

N° 766

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) relatif à l'avis rendu sur la proposition de contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Agence française de développement pour la période 2014-2016,

Par MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	9
I. L'AFD : « FER DE LANCE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE »	11
A. UN ORGANISME SINGULIER, À LA FOIS BANQUE ET AGENCE DE COOPÉRATION	11
1. <i>Les missions et le fonctionnement de l'AFD</i>	11
2. <i>Un modèle original disposant d'une palette d'outils riche mais complexe</i>	12
B. UN CHANGEMENT DE DIMENSION FINANCIÈRE QUI ENTRAÎNE DES CONSÉQUENCES SUR LA NOTION D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	13
1. <i>Le volume d'activité de l'AFD a quadruplé en dix ans, du fait de l'explosion des prêts non bonifiés</i>	13
2. <i>Les conséquences sur la répartition géographique de l'aide</i>	15
II. LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS POUR LA PÉRIODE 2014-2016	19
A. UN CONTRAT CENTRÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES PARTENARIATS DIFFÉRENCIÉS	19
B. L'AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU SÉNAT : FAVORABLE SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS	21
1. <i>Tirer les conséquences de l'adoption de la loi d'orientation et de programmation</i>	21
2. <i>Intégrer explicitement les arbitrages relatifs au renforcement des fonds propres</i>	22
3. <i>Mieux mesurer l'effort financier envers les pays pauvres prioritaires, notamment au Sahel</i>	25
4. <i>Renforcer les objectifs relatifs à la coordination entre l'ensemble des bailleurs de fonds</i>	26
5. <i>Ne pas délaissier les secteurs traditionnels d'intervention</i>	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE - CONVENTION CADRE RÉGISSANT LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET L'AFD (4 JANVIER 2007)	36

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat émet, **à l'unanimité, un avis favorable** à la proposition de contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et l'AFD pour la période 2014-2016, **sous les réserves suivantes** :

1. - En ce qui concerne les conséquences à tirer de l'adoption définitive du projet de loi d'orientation et de programmation

La commission demande instamment que le COM tire toutes les conséquences de l'adoption définitive du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Le contrat d'objectifs et de moyens ne peut pas s'appuyer sur un « projet » de loi dont plusieurs dispositions ont été profondément modifiées par le Parlement.

Les adaptations indispensables portent notamment sur l'évolution du dispositif d'**évaluation** : le COM doit pleinement intégrer la volonté du législateur de regrouper les services de l'AFD, du ministère de l'économie et du ministère des affaires étrangères dans un observatoire indépendant.

2. - En ce qui concerne les moyens

La commission regrette vivement l'absence de tableau récapitulatif des autorisations d'engagement et crédits de paiement prévisionnels pourtant mentionné à la page 22 du projet de COM. Contrairement aux arguments avancés par le Gouvernement et l'AFD, la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques couvre la période 2012-2017, ce qui englobe bien celle du présent COM.

Elle prend acte de l'objectif de croissance maîtrisée du volume d'activité du groupe AFD, qui fait suite à une période où cette activité a progressé en quelques années de manière considérable, presque uniquement du fait des prêts non bonifiés qui ont pris une part particulièrement importante dans l'activité de l'agence.

Elle salue les efforts de maîtrise des charges demandés et acceptés par l'agence.

Elle se félicite de la décision des tutelles de renforcer les fonds propres de l'agence et **demande à ce que les éléments précis de l'arbitrage interministériel du 8 novembre 2013 soient explicitement écrits dans le contrat** :

- conversion de ressources à conditions spéciales (RCS) en quasi capital à hauteur de 840 millions d'euros. En outre, le COM devrait préciser le calendrier de cette conversion entre 2014 et 2016 ; la visibilité de l'agence sur ses ressources est essentielle puisque ses financements ont une portée pluriannuelle ;

- abaissement du dividende versé à l'Etat (limité à 20 %) ;

- en tant que de besoin, annulation de RCS pour un montant pouvant aller jusqu'à 200 millions d'euros.

3. - En ce qui concerne la répartition géographique des financements et leur efficacité

La commission prend acte du fait que les objectifs géographiques de répartition des financements de l'agence sont globalement stables par rapport aux résultats de la période précédente de programmation : 85 % d'effort financier global pour l'Afrique et la Méditerranée ; 67 % des subventions dans les pays pauvres prioritaires (PPP).

Elle déplore cependant la complexité des outils d'aide au développement et l'utilisation d'objectifs reposant sur **des notions hétérogènes** (subventions, dons, effort financier).

Elle regrette que l'affichage d'une priorité africaine et méditerranéenne **risque en réalité de masquer un engagement limité envers les PPP**. En 2013, le groupe AFD n'a consacré à ces pays que 11 % de ses activités à l'étranger.

Elle demande en conséquence **que soit inscrit dans le COM un objectif supplémentaire pour les PPP, exprimé en termes d'effort financier et avec une cible ambitieuse pour 2016**. Comme dans le précédent COM, un indicateur devrait également être prévu pour les pays du **Sahel**, qui nécessitent une approche globale spécifique.

La distorsion entre l'objectif général de concentration des aides et la réalité vécue sur le terrain résulte notamment du développement très important des prêts peu ou non bonifiés, qui constituent pour la France, dans les pays émergents, un outil très utile et à faible coût budgétaire mais qui, par nature, ne sont pas destinés aux PPP ou aux autres pays pauvres. La commission demande donc au Gouvernement de mener une réflexion sur les moyens d'augmenter l'effort financier envers les PPP, notamment en réévaluant le niveau des contributions françaises aux organismes et fonds multilatéraux.

La commission se félicite de la mise en place d'indicateurs de résultats permettant de suivre l'activité de l'AFD.

4. - En ce qui concerne la coordination avec les autres bailleurs de fonds

La commission, soucieuse de l'efficacité de l'aide qui passe notamment par une meilleure coordination internationale, estime le COM insuffisant en la matière. Elle demande en conséquence un renforcement concret des objectifs relatifs à une plus grande coordination des bailleurs de fonds.

De même, le COM doit prévoir que l'AFD coordonne son activité de production de connaissances et de formation avec les autres bailleurs de fonds.

5. - En ce qui concerne les secteurs d'intervention

La commission demande au Gouvernement et à l'AFD de ne pas délaissier les secteurs traditionnels d'intervention, comme l'agriculture ou l'eau, et d'orienter les actions de développement vers celles qui concourent au renforcement des fonctions régaliennes des pays partenaires (Etat de droit, justice, sécurité...) lorsqu'un risque de déstabilisation apparaît.

Mesdames, Messieurs,

A l'initiative de votre commission, l'article 1^{er} de la loi de 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat permet au Parlement de donner un avis sur les propositions de contrats d'objectifs et de moyens (COM) conclus entre l'Etat et les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France.

En ce qui concerne l'Agence française de développement (AFD), votre commission a exercé ce droit une première fois en 2011 sur le COM pour la période 2011-2013. Cet examen a permis la publication d'un rapport de référence sur « *l'AFD, fer de lance de la coopération française* »¹.

Le Sénat est aujourd'hui saisi de la proposition de COM préparée par le Gouvernement et l'AFD pour la période 2014-2016. Cet exercice s'inscrit, cette année, dans un contexte particulier puisque le Parlement vient d'adopter définitivement, le 23 juin, la première loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

Vos rapporteurs ont rappelé à cette occasion que la politique de développement doit s'adapter à un monde en mutation, dont les progrès sont indéniables mais fragiles et inégalement répartis entre pays et entre populations. Un an avant le terme des Objectifs du millénaire pour le développement, les résultats de ces derniers sont encourageants, ce qui doit permettre de renouveler profondément les débats préalables à la fixation des objectifs amenés à leur succéder. L'Afrique, comme de « grands émergents », connaissent un décollage réel mais inégal.

Dans ce contexte, l'aide française qui s'est élevée à 9,4 milliards d'euros en 2012 selon les calculs de l'OCDE se veut ambitieuse alors même qu'il existe un décalage, constaté sur le terrain, entre les ambitions affirmées et les moyens effectivement déployés.

¹ Rapport d'information n° 497 (2010-2011) par MM. Christian Cambon et André Vantomme, Sénateurs, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

L'AFD constitue l'outil principal de mise en œuvre de la politique française de développement ; elle est devenue un acteur incontournable du fait de son expertise et de sa capacité de financement. Pour autant, elle est encore mal connue. Après une dizaine d'années de progression accrue de ses engagements financiers - ils ont quadruplé en dix ans pour atteindre 7,5 milliards d'euros en 2013, dont 1,5 milliard pour les outre-mer -, la proposition de COM fixe un objectif de croissance maîtrisée du chiffre d'affaires qui ne devra pas dépasser 8,5 milliards d'euros en 2016. Cette phase de transition devra être utilisée pour consolider les acquis des années passées et envisager l'avenir de la politique française de développement dans un contexte national de contrainte sur les finances publiques et international de mutations profondes en ce qui concerne les besoins et les acteurs.

Sur la proposition de ses rapporteurs, votre commission a émis à l'unanimité un avis favorable à la proposition de COM de l'AFD pour la période 2014-2016 sous plusieurs réserves, notamment : la nécessité de tirer les conséquences dans le COM de la loi définitivement adoptée par le Parlement le 23 juin ; l'inscription explicite dans le contrat des termes de l'arbitrage interministériel relatif au renforcement des fonds propres de l'agence ; l'inclusion d'indicateurs plus pertinents pour mesurer l'effort financier en faveur des pays pauvres prioritaires et du Sahel ; l'approfondissement des objectifs en matière de coordination des bailleurs de fonds.

Le contrôle démocratique de la politique de développement s'est considérablement renforcé ces dernières années, notamment grâce aux actions des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Comme gage de ce contrôle, il faut se féliciter de la présentation, pour la première fois, d'un projet de loi d'orientation et de programmation relative à cette politique comme du fait que le texte a sensiblement évolué durant les débats parlementaires. Cette évolution doit maintenant se concrétiser dans la reprise, par le Gouvernement et l'AFD, des réserves formulées par votre commission sur la proposition de COM pour 2014-2016.

I. L'AFD : « FER DE LANCE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE »

A. UN ORGANISME SINGULIER, À LA FOIS BANQUE ET AGENCE DE COOPÉRATION

1. Les missions et le fonctionnement de l'AFD

Créée en 1941 en tant que Caisse centrale de la France libre, l'agence française de développement (AFD) est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial (EPIC) dont les missions et l'organisation sont fixées aux articles R. 516-3 et suivants du code monétaire et financier.

Elle a ainsi pour mission de « *réaliser des opérations de tout nature en vue de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement à l'étranger et de contribuer au développement des départements et collectivités d'outre-mer, ainsi que de la Nouvelle-Calédonie* »¹.

Le **champ des concours** que l'agence peut apporter est **très large** :

- en termes de **typologie** : sont autorisés les prêts, les avances, les prises de participation, les garanties, les dons ou « *toute autre forme de concours financier* » ;

- en termes de **destinataires** : des Etats, des organisations internationales, ainsi que des personnes morales ou physiques.

L'agence peut attribuer des concours soit pour son compte propre, soit pour le compte de l'Etat, soit même pour d'autres organismes français ou étrangers, comme la Commission européenne dans le cadre d'une délégation de gestion.

L'agence est dirigée par **un directeur général**, nommé pour trois ans par décret.

Le **Conseil d'administration**, qui se réunit en pratique environ une fois par mois, délibère sur plusieurs sujets importants : orientations stratégiques, conventions avec différents partenaires, état prévisionnel des produits et des charges, comptes annuels et rapport de gestion, montant annuel des emprunts, etc. Il est composé de **dix-sept membres** :

- un Président, nommé par décret et disposant d'une voix prépondérante ;

- six membres représentant l'Etat ;

¹ La seconde mission de l'agence dédiée au développement des outre-mer français sera très peu mentionnée dans le présent rapport, car elle ne relève pas de la commission des affaires étrangères.

- cinq personnalités qualifiées nommés par décret en raison de leur connaissance des questions économiques et financières, ainsi que de l'écologie et du développement durable ;

- deux députés ;

- deux sénateurs ;

- deux représentants du personnel.

