

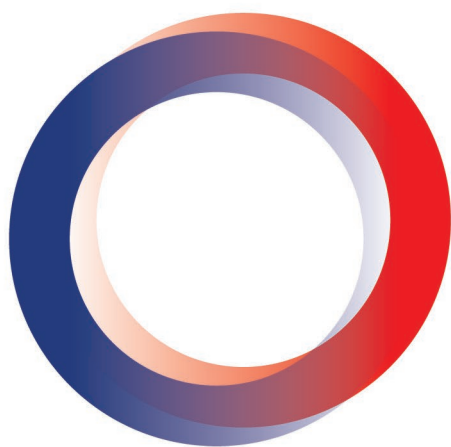
Enfin ! Le Contrat d'objectifs et de moyens 2027-2029 de l'Agence Française de développement

Après cinq ans d'attente, puisque le précédent contrat d'objectifs et de moyens s'est achevé en 2022, le gouvernement a **enfin** transmis aux commissions compétentes du Parlement le Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) de l'Agence Française de Développement (AFD) le 13 juillet 2026. Le nouveau directeur général Christophe Lecourtier a tenu à venir le présenter au Sénat quelques jours avant sa transmission le 8 juillet.

Cette transmission met donc fin à une période **incertaine**, dénoncée par les rapporteurs des deux chambres, où le pilotage de l'Agence s'est effectué sur la base de **simples lettres annuelles**, qui n'ont jamais été transmises au Parlement.

Cette absence de cadrage et de clarté a été d'autant plus préoccupante que, sur la période, l'aide au développement a connu de **puissants bouleversements**, qui ont éloigné la France des objectifs fixés par la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui fixait à notre pays un objectif de 0,7 % du RNB, le maximum ayant été atteint en 2022 avec 0,56 %, avant de s'établir à 0,37 % en 2026.

En 2025, l'AFD a engagé **13,7 milliards d'euros**, dont 10,5 milliards sous forme de prêts et **0,8 milliard en dons**. Elle intervient dans plus de 160 pays, et dispose de plus de 2 650 collaborateurs.

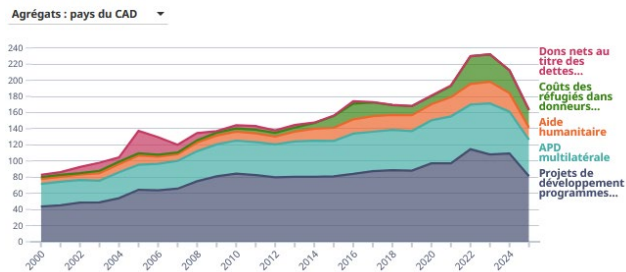


AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

I. Une aide au développement qui souffre

A. Une crise mondiale de l'APD...

Composantes de l'APD des pays du CAD, 2000-2025
Milliard USD, prix constants 2024



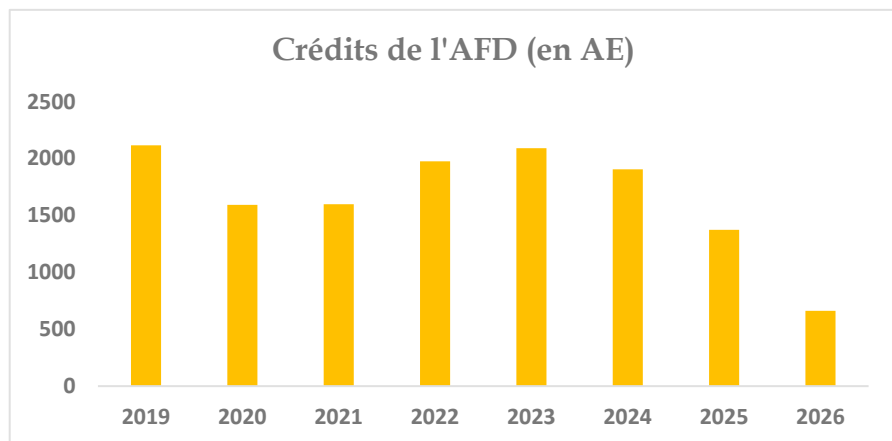
Depuis 2023, les crédits consacrés à l'APD n'ont cessé de diminuer dans le monde, avec une baisse d'un quart.

Pour la première fois, les cinq principaux pays contributeurs enregistrent des diminutions.

