



**COMMUNICATION
A LA COMMISSION DES FINANCES
DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU CONTROLE
BUDGETAIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

**LA PLACE ET LE ROLE
DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (AFD)
DANS L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT**

Avertissement

La présente communication a été rédigée en réponse à la demande formulée par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF, à fin que la Cour procède à une enquête sur «*l'agence française de développement (AFD)*»¹.

Il a été convenu avec la commission que cette première enquête portait sur «*la place et le rôle de l'AFD dans l'aide publique au développement*», et que ses interventions en Outre-mer feraient l'objet d'un rapport ultérieur. Ce dispositif a été formalisé par une lettre du Premier président par intérim, doyen des présidents de chambre, au président de la commission des finances de l'assemblée nationale en date du 14 janvier 2010.

Le rapport se concentre ainsi sur la gouvernance de l'AFD en particulier dans ses relations avec ses autorités de tutelle, ses axes d'intervention géographiques et sectoriels et l'adaptation de ses instruments à ses missions et à ses objectifs.

Il ne traite pas la gestion interne de l'agence, ses comptes, sa politique de risques, ses moyens de fonctionnement et son réseau, thèmes qui font l'objet d'un contrôle parallèle de l'agence pour les exercices 2005 à 2009 en application de l'article 111-4 du code des jurisdictions financières, dont les résultats seront communiqués ultérieurement au parlement.

L'enquête a été notifiée au président et au directeur général de l'AFD, au secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et au directeur général du trésor du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE) par lettres en date du 14 janvier 2010.

L'instruction s'est déroulée sur pièces et sur place. Elle a donné lieu à des déplacements auprès de quelques agences locales de l'AFD² et des institutions britanniques et allemandes en charge de l'aide au développement.

Les observations provisoires de la Cour ont été adressées en juillet à l'AFD (président et directeur général³), au MAEE et au MEIE (direction générale du trésor et direction du budget), conformément à la procédure contradictoire de la juridiction. Ces destinataires ont apporté par écrit leurs réponses. La Cour a également procédé à l'audition, à leur demande, en septembre et en octobre dernier, du directeur général de l'AFD, du directeur général de la mondialisation du MAEE et du représentant de la direction générale du trésor.

Le présent rapport tient compte des éléments résultant de ces échanges. Il a été délibéré par les première et quatrième chambres les 13 et 14 octobre 2010 et approuvé par le comité du rapport public et des programmes le 22 octobre 2010.

¹ Cf. annexe.

² Burkina-Faso, Chine, Madagascar et Maroc.

³ Les nouveaux responsables aussi bien que leurs prédécesseurs ont été destinataires.

SOMMAIRE

Avertissement

Synthèse

PARTIE I : LA PLACE DE L'AFD DANS LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE L'AIDE FRANÇAISE AU DEVELOPPEMENT	3
I. L'EVOLUTION DU CONTEXTE	3
A. LA MUTATION DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL FRANÇAIS	3
B. LES TRANSFORMATIONS DU CONTEXTE INTERNATIONAL	3
C. L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET LA PLACE DE LA FRANCE.....	5
II. LES CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES DE L'AFD.....	6
A. LE STATUT	6
B. L'EXCEPTION FRANÇAISE.....	7
III. LE CADRAGE STRATEGIQUE ET LA TUTELLE DE L'AFD	8
A. LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL AU NIVEAU GOUVERNEMENTAL	9
B. LES INSTRUMENTS DE LA TUTELLE.....	12
C. LES DIFFICULTES D'EXERCICE DE LA TUTELLE	16
D. LA COORDINATION AU NIVEAU LOCAL	20
IV. LA GOUVERNANCE INTERNE DE L'AFD.....	21
A. LES ORGANES DE DECISION	21
B. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL ET DES COMITES.....	22
C. LA FORMALISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS	24
PARTIE II : LES RESSOURCES DE L'AFD, LEUR UTILISATION GEOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE	31
I. LES RESSOURCES.....	31
A. LE TABLEAU GENERAL DES RESSOURCES	31
B. LES RELATIONS BUDGETAIRES AVEC L'ETAT.....	32
II. LES INSTRUMENTS D'INTERVENTION DE L'AFD	38
A. LES OUTILS	38
B. LE GROUPE AFD	42
III. LES PRIORITES GEOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES	43
A. LES ORIENTATIONS DONNEES PAR LA TUTELLE.....	43
B. LA STRATEGIE DE L'AFD	46
C. L'EVOLUTION GLOBALE DE L'ACTIVITE DE L'AFD DANS LES PAYS ETRANGERS.....	49
D. LES ZONES D'ACTION	57
E. L'AFD ET LES ENTREPRISES FRANÇAISES	68
IV. LA PROBLEMATIQUE DU MODELE D'AFFAIRES DE L'AFD	68
A. LA MECANIQUE DES PRETS	69
B. LES LIMITES DE L'ACTION DE L'AFD.....	73

GLOSSAIRE

Synthèse

L'AFD connaît une mutation profonde depuis le milieu de la décennie 2000. Elle a reçu à cette période la mission de gérer la plus grande partie des crédits budgétaires d'aide bilatérale au développement et s'est vue autorisée à utiliser les possibilités offertes par son bilan pour accroître ses capacités de prêts. Elle a ainsi considérablement augmenté et diversifié son activité, son réseau et ses modalités d'intervention. Un tel mouvement a reçu l'aval de l'Etat, pour lequel la transformation de l'agence présente des avantages notables. La nature et la portée de cette mutation et les questions qu'elle suscite par rapport à la politique d'aide au développement de la France doivent être analysées.

1) La gouvernance de l'AFD et ses relations avec l'Etat

L'AFD, présentée couramment comme l'*« opérateur »* français de l'aide publique au développement, n'en est pas un au sens des normes comptables de l'Etat. Elle dispose d'un double statut d'établissement public industriel et commercial et d'établissement financier spécialisé. Dans son fonctionnement opérationnel, l'agence est avant tout une banque. Elle finance des projets qui lui sont présentés par des candidats à l'emprunt (ou à la subvention) ou qu'elle a identifiés elle-même dans le cadre d'une activité de prospection. Héritière de la tradition française de coopération, elle a vocation à être une agence de développement, qui met en œuvre l'outil bancaire (le moyen) pour promouvoir des projets contribuant au développement (la fin).

L'action de l'AFD doit s'exercer dans le cadre stratégique fixé par l'Etat, dont la tutelle exercée sur l'établissement permet de vérifier le respect. Or ce cadrage est tributaire d'une coordination interministérielle complexe dont l'organisation comporte plusieurs strates. Le CICID (comité interministériel pour la coopération internationale et le développement), mis en place pour fixer, sous l'autorité du Premier ministre, les orientations de référence, ne s'est pas réuni pendant plus de deux ans (2007-2009). Contrairement aux prévisions faites lors de sa réunion de juin 2009, il ne devrait pas se réunir en 2010. L'activité du co-secrétariat, assuré à l'échelon administratif par les ministères des affaires étrangères et de l'économie, ne peut s'y substituer. Le comité d'orientation stratégique (COS), instance ministérielle créée en 2009 pour encadrer plus spécialement l'activité de l'AFD, n'a pas encore pleinement trouvé sa place. La COSP (conférence d'orientation stratégique et de programmation), qui aurait dû permettre de déterminer les ressources budgétaires disponibles pour l'agence, est tombée en désuétude.

La tutelle sur l'AFD en matière d'aide publique au développement (APD) est ainsi partagée à titre principal entre le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'économie et des finances. Dans les faits, celui-ci (via la direction générale du trésor) joue un rôle particulièrement important en raison même du statut d'établissement financier de l'agence. La part croissante des prêts dans l'activité de l'AFD renforce cette tendance, puisque le trésor détermine les règles en la matière. Le rôle du ministère des affaires étrangères a été marqué par des modifications de structures, dont la création en 2009 de la direction générale de la mondialisation est le dernier épisode.

Soumise jusqu'en 2008 à deux contrats d'objectifs et de moyens (COM) distincts, signés séparément avec ses deux principaux ministères de tutelle, l'AFD ne bénéficie toujours pas du contrat unique avec l'Etat dont le principe a été arrêté par le Premier ministre en 2009. Ainsi, depuis bientôt deux ans, la relation entre l'AFD et l'Etat n'est-elle encadrée par aucun document contractuel précis.

Quant au conseil d'administration de l'agence, ses travaux sont affectés à la fois par un équilibre subtil des responsabilités entre président et directeur général, des problèmes d'exercice de la tutelle et la soumission de nombreux dossiers de projets individuels. Malgré des réunions longues et fréquentes, il ne peut manifestement pas concentrer suffisamment son attention sur la détermination de la stratégie de l'agence et sur sa gestion notamment financière.

C'est dans ce contexte que l'agence a progressivement accru son autonomie, pour plusieurs raisons concomitantes :

- bien qu'une partie des ressources de l'Agence proviennent encore de l'Etat, qui lui confie la gestion de dons et subventions et bonifie une partie de ses prêts - ces bonifications représentant près du double des subventions - une part désormais majoritaire de ses ressources est obtenue sur le marché, principalement sous forme d'emprunts obligataires. La part des opérations en compte propre s'est donc accrue ;

- connaissant depuis plusieurs années une expansion rapide, l'agence est parvenue, par le biais d'une hausse maîtrisée de ses engagements, à accroître sa taille et ses effectifs et à renforcer corrélativement son poids face à l'Etat ;

- la capacité d'expertise reconnue sur les questions de développement confère à l'agence une autorité particulière dans la réflexion sur les objectifs et les modalités de la politique d'aide au développement, qui en font un interlocuteur doté d'une forte notoriété sur le plan international.

2) L'évolution de l'activité de l'AFD

L'extension progressive du champ d'action de l'AFD a d'abord été le fruit d'une opportunité : ses fonds propres lui donnaient une capacité de prêt, qui a été pleinement mobilisée à partir de 2004. La diversification géographique et sectorielle a été un moyen pour elle d'utiliser cette capacité, selon des modalités tendant à minimiser les risques encourus. La nouvelle stratégie de l'AFD s'est dégagée ex-post de l'évolution des opérations. L'agence a pris soin d'éviter que cette transformation n'apparaisse comme le résultat des circonstances et a mis au point une justification argumentée, liée aux nouvelles problématiques internationales. L'AFD définit et assume désormais son activité comme « *généraliste* »⁴ ou « *universelle* ». Elle a inclus parmi ses objectifs le soutien à la croissance et la promotion des biens publics mondiaux⁵.

⁴ Feuille de route associée au plan d'orientation stratégique II (POS II), janvier 2007.

⁵ Peut-être serait-il alors logique d'aligner les structures : par exemple le ministère chargé de l'écologie et du développement durable pourrait être représenté de manière plus formelle (c'est-à-dire au même titre que les autres ministères) au conseil d'administration.

Sur la base de stratégies conçues en interne et mises en œuvre avec l'aval de l'Etat, l'AFD a fortement accru son activité depuis quelques années, atteignant 4,43 Md€ d'engagements en 2009 (pour une prévision de 3,455 M€) et visant 6,7 Md€ en 2010⁶. Elle a diversifié son éventail d'instruments, ce qui représente un atout incontestable. La principale composante de son activité demeure le prêt, qui connaît une diversification de ses degrés de concessionnalité⁷ et des catégories de contreparties⁸ (souveraines, sous-souveraines, non-souveraine, privées). L'agence dispose en outre avec ses filiales d'autres outils (Proparco pour l'appui au secteur privé, ARIZ pour l'octroi de garanties, fonds d'investissement FISEA pour les participations en capital), qui lui permettent de démultiplier son action.

Le champ de l'AFD stricto sensu, tel qu'il a été explicitement défini par l'Etat, comporte désormais une centaine de pays mais, par l'intermédiaire de Proparco, l'agence peut opérer dans 152 pays. Son activité se développe surtout en direction des pays à revenu intermédiaire et des pays émergents. Les actions de l'agence dans des pays où elle était absente avant 2004 représentent près de 40 % de l'augmentation de ses interventions entre 2004 et 2008. A côté de l'Afrique « pauvre », les pays émergents d'Asie ou de la Méditerranée mobilisent une part désormais importante de ses ressources. La Chine, avec 709 M€ d'engagements depuis 2005, est ainsi devenue le 4^{ème} client du groupe AFD.

En termes sectoriels, malgré les transferts de compétences opérés par l'Etat entre 2004 et 2006 (notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé), elle se tourne aujourd'hui davantage vers les « biens publics mondiaux » que vers les secteurs « sociaux ».

Il existe en réalité une interaction étroite entre les trois paramètres que sont les instruments, les cibles géographiques et les secteurs d'intervention. C'est autant par contrainte (réduction des crédits budgétaires) que par choix (recherche d'un effet de levier) que les prêts sont devenus le principal instrument de l'agence, représentant aujourd'hui 87 % de ses engagements. Ayant pour objectif de minimiser le coût-Etat par projet, c'est-à-dire de limiter autant que possible la concessionnalité, l'AFD est conduite à rechercher des emprunteurs solvables, qu'elle trouve plutôt parmi les moins pauvres des pays en développement. Le recours à l'emprunt étant économiquement justifié par l'existence d'un retour sur investissement, c'est-à-dire la perspective de recettes permettant de rembourser l'emprunt, il est plus facilement appliqué à des secteurs répondant à cette logique (services marchands, infrastructures, ...) que dans les secteurs a priori non marchands (éducation, santé).

3) Les avantages de la mutation de l'AFD pour l'Etat

La mutation de l'agence s'est faite avec l'assentiment des autorités politiques et administratives, sans pour autant que celles-ci aient mis en place un réel cadrage stratégique de ses missions. L'Etat a en effet accepté, voire encouragé, cette transformation, laissant à l'agence une marge de manœuvre assez large - l'agence agissant souvent de son propre chef, notamment dans le choix des projets, sous réserve d'un *nihil obstat* des autorités de tutelle - dans la mesure où il trouvait dans son action et ses résultats des avantages certains.

Outre le fait que le dividende versé par l'AFD a constitué une ressource pour l'Etat, les intérêts de l'Etat et ceux de l'agence ont convergé jusqu'ici, à deux titres :

⁶ Les décaissements effectifs sont décalés par rapport aux engagements.

⁷ Différence entre la valeur nominale du prêt et la valeur actualisée des paiements futurs au titre du service de la dette que devra effectuer l'emprunteur. Le niveau de concessionnalité est utilisé dans le cadre des crédits d'aide et calculé sur la base du taux d'actualisation différencié.

⁸ Terme désignant les bénéficiaires des prêts.

- les prêts de l'AFD ont contribué au montant de l'APD française déclarée à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique). Leur progression a permis de contrebalancer les effets de la diminution des dons et de la réduction des opérations d'annulation de dettes sur le chiffrage de l'APD française. Si l'AFD n'intervient qu'à hauteur de 16% de l'APD française telle qu'elle est mesurée par l'OCDE, elle représente néanmoins 55% de l'aide bilatérale ;

- surtout, l'AFD s'est affirmée comme un véritable outil de présence et d'influence, au service des intérêts français, au-delà de leurs zones traditionnelles. Elle entretient des liens étroits avec de nombreuses institutions nationales et multilatérales, qui accroissent sa visibilité et ses possibilités d'action en partenariat. L'agence bénéficie d'une bonne image dans les pays où elle est implantée et a acquis une place dans les débats internationaux sur le développement grâce à sa « production intellectuelle ». L'extension de son périmètre d'action renforce ce rôle et la diversification de ses modalités d'intervention en font un outil souple et adapté à la reconfiguration actuelle des priorités d'intervention. Parallèlement, l'agence laisse à l'Etat la possibilité d'effectuer des interventions ponctuelles, dans tel pays ou sur tel dossier, justifiées par des considérations politiques et d'opportunité. Enfin, l'action de l'AFD est susceptible d'ouvrir des perspectives aux entreprises françaises.

4) Les questions ouvertes

L'AFD apparaît ainsi comme un instrument précieux et efficace de la politique française d'APD. Son action en tant que banque de développement paraît même avantageuse du point de vue des deniers publics. Pour autant, la poursuite du schéma actuel de croissance de l'AFD, validé par ses nouveaux responsables, soulève deux séries de questions.

a) La première porte sur le modèle d'affaires de l'agence :

. sa politique de marges sur prêts, qui n'est pas sans incidence sur son produit net bancaire, est susceptible d'influencer le choix des bénéficiaires de ses prêts ;

. le coût de la couverture par l'Etat des risques liés aux prêts souverains consentis par l'Agence devrait être mieux identifié ;

. les besoins en fonds propres, aujourd'hui couverts, pourraient devoir être réévalués d'ici quelques années, notamment pour les grands risques, dans l'hypothèse du maintien d'un rythme élevé de croissance ;

. si le traitement budgétaire du dividende versé à l'Etat est désormais régularisé, le débat sur la part du résultat net de l'agence devant revenir à l'Etat sous forme de dividende est en suspens. La lettre de mission très récemment adressée par le Premier ministre au nouveau directeur général de l'AFD ne tranche pas ce dernier problème.

Il convient en conséquence d'éviter de possibles contradictions entre la recherche d'une polyvalence générale (géographique, sectorielle, par type d'instruments) d'un côté, et les possibilités du format et des moyens de l'institution de l'autre. Dans la phase de croissance en cours, les problèmes de taille critique, de taille optimale, d'une éventuelle spécialisation, n'ont pas été traités explicitement. Ils mériteraient de l'être.

b) La seconde concerne les orientations de l'AFD au regard des critères définissant une politique d'aide au développement.

La logique purement financière la conduit à accroître préférentiellement ses prêts aux pays émergents, susceptibles de recevoir des prêts d'un montant unitaire plus important et à des conditions moins concessionnelles, offrant à la fois un taux de marge plus élevé, un risque de sinistralité plus faible et un « effet de levier », du point de vue de la comptabilisation en APD, plus fort.

Du point de vue de l'aide au développement, il peut paraître contestable de faire bénéficier les pays émergents d'une concessionnalité financée par l'Etat. L'agence justifie ces bonifications d'intérêts en expliquant qu'il s'agit de la rétribution de l'effort social et environnemental consenti par les bénéficiaires dans les projets ainsi financés. Pour autant, dans certains cas, la bonification peut être plutôt un argument dans la compétition entre bailleurs, nationaux et multilatéraux, parfois sévère, et un moyen pour l'AFD de s'ouvrir de nouveaux débouchés.

Concomitamment, les actions en faveur de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) au bénéfice des pays les plus pauvres, notamment africains, occupent une place proportionnellement réduite dans l'activité de l'AFD. L'agence ne saurait en être tenue pour le principal responsable car cette évolution découle d'abord de la réduction des moyens budgétaires consacrés par l'Etat aux dons et subventions de caractère bilatéral à ces pays. La contribution française en la matière passe désormais surtout par le canal multilatéral et européen (la concentration du FED par exemple sur les pays ACP⁹, les pays les moins avancés (PMA) et les OMD étant plus forte que celle de l'aide bilatérale transitant par l'AFD). L'agence s'efforce de diversifier sa panoplie d'intervention dans les pays considérés mais l'usage de certains instruments, notamment les prêts, y rencontre des limites.

La modicité même des moyens budgétaires consacrés à l'aide bilatérale sous formes de subventions rend illusoire l'option qui consisterait à en confier la gestion à un opérateur distinct, extérieur au groupe AFD. Cette formule ferait en outre perdre des synergies. Pour autant, il serait utile et opportun d'identifier plus nettement au sein du groupe AFD l'activité directement liée à l'APD, avec le concours financier de l'Etat, et symétriquement celle menée hors coût budgétaire. En contrepartie, l'agence en tant que banque, pourrait être autorisée à intervenir dans un rayon d'action plus large encore qu'aujourd'hui (par exemple en Amérique latine).

En tout état de cause, et sans remettre en cause l'évolution de l'AFD, il est impératif de veiller à l'équilibre entre l'action de l'agence et les autres dimensions de la politique de coopération. L'agence ne saurait, fût-ce par défaut, exercer de facto les arbitrages en la matière. La vocation et les priorités de l'AFD ne sauraient être fixées que par rapport à une politique d'aide au développement explicitement définie. Le besoin d'objectifs clairs avait été souligné en 2008 tant dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France que dans l'examen de la France par le comité pour l'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Le document-cadre commandé par le CICID en juin 2009, qui a fait l'objet d'une large consultation y compris avec la société civile et le parlement, doit y pourvoir s'il reçoit une validation au niveau approprié et s'il est assorti d'une prévision réaliste des moyens qui y seront consacrés.

⁹ Pays d'Afrique, Caraïbes et du Pacifique signataires des accords de Lomé, puis de Cotonou qui leur donnent un accès privilégié au marché de l'Union Européenne.

INTRODUCTION

L’agence française de développement (AFD) est une institution bientôt septuagénaire. Elle est l’héritière de la *Caisse centrale de la France Libre*, créée par l’ordonnance prise par le général de Gaulle le 2 décembre 1941, qui remplissait la double mission d’institut d’émission monétaire et de trésor public. Le 2 février 1944, elle a été transformée en *Caisse centrale de la France d’outre-mer* (CCFOM), chargée du financement du développement économique et social de l’outre-mer, tout en conservant sa fonction d’institution d’émission monétaire. À la suite des indépendances, elle est devenue en 1958 *Caisse centrale de coopération économique* (CCCE)¹⁰ puis a pris le nom de *Caisse française de développement* (CFD) en 1992. Enfin, dans le cadre de la réforme de la coopération française entreprise en 1998, la CFD a été transformée en *agence française de développement*, chargée d’être l’« opérateur-pivot » de l’aide publique au développement de la France.

L’AFD se présente aujourd’hui comme un instrument complexe de l’action publique en faveur du développement. Etablissement public industriel et commercial, elle dispose d’un statut d’institution financière spécialisée.

Elle forme ainsi un groupe, qui comprend plusieurs filiales dont la plus importante, Proparco, est chargée du financement du secteur privé. Cet ensemble dispose d’un réseau d’une soixantaine d’agences, dont 48 dans les pays du Sud et 9 dans les collectivités d’Outre-mer¹¹.

Le groupe AFD emploie 1 904 personnes, dont 1 146 relevant du cadre général et 758 recrutées localement. Son actif représente 14 Md€ et les capitaux propres (part du groupe) 2 558 M€ (pour une dotation initiale de fonds propres de 400 M€). Au titre de l’exercice 2009, l’AFD a réalisé un produit net bancaire de 500 M€ et un résultat brut d’exploitation de 259,5 M€.

La plus grande partie de l’activité de l’agence est exercée dans les pays étrangers et a connu une forte progression ces dernières années. En 2009, ses engagements dans ces pays (son « chiffre d’affaires ») ont atteint 4 119 M€¹² dont 3 732 M€ en prêts, 262 M€ en subventions, 21 M€ en prises de participations et 104 M€ en garanties. Les prêts consentis par l’AFD atteignaient au 31 décembre 2009 (encours et restes à verser) 15 241,7 M€.

¹⁰ Ses missions monétaires ont été progressivement transférées à deux établissements public, l’Institut d’émission des départements d’Outre-mer (IEDOM) créé en 1959 et l’Institut d’émission d’Outre-mer (IEOM) créé en 1967, toujours parties intégrantes du groupe AFD aujourd’hui.

¹¹ Une particularité de l’AFD est qu’elle a dans sa zone d’intervention, non seulement les pays en développement étrangers (à l’instar des agences de développement d’autres bailleurs), mais aussi des territoires qui, tout en relevant de l’aide au développement, sont sous souveraineté française, dans des configurations diverses. En outre-mer, l’AFD conduit, pour le compte de l’Etat, une politique de soutien aux collectivités publiques et de financement de l’économie. Cette dimension fera l’objet d’un rapport ultérieur de la Cour à l’Assemblée nationale.

¹² Source : comptes consolidés 2009.

L’agence assume également des missions directes pour le compte de l’Etat, assurant la gestion de subventions ou plus récemment le soutien des ONG françaises de développement. Elle a resserré en 2009 ses liens avec les ambassades françaises et ses agences participent étroitement à la définition et à la mise en œuvre de la politique de développement dans les pays bénéficiaires.

A travers son activité, l’agence contribue donc à la politique française d’aide au développement. L’AFD a généré en 2008 16 % de l’APD française reconnue par le CAD, soit un triplement depuis 2004. Elle gère pour le compte de l’Etat les dons et subventions et bénéficie des dotations financières de l’Etat pour accorder des prêts dits concessionnels – c’est-à-dire bonifiés par rapport aux taux de marché - pris en compte au titre de l’APD.

L’APD nette bilatérale de l’AFD a fortement augmenté au cours des dernières années, passant de 414 M€ à 1 366 M€(soit 55 % de l’APD bilatérale nette programmable nationale). Au sein de cette contribution, la part des prêts est passée de 34 % en 2004 à 57 % en 2008, tandis que celle des subventions régressait de 36 % à 18 %.

Tableau n° 1 : APD nette bilatérale de l’AFD

(En M€)	2004	2005	2006	2007	2008
Prêts souverains	98	80	201	314	506
Prêts non souverains	43	101	138	222	274
Subventions	149	177	197	197	248
C2D	5	5	26	28	24
PAS/SAS (y compris ABG)	-14	-63	-17	-19	143
Autres (frais administratifs, CEFEB)	133	145	162	158	171
Total	414	445	707	900	1 366

Source : AFD (SIS 2009).

Pour mesurer le rôle croissant de l’AFD dans la politique française d’aide au développement, il est nécessaire d’analyser son insertion dans l’ensemble du dispositif public national et ses rapports avec les tutelles ainsi que les modalités de son action, en termes à la fois de ressources et de moyens, d’instruments employés et de points d’application géographiques et sectoriels. La conjonction de ces différents aspects permet de déterminer les contours de ce qu’on peut appeler le « *modèle AFD* » progressivement établi au cours de la décennie écoulée, et d’identifier les principales interrogations auxquelles conduit son évolution.

PARTIE I : LA PLACE DE L'AFD DANS LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE L'AIDE FRANÇAISE AU DEVELOPPEMENT

I. L'EVOLUTION DU CONTEXTE

La situation actuelle de l'AFD résulte de la confluence de plusieurs mouvements depuis une dizaine d'années.

A. LA MUTATION DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL FRANÇAIS

Le dispositif français de coopération organisé par le décret du 10 juin 1961 a été intégré en 1998 au sein du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), ce qui a mis un terme à l'existence d'un ministère de la coopération de plein exercice. Au sein de ce dernier, les services chargés de la politique culturelle, scientifique et technique et ceux chargés de la coopération ont été fusionnés au sein de la Direction générale pour la coopération internationale de développement (DGCID, créée par décret n°98-1124 du 10 décembre 1998), puis intégrés au sein de la direction générale de la modernisation, du développement et des partenariats (DGM), créée par un décret et organisée par un arrêté en date du 16 mars 2009.

Une des orientations relativement constante de la réforme du ministère des affaires étrangères au cours de la décennie 2000 a visé à dissocier la fonction stratégique de conception et d'orientation de l'aide et la fonction opérationnelle de mise en œuvre et de gestion des outils, la première revenant à l'Etat, la seconde à un établissement autonome. Tout en demeurant soumise à une double tutelle (triple si l'on inclut l'Outre-mer), l'AFD s'est ainsi vu progressivement confirmée dans sa fonction d'opérateur public et confier la gestion d'une part croissante de crédits budgétaires.

Le ministère des affaires étrangères, héritier du fonds d'aide et de coopération (FAC), intervenant exclusivement sous forme de dons, ne conserve plus de fonctions de gestion dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire (FSP) que dans quelques domaines (Cf. décret n°2000-880 du 11 septembre 2000). La compétence d'opérateur du ministère a en effet été restreinte par des décisions gouvernementales prises en CICID en 2004 et en 2006, au profit de l'AFD. Une des dernières étapes du processus a été le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2009, du cofinancement des initiatives des ONG du MAEE à l'AFD.

L'AFD apparaît ainsi en fin de décennie 2000 comme investie de missions accrues.

B. LES TRANSFORMATIONS DU CONTEXTE INTERNATIONAL

Le monde s'est profondément modifié depuis une quinzaine d'années avec la fin des clivages binaires Nord/Sud et Est/Ouest ainsi que les divergences croissantes de trajectoires économiques entre zones et pays, ce qui a conduit à une vision plus différenciée des relations avec les Etats.

L'accumulation des dettes par de nombreux pays en développement et l'impossibilité où ils se sont trouvés d'y faire face, ou du moins leur poids excessif et leur impact négatif sur les possibilités de développement, ont conduit à mettre en place des dispositifs spécifiques. Le traitement des dettes a pris une importance croissante à partir du lancement de l'initiative « *pays pauvres et très endettés* » (PPTE) - concernant 40 pays, dont 33 africains - par le G7 de Lyon en 1996.

Des engagements collectifs en matière d'aide au développement ont été pris par la communauté internationale, notamment à l'occasion du sommet du millénaire des Nations unies (adoption des huit objectifs du millénaire pour le développement¹³ - OMD - en septembre 2000¹⁴), sous l'égide de l'OCDE (déliement¹⁵ et efficacité¹⁶ de l'aide) comme au sein de l'Union européenne qui s'est dotée d'objectifs ambitieux¹⁷. La France s'est associée à ces engagements.

Dans le même temps, la problématique du développement a évolué : des analyses renouvelées ont montré la nécessité, parallèlement aux politiques sectorielles traditionnelles (pour l'essentiel à la base des OMD), de porter l'attention nécessaire à l'appui à la croissance économique globale, voire à son soutien en période de crise par des actions contracycliques¹⁸. Le rôle du secteur privé dans la croissance et donc le développement a été davantage reconnu. L'impératif du développement a été conjugué avec la prise de conscience progressive de la nécessité de préserver les biens publics mondiaux (BPM)¹⁹.

Ces orientations peuvent certes être considérées comme plus complémentaires que contradictoires. Le développement et la croissance vont de pair. Il existe des recoupements évidents entre les secteurs sur lesquels portent les OMD et les BPM (parmi lesquels sont le plus souvent inclus la préservation de l'environnement mondial, la santé, la stabilité financière et l'intégration économique, la diffusion de la connaissance, la sécurité alimentaire). Chacune de ces approches a cependant sa spécificité et conduit à des hiérarchies de priorités et à des méthodes d'action qui peuvent être différentes.

Ces diverses évolutions ont eu pour conséquence d'entraîner une conception plus complexe de l'APD, tenant compte des spécificités des zones géographiques et catégories de pays et impliquant une différenciation des outils.

La stratégie de l'AFD ne peut que s'inscrire dans cette complexité.

¹³ Ces huit objectifs sont : éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité et l'autonomie des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le SIDA, le paludisme et autres maladies, assurer un environnement durable, mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Ils sont assortis de 18 « cibles » et d'indicateurs quantitatifs et un bilan de leur réalisation doit être fait en septembre 2010.

