

* *
*

2. Le projet stratégique libéré par la réforme

Le travail de préfiguration a permis de constater un très large consensus autour des trois objectifs de la réforme – mettre en œuvre les ODD, relancer la politique de développement, créer un grand pôle financier public –, aussi bien au Parlement qu’au sein de la société civile et parmi les représentants des personnels de l’AFD comme de la CDC, consultés à plusieurs reprises (voir liste des personnes rencontrées en annexe 2).

La préfiguration a néanmoins constaté que l’idée d’un rapprochement entre l’AFD et la CDC, pour avoir été périodiquement avancée, n’avait jamais été sérieusement explorée jusqu’alors. Le présent rapport ne prétend pas, dès lors, présenter un projet complet, qui devra être élaboré ultérieurement entre l’AFD et de la CDC. Il vise simplement à donner le sens et à identifier les premiers éléments d’un futur plan stratégique commun.

Une autre précision liminaire s’impose. Ce projet n’est en aucun cas une remise en cause de l’AFD et du travail de ses salariés. Tout au contraire, l’intérêt nouveau pour l’AFD marqué par la direction générale de la CDC et les entités qui la composent doit être compris comme un hommage à ce que l’AFD est devenue depuis quinze ans. Pour mémoire, l’Agence a su, entre 1998 et 2015, sous l’impulsion d’Antoine Pouillieute, de Jean-Michel Severino, de Dov Zerah et d’Anne Paugam, multiplier par huit ses activités – faisant d’elle sans doute la banque de développement international ayant connu la croissance la plus forte et la plus rapide – se déployant dans des géographies nouvelles – pour atteindre 89 pays d’intervention en 2015, *via* son réseau de 72 agences et bureaux de représentation –, et intégrant de nouvelles compétences – santé et éducation en particulier à partir de 2004. L’Agence a également su anticiper les sujets stratégiques (climat, ville, etc.) tout en gardant des axes forts et permanents d’intervention (infrastructures, agriculture, eau, etc.), souvent délaissés par les autres bailleurs, ainsi qu’une très forte culture d’entreprise. C’est un acquis majeur, à préserver avec soin. Ce qui ne veut pas dire que l’AFD ne peut pas se transformer à nouveau, accroître encore son efficacité, la qualité de ses projets et la pertinence de ses modes d’intervention. Insérer intelligemment l’AFD dans le groupe CDC ouvre à l’évidence des perspectives renouvelées et enthousiasmantes.

2.1. Bâtir une stratégie unique du groupe CDC-AFD

L’AFD et la CDC sont deux maisons au service de l’intérêt général, de la « *foi publique* », réunies autour des mêmes valeurs. Le nouveau groupe doit pouvoir partager un même cadre d’analyse stratégique, se déployer dans des géographies diversifiées et étendre encore la gamme de ses interventions au service de ses clients.

2.1.1. Un cadre stratégique commun autour des ODD et du climat

Pour les quinze prochaines années, la mission commune de la CDC comme de l’AFD sera de contribuer à l’atteinte des objectifs de l’agenda du développement durable, approuvé à New York, le 25 septembre dernier. Il doit être possible de doter le groupe CDC-AFD d’une stratégie unique, au service des objectifs de développement durable (ODD). Un nouveau cadre de redevabilité devra du reste être mis en place pour permettre à la France de rendre compte de sa contribution aux ODD, sur son territoire et en appui à ses partenaires.

Il est d'ores et déjà frappant de constater à quel point la nouvelle stratégie du groupe CDC, organisée par son directeur général Pierre-René Lemas autour des quatre grandes transitions qui structurent l'avenir de notre pays (« *transition démographique* », « *transition numérique* », « *transition climatique, écologique et énergétique* », « *transition territoriale* »), fait écho aux activités et aux projets du groupe AFD, « *développeur d'avenirs durables* ». La contribution de l'AFD à la lutte contre le changement climatique s'inscrit parfaitement dans la « *transition écologique et énergétique* » prônée par la CDC. Sa connaissance des besoins des classes moyennes des pays émergents, son attention aux questions de migration, sa stratégie pour la jeunesse et plus largement l'expérience qu'elle a acquise depuis dix ans dans les secteurs sociaux contribueront à enrichir les actions du groupe pour réussir la « *transition démographique*. » Une stratégie « *numérique et développement* » vient d'être approuvée par les ministres chargés du développement et du numérique. L'AFD dispose d'une grande expérience de la « *métropolisation* » du monde en développement, dimension essentielle de la « *transition territoriale*. » **Somme toute, l'AFD pourrait très naturellement prolonger, internationaliser et enrichir chacun des axes stratégiques que s'est fixé le groupe CDC.**

Le rapprochement entre la CDC et l'AFD trouve ici sa raison essentielle : les problèmes du Nord et du Sud sont aujourd'hui de même nature et les réponses doivent être construites ensemble. La France aussi est touchée par le dérèglement climatique et doit approfondir sa transition énergétique. Elle n'est pas immunisée contre les épidémies émergentes. Notre espace public est, lui aussi, segmenté géographiquement et socialement entre un tiers très éduqué et deux tiers qui n'ont pas accès à une éducation supérieure généraliste. Nous devons inventer des solutions innovantes à des problèmes qui nous sont désormais communs et sur lesquelles nous avons aussi à apprendre du Sud.

Au début des années 2000, Jean-Michel Severino a contribué à promouvoir le concept de « *biens publics mondiaux*. » Ne faut-il pas parler plutôt aujourd'hui, avec Gaël Giraud, économiste en chef de l'AFD, de « *biens communs mondiaux* », qui ne relèveraient plus d'une seule gestion publique mais supposent d'associer très étroitement l'ensemble des acteurs pour construire les institutions capables de gouverner, par exemple, la lutte contre le changement climatique, l'accès à l'eau, ou encore la gestion du foncier ? La construction de la COP21, telle que l'a conçue l'ambassadrice Laurence Tubiana – une négociation internationale, des contributions nationales et un agenda des solutions, structurant, mobilisant et légitimant les actions et les innovations produites par les acteurs du Nord et du Sud – devrait ici servir de modèle et orienter l'action des institutions de développement.

2.1.2. Un périmètre géographique élargi et différencié

Dans ce cadre stratégique renouvelé, quel est le périmètre géographique d'intervention pertinent pour l'AFD, d'une part, et pour le groupe CDC, d'autre part ?

Le mandat actuel de l'AFD, fixé par la loi du 7 juillet 2014, donne en principe à l'Agence la possibilité d'intervenir dans tous les pays en développement au sens de l'OCDE. Toutefois l'extension à de nouveaux pays d'intervention nécessite une décision conjointe de ses tutelles. L'intervention de l'AFD se fait sur la base de « *partenariats différenciés* » qui font coïncider zones géographiques, objectifs, moyens d'intervention plus ou moins concessionnels et volumes d'intervention recherchés. La loi distingue ainsi : i/ les pays pauvres prioritaires, avec une attention particulière aux pays du Sahel, qui doivent concentrer au moins la moitié des subventions de l'Etat et deux tiers de celles versées par l'AFD ; ii/ l'Afrique et la Méditerranée, qui bénéficient d'au moins 85 % de l'effort financier de l'Etat en faveur du développement, les pays d'Afrique subsaharienne demeurant la priorité de la France ; iii/ les pays en crise et en sortie de crise ou en situation de fragilité qui bénéficient

d'une attention particulière ; iv/ le reste du monde, enfin, notamment l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes, où « *il s'agira d'aller au-delà du concept de l'aide (...) pour promouvoir une « croissance verte et solidaire », en y favorisant notamment des partenariats économiques. (...) Le partenariat avec les très grands émergents se fera sans coût financier pour l'Etat (hors expertise technique).* »

Dans le cadre fixé par le législateur, la réforme pourrait autoriser *ab initio* l'AFD à prospecter et intervenir dans l'ensemble des pays en développement. Dans ce cadre, l'objectif d'augmenter nos soutiens à l'Afrique, considérée comme un tout, et aux pays les plus vulnérables doit être réaffirmé. A titre préliminaire, l'AFD a identifié comme cibles potentielles les pays d'Amérique centrale, les Balkans, l'Asie centrale, voire l'Argentine, le Paraguay, le Chili et l'Uruguay et l'Iran, à terme. Les partenariats différenciés devront être révisés à l'aune de l'agenda 2030 et des intérêts de notre pays.

Par parallélisme notamment avec la KfW, il est possible que le nouveau groupe CDC-AFD aspire à se projeter également dans d'autres géographies. Des mandats spécifiques pourraient être confiés par le gouvernement au groupe CDC-AFD dans des géographies nouvelles.

2.1.3. Une gamme d'instruments complétée, au service des clients du groupe

La CDC comme l'AFD se caractérisent par la diversité des instruments qu'elles emploient. Elles disposent d'une gamme très large de modes d'action (dépositaire, mandataire, prêteur, investisseur, opérateur, apporteur de solutions d'ingénierie) et d'un *continuum* d'outils (dons, prêts, garanties, participations) en réponse à la demande de leurs clients. Réunies, elles pourront compléter encore leur gamme et développer des instruments nouveaux en commun. De premiers échanges ont permis d'identifier des coopérations possibles en matière d'outils d'aide à la structuration de projets, en particulier d'appui aux partenariats public-privé (PPP), de mécanismes de garantie, d'interventions en haut de bilan dans les Outre-mer comme dans les Etats étrangers ou *via* la création de véhicules pour compte de tiers publics et privés.

La CDC a été, au fil de sa longue histoire, une source féconde d'innovations financières – depuis la création de l'assurance-vie jusqu'à la finance carbone en passant par le financement du logement social. Sa connaissance des marchés et des intermédiaires financiers français et européens pourrait également être mobilisée pour le climat et le développement et entraîner une nouvelle vague d'innovations. A titre d'illustration :

- ♦ *le financement de la lutte contre le changement climatique, les projets d'infrastructures et l'appui au secteur privé passeront par un changement d'échelle des mécanismes de garantie, le cas échéant complétés par des subventions pour préparer les projets.* L'intégration de l'AFD au sein du groupe CDC pourrait permettre d'augmenter les volumes des instruments de garantie existants (ARIZ, garantie PROPARCO, fonds gérés dans les Outre-mer), mais également de développer des instruments innovants (couverture des premières pertes, garanties d'émissions obligataires, etc.²) ;

² Dans le domaine de l'électrification de l'Afrique, en particulier par le moyen des énergies renouvelables, une offre de contre-garantie portant notamment sur les contrats de rachat d'énergie signés avec les opérateurs nationaux africains et sur le risque de change, combinée avec des prêts aux sociétés locales d'exploitation des centrales, pourrait accélérer les investissements.

- ♦ *l'AFD pourrait également bénéficier de l'expérience d'investisseur de long terme du groupe CDC pour être plus active en matière de prise de participations, ou en intervenant dans certains projets d'amorçage. L'AFD propose par exemple de créer un fonds d'investissement économie solidaire/social business prenant le relais de l'action de FISEA³ pour soutenir le financement de PME à vocation sociale et l'accompagnement des promoteurs (coopératives, entreprises, organisations de la société civile, etc.) de projets économiques et sociaux au service du plus grand nombre ;*
- ♦ *des projets de nouveaux instruments en fonds propres et/ou en dette long terme pour financer les sociétés de projets d'infrastructures, entre aide au développement et prêts commerciaux, pourraient être mis à l'étude. L'expérience de la CDC dans la constitution de fonds de place, notamment les fonds Inframed⁴ et Marguerite⁵, et de la gestion de fonds pour compte de tiers sera ici précieuse, combinée avec les compétences de l'AFD ;*
- ♦ *les expériences en cours pour développer l'économie inclusive et l'investissement à impact sociétal (impact investing) pour le développement, à la suite du rapport d'Emmanuel Faber et Jay Naidoo de 2014, pourraient se développer ;*
- ♦ *le groupe AFD-CDC pourrait plus largement soutenir l'ambition de Paris de se constituer en « hub avec l'Afrique », en orientant la place financière vers ces marchés et en structurant la relation avec les acteurs, de plus en plus nombreux, du capital investissement en Afrique.*

Enfin, au-delà des produits financiers, les deux groupes pourraient améliorer encore leurs relations avec leurs clients, en échangeant sur leurs meilleures pratiques. La direction des fonds d'épargne de la CDC a su développer au fil du temps des relations équilibrées, rapides et efficaces avec les entités publiques qu'elle finance. Bpifrance assure à Paris un accueil exemplaire de ses clients. L'AFD dispose, elle, d'une très longue expérience d'appui à la construction de maîtrises d'ouvrage locales, ainsi que des expériences de reconnaissances des procédures avec d'autres bailleurs, qui devraient intéresser la CDC.

2.2. Faire de l'AFD une agence pleinement bilatérale, ouverte aux partenaires et tournée vers les territoires

L'AFD s'est aujourd'hui hissée dans la cour des grands, celle où croisent les agences multilatérales et les principaux bailleurs (voir *supra*). Il est indispensable de ne pas perdre cette dimension et de renforcer encore les liens avec ces acteurs internationaux, à mesure que croissent l'activité et l'influence de l'AFD.

Mais la politique de développement et de solidarité internationale n'est plus une simple affaire d'Etats à Etats, ou d'organisations internationales entre elles. Elle s'enrichit du renfort de légitimités non souveraines et implique désormais une très grande diversité d'acteurs et d'instruments. La reconnaissance de la contribution essentielle des collectivités locales et de la société civile à la politique de développement et de solidarité internationale est un objectif essentiel de la réforme. Elle doit avoir des conséquences opérationnelles, jusque dans le cycle des projets de développement.

³ FISEA est un fonds d'investissement destiné à prendre des participations dans des entreprises, des banques, des institutions de microfinance et des fonds d'investissement déployant leur activité en Afrique subsaharienne.

⁴ Lancé en 2009, le fonds Inframed associe la CDC, la *Cassa Depositi et Prestiti* italienne, la Caisse de dépôt et de gestion du Maroc et EFG Hermès (Egypte) pour financer en fonds propres des projets d'infrastructures urbaines, énergétiques et de transport au sud et à l'est de la Méditerranée.

⁵ Initié en 2008, le fonds Marguerite associe des investisseurs institutionnels européens pour investir dans des projets d'infrastructures environnementales, énergétiques et de transports dans l'Union européenne.

L'AFD pourrait aussi se positionner comme intermédiaire entre les grands établissements publics français (universités, hôpitaux, etc.), en cours d'internationalisation, et leurs homologues étrangers, sur des thématiques ou projets bénéficiant d'une aide financière, bilatérale, européenne ou multilatérale.

L'AFD pourrait contribuer ainsi au succès de l'agenda 2030 et du programme d'action d'Addis Abeba qui suppose l'émergence d'un nouvel écosystème du développement, mobilisant des coalitions d'acteurs, bien au-delà de l'aide publique au développement classique, au demeurant toujours indispensable.

2.2.1. Avec les collectivités locales

Le rapprochement entre l'AFD et la CDC doit permettre de changer d'échelle dans la mobilisation de l'expertise des collectivités locales françaises dans les pays du Sud, dans le respect de leur libre administration, et de renforcer l'ancrage dans nos territoires de la politique de développement. Les collectivités locales savent nouer avec leurs partenaires du Sud des relations originales et complémentaires de celles qui existent entre les Etats, comme l'a encore démontré la COP21. Elles peuvent parler d'égal à égal avec leurs homologues étrangères, créer des relations interpersonnelles entre élus, relayer l'action au sein des réseaux internationaux de collectivités et mettre en place une coopération « *dans les deux sens* », répondant ainsi à une demande forte de nos partenaires. L'association des collectivités locales françaises à la politique de développement représente un avantage comparatif majeur pour notre pays, en particulier dans les pays fortement décentralisés. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui a renforcé régions et métropoles, aura des conséquences pour l'action internationale des collectivités locales françaises.

L'ancrage de l'AFD dans nos territoires est au cœur de la réforme. La complémentarité entre l'AFD et le groupe CDC est ici aussi évidente :

- ◆ *le cœur de l'activité du groupe CDC est d'accompagner les projets des collectivités locales françaises, en leur apportant l'expertise financière, juridique et technique et la capacité de coordination de ses directions régionales, qu'il s'agisse d'opérations de rénovation urbaine, d'immobilier d'entreprise, de logement social, d'équipement sanitaire et social, de commerce, de tourisme ou d'équipements numérique. La plupart des filiales du groupe ont une connaissance très fine des capacités et des projets des collectivités locales, en particulier la SCET, Transdev, Egis, SNI, Icade, la Société forestière ou encore la Compagnie des Alpes. Cette expérience unique pourrait être mise au service du développement et de la projection internationale de la France ;*
- ◆ *l'AFD est l'un des rares bailleurs à avoir développé une activité à destination des collectivités locales du Sud, sans garantie des Etats. Elle s'appuie sur son réseau d'agences pour entretenir un dialogue direct avec les décideurs et partenaires favorisant la mise en œuvre des politiques locales. Elle dispose d'une offre flexible pour le financement des collectivités et opérateurs urbains, tant en termes de produits que d'appuis techniques ;*
- ◆ *par ailleurs, l'AFD a commencé à accompagner la projection internationale des collectivités territoriales françaises, en mobilisant leur expertise, et finance directement des actions extérieures qu'elles conduisent. Depuis 2014, 3 M€ de subventions ont été engagés à cet effet.*

Le partenariat avec les collectivités locales pourrait s'approfondir dans les directions suivantes :

- ◆ *il est souhaitable d'associer plus étroitement les collectivités locales françaises à la définition des stratégies de l'AFD.* Une place devrait notamment leur être réservée dans la gouvernance de la nouvelle Agence, à l'instar des ONG représentées par le président de Coordination Sud, M. Philippe Jahshan.
- ◆ *la réforme devrait permettre une redéfinition de l'offre de financement de l'action extérieure des collectivités locales françaises.* Un guichet unique de financement pourrait être créé auprès de l'AFD, rassemblant les moyens aujourd'hui mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères⁶ et par l'Agence⁷, selon la même logique qui avait présidé au transfert du guichet « *Initiatives ONG* » du MAE à l'AFD en 2009. Ce nouvel outil financier pourrait notamment contribuer au financement de l'expertise (études amont, définition de stratégies territoriales, études d'accompagnement de projets) et de projets d'amorçage, ayant vocation à renforcer l'influence française à long terme et pouvant donner lieu par la suite à des financements par l'AFD. Les collectivités d'Outre-mer pourraient bénéficier d'une enveloppe dédiée aux projets d'insertion régionale ;
- ◆ *plus largement et au-delà d'une logique de guichet, la réforme doit permettre une meilleure articulation des interventions des collectivités locales et de leurs services techniques avec le cycle des projets de l'AFD et des autres bailleurs de fonds.* Un travail spécifique devrait être entrepris par la CDC et l'AFD pour définir une offre de services à coût maîtrisé à proposer aux collectivités locales pour servir leur projection internationale. Elle pourrait se fonder sur une évaluation commune de la coopération décentralisée et des possibilités de mutualiser les procédures des différents acteurs⁸, en lien avec la Commission nationale de la coopération décentralisée créée par la loi du 7 juillet 2014. L'Agence pourrait également accompagner les collectivités dans la mobilisation des facilités de l'Union européenne et des dispositifs « 1% Eau, 1% déchets, 1% électricité » ;
- ◆ *la Caisse des dépôts pourrait aider l'AFD à améliorer son offre de financement du secteur public local au Sud, en s'appuyant sur son expérience en ingénierie financière auprès des collectivités locales françaises, ainsi que sur l'expérience acquise à travers sa coopération avec le réseau des Caisses des dépôts à l'étranger, notamment au Maghreb et en Afrique subsaharienne ;*
- ◆ *l'AFD propose de mettre en place un programme de renforcement de la gouvernance et des capacités d'investissement des collectivités locales du Sud, visant à appuyer les maîtrises d'ouvrage locales et à renforcer leur autonomie financière.*

⁶ Par l'intermédiaire de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT).