B. ... et une AFD qui suit la tendance baissière

L'AFD est attaquée sur les deux piliers de son **modèle économique**.

D'une part, les crédits qui lui sont consacrés ont enregistré une baisse de **68 %** entre 2021 et 2026, passant de 2,1 milliards d'euros à 663 millions.



D'autre part, les taux auxquels elle emprunte n'ont cessé de croître, conséquence de la dégradation de la situation budgétaire française.

II. Un COM ambitieux pour gérer la baisse des ambitions

La simple présentation du COM constitue en soi un premier pas vers une normalisation de l'Agence, qui devrait lui permettre de s'inscrire de nouveau dans le champ des politiques publiques contrôlées et évaluées par le Parlement.

“

L'AFD sort en effet d'une longue période au cours de laquelle, à défaut de COM, le pilotage politique assuré tant par le Gouvernement que par le Parlement était tout à fait résiduel, sinon évanescent.

Source : Audition du directeur général devant le Sénat le 8 juillet 2026

A. Les ambitions du COM

Le COM propose un repositionnement complet de l'AFD, en soumettant les projets à l'aune d'un « triple dividende ».



Le dividende de développement durable : « *prioriser, pour plus de lisibilité et d'impact* » L'objectif de ce dividende correspond à la mission historique de l'AFD, qui est de promouvoir l'emploi, les infrastructures et le soutien dans les pays les plus fragiles.



Le dividende stratégique : « *un rapprochement assumé avec les intérêts de la France et des Français* ». Il vise à démontrer **l'utilité de l'aide pour la France, au sens large** : valeurs, intérêts diplomatiques et économiques, souveraineté, sécurité (migrations, narcotrafic, épidémies). Le directeur général le résume par la formule d'une AFD « *non pas une petite banque mondiale, mais une agence au service de la diplomatie française* ».



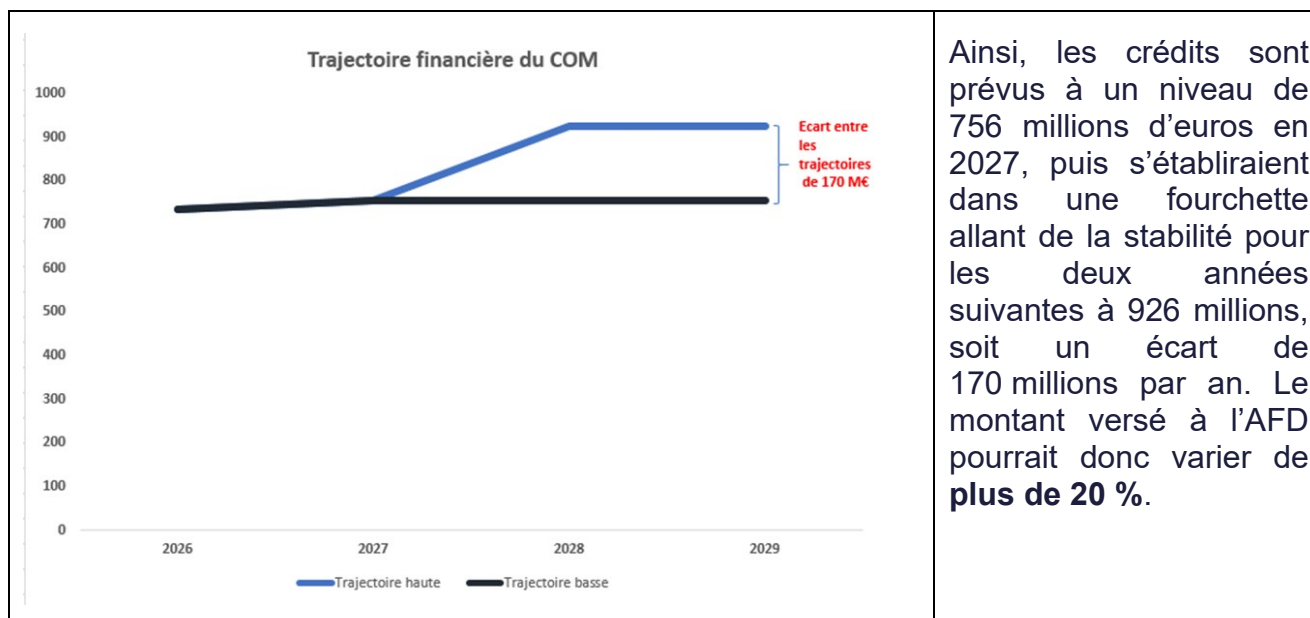
Le dividende économique : « *un groupe AFD exemplaire, efficient et résilient* ». Il permet de prendre en compte la faculté de l'AFD à assurer de manière pérenne sa viabilité à moyen terme, avec en particulier une attention portée sur la gestion interne.