L'AFD finance des projets de développement dans quatre-vingt-dix pays ou territoires. Elle dispose d'un réseau de soixante-dix agences dans le monde, dont onze outre-mer. En 2013, elle employait 1 742 personnes, dont 711 étaient en poste à l'étranger.

2. Un modèle original disposant d'une palette d'outils riche mais complexe

Tant du point de vue de son inscription dans le code monétaire et financier que de son bilan comptable, l'AFD est avant tout **une banque spécialisée dans le financement de projets de développement**. Elle emprunte des ressources sur les marchés financiers à des taux favorables, proches des conditions obtenues par l'Etat. Elle prête ensuite à des conditions qui peuvent être ou non bonifiées par rapport aux taux habituels des marchés ; l'agence applique des marges et commissions, qui varient selon les pays et les projets¹. Sur ses prêts dits concessionnels (avec bonification), l'AFD reçoit elle-même de la part de l'Etat des bonifications correspondant à ce qui est qualifié d'un « coût-Etat » défini dans la convention cadre entre le ministère de l'économie et des finances, celui des affaires étrangères et l'AFD.

Alors que l'activité de prêts sans bonification est aujourd'hui majoritaire dans l'activité de l'agence, son image reste plutôt celle d'**une agence de coopération** qui octroie des subventions au nom de l'Etat. Ainsi, l'AFD attribue, au nom du ministère des affaires étrangères, les dons destinés à la réalisation de projets dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, de la santé et de l'éducation de base, de la formation professionnelle, de l'environnement, du soutien au secteur privé, des infrastructures et du développement urbain.

Comme l'a relevé la Cour des comptes ainsi que notre commission en 2011², **la France est pratiquement le seul bailleur important qui ait pour principal instrument une institution financière** soumise au régime des établissements de crédit. Plus largement, la Commission européenne, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni utilisent uniquement ou quasi-uniquement

¹ Exemple : un récent projet présenté au Conseil d'administration de l'agence prévoit que celle-ci prêtera 96 millions de dollars à un taux de marché (Euribor) plus 21 points de base.

² « L'AFD, fer de lance de la coopération française », rapport d'information précité.

l'outil des subventions, sans recourir aux prêts. Logiquement, les banques multilatérales recourent très largement aux prêts (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement ou encore Banque européenne d'investissement). L'Allemagne et le Japon ont développé une activité importante de prêts, qui représente cependant une part moins importante du volume d'activité que pour l'AFD : respectivement, environ 55 %, 75 % et 85 %.

Par ailleurs, **le mode de financement** de l'agence est particulièrement **original**, y compris pour un opérateur de l'Etat. En effet, elle ne reçoit **pas de subvention pour charges de service public** ou toute autre « subvention » de l'Etat mais **elle se rémunère sur l'ensemble des opérations qu'elle gère**. Ainsi, on l'a vu, elle prélève des commissions auprès des bénéficiaires de ses prêts et, pour les autres opérations, l'Etat lui verse des rémunérations censées couvrir ses frais réels. Par exemple, pour les dons versés par l'AFD au nom de l'Etat, celui-ci lui verse une rémunération forfaitaire égale à 10 % sur une assiette fixée par convention. Pour les aides budgétaires globales qu'elle est amenée à verser pour le ministère de l'économie et des finances, elle reçoit 1 % et 2 % pour les contrats de désendettement et de développement (C2D) qui constituent le volet bilatéral français additionnel à l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE). De même, lorsque l'AFD est affectée par des annulations de dette décidées par l'Etat, elle est indemnisée à hauteur de la créance annulée.

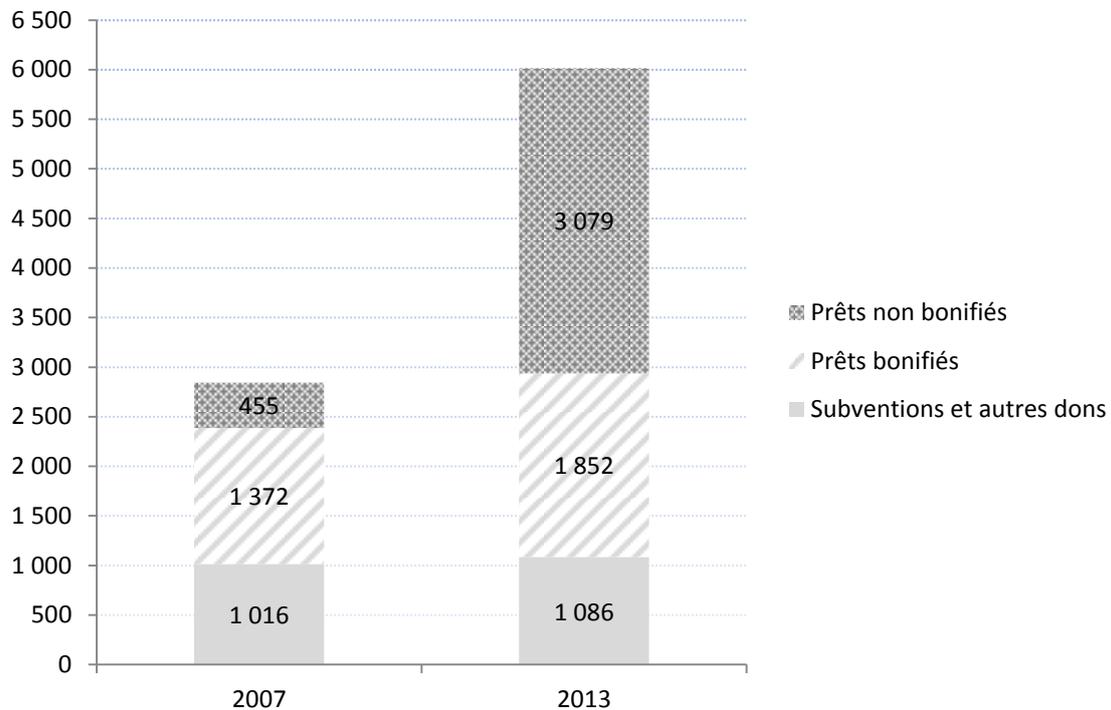
B. UN CHANGEMENT DE DIMENSION FINANCIÈRE QUI ENTRAÎNE DES CONSÉQUENCES SUR LA NOTION D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

1. Le volume d'activité de l'AFD a quadruplé en dix ans, du fait de l'explosion des prêts non bonifiés

De 1,8 milliard d'euros en 2004, le montant des engagements de l'AFD est passé à 3,7 milliards en 2007 puis 7,5 milliards en 2013, ce qui représente **un quadruplement en dix ans**. Hors outre-mer, les financements octroyés par l'AFD ont doublé entre 2007 et 2013, passant d'un peu moins de trois milliards d'euros à environ six milliards.

Cette progression spectaculaire s'explique uniquement par **l'accroissement considérable du volume de prêts** octroyés par l'AFD.

Financements octroyés par l'AFD à l'étranger (en millions d'euros)

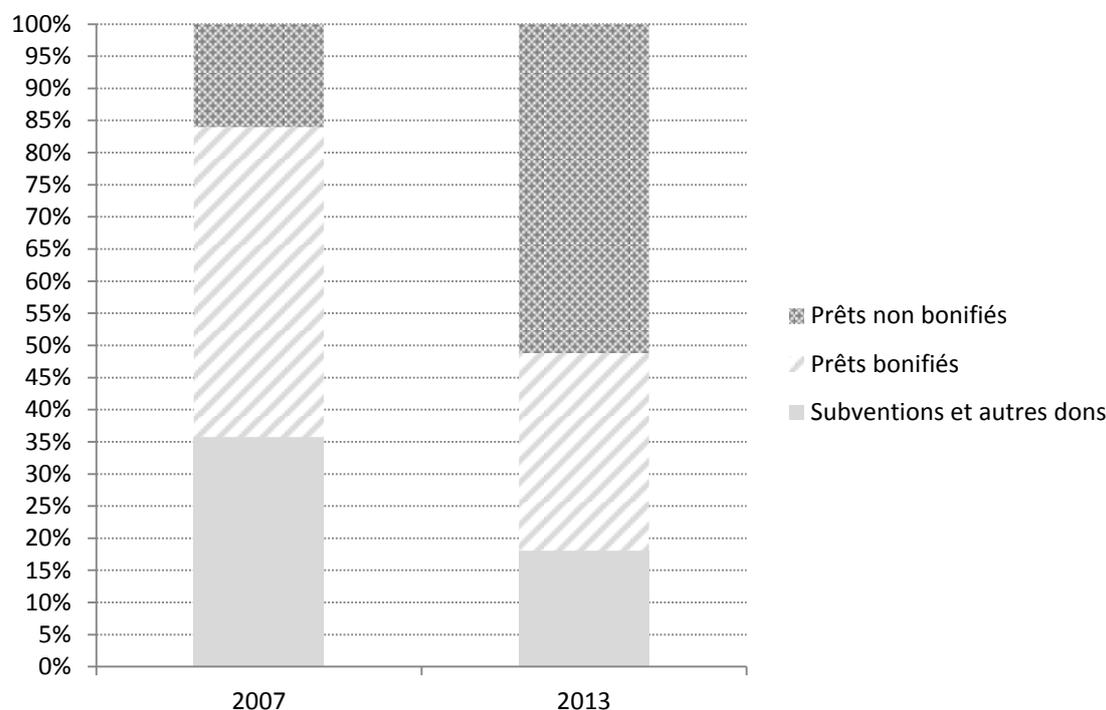


Source : chiffres tirés du rapport annuel 2013 de l'AFD

Ainsi, **les subventions et autres dons sont restés globalement stables** à un peu plus d'un milliard d'euros entre 2007 et 2013, tandis que les prêts passaient de 1,8 à 4,9 milliards, soit +70 %. Plus précisément, les prêts bonifiés ont progressé de 35 % sur cette période et **les prêts non bonifiés de ... 577 % !**

Les **prêts non bonifiés** représentaient 15 % des engagements de l'agence en 2007 ; ils en **représentent 51 % en 2013**.

Poids des différents types de financements octroyés par l'AFD à l'étranger



Source : chiffres tirés du rapport annuel 2013 de l'AFD

2. Les conséquences sur la répartition géographique de l'aide

L'évolution du volume d'activité de l'AFD explique d'abord la **diminution relative des engagements ultramarins** de l'AFD¹ : certes, ils progressent sensiblement puisqu'ils ont plus que doublé en dix ans (712 millions en 2004, 811 millions en 2007 et 1,5 milliard en 2013), mais leur part dans le volume d'activité de l'agence décroît nettement (39 % en 2004 et 20 % en 2013).

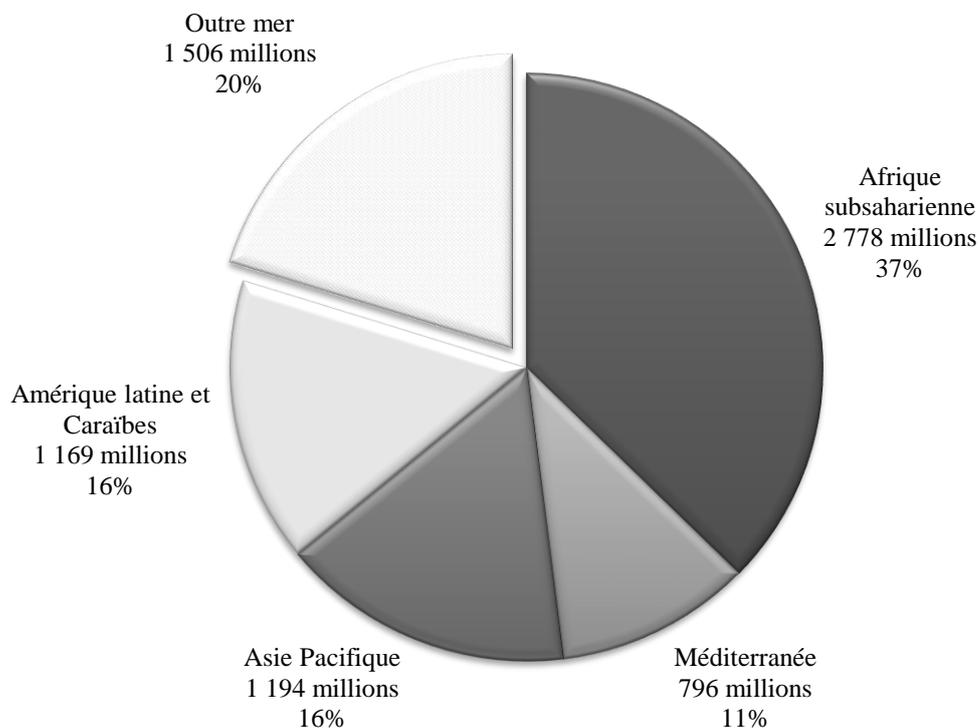
Surtout, elle pose la question de la répartition géographique de l'aide au développement car **les prêts, qui plus est lorsqu'ils ne sont pas bonifiés, ne peuvent pas bénéficier aux pays pauvres**. Ils sont principalement destinés aux pays émergents.