⁷ La Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL) de l'AFD fait l'objet d'une expérimentation depuis 2014. Elle finance des projets de développement, dont l'initiative et la mise en œuvre reviennent à des collectivités territoriales françaises ou à leurs groupements.

⁸ L'AFD envisage ainsi une nouvelle certification des collectivités locales en tant que maîtrises d'ouvrage, qui serait octroyée par la CDC, et pourrait permettre à l'AFD d'alléger ses procédures d'instruction sur les projets des collectivités certifiées. Cet « *agrément développement* », se basant sur la bonne connaissance des collectivités françaises de la CDC, et facilitant les projets de coopération décentralisée de l'AFD, serait un exemple de synergie opérationnelle entre l'AFD et la CDC.

La mise en place d'un réseau CDC-AFD unifié représentant l'ensemble du groupe contribuera à la réalisation de cet objectif stratégique. Les directions régionales de la CDC pourront proposer les services de l'AFD aux responsables des territoires métropolitains, identifier les compétences et les projets des acteurs territoriaux (collectivités, ONG, entreprises) mobilisables pour la politique de développement, et recenser les partenariats existants avec des collectivités étrangères. Réciproquement, les agences de l'AFD à l'étranger pourraient représenter l'ensemble du groupe CDC et faire remonter vers lui les propositions et intentions de nos partenaires internationaux, en particulier les besoins et demandes d'expertise des collectivités étrangères.

2.2.2. Avec la société civile

Les échanges de la mission de préfiguration avec les ONG/OSI⁹ ont été particulièrement stimulants. Celles-ci présentent en effet la particularité de combiner, très souvent et depuis longtemps, des activités de solidarité en France et dans les pays en développement. Elles ont, à ce titre, immédiatement été sensibles au projet de rapprocher l'AFD et la CDC. Mobilisant plusieurs milliers d'experts, couvrant l'ensemble du spectre du développement durable et de l'urgence, elles peuvent intervenir dans l'ensemble des géographies du nouveau groupe CDC-AFD, en métropole, outremer et à l'étranger.

La société civile porte une attention très forte au maintien des missions de développement de l'AFD, en particulier ses actions en direction des pays et des populations les plus vulnérables, pour la défense des droits, la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités. La réforme doit évidemment permettre d'accroître et de renouveler l'exercice de ces priorités de l'aide française, à mesure notamment que les enveloppes de dons confiées à l'AFD seront augmentées.

La réforme offre l'occasion d'approfondir et d'étendre les relations de ces organisations avec l'AFD comme avec la CDC. Si les ONG/OSI expriment une réelle satisfaction sur la qualité du dialogue stratégique noué avec l'AFD, elles attendent de l'Agence un partenariat plus riche sur le terrain et une articulation plus étroite dans la conception et la mise en œuvre des projets. Inversement, il semble que si les relations du groupe CDC avec les organisations de la société civile sont fréquentes et fécondes au plan local, notamment dans le domaine du logement social et de la politique de la ville, elles sont peu développées au plan central, dans la conception des stratégies du groupe. Pour renforcer ces relations :

- ♦ *il serait utile de poursuivre et approfondir encore le dialogue stratégique avec les organisations de la société civile française afin de mieux intégrer leur expérience, leurs approches innovantes et leurs attentes dans les stratégies de l'AFD ;*
- ♦ *comme avec les collectivités locales et en reconnaissant leur droit d'initiative propre, les procédures de reconnaissance des ONG en tant que maîtrises d'ouvrage pourraient être revues, de façon à alléger les procédures d'instruction de l'AFD, accélérer la mise en œuvre des projets et faire transiter une part croissante de l'aide française par ce canal, à l'exemple de la plupart des pays membres de l'OCDE ;*
- ♦ *les différents outils de financement (FISONG, guichet « Initiatives ONG », etc.) pourraient être rationalisés, afin de maximiser la contribution des ONG aux activités de l'AFD et contribuer à des partenariats multi-acteurs ;*

⁹ En dehors du système onusien, on parle d'Organisation ou d'Association de Solidarité Internationale (OSI-ASI)

- ♦ *pour diversifier ses partenariats, l'AFD pourrait aussi étudier les possibilités d'un soutien direct aux ONG du Sud, via l'ouverture d'un guichet dédié. L'AFD a en effet placé le renforcement des capacités de ces organisations comme un objectif prioritaire, en cohérence en particulier avec son nouveau mandat « gouvernance » et en s'appuyant sur un repérage local précis permis par son réseau, en lien avec les ambassades ;*
- ♦ *le groupe CDC pourrait également développer un dialogue stratégique avec les ONG intervenant aussi bien en France qu'à l'international, fondé sur les multiples échanges de terrain entre ces associations et les différentes entités du groupe.*

2.3. Construire des priorités sectorielles communes

Sans préjudice des autres activités de l'AFD qui doivent se poursuivre, la mission de préfiguration a identifié quatre domaines où le groupe CDC-AFD pourrait faire une différence : la lutte contre le changement climatique et la transition énergétique ; le développement urbain et l'aménagement du territoire ; une diplomatie économique conçue aux bornes de l'ensemble CDC-AFD ; l'ensemble crises-sécurité-migrations. La compétence nouvelle en matière de gouvernance, confiée à l'AFD concomitamment au rapprochement avec la CDC, viendra enrichir encore les interventions du nouveau groupe. Nul doute que d'autres projets communs, par exemple dans le domaine de la santé, émergeront à mesure que s'approfondiront les échanges entre les équipes de l'AFD et celles de la CDC.

2.3.1. La lutte contre le changement climatique et la transition énergétique

Après le succès de la COP21, l'ensemble AFD/CDC peut constituer un pôle d'excellence mondiale pour la lutte contre le réchauffement climatique et la promotion de la transition énergétique. D'ores et déjà :

- ♦ *l'AFD s'est positionnée très tôt sur ce sujet et est aujourd'hui l'une des banques de développement les plus engagées sur cet enjeu global, avec plus de 50% de financements à co-bénéfice climat fin 2014. Ses engagements passeront de 3 à 5 Md€ par an d'ici à 2020. En 2015, elle a pesé dans la fixation de règles communes de comptabilisation et de mobilisation des financements internationaux pour l'atténuation et l'adaptation aux effets du changement climatique. L'Agence a également réuni une coalition de vingt-six institutions financières, du nord et du sud, publiques et privées, autour de « cinq principes volontaires pour intégrer l'action climatique dans les institutions financières » ;*
- ♦ *le groupe CDC a également été très actif dans ce domaine. La CDC s'est engagée à mobiliser 15 Md€ pour le financement de la transition écologique et énergétique sur la période 2014-2017. Le groupe CDC a pris l'engagement remarqué, quelques jours avant la COP21, de décarboner ses portefeuilles d'actions cotées, avec un objectif de réduction de l'empreinte carbone, portant sur la totalité des portefeuilles gérés en direct par le Groupe, soit une valeur boursière de 55 milliards d'euros. Il s'est engagé également à mener une politique actionnariale renforcée visant la décarbonation de l'économie réelle dans l'ensemble de ses participations.*

Fort de cette expérience et de ces engagements, le nouveau groupe CDC-AFD pourrait aller plus loin encore :

- ♦ *en créant des outils partagés de mesure de l'impact climat des projets financés, qui renforceront la cohérence et la visibilité de l'action des différentes entités du groupe dans ce domaine et pourront être diffusés auprès de leurs partenaires ;*

- ♦ *en contribuant à l'innovation financière en matière de lutte contre le réchauffement climatique* : structuration de normes d'intégration des impacts climats dans les outils financiers privés, création de produits financiers innovants à l'image des obligations climat développées par l'AFD, fonds d'investissements dédiés, etc. ;
- ♦ *en accompagnant les pays du Sud dans la définition et la mise en œuvre de leurs engagements nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (INDC), dans la continuité de la COP21 et en augmentant les financements de l'adaptation* ;
- ♦ *en échangeant sur les meilleures pratiques mises en œuvre par les équipes opérationnelles de l'AFD, de la CDC et de ses filiales les plus concernées (EGIS, Bpifrance, Transdev, etc.), dans le cadre des projets financés respectivement en France et à l'étranger contribuant à la lutte contre le changement climatique.*

2.3.2. Le développement urbain et l'aménagement du territoire

Le développement urbain et l'aménagement du territoire sont des enjeux centraux pour tous les pays en développement, confrontés à une accélération, souvent non maîtrisée, de l'urbanisation. La France, qui a structuré son territoire autour d'un réseau dense et désormais équilibré de métropoles, a beaucoup à partager ici avec ses partenaires.

Le rapprochement AFD-CDC permettra de créer la banque de développement leader mondial du développement urbain durable, dans toutes ses dimensions, en renforçant l'expertise technique des deux institutions sur ce cœur de métier commun. La CDC pourrait apporter à l'AFD des références opérationnelles éprouvées, à adapter aux contextes locaux. Les directions de la CDC mettent déjà en œuvre de telles coopérations avec les Caisses des dépôts du Maghreb. L'action pourrait être approfondie et élargie dans le nouvel ensemble intégré CDC-AFD, incluant les filiales du groupe concernées (EGIS, Transev, SCET, etc.).

Cette expertise pourrait s'organiser en *pools* voire en équipes communes et s'exprimer avec force dans les secteurs suivants :

- ♦ *la conception et le financement des grandes infrastructures urbaines* (voirie, assainissement, eau, électricité, transports, hôpitaux, universités, etc.). L'action de la CDC dans le domaine est historique et les interventions de l'AFD sont reconnues ;
- ♦ *le logement, en particulier le logement social.* Sollicitée sur ce secteur en Afrique, où les besoins atteignent plus de trois millions de logements par an pour des populations à faibles revenus, l'AFD a développé de premières actions. Le groupe CDC peut apporter à l'AFD du conseil stratégique et son expérience des montages opérationnels pour impulser ce chantier, où l'expérience française est internationalement reconnue ;
- ♦ *les transports.* Les infrastructures de transports (transports urbains, rail, ports, aéroports, logistique) constituent le deuxième déficit d'infrastructures en Afrique et une problématique encore très prégnante en Asie du Sud-est. L'AFD intervient régulièrement dans ce secteur. Le groupe CDC y a également développé depuis les années 1950 une forte expertise et une capacité d'intervention, comme ingénieur, financeur et opérateur. Un ensemble CDC-AFD intégré serait de nature à concevoir et promouvoir des solutions techniquement adaptées et économes en capitaux publics pour les pays en développement ;
- ♦ *le développement de systèmes de protection sociale pour les classes moyennes et pour la protection des plus défavorisés dans les grands centres urbains du Sud.* La CDC, qui protège l'épargne populaire, gère quarante-huit mandats de régimes de retraite et de fonds de protection sociale et est un acteur majeur du marché de l'assurance, *via* sa filiale CNP Assurance déjà présente en Europe et en Amérique latine, doit pouvoir apporter son conseil et se développer dans de nouvelles géographies ;

- ♦ *l'aménagement du territoire et les équilibres villes-campagnes, en complément des activités de l'AFD pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et le développement en milieu rural, point fort du groupe qui doit impérativement être renforcé.* Les bouleversements induits par la mondialisation ont modifié profondément les dynamiques territoriales dans les pays émergents et en développement. Le groupe CDC-AFD pourrait apporter ici aussi des réponses innovantes.

2.3.3. La diplomatie économique et l'investissement aux bornes du groupe CDC-AFD

Le rapprochement de l'AFD et du groupe Caisse des dépôts permettra par ailleurs de travailler plus efficacement avec les entreprises françaises dans les pays du Sud et d'accroître la mobilisation du secteur privé pour le financement du développement. La priorité à la diplomatie économique, conçue comme la contribution internationale au redressement économique de notre pays et que l'AFD a intégrée à son mandat depuis juillet 2014, pourrait être envisagée de façon nouvelle, aux bornes du nouveau groupe CDC-AFD.

Une répartition des rôles et un *continuum* entre les financements sera bientôt possible, combinant les appuis de l'AFD, de PROPARCO, de Bpifrance avec les garanties publiques export jusqu'alors gérées par la COFACE, instruments désormais tous réunis au sein du groupe CDC. S'il est trop tôt pour définir précisément les principes et la forme de cette coopération, il s'agit de créer un écosystème plus favorable aux savoir-faire français, notamment par :

- ♦ *l'alliance entre la connaissance des entreprises françaises et la capacité d'ingénierie financière du groupe CDC, d'une part, et la présence à l'étranger et la capacité à financer et investir hors de France de l'AFD, d'autre part.* L'expertise de l'AFD et de PROPARCO sur les géographies émergentes permettra aussi d'identifier des besoins auxquels les entreprises françaises seraient à même d'apporter des réponses efficaces. Des activités de veille coordonnées et un suivi unique des clients seraient particulièrement utiles ;
- ♦ *en particulier, une coordination plus étroite, voire des liens de gouvernance croisés, entre PROPARCO et Bpifrance permettraient d'appuyer efficacement le développement des PME et ETI françaises au Sud.* PROPARCO resterait une filiale de l'AFD mais pourrait développer des synergies fortes avec Bpifrance, par exemple dans l'analyse des risques, l'ingénierie financière, les échanges de personnel et la mobilisation des réseaux bancaires partenaires, à l'exemple des « *accords d'échange de services* » qui existent en Allemagne entre IPEX et *KfW-Entwicklung*, les filiales financement des exportations et développement du groupe KfW. Par ailleurs, les fonds gérés par CDC International Capital pourraient progressivement s'ouvrir à des marchés tiers et constituer des poches de fonds propres susceptibles d'être mobilisées avec PROPARCO ;
- ♦ *le réseau de l'AFD, en lien avec ceux des ambassades et de Business France, pourrait devenir plus ouvert aux demandes des entreprises.* Des services pourraient notamment être apportés aux filiales de la CDC – et partant à l'ensemble des entreprises qui en feraient la demande selon des règles précises à déterminer –, pour faciliter leurs implantations et les aider à apprécier le contexte, le potentiel et les risques spécifiques de certains marchés extérieurs ;
- ♦ *une attention particulière devrait être accordée aux enjeux du numérique, compte tenu des compétences françaises dans ce secteur et de ses enjeux majeurs pour le développement.* L'AFD, qui doit définir une stratégie spécifique et orienter ses instruments financiers vers ce secteur, conformément au Plan d'action du gouvernement « *Développement et Numérique* » du 15 décembre 2015, bénéficiera du rapprochement avec la CDC qui intervient fortement dans ce secteur, via notamment le Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) et l'animation de la « *French Tech* » ;

- ♦ *l'appui à la constitution de coalitions d'acteurs privés au service du développement pourrait être encouragé.* L'AFD pourrait constituer avec la CDC une facilité permettant de cofinancer des initiatives portées par des entreprises ou des coalitions d'entreprises et d'acteurs de la société civile au service du développement. Les nouveaux modèles économiques socialement responsables, en partenariat avec des entreprises françaises, engagés à la suite du rapport Naidoo-Faber pourrait être ainsi reconnus ;
- ♦ *le soutien de la CDC renforcera encore les liens que l'AFD a su nouer avec les entreprises publiques locales* pour permettre la promotion de nos différents modèles d'économie mixte (SEM, SPL, SEMOP) à l'international. Plus largement, c'est tout le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui pourrait trouver ici de nouvelles perspectives ;
- ♦ *plus largement et sans préjudice de ses intérêts patrimoniaux, la CDC pourrait mobiliser l'ensemble de ses filiales et participations en faveur du développement* en mettant en place une politique actionnariale active, comme pour le changement climatique¹⁰.

Deux évolutions complémentaires mériteraient d'être étudiées par le gouvernement, pour renforcer encore les effets de la réforme pour l'économie française :

- ♦ *faire du groupe CDC le seul guichet public pour l'appui au secteur privé à l'international*, comme l'ont proposé de nombreux interlocuteurs de la mission de préfiguration. Pour y parvenir, il pourrait être opportun de confier au groupe CDC (AFD, PROPARCO, Bpifrance, garanties export, etc.) la gamme complète des instruments pour faciliter la projection internationale de nos entreprises, en premier lieu les PME/ETI, y compris ceux gérés aujourd'hui directement par l'Etat ;
- ♦ *refondre les instruments de financement de l'expertise* (FERC, FEXTE, voire FASEP), ayant pour vocation de répondre à une demande locale en lien avec les opérations de l'AFD ou en préparation d'opérations futures. Un instrument unique pourrait être mis en place, disponible dans l'ensemble des géographies d'intervention de l'Agence et adapté à la capacité du maître d'ouvrage ou à la nature du projet. Il pourrait être réservé, en priorité, à l'expertise française, dans le respect des règles de l'OCDE. Cette évolution contribuerait à renforcer ce secteur et à mieux positionner nos intérêts.

2.3.4. Crises, migrations, sécurité

La force de l'AFD, dans le passé, a été sa capacité à penser au-delà des cadres internationaux établis pour imaginer « *le coup d'après*. » Cette capacité, qui suppose de penser déjà « *au-delà des ODD*¹¹ » doit être préservée. Elle pourrait s'exprimer en positionnant nettement l'AFD sur les questions de crises, de migrations et de sécurité, enjeux distincts mais indissolublement liés, comme l'a attesté l'actualité dramatique de l'année 2015. Le *continuum* lien social, sécurité, migrations pourrait être conçu et traité comme un nouveau bien commun mondial.

C'est sur la question migratoire, comme composante d'une stratégie sur les transitions démographiques et le développement économique et social, que le rapprochement avec la CDC a le plus de pertinence. En Allemagne, un groupe de travail sur les migrations a été mis en place, associant l'ensemble des départements de la KfW et un coordinateur a été désigné pour l'ensemble du groupe. Sa mission est de déterminer, au-delà des mesures

¹⁰ L'AFD et la CDC sont deux institutions reconnues pour leur politique d'investisseurs socialement responsables : la CDC assure une animation de place via le label ISR Novethic et l'AFD a créé le label finance verte Sunref.

¹¹ Les travaux de plus en plus précis sur les pays en crise et le fait que la communauté internationale a décidé de consacrer l'un des ODD à la paix, la justice et aux institutions efficaces (voir en annexe l'ODD 16) montre qu'un mouvement est engagé dont l'ampleur et les effets sur l'aide au développement sont encore inconnus.

d'urgence¹² comment les multiples actions du groupe peuvent être mobilisées pour traiter cette problématique : financement de la création d'entreprise par les migrants, crédits aux entreprises pour favoriser leur intégration dans la vie économique, logement, concentration des moyens de la politique de développement sur certaines zones en crise, etc.

De même, le nouveau groupe CDC-AFD pourrait aborder ce sujet de façon globale. L'AFD pourrait agir sur les causes des migrations, en s'efforçant d'améliorer les institutions et les conditions de vie et d'emploi des populations du Sud, à la fois dans les pays en crise, notamment au Sahel et au Proche-Orient, et dans les pays de transit. Le groupe CDC, pour sa part, pourrait mobiliser ses différents outils et sa connaissance des collectivités locales d'accueil pour contribuer à l'intégration en France des populations migrantes (logement social, aménagement urbain, entrepreneuriat, etc.). Le nouveau groupe CDC-AFD pourrait également envisager de façon nouvelle le travail avec les diasporas, les dispositifs de « *migrations circulaires* » et d'aide au retour, ainsi que les partenariats avec les pays d'origine et leurs institutions.

Plus largement, l'augmentation des capacités financières de l'AFD, en particulier via l'accroissement progressif de son enveloppe de dons, doit lui permettre de renforcer son intervention dans les pays en crise, au Sahel, en Afrique du Nord et au Proche-Orient. L'AFD réfléchit actuellement à créer une facilité dédiée et souple d'emploi pour appuyer son mandat « *réponse aux vulnérabilités et aux crises* », dans une logique de continuité entre actions d'urgence, de reconstruction et de développement et avec une priorité forte pour la zone sahélienne. L'extension de son mandat au secteur de la gouvernance doit également permettre à l'AFD de travailler à la consolidation des institutions publiques et à la prévention des crises. Dans ce cadre, un travail étroit de l'AFD avec les ministères des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur est indispensable.

