

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2018

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 2017-2019,*

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

Sénateurs

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'AFD, PRINCIPAL ACTEUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE	7
A. UN MODÈLE SPÉCIFIQUE	7
1. <i>Les missions et le fonctionnement de l'AFD</i>	7
2. <i>Un modèle original qui a évolué en 2015-2016</i>	8
B. UNE AGENCE DONT LE VOLUME D'ACTIVITÉ A ÉTÉ MULTIPLIÉ PAR 6 EN QUINZE ANS	11
II. UN NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS POUR LA PÉRIODE 2017-2019	12
A. UNE DIMENSION STRATÉGIQUE INSUFFISANTE, UN DOCUMENT IMPARFAIT	12
1. <i>Un COM pour une seule année pleine</i>	12
2. <i>Un manque persistant de vision stratégique</i>	13
3. <i>Un projet de COM imparfait</i>	14
B. DES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXÉS À L'AFD	14
1. <i>Une croissance très rapide qui sera difficile à maintenir dans la durée ?</i>	14
2. <i>Des objectifs liés aux « Objectifs de développement durable » (ODD)</i>	20
3. <i>Un point positif : le retour de l'éducation parmi les grandes priorités</i>	21
4. <i>Une priorité africaine qui doit être renforcée</i>	21
5. <i>Mieux répondre aux situations de crise</i>	27
6. <i>Renforcer les partenariats</i>	31
7. <i>L'objectif d'une AFD « plus innovante et plus agile »</i>	37
C. UNE PARTIE RELATIVE AUX MOYENS INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉE	40
1. <i>Les moyens liés aux prêts</i>	40
2. <i>La montée en puissance des subventions</i>	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE – Audition de Rémy Rioux, directeur de l'agence française de développement	50
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63

Réunie le mercredi 31 octobre 2018, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a examiné **le rapport de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteurs, sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et l'AFD pour la période 2017-2019.**

La commission a observé que le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD couvrait la période 2017-2019, ce qui restreint la portée de l'avis à rendre. La plus grande partie des engagements de l'AFD et de l'Etat décrits dans le document ont en effet déjà été mis en application. Il est impératif que le futur projet de COM 2020-2022 soit présenté au Parlement dans un délai qui en permette l'examen utile. En outre, la commission a souligné que le présent projet de COM se présentait sous la forme d'un texte lacunaire (certains indicateurs n'étant pas renseignés) auquel fait quelque peu défaut la cohérence d'ensemble qu'on aurait pu attendre d'un document stratégique.

Au cours des dernières années, parallèlement à une diminution des ressources budgétaires consacrées par notre pays à l'aide publique au développement, l'AFD, à la fois banque de développement et agence de coopération, a connu **une croissance très rapide de ses engagements** en prêts et, dans une moindre mesure, en prêts bonifiés, tandis que ses ressources en dons stagnaient à un niveau insuffisant.

Le projet de COM prévoit, pour la période 2018-2019, une trajectoire financière très ambitieuse, avec un objectif de **14 milliards d'euros d'engagements en 2019**. Pour atteindre l'objectif par ailleurs fixé par le Président de la République d'une aide publique au développement (APD) portée à 0,55% du revenu national brut (RNB) en 2022, ces engagements devront même être portés à près de 18 milliards d'euros à cette échéance.

Cette nouvelle phase de croissance diffère de la précédente dans la mesure où **l'instrument des dons devrait remonter en puissance** jusqu'à représenter environ un quart de l'activité de l'agence à l'horizon 2022, contre moins de 15% actuellement. La commission s'est félicitée de cette inflexion qu'elle appelait de ses vœux de longue date et qui permettra de renforcer l'envergure, la portée et l'influence de la politique d'aide au développement française, en particulier en Afrique subsaharienne. Le COM prévoit ainsi un montant de 1 milliard d'euro supplémentaire en autorisations de paiement en 2019 pour les dons de l'AFD, montant effectivement inscrit au PLF 2019. Corrélativement, **le retour parmi les priorités de l'agence de l'éducation**, secteur qui ne peut pour l'essentiel être financé que par subventions, **constitue un autre aspect très positif du COM.**

Toutefois, la commission s'est interrogée sur la capacité de l'AFD à suivre cette trajectoire de croissance très rapide dans un contexte de diminution des capacités d'emprunt des pays émergents et d'augmentation de l'endettement de certains États africains, circonstances qui vont obliger l'agence à accroître ses efforts de prospection, à étendre son champ géographique d'intervention ou encore à confier davantage de financements à des partenaires. La commission estime que cette recherche de nouveaux projets à financer ne doit pas conduire à diminuer le niveau d'exigence de l'AFD sur la pertinence des projets, sur leur conformité aux critères énoncés dans le plan d'orientations stratégiques de l'agence 2018-2022 (100% accord de Paris, 100% social, développement en 3D (diplomatie, défense, développement), priorité au non-souverain, réflexe partenarial), et surtout sur **l'appropriation par les pays partenaires**, première condition du succès des projets.

La montée des moyens en dons devrait toutefois favoriser l'atteinte de ces objectifs.

La commission a également observé que la montée en puissance de l'AFD contrastait avec l'austérité budgétaire imposée au réseau diplomatique pour la période 2019-2022, **ce qui risque d'affaiblir la capacité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à maintenir un réel pilotage politique de l'AFD**, en particulier au sein des pays étrangers. Dès lors, il est impératif que l'AFD se coordonne davantage, en amont des projets, avec le ministère et les ambassades, afin d'insérer son activité dans un véritable dialogue politique entre l'Etat bénéficiaire et l'« équipe de France » du développement.

S'agissant de l'« approche globale », la gestion par l'AFD de la Facilité « Vulnérabilité et réponse aux crises », dit « Fonds Minka » constitue un élément positif même si cet instrument, qui ne pourra atteindre son plein effet que si l'agence parvient à convaincre le plus grand nombre possible de partenaires de co-financer des projets afin d'en accroître l'impact, doit encore faire la preuve de son efficacité. La participation de l'AFD à l'Alliance Sahel, qui doit permettre d'améliorer la coordination des bailleurs dans les pays en crise, constitue un autre levier pour améliorer les résultats atteints dans cette région du monde. **Il conviendrait toutefois d'introduire au sein du COM un objectif et un indicateur permettant de mesurer ces résultats.**

La commission a pris acte du **rapprochement de l'AFD et d'Expertise France annoncé** par le COM pour 2019. Elle a souligné à nouveau que l'organisation qui sera retenue pour ce rapprochement doit sauvegarder l'autonomie de l'agence d'expertise et préserver sa capacité à coopérer directement avec la Commission européenne et les autres grands acteurs de l'aide au développement. En outre, elle doit permettre à Expertise France de poursuivre ses activités dans le continuum sécurité-développement. Si ces objectifs sont remplis, l'attractivité du nouvel ensemble doit conduire à **un regroupement avec certains des organismes de coopération ministériels encore indépendants**, notamment dans le domaine de l'agriculture.

Sur le plan de la gestion de l'agence, la commission prend acte de la diminution du résultat net prévu par le projet de COM pour la période 2018-2019 dans une phase de forte croissance des nouveaux engagements en prêts et de hausse des effectifs. En revanche, elle regrette l'absence de données sur **les effectifs de l'AFD en 2019, sur la part de résultat qu'elle pourra conserver en 2019** afin de renforcer ses fonds propres, et plus globalement **l'imprécision de la partie consacrée aux moyens de l'agence.**

Enfin, le projet de COM fait une place insuffisante à **l'amélioration des méthodes d'évaluation**, qui doivent progressivement permettre de compléter l'évaluation de contrôle et de redevabilité des projets par un pilotage par les résultats, au bénéfice de l'impact final des projets ainsi que de la « lisibilité » de l'aide au développement pour les citoyens.

Sous ses réserves, la commission a donné un avis favorable au projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'AFD pour la période 2017-2019.

I. L'AFD, PRINCIPAL ACTEUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE

L'AFD est un organisme unique en son genre, à la fois établissement public industriel et commercial (EPIC) et établissement financier. Son poids financier s'est fortement accru au cours des dernières années.

A. UN MODÈLE SPÉCIFIQUE

1. Les missions et le fonctionnement de l'AFD

L'agence française de développement (AFD), créée en 1941 en tant que Caisse centrale de la France libre, est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) de l'Etat dont les missions et l'organisation sont fixées par les articles R. 515-5 à R. 515-25 du code monétaire et financier. L'AFD 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* ».

L'agence peut apporter une grande variété de concours :

- en termes d'instruments financiers : 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 États, des organisations internationales, ainsi que des personnes morales, notamment des organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant en matière de développement, ou les personnes 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. Elle peut également assurer la gestion et le paiement d'opérations entrant dans des programmes de coopération décentralisée décidés et financés par des collectivités territoriales.

L'AFD est dirigée par un directeur général nommé pour trois ans par décret. Le Conseil d'administration se réunit en pratique environ une fois par mois afin de délibérer sur les 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 ;
- 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 ;
- un sénateur ;
- 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-douze agences dans le monde, dont 9 outre-mer. En 2017, elle employait 2 227 personnes, dont 707 en poste à l'étranger.

2. Un modèle original qui a évolué en 2015-2016

a) Une banque spécialisée dans les projets de développement

L'AFD est avant tout **une banque** spécialisée dans le financement de projets de développement, comme en témoignent son inscription dans le code monétaire et financier et son bilan comptable. Elle emprunte ainsi des ressources sur les marchés financiers à des taux favorables, c'est-à-dire proches des conditions obtenues par l'Etat.

Jusqu'à la fin de l'année 2015, le contrôle de l'AFD était confié au superviseur national, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Le total de bilan de l'agence ayant dépassé 30 milliards d'euros à la fin décembre 2014, l'établissement a été soumis à une étude approfondie par la Banque centrale européenne. La BCE ayant estimé qu'il s'agissait d'un établissement de taille suffisamment importante, l'agence a été placée, à compter du 1^{er} janvier 2016, sous sa supervision directe, en lien toutefois avec l'ACPR, les équipes de supervision étant conjointes. Les règles prudentielles appliquées demeuraient les mêmes.

Cependant, le décret n° 2017-582 du 20 avril 2017 a supprimé au sein du code monétaire et financier la mention du statut d'« *établissement de crédit* » de l'AFD. Celle-ci a demandé à l'APCR et à la BCE de changer son statut d'établissement de crédit en droit français au statut de société de financement. En juillet 2017, la BCR a rendu un avis favorable.

Les conséquences du changement de statut financier de l'AFD

Les établissements de crédit et les sociétés de financement sont soumis à des règles prudentielles très comparables, à quelques exceptions près, telles que des exemptions aux exigences relatives à la liquidité et au levier prévues par la réglementation européenne.

Un changement de statut impliquerait cependant :

- le changement de l'autorité chargée de la supervision : ce ne serait plus la BCE mais le régulateur national, en l'occurrence l'ACPR, qui serait chargée du contrôle prudentiel de l'AFD ;
- l'absence de contribution au Fonds de résolution unique (FRU), seuls les établissements de crédit étant assujettis à celle-ci ;
- l'exclusion du mécanisme de garantie des dépôts ;
- la limitation du type d'investisseurs susceptibles de souscrire aux émissions de l'AFD, qui se limiterait aux seuls investisseurs avisés, dans la mesure où l'AFD ne serait plus autorisée à recevoir des fonds assimilables à des fonds remboursables du public ;
- l'abandon de l'accès au refinancement de la Banque centrale européenne.

Pour l'AFD, l'essentiel des conséquences de l'abandon du statut d'établissement de crédit serait sans incidence, dans la mesure où elle n'a jamais eu recours au refinancement de la BCE, n'accueille pas de dépôts et qu'elle se finance déjà, pour l'essentiel, dans des conditions compatibles avec ce statut (montant unitaire supérieur à 100 000 euros par exemple). Il faudra cependant s'assurer que l'établissement ne dispose plus de fonds remboursables du public dans son passif.

Le principal effet du changement de statut serait de revenir dans le giron du régulateur national. Cela ne doit pas être interprété comme un assouplissement des règles, qui demeurent les mêmes, dans la mesure où l'on ne peut considérer que le contrôle de l'ACPR serait laxiste par rapport à celui de la BCE. Il permettrait en revanche qu'un outil essentiel de notre diplomatie soit sous le contrôle d'une autorité nationale, comme c'est le cas en Allemagne pour la KF.

Le changement de statut nécessiterait néanmoins un accord des autorités européennes : une demande de retrait d'agrément d'établissement de crédit serait soumise à la BCE ; parallèlement, une demande d'agrément de société de financement devrait être faite à l'ACPR.

Pour un rapprochement ambitieux de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations, Rapport d'information n° 532 (2015-2016) de Mme Fabienne KELLER et M. Yvon COLLIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 avril 2016 <https://www.senat.fr/rap/r15-532/r15-532.html>

b) Une activité mixte de dons et de prêts

L'AFD prête à des taux qui peuvent être bonifiés par rapport aux taux des marchés mais ne le sont pas nécessairement. Elle applique des marges et commissions variant selon les pays et les projets. Pour ses prêts concessionnels, l'agence reçoit de la part de l'Etat des bonifications venant compenser le « 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 ces deux modalités d'aide publique au développement sont souvent séparées dans les pays comparables, **l'AFD exerce également une activité de dons, devenue très minoritaire par rapport à l'activité de**

prêts, mais qui connaît un nouvel élan depuis 2017, élan qui va s'accroître à partir de 2019 (cf. ci-dessous). L'agence attribue ainsi des 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, etc.

Comme l'a relevé la Cour des comptes, la France est pratiquement le seul bailleur important qui ait pour principal instrument une institution financière soumise au régime des établissements de crédit, puisque la Commission européenne, les États-Unis ou le Royaume-Uni utilisent quasi-uniquement l'outil des subventions, sans recourir aux prêts. Si l'Allemagne et le Japon ont pour leur part développé une importante activité de prêts, celle-ci représente cependant une part moins importante du volume d'activité que pour l'AFD.