D'ailleurs, on peut relever que, durant la période où le volume d'activité de l'AFD faisait plus que doubler, c'est-à-dire entre 2007 et 2013, l'aide publique au développement française, telle que calculée par la Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, passait de 0,38 % à 0,41 %. En

¹ Les actions de l'AFD outre-mer ne sont pas évoquées plus avant dans le présent rapport car elles ne ressortent pas du champ de compétences de la commission des affaires étrangères et de la défense.

effet, seule une part des prêts accordés par l'AFD est recensée comme une aide au développement.

Répartition géographique des activités du groupe AFD en 2013 (par zone)

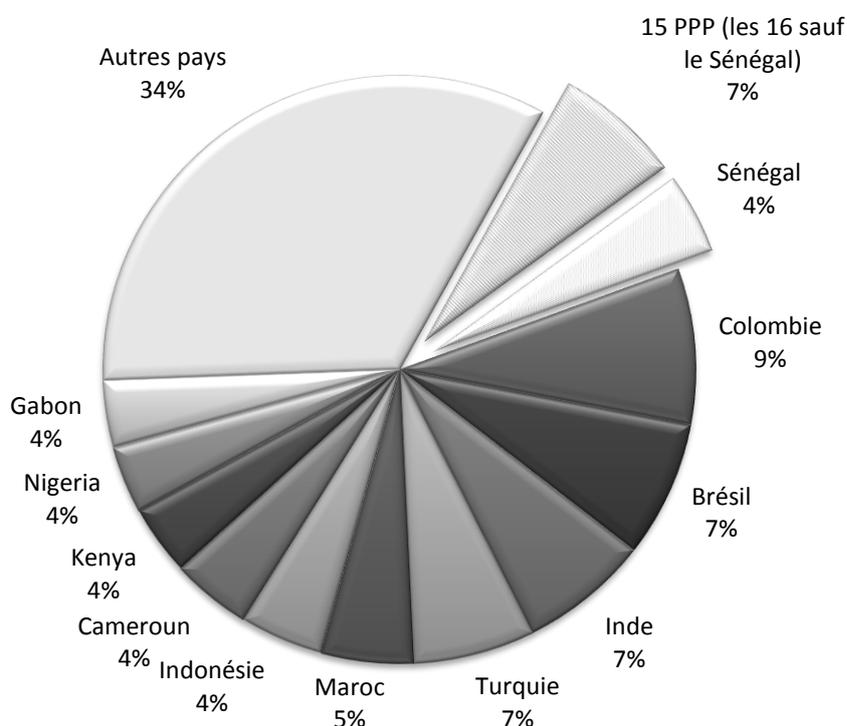


Source : chiffres tirés du rapport annuel 2013 de l'AFD

En 2013, 80 % des engagements de l'AFD concerne des pays ou territoires étrangers. Hors outre-mer, l'Afrique subsaharienne représente un peu moins de la moitié des engagements (47 %) et la Méditerranée 13 %, tandis que l'Asie Pacifique et l'Amérique latine Caraïbes en représentaient chacun 20 %.

Cependant, la zone de l'Afrique subsaharienne regroupe des pays très divers, en particulier du point de vue du développement. En examinant la répartition des engagements de l'AFD non par zone mais par pays, on constate que **l'ensemble des seize pays pauvres prioritaires (PPP)** définis par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de juillet 2013 **ne représentaient l'an passé que 11 % des engagements de l'AFD**, le Sénégal en représentant 4 % à lui seul. Même en analysant les chiffres cumulés 2012 et 2013 pour éviter les biais méthodologiques, le constat est identique puisqu'alors les PPP représentent 12 % des financements de l'AFD.

Répartition géographique des activités de l'AFD à l'étranger en 2013 (par principaux pays bénéficiaires et hors filiales)

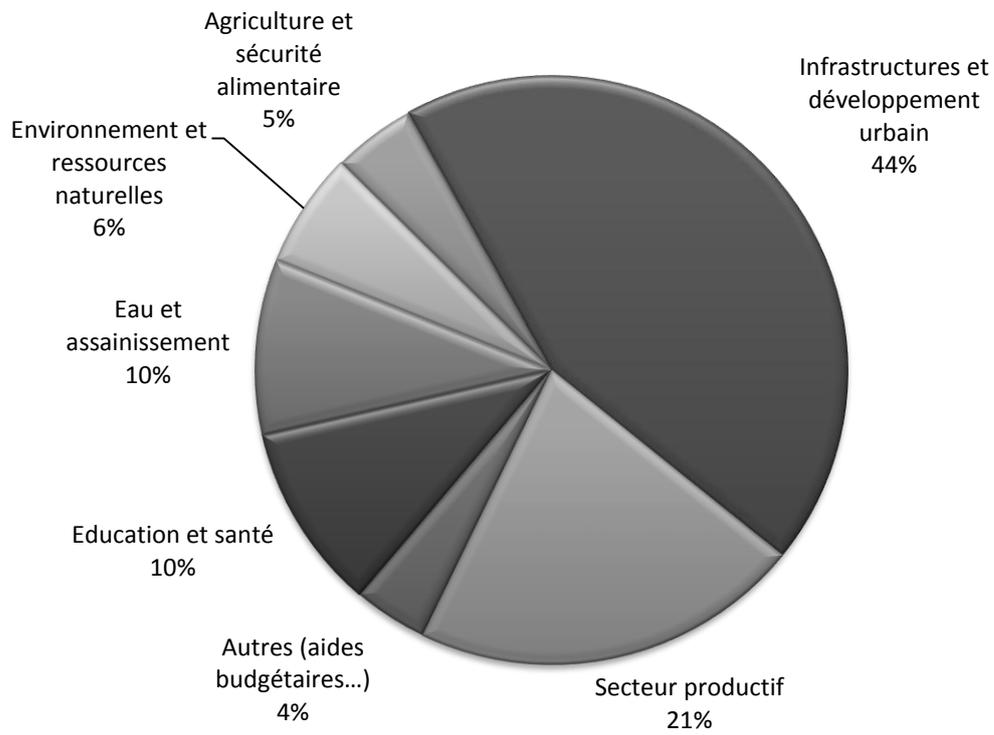


Source : chiffres tirés du rapport de gestion sur les comptes consolidés 2013 de l'AFD

Hors Sénégal, qui appartient à la liste des PPP, les dix premiers pays d'intervention de l'AFD représentent 55 % de l'activité de l'agence et on y trouve surtout des pays émergents, voire de grands émergents (Brésil, Inde, Turquie, Indonésie, Nigéria...).

En lien avec le développement très important des prêts, on peut noter que l'AFD intervient dorénavant majoritairement dans le domaine des infrastructures et du développement urbain, 44 % de ses engagements y étant consacrés en 2013. Les secteurs d'intervention traditionnels ont une place plus limitée : 5 % pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, 10 % pour l'eau et l'assainissement ou encore 10 % pour l'éducation et la santé.

Répartition sectorielle des activités de l'AFD en 2013



Source : chiffres tirés du rapport annuel 2013 de l'AFD

II. LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS POUR LA PÉRIODE 2014-2016

A. UN CONTRAT CENTRÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES PARTENARIATS DIFFÉRENCIÉS

Le projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat, représenté par les ministres des affaires étrangères et du développement international, des finances et des comptes publics, des outre-mer, de l'intérieur, ainsi que par la secrétaire d'Etat chargée du développement et de la francophonie, et l'AFD contient quatre parties.

- **La première fixe les principes généraux d'intervention de l'AFD.**

Elle reprend les orientations de la politique de développement telles que prévues par le Cigid de juillet 2013 et le projet de loi d'orientation et de programmation.

Elle fixe les orientations de l'intervention outre-mer autour de trois « enjeux » : l'accélération de la croissance économique et l'emploi ; le logement, la santé, l'éducation, la formation professionnelle et la cohésion sociale ; les enjeux environnementaux.

- **La deuxième partie vise à programmer les objectifs, d'abord financiers puis géographiques.**

↳ Elle fixe tout d'abord trois objectifs financiers et de performance pour l'AFD :

- **assurer une croissance maîtrisée du volume d'activité** qui devrait atteindre 8,5 milliards d'euros en 2016 contre 7,8 milliards en 2013, soit une progression de 9 % sur trois ans. Cet objectif contient aussi une cible de progression des activités dites « non souveraines » qui devront passer de 36 % en 2013 à 45 % en 2016. Les activités non souveraines sont celles qui ne sont pas contractées ou garanties par les Etats, elles sont donc à destination des entreprises (publiques ou privées), des collectivités locales ou des ONG ;

- **accroître le résultat** pour financer un volume d'activité soutenable. Le résultat social net de l'AFD devrait passer de 92 millions d'euros en 2013 à 135 millions en 2016 ;

- **améliorer la productivité** de l'AFD, grâce à une maîtrise des charges d'exploitation qui devraient passer de 282 millions en 2013 à 295 millions en 2016 (soit +4,6 % en trois ans) et grâce à une amélioration du coefficient d'exploitation¹ qui devrait passer de 64 % en 2013 à 55 % en 2016.

¹ Charges d'exploitation non bancaire sur produit net bancaire.

↳ Après des éléments peu conclusifs sur l'organisation du réseau de l'AFD, cette partie fixe quatre **objectifs mettant en œuvre les partenariats différenciés** :

- consacrer au moins **85 % de l'effort financier de l'Etat sur l'Afrique et la Méditerranée** ;

- consacrer au moins **deux tiers des subventions aux pays pauvres prioritaires (PPP)** ;

- contribuer à rétablir la stabilité **dans les pays en crise ou fragiles, en leur consacrant au maximum 15 % de l'enveloppe des dons** ;

- contribuer à une croissance plus verte et solidaire dans le reste du monde ;

- soutenir le développement des économies ultramarines. Les engagements financiers de l'AFD outre-mer passeront de 1,5 milliard en 2013 à 1,6 en 2016.

↳ « *L'agence au service du développement durable* ».

Conformément aux conclusions du CICID du 31 juillet 2013, qui ont été reprises et enrichies dans la loi d'orientation, le développement durable constitue « *un socle structurant* » pour l'AFD dans ses trois dimensions économique, sociale et environnementale.

Le développement économique, la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement constituent ainsi trois aspects de cet objectif.

Plus généralement, la préoccupation du développement durable doit être pleinement intégrée dans le cycle des projets de l'agence.

Enfin, la politique de développement doit intégrer la responsabilité sociale et environnementale, notion que le Parlement a remplacée par celle de responsabilité sociétale.

↳ Partenariats et influence.

Ce titre du projet de COM contient quatre objectifs très différents : contribuer au rayonnement économique de la France ; mobiliser des financements pour les ONG ; œuvrer en faveur d'une plus grande coordination des bailleurs de fonds ; renforcer l'innovation financière au service du développement.

↳ Evaluation et efficacité opérationnelle.

↳ Production de connaissances et formation.

↳ Suivi de l'activité.