L'approche par ce filtre a vocation à être **systematisée** : comme l'indique le COM, « *chaque projet du groupe AFD sera systématiquement analysé à l'aune de ce triple dividende et devra démontrer son alignement sur tout ou partie de cette grille de lecture* ».

B. Un cadre financier qui échange volume contre prévisibilité

L'absence de cadre financier pluriannuel a constitué un facteur de fragilité majeur pour l'Agence. Il a été accentué par les régulations et annulations de crédits entre le vote de la loi de finances et son exécution.

Le COM comporte donc un échéancier jusqu'en 2027, sur lequel le Gouvernement s'engage, **en contrepartie d'une baisse annoncée des crédits, à ne pas pratiquer de coupes en cours d'exercice**.



C. Des indicateurs moins nombreux

Le COM passerait de **47 à 20 indicateurs**. Ils sont répartis entre les différents dividendes, dont ils doivent assurer la traçabilité sur la durée d'exécution.

Les principales remarques des rapporteurs sont :

1. Pour les indicateurs du dividende de développement durable

Si les priorités sectorielles demeurent, elles sont désormais regroupées. De nouvelles priorités apparaissent avec la **lutte contre les migrations et les déplacements forcés**. La concentration géographique est également redéfinie. Les cibles de 85 % de l'effort financier vers l'Afrique et le Proche et Moyen-Orient, de 67 % des subventions vers les 19 pays prioritaires et de 15,5 milliards d'euros d'engagements en Afrique disparaissent. Elles sont remplacées par une cible **d'au moins 60 % de l'effort financier vers une liste de 68 pays** (PMA, pays vulnérables et en crise), alignée sur le CPPI. L'objectif outre-mer passe de 900 à 850 millions d'euros par an.

Dividende de développement durable		
Indicateur	Objectif	Cible
1	Volume de finance climat	6 milliards par an sur la durée du COM
2	Volume de co-bénéficiaires biodiversité	800 millions par an sur la durée du COM
3.	Part des projets dans les États étrangers ayant un objectif de	55 % sur la durée du COM

	promotion des droits de la femme et de l'égalité entre les sexes	
4	Volume de financements octroyés en réponse aux migrations et déplacements forcés	250 millions cumulés sur la durée du COM
5	Part des financements octroyés contribuant au renforcement des systèmes de santé, de protection sociale, ainsi qu'au capital humain et à l'éducation	10 % au moins sur la durée du COM
6	Part des engagements contribuant au développement agricole et rural	10 % en moyenne sur la durée du COM
7	Montant engagé au profit des TPE/PME africaines	Deux milliards cumulés sur la durée du COM
8	Montant engagé en faveur du développement de l'offre de minerais soutenant la transition énergétique	750 millions cumulés sur la durée du COM
9	Part de l'effort financier sur les PMA, les pays vulnérables et fragiles budgétairement, et les pays en crise	Au moins 60 % en moyenne sur la durée du COM
10	Volume d'activité dans les Outre-mer	850 millions d'euros par an en moyenne

2. Pour les indicateurs du dividende stratégique

Il s'agit de la principale nouveauté du COM, qui assume explicitement son intégration dans l'intérêt national.

Le dividende stratégique		
11	Part du volume d'activité fléché sur des prêts projet	Au moins 40 % par an
12	Part du volume total des marchés générés par l'aide-projet qui fait l'objet d'une mise en concurrence internationale	70 % sur la durée du COM
13	Taux de participation des entreprises françaises sur les marchés	60 % sur la durée du COM

	internationaux générés par les financements de l'AFD	
14	Nombre de financements octroyés par l'AFD mobilisant conjointement des outils d'aide liée du Trésor et d'aide à l'export et déploiement du dispositif de mobilisation des entreprises françaises de l'AFD	Neuf financements conjoints sur la durée du COM

Ces indicateurs portent sur la structure de l'activité et les procédures de passation. **Aucun ne mesure cependant directement les marchés effectivement remportés par des entreprises françaises.**

3. Pour les indicateurs de dividende économique

Les indicateurs financiers reprennent largement les niveaux du COM 2020-2022, sur un périmètre élargi à Expertise France.