¹⁴ La mise en œuvre des OMD a été l'objet du récent sommet des Nations-Unies des 20-22 septembre 2010.

¹⁵ Accord en 2001 sur le déliement de l'aide aux PMA, en 2008 sur le déliement de l'aide à tous les PPTE

¹⁶ Déclaration de Paris de mars 2005 sur l'efficacité de l'aide, qui doit être améliorée grâce à la coordination des bailleurs, à la visibilité pluriannuelle des engagements et au déliement.

¹⁷ Porter l'APD à 0,5% du RNB de l'UE en 2010, à 0,7% en 2015, 50% de l'effort supplémentaire devant être concentré sur l'Afrique.

¹⁸ Orientation du G 20 « *post-crise* » de mai 2009.

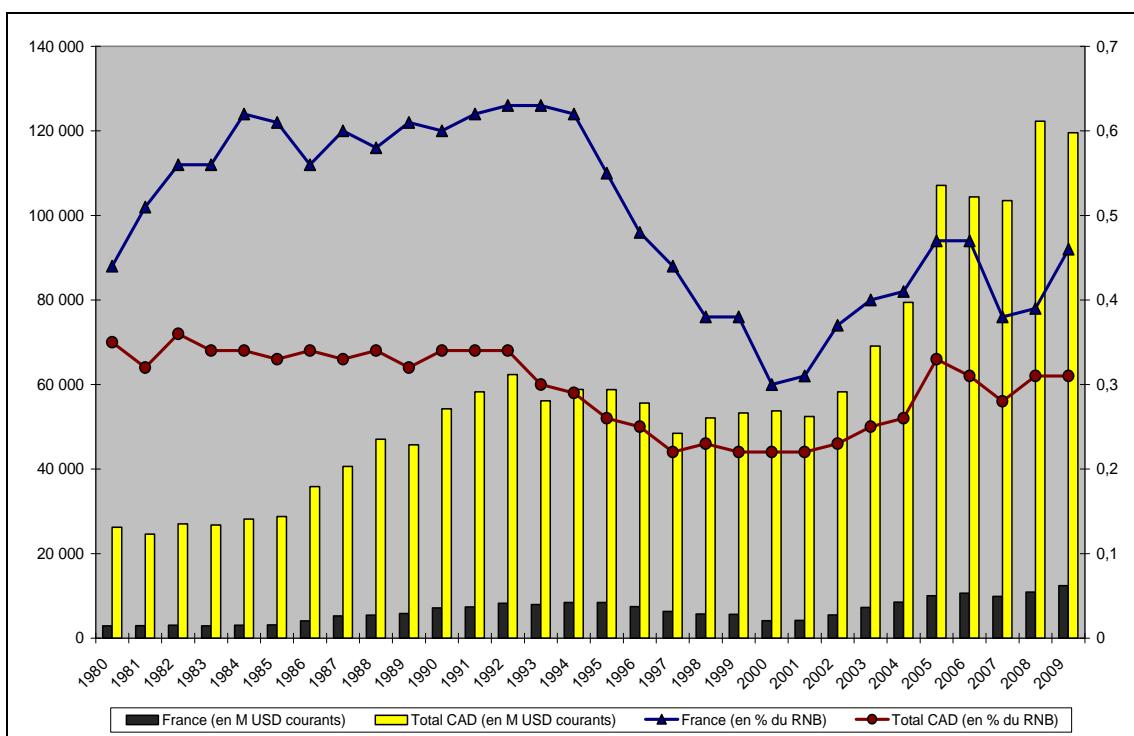
¹⁹ A la suite des travaux du PNUD à la fin de la décennie 1990, la France a coprésidé en 2003 avec la Suède un groupe de travail international visant à prendre en compte cette nouvelle dimension.

C. L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET LA PLACE DE LA FRANCE

L'APD mondiale a assez fortement augmenté en valeur absolue au cours de la décennie 2000 à la suite notamment de l'engagement pris en 2000 pour les OMD et du 11 septembre 2001. Elle est ainsi passée de 62 Md\$ à 123 Md\$ en une vingtaine d'années mais, en pourcentage de la richesse produite, elle a stagné, voire diminué, sur cette même période et demeure encore loin de l'objectif affiché de 0,7% du revenu national.

La France, avec une contribution de 12,4 Md\$ en 2009, fait partie du peloton de tête des pourvoyeurs d'aide avec les Etats Unis, la Grande Bretagne, la Suède et l'Espagne. Cependant les chiffres enregistrés sont en forte diminution en pourcentage du PIB depuis le début des années 1990 et il lui sera difficile de tenir l'engagement pris de parvenir en 2012 - et même en 2015 - à consacrer 0,7% de son RNB à l'aide au développement.

Tableau n°2 : APD des pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en valeur et en proportion du RNB (1980-2009)



Source : OCDE.

Notre pays est néanmoins un de ceux dont l'apport à l'effort d'allégement des dettes des PED est le plus important²⁰ : la France a consenti à elle seule 22,6% du total de l'effort des créanciers bilatéraux ; les annulations de dette ont représenté en moyenne 23% de l'APD française de 2004 à 2008. Or cette action a diminué ces dernières années et approche de son terme. Les modalités de cette aide doivent en outre intégrer les nouvelles approches du développement, davantage centrées sur le marché, tout en tenant compte des perspectives ouvertes par la préservation des biens publics mondiaux.

Les divers prêts de l'AFD représentent à cet égard un instrument qui peut permettre de répondre à ces diverses exigences.

²⁰ 4 730 M\$ sur un total de 20 914 M \$ pour l'ensemble des créanciers bilatéraux membres du Club de Paris (réf : « IDA/FMI HIPC initiative and MDRI initiative – status of implementation », septembre 2009).

II. LES CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES DE L'AFD

A. LE STATUT

L'AFD est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial et un établissement financier spécialisé. Son statut est défini dans le code monétaire et financier, partie réglementaire, articles R516-3 à R516-20 tels qu'ils résultent des décrets du 9 mai 2006, du 11 avril 2007 et du 5 juin 2009. L'agence est donc soumise aux dispositions du code monétaire et financier relatives à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, notamment en ce qui concerne la comptabilisation des opérations, le rôle du commissaire du gouvernement et la certification des comptes par les commissaires aux comptes.

Le bilan et le compte de résultat de l'AFD obéissent aux normes du plan comptable des établissements de crédit. L'AFD doit respecter toutes les réglementations prudentielles qui s'imposent aux établissements financiers.

L'AFD a certaines caractéristiques d'un opérateur de l'Etat : elle possède la personnalité morale ; elle est placée sous le contrôle direct de l'Etat qui détient la totalité de son capital ; elle contribue à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et trouvant sa traduction dans les lois de finances.

Pour autant, la qualité d'opérateur au sens de la LOLF ne lui est pas reconnue : ses ressources d'origine budgétaire sont devenues minoritaires par rapport aux ressources levées sur les marchés ; elle ne reçoit pas de subvention pour charge de service public et l'Etat finance intégralement toutes les actions qu'il demande à l'AFD de mener pour son compte ; elle réalise enfin des opérations privées en compte propre. L'AFD est traitée en comptabilité nationale comme une institution financière.

L'AFD est toutefois traitée à certains égards « comme si » elle était un opérateur, notamment dans sa gouvernance (triple tutelle ministérielle, participation de représentants de l'Etat au conseil d'administration, contractualisation des relations avec l'Etat) et dans l'information fournie dans les documents budgétaires (indicateurs spécifiques dans les programmes 110 et 209 de la mission budgétaire « *Aide publique au développement* », explications détaillées fournies dans le document de politique transversale). Le législateur a en outre demandé²¹ qu'une présentation de l'AFD soit incluse dans l'annexe « jaune » budgétaire portant sur les opérateurs²².

Ces caractéristiques, associées à la désignation traditionnelle de l'APD comme « *opérateur-pivot* » de l'APD française, la notion étant prise dans un sens fonctionnel, ne sauraient cependant conduire à reconnaître l'AFD le statut d'opérateur au sens juridique du terme. De ce fait, elle n'est pas soumise aux contraintes qui s'imposent aux opérateurs, notamment en termes de plafond d'emploi, ce qui peut être considéré à certains égards comme regrettable. Elle doit être gérée selon une logique de responsabilité et d'autonomie qui la rapproche d'une entreprise publique.

²¹ article 142 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

²² Cf. pp. 334-337 du jaune « *opérateurs* » dans le PLF pour 2010.

B. L'EXCEPTION FRANÇAISE

L'AFD conjugue les fonctions de banque et celles d'agence de mise en œuvre de la politique d'aide au développement de la France. Le fait que l'AFD soit une institution financière spécialisée est une spécificité qui singularise la France par rapport aux autres grands bailleurs d'aide.

La France est pratiquement le seul bailleur important qui ait pour principal instrument une institution financière soumise au régime des établissements de crédit et placée à ce titre sous une double tutelle, dont celle du ministère chargé des finances. Lorsqu'il a été décidé de transférer les fonctions de gestion opérationnelle de l'aide de ce ministère à un opérateur, il a été jugé plus expédient d'élargir les compétences de l'opérateur financier que d'en créer un autre.

Chez nos principaux partenaires, les agences de développement sont dans la plupart des cas des agences publiques (qui correspondent en France soit à des administrations centrales, soit à des établissements publics administratifs) placées directement sous l'autorité du gouvernement (départements des affaires étrangères et/ou de la coopération quand il existe un département ministériel spécialisé) et dotées de crédits budgétaires.

Au Royaume-Uni, le DFID (*Department for international Development*) fait partie de l'administration et est dirigé par le Secrétaire d'Etat pour le développement international, membre du Cabinet jusqu'en 2010²³. Son action se fonde sur l'*International Development Act* de 2002 et l'*International Development Act (Reporting and Transparency)* de 2006. Il est doté de crédits budgétaires. Le faible recours aux prêts pour l'aide au développement explique largement l'absence d'une institution financière spécialisée.

En Suède, SIDA (*Swedish International Development Cooperation Agency*) est une agence gouvernementale chargée de réaliser les objectifs de la politique de coopération suédoise sous la direction du ministère des affaires étrangères. Elle reçoit une dotation annuelle accompagnée d'instructions d'emploi.

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

La situation est analogue dans les pays d'Amérique du Nord. L'USAID est une agence du gouvernement fédéral dont l'action est dirigée par le Département d'Etat. L'Administrateur de l'USAID et son adjoint sont nommés par le Président et confirmés par le Sénat. L'USAID reçoit des crédits budgétaires votés par le Congrès, avec des possibilités de transferts de crédits entre l'USAID et le Département d'Etat ainsi qu'avec d'autres agences fédérales.

Au Canada, les décrets du 8 mai 1968 et du 12 septembre 1968 désignent l'Agence canadienne de développement international (ACDI) comme un ministère au sens de la loi sur la gestion des finances publiques. Les pouvoirs relatifs au programme de l'ACDI et les questions connexes sont définis dans la loi sur le ministère des affaires étrangères et du commerce international et dans les affectations annuelles de crédits.

²³ Il peut être noté que le Royaume-Uni a décidé de détacher le DFID du *Foreign Office* en 1997 au moment même où la France fusionnait les ministères de la coopération et des affaires étrangères.

Le cas allemand est particulier. Les opérations de coopération internationale sont en effet confiées à deux entités qui, tout en étant l'une et l'autre contrôlées par l'Etat fédéral, n'ont pas un statut public :

- La GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, Société allemande pour la coopération technique), est une société de droit privé fondée en 1975 dont le capital est détenu par l'Etat fédéral. Elle réalise des projets de coopération dont la majeure partie est financée par le ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ)²⁴ et par d'autres ministères. Les bénéfices qu'elle réalise sont réinvestis dans des projets de développement.

- La *Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe* (groupe bancaire KfW) appartient à l'Etat fédéral à 80% et aux Länder à hauteur de 20%. Ce groupe inclut notamment la *KfW IPEX-Bank* (Banque de financement des exportations et des projets) et la *KfW Entwicklungsbank* (Banque de développement de la KfW). Cette dernière est l'homologue de l'AFD, qui entretient avec elle des relations de coopération étroites²⁵.

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

III. LE CADRAGE STRATEGIQUE ET LA TUTELLE DE L'AFD

Une des conséquences les plus immédiates du parti retenu par la France concerne la tutelle. L'AFD est placée sous la triple tutelle des ministères des affaires étrangères, de l'économie et de l'outre-mer (pour ses activités dans les collectivités concernées). Plus récemment, le ministère de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS) a été associé à son activité, notamment au titre des projets de co-développement et a obtenu un siège au conseil d'administration en 2008.

Cette situation s'accompagne d'un financement par des programmes budgétaires différents. Elle n'a cependant jamais fait l'objet d'une réelle formalisation : s'agissant de l'action de l'AFD à l'étranger, il n'existe pas de document définissant le partage des responsabilités entre les tutelles, notamment entre le ministère chargé des finances et le ministère des affaires étrangères.

La mise en place de ce dispositif institutionnel n'a pas suffi à clarifier cette ambiguïté initiale et l'AFD doit composer aujourd'hui encore avec un système de gouvernance qui, comme l'admettent la direction du budget et la précédente direction générale de l'Agence, montre ses limites.

²⁴ En 2008, sur un chiffre d'affaires total de 1224 M€ 985 M€(légèrement plus de 80%) ont été consacrés à des projets et programmes financés par des clients publics (BMZ et autres ministères fédéraux), les projets restants ont été financés par des institutions internationales et le secteur privé.

²⁵ Cette coopération porte sur des échanges de personnels, des rencontres régulières depuis 1999 (une à deux fois par an) au niveau de la direction générale et des départements géographiques et stratégiques et des cofinancements parallèles ou conjoints de projets.

A. LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL AU NIVEAU GOUVERNEMENTAL

Le dispositif de pilotage et de tutelle de l'AFD peut apparaître, selon les termes du précédent directeur général de l'Agence, comme « un amoncellement de procédures et d'instances ».

1. Le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID)

Créé par décret n° 98-66 du 4 février 1998, le CICID, présidé par le Premier ministre, réunit les ministres directement concernés par l'aide au développement (Affaires étrangères et européennes ; Finances ; Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire ; Éducation ; Recherche ; Intérieur ; Défense ; Environnement ; Coopération ; Budget ; Commerce extérieur ; Outre-mer).

Le CICID « définit les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement ». Il détermine le périmètre de la « zone de solidarité prioritaire » (ZSP), fixe les objectifs et modalités de l'aide bilatérale et multilatérale, définit des secteurs privilégiés d'intervention, veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des acteurs de la coopération et assure le suivi de la conformité des actions menées à ces orientations.

Son fonctionnement interne est précisé dans les conclusions de sa réunion du 20 juillet 2004. Le Comité est donc compétent pour définir les axes de l'ensemble de la politique d'APD, qui inclut mais excède l'action de l'AFD. En revanche, il ne traite jamais des moyens, notamment budgétaires, des orientations qu'il définit. Ainsi, comme le souligne la direction du budget, chaque CICID peut-il « définir des objectifs et des priorités nouvelles, sans préciser lesquels des objectifs et des priorités précédentes continuent à s'appliquer et comment s'articule l'ensemble ».

« Le CICID, qui réunit l'ensemble des membres du gouvernement concernés par la politique d'aide au développement, a vocation à se réunir une ou deux fois par an. Le ministre chargé de la coopération et du développement est le rapporteur du Comité. Chaque semestre, une communication en Conseil des ministres fera le point de la réalisation des engagements de la France en matière d'aide au développement.

Les deux co-secrétaires du CICID sont désignés respectivement par le ministre de l'économie, des Finances et de l'industrie et par le ministre des affaires étrangères. Ils sont chacun assistés dans leurs fonctions par un suppléant. Les co-secrétaires mettront à disposition du co-secrétariat les moyens humains, dans chacun de leurs services respectifs, nécessaires pour son fonctionnement.

Dans chaque ministère concerné, un correspondant CICID sera désigné pour assurer le lien avec le co-secrétariat.

*Dans l'intervalle des réunions du CICID, le co-secrétariat se réunit une fois par mois **en présence de l'AFD** et, si nécessaire, des ministères sectoriels concernés pour s'assurer de la mise en œuvre des décisions du CICID et suivre les prévisions d'évolution de l'aide au développement de la France, pour l'année en cours et les années à venir.*

Une fois par trimestre, le co-secrétariat rend compte de ses travaux au ministre délégué chargé de la coopération et du développement et aux responsables des deux programmes de la mission APD. Il remet au ministre un rapport proposant, le cas échéant, les mesures à soumettre à la décision du Premier Ministre. »

Source : CICID du 20 juillet 2004.

Le ministère des affaires étrangères, chargé de la coopération, a une position en principe prééminente : le relevé de conclusions de la réunion du CICID du 20 juillet 2004 dispose que « *sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, le ministre délégué chargé de la coopération et du développement coordonne les différents acteurs de la coopération française, veille à la bonne réalisation des prévisions et informe régulièrement le Président de la République et le gouvernement de la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs.* » Le rôle de coordination du ministre délégué à la coopération est réaffirmé dans le décret d'attribution du dernier titulaire de ce portefeuille (décret n°2008-299 du 2 avril 2008).

Depuis sa création, le CICID s'est réuni à neuf reprises²⁶. On peut relever que la périodicité minimale fixée par le décret susmentionné dans son article 6 (au moins une réunion par an), n'a pas été respectée : si le CICID a tenu deux réunions en 2002 et 2006, il n'a pas tenu de réunion en 2001, 2007, 2008. Il s'est réuni le 5 juin 2009. Il ne devrait pas y avoir de réunion en 2010.

Le co-secrétariat du CICID est une instance administrative regroupant la Direction générale de la mondialisation (DGM) du MAEE et la Direction générale du Trésor (DG Trésor) du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE). Il se réunit depuis 2004 à un rythme relativement régulier²⁷, en présence de l'AFD et, depuis 2007, du MIIINDS pour les sujets de co-développement. C'est dans cette enceinte légère et resserrée par rapport à la composition du CICID lui-même que sont préparées les décisions du CICID et suivie leur mise en œuvre. Le co-secrétariat permet de traiter les sujets au fond et a maintenu une forme de continuité dans la période où le CICID lui-même a cessé de se réunir (2007 et 2008). Il a reçu mandat complémentaire à l'issue du récent exercice de RGPP sur l'AFD d'assurer le co-secrétariat du nouveau Conseil d'orientation stratégique (Cf. infra).

Les décisions du CICID s'imposent à l'AFD (Cf. CICID du 5 juin 2009), notamment en ce qui concerne les priorités sectorielles, assorties d'objectifs chiffrés, et géographiques (concentration de l'aide bilatérale²⁸ au profit de l'Afrique subsaharienne, élargissement du périmètre d'intervention de l'AFD avec des instruments non concessionnels), faisant l'objet de partenariats différenciés.

2. La conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)

Crée sur la base des conclusions des réunions du CICID des 20 juillet 2004²⁹ et 18 mai 2005, la COSP doit rassembler (au moins une fois par an) les acteurs publics de l'aide française sous la présidence du ministre chargé de la coopération (conformément au rôle de coordination qui lui est reconnu : Cf. supra), établir une programmation budgétaire indicative des ressources allouées à chaque pays de la ZSP, valider les documents-cadres de partenariat avant leur signature, et procéder à une revue du portefeuille des opérations en cours, en vue de

²⁶ 28 janvier 1999, 22 juin 2000, 14 février 2002, 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005, 19 juin 2006, 5 décembre 2006 et 5 juin 2009.

²⁷ Il s'est réuni sept fois en 2007, 7 fois en 2008, moins fréquemment après la réunion du CICID du 5 juin 2009. En 2010, il s'est réuni le 25 février et le 21 mai mais pas depuis cette date. Le MAEE préconise un rythme trimestriel.

²⁸ Présentée dans les conclusions du CICID de juin 2009 comme une recommandation du conseil de modernisation des politiques publiques.

²⁹ Cf. relevé de conclusions : chaque année, une conférence d'orientation stratégique et de programmation établira une programmation indicative des ressources allouées à chaque pays dans le cadre des documents-cadres de partenariat, qui seront validés à cette occasion, et procédera à une revue du portefeuille des opérations en cours.

donner une traduction concrète aux orientations décidées par le CICID. En fait, cette COSP qui s'est réunie en 2006 et 2007 pour adopter des « *documents d'orientation stratégique* » (sur la Méditerranée ou sur la politique en matière de genre) est depuis tombée en sommeil et n'a pas exercé la fonction censée être la sienne. Pourtant le MAEE paraît ne pas avoir renoncé au principe de réunir cette instance.

3. Le conseil d'orientation stratégique (COS)

Le conseil d'orientation stratégique (COS)³⁰ a été institué par le CICID lors de sa réunion du 5 juin 2009 et est régi par le décret n°2009-618 du 5 juin 2009 insérant dans le code monétaire et financier un article R. 516-3-1 ainsi libellé : « *le ministre chargé de la coopération préside un conseil d'orientation stratégique composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration. Le conseil d'orientation stratégique coordonne la préparation par l'Etat du contrat d'objectifs et de moyens (COM) liant l'Agence à l'Etat et en contrôle l'exécution. Il prépare, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'Etat à l'Agence en application des décisions arrêtées par le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement* ». Il convient de souligner la différence de finalité entre la COSP et le COS. La COSP, émanation du CICID, est chargée de la mise en œuvre de ses orientations concernant l'APD dans sa globalité. En revanche, plutôt que la « courroie de transmission » décrite par la direction du budget, le COS est une sorte de « *conseil de tutelle* » de l'AFD pour les représentants de l'Etat et élabore les directives données par l'Etat à l'agence.

Les conditions dans lesquelles le COS a commencé à fonctionner soulèvent plusieurs questions. C'est en présence directe des ministres des affaires étrangères et de l'économie que le COS a tenu ses trois premières réunions le 10 novembre 2009, le 23 janvier 2010 et le 29 juillet 2010³¹. Il s'est réuni en formation interministérielle, de format plus restreint que celui du CICID, alors que le décret précise que les membres du COS sont les administrateurs de l'AFD.

Sur le fond, si sa première réunion a donné lieu à un débat général intéressant sur les orientations de la politique d'APD et le modèle de croissance de l'AFD³², elle n'a concrètement abouti qu'à réitérer des orientations déjà actées par le CICID. La deuxième réunion a été consacrée exclusivement à la situation en Haïti.

La troisième réunion a permis une discussion sur les orientations données à l'agence, mais n'a débouché que sur très peu de décisions concrètes et précises. A cette occasion, le fonctionnement du COS a cependant été précisé, avec un principe de réunion deux fois par an, pour préparer les orientations à soumettre au conseil d'administration, et en tout état de cause avant l'adoption des documents stratégiques de l'Agence.

³⁰ A ne pas confondre avec le conseil d'orientation stratégique du FSP institué par le décret n°2000-880 du 11 septembre 2000 modifié relatif au FSP du ministère des affaires étrangères (version en vigueur du 10 mai 2005), lui aussi présidé par le ministre chargé de la coopération et flanqué d'un comité des projets. Le FSP est chargé « *de contribuer au développement des pays figurant dans la ZSP (...) dans les domaines institutionnel, social, culturel et de recherche* ». Le directeur général de l'AFD est membre de ce COS/FSP et est représenté au sein du comité des projets.

³¹ Chacune de ces réunions a été présidée par le Ministre des affaires étrangères et européennes, avec la participation de la Ministre de l'Economie (à deux reprises), de la Ministre de l'outre-mer, de la Secrétaire d'Etat au commerce extérieur, du Secrétaire d'Etat à la Coopération (dans la période où le poste a été pourvu), du Président du conseil d'administration et du directeur général de l'AFD, les Ministres du budget et de l'immigration étant représentés.

³² Examen des questions soulevées par la seconde phase de l'audit RGPP, mandat de soutien à la « *croissance verte et solidaire* » dans les pays émergents.

La position réservée à l'AFD au sein du COS est ambiguë puisque le président de son conseil d'administration et son directeur général peuvent être « *invités* » aux réunions du COS, sans que le décret précise dans quelles conditions et à quelles fins. Au demeurant, il peut paraître a priori paradoxal d'inviter les représentants de l'organisme sous tutelle à des délibérations portant explicitement sur l'exercice de la tutelle. Cette situation présente toutefois une forme de cohérence avec la présence de représentants de l'AFD au co-secrétariat du CICID, désormais également chargé du secrétariat du COS.

Au cours de la période récente, les modalités de fonctionnement des organes prévus par les textes (absence de réunion du CICID en 2007 et 2008 et transformation de fait du format et de l'objet du COS en 2009) ont créé des interférences entre l'exercice de la tutelle et le rôle de l'AFD. L'AFD décrit ainsi le processus d'élaboration des orientations données par le CICID le 5 juin 2009 : cette réunion a été précédée de plusieurs entretiens entre les ministres et la direction générale de l'AFD, au cours desquels les grandes orientations du CICID concernant l'AFD ont été esquissées par les ministres. Des réunions entre l'AFD et les administrations de tutelle, en particulier dans le cadre du co-secrétariat du CICID, ont permis d'approfondir ces options, qui ont également été présentées au conseil d'administration de l'AFD, où les administrateurs représentant l'Etat les ont validées. Le CICID a ensuite confirmé et précisé à un niveau politique supérieur les orientations préparées par les ministres de tutelle, ce qui était indispensable à leur mise en application effective par la suite.

4. Le comité technique

Dans son article 14 relatif au suivi, la convention-cadre signée en 2007 (Cf. infra) institue « un comité technique comprenant, outre le commissaire du gouvernement auprès de l'AFD, deux représentants de l'AFD, du ministère de l'économie et des finances, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'outre-mer. » Ce comité est chargé de « suivre l'utilisation par l'AFD des crédits qui lui sont alloués par le budget de l'Etat ». Ce comité technique ne s'est pas réuni jusqu'en 2009 (des transmissions dématérialisées de documents se substituant aux réunions). Il a depuis cette date tenu des réunions formelles (trois à ce jour).

B. LES INSTRUMENTS DE LA TUTELLE

L'exercice de la tutelle prend la forme d'une contractualisation des rapports entre l'Etat et l'AFD à travers plusieurs documents de référence.

1. La convention-cadre

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

En matière de gouvernance, c'est l'article 2 de la convention qui traite du « *pilotage stratégique de l'aide au développement et de son évaluation* ». Il précise que l'AFD « *assiste* » au co-secrétariat du CICID et qu'elle établit chaque année en vue de la COSP une programmation indicative triennale des ressources (subventions et prêts souverains) qu'elle se propose d'allouer par pays et par secteur ainsi qu'une prévision des engagements pour l'année à venir dans les conditions fixées par les contrats d'objectifs.

L’agence doit « inscrire ses actions dans le cadre d’un projet stratégique pluriannuel, qui découle des documents stratégiques sectoriels et des documents cadres de partenariat. Ce projet détermine les résultats et impacts attendus des opérations financées par l’AFD. » Le texte est assez ambigu puisqu’il ne précise pas dans quelles conditions doit être élaboré ce « *projet stratégique pluriannuel* »³³, ni comment il doit être approuvé. En pratique, c’est le Plan d’orientation stratégique (POS) préparé par l’AFD et approuvé par son conseil d’administration qui constitue ce projet (Cf. infra).

Il est indiqué qu’« *en concertation avec les ministères intéressés, l’AFD participe au pilotage de l’aide et à la réflexion stratégique sous forme d’études et de conseil.* » Cette disposition donne à l’AFD la possibilité de participer à la détermination des politiques qu’elle est chargée d’appliquer. L’influence qu’elle a acquise en matière de « *production intellectuelle* » donne du poids à cette fonction. C’est bien sûr le gouvernement qui in fine arrête les grandes orientations, mais l’AFD joue désormais un rôle majeur dans la définition même de la politique d’aide au développement.

Il est enfin prévu que « *l’Etat fera procéder à l’évaluation a posteriori des projets et programmes mis en œuvre par l’AFD.* » On peut présumer que cette évaluation doit entre autres vérifier la conformité des projets et programmes de l’AFD aux orientations arrêtées par le CICID, à la convention cadre et au « *projet stratégique pluriannuel* ».

La convention-cadre, dans son article 15, établit une hiérarchie des normes applicables : les statuts de l’AFD prévalent sur la convention-cadre qui elle-même prévaut sur les contrats d’objectifs.

2. Les contrats d’objectifs et de moyens

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

Deux contrats triennaux d’objectifs ont été signés, pour la période 2006-2008, avec le MAEE (12 janvier 2007) et avec le ministère des finances (23 janvier 2007). Ils portent sur les opérations financées sur des crédits inscrits au budget de l’un et l’autre ministère (titre II de la convention-cadre, à l’exclusion des opérations couvertes par le titre III de la convention). Ces contrats ne fixent que des objectifs en volume mais pas d’indicateur d’efficacité en termes de gestion.

Il doit en outre être relevé que ces deux contrats n’ont pas la même structure et n’énoncent pas les mêmes objectifs :

³³ AFD seule ? Etat ? les deux ensemble ? La double référence aux DCP, qui relèvent de l’Etat et aux « *documents stratégiques sectoriels* », qui semblent se confondre avec les « *cadres d’intervention sectoriels* » établis par l’AFD, ne permet pas de trancher.

- le contrat avec le ministère des finances comporte quatre objectifs généraux:

- . « *s'inscrire dans la programmation stratégique de l'APD française* »,
- . « *contribuer à la mise en œuvre des priorités sectorielles de l'aide française* »,
- . « *respecter des principes d'intervention distincts selon les géographies* », « *développer la production intellectuelle de l'Agence* » ;

et cinq objectifs opérationnels :

- . « *poursuivre le renforcement des procédures d'instruction et d'exécution* »,
- . « *intégrer pleinement les aides budgétaires globales (ABG) dans les instruments d'intervention de l'Agence* »,
- . « *renforcer la place de la France dans le domaine de l'aide au commerce* »,
- . « *mieux rendre compte de la mise en œuvre des projets outre-mer* »,
- . « *assurer une gestion financière rigoureuse des projets et programmes* », « *renforcer la coopération avec les services du MINEFI* »,
- . « *renforcer le partenariat de l'Agence avec les institutions financières internationales* ») ;

- le contrat avec le ministère des affaires étrangères comporte seulement pour sa part dix objectifs généraux :

- . « *utiliser les dons pour mettre en œuvre les sept stratégies sectorielles de la France en vue d'atteindre les OMD* »,
- . « *intervenir prioritairement en Afrique sub-saharienne* »,
- . « *contribuer à l'atteinte par les PMA des OMD* »,
- . « *contribuer à la préservation des biens publics mondiaux dans certains pays émergents* »,
- . « *contribuer à la mise en œuvre des engagements souscrits par la France dans le cadre du processus d'harmonisation et d'amélioration de l'efficacité de l'aide (déclaration de Paris)* »,
- . « *s'assurer de la prise en compte dans toutes les opérations de l'AFD des dimensions environnementales et sociales liées au développement durable* »,
- . « *intégrer l'assistance technique comme une véritable composante d'appui aux projets et aux programmes financés par l'AFD et à l'élaboration des politiques sectorielles* »,
- . « *développer la coopération avec les collectivités locales françaises* »,
- . « *associer davantage les organisations de solidarité internationale aux opérations de l'AFD* »,
- . « *contribuer à mobiliser la production intellectuelle de la France sur les questions de développement* ».