● **La troisième partie fixe la programmation des moyens.**

Cette partie, pourtant essentielle, est **particulièrement pauvre en informations**. Par exemple, elle indique que « *le tableau récapitulatif des AE/CP prévisionnels figure en annexe* ». Or malgré les demandes de vos

rapporteurs, **ce document n'a pas été fourni** : il semblerait que le Gouvernement n'a pas transmis au Parlement la « bonne version » du projet de COM, cette phrase reprenant un élément du précédent COM n'ayant pas dû figurer dans celui-ci... Cette erreur révèle la grande tension qui existe sur la programmation budgétaire de l'aide au développement.

Cette partie du COM rappelle les éléments précédemment mentionnés sur les fonds propres de l'agence, la maîtrise des charges de fonctionnement et l'amélioration du coefficient d'exploitation. On peut s'interroger sur la cohérence de l'architecture du document qui aboutit à de telles répétitions.

Elle rappelle de manière très générale que le Gouvernement a engagé, sur la période 2015-2017, un « *effort sans précédent de redressement des finances publiques via des économies en dépenses de 18 milliards d'euros en 2015, 18 milliards d'euros en 2016 et 14 milliards d'euros en 2017* ».

L'AFD devra « *s'inscrire dans cet effort collectif* », ce qui peut paraître étrange au regard des modes de rémunération de l'agence : elle ne bénéficie pas d'une subvention pour charge de service public mais se rétribue selon des barèmes fixés dans une convention-cadre régissant ses relations financières avec l'Etat (document présenté en annexe). Or vos rapporteurs n'ont pas été informés de l'intention de l'Etat de revoir cette convention-cadre.

- Le COM contient deux **annexes** :

- la première relative à la définition des indicateurs de suivi financier révèle, s'il en était besoin, la complexité des notions utilisées, par exemple celle de subvention ;

- la seconde rappelle les noms des pays d'intervention de l'AFD selon cinq catégories : PPP ; Afrique sub-saharienne ; bassin méditerranéen ; Asie, Pacifique, Amérique latine et Caraïbes ; pays émergents.

B. L'AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU SÉNAT : FAVORABLE SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

1. Tirer les conséquences de l'adoption de la loi d'orientation et de programmation

Le projet de COM a été élaboré sur la base des conclusions du CICID de juillet 2013 et le document fait parfois référence au « *projet de loi d'orientation* ». Or le Parlement a définitivement adopté le projet de loi le 23 juin, en adoptant sans modification les conclusions de la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 4 juin.

La version finale du COM doit naturellement intégrer les modifications apportées par le Parlement au projet de loi. Il s'agit du

simple respect de la hiérarchie des normes telle que fixée par la Constitution, mais surtout d'une exigence démocratique fondamentale.

Par exemple, le titre 5 de la deuxième partie du projet de COM relatif à l'évaluation doit être profondément revu pour tenir compte de la **réforme souhaitée par le Parlement du dispositif d'évaluation de la politique de développement** :

*« Les **services d'évaluation** de l'aide aujourd'hui placés auprès de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères, de la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances et de l'AFD seront **regroupés dans un organisme unique, indépendant** de ces acteurs et ayant accès à l'ensemble des informations lui permettant d'exercer sa mission. Cet **observatoire** de la politique de développement et de solidarité internationale permettra à la fois une **mutualisation** et une **rationalisation** des moyens et une **évaluation neutre** des programmes menés par la France. Il comprend onze membres, désignés pour un mandat de trois ans, renouvelable. À l'exception du collègue parlementaire qui désigne deux députés et deux sénateurs de manière à assurer une représentation pluraliste, les sept autres collèges du CND SI délèguent chacun un membre pour siéger au sein de l'observatoire, qui est présidé alternativement par un député et un sénateur. Ses travaux doivent également, à terme, permettre de mieux définir ex ante la pertinence de ces programmes. Cet observatoire transmet son programme pluriannuel de travail aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. »*

Si une telle réforme ne peut être effective immédiatement, le COM doit cependant en **respecter les objectifs** et les grandes lignes : **fusion des services d'évaluation** des deux ministères (affaires étrangères et finances) et de l'AFD au sein d'un **observatoire présidé alternativement par un député et un sénateur**.

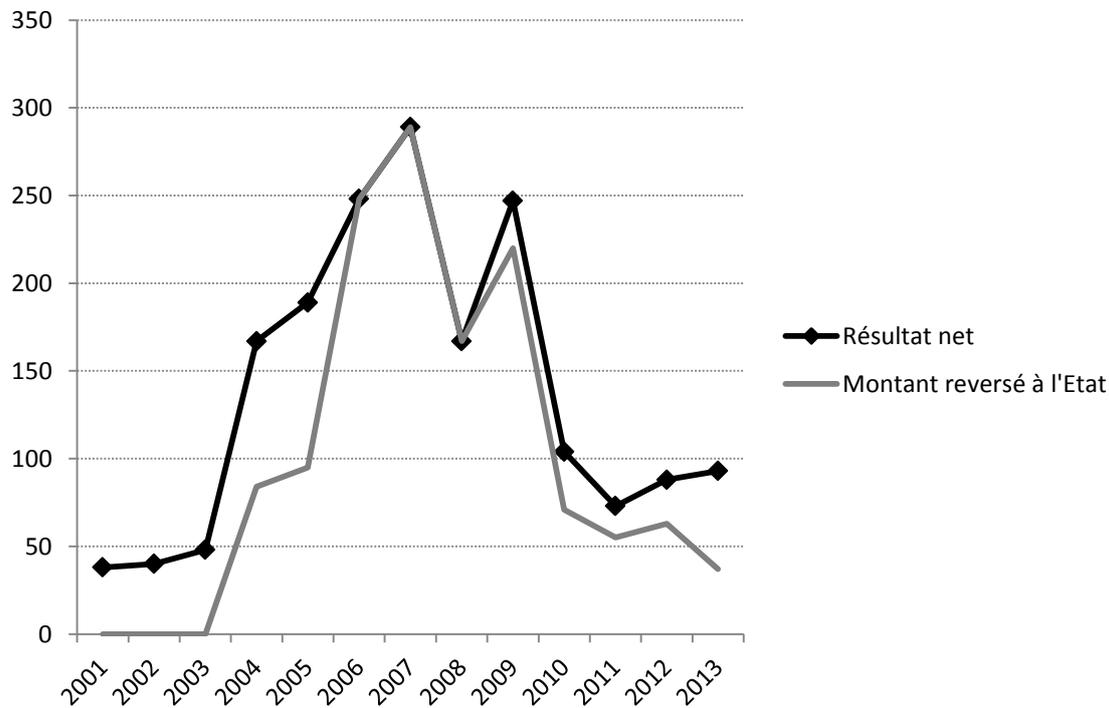
2. Intégrer explicitement les arbitrages relatifs au renforcement des fonds propres

Fondée sans dotation en capital en 1941, la Caisse centrale de la France libre, devenue AFD, a progressivement constitué des fonds propres par une intégration intégrale des résultats aux réserves. Or depuis 2004, l'Etat prélève une part conséquente du résultat – elle a atteint 100 % du résultat en 2006-2008 –, ce que votre commission avait déjà qualifié d'« *hérésie* » dans leur précédent rapport sur le COM pour la période 2011-2013.

	Résultat net (en millions d'euros)	Dividende distribué l'année suivante à l'Etat (en millions d'euros)	<i>Pourcentage ainsi reversé (en pourcentage)</i>
2001	38	0	0 %
2002	40	0	0 %
2003	48	0	0 %
2004	167	84	50 %
2005	189	95	50 %
2006	248	248	100 %
2007	289	289	100 %
2008	167	167	100 %
2009	247	220	89 %
2010	104	71	68 %
2011	73	55	75 %
2012	88	63	72 %
2013	93	37	40 %

Source : documents de l'AFD

**Evolution du résultat net de l'AFD et du dividende reversé à l'Etat
(en millions d'euros)**



Source : documents de l'AFD

La question des fonds propres est particulièrement aiguë pour l'AFD en tant qu'établissement bancaire et du fait de l'importance prise par son activité de prêts. En outre, sans attendre le renforcement des règles prudentielles de Bâle III, l'agence est déjà soumise au respect du ratio « grands risques » qui lui interdit de dépasser sur une contrepartie donnée un montant d'engagement de 25 % des fonds propres. Ce plafond conduit déjà l'agence à restreindre ses engagements ou à en modifier la nature, par exemple en développant les prêts non souverains, dans certains pays comme le Maroc, la Tunisie ou le Viêt-Nam.

Vos rapporteurs regrettent cependant que, malgré leurs demandes répétées, l'agence n'ait pas accepté de leur fournir un état détaillé de ses principales contreparties pour illustrer concrètement cette question du ratio « grands risques ».

Une réunion interministérielle a abouti, **le 8 novembre 2013**, à un **arbitrage** sur les fonds propres de l'AFD. Le cabinet du Premier ministre a arrêté les décisions suivantes :

« [...] »

1) Dans le contexte de l'établissement du COM pour la période 2014-2016, les fonds propres de l'AFD devront être augmentés en vue de lui permettre d'atteindre une cible d'activité (autorisations d'engagements) de 8,5 milliards d'euros par an.

2) Afin d'atteindre cet objectif, les leviers suivants seront mobilisés :

- conversion de ressources à conditions spéciales (RCS) en quasi capital à hauteur de 840 millions d'euros ;

- abaissement du dividende versé à l'Etat (limité à 20 %) ;

- augmentation du résultat de l'Agence notamment via une maîtrise de ses charges ;

- en tant que de besoin, annulation de RCS pour un montant à déterminer (jusqu'à 200 millions d'euros) nécessitant une disposition ad hoc en loi de finances.

[...] »

Cet arbitrage a été suivi d'une lettre adressée le 28 mars 2014 par le ministre de l'économie et des finances, Pierre Moscovici, à Anne Paugam, directrice générale de l'AFD. Cette lettre reprend partiellement les éléments de l'arbitrage du 8 novembre ; surtout, sa valeur « juridique » est particulièrement faible.

Vos rapporteurs estiment que **le COM doit inclure précisément l'ensemble des termes de l'arbitrage interministériel du 8 novembre**. Il doit en outre **fixer un calendrier précis de la conversion de RCS** en quasi capital qui doit avoir lieu, comme prévu initialement, **sur la période 2014-2016 et non sur la période 2015-2017** comme l'envisage la lettre du ministre de l'économie du 28 mars.

3. Mieux mesurer l'effort financier envers les pays pauvres prioritaires, notamment au Sahel

On l'a vu, l'AFD a connu une profonde transformation ces dernières années par l'accroissement massif de ses engagements, presque uniquement dû aux prêts non bonifiés.

Vos rapporteurs n'entendent pas remettre en cause l'outil des prêts, y compris non bonifiés, dont le coût budgétaire est relativement faible, voire nul. Ils peuvent en effet constituer un outil très utile pour la France s'ils sont effectivement mis au service de l'influence et de la diplomatie économique. Financer un projet d'infrastructure dans un grand pays émergent peut avoir un effet d'entraînement à la fois en termes d'expertise et de diffusion des normes ou des procédures utilisées en France et en termes de parts de marché pour les entreprises. L'AFD doit cependant bien intégrer cette priorité de diplomatie économique dans ce type de circonstances.

Le développement des prêts a nécessairement des conséquences sur l'orientation géographique des engagements de l'AFD, puisque cet outil ne peut pas être utilisé dans l'ensemble des pays partenaires : les pays pauvres, dont la capacité d'endettement est faible, ne peuvent guère en bénéficier.

C'est pourquoi les **objectifs** fixés dans le projet de COM concernant la répartition géographique de l'aide paraissent **insuffisants pour mesurer effectivement l'engagement de l'agence dans les pays pauvres prioritaires**.

Ces objectifs reprennent ceux fixés par le CICID de juillet 2013 et repris dans la loi d'orientation : 85 % de l'effort financier global pour l'Afrique et la Méditerranée ; 67 % des subventions dans les pays pauvres prioritaires (PPP). Mais cet « affichage » risque de masquer un engagement limité envers les PPP : le premier objectif concerne toute l'Afrique et la Méditerranée et englobe les prêts qui ne peuvent bénéficier aux PPP ; le second objectif ne concerne que les « subventions » qui constituent une faible part des engagements de l'agence.

