



...le rapport d'information

SUR LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2020-2022 DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

Par **Hugues Saury** (sénateur du Loiret, LR) et **Rachid Temal** (Sénateur du Val-d'Oise, SER)

1. UN RETARD DU CONTRAT D'OBJECTIF ET DE MOYENS QUI S'EXPLIQUE EN PARTIE PAR LA CRISE DE LA COVID 19

C'est avec **un retard considérable** que le nouveau contrat d'objectif et de moyens (COM) de l'AFD est présenté aux assemblées puisqu'il porte sur une période à demi-écoulée (2020-2022).

Deux raisons expliquent, mais seulement en partie, ce retard :

- La crise du Covid a remis en cause les projections d'activité globale de l'AFD. Après un record d'environ 14 milliards d'euros d'engagements en 2019, cette activité est redescendue à environ 12 milliards en 2020. Ceci rendait nécessaire une modification des indicateurs d'activité prévus par le COM.
- Le projet de loi relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui vient seulement d'être adopté, comportait des projections sur l'évolution des crédits de la mission « Aide publique au développement » jusqu'en 2022 ; or ces crédits alimentent en partie l'AFD.

En tout état de cause, il aurait sans doute été préférable de prendre acte de ce retard en présentant un COM débutant au moins en 2021.

2. DES AMÉLIORATIONS SIGNIFICATIVES PAR RAPPORT AU PRÉCÉDENT COM

La partie consacrée aux **objectifs** apporte **des améliorations réelles** :

- Les indicateurs sont plus nombreux, passant de 27 à 47. Ceci devrait permettre un suivi plus fin de l'activité de l'agence. En outre, pour la première fois apparaissent **des indicateurs d'impact** et non plus seulement de moyens. Il en va ainsi du « *nombre de filles scolarisées au primaire et au premier niveau du secondaire* », des « *superficies bénéficiant de programmes de conservation ou restauration de la biodiversité* », ou encore des « *tonnes de CO2 évitées* » ;
- L'apparition d'un **indicateur relatif au bilan climat global du groupe AFD** constitue une avancée importante. Cet indicateur permettra en effet de connaître les émissions nettes de CO₂ dues à l'ensemble des projets de l'agence, et non plus à ses seuls engagements ayant un « co-bénéfice climat » ;
- Le COM substitue un pilotage par les signatures et les versements au traditionnel pilotage par les engagements. Il s'agit là d'un progrès notable : les délais entre l'engagement et la signature des projets, puis entre la signature et le premier versement, peuvent se compter en années. Ce choix, qui inaugure une période de stabilisation de l'activité, **illustre l'importance accrue accordée à la mise en œuvre concrète des projets**. Il est ainsi prévu 27 milliards d'euros de signatures cumulées sur trois ans et 24 milliards d'euros de versements.

À travers ces objectifs et ces indicateurs renouvelés, le nouveau COM répond à une modification apportée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au projet

de loi précité, visant à renforcer la portée de ce document en en faisant la référence unique regroupant l'ensemble des objectifs fixés à l'AFD, auparavant dispersés dans de nombreux textes.