Aucun de ces contrats n'établit de hiérarchie interne entre les objectifs qu'il formule. La lecture comparée de ces deux listes d'objectifs montre qu'elles ne se recoupent que très partiellement, en fait sur deux points (les priorités sectorielles et la production intellectuelle) et pour le reste comportent des items distincts : les objectifs des deux contrats s'ajoutent donc les uns aux autres. Les deux contrats étant parallèles et se situant sur le même plan, aucune hiérarchie n'existe entre les objectifs énoncés dans l'un et dans l'autre, ce qui n'a pas empêché le conseil d'administration de l'Agence de ratifier les deux contrats. Si ces contrats ont été élaborés sur la base de décisions du CICID (prises lors des réunions du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005), ils n'ont cependant été ratifiés ni par le CICID ni par la COSSP.

L’existence de deux contrats distincts et pas toujours concordants a naturellement compliqué l’élaboration du POS de l’AFD. Un tableau de concordance établi par l’AFD permet de relier les objectifs fixés dans le POS-II à ceux fixés dans les deux contrats signés par l’AFD avec le MAE, d’une part, et le MINEFI, d’autre part. L’exercice est louable, mais les problèmes de méthode signalés montrent bien les inconvénients de cette dualité de contrats d’objectifs. Ces contrats n’ont pas été reconduits ni prorogés au-delà de leur échéance de fin 2008. La décision, judicieuse, a en effet été prise de leur substituer un contrat unique entre l’Etat et l’AFD, préparé sous l’égide du COS, c’est-à-dire d’une émanation de la tutelle, ce qui est également opportun. Cependant, selon les conclusions adoptées par le CICID à l’issue de sa réunion du 5 juin 2009, ce contrat unique d’objectifs et de moyens devait être signé entre l’Etat et l’AFD avant fin 2009.

Or la mise au point du COM a été repoussée à l’« automne 2010 »³⁴. Les raisons avancées pour justifier ce report sont la nécessité de tenir compte de l’audit RGPP sur l’AFD, d’attendre la finalisation du document-cadre sur la politique de coopération pour assurer la cohérence entre ce texte d’orientation et le futur COM, de caler le COM sur le triennum budgétaire 2011-2013, et de prendre en compte l’arrivée d’un nouveau directeur général à la mi 2010. Le COM n’est maintenant pas attendu avant la fin 2010. Quel que puisse être le bien-fondé de ces arguments, il n’y aura pas eu de contrats d’objectifs et de moyens entre l’AFD et l’Etat pendant deux exercices, 2009 et 2010. Cette situation ne saurait être considérée comme normale.

La lettre de mission adressée par le Premier ministre au nouveau directeur général de l’AFD le 21 septembre 2010 et destinée à lui donner des orientations politiques de caractère général ne pallie pas l’absence de COM.

3. Les documents-cadre de partenariat (DCP)

Les DCP ont été institués en 2005 à l’initiative du CICID du 20 juillet 2004. Ce sont des instruments de cadrage pluriannuel de l’APD, qui couvrent aujourd’hui 38 pays de la ZSP. Ils sont signés par la France (ministre chargé de la coopération en règle générale) et le pays partenaire. Ils déterminent notamment, en tenant compte des axes prioritaires de l’action de développement du pays partenaire, des secteurs de concentration (trois au maximum) parmi ceux contribuant à la réalisation des OMD. Ils définissent une stratégie à cinq ans dans le pays concerné pour tous les instruments programmables bilatéraux, traduite en termes de programmation indicative, et implique tous les acteurs de l’aide française y inclus l’AFD. Les processus de programmation des différents acteurs de l’aide sont alignés sur cet instrument³⁵.

Ces documents ne constituent pas en tant que tels des orientations directement données à l’AFD, mais dans la mesure où ils engagent l’Etat et les diverses entités qui dépendent de lui vis-à-vis d’Etats récipiendaires de l’aide française, ils définissent les conditions que doit remplir l’action de l’AFD dans chacun des pays considérés.

L’examen préalable des projets de DCP du côté français fait l’objet d’une concertation tripartite (MAEE, MEIE, AFD). Dans ses documents internes, l’Agence s’appuie sur les DCP.

³⁴ Relevé de conclusions de l’audit RGPP sur l’AFD signé par le secrétaire général de la Présidence de la République et le directeur de cabinet du premier ministre.

³⁵ Les DCP doivent être en cohérence avec les documents de stratégie pays (DSP) communautaires, utilisés pour la programmation du 10^{ème} FED (2008-2013).

C. LES DIFFICULTES D'EXERCICE DE LA TUTELLE

La tutelle qu'exerce l'Etat sur l'AFD présente à plusieurs égards un manque de cohérence, oscillant depuis plusieurs années entre distance excessive et ingérence, donnant à son ancien directeur général l'image d'*« une gouvernance baroque, bavarde, chronophage et inefficace »*. C'est l'absence ou l'insuffisance du cadrage stratégique en amont qui explique les difficultés apparues dans l'exercice de la tutelle.

1. Des tutelles parfois parallèles

A la tutelle « *globale* » de l'Etat se superpose souvent dans les faits, au moins au niveau de la gestion, une attention particulière de chacun des ministères concernés à l'utilisation par l'AFD des crédits budgétaires qui relèvent de lui. Cette situation est en un sens normale, et conforme à l'exercice de leurs responsabilités par les responsables de programmes budgétaires ainsi qu'à la logique de la relation entre l'Etat et le « *quasi-opérateur* » qu'est l'AFD. Pour autant, elle peut constituer un obstacle à l'unité de vues de l'Etat et compliquer la gestion de l'AFD.

La tutelle de l'AFD, comme l'illustre la composition du co-secrétariat du CICID, du COS et du conseil d'administration lui-même, incombe principalement à deux ministères : MAEE/Coopération et MEIE. Le MIIINDS n'est associé que pour les sujets qui relèvent de sa compétence (politique migratoire et co-développement).

La qualité du dialogue entre les parties prenantes (les deux ministères et l'AFD) est bonne et les discussions ouvertes. La création de la DGM³⁶ a permis de recentrer les débats entre le MAEE et ses partenaires sur les orientations de fond et contribué à la convergence des approches. La DGM et l'AFD ont noué des relations substantielles (séminaire de management en septembre 2009, réunion de pilotage de la production intellectuelle en janvier 2010). Il n'en reste pas moins qu'existe une forme de contradiction entre le rôle de coordination conféré par les textes au ministre chargé de la coopération sous l'égide du ministre des affaires étrangères et le rôle particulier du ministère chargé des finances.

2. Le rôle particulier du ministère chargé des finances

Le MEIE se présente comme « *le seul (ministère) qui dispose d'une vue transversale sur la totalité de l'activité de l'Agence* ». La portée de la tutelle exercée par celui-ci dépasse en effet largement la gestion par l'AFD de programmes budgétaires pour le compte de ce département ministériel. Cette situation a déjà été relevée par le CAD de l'OCDE (examen par les pairs de la France, 2004) qui a estimé que le rôle du MEIE va « *au-delà du rôle traditionnel d'un ministère des finances en comparaison avec d'autres membres du CAD* ». Les ONG œuvrant dans le domaine du développement soulignent également ce fait, telle Coordination Sud qui estime que « *le MEIE a un poids beaucoup plus important [que celui du MAEE] dans le pilotage de l'Agence, en raison de sa nature de banque de développement* ».

³⁶ Toutefois, au sein de la DGM, la cellule de tutelle de l'AFD (DGM/TAD), désormais rattachée à la direction de l'économie globale et des stratégies de développement, ne joue pas de rôle stratégique mais plutôt celui de secrétariat (préparation des réunions, circulation des dossiers). Les interlocuteurs du MEIE et de l'AFD sur le fond sont plutôt le DGM lui-même ou la direction de l'économie globale et des stratégies de développement. Les relations sont moins suivies avec la direction des biens publics mondiaux et portent avec elle principalement sur les aspects sectoriels.

L'intervention du Trésor se fonde principalement sur le statut d'institution financière spécialisée de l'AFD, qui donne au ministère des finances un droit de regard particulier. Le commissaire du gouvernement de l'AFD appartient ainsi à la mission de « *contrôle des activités financières* » du CGEFI, qui regroupe les commissaires du gouvernement représentant l'Etat auprès des organismes dans lesquels ils sont nommés en application de l'article L-511-32 du Code monétaire et financier. Cette mission relève fonctionnellement de la direction générale du Trésor.

Le ministère des finances exerce sa supervision de l'Agence à la lumière de ses propres responsabilités particulières dans le domaine de l'aide au développement. Il assure en effet la représentation de la France dans les instances financières multilatérales et les banques de développement, au CAD (il coordonne à ce titre la déclaration annuelle de l'APD française), assure le secrétariat du Club de Paris, gère les annulations de dettes, et a en charge la coopération monétaire avec la zone Franc. Il a donc une connaissance directe et détaillée du contexte économique et financier international, ce qui renforce son poids dans la tutelle de l'AFD.

Le rôle du Trésor dans la gestion financière de l'AFD se trouve encore renforcé du fait que la part des prêts et des interventions vis-à-vis du secteur privé s'accroît dans les activités de l'Agence. L'AFD et la DG Trésor sont ainsi en train de refondre le modèle financier de l'AFD afin notamment de calibrer la marge opérationnelle de l'agence. Dans la pratique, le Trésor a un pouvoir de décision sur la politique de prêt de l'AFD :

- il en fixe les modalités financières. Aux termes de la convention cadre (article 6), « *le ministère chargé de l'économie et des finances fixe pour les engagements de chaque exercice les niveaux de bonification correspondant aux grilles de produits approuvées par le conseil d'administration. Dans les Etats étrangers, le ministère chargé de l'économie et des finances fixe pour les engagements de chaque exercice le plafond d'engagement de « coût-Etat ». Le « coût-Etat » est défini comme la différence entre le montant nominal d'une ressource engagée dans un prêt et sa valeur actuelle nette. Pour une ressource de marché adossée à un prêt bonifié, le « coût-Etat » est en conséquence la valeur actuelle nette des bonifications futures* ». La fixation de ce plafond fait l'objet chaque année d'un document dit « lettre-plafond³⁷ » adressé par la DG Trésor à l'AFD. Le MAEE ne participe pas à l'élaboration de cette lettre-plafond, négociée entre l'AFD et le Trésor et signée par ce dernier seulement.

- il détermine les bénéficiaires potentiels des prêts de l'AFD. Il a ainsi autorisé en 2007 l'AFD à intervenir de nouveau sous forme de prêts souverains dans certains pays post-PPTE. En revanche, il lui interdit en principe d'octroyer des prêts dans les pays classés dans la catégorie « *orange* » du FMI. Selon l'AFD, le Trésor serait, par rapport à d'autres pays bailleurs, particulièrement restrictif dans la politique de prêt qu'il lui dicte.

Ainsi, dans le cas du Ghana, qui présente des risques relativement modérés et auquel plusieurs bailleurs, dont la Banque mondiale, accordent des prêts depuis longtemps, l'AFD a dû négocier de nombreux mois avec le Trésor pour obtenir l'autorisation de consentir un prêt. Le Trésor est naturellement sensible aux risques présentés par les prêts souverains, pour lesquels le risque final peut échoir à l'Etat, alors qu'il est assumé par l'AFD elle-même pour les prêts non souverains³⁸. Il est vrai en outre qu'en cas de rééchelonnement de dettes, les

³⁷ Ce document est spécifique aux relations entre le Trésor et l'AFD et n'est pas de même nature que les « lettres-plafonds » adressés par le Premier ministre aux ministres durant la procédure d'élaboration du projet de loi de finances.

³⁸ Encore que des défauts sur des contreparties non souveraines qui affecteraient le bilan de l'Agence ne resteraient pas sans conséquence financière pour l'Etat.

bailleurs bilatéraux sont moins bien traités que les multilatéraux, et que la France, qui exerce le secrétariat du Club de Paris, doit donner en la matière un exemple de prudence. Mais celle-ci ne justifie pas de tels délais dans les prises de décision.

3. Une tutelle laissant une large autonomie à l'AFD

Selon son nouveau directeur général, « *des ambiguïtés ou des difficultés proviennent parfois de la difficulté des tutelles à déléguer et à ne pas vouloir tout contrôler* ». Selon le directeur général du Trésor, « *l'excès de tutelle affaiblit la tutelle* ».

En réalité, l'AFD dispose naturellement d'une plus grande liberté pour ses opérations en compte propre que pour les opérations pour le compte de l'Etat ou engageant l'Etat.

Elle assure elle-même l'identification, l'instruction et la sélection des projets, y compris dans le cas de l'utilisation des crédits budgétaires (subventions, bonifications). Ces projets doivent naturellement respecter les orientations géographiques et sectorielles et les contraintes d'emploi des instruments fixées par le CICID.

La démarche qui mène des cadrages aux projets individuels est longue. Les cadrages eux-mêmes s'enchaînent : les cadres d'intervention régionaux (CIR) et cadres d'intervention sectoriels (CIS) aboutissent aux cadres d'intervention-pays (CIP) qui doivent être en accord avec les DCP. Les choix des projets se font ensuite au stade de l'instruction.

Les tutelles dictent très peu de projets : selon la direction des opérations de l'Agence, seule une part de 3,1% du portefeuille de projets en exécution en 2009 était attribuable à des initiatives des tutelles. Quand tel est le cas, ces initiatives portent le plus souvent sur des projets « *politiques* » - exemple de l'hôpital de Benghazi en Libye – ou sur des actions dans les pays en crise ou sortie de crise.

Dans la généralité des cas, des discussions informelles ont lieu à tous les stades entre l'AFD et les tutelles. L'Agence s'assure de l'absence d'opposition des ministères de tutelle, au niveau local (ambassadeur) et central, notamment pour éviter le rejet d'un projet en conseil d'administration. Au stade de l'adoption, le conseil d'administration de l'AFD délibère effectivement des projets (soit en formation plénière, soit dans en comité – Cf. infra). L'expression d'une opposition au projet soumis est rare, mais des interrogations peuvent intervenir sur sa définition, sur les alternatives possibles, qui stimulent un débat, lequel peut enrichir la réflexion de l'Agence (exemple de l'intégration plus systématique au fil du temps du volet assainissement dans les projets en matière d'eau).

La définition des projets individuels revient en majeure partie à l'AFD elle-même. La tutelle est tenue informée de tous les projets et peut s'opposer à un projet qui ne lui conviendrait pas.

4. Une certaine confusion des rôles

La distinction entre le niveau de la tutelle et celui de la gestion semble insuffisamment claire. Le précédent directeur général de l'AFD estime qu'à cet égard, le MAEE s'est signalé par une ingérence excessive, « *cherchant à compenser les transferts de crédits et de compétences (imposés par le CICID) par des contrôles opérationnels détaillés* »³⁹.

³⁹ Celui-ci ajoute qu'«entre 2007 et 2009, le MAEE a cherché non plus à conserver son rôle opérationnel dans la gestion quotidienne des crédits mais à acquérir un pouvoir de contrôle global sur l'AFD ».

Dans l'autre sens, l'Agence participe aux instances chargées d'exercer la tutelle (co-secrétariat du CICID⁴⁰, COS notamment). Sur le fond, un rôle de « *conseil de l'Etat en matière d'aide au développement* » lui est reconnu⁴¹. Par sa capacité de réflexion et de proposition, l'AFD exerce une influence sur les orientations : la concentration progressive à son profit des fonctions opérationnelles et son activité de production intellectuelle lui ont conféré progressivement une sorte de monopole de l'expertise publique (hors le monde universitaire et de la recherche, plus éloigné des cercles décisionnaires, et les ONG). Symétriquement, les tutelles participent au conseil d'administration de l'AFD (ministères). Ce sont les mêmes services qui participent au co-secrétariat du CICID et au conseil d'administration de l'Agence.

Cette situation se manifeste dans la préparation des textes de base :

- s'agissant du « *document-cadre* » sur la coopération au développement, en cours de préparation, l'AFD a été associée dès le début au groupe consultatif mis en place par la DGM. Ce groupe, dont l'objet est de procéder à des échanges de vue très libres et ouverts sur les différents thèmes devant être abordés dans le document, rassemble des représentants des administrations, de la société civile, des parlementaires. Il s'est réuni à six reprises et une septième réunion a permis de discuter de l'économie générale du document de synthèse. Mais l'AFD a également été associée au comité de pilotage créé par la DGM, qui a réuni à cinq reprises des représentants des ministères concernés (MAEE, MEIE, MIIINDS) et de l'AFD. Au sein de ces groupes, l'AFD est intervenue sur l'ensemble des sujets, sans exclusive ni priorité spécifique.

L'AFD a également été associée à la rédaction du document lui-même. Elle a ainsi été chargée par la DGM de la rédaction d'une première version pour sept des dix-sept sous-parties du document et a contribué à la relecture et à la réécriture d'ensemble du document. Elle a également proposé un ensemble d'encadrés permettant d'illustrer la façon dont se mettent en œuvre, sur le terrain, les orientations de politiques synthétisées dans le document dont l'Agence a la charge ;

- pour ce qui concerne le document relatif à la « *stratégie française pour une politique européenne de développement* », l'implication de l'AFD a également été forte. Elle a participé aux huit groupes de travail rassemblant des représentants du SGAE et de l'ensemble des ministères concernés (MAEE, MEIE, MIIINDS, occasionnellement ministère de l'intérieur, ministère de la défense, MEEEDDM, MAP) qui se sont réunis de janvier à février 2010.

Une fois une première version du document réalisée par le MAEE, l'Agence a suggéré de la compléter sur certains aspects (production intellectuelle européenne, partenariats entre l'UE et les autres bailleurs du développement, notamment émergents) et a proposé des rédactions sur certains sujets (aides budgétaires, problématique de l'emploi et de la protection sociale). Ces différentes propositions ont été retenues par le MAEE dans la version du texte utilisée pour la consultation de la société civile.

Pour chacun de ces deux exercices, l'Agence s'est dotée d'un groupe de travail interne permettant à ses représentants (issus de sa direction de la stratégie) de bénéficier d'un retour des autres services, notamment des directions technique et géographiques.

Par conséquent, l'AFD participe dans une large mesure aux travaux de sa propre tutelle. Cette situation a des avantages : elle garantit une grande fluidité dans l'échange

⁴⁰ Article 2.1 de la convention cadre.

⁴¹ Article 2.2 de la convention cadre : « *En concertation avec les ministères intéressés, l'AFD participe au pilotage de l'aide et à la réflexion stratégique sous forme d'études et de conseil.* »

d'informations et permet aux ministères de bénéficier de l'expertise de l'AFD. Pour autant, il ne serait pas souhaitable que les autorités publiques soient amenées à s'en remettre au seul opérateur dans la réflexion sur les orientations de la politique d'APD.

D. LA COORDINATION AU NIVEAU LOCAL

Au niveau déconcentré, le rôle d'animation de l'ambassadeur a été réaffirmé dans les statuts de l'AFD tels que modifiés en juin 2009 (article R 516-15-1). Les modalités de la coordination entre les services de l'Etat et les agences de l'AFD sont définies par l'article 3 de la convention-cadre.

Les décisions concernant les ouvertures et fermetures d'agences sont du ressort de l'AFD⁴².

L'ambassadeur, représentant le gouvernement, est consulté sur la nomination du directeur local de l'AFD et émet un avis conforme sur sa lettre de mission. Il ne le note pas mais adresse au directeur général de l'Agence des commentaires sur la manière dont il contribue aux missions de l'ambassade.

S'agissant des projets, l'ambassadeur émet un avis préalable à deux reprises, lors de l'identification du projet puis de la décision de le financer. Pour les prêts non souverains, son avis porte uniquement sur « *l'opportunité générale* ». Ces avis de l'ambassadeur revêtent néanmoins parfois un caractère formel, de l'ordre de la « *non-objection* ».

Le CICID, à l'issue de sa réunion du 5 juin 2009, a prévu la création, dans les postes diplomatiques, d'un pôle de développement placé sous l'autorité de coordination et d'animation de l'ambassadeur, auquel les représentants locaux de l'AFD sont généralement associés.

Cependant ce renforcement d'une forme de supervision à l'échelon local suppose que les services des ambassades disposent des compétences techniques suffisantes et des effectifs adéquats pour porter une appréciation éclairée sur des projets de l'AFD, lesquels peuvent répondre à des logiques distinctes de celles que poursuivent les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) de nos ambassades.

Le système de tutelle comporte un grand nombre d'organes, à géométrie variable. Les textes ne sont pas pleinement appliqués. La périodicité des réunions du CICID n'a pas toujours été respectée. Le conseil d'orientation stratégique semble peiner à trouver ses marques. Les diverses instances de la tutelle n'abordent pratiquement jamais les questions budgétaires, et le contenu de la « lettre-plafond » adressée par le ministre de l'économie à l'AFD ne fait pas l'objet de consultation préalable, par exemple au sein du co-secrétariat du CICID.

⁴² article 3.6 : « *Les projets de création ou de suppression d'agences du réseau de l'AFD feront l'objet d'une information préalable des tutelles, sans préjudice des compétences du conseil d'administration.* »

Les documents censés encadrer et permettre de suivre l'activité de l'AFD se sont avérés insuffisants ou n'ont pas été intégralement appliqués. L'AFD a été liée de 2006 à 2008 à deux ministères par deux contrats d'objectifs et de moyens distincts, conclus tardivement et davantage parallèles que cohérents. Aucun contrat d'objectifs et de moyens n'a été en vigueur entre l'Etat et l'AFD en 2009 et 2010. La résolution d'avoir à l'avenir un contrat unique est bienvenue, mais tarde à se concrétiser.

Ces défauts aboutissent à une certaine confusion des rôles entre les tutelles et l'AFD. Il serait souhaitable de ce point de vue que les tutelles se concentrent davantage sur la détermination précise des orientations stratégiques, et l'AFD sur la conduite de ses opérations.

IV. LA GOUVERNANCE INTERNE DE L'AFD

A. LES ORGANES DE DECISION

1. Le conseil d'administration

L'AFD, antérieurement dotée d'un conseil de surveillance, est dirigée par un conseil d'administration depuis le décret n°2006-530 du 9 mai 2006⁴³. Ce conseil comporte :

- 6 membres représentant l'Etat (2 pour le MAEE, 2 pour le MEIE (Trésor et budget), 1 pour le ministère de l'outre-mer, 1 pour le ministère de l'immigration), nommés par décret ;
- 2 députés nommés par le Président de l'Assemblée nationale ;
- 1 sénateur nommé par le Président du Sénat ;
- 5 personnalités qualifiées : 4 en raison de leur connaissance des questions économiques et financières et 1 en raison de sa connaissance des questions écologiques (représentant en fait le MEEDDM), nommées par décret ;
- 2 représentants du personnel élus conformément aux modalités fixées par le règlement intérieur.

Le mandat des membres du conseil d'administration est de trois ans. Le conseil définit « *les orientations stratégiques de l'établissement mettant en œuvre les objectifs confiés à l'Agence par l'Etat* » et adopte le contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'Etat. Les engagements de l'AFD, leurs modalités financières et les comptes de l'établissement sont également soumis à son approbation. Il exerce diverses compétences en matière administrative et de gestion⁴⁴. Il est enfin « *informé des évaluations, analyses et appréciations de qualité relatives à l'Agence et à ses opérations* ».

La présidence du conseil d'administration de l'Agence a été l'objet d'une réflexion. A plusieurs reprises, le Premier ministre a envisagé la possibilité de confier cette fonction au ministre chargé de la coopération. Cette option, qui aurait eu le mérite d'améliorer la cohérence politico-technique du pilotage de l'Agence, n'a pas pu être mise en œuvre, car le Conseil d'Etat, saisi pour avis, a estimé qu'une telle pratique serait contraire aux dispositions de l'article 23 de la Constitution. La question a été provisoirement tranchée par la nomination entre 2007 et 2010 d'un ancien ministre de la coopération et depuis 2010 d'un ancien ministre.

⁴³ La Cour avait recommandé ce changement dans ses rapports sur la gestion de l'AFD en 1995 et 1999.

⁴⁴ Budget, comptes annuels, rapport de gestion, achats et ventes d'immeubles, création et suppression d'agences et de représentations, désignation des commissaires aux comptes.

2. La direction générale

La gestion de l'AFD est confiée à un directeur général exécutif, mandataire social, nommé par mandat renouvelable en décret en conseil des ministres, qui « *exerce les compétences qui lui sont déléguées par le conseil d'administration* ». L'étendue des pouvoirs délégués au directeur général est précisée par une décision du conseil d'administration du 24 mai 2007. La durée du mandat du directeur général n'est que de trois ans, soit une durée plus courte que celle de la plupart des entreprises et établissements publics. Le précédent directeur général a cependant pu exercer trois mandats consécutifs. Comme le relève la lettre de mission de son successeur, la bonne harmonie des deux principaux responsables de l'Agence est en tout état de cause une condition essentielle de la bonne gouvernance interne, qui ne peut être considérée comme acquise d'avance.

B. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL ET DES COMITES

Les modalités de fonctionnement du conseil d'administration sont fixées par un ensemble de textes adoptés par ce conseil lors de sa réunion du 24 mai 2007 : règlement intérieur, charte de l'administrateur⁴⁵ (déontologie), règles relatives au comité d'audit⁴⁶, programmation annuelle des travaux, délégations de pouvoir (au comité des Etats étrangers, au comité de l'outre-mer, au directeur général) et règles de nomination dans les comités spécialisés.

Le conseil d'administration délibère au moins six fois par an. Il délègue une partie de ses pouvoirs à trois comités spécialisés constitués en son sein (opérations dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, opérations à l'étranger et, depuis 2010, appui aux ONG), ainsi qu'au directeur général pour des concours de faible montant.

Ces comités spécialisés sont donc des émanations du conseil d'administration et sont présidés par le président du conseil d'administration. La spécificité de leur composition par rapport à celle du conseil d'administration est qu'ils ne comportent pas de parlementaires. En revanche, le décret n° 2006-530 du 9 mai 2006 prévoit expressément, contrairement aux textes antérieurs, la présence en leur sein de personnalités qualifiées.

Le conseil d'administration a élargi les délégations données aux comités spécialisés en matière d'examen des dossiers de financement, ce qui lui a permis de se concentrer sur les dossiers de portée plus générale et transversaux. En vertu d'une décision du conseil de janvier 2008, les seuils sont actuellement les suivants⁴⁷ :

Tableau n°3 : Seuils de prise de décision

	Directeur général	Comité	Conseil d'adm.
Subventions	Moins de 1,5 M€	1,5 à 10 M€	Plus de 10 M€
Prêts et garanties	Moins de 5 M€	5 à 40 M€	Plus de 40 M€
Transactions sur les intérêts de l'AFD	Moins de 1 M€ plus les clauses compromissoires	Jusqu'à 5 M€	Plus de 5 M€

Source : Cour des comptes, données AFD

⁴⁵ Applicable aux membres du conseil, aux membres des comités spécialisés et du comité d'audit.

⁴⁶ Le comité d'audit est composé de 4 membres, un membre du conseil d'administration et 3 personnalités qualifiées.

⁴⁷ Les seuils précédents avaient été fixés en 2003 (le comité des Etats étrangers avait compétence pour les concours et garanties jusqu'à 9 M€ et pour les prises et cessions de participation jusqu'à 2,5 M€).

Ces seuils valent pour le comité des Etats étrangers et le comité de l'outre-mer. Aucun seuil n'a été défini pour le comité ONG qui traite de toutes les opérations - aucune n'ayant jamais dépassé à ce jour 4 M€- et fait un compte rendu complet au conseil d'administration au moins une fois par an. Il existe certaines dispositions particulières (par exemple, seuil de 200 M€ pour les cofinancements avec Proparco). Des délégations sont également données en ce qui concerne les participations. Les conventions avec le MIINDS sont toutes traitées par le directeur général, leur montant étant faible compte tenu du budget disponible.

L'élévation progressive des seuils est due à deux facteurs : la taille moyenne des opérations de l'AFD a augmenté ; l'AFD a progressivement encadré ses opérations individuelles dans le cadre de documents stratégiques, d'un « *système d'information stratégique* » (SIS) et d'évaluations.

Une des conséquences de l'application des seuils est qu'une fraction croissante des dossiers soumis au conseil concernent, en raison de leur montant, des pays émergents, ce qui introduit un biais dans la vision que peut avoir le conseil de l'action de l'AFD.

Le passage du conseil de surveillance au conseil d'administration s'est également traduit dans le rythme de travail de l'instance : le conseil d'administration (formation plénière et comités) tient davantage de séances, siège plus longtemps et traite davantage de dossiers.

Tableau n°4 : Séances du conseil d'administration de l'AFD

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total de séances	12	11	12	15	14
conseil de surveillance puis d'administration	8	6	7	7	7
comité des Etats étrangers	4	5	5	8	7
durée des séances (heures)	39	35	48	52	49
conseil de surveillance puis d'administration	32	26	32	34	33
comité des Etats étrangers	7	9	16	18	16
Nombre de dossiers examinés	136	162	188	173	184
conseil de surveillance puis d'administration					
Questions Générales	41	39	74	78	71
conseil de surveillance puis d'administration– financements	75	97	61	41	44
comité des Etats étrangers – financements	20	26	53	54	59

Source : Cour des Comptes d'après AFD.

Le conseil tend à traiter davantage de sujets de caractère général (41 sujets en 2005 et 71 en 2009), alors que les dossiers de financement sont plutôt traités en comité (75 dossiers en conseil en 2005 et 44 en 2009 contre 20 dossiers en 2005 en comité et 59 en 2009).

Les dossiers de financement peuvent être présentés à toute séance du conseil d'administration, mais les deux grandes vagues interviennent au printemps (mai-juin) et en décembre (en décembre 2009, les dossiers à l'ordre du jour ont totalisé 2 Md€, soit le tiers du chiffre d'affaires de l'année).

