# N° 119

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2026

# RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le* **Contrat** *d'***objectifs** *et de* **moyens** *de l'***Agence française** *de* **développement** *(***AFD***),*

Par MM. Christian CAMBON et François REBSAMEN,

Sénateurs

*(1) Cette commission est composée de :* M. Cédric Perrin*, président ;* Mme Catherine Dumas, MM. François Bonneau, Rachid Temal, Mmes Michelle Gréaume, Annick Girardin, MM. Frédéric Buval, Akli Mellouli, Claude Malhuret, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Hugues Saury, Ludovic Haye, Jean-Marc Vayssouze-Faure*, vice-présidents ;* Mme Valérie Bazin-Malgras, MM. Édouard Courtial, Jean-Luc Ruelle, Mickaël Vallet*, secrétaires ;* Mme Valérie Boyer, MM. Olivier Cadic, Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Guillaume Chevrollier, Olivier Cigolotti, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Mathieu Darnaud, Jérôme Darras, Mmes Nathalie Delattre, Élisabeth Doineau, MM. Vincent Éblé, Philippe Folliot, Fabien Genet, Frank Giletti, Philippe Grosvalet, Christophe Guilloteau, Alain Houpert, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Loïc Kervran, Ronan Le Gleut, Mme Marianne Margaté, MM. Pierre Médevielle, Thierry Meignen, Renaud Muselier, Mme Solanges Nadille, MM. François Rebsamen, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Mme Mélanie Vogel, M. Robert Wienie Xowie.

# SOMMAIRE

Pages

**L'ESSENTIEL** ..... **5**

**ENFIN ! LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2027-2029 DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT** ..... **5**

**I. UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT QUI SOUFFRE** ..... **5**

A. UNE CRISE MONDIALE DE L'APD…. 5

B. … ET UNE AFD QUI SUIT LA TENDANCE BAISSIÈRE ..... 6

**II. UN COM AMBITIEUX POUR GÉRER LA BAISSE DES AMBITIONS** ..... **6**

A. LES AMBITIONS DU COM ..... 6

B. UN CADRE FINANCIER QUI ÉCHANGE VOLUME CONTRE PRÉVISIBILITÉ ..... 7

C. DES INDICATEURS MOINS NOMBREUX ..... 8
*1. Pour les indicateurs du dividende de développement durable ..... 8*
*2. Pour les indicateurs du dividende stratégique ..... 10*
*3. Pour les indicateurs de dividende économique ..... 11*

**III. LES POINTS D'ATTENTION DE LA COMMISSION** ..... **11**

**AVANT PROPOS** ..... **15**

**I. LA SITUATION DE L'AFD** ..... **17**

A. L'OPÉRATEUR CENTRAL DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT MENÉES PAR LA FRANCE ..... 17
*1. Statut et gouvernance de l'AFD ..... 17*
*2. Périmètre et missions ..... 17*
*3. L'AFD en 2025 ..... 17*

B. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI INTERVIENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE INTERNATIONALE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT…. 18

C. … QUI N'ÉPARGNE PAS L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ..... 19
*1. Des crédits qui diminuent… ..... 19*
*2. … et des écarts de taux en forte hausse ..... 20*

**II. LES OBJECTIFS AMBITIEUX D'UN COM MARQUÉ PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE** ..... **20**

A. LE « TRIPLE DIVIDENDE », NOUVEL HORIZON STRATÉGIQUE DE L'AFD ..... 21
*1. Le dividende de développement durable : « prioriser, pour plus de lisibilité et d'impact » ... 21*
*2. Le dividende stratégique : « un rapprochement assumé avec les intérêts de la France et des Français » ..... 22*
*3. Le dividende économique : « un groupe AFD exemplaire, efficient et résilient » ..... 23*

B. UN RECENTRAGE GÉOGRAPHIQUE ..... 23

C. UN CADRE FINANCIER CONTRAINT MAIS PLUS PRÉVISIBLE ..... 24

D. DES INDICATEURS RESSÉRRÉS ..... 25
*1. Une architecture resserrée, avec un passage de 47 à 20 indicateurs ..... 25*
*2. Dividende de développement durable : des thématiques maintenues, une mesure modifiée ..... 25*
*3. Dividende stratégique : un bloc d'indicateurs nouveau ..... 27*
*4. Dividende économique : des cibles financières reconduites ..... 28*