Enfin, le mode de financement de l'agence est tout à fait spécifique : ne recevant pas de subvention pour charges de service public de la part de l'Etat, **elle se rémunère sur l'ensemble des opérations qu'elle gère** : commissions prélevées auprès des bénéficiaires de ses prêts et, pour les autres opérations, rémunérations versées par l'Etat et censées couvrir ses frais réels.

La Politique de tarification des prêts de l'AFD

La tarification des prêts de l'AFD est construite pour assurer la couverture des coûts associés à cette activité (coût de la ressource de marché, frais généraux, coût du risque) et un niveau de fonds propres satisfaisant les exigences réglementaires. À l'exception des concours aux pays émergents, les prêts peuvent également être assortis d'une bonification de taux d'intérêt, déterminée en fonction du projet et du pays d'intervention, et financée sur ressources budgétaires (programmes 110 et 853 pour les prêts souverains et non souverains dans les États étrangers, programme 123 pour les prêts Outre-mer). Les éléments qui composent la tarification sont le taux d'intérêt ainsi que les commissions d'instruction et d'engagement.

La grille de tarification souveraine et non souveraine est aujourd'hui composée de prêts bonifiés ou non. Les plafonds de bonification pour les concours souverains sont déterminés en fonction du pays. Dans les collectivités d'Outre-mer, la grille propose deux types de prêts bonifiés (prêt au secteur public bonifié et prêt au secteur public vert). Les autres types de prêts ne bénéficient pas de bonification et leur tarification dépend du type d'emprunteur (collectivité, entreprise, banque).

La tarification est mise à jour tous les six mois, a minima en fonction de l'évolution du coût de la ressource de marché. En 2015, l'AFD a actualisé ses marges de couverture des frais généraux et marges pour risque non souverain, avec pour objectif un meilleur ajustement aux conditions particulières de chaque concours. La tarification des prêts fait l'objet d'une actualisation complète au cours de l'année 2018, avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2019.

B. UNE AGENCE DONT LE VOLUME D'ACTIVITÉ A ÉTÉ MULTIPLIÉ PAR 6 EN QUINZE ANS

Les engagements annuels de l'AFD (États étrangers et Outre-mer) depuis 2005 sont les suivants (en milliards d'euros) :

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2,5	3,2	3,7	4,5	6,2	6,8	6,9	7	7,8	8	8,3	9,35	10,3	11	14

Parallèlement, les dons projet sont restés stables pendant la période, évoluant entre 200 et 300 millions d'euros, ou environ 1 milliard d'euros en incluant les contrats de désendettement et de développement (C2D), les aides budgétaires globales et les autres activités sur mandat spécifique.

L'activité globale du groupe AFD s'est établie à 9,35 milliards d'euros en 2016, en croissance de près de 13% par rapport à 2015. Le groupe AFD a ainsi franchi avec succès la première marche de croissance de son activité pour atteindre l'objectif fixé par le précédent président de la République de porter l'activité à 12 milliards d'euros en 2020.

Les années 2016, 2017 et 2018 ont été marquées par de nouvelles impulsions :

- le Gouvernement, à l'occasion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 30 novembre 2016, a confirmé les ambitions de croissance de l'activité de l'Agence fixées par le président de la République. Surtout, pour accompagner cette croissance des financements, le gouvernement a décidé d'augmenter de près de 400 millions d'euros le montant annuel des dons bilatéraux d'ici 2020 et de 270 millions d'euros dès 2017 par l'affectation d'une partie des recettes de la taxe sur les transactions financières, conformément à volonté du Parlement exprimée lors de l'examen du projet de loi de finance initiale pour 2017 ;

- en juillet 2017, le Président de la République a encore accentué cette dynamique en annonçant que le ratio APD/RNB devrait atteindre 0,55% en 2022, se rapprochant ainsi sensiblement des 0,7% recommandés par la communauté internationale. Une telle évolution implique une progression d'environ 6 milliards d'euros, soit 1,2 milliards d'euros par an en moyenne jusqu'à 2022. L'AFD devra dûment participer à l'atteinte de cet objectif par la hausse de ses financements. Cet objectif a été confirmé par le CICID du 8 février 2018, qui a prévu les étapes suivantes : 0,44% en 2018, 0,44% en 2019, 0,47% en 2020, 0,51% en 2021, 0,55% en 2022. **Le CICID a également prévu que les deux tiers de la hausse cumulée des engagements budgétaires de la mission APD d'ici à 2022 contribueront à la composante bilatérale de l'APD**, ceci afin de la renforcer par rapport à la composante multilatérale, conformément aux préconisations exprimées de longue date par le Parlement.

En outre, le CICID a décidé que la composante « dons » de l'aide serait renforcée, **l'AFD devant bénéficier en 2019 d'au moins un milliard d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires dans ce domaine.** Le projet de loi de finances pour 2019 a confirmé cette dotation, et prévoit également une très forte progression des crédits de bonification de prêts (+620 millions d'euros).

II. UN NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS POUR LA PÉRIODE 2017-2019

Le présent projet de contrat d'objectifs et de moyens est le troisième sur lequel votre commission est appelée à se prononcer, après le COM pour la période 2011-2013 et celui pour la période 2014-2016.

A. UNE DIMENSION STRATÉGIQUE INSUFFISANTE, UN DOCUMENT IMPARFAIT

1. Un COM pour une seule année pleine

Il faut d'emblée souligner cette aberration : le nouveau contrat d'objectif et de moyens est établi pour les trois années 2017-2018-2019 ; au moment où il sera adopté, au cours du mois de novembre 2018, **il ne restera donc qu'une seule année pleine d'application, 2019.**

Cette situation vide quelque peu de son sens l'existence de ce COM prévu par l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat afin d'organiser le contrôle de l'Etat sur son opérateur, avec un droit de regard du Parlement. C'est d'autant plus étonnant qu'une feuille de route de l'aide au développement française et de l'AFD existe pour une période allant jusqu'en 2022, date à laquelle, selon l'engagement présidentiel, l'aide au développement devrait atteindre 0,55% du PIB, et surtout que **l'AFD a adopté en septembre 2018 un plan d'orientations stratégiques qui couvre la période 2018-2022.**

Pour l'essentiel, le présent COM ne fait donc que valider les presque deux années déjà écoulées depuis la date à laquelle il est censé débiter, ce qui est d'autant plus regrettable que des décisions importantes et qui n'avaient pas été prévues dans le précédent COM sont intervenues pendant cette période. C'est le cas en particulier de l'absorption d'Expertise France par le groupe AFD, décidée lors du CICID de février 2018 sans avoir été prévue ni par la loi ni par un autre engagement préalable, et qui est validée a posteriori dans le présent COM.

2. Un manque persistant de vision stratégique

La France manque d'une vision stratégique globale de son aide au développement, telle qu'elle pourrait s'exprimer à travers un document unique, validé par l'ensemble des instances concernées.

Le présent projet de COM fait certes régulièrement référence au relevé de conclusion du CICID de février 2018, comme si ce dernier constituait une telle stratégie globale de l'Etat en matière d'aide au développement. Pourtant, comme le souligne le récent rapport Berville¹, il n'en est rien : « *Il s'agit [le CICID] toutefois davantage d'une « photographie » des priorités politiques françaises du moment, susceptibles de changer à l'occasion du CICID suivant, que d'une stratégie à proprement parler* ». Il existe d'autres références. Ainsi, le cadre d'intervention transversal « *climat et développement 2017-2* » de l'AFD prend pour cadre de référence non pas le CICID, mais le plan climat du gouvernement du 6 juillet 2017 porté par le ministre de la Transition écologique et solidaire. Ce plan, qui concerne l'ensemble de l'action de l'Etat, et donc aussi sa dimension extérieure, n'est à l'inverse pas cité en référence dans les orientations du dernier CICID (février 2018).

Le rapport Berville montre également que **la vision stratégique de l'Etat et de l'AFD est essentiellement sectorielle**, la France disposant de stratégies à quatre ou cinq ans dans les secteurs considérés comme prioritaires. Or, **dans la plupart de ces secteurs, il existe à la fois des stratégies de l'Etat et des stratégies de l'AFD**, ces dernières prenant le nom de Cadres d'intervention transversaux (CIT) ou Cadres d'intervention sectoriels (CIS). Le rythme de production des stratégies de l'Etat et de l'AFD et le contenu de ses documents ne sont pas forcément articulés et il est fréquent que les stratégies de l'AFD précèdent les stratégies de l'Etat, comme par exemple dans le domaine des fragilités. Ainsi, « *La production stratégique représente tant pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères que pour l'Agence française de développement un investissement intellectuel conséquent et apparaît trop peu rationalisée, coordonnée et mutualisée. La superposition de différentes stratégies sectorielles et le décalage dans les rythmes de production soulignent l'évidente absence d'une stratégie unique, globale et cohérente de l'Etat* ».

Le présent COM vient donc s'ajouter à ces différents cadres de référence. Or, loin qu'il s'en dégage une cohérence d'ensemble qui pourrait l'apparenter à un document stratégique, il constitue plutôt, **d'une part, une sorte de compilation de l'ensemble des attentes exprimées à l'égard de l'AFD** par le pouvoir exécutif et dans une moindre mesure par le législateur et, d'autre part, un recensement des grandes tendances de l'aide au développement portées par la communauté internationale.

¹ *Un monde commun, un avenir pour chacun, rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, Hervé Berville, député, août 2018.*

3. Un projet de COM imparfait

Le document présenté à votre commission s'apparente parfois à un « projet de projet » de COM : plusieurs éléments paraissent en effet incomplets ou insuffisants en l'état.

Ainsi, **plusieurs objectifs du COM sont associés à des indicateurs qui ne comportent pas de cible chiffrée :**

- l'indicateurs n° 2 intitulé « *Montant des versements de l'AFD sur prêts et subventions rapporté au montant du reste à verser au 31/12 de l'année n-1* » : il est seulement indiqué que ce ratio « *augmentera progressivement sur la période* » ;

- l'indicateur n°10, relatif aux financements mobilisés pour la gouvernance, prévoit une cible d'activité annuelle pour 2018 et 2019, mais aussi pour 2020, alors même que cette année n'est pas couverte par le COM !

- s'agissant de l'indicateur n° 16 (« *montant des ressources tierces mobilisées en complément du groupe AFD* »), l'AFD ne dispose pas encore d'un système de comptabilisation permettant de proposer une cible chiffrée ;

- l'indicateur n°19 (« *nombre de projets soutenus par la facilité de financement des collectivités territoriales françaises* ») ne comporte pas non plus de cible ;

- l'indicateur n°26, relatif au « *plafond d'ETP moyens* » pour 2019 « *sera précisé dans le cadre des discussions sur le budget 2019 de l'AFD* ».

En outre, le COM ne comporte pas le chiffre des effectifs de l'AFD prévus pour 2019. La partie relative aux moyens de l'agence est également insuffisamment développée.

B. DES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXÉS À L'AFD

La première partie du contrat d'objectifs et de moyens fixe 25 objectifs à l'AFD sous les rubriques suivantes : une AFD plus grande, une AFD plus partenariale, enfin une AFD plus innovante et plus « agile ».

1. Une croissance très rapide qui sera difficile à maintenir dans la durée ?

a) Des objectifs de croissance sans précédent

L'« *AFD plus grande* », première partie du projet de contrat d'objectifs et de moyens, regroupe 13 des 25 objectifs du COM. La période 2017-2019 est ainsi placée sous le signe de la **croissance de l'agence**, celle-ci devant être capable de se mesurer aux acteurs les plus puissants de l'aide au développement, qu'ils soient allemands, britanniques, américains ou chinois.

Cet objectif de croissance semble légitime dans la mesure où disposer d'une « force de frappe » suffisante et de la capacité à se mesurer aux autres acteurs de l'aide au développement est une condition de la pérennité de la politique de coopération française, des valeurs qu'elle porte et des résultats qu'elle doit permettre d'atteindre.

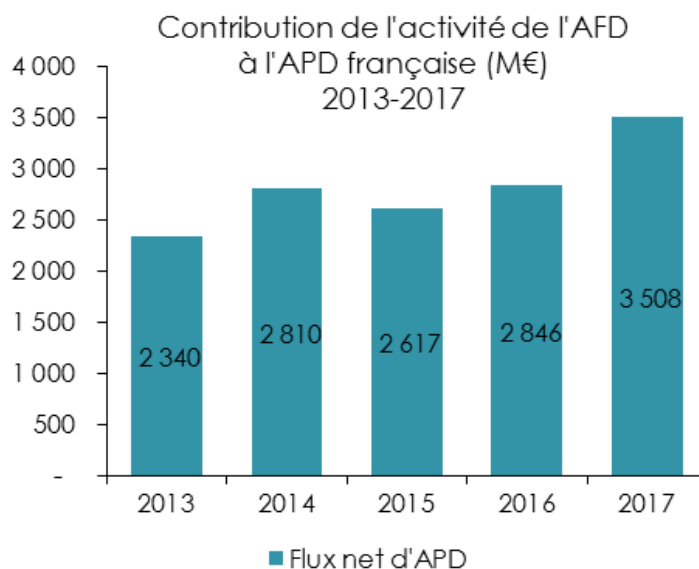
Avant même les déclarations du Président de la République de juillet 2017 relatives à l'objectif de 0,55%, il était déjà prévu que l'AFD connaisse une croissance rapide. Le précédent Président de la République avait en effet annoncé, lors du sommet des Nations unies sur le développement durable de septembre 2015, puis à la COP 21 en décembre 2015, **une croissance de 4 milliards de l'activité de l'AFD dans les États étrangers à l'horizon 2020 par rapport à 2015**, dont 2 milliards pour le climat. Une telle cible impliquait environ 12,7 milliards d'euros d'activité annuelle pour le Groupe AFD à horizon 2020, dont près de 11 milliards d'euros dans les États étrangers. Cette croissance de 4 milliards devait reposer principalement sur les prêts, garanties et prises de participation, mais **incluait aussi l'activité de dons, qui devait augmenter de près de 400 millions d'euros** sur la même période. La trajectoire reposait sur une croissance de 3,1 milliards d'euros pour l'AFD et de 900 millions d'euros pour Proparco, avec un rythme de +800 millions de prêts et garanties supplémentaires par an. De plus, **les fonds propres de l'AFD ont été renforcés en 2016**, pour un montant de 2,4 milliards d'euros, ce qui a permis d'accroître sensiblement les montants annuels moyens d'engagement, notamment dans une douzaine de pays où l'activité du groupe AFD était contrainte par la limite grands risques : Nigéria, Brésil, Colombie, Mexique, Chine, Inde, Indonésie, Vietnam, Maroc, Turquie, Afrique du Sud et Tunisie.