Le conseil doit approuver formellement les comptes, le plan d'affaires, l'état prévisionnel des produits et des charges d'exploitation et le plan d'orientation stratégique. Juridiquement, il ne fait qu'examiner les autres sujets, sans vote. Pour autant, il en délibère réellement et a un pouvoir d'intervention. L'existence même du conseil, qui reflète la dimension publique de l'activité de l'AFD, enrichit manifestement le dialogue entre la

direction de l'Agence et ses tutelles. Le conseil pèse d'un poids propre et constitue un vrai lieu de débat, où les voix peuvent être discordantes.

Il arrive que le conseil demande des modifications de documents ou le report d'examen de dossiers :

- les tutelles ont demandé à deux reprises (novembre 2007 et mai 2008) une révision de la stratégie régionale Océan indien ;
- après avoir examiné un document de cadrage sur l'action de l'AFD dans les grands pays émergents (à la suite de la réunion du CICID du 5 juin 2009), le conseil ne l'a pas approuvé en l'état, mais a demandé au directeur général d'en modifier certains passages ;
- au sein des comités des Etats étrangers et surtout des ONG, des projets ont été rejettés (y compris avec utilisation de la procédure de vote).

Le conseil d'administration fait l'objet d'une préparation avec chacune des tutelles, en principe parallèle, l'AFD traitant bilatéralement avec le MAEE et le MEIE. L'Agence considère qu'elle n'a pas à arbitrer entre celles-ci, mais qu'elle a un devoir d'alerte, si elle constate qu'une des tutelles est opposée au projet sans qu'une autre n'en soit informée.

La question est de savoir si le conseil d'administration en formation plénière doit continuer à être un lieu d'examen d'un nombre aussi important de projets. L'engorgement actuel de son ordre du jour crée des insatisfactions parmi les personnalités qualifiées en particulier, mais aussi au sein des tutelles et des personnels de l'Agence. Le MAEE partage ainsi « *le besoin de recentrer le conseil sur la gouvernance de l'institution (...) et de confier l'essentiel de l'approbation des projets à un comité dédié* ».

La norme des institutions financières est que le conseil d'administration se réunit plus rarement et traite uniquement des sujets d'ordre général, les projets individuels étant traités par un comité des investissements aux réunions plus fréquentes. Ce schéma serait davantage conforme à une bonne gouvernance, quitte à l'adapter en prévoyant l'adoption par le conseil des quelques projets les plus importants ou significatifs.

C. LA FORMALISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS

Les documents formalisant l'action de l'AFD sont adoptés par son conseil d'administration.

1. Le Plan d'orientation stratégique (POS)

Elaboré par l'AFD et approuvé par son conseil d'administration, le POS constitue le « *projet stratégique pluriannuel* » prévu par la convention-cadre (Cf. supra). Il a servi de base à la définition des contrats d'objectifs et de moyens constitue de fait le document de programmation le plus important de l'Agence.

Après le POS-I (2001-2006), un POS-II (2007-2011) a été présenté au CICID de juin 2006 et validé par le conseil lors de sa réunion du 18 janvier 2007. On peut noter que, s'il était bien nécessaire que les COM fussent approuvés par le CICID, puisqu'ils lient l'Etat, en revanche, il n'était pas indispensable de lui soumettre le POS, élaboré sur la base des COM, donc dans un cadre préalablement agréé par l'Etat : l'approbation de ce document relevait en principe dans la compétence du conseil d'administration seul. En outre, ce POS a été agréé par le conseil en même temps qu'étaient signés les COM avec le MAEE (12 janvier 2007) et avec le ministère des finances (23 janvier 2007). La séquence théorique eût été que le CICID ou une de ses émanations directes adoptât préalablement les COM et qu'après signature de ceux-ci et sur cette base, l'AFD élaborât sous POS, destiné à être approuvé par son conseil

d'administration (de surveillance à l'époque). C'est un exemple parmi d'autres d'une certaine confusion des niveaux entre exercice de la tutelle et pilotage opérationnel de l'Agence.

Cependant, le cheminement suivi peut être considéré comme justifié dans la mesure où il apparaît rétrospectivement que l'adoption du POS-II a marqué le passage au nouveau modèle de développement de l'AFD. Se référant aux décisions du CICID du 19 juin 2006, il a introduit en effet plusieurs novations majeures : mandat en triptyque incluant, à côté de la lutte contre la pauvreté, la promotion des biens publics mondiaux et le soutien à la croissance, extension du champ d'intervention en direction des pays émergents, recours à de nouveaux instruments (très peu, voire non concessionnels), recherche de nouveaux partenariats et clientèles.

Les principales orientations de cette feuille de route sont les suivantes :

- déployer une offre diversifiée intégrant conseil, renforcement des capacités et financement et consacrer 10% du produit net bancaire à la production de connaissances, à la formation et au conseil ;
- consacrer au moins 40% des opérations à la promotion de la croissance, 40% à la lutte contre la pauvreté et 40% aux biens publics mondiaux (certaines actions pouvant concourir simultanément à deux ou trois de ces objectifs) ;
- consacrer au moins 80% des subventions et 60% des ressources budgétaires totales de l'Agence (subventions, coût-Etat des prêts et aides budgétaires globales) à l'Afrique subsaharienne, et élargir son activité de prêts à l'ensemble de ce continent ;
- mettre en œuvre une stratégie d'intervention dans les pays émergents axée sur la gestion des biens communs de l'humanité (lutte contre le réchauffement climatique, préservation de la biodiversité et lutte contre les pandémies) ;
- affecter 50% des engagements dans les pays étrangers aux acteurs non-souverains (collectivités locales et entreprises, organisations non gouvernementales).

Il doit être relevé que, pour être conforme aux orientations du CICID, ce POS n'a véritablement constitué une « *déclinaison* » des contrats d'objectifs et de moyens que pour la période couverte par les COM, soit de 2006 à 2008. En revanche, pour 2009 et 2010, en l'absence de COM, il était dépourvu de cette référence et a donc dû intégrer directement les décisions du CICID, qui a notamment confirmé en 2009 l'objectif de consacrer 60% de l'effort budgétaire de l'Etat à l'Afrique subsaharienne, et défini un nouvel objectif de concentration pour les subventions : au moins 50% (hors subventions pour les pays en crise) en faveur de 14 pays pauvres d'Afrique subsaharienne.

Le POS-II privilégie les objectifs quantitatifs (augmentation du niveau des engagements de 3,4 Md€ en 2007 à 4,5 Md€ en 2011) et ne contient pas d'indicateurs de performance opérationnelle. Il est rapidement devenu obsolète sous l'angle des ratios financiers du fait du passage aux normes IFRS. Les objectifs de volume ont été atteint très en avance, du moins par rapport au « *scénario de référence* », voire par rapport au « *scénario haut* », tout comme d'ailleurs les objectifs du POS-I allant jusqu'à 2006 avaient été dépassés courant 2005. Il conviendrait sans doute d'analyser cette expérience répétée pour mieux cadrer les exercices de prévision/planification.

Bien que l'examen à mi-parcours de l'exécution du POS-II ait montré mi-2009 qu'il était prématûrement périmé, l'AFD n'a pas souhaité entamer l'élaboration d'un POS-III à la veille du départ de son précédent directeur général. Elle a préféré préparer un « POS-II.2 » qui ne sera pas à proprement parler un document de pilotage mais l'aboutissement d'une dizaine de chantiers dont :

- une enquête sur « *l'AFD vue par elle-même* » (« *auto-analyse* » centrée sur six thèmes choisis par vote du personnel, avec forum intranet et réunion plénière) ;
- une enquête de perception externe de l'AFD effectuée dans une dizaine de pays où l'AFD intervient.

Ces travaux devaient être inclus dans un rapport de synthèse, qui servira, avec le « *document-cadre de politique de coopération* », de base à l’élaboration du POS III proprement dit.

2. Le Plan d'affaires 2009-2011

Le Plan d'affaires triennal 2009-2011 du groupe AFD s'inscrit dans le nouveau cadre budgétaire (loi de finances triennale 2009-2011). Cette présentation vise à garantir une plus grande visibilité de la politique d'aide de la France.

Les prévisions auxquelles il se réfère font état du maintien à un niveau substantiel de l'effort de l'Etat avec une évolution différenciée entre les prêts bonifiés, en accroissement, et les subventions, qui connaissent pour leur part un étiage sur la période 2009-2010, avant une remontée programmée à compter de 2011.

Dans ce contexte budgétaire, l'AFD annonce une stratégie volontariste de croissance, dans le cadre de la mise en œuvre du POS II, pour répondre aux engagements français en matière de financement du développement, de façon globale et en Afrique en particulier.

3. Les cadres d'intervention

L'AFD élabore trois types de « *cadres d'intervention* » visant à définir les conditions générales de ses actions : les cadres d'intervention sectoriels (CIS), régionaux (CIR) et pays (CIP).

Lorsque les documents-cadre de partenariat (DCP) ont été mis en place par le CICID en 2005, l'AFD avait déjà institué ses CIP. Ces derniers ont donc été la base de la contribution de l'AFD aux discussions organisées par les ambassades avec l'ensemble des acteurs de l'aide française pour l'élaboration des DCP. Selon la convention-cadre (article 3), les CIP doivent être en cohérence avec les DCP et soumis à l'avis conforme de l'ambassadeur. En pratique, il arrive qu'ils préexistent aux DCP. Bien évidemment, une fois les DCP signés, l'actualisation des CIP se fait conformément aux orientations des DCP. Il semble cependant que l'harmonisation des deux types de documents puisse encore susciter des problèmes⁴⁸.

4. La mise en œuvre : le rôle de la direction des opérations et le cycle des projets

a. La direction des opérations

La direction des opérations de l'AFD élabore et met en œuvre les cadres stratégiques, et, sur cette base, identifie des financements, instruit et négocie les projets, prépare et réalise le plan d'affaires annuel. Ces tâches impliquent une double relation politique, avec le pays partenaire et avec les autorités françaises, avec lesquelles la direction est en contact permanent pour vérifier la conformité aux orientations de la politique française et répondre aux éventuelles demandes. La direction est aussi en relation avec les bailleurs de fonds.

Pendant vingt ans, jusqu'en 2002, son organisation a reposé sur des départements géographiques qui comportaient des divisions économiques, financières et techniques. En 2002 a été mise en place une organisation matricielle, incluant quatre départements techniques

⁴⁸ A l'occasion de la réunion du réseau AFD (30 janvier 2009), le ministre délégué à la coopération avait déclaré « *une réflexion est en cours en vue d'une meilleure articulation des CIP de l'AFD et des DCP qui fondent l'intervention de l'ensemble de la coopération française dans un pays.* »

au sein desquels ont été regroupés les ingénieurs qui étaient antérieurement placés au sein des divisions techniques des départements géographiques.

Le but de cette réorganisation était de créer des synergies entre les ingénieurs travaillant sur les mêmes sujets et de renforcer le rôle de pilotage politique des départements géographiques. Ces départements techniques ont été regroupés en un seul département technique et opérationnel (DTO) en 2006 (incluant sept divisions sectorielles) afin d'améliorer la transversalité⁴⁹.

Les départements géographiques exercent la maîtrise d'ouvrage et les départements sectoriels la maîtrise d'œuvre.

Ce sont les départements géographiques qui décident de la programmation, des volumes d'engagement et des priorités. Le directeur géographique préside le comité d'identification (CDI) qui décide des projets à instruire ainsi que le comité de financement.

Les départements sectoriels instruisent les projets. La qualité technique d'un projet est garantie à la fois par la division géographique et la division technique. C'est le directeur géographique qui prend la décision de présenter un projet en conseil d'administration. La réforme de 2002 a donc clarifié et renforcé le rôle des départements géographiques. Pour autant, il y a réellement débat et concertation entre sectoriels et géographiques sur la pertinence de la stratégie, l'élaboration des cadres d'intervention, l'identification des projets.

Les départements géographiques ont reçu autorité sur les agences locales de l'AFD qui auparavant leur étaient rattachées seulement fonctionnellement. Les directeurs d'agence ont l'initiative en matière de CIP et d'identification des projets. Le siège fait connaître ses priorités aux agences en leur demandant d'identifier des projets dans les secteurs désignés comme prioritaires. Aucune enveloppe de ressources n'est déléguée aux agences, mais celles-ci ont la possibilité d'initier des concours de faible montant qui, sous réserve d'une approbation du siège, sont conduits sous leur seule responsabilité.

b. Le « cycle des projets »

En début d'année le directeur des opérations répartit les ressources financières allouées par l'Etat à chaque département géographique, de manière à respecter les décisions du CICID, notamment en termes de priorités géographiques.

Les agences ont en charge l'identification de projets, souverains ou non souverains, à financer sur subventions ou sur prêts, dans les secteurs de concentration retenus par les CIP et les DCP. Un projet identifié est entré dans le système d'information et le département géographique préside le CDI auquel participe la (ou les) division(s) technique(s) concernée(s), la cellule d'appui environnementale et sociale, la direction de la stratégie, ainsi que tout expert jugé nécessaire.

Le CDI examine en particulier la cohérence des projets avec les stratégies-pays et sectorielle concernées. Le CDI décide de la poursuite ou non de l'instruction du projet, des modalités de cette instruction et des études, expertises et diligences à accomplir, et de la composition de l'équipe projet. C'est également sur cette base qu'est défini le calendrier d'instruction prévisionnel.

⁴⁹ Au département technique DTO et aux départements géographiques s'ajoute un département TJF (aspects juridiques et ingénierie financière).

Au minimum deux fois par an, les départements géographiques analysent avec le département technique le portefeuille de projets et arrêtent la liste des projets qui pourront faire l'objet d'une décision dans les douze mois suivants. Ce choix de projets se fait de manière à respecter les priorités, pays par pays, des autorités françaises. Le degré d'avancement de chaque projet est pris en compte, mais également la recherche d'un équilibre géographique et sectoriel global.

Le cycle des projets comporte le passage devant trois comités internes à l'Agence : comité d'identification, comité de financement, comité d'engagement, avant sa ratification par le conseil d'administration ou le comité des Etats étrangers.

5. La présentation et l'analyse des résultats : le système d'information stratégique

Le SIS, en vigueur depuis 2004, retrace et analyse l'activité de l'Agence pendant les cinq années (de n-5 à n-1) précédent celle où il est publié. La dernière édition est celle de 2009 portant sur la période 2004-2008. Le cycle de travail pour l'élaboration du SIS dure huit mois, de janvier à septembre. Il commence par une réflexion au sein d'un groupe de pilotage, portant notamment sur les évolutions par rapport au SIS existant et le choix des «*focus*», en général deux ou trois chaque année, faisant l'objet d'une présentation spécifique dans l'édition en préparation, ainsi que sur l'harmonisation du périmètre (AFD et groupe). Des requêtes sont alors adressées aux acteurs concernés (chefs de projet). Les données obtenues sont ensuite fiabilisées et exploitées. Un projet de document est rédigé, soumis à discussion, validé puis présenté au conseil d'administration en fin d'année.

6. L'évaluation

Les projets font l'objet d'une notation sur la qualité d'exécution. Des missions de supervision peuvent être diligentées par le siège. De nouvelles méthodes sont utilisées (évaluation d'impact).

La direction des opérations assure le premier échelon de l'évaluation des projets. Antérieurement, celui-ci était confié à une équipe d'évaluation interne et n'avait pas un caractère exhaustif. Depuis deux ans il est effectué par un cabinet indépendant, issu en règle générale du pays où le projet est réalisé. Les appels d'offres pour recruter ces cabinets sont en train de devenir systématiques. Le rapport de premier échelon est présenté au maître d'ouvrage lors d'une réunion de restitution.

Outre l'évaluation projet par projet, qui ne peut que présenter un caractère d'hétérogénéité marqué, une division des évaluations, placée sous l'autorité du département de la recherche de la direction de la stratégie, procède à d'autres exercices, consistant à faire une évaluation globale d'une panoplie de projets (pouvant inclure des projets anciens).

Dans les secteurs où il existe des organismes d'expertise indépendants reconnus par la communauté internationale, l'AFD peut leur confier des évaluations. Elle effectue par exemple une revue indépendante de tout son portefeuille dans le domaine de la micro-finance sous l'égide du CGAP, groupe d'expertise indépendant dans ce domaine. Ces pratiques mériteraient d'être étendues, dans les secteurs où la configuration institutionnelle le permet.

En revanche, la pratique d'évaluations croisées avec d'autres bailleurs de fonds, bien que fréquemment évoquée, n'a pas été mise en place. Il s'agit en fait d'une pratique rare dans la communauté des bailleurs, qui privilégient plutôt les évaluations conjointes et partenariales portant sur des champs larges (secteurs, politiques publiques) conformément aux orientations de la Déclaration de Paris.

Conformément à une recommandation du CAD, le conseil d'administration de l'AFD a décidé lors de sa réunion du 5 novembre 2009 de créer un comité des évaluations dont la mission est double : aider l'AFD à rendre des comptes sur son action et conseiller l'Agence dans la mise en œuvre de sa politique d'évaluation. Ce comité comporte, outre son président, nommé par le conseil d'administration pour trois ans, huit membres dont quatre représentent les tutelles (MAEE, MEIE, MIIINDS, Outre-mer) et quatre sont des personnalités qualifiées, cooptées par le président du comité, les tutelles et l'AFD, nommées pour trois ans. La lecture du règlement intérieur de ce nouveau comité montre qu'il n'est pas chargé d'évaluer l'AFD et ses actions, mais d'évaluer son dispositif d'évaluation. Il est donc a priori une composante d'un dispositif d'auto-évaluation et une instance de supervision, plutôt qu'un organe d'évaluation extérieure.

La réflexion sur la place et l'utilisation des évaluations doit être approfondie. Elle doit être reliée à celle concernant le pilotage par la performance.

La gouvernance de l'AFD appelle un certain nombre d'améliorations notamment sur les points suivants : articulation des responsabilités entre le Président du conseil et la direction générale, fonctionnement du conseil d'administration, partage des compétences entre le conseil d'administration et les comités d'engagement, harmonisation entre les documents d'orientation et de programmation, renforcement du pilotage par la performance et de l'évaluation.

PARTIE II : LES RESSOURCES DE L'AFD, LEUR UTILISATION GEOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE

I. LES RESSOURCES

A. LE TABLEAU GENERAL DES RESSOURCES

Le tableau suivant, issu du document de politique transversale, synthétise l'origine des ressources de l'AFD.

Tableau n°5 : Ressources de l'AFD

Ressources (en M€)		2006	2007	2008	2009 prévu	2009 réalisé
Emprunts nets sur les marchés		-541,8	-314,7	77,7	3 130	2 201
Besoins propres	Emission senior		382	839,6	3000	1875
	Emission subordonnée	500	0	0	0	0
	Remboursements	-671,8	-468	-518	- 370	- 374
Financement de la FRPC	Emissions	0	0	0	500	700
	Remboursements	-370	-228,7	-243,9	0	0
Ressources propres		179,4	339,1	369,3	282,5	282,5
Dividende réinvesti dans l'activité		94,5	247,8	288,5	167,2	167,2
Reprises de provisions + divers		84,9	91,3	80,7	115,3	115,3
Ressources en provenance de l'Etat		516,3	374,8	357,5	354,5	411
MEIE	Bonifications	120,9	71,9	50,4	50	64
	Tirages nets emprunts du Trésor	49,5	27,4	58,9	64	64
	Aides budgétaires globales	65,0	59,1	39,5	50	41
	Rémunération de l'AFD	25,9	28,6	26,2	20	19
	PRCC	4,5	4,5	4,5	1,5	2
MAEE	Subventions projets	186,6	169,1	178	169	221
	C2D	63,9	14,3	0	0	0

Source : DPT joint au PLF 2010 – MEIE et AFD.

Les activités autres que la gestion pour le compte de l'Etat conduisent l'AFD à trouver des ressources sur les marchés, le plus souvent sous forme d'emprunts obligataires, ce qu'elle peut faire dans de bonnes conditions financières. Selon le document de référence 2009 enregistré auprès de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) le 11 mai 2010, conformément à l'article 212-13 du règlement général de l'AMF, l'encours des emprunts de marché du groupe AFD s'élevait à 6932 M€au 31 décembre 2009 contre 5713 M€à fin 2008.

B. LES RELATIONS BUDGETAIRES AVEC L'ETAT

1. Les mécanismes

Les apports du budget de l'Etat à l'AFD ont représenté un montant annuel supérieur à 600 M€au cours des derniers exercices. Ils prennent trois formes.

a. Les subventions

L'AFD reçoit des subventions destinées à financer des programmes bilatéraux d'aide sous forme de dons :

- du MAEE à travers l'action 3 (« *politique et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* ») du programme 209 (« *solidarité à l'égard des pays en développement* »). Les subventions de ce programme, qui ont atteint un montant de 175 M€de CP en 2009, sont destinées à financer des opérations de coopération, pouvant comprendre des composantes d'assistance technique, et incluant les contrats de désendettement-développement (C2D) (Cf. infra). Une convention a en outre été signée en février 2009 entre l'État et l'AFD pour permettre l'instruction par l'AFD des projets d'appui aux initiatives des ONG pour le compte et aux risques de l'État ;

- du MEIE au titre de l'action 2 (« *aide économique et financière bilatérale* ») du programme 110 (« *aide économique et financière au développement* ») : ces dotations, d'un montant de 118 M€de CP en 2009, servent notamment à financer les aides budgétaires globales à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien (Cf. infra) ;

- du MIIINDS (programme 301, « *actions bilatérales de développement solidaire* » (24 M€AE et 29,5 M€de CP en 2010) (convention-cadre de partenariat avec le MIIINDS signée en 2008).

Les transferts successifs de compétence (en provenance du MAEE en particulier) ont conduit l'AFD à prendre en charge 80% des moyens de l'aide programmable mise en œuvre par les canaux bilatéraux.

b. Les bonifications d'intérêts et les prêts

L'AFD bénéficie de bonifications d'intérêts qui lui permettent d'accorder des prêts dits concessionnels. Celles-ci sont imputées sur l'action 2 du programme 110. Elle bénéficie en outre de prêts sur le programme 853 du compte de concours financiers « *prêts à des Etats étrangers* », qui comporte une action unique « *Prêts consentis à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les pays étrangers* », il s'agit de la « *ressource à conditions spéciale* » (RCS), qui a atteint un montant de 159 M€de CP en 2009⁵⁰.

Les prêts concessionnels sont comptabilisables en APD, et, selon les règles du CAD, non pas à hauteur du seul élément de concessionnalité, mais pour la totalité de leur montant (net des remboursements).

Tableau n°6 : Prêts pris en compte dans les dépenses d'APD

(en M€)	2008	2009	2010	2011
Prêts de l'AFD ⁽¹⁾	779	1 306	1 048	1 173
Autres opérations de prêts ⁽²⁾	-316	-280	-126	-23
Total	463	1 026	922	1 150

Source : DPT 2010.

(1) hors impact des refinancements, y compris prêts d'ajustement structurel.

(2) y compris remboursements de prêts bancaires monoblocs.

⁵⁰ Prêts très concessionnels à 30 ans de maturité dont 10 ans de différé de remboursement du principal, à un taux de 0,25%.

Le développement des prêts a permis d'accroître sensiblement la contribution de l'AFD à l'APD de 0,01% du RNB en 2003 à 0,09% du RNB en 2008 (le coût-Etat passant de 0,2 Md€ à 0,4 Md€⁵¹).

Compte tenu des règles de comptabilisation des prêts concessionnels en APD, il est possible pour l'Etat, en accordant à l'AFD un montant donné de bonification, de pouvoir déclarer un montant d'APD sensiblement supérieur, en fonction de l'*« effet de levier »*

Cet effet, tel que le calcule l'AFD, correspond au ratio entre le montant des prêts concessionnels qu'elle accorde et le coût de ces prêts pour l'Etat. Ce ratio a évolué à la hausse.

Tableau n°7 : Effet de levier

Années	2004	2005	2006	2007	2008
Montant des prêts (M€)	621	987	1 021	1 372	1 687
Effet de levier	3,2	3,3	3,1	3,2	4,1

Source : AFD.

Pour l'AFD, l'effet de levier est un objectif explicite de son plan d'affaires ; pour autant, les projets ne sont pas choisis individuellement de façon à maximiser leur propre effet de levier ; ce facteur n'intervient qu'à la marge dans la détermination du calendrier d'exécution des projets. En revanche, dans un pays donné et dans un secteur donné, l'AFD cherche systématiquement à utiliser le moins de coût-Etat possible dans chaque projet, ce qui maximise l'effet de levier global sur l'ensemble des prêts.

c. Les garanties et indemnisations

L'Etat garantit certaines créances de l'AFD et couvre les pertes susceptibles de découler de l'abandon de ces créances :

- les indemnisations versées à l'AFD au titre du traitement de la dette sont imputées sur l'action 3 (*« traitement de la dette des pays pauvres »*) du programme 110 ;
- l'indemnisation de l'AFD lorsque elle est amenée à faire jouer la garantie de l'Etat pour abandon de créance de sa part dans le cadre d'un traitement de dette est imputée sur l'action 5 (*« Autres garanties »*, couvrant les garanties accordées dans le cadre de dispositifs d'aide économique et financière au développement) du programme 114 *« Appels en garantie de l'Etat »* de la mission *« Engagements financiers de l'Etat »*.

Ces indemnisations permettent à l'AFD de procéder à des reprises sur provisions.

2. Le bilan des financements apportés par l'Etat

Le tableau ci-dessous, issu du document budgétaire « jaune », retrace ces financements.

⁵¹ Source : RGPP « Opérateurs » sur l'AFD, document de travail n°1.

Tableau n°8 : AFD synthèse des financements de l'Etat

AFD - Agence française de Développement							
Synthèse des financements de l'Etat							
	(en milliers d'euros)						
Action ou programme intéressé ou nature de la dépense	Exécution 2008 (RAP 2008)			LFI 2009 (1)		PLF 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP (2)	
Programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement							
Action 03: politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	219 500	77 146	139 490	175 230	278 144	307 718	
Transferts (dons projets AFD)	219 500	77 146	139 490	175 230	244 052	ND(3)	
Rémunération de l'AFD					34 092	34 092	
Totaux pour ce programme	219 500	77 146	139 490	175 230	278 144	341 810	
programme 110 Aide économique et financière au développement							
Action 02: aide économique et financière bilatérale	267 506	123 567	328 010	117 710	316 928	233 928	
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (rémunération de l'AFD)	26 775	26 480	25 000	25 000	1 408	1 408	
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (évaluation des opérations relevant de l'aide au développement)	316	405	510	510	520	520	
Transferts (bonifications de prêts aux Etats étrangers)	218 000	26 877	247 500	16 000	249 000	136 000	
Transferts (Hôpital de Benghazi)	12 000	12 000	0	0	0	0	
Transferts (programme de renforcement des capacités commerciales - PRCC)	910	5 000	15 000	5 000		5 000	
Transferts (Fonds français pour l'environnement mondial)		13 300		21 200		25 000	
Transferts (Aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan Indien)	9 505	39 505	40 000	50 000	66 000	66 000	
Action 03: Traitement de la dette des pays pauvres	133 714	125 691	637 300	132 110	30 260	120 200	
Transferts (indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette)	133 714	125 691	637 300	132 110	30 260	120 200	
Totaux pour ce programme	401 220	249 258	965 310	249 820	347 188	354 128	
Programme 853 Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers							
Dépenses d'opérations financières (prêts et avances)	318 000	111 600	370 000	159 000	375 000	208 000	
Totaux pour ce programme	318 000	111 600	370 000	159 000	375 000	208 000	
TOTAUX	938 720	438 004	1 474 800	584 050	1 000 332	903 938	

(1) Les données inscrites sont celles issues de la PBI 2009 (Prévision Budgétaire Initiale) arrêtée au 1er mars 2009.

(2) Montant total des CP budgétés au titre du don-projet. Ce montant contient également les crédits pour le Fonds de Solidarité Prioritaire, mis en œuvre par le MAEE et qui ne seront pas délégués à l'AFD. A ce stade, il n'est pas possible de distinguer les CP qui seront notifiés à l'AFD.

(3) ND: Données non disponibles à ce stade. Les montants définitifs seront disponibles dans le rapport annuel de performance.

Ce tableau ne donne pas les mêmes chiffres que celui du document de politique transversale (pour 2008 par exemple 357,5 M€ pour le premier, 438 M€ de CP pour le second). Il identifie la dotation pour l'hôpital de Benghazi, la dotation du FFEM et l'indemnisation de l'Agence au titre du traitement de la dette, ce que ne fait pas le DPT, qui lui-même mentionne les C2D.

Un certain nombre d'explications ont pu être recueillies sur les écarts constatés (pour l'exécution 2008) :

- pour les dons-projets du programme 209, le jaune mentionne un montant de 77,1 M€ correspondant aux CP effectivement versés par le MAEE à l'AFD ; le DPT mentionne pour sa part 178 M€ parce qu'il inclut dans cette somme la portion du dividende utilisée pour financer les dons-projets. Selon l'AFD, ce second montant est erroné et le montant exact serait 201,6 M€;
- l'écart sur les dépenses de fonctionnement du programme 210 (26,5 M€ dans le « jaune » contre 26,2 M€ dans le DPT) provient probablement d'une différence de calcul non significative ;
- s'agissant des bonifications de prêts aux Etats étrangers (26,9 M€ dans le « jaune » contre 50,4 M€ dans le DPT), la différence vient du fait que le DPT inclut des CP versés au titre des bonifications de prêts à l'outre-mer. Dans les deux cas ces montants sont hors dividende (alors que par ailleurs le DPT inclut la ressource « dividende » dans le financement des dons-projets du programme 209...) ;
- pour ce qui est du PRCC (programme de renforcement des capacités commerciales), le jaune (5 M€) inclurait la rémunération de l'AFD (alors que le « jaune » comporte par ailleurs une ligne « rémunération de l'AFD » au titre de l'action 2 du programme 110...), le DPT (4,5 M€) non (ce qui serait logique du point de vue du DPT à condition que cette rémunération soit bien prise en compte dans la ligne « rémunération de l'AFD » du DPT) ;
- enfin, dans le cas du programme 853, le « jaune » donne les tirages de RCS bruts (111,6 M€) alors que le DPT donne les tirages nets des remboursements.

Ces deux documents (« jaune » et DPT) sont deux annexes au même PLF. Ils ne proviennent cependant pas des mêmes sources : le premier, préparé par la DGM, se fonde sur les documents budgétaires, le second, transmis par le co-secrétariat du CICID, présente les relations financières vues depuis l'Agence. Ces différences nuisent à la clarté des informations transmises au Parlement. La direction du budget s'est engagée à veiller à l'avenir à l'homogénéité de la présentation de ces deux documents.

Il est une autre notion, celle de l'*« effort budgétaire de l'Etat »*, tel qu'il est mesuré par l'AFD pour ses opérations. Son évolution et sa décomposition par produit sont données par le tableau ci-dessous.