Ainsi, ces objectifs s'inscrivent dans la continuité des engagements récents de l'agence mais, comme cela a déjà été mentionné, celle-ci n'a consacré en 2013 que 11 % de ses engagements à l'étranger aux PPP. **On peut donc tout à la fois afficher un effort financier concentré sur l'Afrique et la Méditerranée mais obtenir ce résultat pour le moins décevant**. Cette situation révèle le décalage entre les ambitions et les moyens régulièrement mis en avant par vos rapporteurs.

Vos rapporteurs demandent en conséquence que soit inscrit dans le COM **un objectif supplémentaire pour les PPP, exprimé en termes d'effort financier, pas seulement de subvention**, et avec une cible ambitieuse pour 2016.

Ils estiment également que le COM pour la période 2014-2016 doit inclure, comme son prédécesseur, **un indicateur spécifique pour les pays du Sahel**, qui nécessitent une approche globale.

Face à la distorsion entre l'objectif général de concentration des aides et la réalité vécue sur le terrain, vos rapporteurs demandent au Gouvernement de mener une réflexion sur les moyens d'augmenter l'effort financier envers les PPP, notamment en réévaluant le niveau des contributions françaises aux organismes et fonds multilatéraux.

4. Renforcer les objectifs relatifs à la coordination entre l'ensemble des bailleurs de fonds

Toujours avancée comme un objectif, la coordination entre les différents bailleurs de fonds reste souvent, pour un ensemble de raisons, **un vœu pieux**. Elle est pourtant **nécessaire**, tout d'abord **pour renforcer l'efficacité de l'aide au bénéfice des populations les premières concernées**, ensuite pour accompagner les évolutions en cours du côté des financeurs :

- mise en place d'une politique d'aide, parfois massive, par des pays anciennement considérés comme des pays « en développement » et qui le restent encore dans une certaine mesure. Par exemple, l'OCDE a estimé qu'en 2011, les apports concessionnels bruts au titre de la coopération pour le développement (assimilables à de l'APD) s'élevaient à 2,8 milliards de dollars pour la Chine et 790 millions pour l'Inde. On peut également citer quelques pays du Moyen-Orient qui versent dorénavant des sommes tout à fait conséquentes en faveur du développement : l'Arabie saoudite a ainsi versé 5 milliards de dollars en 2011 (mais 1,3 milliard en 2012) ; les Emirats arabes unis 1 milliard en 2012 et 5 milliards selon les données préliminaires pour 2013 ;

- apparition d'acteurs diversifiés comme les fondations « philanthropiques ». Par exemple, la seule fondation « Bill et Melinda Gates » a accordé environ 3 milliards de dollars de subventions pour la seule année 2012, dont 900 millions dans le domaine de la santé. L'OCDE estimait ainsi que la fondation se plaçait en 2009 au troisième rang des donateurs mondiaux dans le domaine de la santé, après les Etats-Unis et le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Dans ce contexte, **la proposition de COM est très en retrait** ; elle ne fixe qu'**un seul objectif, lui-même très limité** : le nombre d'autorisations d'engagement de l'AFD associant une subvention de l'Union européenne devra passer de 17 en moyenne entre 2010 et 2012 à 30 en 2016.

Vos rapporteurs estiment au contraire qu'il est indispensable d'engager des actions nettement plus volontaristes, que ce soit avec les Etats de l'Union européenne, l'Union elle-même, les banques et organismes multilatéraux (Banque mondiale, Banque africaine de développement,...) et les autres bailleurs publics et privés.

5. Ne pas délaissier les secteurs traditionnels d'intervention

Contrairement au COM précédent dont les objectifs 5, 6, 6 *bis* et 6 *ter* concernaient respectivement l'éducation et la formation professionnelle, l'éducation de base, la santé maternelle et infantile et l'agriculture, la proposition qui a été soumise au Sénat pour la période 2014-2016 ne fixe pas d'objectifs exprimés en termes de secteurs d'intervention de l'agence.

Si vos rapporteurs peuvent comprendre le souhait de recentrer le COM sur un nombre plus restreint d'objectifs, ils estiment que la politique française de développement ne doit pas délaissier **les secteurs traditionnels** d'intervention comme l'agriculture ou l'eau qui continuent de constituer des besoins et des demandes fortes de la part des populations locales et qui répondent pleinement à la nouvelle priorité transversale du développement durable.

En outre, les récentes crises au Mali et en République centrafricaine montrent, s'il en était besoin, l'attention qu'il est nécessaire de porter à **l'exercice des missions régaliennes** et aux capacités administratives des pays partenaires. Faire bénéficier de l'aide des acteurs « non souverains » (collectivités locales, entreprises publiques ou privées,...) constitue une réponse utile et efficace mais qui ne permet pas de faire entièrement l'impasse sur l'action publique dans ces pays.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées examine, lors de sa séance du 24 juin 2014, sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, l'avis de MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon, rapporteurs, sur la proposition de contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'Agence Française de Développement (AFD) pour la période 2014-2016.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. - A l'initiative de notre commission, l'article 1^{er} de la loi de 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat prévoit que celui-ci - l'Etat - conclut une convention pluriannuelle avec les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ; cette convention « définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de [leurs] missions ».

Conformément à ce même article, le projet de convention nous a été transmis pour que nous puissions, dans un délai de six semaines, émettre un avis. C'est pourquoi nous avons auditionné la semaine dernière la directrice générale de l'AFD. Il aurait été utile d'entendre également, au nom de l'Etat, la secrétaire d'Etat chargée du développement, mais les contraintes de calendrier n'ont pas permis d'envisager cette possibilité.

Nous voudrions tout d'abord faire un point rapide sur la situation de l'AFD qui a connu d'importantes évolutions ces dernières années.

Créée pendant la Seconde guerre mondiale, l'AFD est un EPIC dont les missions sont définies dans la partie réglementaire du code monétaire et financier : elle contribue, d'une part, à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'Etat à l'étranger, d'autre part, au développement des départements et collectivités d'outre-mer.

L'agence a ainsi une double mission (à l'étranger et outre-mer) mais elle relève en même temps d'une double logique, celle d'une agence de coopération et celle d'un établissement bancaire. Opérateur pivot de la coopération française, bras séculier de notre diplomatie dans les pays du Sud ou « principal canal par lequel transite l'aide programmable bilatérale », pour reprendre la formulation - technocratique... - du projet de loi de programmation que nous venons d'adopter, l'AFD est un acteur singulier et essentiel. Ces différentes facettes expliquent d'ailleurs peut-être la relative incompréhension qui a toujours existé parmi les parlementaires sur son fonctionnement.

L'AFD finance des actions dans plus de 90 pays ou territoires, dispose d'un réseau de 70 agences (outre-mer et dans le monde) et emploie environ 1 740 personnes dont environ 700 sont basées à l'étranger.

Sur le plan financier, les engagements de l'AFD ont progressé de manière spectaculaire ces dernières années : ils s'élevaient à 1,8 milliard

d'euros en 2004 et 7,5 milliards en 2013, soit un quadruplement en dix ans. En 2013, l'agence a consacré 80 % de ses engagements à l'étranger et 20 % aux outre-mer.

Cette progression considérable ne provient en fait que du développement de l'octroi de prêts par l'AFD, et singulièrement de prêts non bonifiés. Les subventions et dons sont restés globalement stables autour de 1 milliard d'euros entre 2007 et 2013, ils ont précisément progressé de 7 % en six ans. Tandis que les prêts bonifiés sont passés de 1,4 milliard à 1,9 milliard, soit un accroissement de 35 %, et les prêts non bonifiés sont passés de 0,5 à 3 milliards, soit une hausse de 577 %... Les prêts non bonifiés représentaient ainsi 15 % des engagements de l'AFD en 2007, mais un peu plus de la moitié en 2013 !

Or les prêts, qui plus est quand ils ne sont pas bonifiés, ne peuvent pas bénéficier aux pays pauvres, mais plutôt aux pays émergents. D'ailleurs, on peut noter que, alors que les activités de l'agence à l'étranger faisaient plus que doubler entre 2007 et 2013, l'aide publique au développement française, telle que calculée par l'OCDE, ne passait que de 0,38 % du RNB à 0,41 %.

Finalement, le groupe AFD a atteint une taille financière très significative, puisque le total consolidé de son bilan s'élève à 25,7 milliards d'euros à la fin de 2013, en progression de 10 % par rapport à 2012, cette variation provenant principalement de l'augmentation de l'encours brut de prêts.

En ce qui concerne la répartition géographique de l'activité de l'AFD, l'Afrique subsaharienne en représente 37 %, l'outre-mer 20 % et la Méditerranée 11 %.

Mais si l'on va un peu plus loin dans l'analyse, l'ensemble des seize pays pauvres prioritaires définis par la France ne représentaient que 11 % des autorisations d'engagement de l'AFD à l'étranger en 2013.

La liste des premiers pays d'intervention rassemble surtout des « grands émergents » : ce sont dans l'ordre la Colombie, le Brésil, l'Inde, la Turquie, le Maroc, l'Indonésie, le Sénégal, le Cameroun, le Kenya, le Nigeria et le Gabon. Un seul - le Sénégal - appartient à la liste des PPP. Les dix premiers pays d'intervention, hors Sénégal, représentent 55 % de l'activité de l'agence, sans pour autant appartenir au le champ des pays dits prioritaires... Comme on le voit sur le graphique suivant, le constat est le même en analysant les statistiques sur deux années (2012 et 2013) : dans ce cas, l'AFD a consacré 12 % de ses financements aux PPP.

Dernier aspect : la répartition sectorielle des activités de l'agence. On peut relever que les secteurs dits traditionnels représentent assez peu en définitive : 4,5 % pour l'agriculture, 6,5 % pour l'environnement et les ressources naturelles, 10 % pour l'eau et l'assainissement ou encore 10 % pour l'éducation et la santé. Dans le même temps, l'agence consacre 44 % de

son activité aux infrastructures et au développement urbain et 21 % au secteur productif (soutien aux entreprises).

Une fois ce tableau général dressé, venons-en maintenant au projet de COM qui nous est soumis par le Gouvernement et l'AFD. Il nous a été amplement présenté la semaine dernière, nous ne reviendrons que sur les points saillants.

Tout d'abord, la question générale du calendrier. Ce projet a été négocié à la fin de l'année dernière et au début de cette année ; il fait en conséquence référence au « projet » de loi d'orientation et de programmation tel que déposé par le Gouvernement sur le bureau des assemblées, non à la loi que nous avons adoptée hier.

Il nous semble indispensable de poser comme principe que le COM doit intégrer l'ensemble des modifications apportées par le Parlement - singulièrement par le Sénat... - au texte initialement proposé. Comment envisager que la loi ne s'impose pas à un contrat passé entre l'Etat et son opérateur ?

Cela concerne en premier lieu l'évolution du dispositif français d'évaluation : le COM doit pleinement intégrer la volonté du législateur de regrouper les services de l'AFD, du ministère de l'économie et du ministère des affaires étrangères dans un observatoire indépendant présidé alternativement par un député et un sénateur.

M. Christian Cambon, rapporteur. - Deuxième point essentiel de nos remarques : le projet ne contient que très peu d'éléments sur les « moyens ».

Le projet de COM fixe d'abord un objectif de « croissance maîtrisée » du volume d'activité qui ne devra augmenter que de 9 % entre 2013 et 2016 pour atteindre 8,5 milliards d'euros, dont 1,6 milliard pour les outre-mer (1,5 en 2013 et 2014). Il faut remettre cet objectif en perspective des années passées où l'activité de l'agence augmentait plutôt de 10 % par an...

Cette cible sera atteinte, selon le projet de COM, grâce à trois vecteurs :

- l'amélioration du résultat qui, après 92 millions d'euros en 2013, devra atteindre 120 millions cette année et 135 millions en 2016 ;

- cette progression devra résulter d'une maîtrise des charges et d'une poursuite de l'amélioration du coefficient d'exploitation. Les charges ne pourront pas progresser au total de plus de 4,6 % entre 2013 et 2016 ;

- enfin, troisième aspect, le renforcement des fonds propres.