Les prêts du Groupe AFD ont ainsi atteint 7,7 milliards d'euros en 2017 en autorisation d'engagement dans les États étrangers, soit une augmentation de 1,4 milliard d'euros (+23%) par rapport à 2015. Parallèlement, l'activité en don a atteint 1,5 milliard d'euros en 2017 en autorisation d'engagement dans les États étrangers, soit une augmentation de 387 millions d'euros par rapport à 2015.

Toutefois, avec le nouvel objectif des 0,55% du RNB fixé par le Président de la République en 2017, les engagements de l'AFD devront croître encore plus rapidement.

Le premier objectif fixé par le COM prévoit ainsi désormais **de passer de 9,4 milliards d'euros d'engagements en 2016 et à 10,3 milliards d'euros en 2017 à 11 milliards d'euros en 2018, puis à 14 milliards d'euros en 2019.**

Or, en 2017, avec 10,3 milliards d'engagements, l'AFD a généré une APD déclarable au CAD de 3,1 milliards d'euros environ¹ :



Source : réponses au questionnaire budgétaire

Avec un volume d'engagements de 14 milliards d'euros à l'horizon 2020, l'aide générée devrait donc être (très approximativement) d'environ 4,3 milliards d'euros, soit 1,2 milliard d'euros supplémentaires seulement par rapport à 2017, peut-être davantage si la partie « dons », qui génère davantage d'APD, continue à progresser. Or, il est bien prévu que la hausse de l'APD concerne pour la plus grande partie le bilatéral, ce qui implique que la majeure partie de l'augmentation provienne des engagements de l'AFD. Pour que la France atteigne l'objectif des 0,55%, il est donc nécessaire que les engagements de l'AFD aillent au-delà des 14 milliards annuels.

Ainsi, lors de son audition par votre commission, le 9 octobre, le ministre des affaires étrangères a annoncé que **l'agence devrait sans doute atteindre un montant de 17,9 milliards d'euros d'engagements en 2022**, soit une hausse de près de 80% des engagements entre 2017 et 2022.

En tout état de cause, le présent COM, qui se limite à 2019, ne fournit pas d'éléments sur la trajectoire future que devra suivre l'AFD pour contribuer à l'atteinte de l'objectif des 0,55%.

b) Des objectifs difficiles à atteindre ?

Les pays à qui l'AFD a le plus prêté au cours des trois dernières années sont des pays émergents tels que le Maroc, la Tunisie, la Colombie, le Brésil, l'Égypte, le Vietnam, l'Inde, etc. En raison de leur situation

¹ L'APD bilatérale nette de l'AFD en 2017 s'élève à 3 508 M€, en incluant un prêt accordé à l'Irak pour le compte de l'Etat. Sans prendre en compte ce prêt, le montant de l'APD bilatérale nette de l'AFD est de 3 127 M€.

économique et financière, **plusieurs de ces pays ne vont désormais plus être en mesure de contracter des emprunts auprès de l'AFD.**

En outre, celle-ci **se rapproche de sa limite « grand risque » sur un certain nombre de pays¹** (Indonésie, Tunisie, Maroc), ou des limites géographiques internes au titre des expositions non souveraines (Turquie, Afrique du sud, Maroc).

Enfin, **un risque de surendettement se fait jour dans plusieurs pays africains** qui auraient pu, jusqu'alors, contracter des emprunts à taux bonifiés (cf. encadré ci-dessous).

Le retour du risque de surendettement des pays africains

Depuis 2010, les ratios d'endettement public et extérieur des économies d'Afrique sub-saharienne ont en effet globalement augmenté de façon rapide : le taux d'endettement extérieur de l'Afrique sub-saharienne est passé de 22 % du RNB en 2010 à 36 % du RNB en 2017, et de 74 % des exportations de biens et services à 155 % sur la même période. Le taux d'endettement public, qui inclut également la dette intérieure, a suivi une trajectoire similaire, de 27 % du PIB en 2010 à 48 % du PIB en 2017. En décembre 2016, sur 39 pays d'Afrique sub-saharienne analysés par le FMI et la Banque mondiale, 14 étaient classés en risque modéré de surendettement contre 10 en 2009, et 11 en risque élevé. Cette augmentation du nombre de pays en risque modéré et élevé de surendettement se traduit directement par une baisse du nombre de pays dans lesquels l'AFD peut intervenir en prêts souverains.

Pour l'ensemble de ces raisons, il risque d'être difficile pour l'AFD dans les mois et années à venir de trouver des contreparties pour continuer à accroître ses engagements financiers.

En conséquence, **il paraît légitime de s'interroger sur la capacité de l'AFD à atteindre les objectifs de croissance sans dégradation de la qualité des projets** et notamment sans s'éloigner de l'impératif de compatibilité avec les cinq principes mis en exergue par le plan d'orientations stratégiques (POS) de l'agence pour 2018-2022 : 100% Accord de Paris, 100% lien social, 3D (diplomatie, défense, développement), non souverain et partenarial.

c) Augmenter les engagements sans perdre le sens de la mission

Quelle sera la stratégie de l'AFD pour continuer à accroître son encours de prêts malgré les difficultés signalées ?

D'abord, puisqu'il devient difficile de prêter à des États, elle tentera d'avoir **toujours davantage de contreparties non souveraines**. Les activités non souveraines sont celles qui ne sont pas contractées ou garanties par les États, elles sont donc à destination des entreprises (publiques ou privées), des collectivités locales ou des ONG. Le deuxième indicateur du COM

¹ L'AFD ne doit pas dépasser un maximum pour le ratio prudentiel « grand risque », c'est-à-dire ne pas avoir plus d'un quart de ses fonds propres engagés sur un seul Etat.

prévoit ainsi une cible d'activités dites « *non souveraines* » de 50% sur la durée du COM.

Ensuite, elle demandera sans doute **de nouvelles extensions de son mandat géographique**. De nombreuses extensions de mandat ont déjà eu lieu depuis 2014 (cf. encadré ci-dessous), notamment en Amérique du Sud et dans les Balkans. Lors du CICID du 8 février 2018, l'AFD a également obtenu l'autorisation d'intervenir dans la zone Pacifique pour mettre en œuvre l'initiative adaptation-biodiversité annoncée à l'issue du Sommet « One Planet ». Enfin, l'AFD évalue depuis quelques mois l'opportunité d'une intervention dans les pays d'Amérique centrale. Elle mène ainsi des missions de prospection au Paraguay, au Guyana et au Costa Rica.

Évolution du mandat géographique de l'AFD entre 2014 et 2018

Si, en vertu du relevé de conclusions du CICID du 31 juillet 2013, l'AFD a « *vocation à intervenir dans l'ensemble des pays en développement (éligibles à l'aide au développement au sens du CAD)* », toute nouvelle intervention est toutefois soumise à l'accord écrit préalable de ses ministères de tutelle.

Ainsi, par lettre du 27 février 2014, les ministres des affaires étrangères et des finances ont autorisé la prospection dans de nouveaux pays d'Asie et d'Amérique Latine : **Équateur, Bolivie, Costa Rica, Uruguay et Mongolie**.

Le 25 septembre 2014, les ministres de tutelle ont autorisé l'AFD à intervenir en prêts en **Birmanie** (et non plus seulement au titre de la catégorie « pays en crise ») et en **Équateur**. Plusieurs prêts souverains ont depuis été accordés en Birmanie, notamment dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, du développement urbain, de la santé publique et de la sécurité alimentaire. En Équateur, l'AFD a octroyé en 2015 près de 184 M€ de prêts souverains destinés à des projets dans le secteur des infrastructures et du développement urbain. L'année 2016 a été marquée par un premier prêt non souverain accordé à l'Équateur, d'un montant de 63 M€, destiné à un projet visant à améliorer l'accès à l'eau potable.

Par lettre du 5 décembre 2014, les ministres des affaires étrangères et des finances ont autorisé l'AFD à intervenir en prêts en **Bolivie**. L'AFD a octroyé son premier prêt souverain à ce pays en 2016.

Le 19 novembre 2015, les ministres des affaires étrangères et des finances ont autorisé l'AFD à commencer l'instruction de projets de financements à **Cuba**. L'AFD a démarré ses activités dans le pays avec l'ouverture d'une agence à la Havane en novembre 2016 et un 1^{er} octroi en décembre de la même année (25 M€ en prêt souverain).

En 2016, une agence a également été ouverte à Tbilissi, la capitale de la **Géorgie**, et des projets de financement sont en cours d'instruction.

Par lettre du 10 mai 2017, les ministres des affaires étrangères et des finances ont autorisé l'AFD à intervenir en **Argentine** pour débiter rapidement des activités de financement dans le cadre d'un mandat spécifique, visant à promouvoir la croissance verte et solidaire, et en y favorisant des partenariats économiques. L'AFD a ouvert un bureau en septembre 2017 à Buenos Aires et a octroyé deux prêts pour un montant total de 100 M€ en 2017 en cofinancement avec la Banque interaméricaine de développement (BID) et la banque latino-américaine de développement (CAF).

L'année 2017 marque le retour de l'AFD en **Angola**. Le renforcement de la coopération entre les deux pays s'est concrétisé le 14 juillet 2017 par la signature à Luanda d'un accord intergouvernemental entre l'Ambassadeur de France et le Ministre angolais des Finances. Cet accord devrait permettre à l'AFD d'apporter son soutien technique et financier dans les secteurs prioritaires définis avec le Gouvernement angolais : l'énergie, l'agriculture, l'eau et l'assainissement. Un premier prêt souverain de 79 M€ en cofinancement avec la Banque Mondiale a été octroyé en mai 2018 en appui au secteur agricole.

Lors du CICID du 8 février 2018, les ministères de tutelle ont autorisé l'AFD à intervenir en **Albanie** et, sous conditions, en **Serbie** : le mandat d'intervention dans ce dernier pays ne deviendra effectif que lorsque ce pays aura mis en œuvre les mesures requises afin de se conformer aux standards internationaux en matière de lutte anti-blanchiment et de financement du terrorisme.

Par la suite, le 19 juin 2018, suite à un Cosec-CICID, les ministères ont décidé d'autoriser l'Agence à intervenir dans **quatre autres pays des Balkans occidentaux (Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Kosovo et Macédoine)**, en plus du mandat sur l'Albanie et sous conditions sur la Serbie, mais uniquement pour des projets à dimension régionale ou présentant un intérêt en termes d'intégration régionale ou en termes de rapprochement avec l'UE dans le cadre du processus de pré-adhésion.

Les agents de l'AFD devront également **accroître leurs efforts de prospection** dans tous les pays susceptibles de contracter des emprunts afin de repérer des projets potentiels.

Par ailleurs, l'AFD réfléchit à une évolution de ses méthodes afin **d'accroître le rythme d'exécution des projets** : création de nouveaux instruments plus attractifs pour les éventuels bénéficiaires, recherche d'impact rapide dans les projets, évolution vers un pilotage de l'activité par les signatures et les versements et non plus seulement par les engagements.

Dans ce contexte, si l'augmentation des moyens de l'AFD et plus globalement des moyens consacrés à l'aide au développement reste un objectif important, cet objectif ne doit pas conduire à moins de soucier de **l'appropriation des projets par les bénéficiaires. L'efficacité de l'aide, on le sait, dépendent en effet fortement de cette appropriation.** En résumé, la nécessité de trouver impérativement des nouveaux projets afin d'augmenter

les engagements de l'AFD ne doit pas conduire à s'éloigner de l'impératif selon lequel il ne faut financer que les projets répondant à des besoins fortement exprimés et que les destinataires sont en capacité de s'approprier.

2. Des objectifs liés aux « Objectifs de développement durable » (ODD)

Après la croissance des engagements financiers, les objectifs suivants du COM se réfèrent **aux objectifs de développement durables (ODD)** issus de l'agenda international du développement, qui deviennent « *la référence commune des activités de l'AFD* ». Cette référence aux ODD pouvant paraître quelque peu abstraite, il est précisé que la « *lecture* » des ODD s'articule autour de la notion de « *communs* », dont la « *gestion concertée* » suppose la réussite de six « *grandes transitions* ».

Les six grandes « transitions » du développement selon l'AFD

- transition démographique et sociale ;
- transition énergétique ;
- transition territoriale et écologique ;
- transition numérique et technologique ;
- transition économique et financière
- transition politique et citoyenne.