2.3.5. La gouvernance et l'appui aux politiques publiques

La qualité des interventions de l'AFD, notamment dans les domaines d'intérêt commun évoqués précédemment, sera renforcée par une autre réforme, conduite concomitamment au rapprochement avec la CDC : le transfert du ministère des affaires étrangères et du développement international vers l'AFD de la compétence « *gouvernance* »¹³, désormais érigée en ODD spécifique¹⁴, et son déploiement dans l'ensemble des géographies¹⁵. Les clients de l'Agence sont de plus en plus demandeurs d'appui à la définition des politiques publiques et d'expertise française. La capacité de l'AFD à articuler financements et expertise associée – offres financière et non financière – sera déterminante dans la croissance future de son activité et l'impact de ses interventions.

¹² Des actions ont notamment été engagées à la demande du gouvernement allemand avec la mise en place de prêts à taux 0 pour les municipalités pour un montant total de 1 Md€, en vue de financer la construction de logements et d'hébergements pour l'accueil des migrants.

¹³ A l'exception de la défense, de la sécurité publique, de l'aide humanitaire d'urgence et des médias.

¹⁴ Objectif 16 : « *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous* »

¹⁵ Comme en dispose la loi du 7 juillet 2014 « *Les actions en matière de gouvernance démocratique, droits de l'homme, protection de l'enfance, égalité entre les femmes et les hommes et assistance technique seront, quant à elles, possibles dans l'ensemble des pays d'intervention.* »

C'est un défi majeur pour l'AFD, qui va pouvoir intégrer des volets « *gouvernance* » dans l'ensemble des produits qu'elle propose à ses clients. Il s'agit notamment de reprendre et amplifier les programmes de gouvernance financière en les intégrant aux aides programme de l'Agence, de développer des programmes spécifiques en matière de gouvernance démocratique (état de droit, justice, décentralisation, société civile, etc.) et de systématiser les interventions en matière de gouvernance sectorielle et d'environnement des affaires. L'Agence propose en particulier de se positionner sur les politiques publiques « *climat* », « *énergie* », « *villes durables* » et « *protection sociale* », secteurs sur lesquels il existe une très forte demande d'expertise française. L'AFD a pour objectif de consacrer environ 500 M€ par an à la gouvernance à partir de 2018.

La proximité avec la CDC et avec Expertise France seront ici des atouts. Le groupe CDC constitue un vivier d'expertise trop peu mobilisé jusqu'à présent. En Allemagne, les services de *KfW-Entwicklung*, la branche développement du groupe, s'appuient régulièrement sur les experts de *KfW* domestique pour le montage de projets, soit en les faisant participer directement aux équipes projets, soit plus couramment, en bénéficiant d'échanges d'informations et en utilisant leur savoir-faire pour le transposer aux projets dans les pays en développement. L'appui à la constitution d'homologues de la CDC dans les pays émergents et en développement pour les aider à mobiliser leur épargne et l'orienter vers l'investissement pourrait faire l'objet d'un programme spécifique. Expertise France, l'agence d'expertise technique internationale de la France, trouvera dans le groupe CDC-AFD un partenaire renforcé, susceptible de lui apporter un flux accru et régulier de contrats.

2.4. Disposer d'un outil plus dynamique et cohérent pour les outre-mers

Le rapprochement entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) présente des enjeux importants pour les départements et collectivités d'outre-mer (DOM et COM). Ces aspects ont été étudiés par la mission de préfiguration, avec le concours du ministère chargé des outre-mers et l'appui de l'Inspection générale de l'administration.

Les deux groupes jouent, en effet, un rôle fondamental dans le financement du secteur public comme du secteur privé ultra-marin alors que la situation de ces territoires reste marquée par des difficultés économiques et sociales fortes : chômage élevé, pauvreté, déficit de logements, notamment dans le parc social. A ces contraintes s'ajoutent les difficultés financières des collectivités locales, confrontées pourtant à des besoins élevés d'investissement en équipements structurants. Le secteur privé ultramarin présente également des fragilités, compte tenu de la prévalence des très petites entreprises et de la faiblesse de leurs capitaux propres.

La situation se caractérise par les traits suivants :

- ♦ *l'AFD et l'établissement public CDC ont des niveaux d'activité pour compte propre relativement proches outre-mer : 1 175 M€ pour la CDC et 1 032 M€ pour l'AFD en 2014. Il convient d'y ajouter 516M€ d'engagements mis en œuvre par le réseau AFD pour le compte de Bpifrance Financement la même année ;*

- ◆ *l'activité des deux établissements est fortement dominée par le financement du secteur public avec des rôles distincts.* L'AFD, présente depuis sa création dans ces territoires, est le principal créancier des collectivités territoriales ultra-marines et intervient essentiellement par le financement de leurs budgets, dans une logique contra-cyclique¹⁶, et pour une large part également, au moyen de prêts bonifiés destinés à les accompagner dans leurs projets d'investissement. L'AFD intervient parfois, à la demande de l'État, pour résoudre des situations financières complexes. La CDC demeure, pour sa part, principalement spécialisée dans le financement du logement social, ainsi que dans le financement de très long terme, jusqu'à quarante ans, des collectivités locales. L'AFD apparaît en outre comme une structure de proximité, proche des collectivités et des services de l'État, et tient un rôle de conseil, d'ingénierie et d'analyse essentiel auprès de ses partenaires locaux ;
- ◆ *le financement du secteur privé concentre l'essentiel des critiques.* Il est marqué par une organisation complexe de la distribution des produits de Bpifrance, essentiellement sous forme de crédits de court terme. Les engagements pour compte propre de l'AFD au profit du secteur privé atteignent, eux, 112 M€ en 2014, niveau très inférieur à l'objectif fixé dans son cadre stratégique. L'activité de PROPARCO est marginale (7M€), comme celle de Bpifrance-Investissement – activité non déléguée à l'AFD –, malgré les besoins en fonds propres des entreprises ultramarines. Les engagements de la CDC au profit du secteur privé outremer sont limités (24 M€ en 2014) et concernent essentiellement des prises de participations dans des sociétés privées portant des projets d'intérêt général ;
- ◆ *le réseau de l'AFD est aujourd'hui nettement plus dense.* Le réseau ultra-marin de l'AFD compte 7 agences et 142 agents contre 38 pour celui de la CDC. Ainsi, seule l'AFD dispose d'agences à Mayotte et en Polynésie française. La situation des personnels dans les outre-mer est par ailleurs marquée par une forte complexité, compte tenu de la proximité historique entre l'AFD et les instituts d'émission ultra-marins¹⁷ qui a conduit à une étroite imbrication de leurs ressources humaines et à la constitution d'une unité économique et sociale (UES) facilitant la mobilité des agents IEOM/IEDOM au sein d'un ensemble plus large que les seuls instituts ;
- ◆ *l'AFD, enfin, a dans ses objectifs stratégiques l'intégration des territoires ultra-marins dans leur environnement régional.* Souvent présente dans les pays voisins, l'AFD s'engage notamment à informer les collectivités et les entreprises ultra-marines des projets financés dans les pays voisins et à veiller à la cohérence de ses interventions au regard de l'intégration régionale et des intérêts de nos territoires. Très peu de projets relèvent jusqu'à présent de cette problématique.

La réforme ne doit pas avoir pour effet de remettre en cause les nombreux points forts du dispositif public de financement outre-mer, lequel permet aujourd'hui de concevoir des réponses effectives à des besoins très divers, au prix, il est vrai, d'une certaine complexité.

¹⁶ Au cours des 3 dernières années, l'encours de l'AFD auprès des collectivités locales a progressé 2,5 fois plus vite que celui de l'ensemble des établissements de crédits auprès de ces mêmes collectivités. L'AFD a notamment développé de manière significative le préfinancement de subventions publiques.

¹⁷ Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), Institut d'émission de l'outre-mer (IEOM)

La réforme ouvre toutefois un espace pour améliorer significativement le financement des outre-mers et y renforcer la cohérence et la pertinence de l'action financière publique, en mettant à la disposition des acteurs ultramarins les mêmes instruments qu'en métropole, sans perdre les capacités publiques de soutien en matière de conseil, d'ingénierie et de formation. Une plus grande efficacité au service du développement des outre-mer pourrait être recherchée, en travaillant sur la clarification et la complémentarité des offres, la reconnaissance mutuelle des procédures et la coordination des acteurs. Cette voie n'implique pas une fusion des réseaux, même si, à terme, elle pourrait poser la question des modalités de leur rapprochement.

Si cette voie était suivie, elle devrait respecter les quatre principes suivants : i/ viser à accroître significativement le ciblage et l'intensité du soutien financier et de l'appui aux collectivités territoriales ultra-marines ; ii/ améliorer le financement du secteur privé ultra-marin, en développant en particulier les financements de long terme et en fonds propres ; iii/ développer la coopération régionale ; iv/ enfin, conserver un rôle de pilotage et de supervision au ministère des outre-mers, en charge de l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre des politiques de l'Etat dans ces territoires, et au ministère des finances.

Pour atteindre ces objectifs, le dispositif suivant pourrait être étudié :

- ◆ *les conditions de mise en place d'un guichet public unifié pourrait être définies, réunissant les équipes locales au sein des bureaux de l'AFD ou de la CDC.* Ce guichet représentant le groupe CDC-AFD pourrait mobiliser le bilan de l'AFD mais aussi ceux des Fonds d'épargne et de la Section générale et développer encore le rôle d'appui-conseil aux collectivités ultra-marines. Les fonctions de siège demeureraient, dans cette hypothèse, distinctes et chaque établissement continuerait de porter les risques pris pour son compte propre. Ce réseau unifié bénéficierait de l'attribution d'une partie des ressources budgétaires de bonification nouvelles allouées à l'AFD dans le cadre de la réforme (voir *supra*), pour développer des projets prioritaires, en particulier pour lutter contre le réchauffement climatique ou remédier à la persistance de vulnérabilités particulières, au rang desquelles le défaut d'accès à l'eau potable ou les graves déficiences qui affectent les réseaux et la gestion de l'eau dans certaines géographies. Un doublement des crédits de bonifications pourrait être envisagé. Ce guichet public pourrait continuer à financer certains projets du secteur privé ;
- ◆ *la question de l'avenir du mandat de Bpifrance pourrait être reposée.* Bpifrance pourrait être invité à se déployer outre-mer, sans l'intermédiation de l'AFD, pour intensifier la mise à disposition des entreprises de toute sa gamme de produits. Une attention particulière serait notamment accordée aux interventions en fonds propres, en complément de l'offre de financement déjà existante. La convention de prestation de services qui lie l'AFD à Bpifrance devrait alors évoluer.

Enfin, les conséquences de la réforme sur les Instituts d'émission devront faire l'objet d'une réflexion parallèle. Compte tenu de la fragilisation croissante des fondements de l'unité économique et sociale entre l'AFD et les Instituts d'émission, faute désormais de communauté de direction, de stratégie et de siège, le rapprochement de ces derniers de la Banque de France pourrait être mis à l'étude, comme cette dernière en a exprimé la disponibilité auprès de la mission de préfiguration. Il conviendrait alors de maintenir intégralement et dans la durée les possibilités de mobilités des personnels des instituts vers l'AFD et inversement.

Si ces différentes évolutions pour l'Outremer étaient envisagées, une préfiguration spécifique serait indispensable, de façon à entendre tous les acteurs concernés, ce qui n'a pas été possible dans la cadre et les délais de la présente mission.

2.5. Stimuler l'innovation, la recherche et la formation

Parmi les partenariats que la réforme pourrait contribuer à stimuler figure aussi le monde de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation. La situation de départ est la suivante :

- ♦ la « *production de connaissance et de solutions* » est déjà l'un des métiers de l'AFD, forte d'une direction « *Etudes Recherches Savoirs* » de quatre-vingt personnes et des nombreuses contributions de sa direction des opérations dans ce domaine. Ses travaux sont essentiels à la définition des priorités de l'Agence et à la conduite de ses opérations (diagnostic *ex ante*, mesure des impacts, capitalisation des savoir-faire, prospective, diffusion). L'AFD a également développé des partenariats avec les centres de recherche sur le développement (IRD, CIRAD, FERDI mais aussi MIT, Princeton et des laboratoires du Sud), avec les *think tanks* (IDDRI, I4CE, WRI, etc.) et entend renforcer ces partenariats par la mise en commun d'espaces de formation en France, le montage de formations conjointes, l'accompagnement des acteurs du Sud et la production d'expertises pluridisciplinaires ;
- ♦ l'AFD dispose aussi, depuis 1963, d'une université d'entreprise au service de ses partenaires, le Centre d'Etudes Financières Economiques et Bancaires (CEFEB). Implanté à Marseille, le CEFEB a pour mission de renforcer les compétences professionnelles des cadres supérieurs de l'AFD et de ses partenaires du Sud, autour de sessions de formation diplômantes. Le réseau des anciens élèves du CEFEB est un atout très précieux pour l'Agence ;
- ♦ la CDC, pour sa part, a créé un « *Institut CDC pour la Recherche* », structure légère ayant pour objet le soutien à des travaux de recherche dans les champs d'intervention stratégiques du groupe (économie financière, immobilier, transition énergétique, développement des territoires, transition démographique, ville durable, économie sociale et solidaire, etc.). Par ailleurs, en 2013, a été créé le « *Lab CDC* », procédure visant à identifier et à accélérer le déploiement d'offres de services innovantes et transverses aux métiers du groupe Caisse des Dépôts. A la différence de l'AFD, la CDC ne dispose pas d'outil de formation propre, hormis certaines procédures comme l'« *Université d'entreprise CDC* » à destination des cadres et hauts potentiels du groupe, « *Mairie-Conseils* » en partenariat avec le CNFPT, SCET-Formation ou FORHOM, offre de formation concurrentielle d'EGIS. La capacité d'analyse macro-économique de la CDC s'est réduite depuis la cession de CDC-IXIS ;
- ♦ enfin, l'AFD et la CDC ont construit une coopération utile sur le climat, au sein notamment du think tank I4CE (*Institute for climate economics*).

Avec l'universalité des ODD, un champ de recherche conjoint s'ouvre pour l'AFD et la CDC, sur les thématiques clés du développement en France et dans le reste du monde. L'ensemble AFD-CDC pourrait se positionner comme un acteur puissant dans ce domaine, afin de peser sur le débat international et auprès organisations multilatérales, comme le font de nombreuses autres agences bilatérales, le DFID britannique en particulier. Les projets communs suivants pourraient en particulier être développés :

- ♦ le groupe CDC-AFD pourrait mutualiser ses capacités d'analyse macroéconomique voire de notation des contreparties souveraines. Les travaux de modélisation engagés par l'AFD, en particulier le modèle GEMME qui intégrera la valorisation des ressources naturelles dans la modélisation macroéconomique, peuvent intéresser aussi la CDC, qui dispose de son propre modèle interne. La capacité d'analyse du risque-pays de l'activité garanties publiques export précédemment gérée par la COFACE et désormais filiale de Bpifrance, pourrait être coordonnée avec celle de l'AFD ;

- ◆ *la conception d'outils d'analyse des risques¹⁸ et les procédures d'évaluation des projets et programmes* devraient à l'avenir être conçus aux bornes du nouveau groupe. Les équipes en charge de ces sujets pourraient, là-aussi, être rapprochées ;
- ◆ *AFD et CDC pourraient également investir en commun dans la formation, le renforcement des capacités et la diffusion des connaissances*, en prenant appui sur le CEFEB et en lien étroit avec les écoles françaises de façon à diffuser largement au Nord comme au Sud l'expertise et la vision française du développement durable. Les formations dispensées aux maîtrises d'ouvrage publiques étrangères, déjà délivrées par l'AFD, pourraient changer d'échelle en associant la CDC et les autres acteurs français, publics et privés. Dans le prolongement de ces actions, l'opportunité de transférer à l'AFD la compétence de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche dans les pays en développement pourrait faire l'objet d'une expertise complémentaire ;
- ◆ *le rapprochement pourrait également permettre de mettre en place un « Lab du développement », sur le modèle de celui créé en 2014 par USAID ou du « Lab CDC », pour faire émerger des initiatives innovantes pour la mise en œuvre des ODD, valoriser les résultats de la recherche (IRD, CIRAD, etc.) et mobiliser l'écosystème des startups françaises accompagnées par Bpifrance, les porteurs de projets innovants au Sud, ainsi que les capacités d'innovation techniques et financières de l'AFD et de la Caisse des dépôts. Une telle initiative pourrait contribuer à la notoriété internationale et à l'image de marque de la nouvelle entité AFD/CDC, et favoriser l'émergence et la diffusion de solutions innovantes pour le développement, au sein du groupe et au-delà.*

Un projet commun entre l'AFD, la CDC, Bpifrance et la nouvelle direction de l'Institut Recherche Développement (IRD) serait ici particulièrement opportun. Ces institutions pourraient créer ensemble un campus de l'innovation et du développement durable, au service de la mobilisation de la recherche, de l'innovation et de la formation autour des ODD. Ce lieu unique et fédérateur permettrait de partager les expériences, former des cadres, construire des coalitions d'acteurs et communiquer vers le Nord et vers le Sud. Il mettrait en réseau un lieu d'accueil dans Paris, le site de Bondy – où s'est déjà implanté l'incubateur *Bond'Innov* – et les implantations de l'AFD et de l'IRD à Marseille.

* *
*

¹⁸ Stress test climat pour certains projets d'infrastructures, mesure d'impacts extra-financiers, comptabilisation des financements verts, etc.

3. Les moyens de la réforme

Forte de la conviction qu'un projet mobilisateur et utile pouvait être bâti entre AFD et CDC, la mission de préfiguration s'est attachée à trouver la forme susceptible de le libérer et d'emporter l'ensemble des parties prenantes dans sa mise en œuvre. Elle s'est appuyée ici fortement sur les administrations, la CDC, l'AFD et leurs conseils, qu'elle remercie pour les travaux approfondis qu'ils ont conduits.

Le schéma du rapprochement entre l'AFD et la CDC doit répondre à cinq conditions :

- ◆ *réaliser l'ambition présidentielle* de mettre en œuvre 4 Md€ d'engagements supplémentaires vis-à-vis des Etats étrangers d'ici 2020, dont 2 Md€ pour le climat, avec un effet dans les géographies prioritaires pour la France ;
- ◆ *créer des synergies opérationnelles fortes et un lien financier entre AFD et CDC*, dans une logique de groupe ;
- ◆ *maintenir l'identité, le bilan, le cadre social et les compétences de l'AFD*, en fixant sa place exacte au sein du groupe CDC susceptible de répondre au mieux au double enjeu de rapprochement et d'intégration, d'une part, et de préservation d'une identité et d'un savoir-faire spécifique et reconnu, d'autre part ;
- ◆ *mettre en place une gouvernance efficace et inclusive*, qui rende effectif le rapprochement entre les deux entités, tout en préservant la capacité de l'Etat à définir et orienter la politique de développement ;
- ◆ *optimiser l'emploi des ressources publiques*, lato sensu.

Différents schémas ont été expertisés, à l'aune de ces cinq conditions, en particulier la création d'une nouvelle section au sein de la CDC ; un schéma réunissant les deux établissements publics ; la transformation de l'AFD en une filiale de l'Etat et de la CDC ; ou même la simple création d'un fonds doté par la CDC et l'AFD, géré par cette dernière et dédié à certaines activités prioritaires, en premier lieu la lutte contre le changement climatique.