Le dividende économique		
15	Ratio annuel de volume de financement privé mobilisé par l'activité de Proparco	Au moins un pour un, avec comme objectif 1,2 en 2029
16	Montant des ressources d'autres bailleurs dont le groupe AFD est délégataire	Trois milliards cumulés sur la durée du COM
17	Versements du Groupe	Au moins 24 milliards sur la durée du COM
18	Maîtrise des charges d'exploitation	Moyenne des frais généraux à 700 millions d'euros par an, déviation possible de 1 % sur une année
19	Résultat net du Groupe	240 millions d'euros
20	Volume de signatures entre l'AFD et Expertise France	60 millions d'euros par an en moyenne

III. Les points d'attention de la commission

Ce COM traduit **deux réalités contrastées**.

D'une part, force est de constater qu'il acte sur le moyen terme la contraction de l'APD française, perceptible depuis 2023, et soulignée par les rapporteurs pour avis. **L'objectif fixé par la loi du 4 août 2021 n'aura donc jamais été atteint, et est à présent inatteignable.**

De l'autre, le COM porte la trace d'une **ambition certaine**, dont témoigne le volontarisme en matière de mobilisation des financements, en particulier sur les cibles de versements. Le Parlement devra être attentif à ce hiatus entre contraction budgétaire et ambition.

À ce titre, les rapporteurs proposent **quatre orientations** qui conditionnent le succès du nouveau COM.



Première orientation, le respect des engagements budgétaires par l'État.

Les moyens de l'AFD ont été précisés en annexe du COM. Considérablement réduits, ils constituent **un minimum en deçà duquel l'existence même de l'AFD pourrait être interrogée**. Il faut donc souligner avec force que l'AFD a su réduire de manière drastique son action, mais que la condition nécessaire à son action est que ce cadre financier soit honoré au-delà de l'exercice budgétaire 2027.



Deuxième orientation, l'obligation pour l'AFD d'assumer pleinement le caractère très volontariste du COM.

Le COM repose en effet sur la capacité de l'Agence à mobiliser des fonds privés, dans des proportions qu'elle n'a pas atteint jusqu'à présent. Le rapprochement avec notre réseau diplomatique et avec les deux filiales que sont Expertise France et Proparco devraient l'aider à parvenir à cet objectif, **qui va nécessiter une forte mobilisation des personnels**.



Troisième orientation, la défense des intérêts de nos entreprises.

Tout en préservant sa mission traditionnelle d'aide au développement, l'AFD assume dorénavant pleinement une posture en faveur des entreprises françaises. À ce titre, les indicateurs relatifs au « dividende stratégique » sont un apport **particulièrement bienvenu**, qui s'inscrit pleinement dans un monde devenu moins coopératif.



Quatrième orientation, l'évaluation de l'efficacité des dépenses.

Les dépenses d'aide au développement font partie des plus scrutées et commentées. Cette attention politique et médiatique oblige ceux qui les mettent en œuvre à **une forte exemplarité et redevabilité**. Le contrat ne comporte plus d'indicateur sur l'évaluation des projets, alors qu'au moins 50 % étaient évalués auparavant. Le COM renvoie l'analyse de l'impact à un autre rapport : « *L'ensemble des impacts obtenus grâce aux soutiens apportés par la France via l'AFD feront l'objet de mesures et d'évaluations précises, régulières et transparentes présentées chaque année dans un rapport de durabilité et d'impacts audité par ses commissaires aux comptes et mis en débat avec la commission indépendante d'évaluation désormais pleinement opérationnelle.* » **Les rapporteurs seront particulièrement attentifs au suivi de l'évaluation, et se félicitent du lien ainsi réalisé avec la commission indépendante d'évaluation, créée par la loi de 2021 mais entré en œuvre en 2026.**

POUR EN SAVOIR PLUS



Cédric PERRIN
Président
Territoire de Belfort
Les Républicains



Christian CAMBON
Rapporteur
Val-de-Marne
Les Républicains



François REBSAMEN
Rapporteur
Côte-d'Or
Socialiste, Écologiste et
Républicain

✉ secretariat-affetra@senat.fr

☎ 01.42.34.46.29

🌐 www.senat.fr