Cette interprétation des ODD met certes l'accent sur certains des domaines précédemment identifiés par votre commission comme essentiels¹ pour la réussite du développement, tels que la démographie ou la transition politique et citoyenne (qui correspond notamment à la lutte contre la corruption et pour la bonne gouvernance). **En revanche, elle semble faire l'impasse sur les secteurs « traditionnels » de l'aide au développement : eau, agriculture, santé, etc.**

La présentation des objectifs associés (objectifs 3 à 7) ne peut qu'accentuer cette impression. En effet, parmi les 17 objectifs de développement durable qui constituent la nouvelle feuille de route de Nations unies, seuls les ODD n°13 (*lutte contre le changement climatique*), n° 14 et 15 (*préservation de la biodiversité et des écosystèmes*), n°5 (*égalité hommes/femmes*) et n°16 (*contribuer à l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives reposant sur des institutions efficaces*) sont retenus, sans que les critères ayant conduit à cette sélection ne soit explicités. **Ainsi, qu'en est-il de la pauvreté (ODD n°1), de la santé (n°3), ou encore de l'eau/assainissement (n°6) qui**

¹ Par exemple dans le rapport « Sahel : repenser l'aide au développement » <https://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-728-notice.html>

constituent depuis longtemps des points forts des interventions françaises, et singulièrement de l'AFD ?

Ainsi, s'il est exact que la lutte contre le changement climatique ou contre l'érosion de la biodiversité, d'une part, la question de l'égalité homme/femmes, d'autre part, constituent des objectifs transversaux à fort effet de levier, néanmoins, le COM semble diluer quelque peu la spécificité de l'AFD dans les grandes tendances actuellement affichées par la communauté internationale en matière de développement durable, au risque de « plaquer » de manière quelque peu artificielle ces objectifs sur les projets de l'agence.

3. Un point positif : le retour de l'éducation parmi les grandes priorités

Vos rapporteurs se félicitent toutefois de **l'ajout au sein du COM d'une nouvelle priorité, qui ne figurait plus parmi les grands axes de l'APD française depuis plusieurs années : l'éducation.**

L'objectif n° 6 et son indicateur associé prévoient en effet une augmentation des subventions de l'AFD en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, en accompagnement des 200 millions d'euros supplémentaires que la France s'est engagée à verser au partenariat mondial pour l'éducation (PME).

L'indicateur n°8 est ainsi intitulé « *Montant des autorisations de financements annuels de l'AFD dans le secteur de l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi* » et est assorti d'une cible annuelle de 300 M€, tous instruments confondu, dont au moins 80 M€ en subventions (hors délégation de fonds et C2D) calculée en moyenne sur la durée du COM pour atteindre 400 M€ en 2019. **Surtout, il est prévu que l'AFD versera 100 millions d'euros de subventions au secteur de l'éducation de base sur la période 2018-2020.**

4. Une priorité africaine qui doit être renforcée

a) *Une nouvelle zone « Tout Afrique »*

(1) Une priorité réaffirmée

L'objectif n°9 prévoit que l'AFD « *reste le bailleur bilatéral de référence pour le continent africain* ».

Le 13 et 14 janvier 2017, le Président de la République a annoncé, lors du 27^{ème} sommet Afrique-France pour « *Le partenariat, la paix et l'émergence* » à Bamako, que les engagements de l'AFD pour l'Afrique continentale seraient portés à 23 milliards d'euros sur cinq ans (2017-2021),

soit une hausse de 15% par rapport aux engagements précédents de 20 milliards d'euros annoncés sur la période 2014-2018.

Le CICID du 8 février 2018 a confirmé que l'Afrique demeurera la première zone d'intervention de l'AFD, en maintenant l'objectif de concentrer la moitié des engagements de l'agence dans les États étrangers sur le continent africain.

Vos rapporteurs se félicitent de cette orientation, conforme aux positions prises par votre commission et qui reflètent à la fois l'histoire de notre aide au développement et la convergence des intérêts de notre pays, et plus largement de l'Europe, avec ceux du continent africain. Celui-ci est en effet la région du monde qui devrait connaître la croissance économique la plus forte au cours du 21^{ème} siècle, concentrant les plus grandes opportunités économiques, en même temps qu'il cumule les fragilités (risques sanitaires, croissance démographique trop rapide, développement du terrorisme) la fois menaçantes pour l'Afrique elle-même et susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur le bien-être et la sécurité de l'Europe voisine.

En outre, la France possède une longue expérience en matière de coopération avec les pays africains, en particulier ceux de la zone francophone, que ce soit dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, de la santé ou encore des infrastructures. Elle dispose donc d'une expertise certaine dans cette région, gage d'une plus grande efficacité. **La réaffirmation de la priorité africaine vient ainsi équilibrer le caractère trop « technocratique » des objectifs formulés en référence aux ODD.**

(2) La nouvelle géographie « Tout Afrique »

L'AFD entend désormais appréhender l'Afrique selon une approche dite « *Tout Afrique* », sans distinction entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. L'agence avance trois types de raisons pour cette nouvelle approche :

- le souhait de pouvoir **mieux traiter les enjeux communs entre l'Afrique du nord et l'Afrique subsaharienne** qui se multiplient, notamment en raison de l'accentuation des flux qui les relient. La zone saharo-sahélienne concentre en particulier des enjeux clés pour le continent, autrement mal pris en compte ;

- la reconnaissance **d'espaces multiples au sein du continent africain** : l'Afrique du Nord est l'une des régions du continent Afrique et l'Afrique subsaharienne ne constitue pas un bloc cohérent. L'AFD a ainsi fait le choix de délimiter six régions en Afrique, chacune étant, ou devant être à terme, pilotée par une direction régionale : l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Est, le Golfe de Guinée, la région Sahel, l'Afrique Centrale et l'Afrique Australe ;

- la nécessité d'une **approche continentale** : c'est en effet à cette échelle que l'Afrique est désormais pensée par les institutions qui la

représentent, en particulier **l'Union Africaine**. Cette approche rejoint également l'enjeu d'intégration régionale, qui se pose sur l'ensemble du continent.

La Répartition des engagements en 2017 par secteur en Afrique est la suivante :

Total des autorisations tout Afrique 2017 (M€)		
Agriculture et sécurité alimentaire	441	10%
Eau et assainissement	451	10%
Education	101	2%
Environnement et ressources naturelles	99	2%
Infrastructures et développement urbain	2 347	51%
<i>dont transport</i>	598	13%
<i>dont énergie</i>	1 192	26%
<i>dont développement et gestion urbaine</i>	397	9%
<i>dont infrastructures et services sociaux divers</i>	161	3%
Santé et lutte contre le VIH/SIDA	68	1%
Secteur Productif	481	10%
Autres et multisecteurs	626	14%
Total Tout Afrique	4 615	

Source : réponses au questionnaire budgétaire

(3) Des objectifs insuffisamment précis

Toutefois, **les objectifs qui devraient traduire cette priorité, sont quantifiés par des indicateurs qui manquent de précision** : d'abord, le volume de financement du groupe AFD à destination des pays les moins avancés (PMA), avec une cible de 2,2 milliards d'euros annuels à horizon 2019, ensuite, la part de l'effort financier de l'Etat dans les Etat étrangers consacrée par l'AFD à l'Afrique et à la Méditerranée (avec une cible de 85%), enfin, la part des subventions dans les États étrangers consacrée par l'AFD aux pays prioritaires (cible de 67%).

Tableau des subventions par zone géographique :

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

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ces deux derniers indicateurs, repris du précédent COM, avaient déjà été critiqués par votre commission lors de l'examen de celui-ci.

Sans vouloir remettre en cause le volume très important des prêts, y compris non bonifiés, dont le coût budgétaire est faible, il convient de souligner que leur augmentation constante a nécessairement des conséquences sur l'orientation géographique globale des engagements de l'AFD, puisque cet outil ne pouvant pas être utilisé dans les pays les plus pauvres, dont la capacité d'endettement est très faible. Les objectifs fixés dans le projet de COM concernant la répartition géographique de l'aide devraient permettre d'aller à l'encontre de cette tendance mais ce n'est pas le cas, car ils sont en réalité insuffisants pour mesurer effectivement l'engagement de l'agence dans les pays prioritaires.

En effet, ces objectifs et les indicateurs qui leur sont associés pourraient masquer **un engagement réel limité envers les pays prioritaires**¹ : le deuxième objectif concerne en effet toute l'Afrique et la Méditerranée et englobe des prêts qui ne peuvent bénéficier aux PP, tandis que le troisième objectif ne concerne que les « subventions » qui constituent, pour le moment, une faible part des engagements de l'agence, même si celle-ci devrait croître fortement au cours des prochaines années.

¹ La liste des pays pauvres prioritaires annexée au relevé de conclusions du CICID du 30 novembre 2016 est la suivante : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

La dispersion des dons apparaît nettement dans le tableau suivant :

Dons par pays en 2017

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

Source : réponse au questionnaire budgétaire

De plus, l'agence consacrait déjà, en 2015, 69% de ses subventions aux pays pauvres prioritaires. Quel est alors le sens d'un objectif fixé à 67%, comme c'est le cas dans le présent COM ? De même, la cible de l'objectif n°9, relatif au financement des PMA, est de 1,6 milliard d'euros en 2020, ce qui ne représentera que 13% des engagements de l'agence. Sachant que les PMA

sont au nombre de 48¹, la proportion des engagements consacrés aux pays pauvres prioritaires (qui sont tous des PMA) sera finalement très faible, inférieure à 10%.

Le tableau qui suit présente ces autorisations d'engagements en subventions (en M€) selon la nomenclature sectorielle du CICID de 2013 et distingue l'Afrique subsaharienne et les pays prioritaires (PP) :

Subventions de l'AFD par secteur

	2015			2016			2017		
	Total EE	Afrique Subsaharienne	Pays prioritaires	Total EE	Afrique Subsaharienne	Pays prioritaires	Total EE	Afrique Subsaharienne	Pays prioritaires
Agriculture et sécurité alimentaire	44	20	14	68	51	40	81	54	28
Eau et assainissement	10	4	4	23	20	20	53	26	24
Education	48	44	37	57	39	25	56	40	40
Environnement et ressources naturelles	44	23	12	27	20	0	54	28	17
Infrastructures et dvpt urbain	24	12	9	46	27	24	33	18	13
Santé / SIDA	62	46	39	30	21	1	61	36	20
Secteur Productif	25	18	6	14	13	4	21	14	12
Autres et multi-secteurs	40	24	18	52	16	11	63	23	20
Total Subventions*	297	192	139	317	207	125	421	238	175

* Subventions projets 209 (yc microfinance et PRCC), Initiative solidarité santé Sahel, FEXTE et ONG

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Ils comptent d'ailleurs des pays qui sont traditionnellement davantage soutenus par d'autres donateurs (tels que le Royaume-Uni et les Etats-Unis), comme ceux de la corne de l'Afrique.

Les autorisations d'engagements **en prêts** selon la nomenclature sectorielle du CICID de 2013 sont les suivantes, en distinguant l'Afrique subsaharienne et les pays prioritaires (PP) :

Prêts de l'AFD par secteur

	2015			2016			2017		
	Total EE	Afrique Subsaharienne	Pays prioritaires	Total EE	Afrique Subsaharienne	Pays prioritaires	Total EE	Afrique Subsaharienne	Pays prioritaires
Agriculture et sécurité alimentaire	245	15	15	482	192	30	553	157	100
Eau et assainissement	668	80	80	1 103	834	114	935	333	120
Education	167	33	33	279	81	20	68	17	-
Environnement et ressources naturelles	648	50	50	497	-	-	106	-	-
Infrastructures et dvpt urbain (yc efficacité énergétique)	2 328	1 225	94	2 437	596	297	3 078	1 315	273
Santé / SIDA	127	127	7	84	3	-	13	13	-
Secteur Productif	358	40	-	315	113	-	585	313	30
Autres et multi-secteurs	50	50	20	240	-	-	578	245	40
Total prêts	4 590	1 619	299	5 436	1 820	461	5 916	2 393	563

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ainsi, en 2017, les pays prioritaires représentent 73,5% des engagements en subventions de l'AFD en Afrique subsaharienne, mais seulement 23,5% des engagements en prêts, de sorte qu'ils ne représentent au total que 29% des engagements de l'agence en Afrique subsaharienne... et 7,2% du total des engagements totaux de l'AFD dans les États étrangers !

Face à la distorsion entre l'objectif général de concentration des aides et la réalité vécue sur le terrain, vos rapporteurs demandent donc à nouveau que soit inscrit dans le COM **un objectif supplémentaire pour les pays prioritaires, exprimé en termes d'effort financier global de l'Etat passant par l'AFD, donc pas seulement en subventions, mais également en éventuelles bonifications de prêts, avec une cible ambitieuse pour 2020.** Ceci permettra notamment de prendre la mesure de l'augmentation des subventions annoncée et de leur concentration effective sur les pays pauvres prioritaires.

5. Mieux répondre aux situations de crise

L'objectif 12 du COM s'intitule « *renforcer l'action de l'AFD dans les pays en situation de fragilité* ». Le COM mentionne deux initiatives associées à cet objectif : la Facilité « Paix et résilience » et l'Alliance Sahel.

Premièrement, le COM prévoit l'intensification de l'action de l'agence au Sahel grâce à sa participation à la mise en place de l'Alliance Sahel, présentée lors du G5 Sahel du 2 juillet 2017 et officialisée en marge du conseil franco-allemand du 13 juillet 2017, afin d'offrir un appui aux structures les plus proches de populations pour un résultat rapide.

L'AFD et l'« Alliance Sahel »

Sous l'impulsion de la France, l'Alliance Sahel, plateforme de bailleurs, a été lancée par le Président Macron et la Chancelière Merkel le 13 juillet 2017 pour une meilleure coordination de l'aide dans la zone. L'Alliance Sahel constitue la plateforme principale de coordination des bailleurs intervenant dans la région Sahélienne (en premier lieu UE, Allemagne, France, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement, PNUD, mais également Royaume-Uni, Espagne, États-Unis, Norvège, Danemark, à titre de nouveaux membres ou d'observateurs). D'autres partenaires ont rejoint l'Alliance : l'Espagne, l'Italie, le grand-duché du Luxembourg et le Royaume-Uni. En outre l'USAID, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et la Fondation Gates sont membres observateurs.