La mission de préfiguration a consulté largement et de façon transparente les différentes parties prenantes sur ces différentes options. A l'issue de ces échanges, elle propose le schéma simple exposé ci-dessous, qui combine une forte intégration au sein du groupe CDC, tout en maintenant l'identité de l'Agence et la capacité pour l'Etat de définir, d'orienter et de soutenir la politique de développement **(3.1.)**, un renforcement très significatif et durable des capacités financières de l'AFD **(3.2.)** et un cadre social préservé et dynamisé **(3.3.)**. Ce schéma, s'il est retenu, suppose une intervention du législateur qui apportera une légitimité démocratique à la réforme et contribuera à fixer un mandat clair aux dirigeants qui seront chargés de la mettre en œuvre.

3.1. Intégrer par la loi l'AFD au sein du groupe CDC

La réussite de la réforme passe par une intégration réussie de l'AFD au sein du groupe CDC, de façon à combiner les forces des deux institutions et à créer un instrument plus puissant pour notre politique extérieure.

3.1.1. Elargir le mandat de la CDC et lui rattacher l'AFD

La mission propose en premier lieu de modifier le mandat de la CDC pour reconnaître sa contribution à la politique de développement et de solidarité internationale, telle que définie par la loi du 7 juillet 2014. Sa contribution au développement des outremer pourrait également faire l'objet d'une mention spécifique dans la loi. Plus largement, c'est la capacité du groupe CDC à se développer à l'international qui trouvera ainsi une reconnaissance politique. La mission développement et solidarité internationale ferait l'objet d'une partie dédiée dans le rapport annuel de la CDC au Parlement.

Cette nouvelle mission du groupe CDC sera mise en œuvre au premier chef via l'AFD, placée par la loi dans le groupe CDC. Ce rapprochement prendrait la forme d'une intégration de l'AFD et de ses filiales au groupe CDC, selon un schéma *sui generis*. L'établissement public industriel et commercial AFD serait conservé mais sa gouvernance et son organisation seraient revus afin d'accorder des droits à la CDC, à définir avec l'Etat, dans une logique de groupe intégré. La possibilité pour un établissement public de détenir des droits de gouvernance au sein d'un autre établissement public ne se heurte en effet à aucun obstacle juridique et a déjà été expérimentée dans le cadre de la constitution du groupe public ferroviaire¹⁹. Ce schéma ressemble aussi, par certains aspects et pour rester dans le monde du développement, à la composition de la Banque mondiale, où cinq entités juridiquement distinctes (BIRD, AID, SFI, MIGA, CIRDI) constituent un groupe intégré.

Ce schéma aurait pour conséquence de conserver les personnalités morales, réunies dans un même groupe, sans qu'il soit même nécessaire de créer de liens capitalistiques directs entre elles et en préservant la même étanchéité financières qu'entre les sections de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations. Le groupe CDC pourrait toutefois communiquer sur le fait qu'il est l'une des plus grandes institutions financières publiques en Europe, agréant dans sa communication financière les bilans de la Section générale, du Fonds d'Epargne, de ses filiales et de l'AFD.

L'intégration de l'AFD au sein du groupe CDC passerait par une modification du Code monétaire et financier, en particulier le premier alinéa de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, afin de préciser que les activités de ce groupe sont étendues à l'activité d'aide au développement et prévoir l'intégration de l'AFD au sein du groupe CDC précisant que « *l'Agence française de développement, établissement public à caractère industriel et commercial, est intégrée au groupe Caisse des dépôts.* »

Ce schéma semble le plus à même d'exprimer les spécificités du dispositif français d'aide au développement et d'engager la dynamique de la réforme. La particularité de la France est d'avoir engagé depuis 1998 un mouvement de consolidation progressive des compétences et outils de sa politique de développement au sein de l'AFD. Le transfert de la gouvernance vient parachever ce modèle, en distinguant désormais nettement le rôle des administrations centrales – en charge de définir les stratégies, d'apporter des moyens budgétaires et d'évaluer les résultats –, de celui de l'AFD, « *opérateur pivot* » unique, responsable de l'ensemble des instruments de notre aide bilatérale et de leur mise en cohérence. Cette situation justifie le maintien d'un lieu nettement identifié où s'accumule l'expérience française en matière de développement, l'AFD.

¹⁹ Ainsi, l'article L. 2101-1 du Code des transports prévoit l'existence d'un groupe public ferroviaire constitué des trois établissements publics SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau. L'article L. 2102-9 du code des transports prévoit que le directoire de la SNCF, holding de tête, est composé du président du conseil d'administration de SNCF Réseau et du président du conseil d'administration de SNCF Mobilités. L'article L. 2111-15 du code des transports prévoit encore que la SNCF, holding de tête, dispose de représentants au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau. Une mesure équivalente est prévue pour SNCF Mobilités.

De ce point de vue, le système français, après la réforme, diffèrera nettement de ceux qui prévalent en Allemagne et en Italie (voir annexe 6). Dans ces deux pays, les banques publiques (KfW et *Cassa Depositi e Prestiti*), dotées d'une branche en charge du financement du développement, coexistent avec des agences de développement distinctes (*GiZ* en Allemagne²⁰ et la nouvelle *Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo* en Italie²¹), en charge de financements en dons et de coopération technique. **En France, l'AFD, opérateur pivot, rassemblera l'ensemble des instruments et des compétences et constituera un lieu de cohérence, entretenant des liens avec l'ensemble des parties prenantes de notre politique de développement et de solidarité internationale.**

3.1.2. Mettre en place une gouvernance intégrée et inclusive

La réussite de la réforme suppose une gouvernance fortement intégrée de façon à aligner les deux structures et à faire de l'AFD plus qu'une simple filiale. Cette gouvernance croisée, cruciale pour définir une stratégie commune et mettre en œuvre des synergies, pourrait prendre la forme suivante :

- ◆ le directeur général de la Caisse des dépôts devrait présider le conseil d'administration de l'AFD et des représentants de la CDC être désignés en son sein. A cette occasion, la composition et les règles de fonctionnement du conseil d'administration de l'AFD devront être revues. Le directeur général de la CDC disposerait d'un pouvoir d'avis sur la désignation du directeur général de l'AFD, nommé désormais pour cinq ans – durée de mandat alignée avec les pratiques usuelles des établissements publics et des sociétés commerciales. Le directeur général de la CDC assurerait une représentation extérieure de l'ensemble du groupe, à l'exemple de son homologue de la KfW ;
- ◆ inversement, le directeur général de l'AFD devrait être chargé de responsabilités auprès du directeur général de la CDC et être placé sous son autorité, en ce qui les concerne, de façon à être comptable de la réussite de l'intégration et à contribuer au développement international du groupe.

La Commission de surveillance de la Caisse des dépôts exercerait, vis-à-vis de l'AFD, les mêmes compétences que vis-à-vis des filiales du groupe, en particulier un pouvoir d'avis sur « *la mise en œuvre des missions d'intérêt général de la Caisse des dépôts* », ainsi que sur « *les orientations stratégiques* » et « *la stratégie d'investissement* » de l'AFD, conformément à l'article L.518-7 du Code monétaire et financier.

Le groupe CDC pourrait par ailleurs s'inspirer des procédures en place au sein de la KfW, qui assurent des liens réguliers entre les différentes entités internationales du groupe, en particulier : i/ un comité conjoint pour les questions internationales pour échanger sur les enjeux stratégiques pour le groupe KfW à l'international ; ii/ des stratégies pays élaborées en commun pour coordonner leurs actions.

²⁰ La *Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GiZ), opérateur allemand d'expertise technique internationale, dépend directement du ministère allemand de la coopération, distinct des ministères des finances et des affaires étrangères. Elle accompagne les réformes dans les pays en développement en mobilisant l'assistance technique et le renforcement des capacités. Elle emploie 16 410 personnes, dans 130 pays. Elle a réalisé en 2014 un chiffre d'affaires de 2 Md€, provenant à 90% de dotations budgétaires de l'Etat allemand.

²¹ La décision de transférer la gestion des projets de coopération du ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale vers une nouvelle Agence a été décidée par une loi du 11 août 2014. Son personnel sera composé de 200 personnes à Rome, en provenance du ministère, de 44 experts contractuels et de 100 agents dans le réseau des bureaux de coopération à l'étranger, actuellement rattachés aux ambassades

Cette intégration au sein de la CDC ne fera pas obstacle au maintien indispensable d'un lien fort avec l'Etat. Le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) fixera toujours les orientations de cette politique. Le Conseil d'Orientation Stratégique (COS) de l'AFD, présidé par le ministre chargé du développement, pourrait devenir le lieu d'échange et de coordination entre le gouvernement et la CDC. L'AFD aura des correspondants au sein de chacun des ministères concernés, veillant au respect des objectifs fixés à l'AFD, au bon emploi des moyens budgétaires alloués à ses missions et à faciliter les relations de l'AFD avec les autres composantes et institutions, notamment multilatérales, de la politique de développement, avec lesquels l'AFD doit entretenir des liens plus forts encore.

La gouvernance de l'AFD devra enfin assurer une représentation des autres acteurs de la politique de développement et des personnels de l'Agence, comme évoqué plus haut et comme le prévoit déjà aujourd'hui la composition de son conseil d'administration.

3.1.3. Identifier les synergies recherchées

La réussite de la réforme suppose également de confier un mandat clair, cadré par le législateur, sur les synergies attendues de la réforme. Ce mandat pourrait en particulier inclure :

- ♦ *la mise en place d'un réseau unifié représentant le groupe CDC, résultant du rapprochement des réseaux en métropole, outremer et à l'étranger.* Il est indispensable que les partenaires du groupe CDC-AFD puissent identifier aisément un interlocuteur et que celui-ci – même si le cœur de son activité est surtout domestique ou international – puisse apporter une première réponse au nom du groupe, engager l'instruction de la demande et assurer un suivi du client. Une telle évolution suppose des règles de fonctionnement très claires, une formation adaptée des agents et une animation du réseau qui pourrait être assurée par le Directeur du réseau et des territoires de la Caisse des Dépôts pour ce qui concerne les dimensions propres au groupe, en lien avec la direction générale de l'AFD qui demeurerait l'autorité hiérarchique de la partie internationale et ultramarine du réseau. Des outils partagés seraient mis en place ;
- ♦ *la recherche de synergies « métiers », pour assurer la coordination, l'animation, la formation commune voire la mutualisation des expertises sectorielles et financières au sein du groupe.* Comme évoqué précédemment, des expertises fortes et complémentaires existent dans de nombreux secteurs (transition énergétique et écologique, développement urbain, développement territorial, financement du secteur privé, numérique, santé, etc.) ainsi que dans l'ingénierie d'accompagnement des projets, l'ingénierie financière ou la production de connaissances. Les directions générales devront identifier ces communautés de métiers et les structurer, en développant une politique volontariste de mobilité des personnels. La réussite d'actions conjointes, voire d'équipes mixtes, sur des projets sélectionnés en conséquence, permettrait de renforcer la culture commune par des succès concrets²² ;

²² Il pourrait par exemple être envisagé de réserver des fonds communs, et de les attribuer sur appels à projets internes au moyen d'un jury composé de personnels des deux organisations, et d'experts indépendants.

- ♦ *la mise à l'étude de la mutualisation éventuelle de certaines fonctions financières et de certaines fonctions support, sous forme de GIE ou de conventions de prestations intragroupe, à l'image de ce qui existe au sein du groupe KfW ou des mutualisations d'équipes entre la Section du Fonds d'épargne et la Section Générale de la Caisse des dépôts. L'objectif ici ne serait pas d'abord la réduction des coûts mais le renforcement de la robustesse des procédures et l'amélioration des services apportés aux entités opérationnelles et aux clients du groupe. La constitution de la Banque Postale au sein du groupe La Poste et son évolution peut servir ici, par certains aspects, de précédent.*

Au fil de sa longue histoire, le groupe Caisse des dépôts a su accueillir, faire naître et accompagner le développement de très nombreuses structures, selon des formes juridiques diverses. Nul doute qu'il saura donner à l'AFD sa place exacte, tout en réalisant les synergies d'intérêt commun susceptibles de rendre plus efficaces les deux institutions et le groupe CDC dans son ensemble.

3.1.4. Créer un lien financier entre CDC et AFD

Même sans lien capitalistique et tout en préservant l'étanchéité financière avec l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, il est possible de créer des liens financiers *ab initio* avec l'AFD. Ces investissements viendront renforcer les moyens mis à la disposition de notre politique de développement. Ils intéresseront directement la CDC et ses représentants à la bonne gestion des projets suivis par l'Agence.

La CDC propose ainsi de doter, avec des fonds de la section générale et pour un montant significatif, une plateforme d'investissement dédiée notamment au montage et au financement de projets d'infrastructure et d'accès aux services essentiels en Afrique (énergie, eau, déchets et assainissement, mobilité urbaine, etc.). Cette plateforme pourrait intervenir en fonds propres et quasi-fonds propres, selon une thèse d'investissement distincte de l'activité actuelle du groupe AFD, sans horizon d'investissement défini et en investissant en particulier sur des projets aujourd'hui délaissés par les investisseurs privés ou sur lesquels la France ne parvient pas à se positionner, faute de moyens suffisants. Une part significative de ces moyens serait destinée au montage des projets, étape souffrant d'un manque de financement. Elle pourrait être gérée par une équipe mixte AFD/PROPARCO/CDC, s'appuyant sur les expertises techniques complémentaires des deux institutions et constituant ainsi un premier exemple de coopération réussie.

Une telle plateforme d'investissement pourrait avoir un impact significatif pour le développement, si on la compare aux dernières levées de fonds visant les pays les moins avancés²³. Son impact pourrait être démultiplié *via* le co-investissement avec les interventions de l'AFD et celles d'autres fonds, banques multilatérales et autres acteurs du développement, en mobilisant les différents clubs auxquels la CDC et l'AFD appartiennent (voir *supra* et annexe 4).

²³En particulier : *Africa 50*, fonds lancé en juillet 2015 par vingt pays africains et la Banque Africaine de Développement avec 830 M\$ pour effectuer des investissements dans les infrastructures ; le Fonds panafricain de développement des infrastructures II, doté de 439 M\$ et lancé en 2014 ; *Meridiam*, fonds de 300 M€ en cours de *closing* pour investir dans des projets d'infrastructures en Afrique ; ou encore le fonds *Amethis Finance* qui a levé depuis 2012 près de 700 M€.

La CDC pourrait par ailleurs, directement et/ou avec Bpifrance, accroître sa présence au capital de PROPARCO, en renforçant sa participation minoritaire afin d'accompagner la croissance de son activité, en particulier sur les financements climat et les instruments de haut de bilan, qui sont au cœur de sa mission de développement. PROPARCO pourrait devenir un outil puissant, au sein duquel se retrouveraient les différentes entités du groupe CDC intéressées par son développement.

Le retour d'expérience sur l'emploi de ces premiers investissements de la CDC permettra sans doute d'envisager d'autres financements, à mesure que l'AFD et la CDC définiront des projets et des instruments communs. Un bilan serait dressé dans trois ans.

3.2. Renforcer durablement le bilan de l'AFD

Concomitamment à l'intégration de l'AFD au sein du groupe CDC, l'Etat pourrait renforcer les fonds propres et adapter le statut juridique de l'Agence pour assurer le développement de ses activités annoncé par le Président de la République.

3.2.1. La restructuration liminaire du passif de l'AFD

La forte croissance des engagements de l'AFD à partir de 2016 va se traduire par une très forte augmentation des encours de prêts inscrits à son bilan, qui devraient passer de 30 à près de 90 Md€ entre 2015 et 2035. Cette croissance des encours doit impérativement s'accompagner d'une croissance des fonds propres de l'AFD afin que celle-ci puisse satisfaire aux exigences prudentielles applicables.

Une restructuration du bilan de l'AFD est possible, qui mobiliserait plusieurs mécanismes pour renforcer la quantité et la qualité des fonds propres de l'Agence :

- ◆ la conversion d'une émission obligataire sans maturité souscrite par l'Etat en fonds propres de premier rang à hauteur de 840 M€ ;
- ◆ une conversion en capital du stock total de prêts consentis par l'Etat à l'AFD sous forme de « *ressource à conditions spéciales* » (RCS), pour un montant supérieur à 2,5 Md€, augmentant d'autant les fonds propres de premier rang de l'Agence. Cette opération, compatible avec la LOLF, est sans impact sur le déficit maastrichtien ni sur la dette et la dépense publique, s'agissant d'opérations financières ;
- ◆ cette opération pourrait être complétée à terme par l'inclusion dans les fonds propres d'autres éléments du passif de l'Agence, notamment son *compte de réserve* de 570 M€ ;
- ◆ en calibrant strictement la distribution du résultat de l'Agence en fonction de la croissance de son bilan et de ses activités, la réforme permettrait d'accroître encore les fonds propres d'un montant pouvant atteindre au maximum 5,9 Md€ sur la période 2020-2035 ;
- ◆ enfin, le maintien de flux réguliers de prêts du Trésor à condition spéciale permettrait également de couvrir des besoins de fonds propres de second rang, tout en contribuant à la bonification des prêts de l'AFD.

La recommandation de la mission de préfiguration est de cumuler dans les meilleurs délais l'ensemble de ces mécanismes, de façon à donner à l'Agence le potentiel financier le plus grand. Ainsi, les fonds propres de premier rang pourraient être plus que doublés dès 2016. L'Etat veillerait ensuite à ce que l'AFD soit en mesure par différents moyens, en particulier une politique de distribution adaptée permettant à l'Agence de conserver tout ou la plus grande partie de ses résultats annuels, de financer ses nouveaux projets. Un quadruplement des fonds propres de base pourrait ainsi être programmé sur la période 2016-2035. Ce renforcement des fonds propres de l'AFD permettra de garantir durablement la solvabilité de l'Agence et de tenir l'engagement présidentiel de 4 Md€ d'engagements additionnels en flux annuels d'ici à 2020, dont 2 Md€ pour le climat. Il permettra également de desserrer progressivement et durablement la contrainte des grands risques, y compris dans la douzaine de géographies, où cette limite contraint aujourd'hui très fortement l'activité du groupe²⁴.

3.2.2. Le retour à une supervision nationale

La transformation de l'AFD en société de financement, si elle était acceptée par les autorités de régulation, contribuerait également à une meilleure appréciation de la réalité économique des risques portés par l'AFD.

On peut en effet considérer que l'AFD n'a pas aujourd'hui toutes les caractéristiques d'un établissement de crédit²⁵ et que le statut de société de financement, cadre juridique créé en 2013 pour les entités qui exercent une activité de crédit sans collecter de fonds remboursables du public²⁶, pourrait être plus adapté à son activité. Cette transformation pourrait être proposée au régulateur, seul à même, en toute indépendance, de l'autoriser.

L'AFD, société de financement, serait alors soumise à un régime prudentiel différent de celui des établissements de crédit qui s'applique à elle aujourd'hui. L'AFD serait placée sous la supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la BCE n'étant compétente que pour la supervision des établissements de crédit. Elle resterait soumise aux exigences de solvabilité et de grands risques prévues par CRD4/CRR mais serait exemptée de certaines exigences de liquidité. La définition des exigences de fonds propres pourrait être perçue différemment. L'AFD ne contribuerait pas au Fonds de résolution unique (FRU), auquel doivent cotiser les établissements de crédit. Inversement, les limitations liées à ce changement de statut – réduction de la base des investisseurs éligibles à ses émissions, absence d'accès à la liquidité de la BCE – n'auraient pas de conséquences opérationnelles pour son activité financière.

²⁴ Ces pays sont le Nigéria, le Brésil, la Colombie, le Mexique, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Vietnam, le Maroc, la Turquie, l'Afrique du Sud et la Tunisie.