Tableau n°9 : Effort budgétaire de l'Etat

(en M€)	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Total	666		1 126		912		830		825	
Subventions	247	37	327	29	314	34	265	32	306	37
<i>dont MAE (prog. 209)</i>							222		229	
Coût-Etat prêts	323	48	329	29	427	47	410	49	476	58
<i>dont prêts souverains</i>	219		195		226		137		336	
<i>dont prêts non souverains concessionnels</i>	104		133		201		273		141	
C2D	21	3	388	34	86	9	13	16	0	0
ABG (MEIE)	76	11	82	7	86	9	24	3	43	5

Source : AFD, base statistique SIS 2010.

Ces chiffres sont encore distincts de ceux des tableaux précédents, du fait notamment des décalages entre engagements et versements.

Il est impératif de donner une présentation unifiée, claire et rigoureuse des flux budgétaires de l'Etat vers l'AFD. Comme il l'a été souhaité dans le relevé de décisions à l'issue de l'audit RGPP de l'AFD, le « coût-Etat » des interventions de l'Agence doit être mieux appréhendé.

3. La gestion des financements d'Etat

La lettre-plafond annuelle de l'AFD est habituellement très tardive : en 2007, elle lui a été envoyée en avril ; en 2008, le 8 août ; en 2009, le 19 juillet. Pour le programme 209, le montant définitif des CP pour 2009 ne lui a été communiqué qu'en décembre 2009.

Cette pratique est en contradiction avec la convention-cadre qui prévoit explicitement une notification en début d'année (article 4.2) et une ouverture des AE et un versement des CP en trois tranches (janvier, juin et octobre) (article 4.3).

Certes, les inconvenients pour l'AFD de ces notifications tardives sont minimisés grâce à la souplesse que lui donne son statut d'établissement financier. L'identification d'un nombre de projets supérieur à ce que permet la disponibilité des ressources budgétaires crée un foisonnement et permet de gérer les incertitudes budgétaires, en adaptant en cours d'année le portefeuille à ces ressources. Il en est de même pour les subventions et pour le coût-Etat.

Il n'en reste pas moins que le retard avec lequel les lettres-plafond annuelles sont adressées à l'AFD, retard que la Cour a déjà critiqué, reflète une mauvaise pratique de gestion à laquelle un terme devrait être mis.

Par ailleurs, la procédure des lettres-plafond correspond en réalité à la mise à disposition d'enveloppes annuelles globales auprès de l'Agence. Elle ne permet pas de garantir que les financements budgétaires sont affectés aux priorités gouvernementales. C'est ainsi qu'à l'issue de l'audit RGPP de l'Agence, le Comité de modernisation des politiques publiques a enjoint de « tendre vers un équilibre financier des différentes activités mises en œuvre par l'AFD pour le compte de l'Etat ».

4. La rémunération de l'AFD

L'article 12 de la convention-cadre prévoit une rémunération de l'AFD pour les opérations qu'elle effectue pour le compte de l'Etat (dons du MAEE, ABG, C2D). Cette rémunération doit couvrir ses coûts réels. Elle est déterminée pour chaque type de concours par le produit d'un taux forfaitaire (10% pour les dons, 1% pour les ABG et 2% pour les C2D) et d'un indicateur d'activité. Le produit des placements de trésorerie réalisés par l'AFD au cours des opérations concernées vient en déduction de cette rémunération.

Depuis l'exercice 2010, les crédits budgétaires affectés à la rémunération de l'Agence sont répartis entre les programmes 110 et 209 au prorata des activités rentrant sous ces deux programmes.

Tableau n°10 : Commissions versées par l'Etat à l'AFD (2005-2009)

(en M€)	2005	2006	2007	2008	2009
Commissions (subventions, ABG, C2D)	26,8	29,4	30,3	26,9	28,4

Source : comptes de l'AFD.

5. Le traitement du dividende de l'AFD

Le dividende versé à l'Etat par l'Agence est depuis plusieurs années intégralement conservé par l'Etat. Cette pratique, apparemment motivée par des considérations d'ordre budgétaire, a ses limites en ce qu'elle n'incite pas l'Agence à faire de cet agrégat un indicateur de bonne gestion. Le CMPP a ainsi estimé, à l'issue de l'audit RGPP de l'AFD, que la politique de distribution du dividende devait être redéfinie de façon à « *rémunérer l'actionnaire unique de l'Agence, assurer une incitation interne à la bonne gestion financière et maintenir les fonds propres de l'Agence à un niveau adapté à ses mandats et à sa stratégie et compatible avec les exigences prudentielles* ».

Dans le système en vigueur jusqu'en 2009, le dividende de l'AFD était utilisé comme une ressource additionnelle extrabudgétaire pour financer les actions des programmes 110 et 209. Le dividende de l'exercice n-1 abondait les crédits de l'année n. Les lettres d'affectation du dividende étaient cosignées par les ministres concernés.

L'apport correspondant s'est élevé à 192,4 M€ en 2007, 289 M€ en 2008 et 282,5 M€ en 2009, montants dus majoritairement à des résultats exceptionnels.

En gestion 2007, le dividende de l'AFD, complété par d'autres ressources additionnelles (reversements de provisions, éléments exceptionnels), a été partagé entre le MAEE, le MEIE et le ministère de l'outre-mer. Le programme 209 a reçu au total 223 M€ pour financer les C2D (161 M€) et les dons-projets de l'AFD et du FSP (62 M€).

En 2008, le MAEE a pu abonder de 227 M€ le programme 2009 pour financer les C2D (103 M€), le Fonds mondial sida (70 M€), l'aide alimentaire (20 M€), les dons-projets (17 M€) et l'aide à la Palestine (17 M€).

En 2009, ce programme a été abondé de 154,5 M€ qui ont été utilisés pour les C2D de (98 M€), pour les dons-projets (50,5 M€) et pour la Palestine (6 M€). Le programme 110 a reçu pour sa part 128 M€ dont 100 M€ pour la bonification de prêts de l'AFD et 28 M€ pour des ABG à des Etats étrangers.

Cette utilisation du dividende de l'AFD pour abonder des programmes budgétaires constituait une contraction irrégulière de dépenses et de recettes. Conformément à la recommandation de la Cour et selon le souhait du Parlement (commission des finances du Sénat), il a été mis fin à cette pratique par l'article 143 de la loi de finances pour 2009 à compter de l'exercice 2010 (« amendement Charasse »). La totalité du dividende de l'AFD doit désormais être rattachée aux recettes non fiscales du budget général de l'Etat. Le dividende de l'AFD, fondu dans les recettes non fiscales de l'Etat, constitue une « *vraie* » ressource budgétaire de l'Etat. Il ne saurait être « *défalqué* » des crédits budgétaires affectés à l'APD pour obtenir un supposé « *effort budgétaire net* », dès lors notamment qu'il est prélevé sur un résultat issu pour une part significative des activités propres de l'AFD et n'utilisant pas de « *coût-Etat* » (prêts non concessionnels de l'AFD, prêts de Proparco). Cependant, au-delà d'un raisonnement strictement budgétaire, il peut être relevé que l'activité menée par l'Agence au titre de l'APD est en partie « *autofinancée* ».

La loi de finances initiale pour 2010 a compensé par des dotations budgétaires la suppression de la possibilité de réutiliser le dividende. La compensation n'a toutefois été que partielle, le programme 209 ayant bénéficié d'une « *mesure de périmètre* » à hauteur de 120 M€ seulement.

Si le traitement budgétaire du dividende versé à l'Etat est désormais régularisé, le débat sur le partage du résultat net entre l'Agence elle-même, notamment pour couvrir ses besoins en fonds propres, et l'Etat au titre du dividende reste en suspens. La lettre de mission récemment adressée par le Premier ministre au nouveau directeur général de l'AFD ne tranche pas ce dernier problème.

Ce partage doit être déterminé en fonction de critères explicites et dans des conditions de transparence permettant d'assurer une complète information du Parlement.,

II. LES INSTRUMENTS D'INTERVENTION DE L'AFD

A. LES OUTILS

La variété des types d'intervention de l'AFD a pour corrélat la diversité de ses modalités d'action.

1. La gestion de dons ou subventions

Le transfert de la gestion des opérations sur dons à l'AFD n'a pas été sans incidence. Le transfert s'est accompagné d'un accroissement de la taille moyenne des projets, conforme à la convention-cadre⁵² : de 1,7 M€ celle-ci est passée à 6 M€. Le coût de gestion de l'assistance technique a également augmenté, du fait des frais réglés à l'AFD et à d'autres opérateurs (FCI). Ainsi, les 90 emplois d'assistants techniques transférés en 2009 du MAEE à l'AFD ne donneront lieu qu'à la création de 70 postes sous l'égide de l'Agence. Les subventions doivent enfin couvrir désormais les interventions dans les pays en crise ou en sortie de crise, ce qui réduit d'autant le montant disponible pour les dons projets.

Outre le financement de projets, en particulier dans les secteurs déterminés par le CICID, les subventions servent à mener deux types d'actions spécifiques, les contrats de désendettement-développement (C2D) et les aides budgétaires globales (ABG).

a. Les contrats de désendettement développement

L'AFD est, en vertu de la convention du 29 décembre 2003, chargée de mettre en œuvre dans la ZSP⁵³ les contrats de désendettement et de développement (C2D). Constituant le volet bilatéral français additionnel à la participation de la France à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), les C2D consistent en un refinancement par dons de la totalité des échéances d'APD non annulées au terme cette initiative. Le processus en est le suivant : l'État bénéficiaire continue de rembourser les échéances restant dues ; une fois le remboursement constaté, la France reverse une somme égale au montant de ce remboursement sur un compte spécifique de la Banque centrale de l'Etat bénéficiaire ; l'utilisation de ces flux par l'État bénéficiaire se fait au fur et à mesure de l'avancement des programmes inscrits dans le C2D négocié entre le gouvernement français et l'Etat bénéficiaire.

⁵² article 4.1 : « L'AFD veillera à porter le montant moyen des opérations à 6 M€ ».

⁵³ Les pays hors ZSP (Bolivie, Honduras, Malawi), pour lesquels l'instruction des C2D ne relève pas de l'AFD, ne sont pas évoqués ici.

Le calendrier des C2D est fonction de l'avancée des pays bénéficiaires dans l'initiative PPTE et de leur date d'atteinte du « point d'achèvement »⁵⁴.

Les actions financées dans le cadre des C2D doivent s'inscrire dans les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays bénéficiaires, ainsi que dans les stratégies sectorielles des secteurs prioritaires validées par le CICID. Elles doivent de préférence être ciblées sur un nombre limité de secteurs, afin de limiter le risque de dispersion, mais aussi les coûts de transaction liés au nombre des points d'affectation.

Exemples significatifs de C2D

Cameroun : il s'agit du plus gros C2D (537 M€) en cours d'exécution. Il a fait l'objet d'une revue à mi-parcours en février 2010 en vue de préparer le second C2D.

Mauritanie : le 3^{ème} C2D, dont l'instruction avait été reportée en raison du coup d'Etat militaire, a été signé le 3 mars 2010. Il est affecté à de l'aide budgétaire sectorielle (éducation).

Mozambique : le 3^{ème} C2D, signé le 11 février 2010, est affecté à de l'ABG dans le cadre d'un processus harmonisé multi-bailleurs (G19) et comprend également un volet sectoriel, concentré sur l'environnement ;

Madagascar : le 2^{ème} C2D est versé sous forme d'ABG, dont la moitié est affectée au secteur de l'environnement. Suite à l'arrêt du programme FMI en décembre 2008, la moitié des échéances qui devaient être reversées au Trésor ont été réaffectées à des dépenses ciblées (aide alimentaire,...).

Source : AFD.

Le suivi général des C2D est effectué dans le cadre d'un comité de pilotage tripartite, co-présidé par la DGM et la DG Trésor, qui se réunit périodiquement pour traiter des questions transversales touchant à la mise en œuvre des contrats et faire un point rapide sur l'avancement de la situation dans les pays. Le dernier comité de pilotage s'est tenu le 12 avril 2010. L'AFD est responsable de la préparation des programmes financés sur ressources C2D qu'elle instruit et met en œuvre selon les procédures en vigueur pour ses propres financements. Ainsi, les programmes C2D dans les pays ZSP sont soumis à l'approbation du conseil d'administration de l'AFD. Ils sont suivis et évalués selon les procédures de l'Agence.

b. Les aides budgétaires globales

Les ABG incluent deux catégories :

- les « *aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique* » ont pour finalité de contribuer à la restauration des équilibres macroéconomiques et viennent appuyer le financement du programme macroéconomique agréé par le FMI et le pays bénéficiaire. Ces appuis sont le plus souvent affectés à des dépenses identifiées dans la loi de finances ;
- les « *aides budgétaires globales pour la croissance et la réduction de la pauvreté* » s'inscrivent dans une logique de financement, à moyen ou long terme, de la stratégie nationale pluriannuelle de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP), agréée avec le FMI, notamment en vue de l'atteinte des OMD et d'une croissance accélérée. Ces aides budgétaires ne sont pas affectées.

Des aides budgétaires globales peuvent être versées dans le cadre d'un C2D.

⁵⁴ Les pays bénéficiant d'un C2D signé sont: Mozambique (novembre 2001), Ouganda (juin 2000), Tanzanie (juin 2003), Mauritanie (juillet 2003), Ghana (novembre 2004), Madagascar (février 2005), Cameroun (juin 2006), Rwanda (mars 2010). La signature de nouveaux C2D est prévue en 2010 (Burundi, Congo Brazzaville, RDC).

2. L'octroi de prêts

L'AFD peut accorder des prêts, concessionnels ou non, à toutes contreparties, souveraines, sous-souveraines (collectivités locales par exemple) ou non souveraines, publiques ou privées. Le principe est que l'AFD consent les prêts au secteur public et sa filiale Proparco au secteur privé, mais cette ligne de partage n'est pas étanche, dans la mesure où l'AFD consent aussi des prêts au secteur privé et peut intervenir en sous-participation de prêts de Proparco.

a. Prêts souverains

La grille de produits souverains est composée de prêts à taux de sortie concessionnel obtenus de deux manières :

- par l'abaissement du coût de la ressource par l'adossement partiel ou total des prêts à la ressource à conditions spéciales (RCS) du Trésor (PTC/PCC/PTCC) ;
- par une bonification dont le niveau dépend du stade de développement des pays d'intervention et/ou de la nature des projets (PS1 / PS2 / PS3 / PS4)⁵⁵.

b. Prêts non souverains

La grille de tarification applicable aux concours non souverains comporte un grand nombre de produits, qui se différencient par leur niveau de bonification. Le calcul du niveau de bonification dépend de différents facteurs : conditions de sortie visées en fonction de la nature du projet, cotation du bénéficiaire, risque pays, durée, différé et montant du concours. La famille des prêts non souverains comprend également un prêt à condition de marché, sans aucun élément de bonification.

⁵⁵ Pour le PS4, la bonification est indirecte en ce qu'elle ne comprend que la prise en charge du risque par l'Etat.

Tableau n°11 : Conditions des prêts de l'AFD

CONDITIONS DES PRETS DE L'AFD - JANVIER 2010

		taux de sortie	marge opé. ⁽²⁾	marge pour risques ⁽⁴⁾	bonification	adoss ^t RCS	durée / différé ⁽⁶⁾	coût Etat ⁽⁷⁾	taux AE bonif
Etats étrangers	prêts souverains actuels	PTC	1%	75 PB	0	100%	30 dont 10	59%	0%
		PTCC	1%	75 PB	0	100%	25 dont 5 à 30 dont 10	59%	0%
		PCC	env. 2,2%	160 PB	0	84%	15 dont 5 à 20 dont 10	50%	0%
		PS FMI compatible	env. 2,2%	160 PB	0	85%	23 dont 8	50%	0%
		PS1	EUR - 175 PB	110 PB	0	285 PB	0%	18 dont 7	26% 27%
		PS2	EUR - 75 PB	110 PB	0	185 PB	0%	19 dont 6	17% 17%
		PS3	EUR + 25	110 PB	0	85 PB	0%	16 dont 5	7% 7%
		PS4	EUR + 110 PB	110 PB	0	0	0%	17 dont 3	0% 0%
Etats étrangers	prêts non souverains (grille actuelle)	PCM	cotation	75 à 125 PB ⁽³⁾	selon modèle de tarification ⁽⁵⁾			14 dont 4	
		PN050				0	6%		4% 0%
		PN100				0	13%		7% 0%
		PN150				0	19%		11% 0%
		PN200				0	25%		15% 0%
		PN250	inférieur ou égal à APD 100 PB ⁽¹⁾	75 à 125 PB ⁽²⁾	selon modèle de tarification ⁽⁵⁾	50 PB	25%		18% 3%
		PN300				100 PB	25%		22% 6%
		PN350				150 PB	25%		26% 9%
		PN400				200 PB	25%		29% 13%
		etc				etc	etc		etc etc
		PN1200				1.000 PB	25%		88% 63%

(1) le seuil APD dépend notamment du couple durée / différé ; il s'établit ainsi à environ 5,48 % pour un 14 dont 4.

(2) la marge opérationnelle est composée du CRM, de la couverture APD et des frais opérationnels.

(3) la marge opérationnelle varie en fonction de la taille du projet : elle s'établit à 110 pb pour un prêt compris entre 30 et 40 M€.

(4) pour les prêts souverains, le risque est pris en charge via une dotation budgétaire et n'entre donc pas dans le calcul de la marge.

(5) selon la qualité du risque (secteur / cotation individuelle / risque pays / durée et différé)

(6) couple durée / différé moyen observé sur les trois dernières années d'engagement (2007 à 2009)

(7) calcul du coût Etat tenant compte du couple durée / différé moyen ; pour les prêts contracycliques, le calcul est fait sur le couple le plus long

Source : AFD.

Nota : ce tableau ne prend pas en compte l'intégralité du coût-Etat puisque la marge pour risque pour les prêts souverains (100 points de base) n'apparaît pas. S'agissant d'un prêt souverain PS3, par exemple, cette marge fait passer ce coût-Etat de 7% à environ 15%.

B. LE GROUPE AFD

L’analyse de l’activité du groupe AFD ne saurait se limiter à celle de la maison mère. Hors outre-mer, le groupe comporte le Fonds d’investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA), détenu à 100% et Proparco, détenu à près de 60%, Proparco étant elle-même actionnaire à 100% de Propasia (Plateforme stratégique pour une plateforme d’investissement en Asie). L’AFD et Proparco réunies représentent 99% du bilan du groupe.

1. Proparco

Disposant du statut de société financière depuis 1990, Proparco est une institution financière de développement dont le capital a été triplé en 2008 et porté à hauteur de 420 M€. Ce capital est détenu par l’AFD pour 59,49% et par des investisseurs privés pour 40,51% (dont 26% par des organismes financiers français, 11% par d’autres organismes financiers, 3% par des investisseurs divers et 1% par des fonds et fondations éthiques).

Proparco finance des opérations économiquement viables en offrant aux investisseurs privés une gamme complète de produits : prêts à des conditions de marché, quasi-fonds propres⁵⁶, apports en fonds propres, garanties et ingénierie financière. Depuis 2009, la société intervient dans tous les pays en développement au sens du CAD de l’OCDE (soit 152 pays). Via sa filiale Propasia, Proparco dispose d’une société anonyme au capital de 7 M€ dont le siège est à Hong-Kong.

2. Le mécanisme de garantie ARIZ

ARIZ (Fonds d’assurance du risque de financement de l’investissement privé en zone d’intervention de l’AFD) est un dispositif de garantie destiné à faciliter l’accès au financement des PME privées et des institutions de micro-finance. Il a pour but de soutenir les projets de création et de développement des entreprises, grâce à l’implication croissante des banques dans leur financement.

Ses principales actions consistent à garantir le financement bancaire ponctuel d’un projet (ARIZ individuel, garantie de prêts pour des PME), à accompagner un établissement de crédit dans le développement de son activité de prêts de faible montant à des PME (garantie de portefeuille ARIZ), à sécuriser l’apport en fonds propres d’une société dans sa filiale et à partager les risques de participation avec une société de capital-investissement dans une PME (ARIZ fonds propres). Depuis 2000, ARIZ a accordé 192 garanties pour un montant global de 59 M€ (187 pour 56 M€ en Afrique subsaharienne et 5 pour 3 M€ ailleurs). En 2009, la mise en place du mécanisme ARIZ-II pour l’Afrique sub-saharienne s’est poursuivie et un mécanisme ARIZ MED pour les pays du pourtour méditerranéen a été créé.

3. Les participations en capital (fonds d’investissement)

Le Fonds d’investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA), créé en avril 2009, est une société par actions détenue à 100% par l’AFD⁵⁷ et dotée d’un capital de 60 M€ libéré à hauteur de 50% au 31 décembre 2009, dont l’objet est de prendre des participations dans des sociétés africaines soit directement soit à travers des fonds

⁵⁶ Crédits en comptes courants d’actionnaires, souscriptions d’obligations convertibles, prêts subordonnés et prêts participatifs.

⁵⁷ Sauf une action détenue par Proparco.

d’investissement, soit par des prêts subordonnés. Il est géré par Proparco. Il est destiné à investir dans des projets rentables, à hauteur de 50 M€par an pendant cinq ans. Une structure analogue (FISEM) a été créée pour le pourtour méditerranéen.

Une partie des opérations de l’AFD est donc effectuée pour le compte de l’Etat et uniquement sur ressources budgétaires (gestion des projets financés sur subventions, des C2D et des ABG), une autre est aidée par l’Etat (prêts concessionnels bénéficiant de bonifications), une troisième menée uniquement en compte propre : prêts non concessionnels, de l’AFD ou de Proparco, garanties, participations en capital. Pour autant, l’AFD a vocation à situer l’ensemble de son activité dans le cadre qui lui est tracé par l’Etat.

III. LES PRIORITES GEOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES

A. LES ORIENTATIONS DONNEES PAR LA TUTELLE

Les décisions fondamentales pour l’AFD sont celles qui portent sur son périmètre géographique d’action, les secteurs et les instruments de ses interventions et, le cas échéant, sur le croisement de ces trois paramètres. C’est là le cœur de la dynamique de l’Agence. Les décisions de ce type sont prises par le CICID et s’imposent à l’AFD.

A partir de 2002 et surtout de 2004, l’AFD s’est vue accorder, par étapes successives, un élargissement progressif de ses possibilités d’intervention sur tous les plans : zones géographiques, secteurs et instruments. Ce mouvement s’est accompagné d’une diversification de son mandat.

1. L’extension du périmètre d’intervention de l’AFD

Lors de sa première réunion en 1999, le CICID a défini une « *zone de solidarité prioritaire* » (ZSP) mais de manière flexible : cette ZSP ne constituait pas une liste énumérative de pays mais correspondait plutôt à une « *logique d’intervention* » visant à permettre à l’aide bilatérale de la France d’être concentrée, donc efficace, au service d’un objectif de « *solidarité* » et de développement des infrastructures de base. Sont venus s’agréger à la ZSP les « *pays fragiles* » car frappés par une crise (conflit, catastrophe naturelle).

Depuis 2002, le périmètre d’intervention de l’AFD a été remanié à six reprises⁵⁸.

1) La ZSP été redéfinie par la réunion du CICID du 14 février 2002 comme un ensemble de 55 Etats :

- Afrique de l’Ouest (16 pays) : Bénin, Burkina-Faso, Cap Vert, Côte d’Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo
- Afrique centrale (10) : Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tome et Principe, Tchad
- Afrique orientale (7) : Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Ouganda, Soudan, Tanzanie
- Afrique austral (5) : Afrique du sud, Angola, Mozambique, Namibie, Zimbabwe
- Océan indien (2) : Comores, Madagascar
- Afrique du Nord (3) : Algérie, Maroc, Tunisie

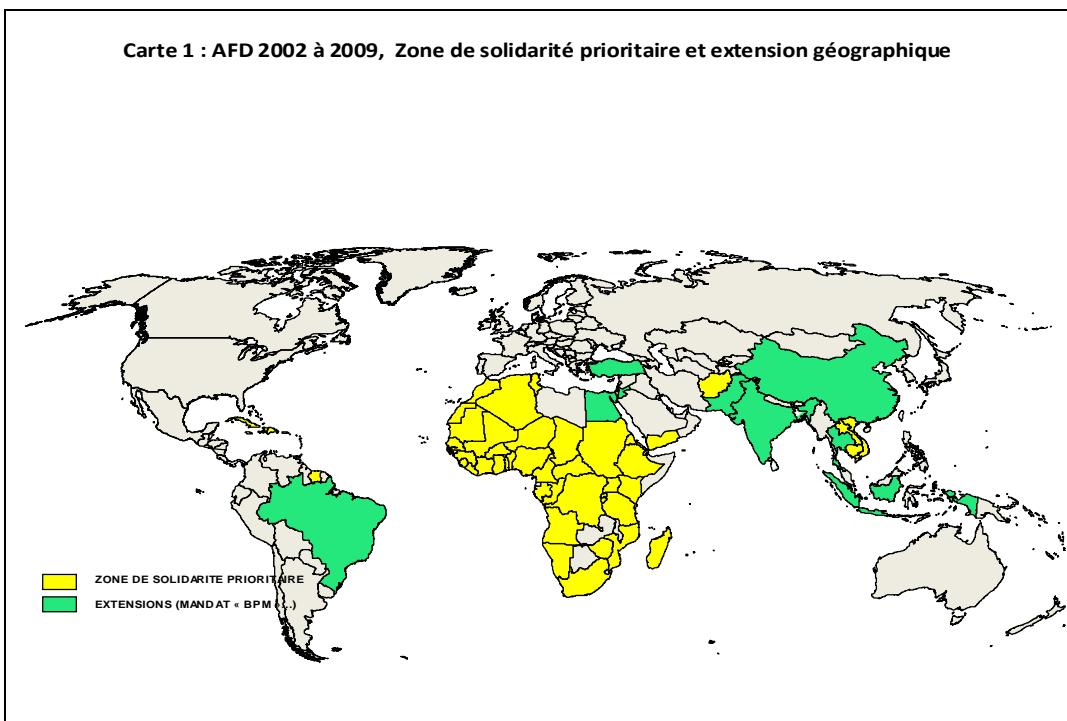
⁵⁸ Sans mentionner le mandat temporaire qui lui a été donné en février 2005 pour trois ans pour aider à la reconstruction dans les pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004, dont l’Indonésie et le Sri Lanka.

- Proche et Moyen Orient (4) : Afghanistan (inscription à titre temporaire par lettre des tutelles du 29 janvier 2004), Liban, Territoires palestiniens, Yémen
- Indochine (3) : Cambodge, Laos, Vietnam
- Pacifique : Vanuatu
- Amérique centrale et Caraïbes (4) : Cuba, Haïti, République dominicaine, Surinam.

2) Hors ZSP, le CICID a simultanément autorisé l'AFD à intervenir dans une série de pays (la plupart de petite ou très petite taille), au cas par cas, pour financer des projets présentant un intérêt en termes de coopération régionale pour les DOM et les collectivités du Pacifique, soit neuf pays précédemment inclus dans la ZSP⁵⁹ et 21 autres⁶⁰.

3) A la suite de la réunion du CICID du 11 décembre 2002, l'AFD a été autorisée (lettre des tutelles du 12 décembre 2002 et décret du 24 juillet 2003) à financer des investissements dans six pays : Chine, Egypte, Jordanie, Syrie, Thaïlande et Turquie.

4) A l'issue de la réunion du CICID du 19 juin 2006, l'AFD a été autorisée à accorder des prêts à l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne (mesure concernant principalement le Botswana, le Malawi et la Zambie).



Les pays de la ZSP (en jaune) sont principalement des pays très pauvres (PMA) dépourvus d'accès aux marchés financiers et pour lesquels les aides au développement constituent une source parfois vitale de capitaux. Les projets de l'AFD visent à y offrir un filet de protection sociale et à tenter de stimuler la croissance. A partir de 2002, l'AFD a obtenu l'autorisation d'étendre son champ d'action vers des pays dits « émergents » afin d'y promouvoir des projets visant à lutter contre le réchauffement climatique.

5) Simultanément, l'AFD a été autorisée, à titre expérimental, à intervenir, au moyen de crédits non concessionnels ou très peu concessionnels, pour financer des projets dans le domaine des biens publics mondiaux dans quatre pays : Brésil, Inde, Indonésie et Pakistan.

⁵⁹ Antigua et Barbuda, La Barbade, Saint-Christophe et Névis, Sainte-Lucie, Maurice, Seychelles, Grenade, Dominique, Saint-Vincent et Grenadines.

⁶⁰ Jamaïque, Bahamas, Trinité et Tobago, Guyana, Amapa (Brésil), Micronésie, Fidji, Cook, Marshall, Kiribati, Nauru, Niue, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa américaines, Samoa, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Palau.

6) Enfin, à l'issue de la réunion du CICID du 5 juin 2009, l'AFD a été autorisée, dans le cadre d'un mandat spécifique dit de « croissance verte et solidaire », à étudier des possibilités d'intervention dans deux pays latino-américains (Colombie et Mexique) et dans sept pays d'Asie : Bangladesh, Kazakhstan, Malaisie, Mongolie, Ouzbékistan, Philippines et Sri Lanka.

L'extension du domaine d'intervention de l'AFD a eu pour conséquence celle de son réseau (agences et bureaux).

Au terme de ces réaménagements successifs, l'AFD peut aujourd'hui intervenir, à des titres divers et selon des modalités variables, dans une centaine de pays. Sa filiale Proparco peut intervenir dans tous les pays en développement au sens du CAD (152). Cette extension qui répond à des motivations compréhensibles, du point de vue de l'Etat comme de l'Agence elle-même, ne va pas, par définition, dans le sens de la concentration géographique.