L'Alliance Sahel vise l'obtention de résultats de développement concrets sur les zones les plus fragiles et vulnérables (généralement périphériques et/ou transfrontalières) en favorisant une meilleure articulation des programmes de ses membres avec les problématiques humanitaires et de sécurité. Elle privilégie une approche en termes de redevabilité et d'efficacité de l'APD, ainsi que de transparence et d'évaluation des actions mises en œuvre, en lien étroit avec les gouvernements partenaires et les sociétés civiles concernées.

L'Alliance repose sur quatre piliers :

a. une concentration des efforts dans six secteurs prioritaires d'intervention : i) employabilité des jeunes (éducation et formation) ; ii) agriculture, développement rural et sécurité alimentaire ; iii) énergie et climat ; iv) gouvernance ; v) décentralisation et services de base ; vi) sécurité et développement ;

b. une meilleure prise en compte des enjeux de sécurité : intégrer la contrainte sécuritaire dans la mise en œuvre des projets de développement et renforcer les services de sécurité des États ;

c. une objectivation des résultats : les membres de l'Alliance sont déterminés à s'engager collectivement sur un nombre restreint d'objectifs précis à atteindre en 1, 3 ou 5 ans, partagés avec les pays bénéficiaires, par thématique, mesurables et définis à l'échelle de la région ;

d. une amélioration des modes opératoires : les membres sont prêts à examiner tout ce qu'il est possible de faire pour accélérer l'obtention des résultats de développement, en considérant l'ensemble des instruments disponibles, les propositions d'innovations et d'implication de nouveaux acteurs (des ONG locales, des approches communautaires, des partenaires privés...).

À l'occasion de la Conférence internationale de Haut Niveau sur le Sahel, les membres de l'Alliance Sahel ont présenté plus de 500 projets, pour un montant total de 7,5MdEUR à mettre en œuvre d'ici 2022. Douze de ces projets, particulièrement illustratifs de l'action de l'Alliance, avaient été présentés aux pays du G5 Sahel le 6 février 2018 à Niamey.

Parmi les 520 projets qui sont aujourd'hui inscrits dans le portefeuille **de projets de l'Alliance Sahel, la France au travers de l'AFD contribue à hauteur de 1,8MdEUR, soit près de 18% de l'ensemble des engagements enregistrés** (près de 10MdEUR), juste après la Banque mondiale qui contribue à hauteur de 4,7MdEUR, soit près de 47% du total. L'UE est le troisième contributeur avec 1,5MdEUR, suivi de l'Allemagne (950MEUR), de la Banque Afrique de Développement (545MEUR), du PNUD (350MEUR), de l'agence espagnole (AECID) avec 350MEUR et de l'Italie (17MEUR).

L'Alliance Sahel constitue notamment une initiative « moteur » dans l'intensification des liens entre les institutions de coopération et de développement françaises et allemandes. Ainsi, la mise en œuvre de l'Alliance Sahel permet un dialogue renforcé avec le BMZ. La KfW demeure également l'interlocuteur régulier et naturel de l'AFD pour ses opérations dans la région, tout en soulignant la présence des représentants à la fois de la GIZ et de la KfW lors des rencontres des membres de l'Alliance Sahel. L'AFD et la KfW ont été particulièrement actives dans la création de l'Alliance Sahel en juillet 2017.

La dynamique partenariale entre la Banque mondiale et l'AFD a également joué un rôle essentiel dans la constitution de l'Alliance Sahel et le renforcement de la coordination entre les bailleurs dans la région, fruit de plusieurs années de coordination entre l'AFD et la Banque mondiale dans la région Sahélienne. La Banque mondiale et l'AFD renforceront leur coopération sur les pays du G5 Sahel, en particulier autour de deux programmes phares, l'un dans la région transfrontalière du Lac Tchad, l'autre dans la région de Konna au Mali. D'autres programmes font par ailleurs l'objet d'échanges renforcés, notamment au Niger autour de Tillabéry.

Le Royaume-Uni, au travers du DFID, a rejoint l'Alliance Sahel en mars 2018, ayant par ailleurs souligné son intérêt pour y conduire les réflexions autour de la thématique du genre, thématique co-animée aujourd'hui par le DFID et l'AFD. De plus, une coordination bilatérale entre la France et le Royaume-Uni est assurée par les rencontres annuelles de haut niveau (Sommet trilatéral DFID/MEAE/AFD) et les plans d'action qui en découlent. Ainsi, en 2018, le Sahel fait l'objet d'un axe de coopération renforcée entre le DFID et l'AFD, aussi bien en termes de partage de connaissance et de production intellectuelle (genre, 3D, éducation) qu'en termes de partenariat opérationnel (cofinancement avec la Banque mondiale et le DFID du Programme de protection sociale adaptative au Sahel - 64M Eur DFID, 6M Eur AFD).

La coordination entre la banque africaine de développement (BAD) et l'AFD se décline également à travers l'Alliance Sahel. La BAD dispose d'un Bureau de coordination des États en transition, chargé du développement et de la mise en œuvre de la Facilité d'appui à la transition, qui s'adresse aux États fragiles et en crise dont les pays sahéliens. Ce bureau est l'interlocuteur désigné de l'Alliance Sahel. La coopération avec la BAD est toutefois restée en 2018 en-deçà du niveau attendu, du fait notamment que la BAD est en cours de réorganisation.

La Commission européenne est également membre de l'Alliance Sahel, et, à ce titre, une coordination régulière est assurée avec l'AFD.

En second lieu, conformément à une préconisation du rapport de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret¹ prônant la création d'un nouvel instrument pour améliorer l'« approche globale », une

¹ « Sahel : repenser l'aide publique au développement », Rapport d'information de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 728 (2015-2016) - 29 juin 2016
<https://www.senat.fr/rap/r15-728/r15-728.html>

« *Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises* », rebaptisée ensuite Fonds paix et résilience et dite Minka¹, a été créée en 2016 et confiée à l'AFD, avec une vocation à financer des réponses structurantes à des crises le plus souvent à l'échelle régionale (de manière transfrontalière). Ces réponses structurantes doivent prendre la forme d'une restauration de la confiance entre gouvernants et gouvernés (grâce par exemple à la restauration de services de base) ou entre groupes sociaux déchirés par des tensions (par exemple grâce à des projets bénéficiant de manière inclusive aux réfugiés et aux communautés hôtes).

Les initiatives portées par la facilité Minka se placent entre, d'une part, les actions humanitaires ou de stabilisation (mises en œuvre par exemple par le Centre de crise du Quai d'Orsay) et, d'autre part, les actions de défense nationale, de sécurité de l'Etat ou de lutte anti-terroriste.

En 2017, les financements dans le cadre de la Minka se sont montés à 82 millions d'euros, dont 51% ont bénéficié à des Gouvernements partenaires, 33% à des ONG, 8% à la FFW, 6% à la commission économique des États d'Afrique de l'Ouest. Le Conseil d'administration de l'AFD a approuvé quatre initiatives dans ce cadre (cf. encadré ci-dessous).

Les quatre Initiatives du Fonds Minka en 2017

L'Initiative Sawa (« ensemble » en arabe) au Moyen-Orient (86 M€ octroyés en 2017, dont 37 M€ en provenance de MINKA) vise à renforcer la résilience du pourtour syrien et irakien, mesurée par une augmentation de l'indice du développement humain, le retour des personnes déplacées, et la réduction du chômage des jeunes. Elle comprend un volet analytique et sept projets. Parmi ceux-ci, cinq sont financés par le Fonds Paix et Résilience et ont pour objectifs d'améliorer l'accès aux services de base de plus de 230 000 personnes parmi les populations réfugiées et hôtes et l'intégration économique et sociale de 42 500 personnes vulnérables dont au moins 30% de femmes.

L'Initiative Tiwara au Sahel (39 M€ octroyés en 2017, financés en totalité par MINKA) vise à contribuer à prévenir et endiguer les crises au Sahel en agissant sur les facteurs de vulnérabilité qui les sous-tendent et en renforçant la résilience des populations et des États. Elle comprend cinq projets qui visent à renforcer par l'éducation et la formation professionnelle les moyens de subsistance de 3 000 jeunes, augmenter le taux de prévalence contraceptive, réduire l'insécurité alimentaire chronique au Burkina Faso; réduire le nombre et la gravité des conflits entre usagers des espaces agropastoraux, et améliorer le recours et la satisfaction des usagers des services publics déconcentrés et décentralisés au Niger. L'Initiative a précédé d'un mois l'Alliance Sahel annoncée en juillet 2017 pour un engagement concerté, cohérent et axé sur des résultats et qui regroupe France, Allemagne, UE, Banque africaine de Développement, Banque mondiale, et PNUD (rejoints en janvier 2018 par l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni). Les approches sont complémentaires : Tiwara, axée sur les causes structurelles des crises sahéliennes, fait partie de la contribution française à l'Alliance Sahel.

¹ « Phoenix » en aborigène.

L'Initiative Kouri autour du Lac Tchad (122,6 M€, mais non servie par MINKA en 2017, année dédiée à la mise en œuvre des projets octroyés fin 2016) vise à contribuer à atténuer les facteurs de vulnérabilité qui ont nourri Boko Haram. Elle comprend un volet analytique et huit projets qui visent à appuyer le développement territorial local ; la sécurité alimentaire et la gestion des ressources naturelles et l'insertion socio-économique de la jeunesse. Elle vise directement plus de 120 000 personnes et a comme objectif, entre autres, d'augmenter de 30% ou plus le revenu de 2 650 ménages exploitants agricoles vulnérables.

L'Initiative Ga Songo (« paix » en langue songo) en République centrafricaine (7,1 M€, dont 3,9 M€ octroyés par MINKA en 2017) vise à y accompagner la sortie de crise et soutenir le relèvement. Elle comprend un volet analytique et deux projets opérationnels qui ont pour objectifs d'appuyer la relance agricole autour des villes secondaires de Berberati (sud-ouest) et Bambari (centre), avec 6 400 ménages et 20 groupements de femmes ciblés, et redynamiser le secteur de la microfinance pour accompagner 8 200 personnes et 2,3M€ d'investissements.

Le processus de redevabilité de Minka devant le Conseil d'administration de l'AFD est spécifique, ce dont se félicitent vos rapporteurs, tant l'ordre du jour habituellement surchargé de cette instance ne permet pas d'examiner attentivement tous les projets.

Il convient par ailleurs de souligner que **l'efficacité de l'emploi du fonds Minka reste subordonnée au « passage à l'échelle » des projets par la mobilisation de co-financements, sans quoi ces projets, même pertinents à court terme, ne pourront pas apporter d'amélioration durable à la situation des régions en crise.** Par ailleurs, la création de nouveaux emplois est cruciale pour sortir des crises et l'AFD doit développer des produits permettant d'orienter plus efficacement les ressources locales au bénéfice des très petites entreprises.

Le CICID du 8 février a prévu un doublement des sommes consacrées à la facilité d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises (FAV), soit un montant de 200 millions d'euros par an et a précisé que *« Les méthodes expérimentées dans le cadre de l'Alliance pour le Sahel pour la mise en œuvre des projets seront étendues à l'utilisation des fonds de la facilité ».*

Vos rapporteurs estiment que le COM devrait inclure **un indicateur spécifique pour les pays du Sahel**, afin de montrer l'efficacité de la participation de l'agence à l'« approche globale » dans cette région d'Afrique. Il pourrait s'agir, par exemple, **du montant des cofinancements mobilisés dans cette région grâce au fonds Minka.**

6. Renforcer les partenariats

a) Un accent bienvenu sur les partenariats financiers

La coordination entre l'ensemble des bailleurs de fonds est un objectif essentiel, à la fois pour renforcer l'efficacité de l'aide au bénéfice des

populations et pour accompagner les évolutions en cours du côté des financeurs.

Les pays mettant en œuvre une politique d'aide au développement sont en effet de plus en plus nombreux. Les pays émergents, tels que la Chine ou l'Inde, font partie de ces nouveaux acteurs, mais également des pays du Moyen-Orient comme l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis.

En outre, on assiste à une montée en puissance d'autres acteurs tels que les fondations « philanthropiques », au premier rang desquelles la fondation « Bill et Melinda Gates », qui accorde chaque année plusieurs milliards de dollars de subventions, en particulier dans le domaine de la santé.

Parallèlement, la diversité des acteurs est source de redondances et d'inefficacités du fait d'une multiplication de stratégies différentes voire concurrentes qui finit par jouer au détriment des pays aidés.

Enfin, compte tenu du faible montant des crédits de subventions qu'elle peut mettre en œuvre en faveur des pays les plus pauvres, l'AFD doit impérativement rechercher à multiplier les effets de levier en cherchant à compléter le financement de ses projets par des sommes en provenance des fonds multilatéraux et de l'Union européenne.

Le précédent COM ne fixait à cet égard qu'un objectif très limité dans sa portée : le nombre d'autorisations d'engagement de l'AFD associant une subvention de l'Union européenne devait passer de 17 en moyenne entre 2010 et 2012 à 30 en 2016. **Conformément aux recommandations faites par votre commission à l'occasion de l'examen de ce précédent COM, le nouveau projet a élargi cet objectif : c'est désormais le montant de l'ensemble des ressources tierces** mobilisées en complément des financements du Groupe AFD, et non plus seulement des ressources en provenance de l'Union européenne, qui sera évalué.

b) Favoriser les retombées pour les entreprises françaises

Le COM comprend un objectif intitulé « *Renforcer le partenariat pour le développement avec les acteurs économiques français* », associé à deux indicateurs : la part en volume des marchés liés aux financements AFD ayant fait l'objet d'un appel d'offres international qui ont donné lieu au dépôt d'au moins une offre française, avec une cible fixée de 80%, ainsi que la part des projets vivants du portefeuille AFD impliquant un acteur économique français, avec également une cible de 80%.