Principaux indicateurs associés au Contrat d'objectifs et de moyens	Cible
Volume des engagements signés	27 Mds€ sur 3 ans
Montant des versements cumulés 2020-2022 du Groupe sur prêts et subventions	24 Mds€
Coefficient d'exploitation du Groupe	< à 61 ou 62% en 2022
Présenter annuellement en CA à partir de 2021 un « bilan climat » du groupe AFD dont la méthodologie finale sera construite progressivement afin de permettre un bilan complet à partir de 2022	Échéances en 2020, 2021 et 2022
Part (en nombre) des projets de l'AFD dans les États étrangers (hors financements spécifiques) évalués	50% moyenne en moyenne sur la durée du COM
Part des autorisations d'engagement en subventions consacrée à Minka (AFD)	20% en moyenne sur la durée du COM
Part des autorisations d'engagement (totales) dans les États étrangers et les Outre-mer dans le secteur de l'éducation, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et l'accompagnement vers l'emploi	4% en moyenne sur la durée du COM
<i>Nombre de filles scolarisées au primaire et au premier niveau du secondaire</i>	<i>650 000 par an en moyenne sur la durée du COM</i>
Part des autorisations d'engagement dans les États étrangers ayant un co-bénéfice climat	50% en moyenne sur la durée du COM
Part des autorisations d'engagements contribuant à la protection de la biodiversité dans les États étrangers et les Outre-Mer	au moins 4% en moyenne sur la durée du COM
<i>Superficies bénéficiant de programmes de conservation/restauration de la biodiversité</i>	<i>2,5 millions d'hectares par an en moyenne</i>
<i>Tonne de CO2 évitées</i>	<i>4 millions de tonnes de CO2 par an en moyenne</i>
Part (en volume) des projets dans les États étrangers ayant un objectif de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes (CAD 1 et CAD 2)	50% à horizon 2022
Part des autorisations de financements (totales) dans les États étrangers et les Outre-mer dans le secteur de la santé et de la protection sociale.	10% en 2020, 3% en 2021 et 2022
Part des autorisations d'engagement en subventions dans les États étrangers en faveur de la gouvernance démocratique	10% en moyenne sur la durée du COM
Part des autorisations d'engagement en subventions dans les États étrangers dans les secteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture durable	10% en moyenne sur la durée du COM
Montant total engagé en faveur des TPE et PME africaines - dont garanties, prêts, et prise de participations	1,5Md€ d'engagements cumulés 2020-2022
Part (en montant) des subventions dans les États étrangers consacrées aux pays prioritaires	> 67% en moyenne sur la durée du COM
Montant des financements privés mobilisés	8,2 Mds € pour le Groupe en cumulé

- **Rouge** : Objectifs relatifs à la trajectoire d'activité et modèle économique global
- **Orange** : Objectifs relatifs à la transformation interne
- **Bleu** : Objectifs relatifs au pilotage sectoriel
- **Vert** : Objectifs relatifs au pilotage géographique
- **Jaune** : Objectifs relatifs au pilotage instrumental
- *Italique* : Indicateurs d'impact

3. LES LACUNES DU NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

A. UN COM QUI NE TIENT PAS PLEINEMENT COMPTE DE LA NOUVELLE LOI

Le COM ne reflète pas suffisamment **la distinction entre les trois principales missions de l'AFD**, prévue par la nouvelle loi de programmation relative au développement solidaire : 1) financement, essentiellement par des dons, de la lutte contre la pauvreté dans les pays les moins avancés ; 2) financement, essentiellement par des prêts, de la transition écologique dans les pays intermédiaires ; 3) interventions en faveur de l'Outre-mer. Par ailleurs, si l'accent mis sur **l'évaluation** par la nouvelle loi est globalement bien reflété par le COM, la cible fixée d'une évaluation de 50% des projets achevés est sans doute **insuffisamment ambitieuse**, ce taux étant déjà atteint actuellement.

B. DES OBJECTIFS PARFOIS INFÉRIEURS AU POTENTIEL DE L'AGENCE

Sur de nombreux objectifs, les cibles assorties aux indicateurs reprennent simplement les montants ou les pourcentages déjà atteints en 2019, voire auparavant. Il est vrai que **certains de ces indicateurs ont atteint un niveau d'équilibre acceptable**, notamment en ce qui concerne les engagements ayant un « co-bénéfice climat ». Une augmentation de la cible fixée à l'AFD **pourrait déséquilibrer le portefeuille de projets de l'Agence** et compromettrait l'atteinte d'autres objectifs, notamment s'agissant des secteurs sociaux – éducation, égalité femmes-hommes, santé – pour lesquels il est rare d'obtenir des co-bénéfices climat.

En revanche, **les nouveaux indicateurs d'impact ont été calibrés de manière « conservatrice »**. Le MEAE a toutefois indiqué qu'une calibration plus ambitieuse pourra être proposée dans le prochain COM, dès lors que le principe et la légitimité de tels indicateurs ont été désormais acceptés par l'opérateur.