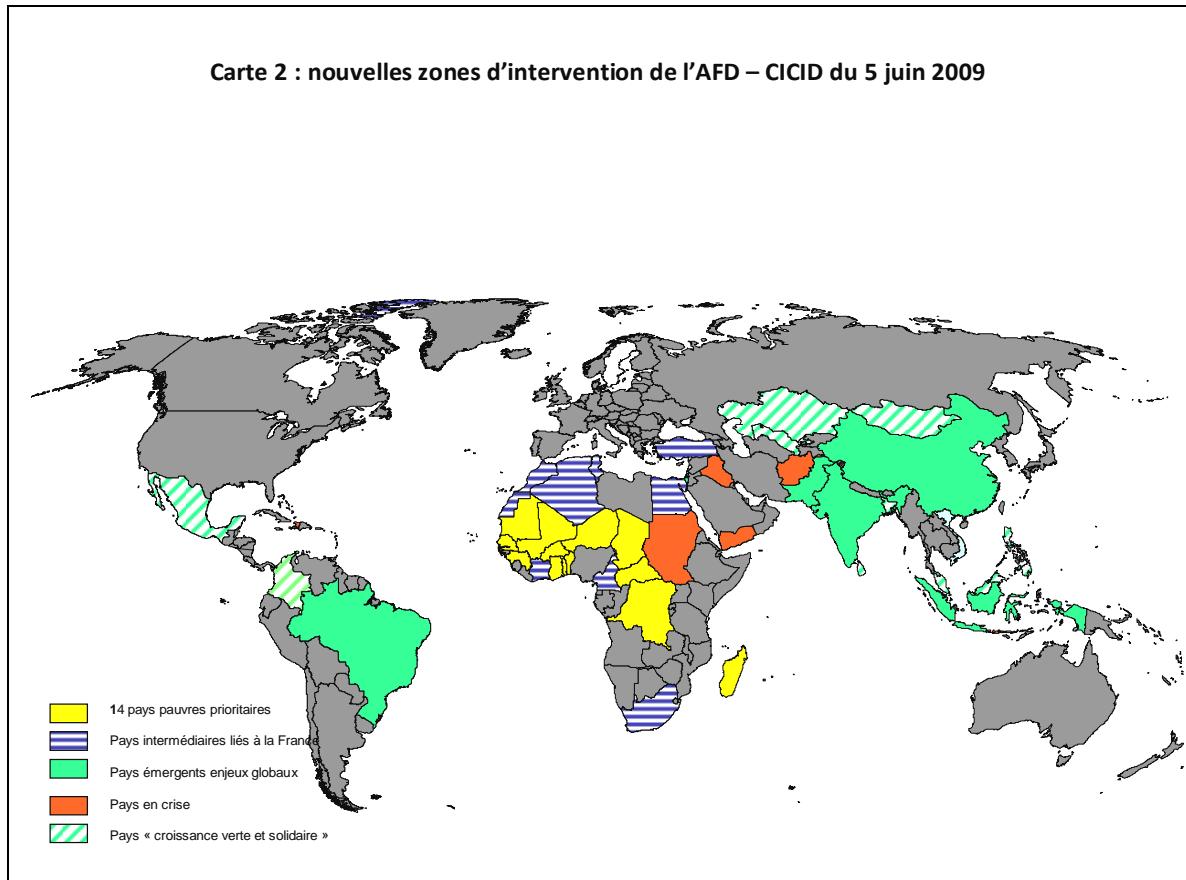
2. La spécification des zones d'intervention

Des orientations ont été données par les tutelles à l'AFD (CICID du 5 juin 2009) au sujet de la concentration et de l'usage de ses instruments. Considérant qu'il fallait faire face à trois défis, la « pauvreté », la « croissance » et la « préservation des biens publics mondiaux », le CICID a définis quatre catégories de pays pouvant bénéficier de l'APD. Seule la première catégorie se voit fixer une enveloppe en pourcentage des dons. Les modalités d'intervention de l'AFD dans les trois autres sont définies de manière qualitative. :

- 14 « *pays pauvres prioritaires* » d'Afrique subsaharienne (Bénin, Burkina-Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo) devront recevoir 50% des dons. L'AFD y mettra en œuvre des projets financés par subventions ou prêts très concessionnels.
- 10 « *pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France* » : trois pays d'Afrique sub-saharienne (Afrique du Sud, Cameroun et Côte d'Ivoire⁶¹), le Vietnam et six pays de l'Union pour la Méditerranée (Algérie, Egypte, Liban, Maroc, Tunisie et Turquie). L'AFD doit y utiliser principalement des prêts concessionnels. Les objectifs poursuivis sont, pour les pays africains, de soutenir la croissance économique, de promouvoir la diversité culturelle, de former les élites, dans les pays méditerranéens de favoriser la convergence économique et de développement durable.
- 5 « *pays émergents à enjeux globaux ou régionaux* » (Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Pakistan), dans lesquels l'AFD doit intervenir au moyen de prêts peu ou pas concessionnels avec un fort effet de levier pour financer les BPM.
- 6 « *pays en crise ou en sortie de crise* » : Afghanistan, Haïti, Irak, Territoires palestiniens, Soudan, et Yémen. L'Irak est à cette occasion cité pour la première fois parmi les pays inclus dans le champ de l'AFD. L'Agence doit y conduire des interventions spécifiques et ciblées en fonction des circonstances, essentiellement par dons et crédits humanitaires.
- Enfin, dans les pays d'Asie et d'Amérique latine où l'Agence a été autorisée à proscrire (Bangladesh, Colombie, Kazakhstan, Malaisie, Mexique, Mongolie, Ouzbékistan, Philippines et Sri Lanka), elle ne pourra intervenir qu'avec des instruments non concessionnels (prêts aux conditions du marché) et devra promouvoir une « *croissance verte et solidaire* », sans d'ailleurs que cette notion ait été, à ce stade, explicitée (Cf. infra, partie IV).

Au total, l'Afrique subsaharienne devra recevoir 60% de l'effort budgétaire total (subvention et coûts Etat des prêts). En outre un objectif est fixé en termes d'effet de levier sur le coût-Etat (triplement).

⁶¹ Selon les critères du CAD de l'OCDE, la Côte d'Ivoire est un pays à faible revenu PFR.



Planisphère à comparer avec le précédent (AFD 2002-2009 : zone de solidarité prioritaire et extension géographique). Les pays en jaune sont les 14 pays pauvres prioritaires héritiers de la ZSP. Les pays hachurés bleus et blanc sont des pays à revenu intermédiaire ayant des relations privilégiées avec la France, les pays en rouge sont les pays en crise. Enfin, les pays en vert (ou hachuré) sont des pays émergents, acteurs majeurs de l'économie mondiale, dont le problème n'est pas le développement mais la gestion de la croissance. La cartographie du CICID du 5 juin 2009 donne l'impression qu'il est demandé à l'AFD de se redéployer en direction de pays moteurs de l'économie mondiale.

L'accroissement des marges d'action de l'AFD au cours de la décennie 2000 a conduit à la fois à une augmentation globale de son activité et à une diversification de ses interventions.

B. LA STRATEGIE DE L'AFD

1. L'élaboration d'une stratégie propre

A l'origine présente essentiellement en Afrique subsaharienne, et s'engageant de façon prioritaire au côté des Etats des pays les moins avancés (PMA) dans un but de lutte contre la pauvreté, l'AFD a, au cours de la décennie écoulée, considérablement élargi ses zones d'actions, ses secteurs d'activités et ses partenaires.

La priorité affichée demeure l'Afrique où sont théoriquement privilégiés les projets liés aux OMD. L'Agence souhaite dépasser l'objectif fixé par le CICID d'y concentrer au moins 50% de ses ressources en subvention pour y atteindre 80%, ce qui ne paraît guère réaliste en l'état compte tenu des engagements dans les pays en crise ou en sortie de crise (Haïti, Afghanistan,...). Pour autant, le groupe AFD couvre aussi les continents asiatique et américain, et intervient selon trois axes : non seulement le soutien aux secteurs « sociaux », mais aussi la promotion de la croissance économique et la préservation des biens publics mondiaux (au premier chef la lutte contre le réchauffement climatique), ces nouveaux objectifs tendant à devenir prédominants.

Si certains des documents produits par l'Agence paraissent davantage constituer un effort de justification d'actions déjà menées que la définition d'orientations nouvelles, l'Agence s'est progressivement dotée d'un « *corps de doctrine* » destiné à donner une base intellectuelle et politique à ses innovations.

a. Le soutien à la croissance

Ainsi, si la concentration sectorielle des engagements de l'AFD sur les infrastructures et le secteur productif est une conséquence des contraintes instrumentales (Cf. supra), elle résulte aussi de la conviction de l'AFD que la réduction de la pauvreté et le développement passent avant tout par la croissance économique qui doit être stimulée par tous les moyens. L'Agence rattache donc son action à un pari sur la croissance, notamment sur la croissance démographique et urbaine. Selon elle, c'est ce qui permettra de financer les dépenses sociales. Il reste que, sur la période récente, si les pays pauvres, y compris en Afrique subsaharienne, ont connu une croissance forte ayant résisté à la crise de 2008⁶², cette croissance n'a pas permis de gain notable sur le plan de la lutte contre la pauvreté en raison d'une redistribution inéquitable de ses fruits et d'une démographie vivace.

L'AFD estime cependant que le croît démographique induira par lui-même des tensions génératrices de croissance et de développement. La première conséquence en sera une extension considérable de l'espace urbain. Or, statistiquement, c'est dans les villes que se trouvent les plus importants gisements de croissance. L'Agence estime donc qu'il est crucial d'accompagner ce phénomène, qui implique une adaptation des infrastructures.

L'AFD privilégie donc des opérations visant à encourager des « *cercles vertueux* » :

- projets de développement urbain pour permettre aux villes d'accueillir les populations nouvelles ;
- soutien au secteur financier et productif, y compris l'agriculture et l'agro-industrie, pour créer de la richesse ;
- projets d'infrastructures de transport pour désenclaver les zones de production et permettre l'accès aux marchés, et d'énergie (idéalement propre) indispensable aux activités économiques.

b. L'appui aux biens publics mondiaux

Au début des années 2000, l'AFD s'est trouvée confrontée au paradoxe d'avoir la possibilité financière de consentir davantage de prêts (grâce à un ratio favorable d'engagements sur fonds propres) mais d'être dans l'impossibilité opérationnelle de le faire compte tenu du caractère alors limitatif de son portefeuille de clients. La question de son extension géographique s'est donc posée et l'Agence a été autorisée à s'engager dans des pays émergents pour la défense des « *biens publics mondiaux* ».

⁶² +5,2% prévu en 2011, +4,5% prévu en 2010, +2,5% en 2009, +5,6% en 2008, +6,4% en 2007, +6,2% en 2006, +5,9% en 2005 (Source : OCDE mai 2010).

La question de savoir si cet objectif nouveau a été affiché, au moins initialement, d'abord pour justifier cette extension géographique ou s'il avait des justifications de substance est aujourd'hui dépassée, en tout cas du point de vue des tutelles⁶³. La promotion des BPM permet en effet à l'AFD d'être présente dans des centres de la croissance mondiale.

Il n'en existe pas moins une disproportion entre l'ampleur des défis en la matière et la modestie des moyens de l'Agence, et les résultats directs à atteindre des actions qu'elle peut financer ou cofinancer⁶⁴.

Aussi décrit-elle la finalité de sa démarche comme relevant surtout de l'influence et de l'exemplarité. En finançant tel ou tel projet d'énergie propre en Chine ou au Brésil, en démontrant son expertise dans les domaines du climat et de la biodiversité, elle affiche l'objectif de faciliter des partenariats avec eux.

Il est prématué de porter un jugement sur le degré de réussite de ces ambitions. En tout état de cause, cette orientation a permis à l'AFD de trouver de nouveaux débouchés pour ses prêts.

c. La thématique de la « croissance verte et solidaire »

La notion de « *croissance verte et solidaire* » semble avoir été au départ une sorte de slogan utilisé par l'AFD auprès de ses tutelles dans le dialogue relatif à une nouvelle extension géographique de l'Agence. Celle-ci ayant été retenue par le CICID réuni en juin 2009, il a été demandé à l'AFD d'expliquer ce concept.

En substance, l'aide au développement y est remplacée dans le contexte de la mondialisation, donc de l'interdépendance. Le soutien à la croissance dans les pays en développement conditionne la relance dans les pays développés. La croissance durable des uns est conditionnée par celle des autres et doit respecter les équilibres sociaux et environnementaux.

Pour être viable globalement, elle doit donc être « *verte* » pour ménager les ressources de la planète (énergies fossiles en voie d'épuisement) et « *solidaire* », c'est-à-dire accompagnée d'une réduction des inégalités. En effet, une meilleure répartition des richesses rend le monde globalement plus sûr et plus prospère (dans une logique gagnant/gagnant).

2. Les déclinaisons opérationnelles

Ces orientations de fond ont des incidences sur la conception des actions de l'AFD.

L'Agence met l'accent sur « *l'effet de levier* », dont elle a étendu la notion au-delà de sa signification financière habituelle (multiplicateur du montant de financement mobilisable pour un euro d'argent public), en se référant à une sorte d'effet de levier « *stratégique* » : il s'agit de peser plus que son poids dans ses relations avec les autres bailleurs ou d'influer les politiques publiques et les comportements des Etats aidés.

Consciente de ne disposer que de ressources limitées, l'AFD cherche à optimiser chacune de ses interventions.

⁶³ Le MAEE s'est lui-même doté d'une direction des « *biens publics mondiaux* » et, tout comme le MEIE, perçoit bien l'intérêt de cette orientation en termes d'influence comme d'opportunités économiques.

⁶⁴ L'Agence fait désormais figurer dans ses rapports annuels d'activité le nombre de millions de tonnes de CO² économisé à travers ses projets.

Elle cherche à mettre en œuvre des actions à « *double effet* », par exemple en s'efforçant à travers ses projets de contribuer à l'émergence d'acteurs non souverains qui pourront ensuite devenir des moteurs du développement et des clients de l'Agence (structuration de sociétés publiques ou de régies, ...).

Les conséquences pour l'Etat de cette stratégie sont encore imprécises. Faute d'une connaissance analytique suffisamment précise et partagée entre l'Agence et ses tutelles, le coût budgétaire de ses interventions dans chaque zone géographique est mal connu. Le relevé de décisions issu de l'audit RGPP sur l'Agence a dressé ce constat et recommandé une meilleure mesure de ce coût.

C. L'EVOLUTION GLOBALE DE L'ACTIVITE DE L'AFD DANS LES PAYS ETRANGERS

1. Une hausse rapide des engagements totaux

La période récente se caractérise par une forte hausse des engagements globaux de l'AFD dans les Etats étrangers, qui ont plus que triplé de 2005 à 2009, avec un saut marqué au cours de l'exercice 2009. L'objectif de 6,7 Md€a été retenu pour 2010.

Tableau n°12 : Engagements de l'AFD dans les Etats étrangers

(en M€)	2005	2006	2007	2008	2009
Hors engagements exceptionnels	1 392	1 903	2 004	2 557	4 337
Engagements exceptionnels	0	49	375	277	98
Total	1 392	1 963	2 379	2 834	4 434
Pourcentage d'augmentation		29%	21,2%	19,1%	56,5%

Source : AFD.

Pour mémoire, les prévisions d'engagements dans le POS-II n'étaient que de 2034 M€ en 2007, de 2305 à 2555 M€ en 2008 et de 2705 à 3455 M€ en 2009. Elles ont été largement dépassées.

2. Un accroissement de l'activité principalement due à la progression des prêts.

La hausse des engagements résulte d'abord de l'augmentation des prêts, comme le montre la répartition par instruments. Les prêts représentent désormais 87% des engagements dans les Etats étrangers (contre 74% en 2005).

Tableau n°13 : Détail des engagements de l'AFD

(en M€)	2007	2008	2009
Prêts			
Engagements	1 852	2 387	3 732
Versements	643	1 563	1 435
Restes à verser au 31/12	4 118	4 798	6 806
Encours au 31/12	7 005	7 810	7 306
Subventions			
Engagements	425	371	262
Versements	380	412	412
Restes à verser au 31/12	1 102	1 051	1 015
Participations			
Engagements	0	0	21
Encours	56	57	55
Garanties données			
Engagements	14	26	78
Encours (garanties signées)	111	63	86
Total des engagements	2 291	2 784	4 119

Source : rapport sur les comptes consolidés 2009.

La croissance des prêts est due autant à l'augmentation des prêts souverains qu'à celles des prêts non souverains, conformément à la stratégie de l'Agence⁶⁵.

Tableau n°14 : Répartition des prêts par catégorie

M€	2007	2008	2009	% du total des engagements
Prêts souverains concessionnels	737	1 217	1 847	45
<i>Dont concessionnalité directe</i>	737	1 092	1 247	30
<i>Dont concessionnalité indirecte</i>	0	125	600	15
Prêts non souverains	729	893	1 786	43
<i>Prêts concessionnels</i>	635	595	635	15
<i>Prêts non concessionnels</i>	79	298	1 151	28
Prêts d'aide budgétaire globale	375	277	98	
Total des prêts*	1 852	2 387	3 732	87%

Nota *: Hors prêts d'ABG, qui relèvent d'une autre logique et sont des crédits-relais.

Source : AFD rapport de gestion sur les comptes consolidés 2009.

⁶⁵ L'évolution de la part des prêts non souverains par rapport au total des prêts aux Etats étrangers est programmée comme suit par l'AFD :

2004	Plan d'affaires 2009	Plan d'affaires 2009-2011
25%	au moins 50%	60%

La stabilité de la répartition des engagements entre les prêts souverains et non souverains recouvre une évolution entre 2007 et 2009 à l'intérieur de chacune des catégories : apparition des prêts souverains à concessionnalité indirecte (inexistants en 2007, 600 M€en 2009) et des prêts non souverains non concessionnels (de 10,8% des prêts non souverains et 4,3% du total des prêts en 2007, ces pourcentages montent respectivement à 64,5% et 30,8% en 2009). Cette dernière catégorie de prêts a augmenté de 1357% en deux ans.

Tableau n°15 : Situation des prêts au 31 décembre 2009

Versements (K€)		Encours		Restes à verser		Total encours + RAV	
AFD	Proparco	AFD	Proparco	AFD	Proparco	AFD	Proparco
1 441 383	385 273	7 305 760	978 878	6 806 132	631 471	13 631 348	1 610 349
1826655		8 264 639		7 437 603		15 241 697	

Source: AFD rapport de gestion sur les comptes consolidés 2009.

3. Une diversification géographique

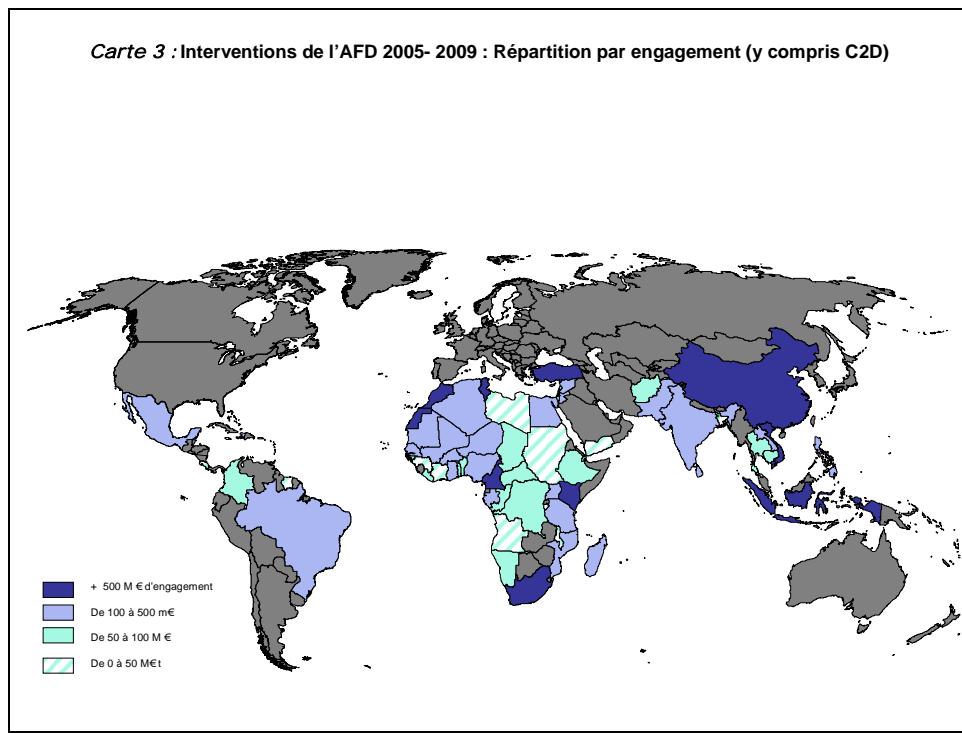
a. Une distribution plus large des engagements

Tableau n°16 : Evolution des engagements par zone géographique

(en M€)	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Afrique subsaharienne	628,8	45	1 060	54	979,3	41	1 041	37	1 733	39
Méditerranée/Moyen-Orient	297,9	21	516	26	666,4	28	684	24	983	22
Asie Pacifique	459	33	321	16	258	11	618	22	911	21
<i>dont émergents BPM</i>	<i>213</i>		<i>125</i>		<i>150,1</i>		<i>400</i>		<i>607</i>	<i>14</i>
Amérique latine/Caraïbes	6,5	n.s.	16	1	57	2	204	7	483	11
Total émergents BPM	213	15	125	6	186,3	8	534	19	707	16

Source : AFD base statistique SIS 2010.

La répartition géographique est illustrée dans la carte ci-dessous



38% de l'augmentation des engagements entre 2004 et 2008 s'explique par les engagements dans des pays où l'AFD était absente avant 2004. L'activité de l'AFD s'est répartie en 2008 et 2009 à raison de 31% dans les PMA et de 69% pour les PRI.

Sur les 11 pays pour lesquels les engagements ont dépassé 500 M€ sur la période 2005-2009, seuls quatre sont africains (Afrique du Sud, Cameroun – dont une annulation de dette de 500 M€ -, Kenya et Sénégal), les autres, essentiellement des pays à revenu intermédiaires ou émergents, se situent en Méditerranée (Liban, Maroc, Tunisie et Turquie) et en Asie (Chine, Indonésie et Vietnam).

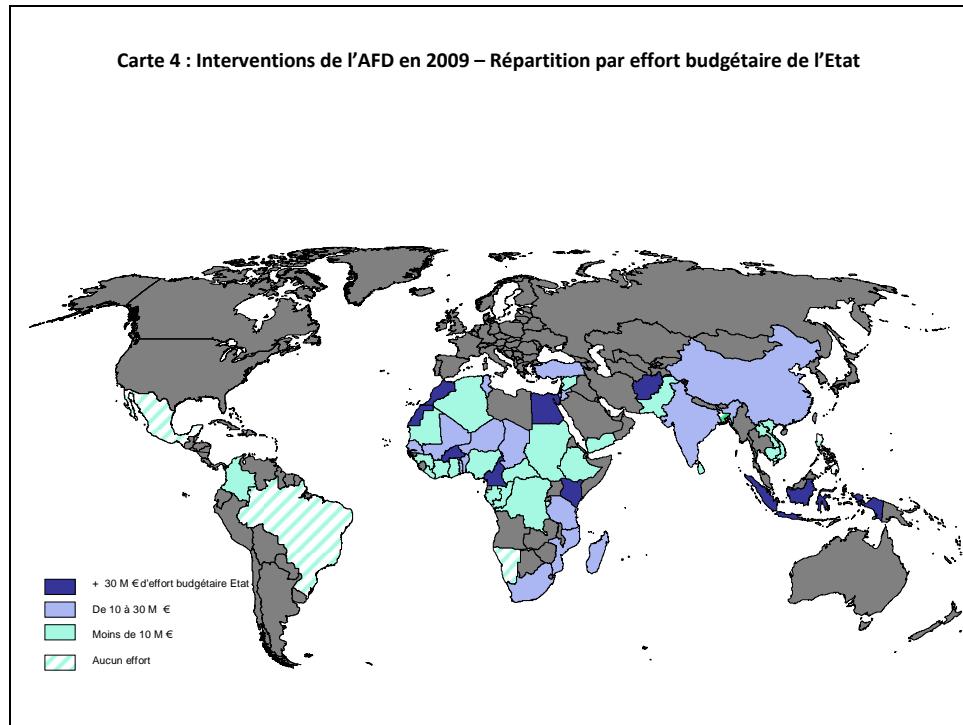
b. Le maintien d'une plus grande concentration de l'effort budgétaire

Le CICID du 5 juin 2009 a adopté un indicateur de concentration géographique des dons aux 14 pays pauvres prioritaires en retenant le taux de 50% des subventions consacrées aux OMD dans ces pays.

Tableau n°17 : Répartition géographique des engagements et de l'effort budgétaire du groupe AFD

	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
(en M€)	Engag.	Effort budg.	Engag.	Effort budg.	Eng.	Effort budg.	Eng.	Effort budg.	Engag.	Effort budg.	Engag.	Effort budg.
Afrique subsaharienne	724	395	1202	836	1209	575	1299	450	2074	466	6508	2722
Méditerranée et M.O	383	98	585	150	777	199	820	178	1152	161	3717	786
Asie Pacifique	533	167	400	130	352	95	771	133	1061	146	3117	671
Amérique latine Caraïbes	16	7	26	9	84	26	248	59	622	29	996	130
Multipays ou excep.	22	0	89	1	422	18	290	9	343	23	1166	51
TOTAL	1678	667	2302	1126	2844	913	3428	829	5252	825	15504	4360

Source : AFD – SIS 2009.



Ces données illustrent les limites de la priorité « *africaine pauvre* » avancée par l’Agence. Les émergents d’Asie et de Méditerranée mobilisent des ressources importantes non seulement en terme d’engagement mais aussi d’effort budgétaire de l’Etat (subvention et bonification de prêt). Les engagements à destination des pays méditerranéens ont triplé et l’effort budgétaire qui leur est alloué a presque doublé. Les engagements à destination de l’Asie et du Pacifique sont multipliés par deux pour un effort budgétaire qui reste constant. L’Amérique latine et les Caraïbes ne bénéficient quasiment d’aucun effort budgétaire pour des engagements qui sont multipliés par 40.

Tableau n°18 : Répartition des dons 2005-2009

(en M€)	2005	2006	2007	2008	2009	Total
	Subv	Subv	subv	Subv	Subv	
Liban		1	3	1	1	5
Algérie	3	2	1			6
Kenya		3	2		2	6
Soudan			6		1	7
Vanuatu	4	1	1		0	7
Gabon		6	2		1	8
Ouganda		8	3			11
Jordanie		5	5	0	2	12
Tanzanie		11		1	1	13
Vietnam	1	7	3	2	1	14
Maroc	2	6	4	2	3	16
Ethiopie	2	7	6	2		16
R.D Congo	5		10	0	6	21
Burundi	3	4	12	2	1	22
Cambodge	5	2	11	4	2	22
Djibouti	8	9		7		23
Tunisie	3	2	2	13	7	28
Guinée	1	11	14	2	1	28
Libye				30		30
Comores	4	13	2	3	12	33
Mauritanie	11	20		1	1	33
Laos	12	10	0		15	37
Mozambique	7	17	15		3	41
Congo	24	2	12	2	9	48
Ghana	23	2	2	22	1	49
Tchad	13	5	18	11	11	57
Afghanistan	8	2	1	15	33	58
Togo	2	13	10	17	18	60
Bénin	28	15	14	3	11	70
T.A palestiniens	15	11	12	24	21	83
Haïti	7	5	19	26	28	84
R. Centrafricaine	5	68	9	1	3	85
Niger	24	23	10	15	16	88
Sénégal	12	34	21	1	23	91
Madagascar	35	14	13	35	16	113
Burkina Faso	23	30	18	22	30	123
Mali	25	48	30	1	20	124
Cameroun	2	364	86	87	2	540
Pr. Multipays	30	52	49	85	35	251
TOTAL	343	829	422	432	334	2 361

Source : Cour des comptes d'après données AFD.

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

c. **Une distribution des prêts privilégiant un nombre relativement réduit de pays**

Les prêts tendent à être fortement concentrés sur quelques pays, la concentration étant plus forte pour l'AFD que pour Proparco.

Tableau n°19 : Principaux encours de l'AFD

Afrique du Nord – Méd	Afrique subsaharienne	Asie	Amérique latine
Maroc : 1,4 Md€	Afrique du sud : 1,1 Md €	Vietnam : 1 Md€	Brésil : 0,4 Md€
Tunisie : 1,2 Md€	Kenya : 0,6 Md €	Chine : 0,7 Md€	Mexique : 0,2 Md€
Turquie : 0,9 Md€	Côte d'Ivoire : 0,6 Md€	Indonésie : 0,5 Md€	
Liban : 0,9 Md€	Cameroun : 0,5 Md€		

Source : AFD rapport de gestion sur les comptes consolidés 2009.

4. Des priorités sectorielles en évolution

Afin de mieux hiérarchiser et concentrer l'APD, le CICID a défini des secteurs d'intervention prioritaires pour l'aide française et, partant, pour l'AFD. Dans ses cibles géographiques d'intervention, l'Agence est donc appelée à privilégier les « *secteurs de concentration CICID* ». Pour chaque pays, les documents-cadre de partenariat (DCP, Cf. supra) négociés entre les acteurs français de l'aide (AFD, service de coopération de l'ambassade) et le pays bénéficiaire arrêtent en principe un nombre de limité de « *secteurs de concentration* » (trois ou quatre) qui feront l'objet de l'essentiel des projets.

Tout comme les périmètres géographiques d'intervention de l'AFD, les secteurs de concentration définis par le CICID ont varié dans le temps. Ils ont d'abord porté sur l'eau et l'assainissement, l'éducation, la santé et la lutte contre le SIDA, l'agriculture et le développement rural (puis la sécurité alimentaire) et les infrastructures (en Afrique). Cette liste a été amendée : en 2004, se sont ajoutés le « *développement du secteur productif dans les pays les plus pauvres* » et la « *protection de l'environnement et de la biodiversité* ». En juin 2009, cinq secteurs seulement ont été maintenus : la santé, l'éducation, le développement durable et le climat, l'agriculture et la sécurité alimentaire et le soutien à la croissance.

Les objectifs sectoriels sont toutefois souvent peu contraignants car leurs domaines de référence sont définis de manière très générale (« *infrastructures* » « *soutien à la croissance* » ...). L'inclusion de nouveaux axes (biens publics mondiaux, soutien à la croissance, action contra-cyclique, « *croissance verte et solidaire* ») a pour effet de multiplier les projets potentiellement éligibles.

Il s'avère en pratique que ces listes de priorités sont peu opérantes et qu'il est toujours possible, si besoin est, de rattacher un projet à un secteur de concentration. On constate, d'un document de l'Agence à l'autre (cadre d'intervention pays, portails internet des délégations de l'AFD...), que la définition, la délimitation et la dénomination des secteurs différent. Ainsi, il est parfois fait état du secteur de concentration « accès aux services de base dont eau et éducation (soit deux secteurs CICID différents) ou « infrastructures urbaines et eau » (deux secteurs différents...). Cette souplesse d'interprétation atténue les contraintes pesant sur le choix des interventions.