Cet objectif de progression des retombées positives pour les entreprises françaises est conforme aux orientations fixées depuis plusieurs années à la politique de développement par le Gouvernement ainsi qu'aux préconisations faites par votre commission, notamment lors de l'examen du précédent contrat d'objectifs et de moyens.

c) Renforcer les partenariats avec les collectivités territoriales, les ONG, avec Expertise France et avec la Caisse des dépôts

Le projet de COM comporte des objectifs de renforcement de la collaboration avec les collectivités territoriales (soutien, notamment financier, à la coopération décentralisée), avec les ONG, avec Expertise France et avec la Caisse des dépôts et consignations.

(1) Le rapprochement avec la CDC : quel contenu ?

Le COM prévoit que l'AFD « *poursuivra le rapprochement engagé avec la Caisse des Dépôts et Consignations qui s'est traduit le 6 décembre 2016 par la signature d'une charte d'alliance stratégique, prévoyant un renforcement mutuel des deux institutions grâce à des synergies en termes de compétences, de réseaux et d'outils de financement* ».

Les étapes du rapprochement entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations

Après avoir annoncé en conférence des ambassadeurs un rapprochement entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts (CDC), le Président de la République a confié le 12 septembre 2015 à Rémy Rioux, alors secrétaire général adjoint du Ministère des affaires étrangères, la mission de mener à bien un rapprochement entre l'AFD et la CDC. L'objectif affiché de cette réforme était double :

- en premier lieu, débloquer les ressources financières nécessaires pour que l'AFD puisse remplir des missions en pleine extension (...);
- en second lieu, le rapprochement des deux entités devait permettre de créer, selon les termes du rapport de Rémy Rioux, un « *grand pôle financier public, actif au plan domestique et international, et de rejoindre ainsi un modèle institutionnel qui se développe en Europe continentale et dans de nombreux pays émergents* » (...).

Le 12 janvier dernier, lors de la cérémonie du bicentenaire de la Caisse des dépôts, le Président de la République avait annoncé que l'AFD serait « *intégrée par la loi au sein du groupe de la Caisse des dépôts* ». L'AFD conserverait son statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Il y aurait en outre une « *étanchéité financière* » entre l'AFD et l'établissement public Caisse des dépôts et consignations. Dès lors, la concrétisation du rapprochement entre les deux entités aurait seulement consisté en l'instauration d'une « *gouvernance croisée* » entre les deux. Cette réforme impliquait des modifications législatives au sein du code monétaire et financier, qui devaient être intégrées au projet de loi sur la transparence de l'économie dit « *Sapin 2* » présenté au Parlement au cours du premier semestre de 2016.

Telle que présentée par le rapport de Rémy Rioux, la réforme soulevait plusieurs interrogations. La première concernait le sens même de la réforme. Alors que l'objectif affiché était de permettre à l'AFD de s'émanciper des contraintes financières qui l'enserment en s'appuyant sur le capital de la CDC, c'est finalement l'Etat qui devra augmenter les fonds propres de l'Agence, comme cela a déjà été fait par le passé. Cette augmentation des fonds propres de l'AFD n'aurait donc eu aucun lien avec le rapprochement des deux entités.

Se posait ensuite la question de la gouvernance du nouvel ensemble (...). L'intérêt et l'efficacité d'une telle réforme en matière de gouvernance des deux organismes n'apparaissait pas de manière évidente.

Plus fondamentalement, il était nécessaire de rester vigilant sur les grandes orientations politiques qui sous-tendent, et doivent continuer à sous-tendre l'action de l'AFD. Il convenait notamment de veiller à ce que ces objectifs ne soient pas dilués dans un objectif plus vaste d'aide au développement durable se traduisant essentiellement par l'octroi de prêts à taux de marché à des pays déjà relativement développés, dans une démarche qui comporterait en outre une forte composante de soutien à l'international des entreprises françaises. Enfin, il convenait de veiller à ce que l'introduction d'un nouvel acteur, la CDC, ne conduise pas à une complexification supplémentaire du paysage de l'APD, déjà éclaté entre plusieurs opérateurs.

Compte tenu de l'importance de ces questions et considérant qu'en tout état de cause une réforme importante de l'AFD méritait un examen et un débat approfondis, M. Jean-Pierre Raffarin, président de votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avait écrit au Premier ministre pour demander la disjonction de cette réforme du projet de loi sur la transparence de l'économie et la lutte contre la corruption dit « Sapin II ». Son souhait avait été entendu, le Gouvernement renonçant à présenter des dispositions législatives sur ce sujet. Entendu par votre commission, M. Rémi Rioux, directeur général de l'AFD, avait néanmoins fait valoir l'intérêt de poursuivre un rapprochement envisagé de manière pragmatique et a indiqué qu'une convention entre les deux organismes était en préparation.

Avis n° 142 (2016-2017) de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 24 novembre 2016.

Il est notamment prévu « *la création de caisses des dépôts en Afrique subsaharienne* », sans que des indications soient données sur l'intérêt de telles créations pour les pays en développement de cette région. Les missions de la Caisse des dépôts en France sont en effet le produit d'une histoire ancienne et complexe et il ne semble pas évident qu'elles puissent être transposées dans le contexte de l'Afrique subsaharienne et y apporter une valeur ajoutée.

(2) Le rapprochement avec Expertise France : le choix d'une intégration au groupe AFD

(a) Une première étape de rapprochement inaboutie

L'agence d'expertise et d'assistance technique Expertise France a été créée par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat afin de rassembler des compétences dispersées dans une multitude d'organismes d'expertise publique, de conférer ainsi un nouvel élan à la coopération technique française et d'œuvrer pour le développement tout en promouvant l'influence française dans le monde.

L'AFD et Expertise France, qui devaient constituer les deux principaux piliers d'une véritable « *Équipe France du développement* », **devaient se rapprocher afin de développer des synergies potentielles**. En effet, les deux agences relèvent des mêmes tutelles et interviennent très souvent dans les mêmes pays. En outre, le transfert à l'AFD, en 2015, par le ministère des affaires étrangères, des compétences en matière de gouvernance, a fait encore davantage converger l'activité des deux agences

puisque Expertise France réalise une grande partie de ces opérations dans ce secteur.

Afin de concrétiser cette convergence de missions et d'objectifs, un accord-cadre avait été signé le 18 novembre 2015 par les deux agences afin de développer une véritable coopération, prenant la forme du financement sur crédits AFD d'une proportion significative des projets d'assistance technique et de renforcement des capacités mis en œuvre par Expertise France.

Cet accord prévoyait ainsi qu'Expertise France avait vocation à devenir un partenaire privilégié de l'AFD dans l'accompagnement de ses opérations en matière de renforcement des capacités. À cette fin, il prévoyait des échanges d'information et un dialogue régulier entre les parties (réunions au niveau des directions et des équipes opérationnelles, réunions communes avec les tutelles), une coopération opérationnelle dans des domaines pilotes (notamment les pays en post-crise, la lutte contre le changement climatique, le foncier, les statistiques et les partenariats public-privé) et en matière d'accès aux financements européens ; enfin une collaboration étroite dans le domaine de la gouvernance s'étendant à la conception des projets.

L'accord-cadre fixait en outre un objectif chiffré : la réalisation par Expertise France sur crédits de l'AFD, en matière de gouvernance, *« d'un volume d'activité estimé a minima à 25 millions d'euros par an, à compter de 2017, pour la mise en œuvre des opérations d'ingénierie de projets ou de mobilisation d'expertises afférentes à ce domaine »*.

Début 2018, cet objectif chiffré de coopération était cependant loin d'être atteint, malgré la volonté clairement exprimée par les dirigeants des deux entités. La difficulté serait pour une part « culturelle » : l'AFD est une banque de développement qui a pour principe fondamental de « faire faire », autant que possible par des opérateurs locaux et en passant systématiquement par des procédures de marché, ce qui rend selon elle difficile de passer directement par Expertise France. L'AFD ne considère pas, en outre, qu'elle doive déléguer le développement complet des projets à Expertise France. On peut également penser que l'AFD ne souhaite pas se retrouver dans une situation similaire à celle de l'Allemagne, avec une puissante agence de coopération, la GIZ, aux côtés de la banque de développement, la KfW, car ce « duopole » serait selon elle conflictuel et source d'inefficiences.

(b) Le choix d'une intégration d'Expertise France au groupe AFD

Parallèlement à la question du financement par l'AFD d'une partie de l'activité d'Expertise France se posait celle d'un éventuel achèvement de la réforme de l'expertise internationale française par une intégration au sein d'EF des opérateurs ministériels encore indépendants (FVI et ADECIA pour l'agriculture, CIVIPOL pour l'intérieur et JCI pour la justice). Dans son

rapport d'information « *Expertise France, 3 ans après : une réforme réussie, un modèle à consolider* »¹, notre commission avait préconisé une telle intégration, ainsi qu'un renforcement du modèle économique d'Expertise France et une relance de la coopération avec l'AFD.

Sur le premier volet, le CICID du 8 février 2018 a finalement pris une position « minimaliste » en décidant que « *des conventions seront conclues entre les ministères disposant d'opérateurs non intégrés à Expertise France en vue de permettre à Expertise France une mobilisation directe de l'expertise publique via les ministères techniques concernés dans le cadre d'actions agréées à l'avance avec eux, notamment sur financement communautaire* ». À ce jour, ces conventions ne seraient pas encore négociées.

En revanche, en ce qui concerne le rapprochement avec l'AFD, le CICID a prévu que « *le gouvernement décide de procéder à l'intégration d'Expertise France au sein d'un groupe AFD élargi à horizon mi-2019. Cette intégration préservera soigneusement la mission de service public d'Expertise France, les spécificités de son champ d'intervention sectoriel et géographique, ses modalités d'intervention, ses capacités de mobilisation de financement auprès des bailleurs internationaux et sa relation privilégiée avec les administrations mobilisatrices d'expertise publique* ».

Lors de son audition par vos rapporteurs, le directeur général de l'AFD a indiqué que la simple perspective du rapprochement avait déjà dynamisé la coopération entre les deux agences et que, en 2018, l'objectif des 25 millions d'euros de financement d'EF par l'AFD serait enfin atteint, voire dépassé. Selon le directeur général, les agents de l'AFD seraient dorénavant davantage convaincus de l'intérêt d'un recours à la coopération technique, notamment dans les pays fragiles ou en crise. En outre, les règles de l'OCDE en matière de comptabilisation de l'aide permettraient à Expertise France de poursuivre ses activités dans le continuum sécurité-développement, même après son intégration au groupe AFD.

Par ailleurs, le COM reprend les points de vigilance formulés par votre commission dans son rapport s'agissant du rapprochement : il précise en effet que « *cette intégration préservera soigneusement la mission de service public d'Expertise France, les spécificités de son champ d'intervention sectoriel et géographique, ses modalités d'intervention, ses capacités de mobilisation de financement auprès des bailleurs internationaux et sa relation privilégiée avec les administrations mobilisatrices d'expertise publique* ».

Malgré ces assurances, vos rapporteurs observent que, ni dans le plan d'orientations stratégiques (POS) de l'AFD, ni dans le présent COM, les moyens devant permettre de garantir ces points de vigilance ne sont indiqués. Comment l'AFD financera-t-elle des projets d'Expertise France

¹ Rapport d'information n° 240 (2017-2018) de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 24 janvier 2018 - <http://www.senat.fr/rap/r17-240/r17-2401.pdf>

dans le continuum sécurité-développement ? Expertise France restera-t-elle un interlocuteur direct de la Commission européenne et des bailleurs internationaux ou bien cette relation directe sera-t-elle désormais réservée à l'AFD ? De même, si les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont exprimé devant vos rapporteurs leur volonté de pouvoir continuer à s'adresser directement à l'agence d'expertise, la gouvernance qui permettrait d'aboutir à ce résultat n'est pas encore définie.

7. L'objectif d'une AFD « plus innovante et plus agile »

La dernière partie des objectifs concerne les efforts devant être accomplis par l'AFD en matière d'innovation ainsi que d'amélioration de ses performances opérationnelles et financières et de sa productivité. Il s'agit notamment de moderniser le pilotage financier et le pilotage des risques financiers et opérationnels, d'améliorer la productivité de l'agence, enfin de renforcer sa responsabilité sociale et environnementale ainsi que la transparence de ses activités.

Dans ce dernier domaine, il convient de saluer la mise en ligne dès 2017 des données et informations de suivi des projets d'aide bilatérale de l'Etat et de ses principaux opérateurs, en lien avec le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international et le Ministère de l'Économie et des Finances. **Une telle mesure de transparence peut contribuer à faciliter le contrôle de la politique de développement et à mieux faire connaître à nos concitoyens les réussites de cette politique.**

a) La forte diminution du résultat net de l'AFD en phase de croissance

Le COM affiche **une forte baisse du résultat net** de l'AFD : 288 millions d'euros en 2017 ; 140 millions d'euros en 2018 ; 90 millions d'euros en 2019. Selon les représentants de la direction générale du Trésor, entendus par votre rapporteur, il s'agit de la **conséquence inévitable de la montée en puissance de l'AFD**, qui s'accompagnera de nombreux recrutements et de nouveaux engagements financiers dont les retombées positives pour le résultat net n'interviendront qu'ultérieurement.