Historiquement, le résultat annuel était mis en réserve pour consolider les fonds propres, particulièrement nécessaires à l'agence en tant qu'établissement bancaire. Le modèle économique est en effet basé sur des engagements de prêts à long terme assis sur le résultat pour couvrir les

risques. Or depuis 2004, l'Etat a prélevé tout ou partie du résultat de l'AFD : 100 % en 2006-2008 puis une moyenne de 76 % entre 2009 et 2012.

Cette pratique n'était pas durable pour l'agence, au moins pour deux raisons. D'une part, le renforcement des contraintes prudentielles internationales, notamment du fait des nouvelles règles dites de « Bâle III », nécessite une progression des fonds propres. D'autre part, ces mêmes règles interdisent à tout établissement de dépasser une exposition égale à 25 % des fonds propres sur une seule contrepartie, c'est-à-dire en pratique pour l'agence, sur un Etat. De ce fait, l'agence est déjà obligée de limiter ses interventions dans plusieurs pays historiques et importants pour la France, comme le Maroc, la Tunisie ou le Viêt-Nam.

Dans ces circonstances, un arbitrage interministériel a eu lieu le 8 novembre dernier ; il porte sur quatre points :

- une opération d'ordre comptable, pour un montant total de 840 millions d'euros, permettant de transformer en fonds propres une dette longue existante de l'agence envers l'Etat constituée d'emprunts sur trente ans. Le 28 mars dernier, une lettre du ministre de l'économie et des finances à l'AFD a précisé que cette évolution serait réalisée entre 2015 et 2017 mais sans indication des volumes annuels ;

- l'abaissement du dividende versé par l'Etat qui sera limité à 20 %. La lettre du ministre de l'économie précise que le prélèvement de l'Etat s'élèvera encore à 40 % pour le résultat des comptes 2013 et à 20 % pour 2014-2016 ; il serait ensuite réévalué ;

- la maîtrise des charges et l'augmentation du résultat ;

- enfin, « en tant que de besoin », l'annulation de dettes longues de l'agence envers l'Etat pour un montant maximal de 200 millions. Ce quatrième outil n'est pas même mentionné dans la lettre du ministre de mars dernier.

Pour protéger l'agence, qui a besoin de stabilité et de prévisibilité, le COM devrait intégrer précisément les conditions de l'arbitrage interministériel de novembre, à la fois pour l'opération de reclassement comptable, le plafonnement du reversement du dividende à l'Etat et l'éventuelle annulation de dette. Dans la rédaction qui nous est soumise pour avis, il est simplement fait référence à cet arbitrage interministériel, sans autre précision et alors même qu'il n'a pas été rendu public jusque-là... C'est pourtant bien l'objet du contrat d'objectifs et de moyens de fixer précisément les engagements réciproques de ce type.

Troisième point de nos remarques, la répartition géographique des activités de l'AFD.

Nous avons déjà évoqué à l'instant les évolutions très importantes dans l'utilisation des différents outils de l'aide au développement ; or ces évolutions ont un impact sur la répartition géographique des activités de

l'AFD puisque les prêts ne peuvent pas être mobilisés, ou très peu, vers les pays pauvres.

Pour autant, nous devons aussi être conscients du fait que ces prêts sont un outil très utile pour la France, notamment en termes d'influence et de diplomatie économique dans les pays émergents, et ont un coût budgétaire relativement faible. Faciliter par un prêt le financement d'un grand projet d'infrastructure en Chine, en Indonésie ou au Brésil doit permettre d'entraîner de l'expertise française et, le cas échéant, des contrats pour des entreprises françaises. De ce point de vue, si l'AFD n'est pas une banque du commerce extérieur, elle est tout de même amenée aujourd'hui à jouer un rôle plus large que celui d'acteur de la politique de développement.

Si le COM reprend les objectifs de la loi d'orientation sur la répartition géographique (85 % de l'effort financier global pour l'Afrique et la Méditerranée ; les deux tiers des subventions pour les pays pauvres prioritaires), il ne s'agit pas d'une évolution puisque les résultats de l'agence pour la période précédente sont en ligne avec ces objectifs.

Surtout, ces objectifs risquent de masquer un engagement limité envers les PPP, comme nous l'avons vu tout à l'heure.

Or il ne nous semble pas que ces différents éléments soient antinomiques : la France peut continuer de s'appuyer sur les prêts dans les pays émergents, mais doit parallèlement « réinvestir » sur les PPP pour éviter l'impression de décalage entre les ambitions et les moyens. Le COM devrait donc inclure un objectif d'effort financier global sur les PPP, ainsi que sur le Sahel qui constitue une zone particulière et qui faisait l'objet d'un indicateur dans le COM précédent. Ces objectifs exprimés par rapport à l'effort financier, et non par rapport aux seules subventions, permettraient d'avoir une meilleure vision des réalités de notre politique.

Conséquence de cette ligne de conduite : si nous voulons afficher un objectif ambitieux vis-à-vis des PPP dans le contexte contraint des finances publiques, il nous semble nécessaire de réévaluer le niveau des contributions françaises aux organismes et fonds multilatéraux. Ceux-ci mènent des actions importantes et ont souvent mis en œuvre des programmes réussis mais, par exemple dans le domaine de la santé, la France contribue parmi les premiers à un ensemble de fonds dits verticaux relativement dispersés. Ceci relève d'abord du Gouvernement et d'une décision stratégique, non de l'AFD dont la mission est de gérer pour l'Etat une grande part de l'aide bilatérale.

Cela nous amène cependant à notre quatrième point.

Le projet de COM reste très en retrait en ce qui concerne la coordination des bailleurs de fonds. Or elle est essentielle au regard du paysage actuel des acteurs de l'aide, notamment caractérisée par la montée en puissance des organismes multilatéraux, des fonds privés et de certains pays qui étaient auparavant - et parfois, encore - considérés comme des pays en développement (Chine, pays du Golfe...).

Le COM doit donc intégrer des objectifs plus ambitieux de coordination des bailleurs de fonds.

Dernier point de notre avis sur ce COM : les secteurs d'intervention.

Contrairement au COM précédent, ce projet ne contient pas d'objectifs en termes de secteurs d'intervention de l'agence, même si les grands enjeux de la politique de développement et de solidarité internationale sont fixés en introduction.

On peut tout d'abord regretter sur le plan symbolique que, pages 13 et 14 du projet de COM, la lutte contre la pauvreté soit mentionnée en deuxième position après le développement économique, même s'il est évident que le développement économique est primordial pour lutter contre la pauvreté.

Il nous semble en tout cas que le Gouvernement et l'AFD ne doivent pas délaisser les secteurs traditionnels d'intervention, comme l'agriculture ou l'eau, qui continuent de constituer des besoins et des demandes fortes de la part des populations locales. En outre, les modalités de déploiement de nos actions de coopération doivent être attentives à l'exercice des fonctions régaliennes dans les pays partenaires : les efforts de développement sont inefficaces voire inutiles si l'Etat de droit est inexistant ou si l'Etat s'effondre...

En conclusion, le projet de COM qui nous est soumis contient de nombreux objectifs, qui sont d'importance inégale. Il s'appuie sur quatre éléments généraux positifs :

- une croissance maîtrisée du volume d'activité de l'AFD, après une phase de progression très forte ;
- l'amplification de la prise en compte de partenariats différenciés qui soient adaptés aux niveaux de développement des pays partenaires ;
- une priorité marquée et transversale pour le développement durable ;
- l'idée de partenariats, notamment avec les collectivités locales, la société civile ou les entreprises.

Ce projet ne pose donc pas de problèmes particuliers et va plutôt dans le bon sens. Nous vous proposons d'émettre un avis favorable à son adoption, sous réserve des différents éléments que nous venons de vous présenter et qui sont précisément mentionnés dans la note que nous vous avons distribuée.

M. Robert Hue. - Je partage les remarques qui viennent d'être formulées par les rapporteurs. Elles sont dans la continuité de ce que nous disons depuis plusieurs années mais qui a parfois du mal à être entendu... Certes, la situation s'est améliorée mais nous avons encore senti la semaine dernière, lors de l'audition de la directrice générale de l'AFD, les grandes

réticences sur certains sujets, par l'exemple l'évaluation. L'AFD a une conception très « économiste » de son rôle : la part importante prise par certains secteurs d'intervention comme les infrastructures ou le soutien aux entreprises le montre clairement, alors que ces secteurs sont parfois bien éloignés de ce que souhaitent les populations. Enfin, nous avons aussi dénoncé la volonté de l'Etat de récupérer une part importante de dividende alors que cette vision est évidemment de courte vue.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Les rapporteurs ont diffusé le projet d'avis qui est favorable sous réserve des modifications qu'ils ont indiquées sur cinq points : les conséquences à tirer de l'adoption de la loi ; les moyens ; la répartition géographique ; la coordination avec les autres bailleurs de fonds ; les secteurs d'intervention.

M. Christian Cambon, rapporteur. - Nous sommes dans la continuité des travaux de la commission depuis des années et dans celle de nos positions durant l'examen du projet de loi d'orientation. A force de taper sur le clou, on finit par l'enfoncer...

La commission adopte à l'unanimité l'avis tel que présenté par les rapporteurs et autorise sa publication sous forme de rapport d'information.

**ANNEXE -
CONVENTION CADRE RÉGISSANT LES RELATIONS
FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET L'AFD (4 JANVIER 2007)**

CONVENTION-CADRE ENTRE :

- LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE,

- LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

- LE MINISTRE DE L'OUTRE-MER,

D'UNE PART,

ET L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

D'AUTRE PART

PRÉAMBULE

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) est l'enceinte de pilotage de l'aide publique au développement française. Dans sa session du 20 juillet 2004, il a décidé de renforcer l'efficacité de la politique publique en matière d'aide publique au développement. Dans ce cadre, il a décidé que les rôles de l'État et de l'AFD devaient évoluer, tout comme les modalités d'exercice de la tutelle de l'AFD, dont le rôle d'opérateur pivot est renforcé.

Ce cadre institutionnel rénové vise à contribuer au renforcement de l'efficacité de la politique publique en matière d'aide publique au développement.

Pour atteindre ces objectifs, les statuts de l'AFD, codifiés au code monétaire et financier (CMF), ont été modifiés et une convention cadre, objet du présent acte, décline les relations qui en découlent entre l'AFD et l'Etat, représenté par le ministre chargé de l'économie, des finances et du budget, le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'Outre-mer.

Dans le respect de cette convention, des contrats d'objectifs propres à chaque ministère pourront être conclus afin d'organiser la mise en œuvre de la convention cadre et l'exécution des crédits confiés à l'AFD.

Dans ce cadre juridique, les missions de service public de l'AFD, son rôle d'opérateur-pivot de la coopération française et son statut d'Institution financière spécialisée, acteur sur les marchés de capitaux, pourront pleinement s'exercer.

Article 1^{er} - Objet de la convention

La présente convention cadre a pour objet :

- la participation de l'AFD à l'aide française au développement (Titre I),
- les relations financières avec l'Etat pour les opérations relevant des articles R. 516-5 et 6 du CMF (Titre II),
- les opérations gérées par l'AFD, décidées par l'Etat et à ses risques (Titre III),
- les autres opérations gérées pour compte de tiers (Titre IV),
- les dispositions financières et comptables (Titre V).

Les contrats d'objectifs conclus avec chacun des ministères intéressés fixeront notamment dès que possible une programmation pluriannuelle des ressources de l'AFD.

TITRE I - LA PARTICIPATION DE L'AFD À L'AIDE FRANCAISE AU DÉVELOPPEMENT

Article 2 - Le pilotage stratégique de l'aide au développement et son évaluation

2.1. Le CICID a prévu l'instauration d'instances et de procédures propres pour assurer le pilotage stratégique de l'aide publique au développement.

A cette fin, l'AFD assiste au co-secrétariat du CICID, réuni dans l'intervalle des réunions du CICID. Le co-secrétariat prépare chaque année une conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), présidée par le ministre chargé de la coopération, pour laquelle l'AFD établit une programmation indicative triennale des ressources (subventions et prêts souverains) qu'elle se propose d'allouer par pays et par secteur ainsi qu'une prévision des engagements pour l'année à venir dans les conditions fixées par les contrats d'objectifs. La COSP valide les documents-cadres de partenariat et procède à une revue des opérations en cours à laquelle l'AFD participe.