Tableau n°20 : Engagements et efforts budgétaires de l'AFD par secteur CICID

(en M€)	2005 eng.	2006 Ef.bud	2007 Eng.	2008 ef.bud	2009 eng.	TOTAL ef.bud	eng/eff
Santé SIDA	39	39	117	112	53	50	1,20
Education	43	39	75	75	146	128	1,26
hors secteur CICID	106	106	239	108	549	129	1,49
Agriculture	99	64	114	85	162	105	1,74
Eau et assainissement	137	70	223	91	340	166	2,49
Infrastructure dvp urbain	643	241	780	431	346	126	3,20
Secteur productif	282	90	50	17	318	88	4,98
Environnement/ress.nat	44	17	366	159	465	140	5,32
TOTAL	1 393	666	1 964	1 078	2 379	932	2 834
						1 376	4 34
						824	13 004
							4 876
							2,67

Source : AFD.

Nota : les chiffres ci-dessus diffèrent de ceux du tableau géographique précédent car ils ne portent que sur des engagements de l'AFD stricto sensu et non sur ceux du groupe AFD.

Les interventions sectorielles de l'AFD de 2005 à 2009 sont classées ci-dessus par ratio « *engagement / effort budgétaire* » croissant. Ce rapport s'apparente à l'effet de levier (coût-Etat/montant du prêt). Pour les secteurs sociaux (éducation, santé), le ratio est proche de 1 ce qui signifie que l'essentiel des interventions se fait sous la forme de subventions.

L'évolution de l'action de l'Agence dans ces secteurs dépend donc essentiellement de la quantité de ressource en subvention dont elle est dotée (crédits du programme 209).

Les trois secteurs pour lesquels l'effet de levier est le plus fort sont le secteur productif, celui de l'environnement et des infrastructures⁶⁶. L'outil privilégié de ces secteurs est le prêt concessionnel (plus l'effet de levier est important, moins il est concessionnel). Ces trois secteurs concentrent 62% des engagements et 46% de l'effort budgétaire public. Cette situation est certes la conséquence de la « *matrice instrumentale* » (moins de subvention, plus de « *coût-Etat* » disponible pour les prêts, et recours accru à des prêts aux conditions de marchés) mais elle résulte aussi des choix stratégiques voulus par l'AFD.

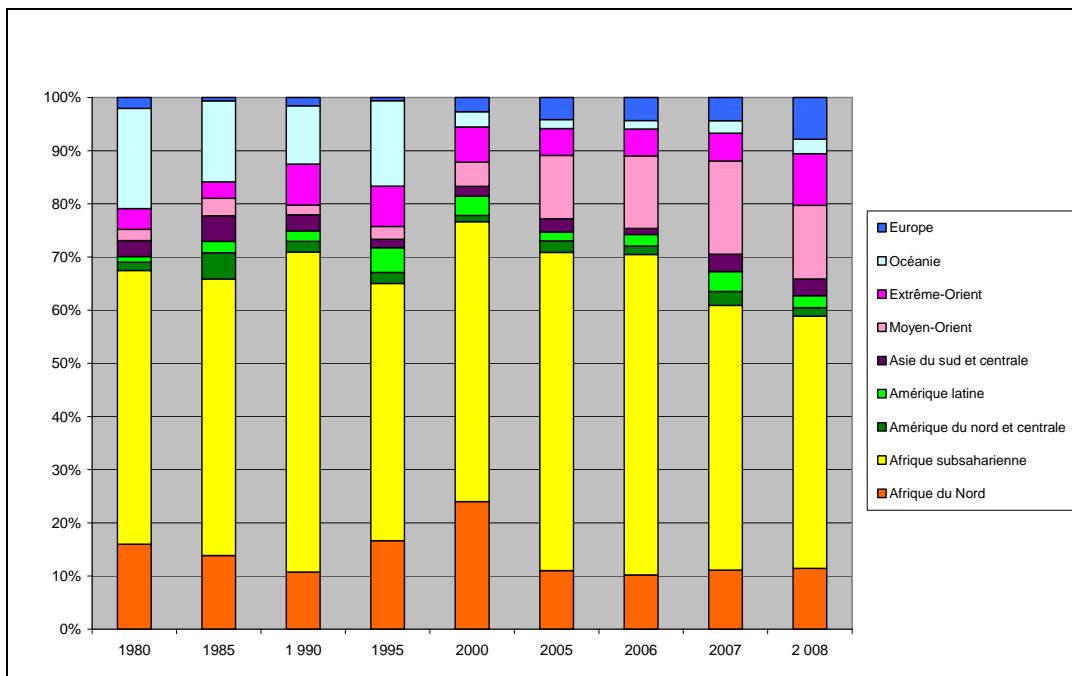
⁶⁶ Donc ceux qui « couvrent » la promotion des BPM (hors pandémies).

D. LES ZONES D'ACTION

1. L'Afrique subsaharienne : une priorité relativisée

L'Afrique subsaharienne reste destinataire de la plus grande part de l'APD, comme l'atteste le tableau ci-dessous,

Tableau 21 : Ventilation géographique de l'APD bilatérale française (1980-2008)



De la première réunion du CICID en 1999 jusqu'à celle du 5 juin 2009, l'Afrique subsaharienne est systématiquement citée comme zone d'intervention principale. Selon son plan d'affaires, l'AFD devrait réaliser en 2010 41% de ses engagements dans cette zone et y affecter 59% de l'effort budgétaire de l'Etat.

a. L'hétérogénéité africaine

L'activité en Afrique subsaharienne ne saurait être appréciée uniquement de manière globale à l'échelle du continent tout entier. En effet, les écarts sont sensibles entre pays africains et l'action de l'AFD se définit en fonction des caractéristiques des différents groupes : aux côtés de pays à faible revenu (PFR -jaune clair) et de pays les moins avancés (PFR-PMA -jaune), figurent des pays à revenu intermédiaires de la tranche inférieure (PRI-TI bleu clair) mais aussi de la tranche supérieure (PRI-TS -bleu).

De 2004 à 2009, la direction de l'AFD a régulièrement rappelé la primauté africaine de l'Agence. Pourtant, la manière dont a évolué la communication de l'Agence sur le sujet indique que ces engagements ont été difficiles à tenir. En 2005, l'AFD annonçait que l'Afrique était destinataire des deux-tiers des subventions de l'Etat distribuées par l'Agence. De même, elle souligne que l'Afrique a bénéficié en 2006 de 74% de l'effort budgétaire relatif à la bonification des prêts. Toutefois, pour les exercices 2007 à 2009, l'AFD n'a pas fourni les mêmes précisions dans ses rapports annuels d'activité. Certes, la priorité à l'Afrique est réaffirmée et l'Agence indique que ses engagements s'y sont accrus mais elle ne donne plus d'indications chiffrées sur l'effort budgétaire consacré à ce continent.

Tableau n°22 : Engagements et effort budgétaire en Afrique subsaharienne 2005-2009.
(Pays classés par montant croissant d'engagement)

(en M€)	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	eng.	ef.bud	eng.	ef.bud	eng.	ef.bud	eng.	ef.bud	eng.	ef.bud	eng.	ef.bud
Sao Tome			1	1			1	1			2	2
Malawi					2,6						3	0
Guinée-bis					0,5	0,5	2	2	3	3	6	6
Angola			5,8		0,2	0,2	0,1	0,1			6	0
Soudan					6	6			2	0,5	8	7
Burundi	3	3	4	4	12	12	2	2	1	1	22	22
Cap vert	5	2	1	1			10	5	11	2	27	10
RDC	5	5			10	10	4	1	8	6	27	22
Guinée	1	0,5	14	11	14	14	1,5	1,5	1,3	0,8	32	28
Comores	4	4	13	13	2	2	2	2	12	12	33	33
Côte Ivoire					7	0	4	0,5	28	2	39	3
Djibouti	7,5	7,5	8,5	8,5			44	7	0,3	0	60	23
Namibie					35	9			28	0	63	9
Bénin	27	27	15	15	14	14	2,6	2,6	11	11	70	70
Tchad	12	12	5	5	29	18	11	11	20	11	77	57
Congo	25	24	2	2	12	12	1,5	1,5	37	8	78	48
Togo	1,5	1,5	13	13	10	10	17	17	40	14	82	56
RCA	5	5	67	19	9	9			3	3	84	36
Niger	24	24	25	23	10	10	15	15	16	16	90	88
Ethiopie	2	2	7	7	6	6	47	20	30	7	92	42
Tanzanie	8		15	11	17		27	1	34	18	101	30
Nigéria	16	0			54	0	22	0	19	1	111	1
Mauritanie	18	13	23	19			1	1	76	1	118	34
Mozambique	7	7	17	17	15	15	23	0	58	14	120	53
Ouganda	10	0	55	8	25	10	2	0	32	0	124	18
Mali	25	25	48	48	36	32	1,3	1	42	26	152	132
Madagascar	37	35	21	14	29	12	42,5	35	27,4	15	157	111
Gabon	52	10	64	20	47	12	55	13	16	4	234	59
Burkina	38	28	47	36	53	34	27	22	73	38	238	158
Ghana	65	48	52	27	78	23	72	51	1	1	268	150
Maurice							44	10	237	10	281	20
Sénégal	27	12	70	40	83	50	214	32	115	56	509	190
Kenya	65	23	76	21	107	30	91	28	237	75	576	177
Cameroun	15	2	413	363	88	85	91	87	83	34	690	571
Afrique sud	130	40	91	28	163	45	293	32	453	22	1 130	167
TOTAL	635	360,5	1173	774,5	974,3	480,7	1171	402,2	1755	412,3	5 708	2430

Source : Cour des comptes d'après données AFD – Sans les engagements « multipays ».

La difficulté de l'Agence à respecter la priorité africaine se manifeste notamment à travers le « déplacement » de l'Ile Maurice dans le tableau des engagements figurant dans les rapports d'activité annuels de l'AFD. Alors qu'entre 2004 et 2007, l'Ile Maurice figurait dans un groupe géographique intitulé « Caraïbes, Océan Indien, Pacifique sud » puis « Océan Indien Pacifique sud », , elle est intégrée depuis 2008 à l'Afrique subsaharienne, ce qui a pour conséquence d'accroître le volume des engagements en Afrique de 44 M€en 2008 et de 236 M€en 2009⁶⁷, soit une augmentation de 13% du montant des engagements en Afrique subsaharienne.

⁶⁷ Deux projets importants en 2009 : une aide programme « Maurice Ile durable » (secteur : environnement ressources naturelles) pour 125 M€et un projet concernant l'assainissement de Grande Baie, phase 2 (secteur eau et assainissement) pour 65 M€

L'AFD à Madagascar

A Madagascar, l'Agence jouit d'une présence ancienne et d'une bonne réputation. Depuis cinq ans l'activité apparaît constante en décaissements mais en réduction forte sur le plan des engagements. Madagascar pâtit en effet de la raréfaction de la ressource budgétaire en subvention, seul instrument utilisable dans ce PMA.

Le DCP y a défini 4 secteurs de concentration (80% des crédits), la santé, l'éducation, les infrastructures et le développement rural. Le Cadre d'intervention pays (CIP) de l'AFD y vise trois objectifs: l'amélioration des conditions de vie des populations, la promotion d'un développement économique pérenne et la gestion durable des ressources naturelles. Le CIP à Madagascar apparaît ainsi comme un document cohérent qui permet de s'engager dans presque tous les domaines.

La conduite des projets : Le directeur de l'AFD à Tananarive n'a pas reçu de lettre de mission. Sa «feuille de route» lui est dictée par le CIP. Sa marge de manœuvre est fonction de la «matrice instrumentale». Ce qui peut être fait est fonction des outils disponibles. Il existe une programmation annuelle par secteur discutée avec le responsable géographique du Siège, qui doit permettre à l'Agence d'initier ou non des projets. Néanmoins, elle n'est qu'indicative et peut être remise en question lors d'arbitrages ultérieurs. Lorsque commence à se dessiner un projet, l'Agence lance en liaison avec le siège une étude de faisabilité dont le financement est assuré par l'utilisation du FERC (Fonds d'études et de renforcement des capacités).

Le secteur de concentration du DCP **développement urbain et infrastructures** est un secteur traditionnel d'intervention de l'Agence à Madagascar, où elle a eu des succès notables. Les derniers projets, le marché de Majunga et les ports de Diego Suarez et de Morondava sont achevés. Pour chacun d'entre eux, l'AFD a tenté de valoriser et de renforcer les capacités des acteurs locaux comme la mairie de Majunga ou cherché à inciter à l'autonomisation de services étatiques nationaux (Autorité Portuaire Maritime et Fluviale) afin de permettre une meilleure appropriation des projets gage de leur pérennité et de susciter l'émergence d'acteurs «non souverains» ou «sous-souverains», possibles futures contreparties (bénéficiaires) de prêts non souverains.

Le **développement rural**, autre secteur de concentration du DCP, est aussi un secteur ancien d'intervention de l'Agence à Madagascar. Les deux pôles essentiels sont l'amélioration de la culture rizicole (projets «bassins versants» et agro-écologie) et la filière crevettes. Après avoir eu un succès manifeste, le domaine crevettier a été touché de plein fouet par la crise et la concurrence asiatique. Elle est actuellement en grande difficulté et les projets en cours sur ce sujet vont être réorientés pour aider à la diversification des professionnels. Les projets «riz» constituent de fait une «approche-programme» mise en œuvre avec le ministère de l'agriculture malgache. Les résultats des projets suivis de longue date comme ceux de la vallée Mariana paraissent incontestables. Une autre question est celle des efforts pour une agriculture de conservation : les résultats des efforts visant à inciter les agriculteurs à changer leurs techniques de travail sont mal connus et les données fournies peu encourageantes.

Les deux derniers secteurs de concentration du DCP, **l'éducation et la santé**, transférés à la suite du CICID de 2005, sont l'objet d'un nombre encore limité de projets. Le secteur santé, que le SCAC peine à abandonner, provoque un débat au sein de l'«équipe France». L'AFD, qui admet avoir peu de recul sur ce domaine, cherche à mettre à profit ses acquis opérationnels et d'imagination pour avancer (projet d'implication du secteur privé comme les cliniques, efforts visant à monter des mutuelles de santé...) mais manque de données et de temps pour pouvoir juger de ce thème. Sur l'éducation, l'AFD a repris et poursuivi l'effort du SCAC. Il s'agit d'une approche programme gérée avec le secrétaire général du ministère de l'éducation nationale et qui bénéficie du concours d'une assistante technique de qualité. Néanmoins, le projet en cours, qui mêle financement d'infrastructure, programmation et formation, peine à convaincre.

Le «**secteur privé**» n'est pas un secteur de concentration. Il est cité dans le DCP comme un «autre secteur d'intervention». Néanmoins, la rédaction du CIP de l'AFD donne à ce domaine un rôle central. L'Agence ne consacre à ce secteur que de faibles moyens en subvention jouant de la complémentarité avec PROPARCO comme des nouveaux outils financiers (garanties ARIZ individuelles et de portefeuille, société de cautionnement mutuel, micro finance...) pour obtenir un «effet de levier». Ces actions peu onéreuses paraissent efficaces pour contribuer à la croissance économique malgache, mais aussi à la visibilité de l'Agence et, selon le directeur de l'Agence, à l'influence de la France.

Source : Cour des comptes.

De fait, le respect de la priorité africaine apparaît problématique. Alors que la proportion de l'effort budgétaire de l'Etat consacré à l'Afrique subsaharienne avait atteint 74% en 2006 (en hausse par rapport à 2005 où elle était de 59%), elle a été ramenée à 62% en

2007, à 53% en 2008 et à 55% en 2009 (soit sensiblement en dessous des 60% demandés par le CICID du 5 juin).

L'Agence est parvenue, à coût budgétaire constant, à tripler ses engagements sur ce continent. Mais le tableau ci-dessus montre que la croissance de l'activité de l'AFD est d'autant plus forte qu'elle intervient dans des pays relativement plus riches.

b. Les pays à faible revenu

De 2005 à 2009, l'Agence est intervenue dans 28 pays à faible revenu, dont 24 PMA. Parmi eux figurent les 14 pays retenus comme pays pauvres prioritaires lors du CICID du 5 juin 2009.

Pour ces 14 pays, l'instrument quasi-exclusif de l'Agence est la subvention, à l'exception du Ghana pour lequel la plupart des engagements sont opérés sous forme de prêts. Le Sénégal a toutefois pu de nouveau bénéficier d'un prêt souverain de 125 M€en 2008 (pour apurer sa dette intérieure). L'AFD consent des prêts non souverains en Mauritanie ainsi qu'au Sénégal (sociétés privées, Office de l'eau).

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

Les secteurs de concentration pour ces pays sont les infrastructures dont l'eau et l'assainissement (14 pays sur 14) ainsi que l'éducation (12 pays sur 14). Seules les Comores et le Ghana n'ont pas choisi l'éducation, ce qui, pour le Ghana, s'explique par le fait qu'il est anglophone. Ces deux secteurs sont vitaux dans des pays démunis d'infrastructures et dont le niveau d'alphanétisation est parmi les plus faibles du monde. Ces secteurs sont aussi en cohérence avec l'enjeu de la francophonie comme avec les domaines d'excellence de grands groupes français (travaux publics, eau et assainissement).

Les autres secteurs aidés sont la santé (7 pays sur 14), le développement du secteur productif (6 pays sur 14) et le secteur rural (5 pays sur 14).

Les 14 autres pays du groupe des PFR et PFR-PMA ne bénéficient pas de la même priorité en termes d'allocation de subventions et le coût-Etat peut y être utilisé principalement sous la forme de prêts concessionnels.

Le Kenya a ainsi cumulé 576 M€d'engagements du groupe AFD entre 2005 et 2009, essentiellement sous forme de prêts souverains concessionnels, destinés à financer des projets dans les secteurs des infrastructures (eau, électricité, routes) et de l'environnement (reforestation, parcs naturels).

Le Kenya a consommé une importante fraction du coût-Etat en 2009 (75 M€ soit près de 9% du total annuel de l'effort budgétaire de l'Etat). Pourtant l'AFD a consenti en 2010 deux nouveaux prêts au Kenya pour un montant total de 206 M€(secteur de l'électricité). Toutefois elle a durci ses conditions et octroie désormais à ce pays des prêts moins concessionnels (passage de PTC à PS2).

Plusieurs motifs expliquent ce fort engagement dans ce pays

- la volonté de s'implanter en Afrique de l'Est ;
- la difficulté de placer des prêts en Afrique francophone, où peu de pays sont en mesure de contracter des emprunts souverains, voire de donner lieu à des prêts non souverains.

Cet exemple montre que l'action de l'AFD est contrainte par les instruments à sa disposition et que les directives qui lui sont données de concentrer ses efforts sur certains pays sont difficilement applicables à l'Afrique subsaharienne.

En Afrique occidentale, l'AFD a consenti en 2010 au Nigéria un concours de 150 M\$ pour financer son programme national de l'eau. L'AFD a eu du mal à « *entrer* » au Nigéria, où elle se trouve en concurrence avec d'autres bailleurs dont la Banque africaine de développement qui offre des conditions plus attractives. C'est l'illustration de la compétition de fait entre institutions de développements, qui se disputent le « *marché* » de l'aide, ce qui tranche avec les proclamations d'harmonisation de l'aide de la communauté internationale.

Par contraste, les autres PFR et PFR-PMA ont reçu des concours modestes. Cependant la Côte d'Ivoire devrait prochainement bénéficier d'une importante annulation de dettes qui ouvrira la voie à un C2D.

c. Les pays à revenu intermédiaire

De 2004 à 2009, l'AFD est intervenue dans six pays d'Afrique subsaharienne à revenu intermédiaire : deux pays de la tranche supérieure (Afrique du Sud et Gabon) et quatre de la tranche inférieure (Cameroun, Congo-Brazzaville, Namibie et Cap Vert).

Parmi ces six pays, seuls l'Afrique du Sud et le Cameroun font partie des « *pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France* ». Le Gabon et le Congo-Brazzaville peuvent être considérés comme appartenant à cette catégorie. C'est moins évident pour la Namibie et le Cap Vert.

En 2009, le total de l'effort budgétaire consenti pour ces six pays s'élève à 70 M€, soit 17% de l'effort budgétaire de l'Etat pour l'Afrique subsaharienne.

L'Afrique du Sud est le pays d'Afrique subsaharienne qui bénéficie des engagements les plus importants de l'Agence (1,2 Md€ depuis 2004 dont 453 M€ en 2009), très loin devant le Cameroun avec 659 M€ (mais l'importance de ce montant est la conséquence de la très importante annulation de dette dont ce pays a bénéficié en 2006). En revanche l'effort budgétaire consenti en faveur de l'Afrique du Sud, pour n'être pas négligeable en valeur absolue (22 M€ en 2009), demeure modeste relativement aux engagements. L'effet de levier est donc important sur ce pays, en conformité avec les directives du CICID.

L'AFD y intervient sous forme de prêts non souverains (l'Etat sud-africain ne souhaite pas s'endetter) aux collectivités locales, au secteur financier (notamment à la banque de développement sud-africaine DBSA), aux organismes publics de l'énergie, des infrastructures, des parcs naturels. Ces concours visent à contribuer au développement des infrastructures de base (y compris le logement social), à soutenir la croissance et à favoriser un développement durable (biodiversité, lutte contre le réchauffement climatique à travers le financement d'une ferme éolienne...).

Compte tenu de l'existence d'un secteur bancaire sud-africain structuré et solide, la question de la « *subsidiarité* » se pose. L'AFD affirme qu'elle intervient dans des secteurs où les banques locales sont peu portées à investir et que son action a eu un effet d'exemplarité puisque qu'elle a été ensuite imitée par des établissements financiers (par exemple auprès de collectivités locales).

Un autre argument en faveur d'une intervention de l'Agence dans ce pays est que le développement ne peut se concevoir que sur une base régionale. La prospérité de l'Afrique du sud a vocation à s'étendre à l'Afrique australe. Ainsi, l'intervention de l'Agence au profit du

programme d'investissement de la compagnie aéroportuaire sud-africaine (ACSA) est conçue dans le cadre d'une logique régionale.

Le Gabon est le deuxième PRI-TS d'Afrique subsaharienne dans lequel l'AFD intervient, essentiellement sous la forme de prêts concessionnels souverains ou non souverains (entreprises publiques) ainsi que de prêts de Proparco aux entreprises privées. Les secteurs de concentration sont les infrastructures (eau, assainissement, routes), la gestion forestière et l'environnement et les secteurs sociaux (santé, éducation).

Le Cameroun, PRI-TI, a bénéficié d'une très importante annulation de dette utilisée, dans le cadre d'un C2D, pour financer des projets et des programmes dans des secteurs sociaux (éducation et santé), agricole, d'infrastructure et de développement urbain.

Le Congo-Brazzaville, pays pétrolier lourdement endetté au cours des années 1990 a obtenu l'annulation de sa dette dans le cadre du Club de Paris en mars 2010, ce qui va lui sans doute permettre à l'AFD d'y mettre en œuvre des projets de développement financés sur C2D. Au cours des dernières années, l'Etat ne pouvant pas emprunter, l'Agence y est intervenue dans les secteurs sociaux (santé, éducation) et de protection de l'environnement (gestion forestière durable) et cela au moyen de subventions (environ 48 M€ au cours des six dernières années). L'Agence a aussi consenti dans le secteur des infrastructures un prêt non souverain (29 M€ en 2009 pour l'établissement public du port de Pointe Noire).

2. La Méditerranée, nouvel enjeu stratégique

Tableau n° 22: Engagements et effort budgétaire en Méditerranée 2005-2009.
(pays classés par montant croissant d'engagement)

En M€	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Eng	ef.b	Eng	ef.b	Eng	ef.b	Eng	ef.b	Eng	ef.b	Eng	ef.b
Syrie									22	0,3	22	0,3
Yémen	0,5	0,5			27	10			1	1	28,5	11,5
Libye							30	30			30	30
Algérie	19,5	3	1,5	1,5	2,5	1	6,8		2,6	0,6	32,9	6,1
TAP	14,7	14,7	11	11	12,4	12,4	24	24	21	21	83,1	82,9
Jordanie			20	10	52	20	0,4	0,4	193	21	266	51,4
Egypte	2,5	0	40	14	45	6	127	15	149	30	363	65
Liban			1	0,5	510	47	8	0,6	26	0,6	545	48,7
Tunisie	108	27	190	44	92	24	180	40	102	27	672	162
Turquie	96,4	20	225	42	209	35	200	17	232	20	962	134
Maroc	142	33	97	29	176	41	211	40	401	37	1027	180
Total	383	98,2	586	152	1126	196	787	167	1150	159	4031	771,9

Source : Cour des comptes d'après données AFD.

Partenaires importants de la France pour des raisons historiques, géographiques et diplomatiques, les pays francophones du Maghreb (Algérie, Tunisie, Maroc), le Liban et les Territoires autonomes palestiniens ont été intégrés dès l'origine à la ZSP. Dans un contexte d'efforts en faveur de l'intégration méditerranéenne (processus de Barcelone, Union pour la Méditerranée), l'AFD a entamé une coopération avec la Turquie et l'Egypte. Enfin, l'Agence a été autorisée à intervenir en Jordanie dans un but de stabilisation régionale et plus récemment en Syrie dans le cadre politique du renouveau de la relation franco-syrienne.

Ces pays sont des PRI-TI et de PRI-TS aux économies dynamiques, certains d'entre eux « *quasi-émergents* », qui sont aux prises avec des difficultés très différentes de celles de l'Afrique subsaharienne. Partant, les projets mis en œuvre et les instruments utilisés par l'AFD y sont spécifiques.

Les pays du Maghreb francophone représentent un enjeu particulier pour la France. L'Algérie répugne à s'endetter et l'activité de l'AFD dans ce pays reste modeste en dépit des ambitions affichées. Le Maroc et la Tunisie figurent en revanche parmi les tout premiers clients de l'AFD avec un cumul d'engagement supérieur à 1 Md€ depuis 2005 pour le premier (2^{ème} rang derrière l'Afrique du Sud) et de 672 M€ pour la seconde (5^{ème} rang derrière la Turquie et la Chine). Le groupe AFD y déploie toute la gamme de ses instruments (subventions, prêts souverains et non souverains concessionnels ou non, garanties) pour contribuer au financement de projets et programmes dans les secteurs des infrastructures et du développement urbain, de la promotion du secteur productif et du développement durable.

L'AFD a pris pied en Turquie en 2004 et ce pays est devenu le 3^{ème} client du groupe avec 962 M€ d'engagements cumulés. L'Agence y prête au secteur public (collectivités locales) et au secteur bancaire à des taux faiblement concessionnels pour soutenir des programmes d'infrastructures contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique ainsi que pour encourager l'investissement des PME. 30% des engagements du groupe en Turquie sont le fait de Proparco, à destination donc du secteur privé.

La Jordanie et l'Egypte sont aussi des clients récents (2003 et 2005) qui montent en puissance. Elles bénéficient par ailleurs de l'aide de nombreux bailleurs multilatéraux et bilatéraux, notamment des Etats-Unis ; l'intervention de l'AFD est largement motivée par des considérations politiques. L'Agence finance par des prêts concessionnels souverains et non souverains des projets de soutien au secteur privé, d'infrastructure et de développement durable (transports, eau, assainissement).

De même, l'action de l'AFD au Liban s'inscrit dans une perspective largement politique. Outre des projets d'infrastructures (assainissement, développement urbain) qui datent du début des années 2000, les principales interventions de l'Agence ont été menées sur instruction directe de l'Etat (prêt de 500 M€ en 2003 pour restructurer la dette publique) et en particulier à la suite du conflit de 2006 (lignes de crédits de 150 M€ aux banques libanaises à destination des PME, prêt d'ajustement structurel de 375 M€⁶⁸).

C'est également le cas dans les Territoires palestiniens, où l'AFD intervient sous forme de subventions dans le secteur de l'eau, du développement urbain et du soutien au secteur privé.

⁶⁸ Dont seule la première tranche de 150 M€ a pu être décaissée. Le versement des deux tranches suivantes (125 et 100 M€ étaient assorties de conditions que le Liban n'est pas en mesure de tenir (privatisation du secteur des télécoms et restructuration de l'électricité du Liban).

Enfin au Yémen, seul PMA de cette zone, l'engagement de l'Agence a répondu au besoin de contribuer à sortir ce pays d'un sous-développement propice au terrorisme (suites du 11 septembre 2001). Les diligences de l'AFD visent l'agriculture et les infrastructures. Mais compte tenu de la faible viabilité de la dette du Yémen (classée « rouge » par le FMI), l'Agence n'est plus autorisée à y intervenir sous forme de prêts souverains. Le Yémen, qui était dans la ZSP, figure maintenant dans la catégorie des « *pays en crise* ».

L'AFD au Maroc

Le statut du Maroc est complexe car son niveau de développement intermédiaire est très différent d'une région à une autre. Ainsi, certaines régions relèvent de problématiques de PMA et d'autres de PRI, voire de pays émergent et la stratégie en matière d'APD en est rendue plus difficile. L'AFD intervient au Maroc depuis 1992 (1^{er} bailleur bilatéral, 5^{ème} bailleur) principalement sous forme de prêts concessionnels à long terme accordés à l'Etat marocain (83% des engagements), au secteur public et au secteur parapublic.

Le DCP ou le cadre d'intervention-pays (CIP) de l'AFD représentent davantage des documents de référence que des cadres opérationnels déterminant l'action dans le pays. Le DCP retient quatre secteurs de concentration (80% des crédits) : éducation, secteur productif, infrastructures, eau et assainissement. Pour le CIP Les objectifs directs fixés à l'AFD sont d'améliorer les conditions de vie des populations ; réduire les déficits sociaux fondamentaux, gérer rationnellement l'eau et l'environnement et accroître la compétitivité de l'économie marocaine. **Ces objectifs très généraux, lui permettent d'intervenir dans presque tous les secteurs.**

Depuis 1992, les interventions de l'AFD se sont concentrées autour de trois axes stratégiques : la **promotion d'un environnement économique stable et efficace** (engagements nets cumulés de 456 M€) : il s'agit principalement de la mise à niveau et du renforcement de la compétitivité des entreprises marocaines et de l'élargissement de l'accès au crédit, le **développement respectueux de l'environnement** (423 M€) : ce secteur recouvre l'amélioration des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement, l'irrigation et la mise en valeur agricole, la préservation de l'environnement et la valorisation des ressources forestières ; la **cohésion sociale** (651 M€), à travers la densification des infrastructures en faveur des populations mal desservies, l'amélioration de l'accès à un habitat décent, le renforcement de l'accès et la qualité des services sociaux essentiels que sont l'éducation et la santé.

Le développement des prêts à l'Etat marocain risque d'atteindre ses limites : la réglementation bancaire plafonne les engagements sur une même contrepartie à un quart des fonds propres réglementaires ; concernant le Maroc, cette limite sera probablement atteinte en 2011. Pour la contourner cette limite, l'AFD cherche à développer les prêts non souverains sans garantie de l'Etat à des offices ou agences publics, voire, à terme, à des collectivités locales. Enfin, l'Agence finance sous forme de subventions des études de faisabilité des projets soumis à son financement grâce à la mise en place des fonds d'expertise et de renforcement des capacités (FERC).