Tout en étant conscients du caractère inévitable de cette phase d'« investissement » au cours de laquelle le résultat net se dégrade nécessairement, vos rapporteurs estiment que cette période de croissance doit néanmoins aller de pair avec des efforts d'efficacité et de maîtrise des coûts afin de préserver la bonne santé financière de l'agence.

b) Mesurer la réussite des projets de l'AFD : renforcer l'évaluation

La totalité des objectifs présentés par le COM portent sur des engagements de l'agence, aucun sur les résultats atteints en termes de réussite des projets.

Si le précédent Contrat d'objectifs et de moyens comportait un objectif n°16 « *Renforcer la qualité des projets de l'AFD par l'évaluation* » assorti de deux indicateurs : « *Part (en nombre) de projets de l'AFD dans les États étrangers (hors financements spécifiques) évaluée à leur achèvement selon la procédure décentralisée (ou évalués par la division de l'évaluation)* » et « *Part (en nombre) de concours ayant fait l'objet d'un RAP (rapport d'achèvement de projet) dans les 12 mois, bénéficiant d'une notation qualité au moins satisfaisante* », le nouveau projet de COM ne comporte qu'un objectif n°25 intitulé : « *Objectif 25 : Renforcer la capitalisation et la redevabilité du Groupe AFD* » assorti d'un indicateur : « *Organiser des réunions régulières avec l'Observatoire de la politique du développement et de la solidarité internationale* ».

Ceci paraît insuffisant. **Certes, l'aide française et en particulier celle de l'AFD est contrôlée et évaluée** : les procédures internes de l'AFD sont celles d'une banque, avec en amont des contrôles indépendants de tous les projets, une vérification de la non-corrupcion des partenaires, etc. En aval, le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances réalisent régulièrement des évaluations dans tel ou tel secteur de l'APD.

Si l'aide française se caractérise ainsi par **l'existence d'une évaluation de redevabilité et de contrôle**, elle manque en revanche d'un **pilotage selon les résultats** : quels sont les résultats que l'on souhaite obtenir avec un projet donné ? Quels sont les résultats dans un pays donné ? Comment modifier les projets pour améliorer l'atteinte de ces résultats ? Ainsi, selon le rapport de l'OCDE de la dernière « revue des pairs » de l'APD française : « *La France devrait développer et intégrer la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de ses programmes de coopération au développement, afin que les résultats obtenus (du niveau projet au niveau central) servent à améliorer la redevabilité, le pilotage, la communication et l'apprentissage.* »

Entre autres avantages, une telle évolution permettrait d'éclairer davantage les parlementaires ainsi que les citoyens sur les résultats que l'aide permet d'atteindre dans les pays qui en bénéficient. Elle donnerait ainsi davantage de sens à la politique de développement menée par notre pays et permettrait de disposer d'éléments de nature à éclairer des débats trop souvent focalisés sur des éléments purement financiers.

c) Une forte croissance des effectifs de l'AFD, une absence de données pour 2019

Concernant les effectifs de l'AFD, le COM précise simplement que « *Le plafond d'ETP moyens (...) pour 2019 sera précisé dans le cadre des discussions sur le budget 2019 de l'AFD* ». Il s'agit donc d'un élément supplémentaire pour lequel le COM ne permet pas d'avoir une visibilité suffisante.

Le tableau suivant renseigne sur les effectifs annuels au Siège de l'AFD et dans son réseau sur les cinq dernières années (périmètre hors

Proparco). Ces données sont renseignées annuellement dans le cadre de l'enquête CORINTE¹.

Effectifs de l'AFD

Effectifs positionnés	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
TOTAL effectifs Réseau	766	778	787	832	852	11%
dont agences Etats Etrangers	617,5	628	639	687	707	14%
dont agences Outremer	135	136	136	134	134	-1%
dont autres Réseau*	13	14	12	11	11	-15%
TOTAL effectifs Siège	885	905	941	1 041	1 175	33%
TOTAL EFFECTIFS AFD	1 651	1 683	1 728	1 873	2 027	23%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les effectifs totaux de l'AFD ont ainsi augmenté de près d'un quart entre 2013 et 2017, principalement du fait de la croissance des effectifs au siège (hausse d'un tiers en cinq ans). Cette augmentation a suivi la montée en puissance de l'activité de l'agence (+32 % sur la même période, de 7,8 Mds€ en 2013 à 10,3 Mds€ en 2017).

Concernant Proparco, filiale du groupe AFD, l'évolution des effectifs est la suivante :

Effectifs de Proparco

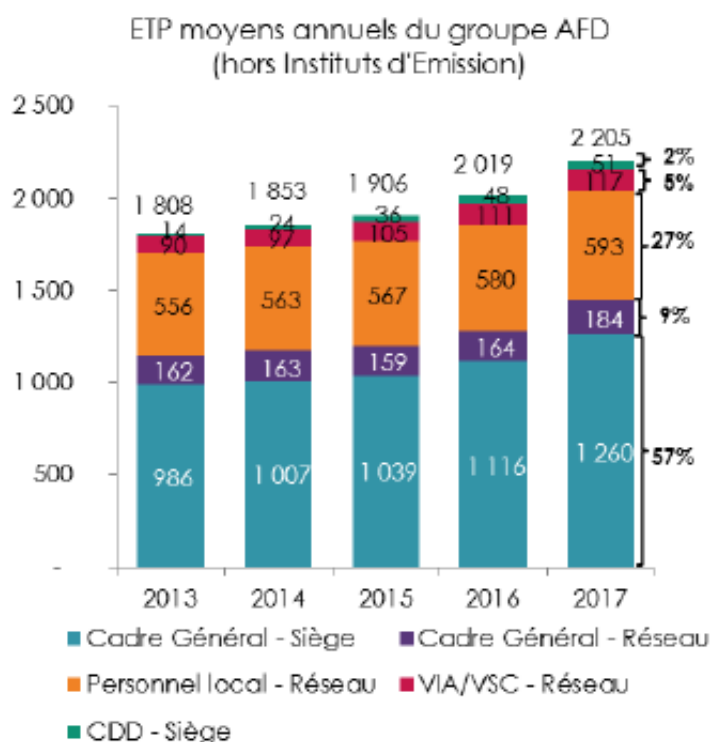
Effectifs positionnés*	2014	2015	2016	2017	Evolution 2014-2017
TOTAL effectifs Réseau	146	150	166	205	40%
TOTAL effectifs Siège	12	12	12	14	16%
TOTAL EFFECTIFS Proparco	158	162	178	219	38%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ainsi, au total, les effectifs annuels moyens du groupe l'AFD sont passés de 1808 en 2013 à 2205 en 2017, soit une augmentation de 22% et une croissance annuelle moyenne d'environ 5%.

L'AFD a effectué 550 recrutements entre 2016 et 2017, puis seulement 168 en 2018.

¹ Enquête annuelle du Gouvernement visant à disposer d'un état des lieux des moyens humains et financiers consacrés chaque année à l'action extérieure de l'Etat et à l'aide publique au développement.



La poursuite annoncée de cette croissance des effectifs contraste fortement avec les réductions budgétaires annoncées lors de la présentation du PLF 2019 pour l'action extérieure de l'Etat, avec une forte diminution de la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Votre commission sera attentive au caractère raisonnable et contrôlé de cette progression des effectifs de l'agence dans les années à venir.

C. UNE PARTIE RELATIVE AUX MOYENS INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉE

1. Les moyens liés aux prêts

Comme pour le précédent contrat d'objectifs et de moyens, vos rapporteurs regrettent que la présentation des moyens mis à dispositions de l'AFD ne soit pas plus complète.

Lors de l'examen du précédent COM, M. Christian Cambon avait souligné que la question des fonds propres était particulièrement aiguë pour l'AFD en tant qu'établissement bancaire et du fait de l'importance prise par son activité de prêts. En particulier, le respect du ratio « grands risques » interdit à l'agence de dépasser, sur une contrepartie donnée, un montant d'engagement de 25 % des fonds propres. Au moment de l'examen du précédent COM, ce plafond conduisait 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.

La loi de finances rectificative pour 2016¹ a permis de remplacer l'encours de dettes subordonnées de l'AFD auprès de l'Etat (la ressource à conditions spéciales - RCS), par une dotation de l'Etat au capital de l'AFD. Cette opération, réalisée au 30 décembre 2016, a doté l'AFD de 2,4 milliards d'euros de fonds propres de base de catégorie 1 supplémentaires.

Or, malgré cette opération, l'AFD n'est de nouveaux plus très loin de la limite « grand risque » pour plusieurs pays.

En outre, l'Etat prélève chaque année une part très importante du résultat financier de l'AFD, ce que votre commission avait qualifié d'« hérésie » dans le rapport sur le COM pour la période 2011-2013.

Le tableau ci-dessous présente les dividendes versés sur la période 2013-2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dividendes versés à l'Etat (en €)	62 687 000	37 160 000	24 266 000	36 002 294	27 642 000	42 920 793
Taux de versement de dividendes*	1 ^{ère} tranche à 75% et 2 ^{nde} tranche à 50% **	40%	20%	20%	20%	20%

* Par rapport au résultat net social de l'exercice précédent

** Respectivement jusqu'à et au-delà de 75 M€ de résultat net social

Le projet de COM prévoit par sur ce point que « L'Etat veillera à ce que l'AFD soit en mesure, notamment en conservant la part nécessaire de ses résultats annuels, de supporter la croissance programmée de son bilan, par un triplement puis un quadruplement de ses fonds propres de base sur la période 2020-2035. Le taux de distribution du résultat qui détermine le montant des dividendes est défini dans une lettre des ministres ».

Vos rapporteurs estiment qu'il serait préférable que **le COM fixe de manière plus précise la proportion du résultat que l'AFD pourra conserver pour augmenter ses fonds propres**, ainsi qu'un calendrier précis de l'augmentation de ceux-ci.

2. La montée en puissance des subventions

Le COM prévoit enfin que **les subventions de l'AFD, y compris pour les ONG, passeront en 2019 à 1,62 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 390 millions d'euros en crédits de paiement**. Hors ONG, le montant est de 1,32 milliard d'euros en AE et 280 millions d'euros en CP,

¹ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

contre respectivement 320 millions d'euros et 213 millions d'euros en 2018 (selon les chiffres du projet de loi de finances pour 2019).

On peut toutefois regretter que **le COM ne fournisse qu'assez peu d'indications sur la manière dont ces subventions supplémentaires vont être engagées**. Il indique seulement que 80 millions d'euros en subventions (hors délégation de fonds et C2D), calculée en moyenne sur la durée du COM et devant atteindre 400 millions d'euros en 2019, seront affectés à l'éducation, la formation et l'emploi.

Les documents budgétaires dans le cadre du PLF 2019 indiquent en revanche que, sur ce milliard d'euros supplémentaire, « jusqu'à la moitié » ira à l'éducation, la jeunesse, l'égalité femme/homme, à la santé et à la nutrition. Le climat et la biodiversité d'une part, le traitement des crises et des fragilités d'autre part, bénéficieront chacun de 200 millions d'euros. Le solde sera consacré à la préparation des projets, à la coopération décentralisée et aux sujets émergents comme la culture et le sport au service du développement.

Réunie le 31 octobre, la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable au contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, sous réserve des observations ci-dessus.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 31 octobre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteurs.

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. - L'article premier de la loi de 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat prévoit que celui-ci conclut une convention pluriannuelle avec les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France.

Conformément à ce même article, le projet du troisième contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'agence française de développement (AFD) nous a été transmis pour que nous puissions, dans un délai de six semaines, émettre un avis.

Je vais 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 établissement public industriel et commercial (EPIC) qui 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'AFD, qui est à la fois une banque de développement et une agence de coopération, est désormais le principal acteur de la politique française d'aide au développement. En effet, ses engagements financiers ont progressé de manière spectaculaire ces dernières années : de 1,8 milliard d'euros en 2004, ils sont passés à 10,3 milliards en 2017, soit quasiment une multiplication par 6 en 13 ans. Le groupe AFD a ainsi atteint une taille financière significative, puisque le total consolidé de son bilan s'élevait à près de 40 milliards d'euros à la fin de 2017, en progression de 55% par rapport au début du dernier COM, en 2013.

Cette progression considérable provient quasi-uniquement du développement de l'octroi de prêts.

En effet, les subventions et dons sont restés globalement stables, autour de 1 milliard d'euros annuels depuis 10 ans. Si l'on ne prend en compte que les « dons-projets », en excluant notamment des « contrats de désendettement et de développement » qui sont un instrument très particulier, ces dons-projets se montent à environ 280 millions d'euros annuels depuis 2013 : cela fait très peu pour chaque pays bénéficiaire ! Ces dons-projets sont toutefois passés à 400 millions d'euros en 2017 et vont encore beaucoup augmenter, nous y reviendrons.

Les prêts, pour leur part, ont progressé de 40% depuis le début du dernier COM. Plus précisément, tandis que les prêts bonifiés s'élèvent à 2,7 milliards d'euros, les prêts non bonifiés se montent à 2,9 milliards.

Or les prêts, qui plus est quand ils ne sont pas bonifiés, ne peuvent pas bénéficier aux pays les plus pauvres, mais seulement aux pays émergents.

Certes, en ce qui concerne la répartition géographique de l'activité de l'AFD, l'Afrique représente 50%. Mais si l'on va un peu plus loin dans l'analyse, l'ensemble des seize pays prioritaires définis par la France, tous situés en Afrique, ne représentaient en 2017 que 7,2% des engagements de l'AFD à l'étranger!

La liste des dix premiers pays d'intervention de l'AFD comporte ainsi surtout des émergents : ce sont dans l'ordre le Maroc, l'Indonésie, la Tunisie, le Mexique, la Colombie, l'Égypte, le Brésil, le Vietnam, le Cameroun, la Chine. L'Inde, la Turquie ou encore la Jordanie sont également bien placées.