²⁵ Le règlement européen sur les exigences de fonds propres–CRR/CRD IV article 4 de CRR définit en particulier un établissement de crédit comme étant « *une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte.* »

²⁶ L'article L511-1 du Code monétaire et financier définit les sociétés de financement comme « *des personnes morales autres que des établissements de crédit qui effectuent à titre de profession habituelle et pour leur propre compte des opérations de crédit dans les conditions et limites définies par leur agrément.* »

3.3. Préserver le cadre social et accompagner le changement

Une réforme d'ampleur, comme celle que propose le présent rapport, ne peut se faire sans l'adhésion des personnels de l'AFD et du groupe CDC. C'est la raison pour laquelle le Président de la République a demandé que soient étudiées avec soin « *les conséquences éventuelles de la réforme pour les agents de l'AFD* » et que soient définies « *les grandes lignes de la nouvelle politique de ressources humaines qui devra accompagner ce changement.* » Le Président de la République a également demandé d'informer « *régulièrement les organisations syndicales dans la phase de préfiguration de la nouvelle Agence* », ce à quoi s'est attachée la mission de préfiguration.

S'agissant des conséquences de la réforme au plan social, le schéma proposé présenterait l'avantage d'une grande simplicité de mise en œuvre et de coûts de transition réduits au minimum. Dès lors que la personne morale AFD serait maintenue, il n'y aurait pas à transférer les contrats en cours ou les personnels entre personnes morales distinctes. L'Unité économique et sociale (UES) pourrait être préservée, tout comme le statut collectif du personnel, les conventions collectives, les accords collectifs de travail et les institutions représentatives du personnel (IRP) – CCE, comité d'établissement, CHSCT et délégués syndicaux. Cette stabilité du cadre social paraît de nature à rassurer les salariés et à faciliter la mise en œuvre de la réforme, de façon à se concentrer sur les chantiers opérationnels.

La transformation va en effet être profonde pour l'AFD, qui doit s'intégrer pleinement au sein du groupe CDC et dont le volume et la diversité des activités devraient s'accroître considérablement au cours des cinq prochaines années. Ce changement ne sera fécond que s'il est progressif, compris par tous et réalisé en bon ordre et dans le dialogue social. Ce point est d'autant plus important à l'AFD que la croissance de l'activité réalisée depuis plus de dix ans s'est effectuée au prix de gains de productivité significatifs. Il conviendra donc, dans la mise en œuvre de la réforme, à Paris comme dans les réseaux, d'être très attentifs au climat social interne et aux conditions de travail. Le changement d'échelle de l'Agence, qui verra son volume d'activité progresser de plus de 50% d'ici 2020 et son bilan passer de 30 à près de 90 milliards d'euros, impose une réflexion sur les moyens humains et budgétaires, l'allègement des procédures et l'organisation pour réussir cette transformation.

L'Agence a d'ores et déjà engagé une réflexion interne sur l'évolution de son organisation pour :

- ♦ *redimensionner l'accroissement de ses moyens humains et budgétaires et renforcer des compétences nécessaires à la croissance et à la diversité nouvelle des activités.* Une revue des compétences, à l'aune de l'évolution des missions, pourrait également être menée pour proposer un accompagnement adapté aux agents de l'Agence ;
- ♦ *conduire une revue des procédures afin d'alléger les charges de travail,* en étudiant notamment « *la possibilité de différencier ses instructions en fonction des risques associés aux opérations et de la valeur ajoutée qui y est apportée* ». Cette approche est particulièrement appropriée à mesure que les partenariats avec d'autres acteurs se développeront, dans lesquels l'AFD pourrait parfois se limiter à un rôle de financeur ;
- ♦ *investir dans le réseau,* qui constitue une valeur ajoutée forte du dispositif opérationnel de l'agence et dont les missions auprès des ambassades et pour le groupe CDC dans son ensemble, devraient évoluer significativement. Son renforcement, de façon différenciée en fonction des géographies, sera nécessaire. L'AFD entend ici porter « *une attention particulière à la gestion des ressources humaines du personnel recruté localement.* »

L'AFD pourra ici aussi s'inspirer des meilleures pratiques du groupe CDC et s'inscrire résolument dans une logique de groupe, en particulier en matière de ressources humaines. Il doit être proposé de mettre en place une politique volontariste de mobilité des collaborateurs au service d'une fertilisation des métiers et d'une meilleure efficacité collective. Cette politique s'appuiera notamment sur : i/ l'identification des pôles d'expertise des différents métiers afin de renforcer les domaines d'excellence du futur groupe ; ii/ des partenariats et échanges de personnel, avec une réflexion spécifique sur les jeunes talents et les hauts potentiels ; iii/ le développement de parcours de formation et d'information spécifiques permettant une meilleure compréhension des cultures respectives, un partage d'expérience à l'international et un enrichissement des compétences métiers.

CONCLUSION

En intégrant l'AFD dans la Caisse des dépôts, en renforçant considérablement son bilan et en invitant les deux entités à multiplier les projets communs, il est possible de dessiner une réforme où tout le monde gagne.

Nos partenaires du Sud d'abord, à la recherche d'appuis techniques, de financements publics et d'investissements pour se développer et lutter contre le réchauffement climatique et ses effets. En faisant monter en puissance progressivement d'ici à 2020 ses prêts et ses dons, en développant des instruments financiers innovants et en proposant des appuis techniques dans toutes ses interventions, la coopération française pourra répondre aux attentes de ses partenaires de façon plus ambitieuse et mieux adaptée à leurs besoins, très divers selon les géographies. Le financement des outremer pourrait également être significativement amélioré à l'issue de la réforme. Le renfort apporté par la Caisse des dépôts à la politique de développement et de solidarité internationale produira progressivement des effets, aujourd'hui inconnus, susceptibles d'ancrer cette politique plus fortement dans nos territoires et de renforcer sa dimension partenariale, avec les collectivités locales, les ONG et les entreprises. Notre diplomatie économique comme notre politique de solidarité en sortiront renouvelées.

L'action de l'AFD pourra se développer. Intégrée dans le groupe Caisse des Dépôts, l'Agence s'ouvrira à un nouvel écosystème, favorable à l'invention de solutions et d'instruments nouveaux pour le développement et le climat. Elle élaborera une stratégie commune avec la CDC, autour des objectifs de développement durable. Dotée de fonds propres très fortement accrus, elle apportera plus de financements, en prêt et en dons, et se déploiera dans des géographies nouvelles, sans jamais perdre sa priorité africaine. Elle apprendra des métiers nouveaux. La Caisse des dépôts accompagnera l'AFD et pourra lui confier en gestion de moyens et l'aider à attirer ceux d'autres partenaires.

La dimension internationale du groupe Caisse des dépôts sera pleinement reconnue. Dotée d'une nouvelle mission d'intérêt général, sa visibilité et sa capacité d'action sur la scène internationale sera établie, à l'exemple de ses homologues européens. La Caisse des dépôts pourra être représentée à l'avenir par un réseau unifié de dimension mondiale. Avec l'AFD, le groupe CDC bénéficiera de la proximité du centre français d'expertise des économies émergentes et en développement. Il pourra enrichir et diversifier ses expertises financières et sectorielles, ouvrant des perspectives nouvelles sur de nombreux sujets. Ses personnels comme ceux de l'AFD bénéficieront de nouvelles opportunités de carrière et de mobilité, tout en préservant leurs cadres sociaux respectifs.

L'Etat conservera sa capacité d'orientation de la politique de développement. Il accompagnera la création d'un nouvel acteur plus intégré, plus puissant et plus innovant. Il aura ainsi achevé la réforme des opérateurs de son action extérieure.

L'ambition du Président de la République, transformée en projet commun, devra être présentée au Parlement ainsi qu'aux salariés de l'AFD et de la CDC. S'il est validé, ce projet devra être mis en œuvre suivant une feuille de route et un calendrier clairs, à partir du milieu de l'année 2016, et être conduit par des managements résolus à réussir cette transformation et à motiver leurs équipes opérationnelles pour œuvrer collectivement au rayonnement de la France et à la solidarité internationale.

A Paris, le 11 janvier 2016

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION DU PREFIGURATEUR

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION

ANNEXE 3 : LES 17 OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE (ODD)

ANNEXE 4 : LES DIFFERENTS CLUBS ASSOCIANT LES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

ANNEXE 5 : DESCRIPTION SYNTHETIQUE DES GROUPES AFD ET CDC ET DE LEURS RELATIONS

ANNEXE 6 : ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION DU PREFIGURATEUR

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 12 SEP, 2015

Cher Monsieur,

Le cadre international de la politique de développement connaît en 2015 des évolutions majeures. En juillet, le sommet d'Addis-Abeba a adopté une doctrine globale pour le financement du développement, rappelant l'importance de l'aide publique au développement, mais aussi de l'investissement public et privé, d'une fiscalité juste et efficace ou encore de la coopération Sud-Sud. Fin septembre, les nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD) seront adoptés à l'ONU par la communauté internationale. Ils constitueront une feuille de route universelle pour les quinze prochaines années, valable pour les pays en développement comme pour les pays développés. Ces objectifs répondent à l'ambition « *zéro carbone, zéro pauvreté* » soutenue par la France et visant à conjuguer lutte contre le changement climatique et développement. La conférence de Paris, en décembre, doit parachever cette redéfinition.

Dans ce cadre renouvelé et ambitieux, nous avons décidé d'opérer un renforcement de notre politique de développement et de son outil principal, l'Agence française de développement (AFD), en élargissant ses missions au secteur de la gouvernance et en l'adossant à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

La nouvelle Agence qui résultera de cette réforme sera le fer de lance de notre ambition dans le domaine du développement durable et permettra de concourir au rayonnement politique et économique de la France. Dotée des moyens budgétaires indispensables, elle s'appuiera sur la puissance financière combinée du groupe CDC et de l'Etat, en s'inspirant des outils de développement allemand (*KfW*) et italien (*Cassa Depositi e Prestiti*). Ces institutions financières et de développement se déploient, sans solution de continuité et conformément à la logique des ODD, au plan domestique comme au plan international. L'AFD renforcera notamment son lien avec les collectivités territoriales et son ancrage dans notre société civile et notre tissu économique, en continuant à développer ses relations avec les organisations de solidarité internationale. La CDC, elle, renforcera sa dimension internationale et sa contribution au service de l'intérêt général, à quelques mois de son bicentenaire.

Monsieur Rémy RIOUX
Secrétaire Général Adjoint
Ministère des Affaires Etrangères
et du Développement International
37 quai d'Orsay
75007 PARIS

Après la création depuis 2012 de BPI France, de Business France et d'Expertise France et la réintégration des activités de la COFACE, le paysage des institutions financières publiques et des opérateurs de notre action internationale sera donc réformé en profondeur, dans un sens d'augmentation des capacités, de simplification, d'économies de moyens et d'efficacité.

Compte tenu de vos compétences en matière de développement et de votre connaissance des deux institutions concernées, j'ai décidé de vous confier la mission de préfiguration de la nouvelle Agence française de développement.

Votre mission sera constituée de quatre volets :

1. Un volet financier

De façon à calibrer l'ambition de notre politique de développement et la contribution française à la lutte contre le changement climatique, vous vous attacherez à déterminer le niveau adéquat des fonds propres de l'AFD.

Les implications budgétaires résultant de cette opération feront également l'objet d'une analyse précise, dans le sens d'une relance de notre aide publique au développement. La réforme doit permettre à la nouvelle Agence d'accroître ses opérations dans nos géographies prioritaires, avec une attention particulière portée aux pays les plus fragiles.

Vous étudierez également les conséquences prudentielles de cette opération pour l'AFD et pour la CDC, compte tenu des spécificités de cette dernière.

La capacité pour l'Etat d'orienter la politique de développement fait partie de ses missions essentielles et doit pouvoir s'affirmer.

Ce volet financier est urgent et prioritaire. Une première estimation des marges de manœuvre potentielles dégagées par cette réforme d'ici à 2020 est nécessaire d'ici l'Assemblée Générale des Nations Unies.

2. Un volet stratégique

Vous évaluerez l'impact potentiel de la réforme sur les orientations stratégiques aujourd'hui développées par l'AFD, dans le cadre des priorités définies dans la loi du 7 juillet 2014 et dans la perspective de son prochain contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat. Vous évaluerez en particulier les pistes suivantes:

- l'élargissement du champ d'action de l'AFD au secteur de la gouvernance ;
- la poursuite de la progression des financements consacrés à la prévention et à l'adaptation au changement climatique ;
- la différenciation des logiques d'intervention au sein du champ géographique de l'AFD par groupes de pays pertinents et l'éventuelle évolution de ce champ ;

- l'élargissement éventuel de la gamme des produits financiers répondant aux besoins des différents partenaires de l'Agence (pays en développement, ONG, coopération en pays tiers, collectivités territoriales, entreprises, etc.). Dans ce cadre, vous réfléchirez en particulier à l'accroissement possible de l'offre de services en direction de nos collectivités territoriales ;
- les projets communs avec la CDC et les opérateurs Business France et Expertise France ;
- un suivi des politiques de développement au plan local, en cohérence avec les réformes engagées par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Enfin, Outre-mer, la contribution de l'AFD au financement du secteur public et du secteur privé et ses actions pour le développement, la cohésion sociale, l'environnement et l'intégration régionale de ces territoires, devront faire l'objet d'une analyse et de propositions spécifiques, visant à garantir sur le long terme l'intensité, la cohérence et l'efficacité de l'intervention de l'Etat dans ces territoires.

3. Un volet juridique

Vous expertiserez les modifications juridiques nécessaires pour autoriser le rapprochement des deux entités. L'AFD devra conserver une autonomie juridique et son identité, respectée et reconnue. Vous examinerez les conséquences du rapprochement sur la gouvernance de l'Agence, et ferez des propositions susceptibles d'aligner et de mobiliser l'ensemble des acteurs au service de notre politique de développement, tout en préservant la bonne gestion. Compte tenu du rôle essentiel de l'Agence comme instrument au service de l'action extérieure de la France, la capacité d'orientation de l'Etat devra être pleinement préservée.

4. Un volet social

L'adhésion des agents de l'AFD, comme de ceux de la CDC, à ce nouveau projet ambitieux et dynamique est une condition essentielle de sa réussite. Dans cette perspective, vous vous attacherez notamment à analyser les conséquences éventuelles de la réforme pour les agents du groupe AFD et vous identifierez les enjeux prioritaires de la démarche de changement en matière de ressources humaines, en particulier les perspectives de mobilité accrues des agents. En liaison avec les directions générales des deux groupes, vous vous attacherez à informer et consulter régulièrement les instances sociales dans la phase de préfiguration de la nouvelle Agence.

Pour mener votre mission à bien, vous vous appuieriez sur les services compétents du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du ministère des Finances et des Comptes publics, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique et du ministère des Outre-Mer. Vous conduirez cette mission en concertation avec les directions générales de l'AFD et de la CDC. Vous formerez une équipe

interministérielle pour vous appuyer et pourrez avoir recours aux corps d'inspection et à des conseils.

Sous l'autorité de la Secrétaire d'Etat chargée du développement, vous veillerez également à échanger avec les parlementaires concernés par cette réforme, notamment en présentant ses enjeux au Conseil national du développement et de la solidarité internationale.

Vous présenterez les différents éléments de cette mission d'ici à la fin de l'année. Les principes devront être arrêtés pour le bicentenaire de la Caisse des Dépôts et Consignations en avril, pour que la réforme soit pleinement effective dès septembre 2016.

Bien à vous,



François HOLLANDE

ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1) **Parlementaires**

Assemblée Nationale :

- ◆ Henri Emmanuelli, député, président de la commission de surveillance de la CDC
- ◆ Elisabeth Guigou, députée, présidente de la commission des affaires étrangères
- ◆ Pouria Amirshahi, député
- ◆ Philippe Baumel, député
- ◆ Christophe Bouillon, député
- ◆ Guy-Michel Chauveau, député
- ◆ Michel Destot, député
- ◆ Hervé Gaymard, député
- ◆ Razzy Hammadi, député
- ◆ Anne-Yvonne Le Dain, députée
- ◆ François Loncle, député
- ◆ Dominique Potier, député
- ◆ Michel Vauzelle, député

Sénat :

- ◆ Hélène Conway-Mouret, sénatrice
- ◆ Georges Patient, sénateur
- ◆ Henri de Raincourt, sénateur

2) **Cabinets ministériels**

Présidence de la République :

- ◆ Laurence Boone, conseillère spéciale pour les affaires économiques et financières multilatérales et européennes, Sherpa
- ◆ Hélène Le Gal, conseillère Afrique
- ◆ Cyril Piquemal, conseiller enjeux globaux
- ◆ Thomas Mélonio, adjoint de la conseillère Afrique
- ◆ Marc Vizy, conseiller Outre-mer
- ◆ Jean-Jacques Barbéris, conseiller Conjoncture, commerce extérieur, financement de l'économie et artisanat
- ◆ Rodolphe Gintz, conseiller finances publiques
- ◆ Adrienne Brotons, chargée de mission auprès du Secrétaire général

Premier ministre :

- ◆ Stéphane Romatet, conseiller diplomatique
- ◆ Maud Bailly, conseillère économie, finances, entreprises
- ◆ Jérémie Pellet, conseiller financement de l'économie

Ministère des affaires étrangères et du développement international :

- ◆ Alexandre Ziegler, directeur du cabinet du ministre
- ◆ Romaric Roignan, directeur du cabinet de la ministre chargé du développement
- ◆ Sandrine de Guio, directrice de cabinet de la ministre chargé du développement
- ◆ Grégoire Chauvière le Drian, conseiller développement, commerce extérieur
- ◆ Florian Escudié, conseiller développement, commerce extérieur, négociations commerciales internationales, G20, tourisme
- ◆ Sarah Marniesse, conseillère développement

Ministère des finances et des comptes publics :

- ◆ Pierre Heilbronn, directeur adjoint du cabinet
- ◆ François Adam, directeur de cabinet du ministre chargé du budget
- ◆ Nicolas Trimbou, conseiller affaires financières internationales et développement
- ◆ Stéphane Cieniewski, conseiller affaires financières internationales et développement

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique :

- ◆ Alexis Kohler, directeur du cabinet
- ◆ Julien Denormandie, directeur adjoint du cabinet
- ◆ Hugh Bailey, conseiller en charge des restructurations et des financements export

Ministère des outre-mer :

- ◆ Jacques Witkowski, directeur du cabinet
- ◆ Brice Blondel, directeur adjoint du cabinet
- ◆ François Ravier, directeur adjoint de cabinet

3) Administrations centrales

Ministère des affaires étrangères et du développement international :

- ◆ Anne-Marie Descotes, Directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
- ◆ Frédéric Bontems, directeur du développement et des biens publics mondiaux
- ◆ Henry de Cazotte, conseiller auprès du directeur du développement et des biens publics mondiaux
- ◆ Olivier Brochenin, sous-directeur des politiques du développement
- ◆ Stéphanie Péraud, chef du pôle « *tutelle des opérateurs* »
- ◆ René Troccaz, directeur des programmes et du réseau
- ◆ Alain Verninas, chef de la mission des programmes
- ◆ Marc Bouteiller, directeur adjoint Afrique et Océan indien
- ◆ Vincent Larrouzé, chargé de mission Afrique et Océan indien
- ◆ Emmanuel Lenain, directeur Asie et Océanie
- ◆ Yves Charpentier, directeur adjoint Asie et Océanie
- ◆ Paul Maria, chargé de mission Asie et Océanie
- ◆ Kareen Rispal, directrice Amériques

- ◆ Matthieu Peyraud, directeur adjoint Amériques
- ◆ Philippe Ardannaz, chargé de mission Amériques
- ◆ Philippe Vinogradoff, chargé de mission Amériques
- ◆ Florence Mangin, directrice d'Europe continentale
- ◆ Violaine Billette de Villemeur, directrice adjointe Europe continentale
- ◆ Thomas Buffin, chargé de mission Europe continentale
- ◆ Agnès Romatet-Espagne, directrice des entreprises et de l'économie internationale
- ◆ Thibaut Happel, chargé de mission à la DEEI
- ◆ Bertrand Fort, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales
- ◆ Christophe Katsahian, délégué-adjoint pour l'action extérieure des collectivités locales
- ◆ Luc Hallade, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien
- ◆ Véronique Bertille, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane
- ◆ Jean-Louis Maurer, secrétariat permanent pour le Pacifique