En tout état de cause, **les cibles fixées en matière de biodiversité apparaissent très en retrait** par rapport aux résultats annoncés par l'agence elle-même et à ses ambitions pour les années à venir. Des cibles plus élevées devraient donc être fixées, notamment en matière d'aires protégées.

C. UNE DIMINUTION DE L'ACTIVITÉ PAS ASSEZ EXPLICITÉE

Les objectifs et indicateurs liés à l'activité de l'AFD sont établis en faisant l'hypothèse **d'une stabilisation des engagements à environ 12 milliards d'euros par an**, alors que l'agence avait atteint 14 milliards juste avant la crise. Après une phase de croissance extrêmement rapide de l'activité de l'AFD, qui a vu ses engagements passer de 7 milliards à 14 milliards d'euros en 7 ans, il s'agit là **d'une inflexion considérable**, qui n'apparaît pas suffisamment clairement dans le COM. Stabilisation et consolidation de l'activité, renforcement de l'activité en dons : c'est l'ensemble de ces évolutions récentes qui auraient dû figurer en introduction du COM, autant et davantage que l'évocation des résultats du dernier comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), remontant à février 2018.

D. DES INDICATEURS MANQUANTS

Le COM ne comporte **aucun indicateur sur les synergies entre l'AFD et Expertise France**, qui seront fusionnées en 2022 en vertu de la loi précitée. Un tel indicateur aurait pu consister, par exemple, en un nombre ou un pourcentage de projets comportant à la fois un financement de l'AFD et une prestation d'expertise réalisée par Expertise France.

En outre, **le nouveau siège de l'AFD** n'est jamais évoqué par le COM. Ce projet immobilier comporte une part dite de « flex-office », 20% devant être rendue par l'AFD pour d'autres usages. La question de la valorisation des surfaces excédentaires est donc importante. En tout état de cause, il sera nécessaire que ce sujet figure au sein du prochain COM, car il s'agit d'un projet structurant pour l'agence.

E. UN SUJET DE VIGILANCE : LA RÉFORME DU STATUT DU PERSONNEL

Le COM prévoit un indicateur intitulé « *adopter un nouveau statut du personnel d'ici 2021* ». Il s'agit de mettre à jour un statut souvent considéré comme obsolète. En outre, l'Etat a en partie conditionné la dernière recapitalisation de l'agence, effectuée à l'automne 2020, à un effort de stabilisation de la masse salariale. Des négociations sont en cours sur ce sujet au sein de l'agence et les conséquences de ce nouveau statut devront être observées attentivement.

Au total, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable au COM 2020-2022 sous réserve des modifications suivantes :

- Une distinction plus claire entre les trois types d'activités de l'AFD (pays les plus pauvres, pays intermédiaires et Outre-mer), conformément aux dispositions de la loi de programmation relative au développement solidaire ;
- la mention claire de l'objectif de stabilisation de l'activité de l'AFD autour de 12 milliards d'euros d'engagements et de l'absence de nécessité d'une recapitalisation massive dans les prochaines années ;
- un indicateur et une cible en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'agriculture incluant les prêts et les dons ;
- des cibles plus ambitieuses pour les indicateurs relatifs à la biodiversité, afin de mieux refléter les progrès et ambitions de l'AFD dans ce domaine ;
- un indicateur et une cible permettant de mesurer la réussite du rapprochement de l'AFD et d'Expertise France, tel qu'un nombre ou un pourcentage de projets menés en commun ;
- une cible pour l'indicateur d'évaluation interne des projets d'au moins 60% et non 50%, afin d'inciter à une progression par rapport à la situation actuelle.

Enfin, il est impératif que le prochain COM 2023-2025 puisse être présenté au Parlement avant la fin de l'année 2022.



Christian Cambon
Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de
la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Hugues Saury
Rapporteur
Sénateur du Loiret
(LR)



Rachid Temal
Rapporteur
Sénateur du Val-d'Oise
(SER)