Comme à Madagascar, il n'y a pas de programmation annuelle bien définie et c'est le CIP, document stratégique interne, qui tient lieu de programmation. L'instruction des projets est strictement encadrée par des directives internes prévues par l'AFD mais le respect strict de la procédure d'identification et d'instruction n'empêche pas certains projets d'être sélectionnés alors qu'ils ne s'inscrivent pas dans les grands axes stratégiques, comme le projet « *MEDI I SAT* ». Ce projet lancé en 2004 prévoyait la création d'une chaîne de télévision privée qui s'est avérée être une réussite technique mais un échec commercial et financier. Ce projet est un exemple où l'AFD s'est vu imposer par les autorités politiques une participation de 3 M€ alors qu'il ne s'agissait pas d'une action en faveur du développement mais d'une action d'influence. Les échéances semestrielles des intérêts du prêt de l'AFD sont impayées depuis le 30 juin 2007.

En revanche, le **programme d'électrification rurale (PERG)** constitue un bon exemple de l'effectivité de l'APD dans le secteur des infrastructures de base. Les programmes successifs ont permis de couvrir une part croissante du territoire. Au cours de la période 1995-2005, le taux d'électrification du territoire progressa fortement, atteignant plus de **97% du territoire** à la fin de l'année 2009. Ces programmes ont permis de développer un tissu d'entreprises et de prestataires spécialisés. Si les prêts de l'AFD sont déliés depuis janvier 2002, des entreprises françaises, comme CEGELEC, ont fortement participé à la mise en œuvre du programme d'électrification. La « *déliaison* » de l'aide a facilité le développement d'un tissu d'entreprises marocaines qui ont pu accéder aux appels d'offres lancés par l'Office National d'Electricité.

Source : Cour des comptes.

3. Les émergents d'Asie et d'Amérique latine : la nouvelle frontière

Selon ses responsables, l'AFD a pour ambition d'être une « banque d'influence » dans les pays émergents.

a. L'Asie

Tableau n°23: Engagements et effort budgétaire en Asie 2005-2009
(pays classés par montant croissant d'engagement)

M€	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	eng	ef.b	Eng	ef.b	eng	ef.b	Eng	ef.b	eng	ef.b	eng	ef.b
Maldives	4	2	7	0	22	10			2	2	35	14
Maurice	4		24	4	48	7					76	11
Afghanistan	8	8	13	2	1	1	28	15	33	33	82	58
Cambodge	5	5	27	7	15	10	20	8	18	1	85	31
Thaïlande	48	15	2	0			39	9			89	24
Sri Lanka	78	34					15	7	10	0	103	41
Laos	58	11	10	10	10	0			44	6	122	28
Pakistan			40	15	37	4			67	8	144	27
Philippines									150	0	150	0
Inde					7	0	77	0	182	14	266	14
Indonésie	20	10	23	0	37	17	163	21	333	37	576	85
Vietnam	120	33	162	65	74	25	152	32	79	20	587	175
Chine	180	41	106	22	96	20	259	39	129	18	770	140
Total	525	159	414	125	347	94	753	131	1046	139	3084	647

Source : Cour des comptes d'après données AFD.

A l'instar de l'Afrique, il existe en Asie des pays à tous les stades du développement (du PMA au PRI-TS) mais cette région est portée dans son ensemble par une dynamique de croissance.

Le Cambodge et le Laos faisaient partie de la ZSP. L'AFD y intervient en subventions et en prêts dans les secteurs de la santé, de l'agriculture, des infrastructures et de la protection de l'environnement et de la biodiversité. En Afghanistan, l'Agence intervient essentiellement sous forme de subventions dans les secteurs de la santé et de l'agriculture.

Aux Maldives, au Sri Lanka, en Indonésie et au Pakistan, l'Agence est d'abord intervenue de manière circonstancielle et ponctuelle à la suite d'une catastrophe naturelle (tsunami, séisme). Elle a mené des projets sur subventions ou prêts très concessionnels concernant la reconstruction des infrastructures, l'aide à la relance des activités économiques ainsi que la mise en place de système d'alerte précoce pour les Maldives. A la suite du CICID du 5 juin 2009, l'AFD a été autorisée à poursuivre ses activités au Sri Lanka et au Pakistan via des prêts non concessionnels. L'Agence a pu entamer dans les mêmes conditions des actions aux Philippines, où elle a ouvert une agence au printemps 2010.

Le Vietnam, pays « pré-émergent », est un des plus gros clients de l'Agence (587 M€ d'engagements de 2004 à 2009). L'Agence y finance par des prêts concessionnels, surtout souverains, des projets dans les domaines de l'agriculture, des infrastructures et du soutien au secteur privé.

L'Île Maurice avait été exclue de la ZSP en 2002 compte tenu de son décollage économique. Pourtant, l'AFD a été autorisée à y intervenir de nouveau en 2006 pour aider l'île à surmonter des difficultés économiques structurelles. Elle y opère au moyen de prêts faiblement concessionnels⁶⁹ pour financer dans un esprit de développement durable des projets d'infrastructure et de modernisation du secteur productif. Les débats au conseil d'administration de l'AFD montrent que des motivations diplomatiques ont pesé sur le réengagement de l'Agence à Maurice (seul pays où la francophonie progresse). L'AFD a décidé en 2008 d'intégrer statistiquement ce pays dans la zone africaine (Cf. supra).

L'AFD en Chine

L'AFD intervient en Chine depuis 2003 et y a ouvert une agence en 2004. Son mandat initial était limité à la province du Yunnan au titre de la stratégie d'intégration dans la sous-région du Grand Mékong. Celui-ci a été étendu en 2004 puis en 2007. Depuis cette date, il est résolument **centré sur le climat**. PROPARCO est de son côté représentée en Chine depuis début 2006.

En juin 2010, les engagements nets cumulés de l'AFD en matière de prêts s'élevaient à 709 M€ En dehors des années de démarrage 2003 et 2004, et de 2008, année particulière compte tenu de l'opération d'aide à la reconstruction du séisme du Sichuan, les engagements de l'AFD varient entre 60 et 120 M€ Le total des versements effectifs se monte à 270 M€ à la même date.

Les conditions de financement des prêts ont été progressivement durcies. Actuellement, les crédits accordés par l'AFD, bonifiés mais faiblement concessionnels (PS3), représentent un coût-Etat d'environ 15%. Ceci permet au prêt d'être déclaré dans son intégralité comme aide au développement.

L'AFD a en outre géré ces dernières années des subventions d'études et d'assistance technique, à partir de trois origines, le programme 209 (Fond d'études et de préparation de projets FEPP ; 1,5 M€), une ligne de crédit financée sur les fonds propres de l'Agence et autorisée par la tutelle (Fonds d'appui et d'assistance aux pays émergents FAAPE ; 2,4 M€) et le Fonds Français pour l'environnement mondial (FFEM ; 4 M€). Le total des subventions versées sur la période 2003-2009 représente 6,7 M€

Les différents projets financés peuvent se regrouper en quelques catégories : les projets initiaux dans le Yunnan ; les projets ferroviaires ; ceux portant sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ; et enfin le crédit ouvert pour la reconstruction du Sichuan (2008, 144 M€ en cours), qui entre dans le cadre du geste politique fait par la France à l'occasion du séisme.

Le conseil d'administration de l'Agence a adopté en 2010 son CIP « Chine » pour 2010-2012 Ce document prévoit un niveau d'engagements entre 150 et 200 M€ en moyenne annuelle, avec des financements aux conditions actuelles. L'objectif est de rechercher un impact climat significatif à un coût avantageux des projets financés (moins de 15 € par tonne de CO2 économisée).

La question de l'aide au développement à la Chine fait l'objet d'importants débats dans les pays occidentaux. Compte tenu de l'évolution de l'économie chinoise depuis quelques années, il est clair qu'elle ne peut avoir de sens que si elle correspond aussi à l'intérêt du pays donneur.

Celui-ci doit cependant être entendu au sens large. S'agissant d'une aide déliée, il n'entre pas directement dans le rôle de l'AFD de conditionner ses interventions à un taux de retour effectif pour les entreprises françaises en termes d'exportations. Son action peut cependant y avoir une légitimité plus large. L'intérêt des pays occidentaux est par exemple de montrer concrètement à la Chine l'intérêt de jouer le jeu de la transparence et de la coopération multilatérale, par exemple en matière d'environnement et de changement climatique. Des interventions méthodologiques bien ciblées peuvent y contribuer.

Cette action d'influence nécessite probablement une nouvelle réflexion sur les modalités d'intervention et de financement, afin d'éviter les dispositifs massifs, coûteux et peu différenciés et de privilégier un ciblage plus précis sur la formation, la coopération technique, l'innovation méthodologique et la visibilité. Cette nouvelle approche supposerait de renoncer à l'utilisation de prêts concessionnels déclarables au CAD, dont le coût, certes moins élevé que dans d'autres zones, reste néanmoins non négligeable, et de n'utiliser des prêts que s'ils sont à coût nul pour l'Etat.

Source : Cour des comptes.

Enfin, en Chine, Inde, Indonésie et Thaïlande, l'AFD peut mettre en œuvre son mandat spécifique « *pays émergents* ». Il s'agit par le financement de projets au moyen de

⁶⁹ Prêt PS4 accordé en 2009 pour la construction d'une voie rapide

prêts concessionnels de contribuer à la préservation des BPM (réchauffement climatique, biodiversité et lutte contre les maladies émergentes). La Chine est devenue le 4^{ème} client du groupe avec 770 M€ d'engagements bruts depuis 2005 (709 M€ d'engagements nets).

Dans les autres pays de cette catégorie, les projets concernent soit l'énergie propre, soit la biodiversité (Indonésie notamment). Le courant d'affaires avec l'Inde (266 M€ depuis 2008) et l'Indonésie (près de 500 M€ depuis 2008) a rapidement pris une dimension majeure. Elle a récemment lancé un important programme en Indonésie, en association avec la JICA japonaise, dans le domaine de la gestion forestière intégrée⁷⁰.

b. L'Amérique latine

Tableau n°24: Engagements et effort budgétaire en Amérique latine et Caraïbe 2005-2009
(pays classés par montant croissant d'engagement)

M€	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	eng	ef.b	Eng	ef.b	Eng	Ef.b	Eng	Ef.b	eng	ef.b	Eng	ef.b
Trinité Tob.											0	0
Dominique					1,5	1,5					2	2
Vanuatu	4,4	4,4	0,5	0,5	1,3	1,3			0,4	0,4	7	7
Guatemala									10		10	0
Ste Lucie					16,8						17	0
Jamaïque									35	0	35	0
Surinam			0,2	0,2			41,3	11			42	11
Rép.dominic.			10,6	4	0,5	0,5	3,7	0	69	3	84	8
Colombie									100	0	100	0
Haïti	16,4	6,5	14,5	5	19	19	26	26	28,4	24	104	80
Mexique									185	0	185	0
Brésil					46	5	174	20	192	0	412	25
Total	20,8	10,9	25,8	9,7	85,1	27,3	245	57	620	27	997	132

Source : Cour des comptes – données AFD.

Haïti est un PMA en crise récurrente, ce qui lui vaut d'être cité à ce titre dans la 4^{ème} catégorie CICID. L'AFD y opère essentiellement sous forme de dons pour des projets sociaux ou d'infrastructure. La finalité de ses interventions est éminemment humanitaire. Le séisme de janvier 2010 n'a pu que confirmer cette orientation.

Au Surinam, client modeste, c'est le voisinage avec le département de la Guyane et notamment le risque migratoire induit par leur décalage de niveau de développement qui fonde l'intervention de l'AFD. Cette dernière agit au moyen de prêts concessionnels dans les secteurs sociaux (santé, éducation) et les infrastructures.

Les autres pays sont des pays à revenu intermédiaire. Pour certains d'entre eux (Sainte-Lucie, Jamaïque, Guatemala), les interventions du groupe sont le fait de Proparco. La République Dominicaine pour sa part a bénéficié à la fois de prêts concessionnels de l'AFD et de prêts aux conditions du marché de Proparco.

A l'instar de la Chine, de l'Inde et de l'Indonésie, le Brésil est un pays émergent dans lequel l'Agence a été autorisée à intervenir en 2006 aux moyens de prêts faiblement

⁷⁰ Ce projet avait soulevé des controverses en conseil d'administration de l'Agence parce que le volet assistance technique est confié à la partie japonaise...

concessionnels pour la préservation des biens publics mondiaux. Le montant des engagements (412 M€ depuis 2007) y croît rapidement. L'Agence a notamment consenti des concours à des collectivités locales ou au gouvernement fédéral pour des projets d'aménagement urbain durable (transports et aménagement urbain à Curitiba, métro léger à Brasilia).

Enfin, le Mexique et la Colombie font partie des pays dans lesquels l'Agence a été autorisée à prospecter en juin 2009 pour promouvoir une « *croissance verte et solidaire* ». L'AFD, qui ne peut y utiliser que des prêts non concessionnels, a fait montre d'une remarquable réactivité puisque les premiers engagements de 100 M€ en Colombie et 185 M€ au Mexique (lutte contre le changement climatique) ont été conclus dans les six mois qui ont suivi le CICID.

E. L'AFD ET LES ENTREPRISES FRANÇAISES

L'action de l'AFD peut ouvrir des perspectives aux entreprises françaises. Certes, à la différence d'autres procédures (RPE et FASEP), la règle générale dans l'instruction des projets financés par l'Agence est l'utilisation de l'appel d'offres à toutes les phases (de l'étude de faisabilité confiée à un bureau d'étude à la réalisation). L'aide est ainsi « déliée » et les entreprises sélectionnées ne seront pas forcément les entreprises françaises mais à compétence égale les moins-disantes.

Cette méthode réduit le coût des opérations financées par l'AFD et est conforme aux règles internationales. Pour autant, la concentration des actions de l'Agence dans des secteurs où les entreprises françaises ont un avantage relatif (transports, énergie, eau et assainissement...) peut, le cas échéant, créer des opportunités pour elles, même si les marchés sont attribués selon les règles de la concurrence.

En 2009, sur un montant total de marchés attribués par l'AFD de 470 M€, un peu moins de la moitié sont revenus à des entreprises locales (213 M€) et un quart (122 M€) à des entreprises françaises (48% des marchés non attribués à des entreprises locales). Les résultats des entreprises françaises sont les meilleurs en Afrique. Ils sont supérieurs en matière de prestations intellectuelles et de fournitures que dans le domaine des travaux, où les contrats sont souvent remportés par des entreprises locales, ou bien chinoises ou indiennes, pour des raisons de prix. Globalement, la part des entreprises françaises est passée de 31% en 2006 à 26% en 2009 (16% en 2007, 51% en 2008⁷¹)

IV. LA PROBLEMATIQUE DU MODELE D'AFFAIRES DE L'AFD

Les trois dimensions des financements, des cibles géographiques et des secteurs étant étroitement imbriquées, l'AFD tend à privilégier l'octroi de prêts aux pays en développement les plus avancés, voire aux pays les plus émergents, pour des opérations répondant surtout aux objectifs de soutien de la croissance et de promotion des biens publics mondiaux. Les déterminants et les effets de ce modèle doivent être analysés.

⁷¹ L'année 2008 avait présenté un caractère exceptionnel du fait de l'octroi d'un contrat de plus de 200 M€ pour une ferme éolienne en Ethiopie à l'entreprise Vergnet.

A. LA MECANIQUE DES PRETS

Il convient en premier lieu d'analyser les facteurs inhérents à son schéma de développement qui conduisent l'AFD à privilégier l'octroi de prêts aux plus avancés des pays en développement et d'examiner la soutenabilité financière de ces orientations.

1. Les orientations

a. Le tropisme vers les pays à revenu intermédiaire et les pays émergents

Compte tenu du montant de ses fonds propres et de la répartition de ses risques, l'AFD dispose d'une assez large marge de manœuvre pour intervenir en prêts (concessionnels ou non). Elle recherche donc à la fois des projets viables sous l'angle du développement (durable) et de la croissance et des clients capables de contracter des engagements sûrs. Or le choix des bénéficiaires de ces prêts répond à une logique financière. Plusieurs facteurs tendent en effet à faire privilégier par l'AFD l'octroi de prêts aux moins pauvres des pays en développement (pays à revenu intermédiaire, y compris de la catégorie supérieure, voire pays émergents).

- Le premier est naturellement la vigilance en matière de solvabilité et la volonté de limiter les risques de défaillance. L'AFD recherche des opportunités de prêt d'abord auprès d'acteurs, souverains ou non souverains, publics ou privés, constituant des contreparties de bon niveau, et dans des secteurs présentant une rentabilité économique et donc des perspectives de ressources « gageant » le remboursement.

- L'AFD, à laquelle il est demandé dans la convention cadre (article 6-4) de n'accorder de prêts que d'un montant supérieur à un seuil fixé à 10 M€ a une marge opérationnelle supérieure sur les prêts d'un montant élevé et est donc incitée à accorder plutôt des prêts relativement importants. Or les prêts de ce type sont souscrits surtout par les pays les plus aptes à rembourser leur dette.

- L'AFD cherche de façon croissante à travailler avec des acteurs « non souverains » (entreprises publiques, collectivités locales, sociétés privées...). Elle peut plus facilement trouver des partenaires fiables dans les pays dont les structures sont relativement solides.

- Du point de vue de l'Etat, l'effet de levier sur les prêts concessionnels est plus élevé dans les pays émergents (5 sur la période 2006-2008, avec des taux particulièrement favorable pour l'Indonésie et le Brésil : 6,7). En termes d'APD déclarable, l'Etat a donc intérêt à l'accroissement des prêts dans les pays émergents.

Au total, dans le portefeuille d'engagements de l'Agence, la part relative des pays les plus pauvres (PMA) tend à décliner au profit des PRI (notamment PRI de la tranche supérieure) et émergents.

L'AFD s'attache à justifier cette orientation par des motifs d'ordre stratégique. Elle souligne le pouvoir d'entraînement que les projets financés peuvent exercer, soit dans un pays, soit à l'échelon régional (argumentation formulée par exemple dans le cas de l'Afrique du Sud). La réalisation d'opérations dans les pays émergents est également justifiée par l'AFD au nom de la possibilité de tisser des liens avec eux et, soit de préparer ainsi de futurs partenariats avec eux dans les pays en développement, y compris les plus pauvres, soit d'exercer une sorte de fonction pédagogique, voire méthodologique (cas des interventions en Chine dans le domaine de l'environnement). Les synergies ainsi invoquées relèvent du soutien à la croissance, verte et solidaire, et à la promotion des biens publics mondiaux.

Pour autant, le critère des possibilités de croissance et de diversification pour l'AFD semble peser sensiblement dans les choix opérés en matière d'allocation des prêts, mais il demeure implicite.

b. L'AFD et les autres bailleurs

Beaucoup des débouchés potentiels de l'AFD se situent dans des pays qui ont la possibilité de se financer autrement. Plus l'AFD est une institution « attrape-tout », plus les concurrences auxquelles elle s'expose sont multiples. Elle doit compter non seulement avec les autres bailleurs « concessionnels », institutions de développement multilatérales⁷² y compris européennes, acteurs étatiques, traditionnels ou nouveaux, dont certains disposent de ressources considérables (le cas emblématique est celui de la Chine en Afrique, mais c'est loin d'être le seul exemple).

On peut certes faire valoir que les besoins sont immenses et qu'il y a de la place pour tout le monde, ce qui est vrai à l'échelle globale. La croissance de l'AFD, en augmentant sa taille, la renforce dans la compétition. Ses engagements dépassent désormais ceux de la Banque africaine de développement et représentent près de la moitié de ceux de la Banque mondiale (AID).

La coopération avec d'autres acteurs et le recours aux cofinancements sont évidemment des leviers qui doivent être utilisés (exemple du programme avec la JICA japonaise en Indonésie dans le secteur de la forêt). La RGPP a retenu un objectif de 20% des montants des financements en cofinancements⁷³. Toutefois, l'intervention en cofinancement ne favorise pas toujours la visibilité, surtout lorsqu'on n'est pas chef de file. L'AFD semble recourir à cette méthode en fonction des opportunités, projet par projet, sans avoir de véritable « doctrine d'emploi ».

En tout état de cause une réflexion approfondie est indispensable sur les avantages relatifs, la plus-value spécifique de l'AFD, en termes de types de financement (Un des atouts de l'Agence est d'offrir des financements à moyen voire long terme, qui sont les plus rares, y compris pour ceux qui ne comportent pas d'élément concessionnel), de catégories de projet, de savoir-faire (expertise, montage de projet ...).

La question se pose également de la concurrence entre l'AFD, en direct ou par l'intermédiaire de Proparco, et les institutions de financement privées. Accorder un prêt bonifié à des pays qui pourraient emprunter à des conditions normales sur le marché peut être considéré comme faussant la concurrence par rapport aux opérateurs privés. L'AFD s'en défend. Le cas est pourtant différent de celui de sa filiale Proparco, qui accorde des prêts aux conditions de marché sans exercer selon elle d'effet d'éviction, mais uniquement une fonction de subsidiarité, dans la mesure où le risque est jugé trop élevé par les opérateurs privés.

⁷² A titre de comparaison, la BIRD a un total d'actif de 275,4 Md\$, des capitaux propres de 40 Md\$ et le montant cumulé de ses prêts est de 479 Md\$ avec un encours de 105,7 Md\$.

⁷³ Les principaux partenaires de l'AFD dans les cofinancements sont le groupe Banque mondiale, la BEI, la Commission européenne, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la KfW allemande et les agences des Nations-Unies.

2. La soutenabilité

a. La politique de marge

Mis à part les subventions, les moyens d'action de l'AFD proviennent de son activité, principalement de la production de prêts. Ce sont les marges sur les prêts, en particulier destinés au secteur non-souverain⁷⁴, qui sont à la source du produit net bancaire, qui détermine le résultat de l'Agence.

Sous réserve des résultats du contrôle que la Cour a entamé sur la gestion de l'Agence, il semble que les marges soient faibles. La raison doit en être analysée, notamment pour savoir si cette situation résulte de problèmes de gestion ou de la volonté de l'Agence de privilégier la croissance par rapport à la rentabilité en offrant aux emprunteurs des conditions attrayantes.

Le choix effectué doit en tout état de cause être explicitement soumis à l'actionnaire. La discussion avec lui doit également porter sur le partage des risques (en souverain), en conséquence la politique de provisionnement et par contrecoup le niveau du dividende, qui semble au cours des derniers exercices avoir été calculé de manière favorable à l'Etat et qui a été prélevé en totalité au cours des exercices récents.

Enfin, la réflexion sur l'équilibre global doit également inclure le niveau des crédits accordés par l'Etat à l'AFD pour la bonification de ses prêts.

b. Le niveau des fonds propres

Les possibilités de prêts de l'AFD sont conditionnées par le niveau de ses fonds propres. Compte tenu du montant de ses fonds propres et de la répartition de ses risques, l'AFD dispose encore à ce jour d'une assez large marge de manœuvre. La situation financière consolidée du groupe, intégrant l'activité outre-mer et les filiales montre que les fonds propres prudentiels (CRBF 90-02) consolidés, selon les normes IFRS, s'élèvent à 4711 M€ au 31 décembre 2009. Le ratio engagements sur fonds propres est encore de 36% pour un plancher de 20%.

Cependant, les tests de résistance effectués fin 2009 ont montré que si le niveau des fonds propres était alors adéquat, la question de leur volume pouvait se poser dans les prochaines années, en particulier au regard des grands risques. Le tableau ci-dessous

Tableau n° 25 : Prévisions de l'AFD sur l'évolution de son ratio de fonds propres sur la base de son plan d'affaires actuel

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio « Tier One »	22,3%	18,1%	15,6%	13,7%	12,2%	11,3%

Source AFD

⁷⁴ L'activité souveraine donne seulement lieu à couverture des frais généraux de l'Agence, sans marge.

Des discussions sont actuellement en cours entre l'Agence et sa tutelle sur l'évaluation de besoins de fonds propres additionnels, dont le montant est estimé par l'AFD entre 200 M€ et 400 M€ d'ici 2012⁷⁵.

Il serait préférable de ne pas poursuivre sur la lancée actuelle sans baliser la trajectoire. Les considérations prudentielles ne sont pas les seules à prendre en compte. Trois faiblesses de l'Agence étaient relevées dans la feuille de route associée au POS-II:

- une taille de bilan modeste et des ressources financières limitées, qui la qualifient peu pour le financement de grandes infrastructures, en font un « bailleur de taille moyenne, particulièrement adapté aux opérations non souveraines, à des opérations innovantes ou complexes » et à qui s'impose « la plus grande sélectivité possible dans ses opérations, à la fois en termes de secteurs et de géographies de concentration » ;
- une certaine faiblesse dans son ancrage territorial domestique notamment vis-à-vis de la société civile et des collectivités locales françaises ;
- la concentration de ses engagements sur un petit nombre de contreparties entraînant une fragilité face aux risques systémiques géographiques.

Le POS-II visait à améliorer ces deux derniers points (le transfert de la gestion des subventions aux ONG à l'AFD l'a conduit à renforcer son dialogue avec la société civile, l'extension des géographies facilite la diversification des risques). La première faiblesse subsiste toutefois.

c. Les conditions d'utilisation de la concessionnalité

Dans les conditions de concurrence parfois sévère où l'Agence se trouve de plus en plus placée, la bonification est susceptible d'être utilisée par l'AFD comme un instrument dans la compétition avec d'autres bailleurs, nationaux et multilatéraux, donc au service de finalités qui lui sont propres.

Le recours à l'utilisation de prêts bonifiés, donc avec un coût-Etat théoriquement justifié par l'aide publique au développement, au profit de pays plus développés que d'autres soulève certaines questions, même si la concessionnalité est faible.

Ainsi, est-il justifié d'accorder des prêts bonifiés à l'Ile Maurice, qui en est à délocaliser certaines de ses activités industrielles (textile notamment) à Madagascar et dispose d'une signature suffisamment solide pour obtenir des crédits sur le marché à des taux raisonnables ? La même question se pose a fortiori en cas d'octroi de prêts concessionnels à de grands pays émergents (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Turquie).

L'Agence justifie ces bonifications d'intérêts en expliquant qu'il s'agit de la rétribution de l'effort social et environnemental consenti par le bénéficiaire dans le projet considéré.

⁷⁵ Selon le document « Mesure de surveillance des risques » présenté au conseil d'administration du 8 avril 2010 : « La mise en regard de la limite réglementaire des grands risques et des principales expositions souveraines montre une marge encore confortable à fin 2009, y compris dans le cadre des scénarios de crise, mais le rythme de croissance de ces expositions pourrait conduire l'AFD à renforcer à moyen terme le niveau de ses fonds propres. »

B. LES LIMITES DE L'ACTION DE L'AFD

1. L'AFD est tributaire des subventions budgétaires pour les interventions dans les PMA et les secteurs sociaux

Sous le bénéfice des observations qui précédent, le rôle de l'AFD en tant que banque de développement et son action en matière de financement de la croissance et des BPM⁷⁶ ne sauraient être, en tant que tels, remis en cause.

Il n'en reste pas moins que les modalités d'intervention qui sont devenues prépondérantes dans l'activité de l'AFD ne se prêtent pas aisément à l'appui au développement de nombreux pays en développement, notamment les PMA.

Ces Etats ne sont souvent pas en mesure de contracter des emprunts externes pour des raisons de soutenabilité ou en raison de la position des institutions financières internationales. L'AFD ne peut donc pas leur consentir de prêts souverains et ne peut intervenir chez eux que sous forme soit de prêts non souverains, ce qui suppose des contreparties publiques (entités sous-souveraines, entreprises publiques) ou privées fiables, qui n'existent pas toujours, soit de subventions.

Certains secteurs (notamment la plupart de ceux qui relèvent des objectifs du millénaire pour le développement : éducation, santé,) à vocation sociale et n'appartenant pas à la sphère directement productive, appellent, sauf exception, des financements par dons.

Par conséquent les interventions de l'AFD dans ces pays et dans ces secteurs sont très fortement conditionnées par les ressources en subventions budgétaires dont elle dispose. Ce n'est pas l'AFD, mais l'Etat, qui en détermine le montant.

2. La synergie entre instruments.

L'attractivité des concours proposés aux pays en développement, y compris par l'Agence, dépendra de manière croissante de la combinaison de financements, de conseil, d'expertise technique, de formation, de transferts de technologies : c'est consubstantiel à la notion de partenariat désormais au centre de notre doctrine d'APD (Cf. le projet de document-cadre). La coordination en la matière ne peut être le fait de la seule AFD.

⁷⁶ Peut-être serait-il alors logique d'aligner les structures : par exemple le ministère chargé de l'environnement et du développement durable pourrait être représenté de manière plus formelle (c'est-à-dire au même titre que les autres ministères) au conseil d'administration.

GLOSSAIRE

- ACP : Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique, signataires des accords de Lomé et de Cotonou
- ABG : Aide budgétaire globale
- AFD : Agence française de développement
- APD : Aide publique au développement
- ARIZ : Fonds d'assurance du risque de financement de l'investissement privé en zone d'intervention de l'AFD
- BPM : Biens publics mondiaux
- CAD : Comité pour l'aide au développement
- CEFEB : Centre d'études financières, économiques et bancaires. Institut de formation de l'AFD
- C2D : Contrats de désendettement-développement
- CICID : Comité interministériel pour la coopération et le développement
- CIP : Cadre d'intervention-pays
- CIR : Cadre d'intervention régional
- COM : Contrat d'objectifs et de moyens
- COS : Conseil d'orientation stratégique
- COSP : Conférence d'orientation stratégique et de programmation
- DCP : Document-cadre de programmation
- DGCID : Direction générale pour la coopération internationale de développement
- DGM : Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
- DG Trésor : Direction générale du Trésor
- DPT : Document de politique transversale
- FED : Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement
- FISEA : Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique
- FSP : Fonds de solidarité prioritaire
- LOLF : Loi organique sur les lois de finances
- MAEE : Ministère des affaires étrangères et européennes
- MEIE : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
- MIINDS : Ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire
- OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
- PAS : Prêt d'ajustement structurel
- PFR : Pays à faible revenu
- PMA : Pays les moins avancés
- PPTE : Pays pauvres très endettés
- POS : Plan d'orientation stratégique
- PRI : Pays à revenu intermédiaire
- RCS : Ressource à condition spéciale
- RNB : Revenu national par habitant

- SAS : Subvention d'ajustement structurel
- SCAC : Service de coopération et d'action culturelle
- ZSP : Zone de solidarité prioritaire