Ministère de l'économie et des finances :

Direction générale du Trésor :

- ◆ Bruno Bézard, directeur général du Trésor
- ◆ Thomas Courbe, directeur général adjoint
- ◆ Guillaume Chabert, chef du service des affaires multilatérales et du développement
- ◆ Jean Boissinot, chef du pôle d'analyse économique du secteur financier
- ◆ Samuel Goldstein, chef du bureau Multifin 2, Afrique subsaharienne et AFD
- ◆ Barbara Khayat, adjointe au chef du bureau Multifin 2
- ◆ Charlotte Gounot, adjointe au chef du bureau Multifin 2
- ◆ Jérôme Reboul, Chef du bureau Bancfin 3, financement du logement et activités d'intérêt général
- ◆ Julien Dumond, adjoint au chef du bureau Bancfin 3
- ◆ Catherine Rozan, chef du bureau Bancfin 2, départements et collectivités d'outre-mer

Direction du Budget :

- ◆ Denis Morin, directeur du budget
- ◆ Alexandre Koutchouk, sous-directeur
- ◆ Thomas Kurkdjian, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement

Agence des Participations de l'Etat :

- ◆ Martin Vial, commissaire aux participations de l'Etat
- ◆ Antoine Saintoyant, directeur de participations
- ◆ Françoise Lombard, directrice de participations adjointe

Direction des affaires juridiques :

- ◆ Jean Maïa, directeur

Ministère des Outre-mer - Direction générale des outre-mer :

- ◆ Alain Rousseau, directeur général des outre-mer
- ◆ Stanislas Cazelles, sous-directeur des politiques publiques
- ◆ Ivan Postel-Vinay, adjoint au sous-directeur des politiques publiques
- ◆ Gilles Armand, chargé de mission à la sous-direction des politiques publiques
- ◆ Guillaume Lagrée, mission droit européen et international à la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles

Ministère de l'Intérieur :

- ◆ Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France

4) Groupe AFD

AFD :

- ◆ Laurence Tubiana, présidente du conseil d'administration
- ◆ Anne Paugam, directrice générale
- ◆ Jacques Moineville, directeur-général adjoint
- ◆ Claude Warnet, commissaire du gouvernement
- ◆ Colette Grosset, secrétaire générale
- ◆ Laurence Breton-Moyet, directrice des opérations
- ◆ Marc Dubernet, directeur adjoint des opérations
- ◆ Aude Flogny, directrice adjointe des opérations
- ◆ Philippe Orliange, directeur stratégie, partenariats et communication
- ◆ Foulque Chombart de Lauwe, directeur des relations avec les élus et les acteurs économiques
- ◆ Marie-Pierre Bourzai, chargée de mission « *influence économique* » auprès du directeur stratégie, partenariats et communication
- ◆ Gaël Giraud, directeur études, recherche et savoirs
- ◆ Roger Goudiard, directeur du CEFEB
- ◆ Virginie Delisèee-Pizzo, CEFEB
- ◆ Pierre Icard, CEFEB
- ◆ Christine Harné, directrice des ressources humaines
- ◆ Grégory Clément, directeur des risques
- ◆ Fabrice Richy, directeur des outre-mer
- ◆ François Parmantier, directeur adjoint des outre-mer
- ◆ Thierry Gonzalez, directeur adjoint des outre-mer
- ◆ Odile Lapierre, directrice du département entreprises, banques et collectivités locales
- ◆ Audrey Guiral-Naepels, responsable du réseau SIDOM, division collectivités locales et développement urbain

PROPARCO :

- ◆ Claude Périou, directeur général
- ◆ Sandrine Boucher, directrice générale déléguée en charge du secrétariat général
- ◆ Amaury Mulliez, directeur général délégué en charge des opérations

5) Groupe Caisse des dépôts

Etablissement public :

- ◆ Pierre-René Lemas, directeur général
- ◆ Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe, directrice des fonds d'épargne
- ◆ Franck Silvent, directeur du pôle finances, stratégie et participation
- ◆ Laurent Zylberberg, directeur des relations institutionnelles et de la coopération européenne et internationale
- ◆ Céline Scemama, directrice du département de la stratégie
- ◆ Paul Peny, directeur des ressources humaines
- ◆ Gabrielle Gauthey, directrice des investissements et du développement local
- ◆ Hervé Allègre, DIDL
- ◆ Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires
- ◆ Gérard Perfettini, directeur interrégional outre-mer et directeur régional Nouvelle-Calédonie et Polynésie française à la direction du réseau et des territoires
- ◆ Michel Pupin, responsable du département risques et engagements de la direction des fonds d'épargne
- ◆ Xavier Roland-Billecart, conseiller expert en charge de la coopération décentralisée à la direction du réseau et des territoires
- ◆ Christian Badaut, directeur du pôle international
- ◆ Isabelle Laudier, directrice de l'institut CDC pour la recherche

Filiales et autres entités liées :

SNI :

- ◆ André Yché, président du directoire
- ◆ Yves Chazelle, directeur général
- ◆ Vincent Mahé, secrétaire général
- ◆ Patrick Blanc, directeur général adjoint en charge du développement et des ventes

SCET :

- ◆ Stéphane Keita, PDG
- ◆ Sandrine Surfaro, directrice Ile de France et Outre-mer
- ◆ Thierry Palazzi, secrétaire général

CDC Biodiversité :

- ◆ Laurent Piermont, PDG
- ◆ Jean Clinckemaillie, chef de projets

CDC international Capital :

- ◆ Laurent Vigier, PDG
- ◆ Xavier Tessier, secrétaire général

Bpifrance :

- ◆ Nicolas Dufourcq, directeur général
- ◆ Pascal Lagarde, directeur stratégie, études et développement
- ◆ Joël Darnaud, directeur exécutif financement et pilotage du réseau
- ◆ Dominique Caignart, directeur du réseau Ile-de-France de Bpifrance financement

TRANSDEV :

- ◆ Jean-Marc Janaillac, PDG

EGIS :

- ◆ Nicolas Jachiet, PDG
- ◆ Gilles Péqueux, directeur commercial international
- ◆ Martine Jauroyon, directrice du développement durable et de l'excellence opérationnelle

CNP Assurances :

- ◆ Frédéric Lavenir, directeur général

Société forestière :

- ◆ Gilles Seigle, PDG
- ◆ Max Penneroux, directeur général adjoint

Institute for climate economics (IACE):

- ◆ Pierre Ducret, président
- ◆ Benoît Leguet, directeur général

6) Autres entités publiques et opérateurs de l'Etat

Banque de France :

- ◆ Robert Ophèle, sous-gouverneur

IEDOM et IEOM :

- ◆ Hervé Gonsard, directeur général de l'IEDOM et de l'IEOM
- ◆ Philippe Lacognata, directeur de l'IEDOM

Business France :

- ◆ Muriel Pénicaut, Ambassadrice déléguée aux investissements internationaux, directrice générale
- ◆ Axel Baroux, directeur réseau international

Expertise France :

- ♦ Jean-Christophe Donnelier, délégué interministériel à la coopération technique internationale, président du conseil d'administration
- ♦ Sébastien Mosneron Dupin, directeur général
- ♦ Anne de Soucy, directrice générale adjointe, directrice de la stratégie et des partenariats

Institut de recherche pour le développement (IRD) :

- ♦ Jean-Marc Châtaigner, Directeur général délégué
- ♦ Johanna Durand, conseillère

7) Acteurs des territoires

Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) :

- ♦ Elisabeth Viola, directrice régionale PACA de la Caisse des dépôts
- ♦ Pierre Villefranche, directeur régional PACA de Bpifrance
- ♦ Michel Tarran, conseiller diplomatique du Président du Conseil régional de PACA
- ♦ Jean Roatta, adjoint au Maire, délégué aux relations internationales et à la coopération euro-méditerranéenne de la Ville de Marseille
- ♦ Vanessa Kuzay, chargée de mission à la direction des relations internationales et européennes de la Ville de Marseille
- ♦ Stéphanie Barthélémy, chargée de mission à la direction des relations internationales et européennes de la Ville de Marseille

La Réunion (entretiens conduits par visioconférence) :

- ♦ Dominique Sorain, préfet de La Réunion
- ♦ François Bellouard, adjoint du secrétaire général aux affaires régionales de La Réunion
- ♦ Geneviève Trejaut, directrice régionale des finances publiques de La Réunion
- ♦ Nathalie Infante, directrice régionale de la CDC à La Réunion
- ♦ Stéphane Foucault, directeur de l'agence de l'AFD à La Réunion
- ♦ Christian Quéré, directeur BPI-France à La Réunion
- ♦ M. Thierry Beltrand, directeur de l'IEDOM à La Réunion

Guadeloupe (entretiens conduits par visioconférence) :

- ♦ Jacques Billant, préfet
- ♦ Jean-Michel Jouffret, contrôleur financier représentant le DRFIP
- ♦ Jean-Yves Clavel, directeur de l'AFD
- ♦ Jean-Marie Paugam, directeur de l'IEDOM
- ♦ Yves Colcombet, président des chambres régionales des comptes de Guyane, Guadeloupe, et Martinique
- ♦ Richard Curnier, directeur de la CDC Antilles-Guyane
- ♦ Michèle Papalia, directrice interrégionale de Bpifrance

8) Acteurs étrangers

Centre pour l'intégration en Méditerranée

- ◆ Mourad Ezzine, directeur
- ◆ Giulia Marchesini, senior partnership specialist

Italie

Administrations italiennes

- ◆ Giampaolo Cantini, directeur général de la coopération au développement, Ministère des affaires étrangères
- ◆ Roberto Berna, direction générale de la coopération au développement, Ministère des affaires étrangères
- ◆ Lavinia Monti, Cabinet du ministre de l'économie et des finances
- ◆ Gelsomina Vigliotti, chef du bureau des affaires européennes à la direction du Trésor
- ◆ Francesca Manno, chef de l'unité en charge de la coopération et du développement à la direction du Trésor

Cassa Depositi e Prestiti

- ◆ Fabio Gallia, administrateur délégué et directeur général
- ◆ Carlo Baldocci, directeur relations internationales
- ◆ Bernardo Bini Smaghi, responsable Business Development

Services français en Italie

- ◆ Catherine Colonna, ambassadrice de France en Italie
- ◆ Serge Tomasi, représentant permanent de la France auprès de la FAO

Allemagne

Groupe KfW

- ◆ Stephan Opitz, directeur général pour la stratégie et pour l'Amérique latine, KfW banque de développement
- ◆ Rüdiger Hartman, directeur des principes, des instruments et de la planification, KfW banque de développement
- ◆ Olof Cramer, chargé de la politique de promotion, KfW banque de développement
- ◆ Daniel Mierow, chargé des affaires européennes
- ◆ Frank Bohnet, directeur de la stratégie extérieure pour les entreprises
- ◆ Hubertus Graf von Plettenberg, chef de la division stratégique de la DEG

GiZ

- ◆ Elke Siehl, directrice générale
- ◆ Hans-Joachim Preuss, membre du comité directeur

Ministère de la coopération

- ◆ Dr. Ariane Hildebrandt, sous-directrice de la coopération de développement bilatérale
- ◆ Wolfgang Elberfeld, chef du bureau en charge des principes de la coopération bilatérale et des pays émergents
- ◆ Heike Kuhn, chef de la division ODD et réduction de la pauvreté
- ◆ Andreas Hartmann et Simon Triebel, membres du bureau en charge de la coopération financière et technique et du pilotage de la DEG et de KfW

Services français en Allemagne

- ◆ Sophie Laszlo, consule générale de France à Francfort
- ◆ Grégoire Berger, attaché de presse au consulat général de France à Francfort
- ◆ Chloé Goupille, conseillère politique à l'ambassade de France à Berlin

9) Syndicats

- ◆ Gautier Centlivre, Syndicat coordination Sud
- ◆ Hatem Chakroun, Syndicat autonome FO AFD
- ◆ Jean-Louis Corvaisier, Fédération des Finances CGT
- ◆ Simone Dondon, Syndicat SNB AFD
- ◆ Christiane Fernandez-Cizaire, Syndicat CGT AFD
- ◆ Jean-Claude Galandrin, Syndicat SNB AFD
- ◆ Jean-Philippe Gasparotto, secrétaire du CMIC, Fédération des Finances CGT
- ◆ Sabrina Guerard, Syndicat CFDT AFD
- ◆ André Hue, Syndicat CGT AFD
- ◆ Jean-Michel Keravel, Syndicat autonome FO AFD
- ◆ Nicolas Lejosne, Syndicat SNB AFD
- ◆ Christine Martin, Syndicat autonome FO AFD
- ◆ François Pacquement, Syndicat autonome FO AFD
- ◆ Fabienne Rouchy, Syndicat CGT Banque de France
- ◆ Franck Simonazzi, Syndicat CGT AFD
- ◆ Patricia Tejas, Fédération des Finances CGT
- ◆ Claude Torre, Syndicat CFDT AFD
- ◆ Anne-Laure Ullmann, Syndicat CFDT AFD

10) ONG/OSI

- ◆ Philippe Jahshan, président de Coordination Sud
- ◆ Gautier Centlivre, Coordination Sud
- ◆ Christian Lespinats, Hydraulique sans frontières
- ◆ Pierre Jacquemot, GRET
- ◆ Pascale Quivy, CRID
- ◆ Christian Reboul, OXFAM France
- ◆ Anne-Françoise Taisne, Comité français pour la solidarité internationale

11) Personnalités qualifiées

- ◆ Jean-Paul Bachy, ancien Président du conseil régional de Champagne-Ardenne
- ◆ Pierre Baillet, secrétaire permanent de l'Association Internationale des Maires Francophones
- ◆ Anne Bolliet, inspectrice générale des finances honoraire
- ◆ Jean-Michel Debrat, directeur général d'AfricaFrance, ancien directeur général adjoint de l'AFD
- ◆ Guy Dupond, chef d'entreprise, administrateur de l'AFD
- ◆ Patrice Fonlladosa, président et pdg, Moyen Orient Afrique, VEOLIA
- ◆ Sylvain Garel, Mairie de Paris
- ◆ Philippe Gauthier, directeur général adjoint du MEDEF International
- ◆ Bertrand Gallet, directeur général de l'association Cités unies France
- ◆ Etienne Giros, président délégué du Conseil français des investisseurs en Afrique
- ◆ Jean-Marc Gravellini, vice-président de la Compagnie fruitière, ancien directeur des opérations de l'AFD
- ◆ Jean-Louis Guigou, délégué général de l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMed)
- ◆ Ariane Halbout, Medef International
- ◆ Christine Heuraux, responsable de l'appui à la formation à la Direction du développement international d'EDF
- ◆ Olivier Lafourcade, président du conseil d'administration d'I&P Développement
- ◆ Philippe Leyssene, contrôleur général des armées, ancien ambassadeur
- ◆ Daniel Lebègue, Président de l'Observatoire sur la responsabilité sociale des entreprises (ORSE), ancien directeur général de la CDC
- ◆ Thierry de Margerie, vice-président ALSTOM
- ◆ Marc-Antoine Martin, administrateur de l'AFD, ancien Secrétaire Général du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)
- ◆ Jean-Louis Mattei, Président du comité d'audit et des risques de l'AFD
- ◆ Serge Michailof, chercheur associé à l'IRIS, ancien directeur des opérations de l'AFD
- ◆ Nathalie Pilhes, adjointe au Délégué interministériel à la Méditerranée
- ◆ Jérôme Poirrot, senior vice-president de l'ADIT
- ◆ Patrick Ponsolle, Vice-Président Rothschild
- ◆ Antoine Pouilleute, conseiller d'Etat, ancien DG de l'AFD
- ◆ Cécile Renouard, directrice du programme de recherche CODEV « *entreprises et développement* », Institut ESSEC-Iréné, administratrice de l'AFD
- ◆ Roland Riess, président de l'association Cités unies France
- ◆ Luc Rigouzzo, gérant d'Amethis Finance, ancien Directeur Général de PROPARCO
- ◆ Jean-Michel Sévérino, gérant d'Investisseurs&Partenaires, ancien DG de l'AFD
- ◆ Louis Schweitzer, Président du Conseil des affaires étrangères
- ◆ Yves-Thibault de Silguy, Vice-président VINCI
- ◆ Alain Vizzavona, membre du comité d'audit et des risques de l'AFD
- ◆ Dov Zerah, conseiller-maître à la Cour des Comptes, ancien DG de l'AFD
- ◆ Nicolas Wit, directeur général adjoint de l'association Cités unies France

ANNEXE 3 – LES 17 OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE

- Objectif 1 : Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde
- Objectif 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable
- Objectif 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge
- Objectif 4 : Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie
- Objectif 5 : Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles
- Objectif 6 : Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau
- Objectif 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable
- Objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous
- Objectif 9 : Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation
- Objectif 10 : Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre
- Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables
- Objectif 12 : Établir des modes de consommation et de production durables
- Objectif 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions
- Objectif 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable
- Objectif 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité
- Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous
- Objectif 17 : Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser

ANNEXE 4 – LES CLUBS DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

L'International Development Finance Club (IDFC) regroupe la Black Sea Trade and Development Bank (BSTDB), l'Agence Française de Développement (AFD), la Croatian Bank for Reconstruction and Development (HBOR), la KfW, l'Industrial Development Bank of Turkey (TSKB), la Vnesheconombank (VEB) russe, la Central American Bank for Economic Integration (CABEI), la Nacional Financiera (NAFIN) mexicaine, la CAF latino-américaine, la Bancoldex colombienne, la COFIDE péruvienne, la BNDES brésilienne, la Banco Estado (BE) chilienne, Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) marocaine, la DBSA sud-africaine, la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), l'Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA), la Small Industries Development Bank of India (SIDBI), l'Indonesia Exim Bank, la China Development Bank (CDB), l'Islamic Corporation for the Development of the Private Sector (ICD), la Korea Finance Corporation (KoFC) et la JICA japonaise.

European Development Finance Institutions (EDFI) associe : PROPARCO, BIO et SBI-SMI en Belgique, CDC Group plc du Royaume Uni, COFIDES en Espagne, DEG en Allemagne, FINNFUND en Finlande, FMO aux Pays Bas, IFU au Danemark, Norfund en Norvège, OeEB en Autriche, SIFEM en Suisse, SIMEST en Italy, SOFID au Portugal et SWEDFUND en Suède.

Le Forum mondial des Caisses de dépôt rassemble la Caixa Econômica Federal du Brésil, la Caisse des Dépôts française, la Caisse des Dépôts et Consignations du Gabon, Cassa Depositi e Prestiti d'Italie, Caisse de Dépôt et de Gestion du Maroc, Caisse des Dépôts et de Développement de Mauritanie, Caisse des Dépôts et Consignations du Sénégal, Caisse de Dépôt et Consignations de Tunisie, Caisse des Dépôts et Consignations du Cameroun, Caisse des Dépôts et Consignations du Congo, et la Caisse Autonome d'Amortissement du Bénin.

Le Club des investisseurs de long terme réunit la Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) polonaise, la Caisse des Dépôts et Consignations française, la Caisse de Dépôts et placement du Québec, la Caisse de Dépôt et de Gestion marocaine, la Cassa Depositi e Prestiti italienne, la Development Bank of Japan et la Japan Bank for International Cooperation, la BEI, l'Instituto de Credito Oficial espagnol, la KfW, la Turkiye Sinaikalkinma Bankasi (TSKB) turque, la China Development Bank (CDB), la Caixa Economica Federal brésilienne, l'IDFC indienne, OMERS le fonds de pension de l'Ontario, TIAA-CREF américain, la Vnesheconombank russe et la Long-Term Infrastructure Investors Association (LTIIA).