L'AFD était donc jusqu'à aujourd'hui avant tout une banque de développement pour des pays à revenus intermédiaires. La forte remontée des dons va cependant permettre à l'agence de toucher davantage les pays pauvres, ce dont nous nous félicitons.

J'en viens au présent contrat d'objectifs et de moyens. Première remarque, on peut regretter que ce COM soit établi pour la période 2017-2019. On ne nous demande donc notre avis que pour la fin de 2018 et l'année 2019. Pourquoi cette situation paradoxale ? Deux raisons. D'abord, le nouveau Gouvernement issu des élections de juin 2017 a souhaité le modifier pour y intégrer ses nouvelles priorités. Ensuite, il a été décidé de procéder en deux temps : d'abord une mise à jour du précédent COM par le document que nous examinons aujourd'hui, puis un nouveau COM pour la période 2020-2022, qui tiendra compte de la nouvelle loi d'orientation sur le développement devant être présentée courant 2019.

Deuxième remarque, bien que nous l'ayons attendu longtemps, ce projet de COM ne semble malheureusement pas totalement abouti. Il comporte ainsi plusieurs indicateurs dénués de cible chiffrée, soit que les méthodes même d'évaluation soient encore en cours d'élaboration, soit que les chiffres ne soient pas encore arbitrés à ce jour, comme celui des effectifs de l'AFD en 2019. Enfin, la partie relative aux moyens dont disposera l'AFD de la part de l'Etat est bien trop succincte. Espérons que la discussion budgétaire nous permettra d'obtenir des éléments complémentaires !

Je souhaite enfin souligner que ce COM se présente davantage sous la forme d'une compilation un peu hétéroclite d'objectifs inspirés du consensus international sur l'aide au développement, que comme un document stratégique cohérent. Ceci vient du fait que le COM n'est en réalité que la mise en application d'autres textes, eux-mêmes peu stratégiques : la

loi d'orientation et de programmation de 2014, mais surtout les conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 mars 2018, ainsi que le plan d'orientations stratégiques de l'AFD qui vient d'être publié et qui, paradoxalement, détermine l'activité de l'agence jusqu'en 2022 alors que le COM s'arrête à 2019 !

Bref, l'exercice auquel nous nous livrons aujourd'hui est assez formel ! Espérons que l'examen de la future nouvelle loi d'orientation et de programmation soit enfin l'occasion d'élaborer une doctrine claire et solide pour l'APD française.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse. - La première partie du COM est consacrée à la progression future des engagements de l'AFD. De 10,3 milliards d'euros en 2017, l'AFD devra ainsi atteindre 11 milliards en 2018 et 14 milliards en 2019. J'ajoute que le ministre Le Drian a évoqué un montant de 17,9 milliards d'euros pour 2022. C'est une progression considérable : + 74% en 5 ans !

Or, nous avons identifié un certain nombre de difficultés pour atteindre cet objectif : beaucoup d'émergents, qui représentent actuellement les plus gros volumes de prêts de l'AFD, commencent à avoir des difficultés économiques ; pour d'autres gros emprunteurs souverains, l'agence va être bloquée par le ratio prudentiel « grand risque », qui lui interdit d'engager plus de 25% de ses fonds propres sur une seule contrepartie ; le développement des prêts non souverains est également limité par des doutes sur la solidité de certains emprunteurs potentiels dans les pays émergents ; enfin, les seuls pays africains en mesure d'emprunter voient actuellement leur endettement augmenter dangereusement.

Dès lors, quelles sont les solutions prévues par l'AFD pour poursuivre sa croissance ?

Premièrement une augmentation des dons, avec 1 milliard d'autorisations d'engagement supplémentaires en 2019, prévus par le PLF 2019. Nous y sommes très favorables, nous l'avons réclamé depuis longtemps, car c'est la seule manière de cibler les pays les plus pauvres. Mais, pour l'AFD, cela n'ira pas de soi car n'est plus le même métier et ce ne sont plus les mêmes secteurs : moins de projets d'infrastructures, plus de social-santé-éducation. À cet égard, nous nous félicitons de la remise au premier plan de l'éducation, avec notamment un objectif de 100 millions d'euros de subventions pour l'éducation de base sur la période 2018-2020. L'éducation était en effet paradoxalement devenue le parent pauvre de notre aide.

Deuxièmement, une augmentation des prêts non souverains, c'est-à-dire aux entreprises publiques, collectivités territoriales, organisations de la société civile, fondations, secteurs privé et financier. Cela nous paraît

également une bonne chose car c'est la condition d'un véritable développement économique.

Troisièmement, une extension du mandat géographique de l'AFD. Au cours des dernières années, l'AFD a obtenu de pouvoir travailler dans de nombreux pays d'Amérique du Sud, dans les Balkans ou encore dans les États du Pacifique. Il faut toutefois que ces extensions géographiques répondent à nos priorités politiques et à de réels besoins de développement, pas à la seule volonté de faire du chiffre.

Enfin, la recherche de partenaires à qui confier des financements pour « faire faire » (organismes de développement d'autres pays, ONG, etc.). Là encore, attention à ne pas se disperser dans le seul objectif de placer toujours plus de prêts.

Ainsi, la volonté d'augmenter massivement les engagements ne doit pas aller à l'encontre de la pertinence, donc de l'efficacité de l'aide. Nous devons veiller à ce que l'aide aille bien à des projets qui catalysent le développement et que les bénéficiaires s'approprient réellement, sinon nous continueront à avoir la situation qu'Hélène Conway-Mouret et Henri de Raincourt avaient décrite pour le Sahel dans leur rapport de 2016 : à savoir l'aide sans le développement !

Le deuxième aspect important de cette croissance sans précédent de l'AFD, c'est le fossé qui va encore se creuser entre la puissance de cette agence et la relative faiblesse d'un réseau diplomatique durement frappé par la rigueur budgétaire.

En quoi cela pourrait-il être un problème ?

Une aide au développement efficace, ce n'est pas une accumulation de projets, aussi réussis soient-ils. L'AFD ne peut réellement peser sur le développement d'un pays que s'il existe un dialogue politique franc et direct avec les autorités de ce pays, ainsi qu'un engagement clair de celles-ci sur un certain nombre de points : appropriation de l'aide, cohérence des politiques publiques, lutte contre la corruption, vision stratégique et de long terme, etc.

Or, une AFD puissante mais avec un mandat politique insuffisant n'est pas en mesure d'engager un tel dialogue avec le pays bénéficiaire. De leur côté, les ambassades et singulièrement leurs services de coopération et d'action culturelle, avec très peu de moyens, ne le sont pas non plus !

Il est donc plus que jamais nécessaire que l'AFD travaille très en amont des projets avec le Quai d'Orsay, avec Bercy et avec les ambassades pour que les pays concernés aient bien face à eux une équipe France du développement, et pas uniquement un opérateur technique, aussi compétent soit-il.

Deux remarques complémentaires avant de repasser la parole à mon collègue. La concentration de l'activité de l'AFD sur les pays prioritaires est toujours insuffisante. Cette situation devrait s'améliorer avec la progression

des dons, mais le COM ne comporte pas d'indicateur reflétant le taux d'engagement financier total de l'agence sur les pays prioritaires : il conviendrait d'y remédier. Enfin, en cohérence avec l'accord de Paris, le COM fixe des objectifs ambitieux en matière de financements climatiques, ainsi que pour la protection de la biodiversité. La notion d'une AFD « 100% Accord de Paris » doit déboucher sur une nouvelle méthode d'analyse des projets. C'est important : il a récemment été reproché à l'AFD de soutenir des programmes d'exploitation forestière très contestables en RDC ! Pour que cette notion de « 100% Accord de Paris » ne soit pas un simple label, il faut donc une véritable sélectivité sur les projets soutenus.

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. - Vous l'aurez compris, nous estimons que la forte progression des engagements de l'AFD doit aller de pair avec une grande rigueur à la fois dans le choix des projets et dans la gestion interne de l'agence.

S'agissant de cette gestion interne, il faut souligner deux aspects.

Premièrement, le COM prévoit un résultat net en forte baisse, passant de 288 millions d'euros en 2017 à 140 millions d'euros en 2018 puis seulement 90 millions d'euros en 2019. Selon le directeur général et les tutelles, cette baisse est inévitable dans un contexte de montée en puissance des effectifs et des engagements : elle représente une forme d'investissement dont le retour ne se fera que dans quelques années. Nous l'entendons bien, mais il serait de bonne gestion que l'AFD poursuive ses efforts de productivité et de maîtrise du coefficient d'exploitation pendant cette phase de croissance.

En outre, l'Etat prélève annuellement une part de ce résultat mais la part conservée par l'agence vient renforcer ses fonds propres et permet ainsi d'alimenter la croissance de ses engagements. À cet égard, il est regrettable que le COM ne fournisse aucun élément sur la part de ses résultats que l'AFD sera autorisée à garder en 2019. Nous regrettons également de ne pas disposer du nombre d'employés de l'agence prévu pour 2019, dont on nous dit qu'il serait encore en discussion. Il serait utile que ces éléments figurent dans la version définitive du COM.

Deuxièmement, le COM comporte peu d'indications sur l'évaluation de l'efficacité des projets engagés, alors qu'il s'agit selon nous d'un point crucial. Comme l'a montré la dernière « évaluation par les pairs » de l'aide au développement française au sein de l'OCDE, l'aide française se caractérise par l'existence d'une évaluation de redevabilité et de contrôle mais elle manque davantage d'un « pilotage selon les résultats ». Il s'agit de répondre aux questions suivantes : Quels sont les résultats que l'on souhaite obtenir avec un projet donné ? Est-ce que la situation globale d'un pays donné s'est améliorée ? Comment modifier les projets pour améliorer l'obtention de ces résultats ? Seul un pilotage de ce type permettrait de pleinement justifier notre aide aux yeux de nos concitoyens. Nous serons particulièrement

vigilants sur cet aspect lors de l'examen de la prochaine loi d'orientation et de programmation.

Dernier point, le COM comporte un objectif 16 intitulé : « Accompagner l'action extérieure des territoires français dans les pays en développement ». Ainsi, les fonds venant en soutien à la coopération décentralisée devraient doubler d'ici 2022. Il faudra toutefois renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'action de l'AFD dans ce domaine, afin que les collectivités puissent pleinement en bénéficier.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse. - Je souhaiterais évoquer un dernier aspect du COM, qui me permettra d'aborder la question d'Expertise France : il s'agit de l'« approche globale ». Celle-ci fait l'objet, au sein du COM, d'un objectif intitulé : « Renforcer l'action de l'AFD dans les pays en situation de fragilité ». Deux initiatives sont mentionnées.

D'abord la « facilité d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises », dite « fonds MINKA », créée en 2016. Elle devra atteindre 200 millions d'euros par an d'ici 2020. L'efficacité de cet outil dépend fortement de la capacité de l'AFD à trouver des co-financeurs, afin que les projets aient une envergure suffisante pour avoir un impact réel sur les zones de crise.

Ensuite l'Alliance Sahel, précisément destinée à améliorer la coordination des bailleurs et à cibler l'aide directement sur les populations touchées par les crises.

Le COM prévoit par ailleurs qu'Expertise France sera intégrée au sein du groupe AFD au cours de l'année 2019, et que le partenariat des deux agences portera tout particulièrement sur les secteurs prioritaires identifiés par le CICID, au premier rang desquels, précisément, les zones en crise. À cet égard, nous restons quelque peu dans le flou sur la manière dont l'agence d'expertise va pouvoir continuer à exercer ses activités dans le domaine du continuum sécurité-défense après son intégration. En effet, au cours des trois dernières années, l'AFD n'est pas parvenue à coopérer de manière satisfaisante avec Expertise France et la sécurité n'est pas du tout dans ses gènes.

Selon le directeur général de l'AFD, la simple perspective du rapprochement aurait toutefois déjà dynamisé la coopération, si bien que l'objectif des 25 millions d'euros de financement d'EF par l'AFD serait enfin atteint en 2018, voire dépassé. L'AFD serait désormais convaincue de l'utilité de disposer d'une offre d'assistance technique, notamment dans les pays fragiles et en crise. Ces points demandent à être confirmés et nous suivrons attentivement le dossier du rapprochement au cours des prochains mois.

De la réussite de ce rapprochement dépendra notamment l'attractivité du nouvel ensemble pour la coopération technique encore indépendante de certains ministères, je pense en particulier à l'agriculture.

Expertise France pourrait ainsi achever la réunification des opérateurs ministériels, comme nous en avons exprimé le souhait à plusieurs reprises.

En conclusion, le projet de COM qui nous est soumis contient de nombreux objectifs de valeur inégale mais il comporte des éléments qui nous semblent positifs, tels que l'augmentation importante des volumes de dons-projets, la concentration sur l'Afrique, la priorité affirmée pour le développement durable et sur l'éducation ou encore l'insistance sur les partenariats avec les entreprises, la société civile ou les collectivités.

Il comporte également d'importantes lacunes que nous vous avons signalées et dont nous souhaitons qu'elles puissent donner lieu à des modifications. En outre, sa portée est somme toute très limitée puisqu'il ne vaut que pour la fin de 2018 et 2019.

Sous ses réserves, nous vous proposons de donner un avis favorable au contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'AFD pour la période 2017-2019.

La Commission adopte à l'unanimité l'avis présenté par les rapporteurs sur le contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019 de l'AFD et autorise sa publication sous forme d'un rapport d'information.

ANNEXE - Audition de Rémy Rioux, directeur de l'agence française de développement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En 2009, le guichet de financement de la société civile française nous a été transféré. Sa dotation, pour le moment de 80 millions d'euros, devrait

être augmentée. Tout l'enjeu avec la société civile est également de sortir de la logique du guichet en réalisant des projets, comme en Jordanie, en partenariat avec elle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 2 octobre 2018

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

Mardi 16 octobre 2018

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

Mercredi 17 octobre 2018

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