2.2. En concertation avec les ministères intéressés, l'AFD participe au pilotage de l'aide et à la réflexion stratégique sous forme d'études et de conseil.

2.3. L'AFD inscrit ses actions dans le cadre d'un projet stratégique pluriannuel, qui découle des documents stratégiques sectoriels et des documents cadres de partenariat. Ce projet détermine les résultats et impacts attendus des opérations financées par l'AFD.

- 2.4. Conformément aux orientations de la politique française de coopération qui visent notamment à renforcer l'efficacité de l'aide, l'AFD veillera à inscrire ses interventions dans une politique active de partenariats et d'harmonisation avec l'aide internationale ainsi que les autres instruments de l'aide bilatérale.
- 2.5. L'Etat fera procéder à l'évaluation a posteriori des projets et programmes mis en œuvre par l'AFD.

Article 3 - La coordination des agences de l'AFD avec les services de l'Etat à l'étranger

- 3.1. L'AFD élabore les cadres d'intervention de ses activités pour chaque pays de sa compétence géographique qui seront soumis pour avis conforme à l'ambassadeur afin d'assurer qu'ils découlent des documents cadres de partenariat dont l'élaboration relève de la compétence de l'ambassadeur en concertation avec les autorités locales.
- 3.2. L'ambassadeur est informé par le directeur de chaque agence des opérations en cours d'instruction ou réalisées, de ses contacts avec les autorités locales, des missions faites par les agents du siège. Il reçoit copie, à sa demande, des documents transmis par l'AFD aux autorités étrangères.

Le directeur d'agence de l'AFD participe aux réunions de coordination tenues par l'ambassadeur et il contribue aux réflexions de l'ambassade sur les questions de coopération et de développement.

Ces échanges, tant pour les prêts que pour les dons, se feront dans le respect des obligations de discrétion qui s'imposent.

- 3.3. Pour les projets ou programmes, à l'exception des prêts non souverains, l'ambassadeur émet un avis sur l'identification des nouveaux projets, sur l'engagement de ces opérations avant leur présentation aux organes de décision de l'AFD et sur l'évaluation qui en est faite a posteriori par les services de l'AFD de sorte que la bonne intégration de ces projets dans le document-cadre de partenariat soit assurée.

L'ambassadeur, intervenant à l'acte, appose sa signature sur la convention de don signée par l'AFD et le bénéficiaire.

- 3.4. Pour les prêts non souverains, les avis de l'ambassadeur portent sur leur opportunité générale.
- 3.5. L'ambassadeur est consulté sur les nominations de directeurs d'agence et émet un avis conforme sur leurs lettres de mission.

Par ailleurs, l'ambassadeur adresse chaque année au directeur général de l'AFD, ses commentaires relatifs à la manière de servir du directeur d'agence au sein du dispositif français à l'étranger en vue d'assurer la contribution de l'AFD aux missions de l'ambassade.

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

TITRE II - LES RELATIONS FINANCIERES AVEC L'ETAT POUR LES OPERATIONS RELEVANT DES ARTICLES R. 516-5 ET 6 DU CMF

Article 4 - Les ressources budgétaires mises à la disposition de l'AFD pour les dons

4.1. Le ministère des affaires étrangères et l'AFD interviendront respectivement dans les secteurs suivants :

- MAE : soutien à l'Etat de droit ; à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche ;
- AFD : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base (primaire et secondaire) ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain.

L'AFD appliquera pour les secteurs qui lui sont attribués ses propres procédures d'instruction, de décision et de suivi.

Elle visera à porter le montant moyen des opérations à 6 millions d'euros selon des modalités précisées dans le contrat d'objectifs.

Sur ressources allouées par le MAE, l'AFD intervient dans ses secteurs de compétence à travers les dons destinés à la réalisation de projets, qui incluent des composantes d'assistance technique.

4.2. Dans le cadre du contrat d'objectifs MAE-AFD, le ministère des affaires étrangères notifie à l'AFD, au mois d'octobre de chaque année, les montants indicatifs d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement susceptibles d'être inscrits dans le projet de loi de finances pour l'année suivante.

En début de chaque année, le ministère des affaires étrangères notifie les autorisations d'engagement et les crédits de paiement alloués à l'AFD par le ministère.

Il notifie aussi à l'AFD en cours d'année toute mesure affectant le montant ou la disponibilité des crédits dès qu'il en a connaissance.

Ces notifications sont faites avec ampliation pour le ministère chargé de l'économie et des finances.

4.3. Les autorisations d'engagement sont ouvertes à l'AFD en trois tranches annuelles :

- la première tranche est ouverte en janvier et s'élève à 45 % du montant des autorisations d'engagements notifiées ;
- la deuxième tranche est ouverte en juin et s'élève à 35 % du montant des autorisations d'engagements notifiées ;

- la troisième tranche est ouverte en octobre. Son montant est déterminé en fonction des autorisations d'engagement disponibles, du niveau des engagements prévisionnels de l'AFD et des autorisations d'engagement déjà ouvertes.

L'AFD accompagne les lettres de demande d'ouverture des deuxième et troisième tranches des résolutions, des résumés des opérations décidées durant l'exercice en cours et d'un état récapitulatif des opérations programmées sur l'exercice. L'AFD transmet en outre, avec l'appel de la première tranche, ces mêmes documents pour les opérations de l'exercice précédent qui n'auraient pas encore été transmis, de façon à ce que le MAE soit informé de l'ensemble des opérations de chaque exercice.

L'AFD ne peut engager des opérations que dans la limite des tranches qui lui ont été ainsi ouvertes.

4.4. Les crédits de paiement sont versés à l'AFD en trois tranches annuelles :

- la première tranche est versée en janvier et s'élève à 45 % du montant des crédits de paiement notifié ;
- la deuxième tranche est ouverte en juin et s'élève à 35 % du montant des crédits de paiement notifié,
- la troisième tranche est ouverte en octobre. Son montant est déterminé en fonction des crédits disponibles, des décaissements constatés, des décaissements prévisionnels de l'AFD et des crédits de paiement déjà reçus.

L'AFD accompagne les lettres de demande de versement de chacune des tranches des états suivants :

- un état récapitulatif des crédits disponibles au début de l'exercice, des crédits de paiement reçus et des versements effectués au cours de l'exercice et du solde disponible à la date de l'appel de la tranche (pour la première tranche, cet état portera sur les réalisations de l'exercice précédent) ;
- un état récapitulatif par exercice d'engagement, des montants totaux engagés, annulés, versés et des restes à verser ;
- un état récapitulatif des projets en cours de versement en précisant le montant initial de l'engagement, le montant versé et le reste à verser.

L'AFD ne peut effectuer des décaissements en faveur des bénéficiaires des dons que dans la limite des crédits de paiement qu'elle a reçus.

Article 5 - Les ressources budgétaires mises à la disposition de l'AFD pour les aides budgétaires globales

5.1. Les aides budgétaires globales sont destinées à préserver la stabilité macroéconomique des pays bénéficiaires et à appuyer la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, dans le cadre de programmes que suivent ces pays avec le FMI. Ces concours peuvent prendre la forme de dons ou de prêts et sont instruits dans le cadre de missions financières conduites

par les conseillers financiers du ministre chargé de l'économie et des finances accompagnés de représentants du ministère des affaires étrangères et de l'Agence française de développement.

L'engagement et la gestion de ces concours sont assurés par l'AFD selon les règles et usages en vigueur en son sein.

- 5.2. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement destinés aux dons au titre des aides budgétaires globales sont mis à la disposition de l'AFD par le ministre chargé de l'économie et des finances sur présentation des justificatifs qui seront déterminés par ce ministère.

L'AFD ne peut engager des opérations que dans la limite des autorisations d'engagement ouvertes et des crédits de paiement qui lui sont versés.

- 5.3. Les concours sous forme de prêts au titre des aides budgétaires globales font préalablement l'objet d'une convention signée par le ministre chargé de l'économie et des finances et l'AFD, qui précise notamment les modalités de calcul et de versement de la bonification octroyée au titre desdits prêts.
- 5.4. Les concours sous forme de prêts bénéficient de la garantie de l'Etat français conformément au décret n° 81-787 du 18 août 1981, relatif à l'octroi de la garantie de l'Etat prévue à l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1981, modifié par le décret n° 90-591 du 5 juillet 1990.

La garantie de l'Etat porte sur le service de l'emprunt en intérêts et amortissement.

L'AFD ne doit pas informer les bénéficiaires de l'existence de la garantie de l'Etat ni de son éventuelle mise en jeu.

L'octroi de la garantie par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances intervient donc préalablement à la signature de la convention de prêt conclue par l'AFD avec l'Etat bénéficiaire.

L'AFD pourra appeler la garantie de l'Etat sur les échéances présentant des impayés après un délai constitutif de sinistre de six mois sur le premier défaut. Sauf notification contraire, elle assure pour le compte de l'Etat le recouvrement des échéances des prêts qu'elle a consentis et ayant fait l'objet d'un appel en garantie.

Lorsqu'un des bénéficiaires d'un prêt procède à un versement en vue d'apurer tout ou partie d'une échéance ayant fait l'objet d'un paiement de la part de l'Etat au titre de la garantie, l'AFD le reverse sans délai à l'Etat.

L'AFD fournira une fois par an, au plus tard le 31 mars, un état récapitulatif, arrêté au 31 décembre de l'année précédente et par opération, des encours et des échéances à venir des prêts. Cet état précisera le montant des échéances ayant fait l'objet d'un appel en garantie et d'un remboursement au titre de cette garantie.

- 5.5. Les aides budgétaires spécifiques ne relevant pas des modalités du 5.1 sont gérées selon les règles et usages en vigueur à l'AFD et font, dans ce cadre, l'objet de conventions spécifiques.

Article 6 - Les prêts concessionnels et leur bonification

6.1. Dans les Etats étrangers et dans l'Outre-Mer, l'AFD bénéficie sur ses concours concessionnels de bonifications sur la base de ses prêts décaissés.

Le ministère chargé de l'économie et des finances fixe pour les engagements de chaque exercice les niveaux de bonification correspondant aux grilles de produits approuvées par le Conseil d'administration.

6.2. Dans les Etats étrangers, le ministère chargé de l'économie et des finances fixe pour les engagements de chaque exercice le plafond d'engagement de « coût Etat ».

Le « coût Etat » est défini comme la différence entre le montant nominal d'une ressource engagée dans un prêt et sa valeur actuelle nette. Pour une ressource de marché adossée à un prêt bonifié, le « coût Etat » est en conséquence la valeur actuelle nette des bonifications futures.

En complément, le ministère chargé de l'économie et des finances fixe un plafond de ressources apportées sous la forme de prêts du Trésor.

6.3. Dans l'Outre-Mer, le ministère chargé de l'économie et des finances fixera pour les engagements de chaque exercice, comme pour les Etats étrangers, un plafond d'engagement reposant sur un calcul du « coût Etat ».

6.4. L'AFD visera dans les Etats étrangers à porter le montant de ses prêts à un montant moyen supérieur à 10 millions d'euros.

TITRE III - LES OPÉRATIONS GERÉES PAR L'AFD, DÉCIDÉES PAR L'ÉTAT ET À SES RISQUES

Article 7 - Modalités générales des opérations

Aux termes de l'article R. 516-7 du CMF, l'AFD peut gérer pour le compte de l'Etat des opérations décidées par l'Etat et aux risques de celui-ci, l'Etat assurant le financement ou apportant, avec l'accord du ministre chargé de l'économie et des finances, sa garantie.

L'AFD est saisie par une instruction formelle du ou des ministères demandeurs qui définissent la mission, confiée à l'AFD qui doit s'inscrire dans le cadre de l'aide au développement ou de programmes de redressement financier.

Une convention particulière formalisera les conditions d'exécution de chaque opération confiée à l'AFD conformément aux principes ci-dessus et notamment les modalités de prise en charge par l'Etat des risques financiers, les modalités de rémunération de l'AFD ainsi que les modalités de mise à disposition des fonds par l'Etat.