L'Institutional Investors Roundtable (IIR) regroupe douze institutions fondatrices : l'Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), ATP (Danemark), Caisse de dépôt et placement du Québec, CDC International Capital, Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB), China Investment Corporation, GIC Special Investments Pte Ltd (Singapour), Ontario Teachers' Pension Plan, PGGM (Pays-Bas), Queensland Investment Corporation (QIC, Australie), Russian Direct Investment Fund (RDIF), TIAA-CREF (U.S.).

L'Association européenne des investisseurs de long terme (AEILT) rassemble la KfW, la Bylgarska banka za razvitie (BDB) bulgare, la Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) croate, l'Instituto de Crédito Oficial (ICO) espagnole, la Caisse des Dépôts française, la Banque nationale de Grèce (BNG), la Magyar Fejlesztési Bank (MFB) hongroise, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) italienne, la Hipotēku banka lettone, la Banque de La Valette (BOV), la BGK polonaise, la Banco Português do Investimento (BPI), la Ceskomoravská zaruční a rozvojová banka (CMZRB) tchèque, la Slovenska izvozna in razvojna banka (SID) slovène d'exportation, l'AB Svensk Exportkredit (SEK) suédoise, la TSKB turque et la BEI.

ANNEXE 5 – PRESENTATION DE L'AFD ET DE LA CDC

1. DESCRIPTION SYNTHETIQUE DU GROUPE AFD

Le groupe «Agence française de développement (AFD) est devenu au cours des quinze dernières années l'opérateur principal de la politique française d'aide au développement des pays du Sud, définie par le gouvernement. Il intervient également dans les outre-mer français. L'AFD a consacré plus de 50% de ses financements en 2014 à des projets contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique.

1.1. Structure du groupe AFD

Le groupe AFD est principalement composé de deux entités :

- ♦ l'Agence française de développement, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et établissement de crédit spécialisé relevant du code monétaire et financier, dont l'Etat est l'unique actionnaire ;
- ♦ PROPARCO, filiale de l'AFD dédiée au financement du secteur privé des pays du Sud.

L'AFD gère également pour le compte de l'Etat le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) qui permet de renforcer l'action environnementale du Groupe (lutte contre le changement climatique, biodiversité, etc.). Par ailleurs, elle dispose du CEFEB, son université d'entreprise installée à Marseille, qui, au-delà du financement des projets, permet au groupe de compléter son action en faveur du développement par le partage de savoir-faire et la production de connaissances.

L'effectif total du groupe est de 1 787 agents contractuels de droit privé (88% de cadres), auxquels s'ajoutent les 355 personnels des Instituts d'émission Outre-mer et 106 volontaires internationaux. Le groupe dispose de 72 agences ou bureaux de représentation dans le monde (90 pays d'intervention), dont 9 dans les Outre-mer et un à Bruxelles.

Le groupe finance et accompagne les projets portés par des partenaires très divers : Etats, collectivités territoriales, ONG, banques et intermédiaires financiers, entreprises publiques et privées.

A cet effet, il mobilise une large gamme d'instruments financiers : subventions, prêts souverains ou non-souverains, prêts concessionnels ou non, garanties, participations en fonds propres.

La gouvernance de l'AFD est assurée par son Conseil d'administration où siègent notamment les ministères de tutelle de l'établissement public (Affaires étrangères, Economie et finances, Outre-mer).

1.2. Chiffres-clés

Les engagements annuels du groupe ont progressé très rapidement sur la dernière décennie, passant de 1 800 M€ en 2004 à 8 100 M€ en 2014. L'activité de l'Agence dans les Etats étrangers a été multipliée par 6 (5 400 M€ en 2014), les engagements Outre-mer ont doublé (1 500 M€), tandis que PROPARCO multipliait ses financements par 5 (1 100 M€).

Sur la même période, le bilan du groupe est passé de 17 Mds€ à 31 Mds€.

En 2014, 53% des financements à l'étranger, soit 2 800 M€, ont contribué à lutter contre les dérèglements climatiques (cumul de 18 Mds€ depuis 2005).

La priorité africaine est encore vérifiée en 2014 avec 3 Mds € d'engagements (37% de l'activité), l'Afrique subsaharienne bénéficiant de 79% des ressources budgétaires allouées par l'Etat, les pays les plus pauvres recevant 66% des dons accordés par l'Agence.

L'AFD a versé 58 M€ de subventions aux ONG françaises en 2014.

En termes de répartition sectorielle des engagements en 2014, les principaux domaines financés sont les infrastructures et le développement urbain (27%), l'énergie (21%), le secteur productif (22%), l'éducation et santé (9%), l'eau et l'assainissement (8%).

En termes d'outils financiers mobilisés dans les Etats étrangers en 2014, on distingue les prêts souverains (2 897 M€), les prêts non souverains (2 321 M€), les subventions et C2D (758 M€), les garanties et participations (310 M€).

Outre ses fonds propres, les ressources mobilisées par l'AFD provenaient d'une part de ses émissions obligataires (4,8 Mds€), d'autre part de ressources allouées par l'Etat (246 M€ de bonifications, 377 M€ de ressource à condition spéciale (RCS), 758 M€ de subventions). L'effet de levier est de 11,5.

Conformément à son modèle économique, l'AFD ne reçoit aucune subvention de fonctionnement de l'Etat. Son activité a généré un résultat net de 121 M€ en 2014.

2. DESCRIPTION SYNTHETIQUE DU GROUPE CDC

Depuis 200 ans, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) contribue au financement du développement économique et social du pays, au niveau national comme à l'échelon local, à travers ses missions d'intérêt général et l'activité de ses filiales dans le secteur concurrentiel. Le groupe CDC se présente, pour les années à venir, comme l'opérateur des transitions : écologique et énergétique, numérique, démographique et territoriale.

2.1. Structure du groupe CDC

Le Groupe CDC est composé de plusieurs sous-ensembles :

- ◆ l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, créé par la loi en 1816, personne morale de droit public *sui generis* qui remplit les missions historiques d'intérêt général de la CDC ;
- ◆ les filiales à 100% de la CDC (CDC International Capital, Qualium Investissement, Groupe Société Nationale Immobilière, SCET, CDC Biodiversité, CDC Elan PME) ;
- ◆ les filiales sur lesquelles la CDC exerce un contrôle qui font l'objet d'une intégration globale (I-CDC, Holdco SIIC/Icade, EGIS, La Compagnie des Alpes)
- ◆ les autres filiales sur lesquelles la CDC a une influence notable qui font l'objet d'une intégration comptable par mise en équivalence (Bpifrance, CNP Assurances, La Poste, Santoline, CDC PME Croissance, Transdev, Compagnie nationale du Rhône.)

En outre, la CDC détient de très nombreuses participations (20 Md€) et un portefeuille d'actions très important (10 Md€). La CDC détient notamment des participations significatives dans le capital de Belambra et de la Société de financement local (SFIL).

Au sein de l'établissement public, on distingue plusieurs métiers :

- ◆ la direction des fonds d'épargne transforme l'épargne populaire (243 Mds € sur livret A, livret de développement durable (LDD) et livret d'épargne populaire (LEP)) en prêts à très long terme au service de l'intérêt général, en particulier le logement social et le développement des infrastructures des territoires (168 Mds €) ;

- ◆ la direction des services bancaires exerce les activités bancaires de la Caisse des dépôts, banquier de la Justice, de la Sécurité sociale et de nombreux clients institutionnels ;
- ◆ la direction des retraites et de la solidarité gère 48 fonds de retraite et de solidarité, confiés par plus de 75 000 employeurs publics, qui couvrent 7,5 millions d'actifs et 3,5 millions de pensionnés ;
- ◆ la direction des investissements et du développement local contribue à la conception et au financement, sous forme de prises de participations, de projets de développement économique et social dans les territoires, avec des partenaires publics ou privés (portefeuille de 2,8 Mds €).

L'effectif de l'établissement public est de 6 500 agents, dont deux tiers de fonctionnaires et un tiers de cadres de droit privé. Cependant, dans la catégorie des cadres, les proportions s'inversent avec un tiers de fonctionnaires et deux tiers de personnels de droit privé. Ils servent à Paris et dans un réseau de 25 directions régionales, en métropole et outre-mer.

Les filiales opèrent dans des secteurs variés : immobilier (Groupe SNI, Icade) ; assurances (CNP Assurances) ; transports, ingénierie, conseil (Egis, Transdev, Scet) ; environnement (CDC Biodiversité, Société forestière) ; tourisme et loisirs (Compagnie des Alpes) ; entreprises (Bpifrance, CDC International Capital, Qualium Investissement, Novethic).

Leurs effectifs sont également très variables. 31 collaborateurs à CDC Biodiversité, 169 à la Société forestière, 315 à la SCET dont les activités sont centrées sur la métropole et parfois l'outre-mer. Bpifrance emploie 2 200 collaborateurs, principalement sur le territoire national. Transdev compte pour sa part 86 000 salariés (dont près des deux tiers à l'étranger), Egis 12 000 (dont plus d'un tiers à l'international). Au total, le Groupe compte 117 000 salariés dont 63 000 en France.

Les règles de gouvernance de la Caisse des Dépôts ont été fixées par la loi, lors de sa création en 1816. Elles répondent à deux principes : indépendance de la Commission de surveillance qui rend compte au Parlement et autonomie du directeur général qui dispose de pouvoirs de gestion étendus.

2.2. Chiffres-clés

Le total du bilan du groupe Caisse des dépôts s'élève à 410 Mds€ (fonds d'épargne et activités consolidées). Le bilan consolidé de la section générale représente pour sa part 150 Mds€.

En 2014, les principales données financières du groupe ont été les suivantes :

- ◆ 1,466 Md € de résultat récurrent (dont 0,434 Md€ de la CDC et 1,032 M€ de ses filiales) ;
- ◆ 1,793 Md € de résultat net part du groupe ;
- ◆ 29,8 Mds € de fonds propres (y compris plus-values latentes) ;
- ◆ 637 M€ versés au budget de l'Etat au titre des résultats de l'activité pour comptes propres 2014 ;
- ◆ 435 M€ versé au budget de l'Etat au titre de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés en 2014 ;
- ◆ 805 M€ prélevés sur le fonds d'Epargne en 2014.

Conformément à son modèle économique, la CDC finance elle-même ses activités, sans contribution du budget de l'Etat, ni pour son fonctionnement, ni pour ses interventions. Son résultat provient de son activité d'investisseur, de celle de ses filiales et de ses participations stratégiques.

3. ETAT DES RELATIONS ENTRE LE GROUPE AFD ET LE GROUPE CDC

3.1. Relations entre l'AFD et l'établissement public CDC

Alors que les équipes de l'AFD et de la CDC entretiennent une collaboration étroite dans les outre-mer français (cf annexe 4), la relation est plus ténue à l'étranger, en raison de l'activité internationale limitée de l'établissement public CDC. Elle se concentre plus particulièrement sur :

- ♦ la problématique de la « ville durable », en Méditerranée et dans les pays émergents sur des projets concrets où l'expertise de la CDC peut constituer une valeur ajoutée en termes d'influence française. La CDC est, par exemple, associée à l'initiative *Urban Projects Finance Initiative* pilotée par l'AFD et la BEI en partenariat avec l'Union pour la Méditerranée ;
- ♦ la problématique de la lutte contre le changement climatique : les relations sont régulières par exemple dans le cadre d'événements et manifestations conjointes (forum finance, présence dans les événements liés à la COP 21 notamment).

La CDC entretient en outre un partenariat historique avec PROPARGO. Elle est en effet devenue actionnaire de PROPARGO en 1993 avec un taux de détention à l'origine de 0,2%. Depuis, la CDC a suivi les différentes augmentations de capital en portant progressivement sa participation à 3 % en 2001, 5 % en 2003 puis à 7 % en 2008. A ce jour, la CDC détient 6,15 % du capital de PROPARGO.

Les représentants de la CDC participent activement aux instances de PROPARGO et leur contribution au développement de l'activité de *private equity* a été très utile.

La CDC a aujourd'hui confié un mandat de suivi de sa participation à Bpifrance ; la reprise par Bpifrance des parts de la CDC, envisagée en 2014, ne s'est pas concrétisée jusqu'à présent.

3.2. Relations entre l'AFD et les filiales à 100% de la CDC

Les relations entre l'AFD et la filiale CDC Climat (dissoute au 1^{er} septembre 2015) ont porté à la fois :

- ♦ sur des programmes de recherche et production de connaissances dans des domaines variés : agriculture et climat, ville et climat, finance climat, adaptation, systèmes de mesure et vérification, etc.
- ♦ sur des opérations conjointes dans le domaine des crédits carbone, notamment deux fonds carbone en Méditerranée et en Afrique sub-saharienne en partenariat avec PROPARGO.

Les relations ont évolué avec la disparition de la filiale « CDC climat » :

- ♦ les activités de fonds carbone ont été interrompues après l'effondrement du marché européen (fin 2011-début 2012) ;
- ♦ les activités de recherche perdurent avec la constitution d'un nouveau *think tank* dénommé I4CE (anciennement APREC) qui a récupéré le personnel et les actifs de CDC Climat. Ce *think tank* a été constitué conjointement par la CDC et l'AFD, la CDC en étant le principal financeur. L'AFD et la CDC siègent ensemble et à parité au conseil d'administration. L'AFD finance, dans le cadre d'un partenariat, des programmes de recherche portés par ce *think tank*.

CDC Biodiversité est intervenue dans la formation biodiversité de l'AFD plusieurs années de suite. CDC Biodiversité est aussi connue des équipes de l'Agence du fait de son expertise sur les sujets ayant trait à la valorisation économique de la biodiversité, et de ses activités de production intellectuelle sur le sujet. Elle est intervenue sur une récente conférence ID4D sur les mécanismes REDD+. CDC Biodiversité a participé à l'étude de faisabilité du projet « compensation pour dommages aux écosystèmes et à la biodiversité » financé par l'AFD.

CDC Arkhinéo joue le rôle de « consignataire électronique » et assure, grâce à sa solution de « coffre-fort électronique », la conservation sécurisée, intègre de tous types de documents électroniques (bulletins de paie, etc...) des agents du Groupe AFD depuis le mois d'octobre 2015. Plus exactement, le prestataire « *Peopledoc/Novapost* » sélectionné dans le cadre de l'appel d'offre émis par l'AFD sur ce besoin, possède un contrat d'archivage des documents transmis par ses clients auprès de la société CDC Arkhinéo, filiale du groupe CDC.

3.3. Relations entre l'AFD et les autres filiales du groupe CDC

Egis est le bureau d'études participant le plus fréquemment aux projets financés par l'AFD (65 participations répertoriées sur des projets en cours d'exécution en 2013). 23 marchés, pour un total d'environ 30M€, ont été remportés par Egis entre 2013 et le 30 juin 2015.

L'AFD et Bpifrance ont signé en décembre 2014 un accord de partenariat marquant le souhait des deux institutions de se rapprocher, au-delà de la représentation dans l'outre-mer, et de favoriser la complémentarité des interventions de Bpifrance et du Groupe AFD, par les échanges d'informations et l'accompagnement de la projection des entreprises françaises à l'étranger, notamment en Afrique.

Au-delà de la collaboration en outre-mer, le partenariat entre Bpifrance et PROPARCO a débuté en 2003 à l'occasion du lancement du fonds Averroès Finance. Les éléments les plus récents sont les suivants :

- la levée du fonds de fonds Averroès III progresse ;
- un projet de fonds France-Afrique est à l'étude ;
- le déploiement d'accords tripartites (PROPARCO-Bpifrance-banques locales) est en cours.

Les relations entre l'AFD et d'autres filiales du groupe CDC sont plus ponctuelles (Société forestière, CNP Assurances, Transdev).

ANNEXE 6 – ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

Le rapprochement entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) conduira à doter la France d'un grand pôle financier public, assumant à la fois le rôle de banque de développement nationale et d'outil financier de la politique de développement international. Ce modèle d'institution financière intégrée tient une place croissante dans le système international de financement du développement.

L'Allemagne constitue le modèle le plus abouti dans ce domaine, avec le groupe KfW, qui assume de longue date un triple rôle de financement de l'économie nationale, du développement international et de soutien aux exportations allemandes.

Certaines banques de développement des grands pays émergents (BNDES au Brésil, CDB en Chine, DBSA en Afrique du Sud, etc.), dont le rôle était initialement tourné vers le financement de l'économie nationale, assument désormais des fonctions de financement du développement et de soutien aux exportations nationales.

Dans certains pays européens également, des institutions financières qui assumaient un rôle essentiellement national et de soutien à l'export ont élargi récemment leur domaine de compétence au développement international. C'est notamment le cas en Espagne, où l'*Instituto de Credito Oficial* (ICO) met en œuvre depuis 2011 un outil de financement du développement (FONPRODE) et en Italie, où de la *Cassa Depositi et Prestiti* qui assumera à partir de 2016 le rôle d'institution de financement du développement.

La mission de préfiguration a étudié de manière détaillée les exemples de l'Allemagne et de l'Italie, en rencontrant dans ces deux pays les acteurs de la politique de développement. Les principaux enseignements tirés de cette étude sont présentés ci-dessous.

1. L'Allemagne dispose d'un outil intégré de financement national, de financement du développement international et de soutien à l'exportation de ses entreprises

1.1. La KfW agit comme un outil intégré au service du développement et de la promotion des entreprises allemandes à l'international

Au sein du groupe KfW, trois entités sont actives à l'international :

- ◆ KfW-Entwicklungsbank, qui gère l'aide au développement, en prêts et en dons, auprès des acteurs publics dans les pays en développement ;
- ◆ DEG, filiale du groupe KfW, qui finance le secteur privé dans les pays en développement, sous forme de prises de participations, garanties ou prêts ;
- ◆ KfW-IPEX Bank, filiale qui offre des financements permettant de promouvoir les exportations d'entreprises allemandes ou européennes.

Il existe des **liens opérationnels importants entre ces trois entités du groupe** :

- ◆ un comité conjoint pour les questions internationales se réunit à intervalles réguliers, au niveau des directeurs, pour échanger sur les enjeux stratégiques pour le groupe KfW à l'international ;
- ◆ dans les pays où les trois entités du groupe sont présentes (soit 10 à 12 pays, parmi lesquels les grands émergents), des « stratégies pays » sont élaborées en commun pour coordonner leur action ;

- ◆ les « limites pays » correspondant au montant maximal d'engagement de KfW dans le pays sont définies au niveau du groupe, et doivent être « réparties » entre les trois branches internationales. Lorsque le niveau d'engagement consolidé s'approche de cette limite (à partir de 70% de consommation), des réunions de coordination sont organisées entre les trois branches afin de déterminer l'emploi des marges de manœuvre restantes. Cette situation ne concerne à ce stade que peu de pays (notamment Egypte, Kenya et Bangladesh) ;
- ◆ des « accords d'échange de services » ont été conclus entre IPEX et KfW-Entwicklung. Ainsi, certains ingénieurs de KfW-Entwicklung, qui disposent d'une expertise sectorielle particulière, sont également mis à la disposition de KfW-IPEX. Réciproquement, IPEX assure pour KfW-Entwicklung la notation des contreparties publiques à l'étranger, et fournit des services de modélisation financière ;
- ◆ dans les pays étrangers, les implantations des trois branches sont colocalisées (le plus souvent également avec la GiZ), sauf lorsque la capitale politique est différente de la capitale économique. Les différentes entités du groupe travaillent étroitement ensemble, pour proposer aux acteurs locaux des solutions de financement correspondant à leur besoin. Par ailleurs, lorsqu'une des branches du groupe a une activité dans un pays, mais pas d'implantation locale, la ou les autres branches disposant d'implantations dans le pays l'appuient dans son action, sans pour autant exercer une fonction de représentation directe.