La convention formalisant l'opération doit être soumise au conseil d'administration de l'AFD ou aux organes qu'il a délégués à cet effet ainsi qu'il est dit à l'article R. 516-14 du CMF.

Article 8 - Les contrats de désendettement et de développement (C2D)

Dans le cadre de l'article R. 516-7 du CMF, l'AFD est chargée par convention du 29 décembre 2003, conclue avec les ministres chargés de l'économie, des finances et des affaires étrangères, de mettre en œuvre des contrats de désendettement et de développement (C2D), qui constituent le volet bilatéral français additionnel à l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Les contrats de désendettement et de développement (C2D) sont instruits par l'AFD selon les procédures en vigueur pour ses propres financements, après définition des secteurs de concentration par les missions tripartites conduites par les conseillers financiers du ministère de l'économie et les représentants du ministère des affaires étrangères auxquels sont associés des agents de l'AFD.

Article 9 - Financement de la facilité avec le FMI

L'AFD met en œuvre la contribution française à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI dans les conditions prévues par la convention du 30 décembre 1988 et par ses avenants du 5 janvier 1995, du 16 juin 1999 et du 25 octobre 2001 qui fixe la rémunération de l'AFD.

TITRE IV - AUTRES OPERATIONS GEREES POUR COMPTE DE TIERS

Article 10 - La gestion d'opérations pour le compte des collectivités territoriales françaises

L'AFD aux termes de l'article R. 516-8 du CMF alinéas 4 et 5 est autorisée à gérer des opérations décidées et financées par des collectivités territoriales françaises ou leurs groupements.

Chacune de ces opérations doit faire l'objet d'une convention de mandat, (acte spécifique ou accord-cadre complété au cas par cas par un accord particulier), conclue entre la collectivité et l'AFD. Cette convention définit précisément la ou les opérations autorisées par la collectivité ou le groupement. Cette convention doit comporter des dispositions concernant les modalités de versement à l'AFD des fonds affectés par la collectivité ou le groupement à l'opération, les conditions d'intervention de l'AFD (notamment instruction du projet, suivi, paiements à effectuer), et les modalités de compte rendu de sa gestion et de reddition au moins annuelle des opérations dans les comptes de la collectivité ou du groupement mandant.

En effet, toutes les opérations de recettes et de dépenses réalisées par l'AFD au titre de la convention de mandat, accompagnées de leurs justifications, doivent ainsi être réintégrées dans les comptes de la collectivité ou du groupement sans contraction possible entre les dépenses et les recettes.

Les dépenses effectuées par l'AFD doivent être justifiées, avant réintégration dans la comptabilité de la collectivité ou du groupement mandant, conformément à l'annexe 1 (rubrique 8) de l'article D.1617-19 du Code Général des Collectivités

Territoriales qui fixe la liste des pièces justificatives des dépenses dans le secteur public local, et pour les collectivités non soumises au Code Général des Collectivités Territoriales, à la réglementation qui leur est applicable.

Le renouvellement d'avance ou le remboursement des débours par la collectivité locale à l'AFD doit être appuyé par un décompte des opérations et de leur montant justifiant l'utilisation de l'avance précédente, accompagné des copies des pièces prévues aux rubriques concernées de la liste précitée, selon la nature des dépenses afférentes à ces opérations.

En ce qui concerne les recettes, doivent être fournis au comptable de la collectivité territoriale ou du groupement un état nominatif des restes à recouvrer ainsi que toutes les pièces justificatives des opérations d'encaissement que celui-ci juge nécessaires à l'exercice de ses contrôles.

Les collectivités territoriales et leurs groupements demeurent seules compétentes pour décider des opérations qu'elles financent.

Les opérations que peut ainsi gérer l'AFD s'inscrivent dans les schémas ci-après décrits.

Avec les collectivités d'outre-mer, les actions viseront tout projet de financement de ces collectivités.

En outre, l'AFD pourra gérer les actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales métropolitaines, dans le cadre d'une convention de mandat.

Les actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales soumises au CGCT devront faire l'objet de conventions conclues entre ces collectivités et les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les conditions fixées par l'article L-1115-1 du CGCT.

Les opérations ainsi gérées par l'AFD devront relever de ses missions au sens de ses statuts ainsi que de son champ géographique.

TITRE V - DISPOSITIONS FINANCIERES ET COMPTABLES

Article 11 - Résultat

En application de l'article 79 de la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 modifié par l'article 88 de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, l'Etat peut percevoir un dividende sur le résultat de l'Agence.

Article 12 - Rémunération de l'AFD

Les rémunérations de l'AFD visent à couvrir ses coûts réels.

12.1. Pour les opérations visées aux articles 4, 5 et 8 de la présente convention, le mécanisme de rémunération repose sur une facturation au forfait par type de concours.

L'indicateur d'activité est défini comme suit :

- pour les dons visés à l'article 4, l'indicateur d'activité est la demi somme des engagements bruts annuels, (c'est-à-dire annulations non déduites), et des décaissements annuels de l'AFD aux bénéficiaires ;
- pour les concours visés à l'article 5 (aides budgétaires globales), l'indicateur d'activité est la demi somme des engagements bruts annuels (c'est-à-dire annulations non déduites), et des décaissements annuels de l'AFD aux Banques centrales concernées ;
- pour le refinancement par dons dans le cadre des C2D (article 8), l'indicateur d'activité est la somme des décaissements annuels de l'AFD aux Banques centrales concernées (y compris le cas échéant le remboursement des préfinancements mis en place par l'AFD).

Les taux forfaitaires par type de concours applicables aux indicateurs d'activité sont les suivants :

- dons : 10 % ;
- aides budgétaires : 1 % ,
- C2D : 2 %

La rémunération pour chaque type de concours s'entend comme le produit du taux forfaitaire et de l'indicateur d'activité correspondant.

Les produits nets de placement de la trésorerie issus du placement des crédits budgétaires reçus par l'AFD au titre des dons, des concours d'aides budgétaires globales à caractère macro-économique et du refinancement par dons dans le cadre de l'initiative PPTE et non encore versés aux bénéficiaires viennent en déduction de la rémunération.

Ces produits de placement sont calculés au jour le jour en appliquant à l'encours quotidien le taux EONIA du marché monétaire et sont capitalisés mensuellement.

12.2. La rémunération de l'AFD est versée en deux tranches.

La première tranche est versée le 20 février et porte sur 50 % de l'estimation annuelle prévisionnelle corrigée des régularisations faites au titre de l'exercice écoulé, sur la base d'un calcul au 20 janvier.

La deuxième tranche est versée le 20 août et porte sur 50 % d'une estimation actualisée au 30 juin sur la base des réalisations du 1^{er} semestre.

Les estimations de l'AFD sont adressées au ministre chargé de l'économie et des finances au plus tard le 20 janvier et le 20 juillet.

12.3. Pour les opérations visées aux articles 7 et 10, ou celles réalisées en application de conventions particulières notamment celle prévue à l'article 5.5, la rémunération et ses conditions de versement à l'AFD sont fixées dans la convention et l'AFD couvre ses frais sans dégager de profit.

Article 13 - L'AFD et les opérations de traitement bilatéral de la dette par l'Etat

Les créances de l'AFD peuvent être affectées par des annulations décidées par l'Etat soit dans le cadre d'accords en Club de Paris, soit du fait de décisions bilatérales. Dans ce cas (et hors opérations C2D visées à l'article 8), l'AFD est indemnisée par l'Etat à hauteur de la créance annulée. Par ailleurs, les créances de l'AFD peuvent faire l'objet de rééchelonnement et sont alors refinancées par l'Etat. Les dispositions relatives aux conditions de refinancement ou d'indemnisation de l'AFD sont reprises dans les conventions du 20 juin 1989, du 2 avril 1990 modifiée le 27 mars 1991, du 2 février 1992 et dans le relevé de conclusions du 31 juillet 1997, confirmés dans la lettre-plafond de 1999.

Article 14 : Suivi

14.1. L'AFD met à disposition des ministères concernés toutes les informations nécessaires pour rendre compte au Parlement, dans le cadre des projets et rapports annuels de performance prévus par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, des résultats des programmes de la mission « Aide publique au développement ». Les ministères consultent l'AFD sur la nature des objectifs et indicateurs retenus.

14.2. Un comité technique comprenant, outre le commissaire du gouvernement auprès de l'AFD, deux représentants de l'AFD, du ministère de l'économie et des finances, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'outre-mer, assure le suivi de l'utilisation par l'AFD des crédits qui lui sont alloués au titre des articles 4, 5, 6 et 8 par le budget de l'Etat.

Ce comité se réunit en tant que de besoin, à la demande de l'un de ses membres. L'AFD transmet trimestriellement aux membres du comité :

- un état récapitulatif de l'ensemble des engagements pris par l'AFD sur crédits budgétaires au cours du trimestre précédent, du montant des autorisations d'engagement mises à la disposition de l'AFD qui ne sont pas engagées par celle-ci à la fin de la période, du montant des versements effectués sur la période et du montant des crédits mis à la disposition de l'AFD qui ne sont pas décaissés par celle-ci à la fin de la période.

En ce qui concerne l'aide budgétaire globale, ces informations sont fournies par opération.

- un état des engagements et décaissements prévisionnels jusqu'à la fin de l'exercice au titre des dons.
- un état des encours de dettes et des échéances à venir, pays par pays, pour l'ensemble des prêts garantis par l'Etat compte tenu des remboursements, annulations ou rééchelonnement intervenus.
- une situation récapitulative des montants moyens trimestriels, des crédits alloués par l'Etat disponibles dans la trésorerie de l'AFD, et du montant des produits financiers nets résultant du placement de ces ressources.
- une situation globale des engagements permettant d'observer l'évolution du ratio des grands risques.

-
- un état détaillé du dispositif d'assistance technique inclus dans les actions de l'AFD depuis le début de l'année.

L'AFD tient à disposition les informations issues de sa comptabilité analytique relative aux charges liées à l'exécution des différentes activités couvertes par cette convention.

TITRE VI - DISPOSITIONS FINALES

Article 15 - Normes juridiques

15.1. En cas de contradiction entre :

- les statuts de l'AFD ;
- la présente convention cadre et ses annexes ;
- les contrats d'objectifs,

les textes précités prévalent les uns contre les autres dans l'ordre où ils sont énumérés ci-dessus.

15.2. Les modifications aux conventions conclues avec l'Etat et citées dans la présente convention cadre seront formalisées par avenant à ces conventions. Les parties à la convention cadre prendront acte de ces modifications par lettre avenant à ladite convention cadre.

15.3. La convention modifiée du 12 octobre 1994 relative aux dons et aux aides budgétaires globales à caractère macro-économique, la convention du 12 octobre 1994 relative au comité technique et la convention du 30 décembre 1993 sur la garantie de l'Etat sont annulées.

Article 16 - Durée et révision

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée. Elle peut être révisée par avenant et dénoncée après un préavis de trois mois par l'une quelconque des parties.

Pour ce qui concerne la taille moyenne des dons et la rémunération de l'Agence pour cette activité, une évaluation sera faite d'ici la mi-2007 et ces dispositions pourront être modifiées en conséquence.

Annexes

- Convention du 29 décembre 2003 relative à la mise en œuvre de l'initiative bilatérale PPTE (contrats de désendettement et de développement)
- Convention du 30 décembre 1988 modifiée par avenants des 5 janvier 1995, 16 juin 1999, 25 octobre 2001 relative à la facilité FMI/FRCP
- Conventions du 20 juin 1989, du 2 avril 1990 modifiée le 27 mars 1991, du 2 février 1992 ainsi que relevé de conclusion du 31 juillet 1997 et lettre plafond du 8 février 1999 relatifs aux opérations de traitement bilatéral de la dette dans les Etats (hors opérations C2D).

Fait à Paris le
en cinq exemplaires

Pour le ministre chargé de l'économie

Pour le ministre chargé de l'outre-mer

Pour le ministre des affaires étrangères

Pour l'Agence française de développement

Visa du contrôleur général
Chef du département du contrôle budgétaire