Si chacune de ces trois entités dispose d'un mandat distinct, **certains projets peuvent associer plusieurs d'entre elles**. A titre d'exemple :

- ◆ IPEX et DEG ont travaillé ensemble dans la période récente :
 - sur la privatisation d'une entreprise en Turquie, dans laquelle une entreprise allemande a investi (IPEX a financé l'entreprise allemande, DEG l'entreprise turque) ;
 - sur la création d'une compagnie de fret aérien en Chine par Lufthansa. La réglementation locale interdisait à un investisseur étranger de détenir plus de 25% de la compagnie aérienne (l'entreprise devant en tout état de cause être détenue à au moins 51% par un investisseur chinois). Lufthansa a ainsi investi pour détenir 25% (avec un financement IPEX) et DEG 24% ;
 - par ailleurs, DEG peut intervenir comme une alternative à IPEX pour financer les exportations d'entreprises allemandes dans ses pays d'intervention, si ces opérations n'ont pas obtenu la garantie d'Euler-Hermès nécessaire pour bénéficier d'un financement IPEX ;
- ◆ DEG et KfW-Entwicklung peuvent être amenés à travailler en commun sur des projets où un investissement privé est combiné à un investissement public. KfW-Entwicklung a ainsi financé la construction d'un port, et DEG a financé ensuite l'aménagement d'un terminal à conteneurs par une entreprise privée.

1.2. L'articulation entre les missions nationales et internationales du groupe KfW est perçue comme un avantage comparatif

Bien que les différentes branches du groupe KfW disposent de périmètres d'activité distincts, des liens entre leurs actions existent au niveau groupe, et ce à travers plusieurs éléments :

- ♦ **une stratégie commune**, définie au niveau du groupe, qui identifie plusieurs grands axes stratégiques communs aux activités domestiques et internationales (changement climatique, changement démographique, mondialisation, etc.). Chaque département établit des objectifs stratégiques à horizon de quatre ans, révisés annuellement, qui doivent s'inscrire dans ceux du groupe tout en respectant les objectifs fixés par leurs ministères de tutelle ;
- ♦ **des fonctions support et financières partagées**, en particulier en matière de gestion des risques, de systèmes d'information, de backoffice financier et de ressources humaines. Ces mutualisations concernent KfW-Entwicklung, pleinement intégrée au sein de l'établissement public KfW, mais également les filiales IPEX et DEG, au sein desquelles les mutualisations vont aussi loin que possible dans les limites de la réglementation financière (une partie de la gestion des risques devant demeurer pour cette raison au niveau des filiales). L'existence de fonctions support financières étoffées et centralisées est perçue comme d'autant plus importante que la nouvelle réglementation prudentielle applicable à KfW à partir du 1^{er} janvier 2016, reprenant pour l'essentiel les règles de Bâle III, fera peser des exigences de reporting et d'organisation très importantes²⁷.

Plus ponctuellement, **des réflexions peuvent être menées au niveau groupe sur des problématiques transversales**. A titre d'exemple, dans la période récente, un groupe de travail sur les migrations a été mis en place, associant les départements domestiques et internationaux de la KfW. Un coordinateur a été désigné au niveau du groupe. Des actions ont déjà été entreprises à la demande du gouvernement allemand, avec la mise en place de prêts à taux 0 pour les municipalités (pour un montant total de 1 Md€) en vue de financer la construction de logements et d'hébergements pour l'accueil des migrants. L'objectif de la réflexion commune est toutefois d'aller plus loin, afin de déterminer comment l'ensemble des actions du groupe peuvent être mobilisées pour traiter cette problématique (financement de la création d'entreprise par les migrants, crédits aux entreprises pour favoriser leur intégration dans la vie économique, concentration des moyens de la politique de développement sur certaines zones de crise, etc.).

Le fait d'appartenir à un groupe comprenant une banque nationale de développement est par ailleurs perçu comme un réel avantage compétitif par la KfW-Entwicklung :

- ♦ **les banques nationales de développement des pays émergents, partenaires de KfW-Entwicklung (BNDES, CDB...) la considèrent comme une « homologue »** du fait de son rôle de financement domestique, et apprécient tout particulièrement de pouvoir échanger avec elle y compris sur des sujets liés à son activité domestique ;
- ♦ **le fait que KfW dispose d'une expertise reconnue sur le territoire national, notamment en matière d'efficacité énergétique, est perçu comme une valeur ajoutée importante par les partenaires** dans les pays en développement qui souhaitent développer des projets dans ce domaine avec KfW-Entwicklung. Des délégations étrangères sont régulièrement reçues par KfW, afin qu'elles puissent échanger avec les experts domestiques sur les sujets qui les intéressent dans le cadre de projets de coopération ;
- ♦ **les services de KfW-Entwicklung s'appuient régulièrement sur les experts de KfW domestique pour le montage de projets**, soit en les faisant participer directement aux équipes projets (ce qui demeure exceptionnel), soit plus couramment, en bénéficiant d'échanges d'informations et en utilisant leur savoir-faire pour le transposer aux projets dans les pays en développement.

²⁷ Les difficultés posées par les contraintes prudentielles ont ainsi été une des raisons déterminantes ayant conduit à l'intégration de DEG au sein du groupe KfW en 2002.

Il existe par ailleurs une mobilité du personnel réelle, quoique limitée en nombre, entre les différentes branches du groupe KfW, en particulier entre ses branches internationales, mais également avec les fonctions domestiques. A titre d'illustration, chacun des cinq interlocuteurs de la mission au sein du groupe KfW avait exercé dans au moins deux branches différentes du groupe. Les opportunités de mobilité au sein du groupe sont perçues comme un avantage important par les salariés.

1.3. Le BMZ assure un pilotage intégré de la politique de développement

La spécificité de l'Allemagne réside également dans le fait qu'un ministère autonome, le *Bundesministerium für internationale Zusammenarbeit* (BMZ), assure le pilotage de la politique allemande de coopération et d'aide au développement. Outre la KfW, l'Allemagne dispose aussi d'une agence très puissante en charge de l'expertise technique, la *Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GiZ), forte de 16 410 personnes, dans 130 pays et d'un chiffre d'affaires de 2 Md€, provenant à 90% de dotations budgétaires de l'Etat allemand.

Le BMZ édicte les « *general guidelines for cooperation* », qui déterminent la stratégie applicable à l'ensemble des opérateurs allemands du développement (en particulier KfW et GiZ). Pour chaque opérateur, un accord-cadre précise les modalités de travail avec le BMZ.

Le pilotage de l'activité de KfW-Entwicklung et GiZ est assuré à deux niveaux :

- ◆ le BMZ définit le champ géographique d'intervention et les priorités sectorielles. KfW-Entwicklung et GiZ n'interviennent ainsi dans un pays que lorsqu'un accord a préalablement été conclu entre le pays et le gouvernement allemand ;
- ◆ le BMZ examine chacun des projets proposés par la KfW et la GiZ, et donne un accord préalable à leur mise en œuvre (sauf pour les projets financés directement sur les fonds de KfW, sans bonification budgétaire).

L'Allemagne ne dispose pas de guichet d'aide liée, mais la volonté de promouvoir la diplomatie économique à travers les outils d'aide au développement est une exigence exprimée de manière croissante par les responsables politiques. Le « taux de retour » des financements du développement pour les entreprises allemandes est aujourd'hui estimé par le BMZ à 30%. Plusieurs outils ont été mis en place en vue de le renforcer :

- ◆ un service de contact avec les entreprises, créé au sein du BMZ. Il est en train d'être renforcé, avec des personnels détachés de GiZ et DEG ;
- ◆ le guichet « *German climate technology initiatives* » au sein de KfW-Entwicklung, qui fait l'objet d'une ligne budgétaire particulière. Sans être explicitement lié, il apporte dans les pays en développement des financements ciblés sur des technologies vertes où il a été identifié que les entreprises allemandes disposent d'un avantage comparatif à l'international ;
- ◆ DEG gère par ailleurs plusieurs programmes visant à inciter les entreprises allemandes à mettre en œuvre des actions en faveur du développement, en leur offrant des co-financements.

Les échanges de personnel existent entre le BMZ et les opérateurs (KfW et GiZ), mais demeurent peu fréquents. Un accord-cadre a été conclu en 2012 avec KfW pour les intensifier.

Les opérateurs de la politique de développement ont exprimé leur satisfaction sur les modalités de pilotage de leur activité par le BMZ. Ils estiment que le ministère dispose de personnel avec les compétences adéquates pour réaliser l'examen des projets dans de bonnes conditions.

1.4. L'action coordonnée de GiZ et KfW crée un continuum entre coopération technique et coopération financière

GiZ et KfW travaillent étroitement ensemble au quotidien :

- ♦ des « stratégies-pays » communes aux deux opérateurs sont élaborées, qui comprennent des programmes et actions relevant d'une part de la coopération technique et d'autre part de la coopération financière. Le plus souvent, GiZ intervient en amont de KfW, pour créer les conditions préalables nécessaires à une intervention financière ;
- ♦ de nombreux projets associent les deux opérateurs, GiZ apportant l'assistance technique et KfW le financement²⁸ ;
- ♦ au niveau central, les départements géographiques des deux opérateurs travaillent fréquemment ensemble.

La flexibilité entre les budgets de coopération technique et de coopération financière est en revanche limitée, avec une enveloppe de 50 M€ pour l'année 2014 correspondant à des « *special initiatives* » qui peuvent combiner les deux instruments.

La fusion entre KfW et GtZ²⁹ avait été envisagée au début des années 2000 afin de créer un opérateur unique de coopération technique et financière. A cet égard, toutes les configurations possibles avaient été étudiées (intégration de GtZ au sein du groupe KfW, sortie de KfW-Entwicklung du groupe et intégration au sein de GtZ, création d'une nouvelle entité associant les deux), mais aucune ne permettait de garantir la poursuite des missions dans de bonnes conditions (notamment financières) tout en créant des synergies opérationnelles. Selon le BMZ, l'échec de cette réforme est dû la fois à la différence de culture et à la forte réticence des deux opérateurs, aux difficultés techniques qu'elle aurait posées, et à une mauvaise conduite de projet. Cet échec a conduit à privilégier le rapprochement entre GtZ, InWent et DED, afin de créer la GiZ, opérateur intégré de la coopération technique allemande.

Depuis la fusion, GiZ cherche à développer son activité en Allemagne, notamment dans le domaine de la formation. Le BMZ y est favorable, dans la mesure où cela lui permet d'avoir un meilleur « enracinement » au sein du territoire national. GiZ dispose d'un réseau de bureaux dans chacun des Länder allemands, qui gère à la fois son activité domestique dans le domaine de la formation, et les partenariats avec les acteurs locaux (collectivités locales, société civile, secteur privé, etc.) en matière de coopération pour le développement.

A cet égard, **GiZ travaille d'ores et déjà étroitement avec les Länder et les municipalités**, dont elle mobilise fréquemment les experts dans le cadre de ses programmes. Cette expertise est appréciée par les partenaires de GiZ car elle repose sur la mise en œuvre effective de projets ou de politiques publiques dans les collectivités locales allemandes, et complète ainsi utilement l'expertise que peuvent apporter des consultants privés. En aval, en revanche, KfW ne co-finance pas de projets de coopération décentralisée, et ne souhaite pas développer cette activité, estimant que la taille des projets et l'exigence de visibilité des collectivités locales sont incompatibles avec l'efficacité de son action.

²⁸ KfW-Entwicklung a également une activité réduite d'assistance technique, directement liée aux projets qu'elle finance.

²⁹ La Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GtZ) était le principal opérateur de la coopération technique allemande jusqu'au 31 décembre 2010, date où elle a fusionné avec deux autres opérateurs (DED et InWent) pour former la GiZ.

2. En Italie, la réforme de la politique de développement votée en 2014 conduit à créer un instrument financier inspiré du modèle allemand

2.1. Une nouvelle ambition pour l'aide publique au développement italienne

Des réflexions avaient été lancées en Italie, depuis quelques années, notamment sur initiative parlementaire, afin d'accroître et de réformer l'aide publique au développement. Le gouvernement d'Enrico Letta avait lancé l'élaboration d'un projet de loi en 2013.

Une nouvelle impulsion a été donnée à ce mouvement par son successeur, le Président du Conseil Matteo Renzi, avec plusieurs objectifs :

- ◆ intégrer pleinement la coopération pour le développement au sein de la politique étrangère italienne ;
- ◆ traiter les causes profondes des mouvements migratoires en contribuant au développement économique et social des pays d'origine, par un effort de long terme ;
- ◆ s'inscrire dans le concert des nations qui œuvrent pour la réalisation des ODD et prennent leur part du financement du développement³⁰ ;
- ◆ promouvoir l'image d'une Italie plus solidaire, au niveau national comme international ;
- ◆ ne plus être le dernier pays du G7 en matière d'APD, à l'approche de la présidence italienne du G7 en 2017³¹.

A l'issue d'un travail conjoint de programmation, le ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, et le ministère de l'économie et des finances ont proposé au Président du Conseil de replacer l'Italie sur la trajectoire européenne des 0,7% du RNB en 2030, avec un objectif intermédiaire de 0,30% en 2020. Ainsi, l'APD italienne passerait de 0,14% du RNB en 2012 à 0,19% en 2014 pour atteindre 0,24% en 2018 puis 0,30% en 2020. L'Italie ambitionne de se classer en 4ème position des donateurs du G7 dès 2017. L'aide bilatérale devrait être privilégiée dans cet effort de relance.

Le recentrage des priorités géographiques sur une vingtaine de pays devrait être confirmé:

- ◆ Afrique du nord et Méditerranée (Tunisie, Egypte, Liban, Palestine, Albanie) ;
- ◆ Afrique orientale (Soudan, Sud Soudan, Ethiopie, Kenya, Somalie, Mozambique) ;
- ◆ Sahel occidental (Sénégal, Burkina, Niger) ;
- ◆ auxquels s'ajoutent trois pays d'Amérique latine (Cuba, Salvador, Bolivie) et trois pays d'Asie (Afghanistan, Pakistan, Myanmar).

Les priorités sectorielles portent sur le développement humain, le développement rural, la gouvernance et l'Etat de droit, le soutien au développement du secteur privé. Le genre constitue une thématique transversale prioritaire.

L'aide déliée devrait, de fait, continuer d'être privilégiée alors même que la loi italienne prévoit que l'aide bilatérale doit être liée.

³⁰ Matteo Renzi a représenté lui-même son pays à la Conférence sur le financement du développement d'Addis Abeba (juillet 2015).

³¹ Il est probable que les résultats de la revue par les pairs du CAD de l'OCDE (2014) auront également incité le gouvernement italien à réagir.

2.2. Une réforme législative qui réorganise le dispositif italien d'APD

La loi 125 du 11 août 2014 réforme le dispositif italien d'APD et sa gouvernance, inchangés depuis 1987. Elle élargit la gamme des acteurs et des instruments de financement.

Le dispositif italien reposait principalement, jusqu'en 2014, sur le ministère des affaires étrangères d'une part, le ministère de l'économie et des finances, d'autre part. La loi 125 crée une Agence italienne pour la coopération au développement et habilite la Cassa Depositi e Prestiti à remplir les fonctions d'institution financière pour la coopération internationale au développement. Ainsi l'Etat confie à deux nouveaux opérateurs la mise en œuvre de la politique italienne bilatérale de développement, respectivement pour les dons et pour les prêts. Les ministères demeurent compétents pour l'action multilatérale.

Le nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Les textes et conventions d'application de la loi sont en cours d'élaboration.

L'Agence italienne pour la coopération au développement, dotée de la personnalité juridique, est présentée (décret ministériel n°113 du 30 juillet 2015) comme l'acteur principal de la mise en œuvre des projets de coopération et de développement, en lieu et place du ministère des affaires étrangères *et de la coopération internationale* (nouvelle dénomination), qui en a la tutelle. Le personnel de l'Agence sera composé de 200 personnes à Rome, en provenance du ministère, de 44 experts contractuels et de 100 agents dans le réseau des bureaux de coopération à l'étranger, actuellement rattachés aux ambassades. Une convention en cours d'élaboration régira les relations entre le MAECI et l'Agence.

La *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP), qui demeure sous la seule tutelle du ministère de l'économie et des finances, sera liée au MAECI par convention, comme elle l'est déjà avec les ministères techniques dans le cadre de ses activités nationales.

Le communiqué diffusé le 14 juillet 2015 en marge de la conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement confirme l'élargissement des compétences de la CDP à la coopération pour le développement. Cette évolution est présentée comme devant permettre de concilier la priorité du développement et celle de la promotion des entreprises européennes et italiennes sur les marchés des pays émergents ou en voie de développement.

Le texte précise que la CDP collaborera avec les institutions financières multilatérales à travers le cofinancement de projets présentant un intérêt pour l'Italie et celui d'initiatives conjointes. Il ajoute que cette réforme devrait permettre d'avoir recours au *blending* entre ressources publiques et privées, y compris en mobilisant les ressources des institutions européennes.

Selon le même communiqué, la CDP opérera selon deux modalités distinctes :

- ◆ la gestion – en coordination avec les autres acteurs institutionnels de la coopération italienne – des ressources publiques destinées au développement international, avec l'objectif de fournir des financements bonifiés aux secteurs public et privé des pays partenaires ;
- ◆ le financement direct des projets de développement, pour favoriser l'entrepreneuriat local et la constitution d'entreprises mixtes, en mettant à disposition des secteurs public et privé des financements, des instruments de partage des risques et de capital risque.

La gouvernance du dispositif italien évolue, avec le souci d'y associer davantage les régions, la société civile et les entreprises. La loi 125 crée un Comité interministériel pour la coopération au développement (CICS en italien) présidé par le Président du Conseil et composé d'une dizaine de ministres, en charge de la stratégie et de la cohérence politique. En parallèle, le MAECI élabore, en concertation avec le MEF, un document triennal de programmation financière, unique et contraignant, présenté au CICS puis soumis pour avis au Conseil national pour la coopération au développement³², à la Conférence Etat-Régions et aux Commissions des affaires étrangères de la Chambre des députés et du Sénat.

2.3. Une mise en œuvre progressive avec des particularités intéressantes pour la réflexion sur le rapprochement entre AFD et CDC

Le modèle allemand inspire l'architecture globale du nouveau dispositif italien, avec un ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale (type BMZ) leader dans la définition de la politique de développement, deux opérateurs distincts pour les dons et les prêts, alors que la fonction de soutien à l'export et à l'internationalisation des entreprises pourrait être prochainement rassemblée dans un guichet unique au sein du groupe CDP (type IPEX).

Une nouvelle direction sera créée au sein de la CDP, et non pas une filiale au sein du groupe, à qui sera confiée la nouvelle activité de financement du développement international. Cette perspective est très bien accueillie par le personnel de la CDP. Cette direction en charge de la coopération au développement au sein de la CDP sera distincte des structures en charge du soutien à l'export et à l'internationalisation des entreprises.

Dans ce domaine, la CDP prévoit d'ailleurs de réunir dans une seule filiale les activités actuellement dévolues à la CDP, à SACE et à SIMEST, afin d'en faciliter la lisibilité et l'accès aux petites et moyennes entreprises italiennes.

La CDP disposera des ressources d'un « revolving fund » (environ 3 Md€) auparavant géré par une banque commerciale et dont la CDP reprendra la gestion.

L'épargne postale pourrait être mobilisée par la CDP pour ses activités de financement du développement. Le recours à l'épargne postale devra se conformer strictement aux limites qui seront fixées par le ministère de l'économie et des finances. Dans les pays les plus risqués, la CDP bénéficiera de la garantie de l'Etat.

Dans un premier temps, la CDP n'investira pas dans le secteur privé en fonds propres. Elle privilégiera les contreparties publiques et n'envisagera les contreparties privées que de manière indirecte, *via* des lignes de crédits bancaires.

Elle recherchera cependant des partenariats avec des entreprises italiennes à travers des montages qui pourraient associer projets d'investissement et opérations de coopération.

La CDP prévoit enfin de se doter d'un réseau d'une quinzaine d'agences en Italie pour son activité domestique. S'agissant de sa future activité de financement du développement, elle prévoit, dans un premier temps, de s'appuyer sur la nouvelle Agence et son réseau à l'étranger.

³² Equivalent du CNDSI français.