**III. LES POINTS D'ATTENTION DE LA COMMISSION ..... 30**

A. UN COM AMBITIEUX EN DÉPIT D'UN BUDGET QUI NE L'EST PLUS ..... 30

B. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION ..... 30

**EXAMEN EN COMMISSION ..... 33**

# L'ESSENTIEL

## 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.

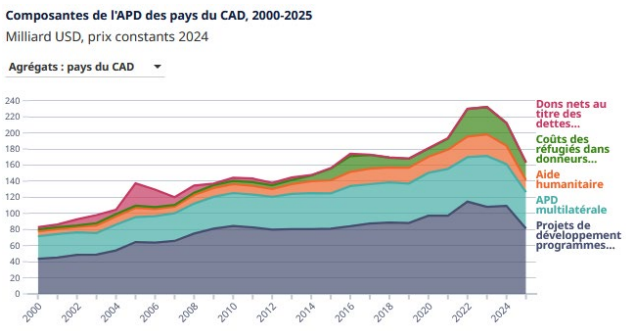
Cette transmission met donc fin à une période **incertaine,** dénoncée par les rapporteurs des deux chambres, où le pilotage de l'Agence s'est effectué sur la base de **simples lettres annuelles**, qui n'ont jamais été transmises au Parlement.

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.

### I. UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT QUI SOUFFRE

#### *A. UNE CRISE MONDIALE DE L'APD…*



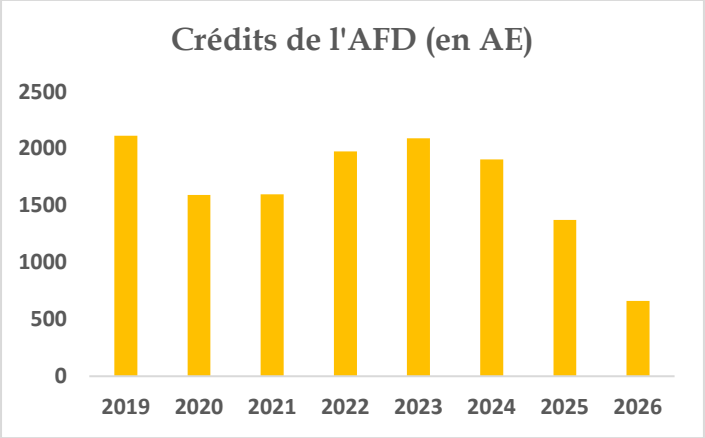

**Depuis 2023, les crédits consacrés à l'APD n'ont cessé de diminuer dans le monde, avec une baisse d'un quart.**

**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 ».



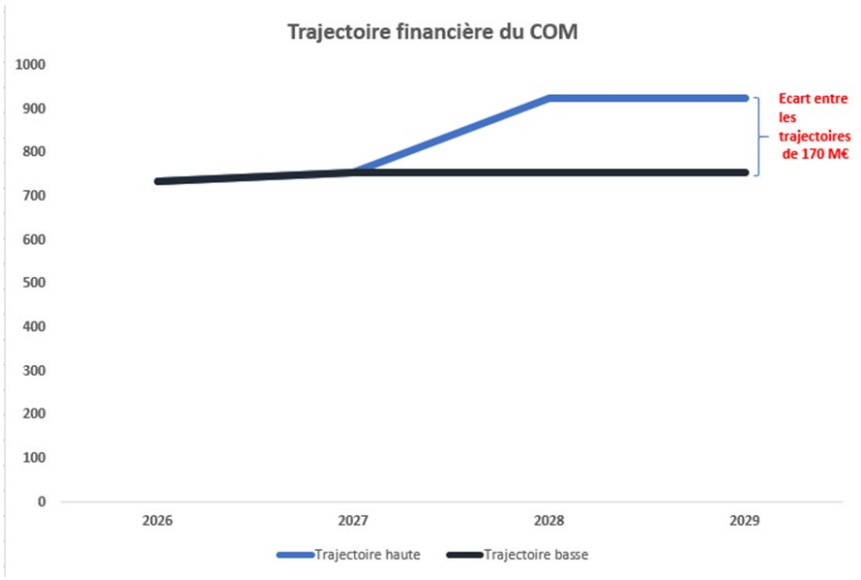
**Le dividende économique** : « un groupe AFD exemplaire, efficient et résilient ». Il permet de prendre en compte la faculté de l'AFD à assurer de manière pérenne sa viabilité à moyen terme, avec en particulier une attention portée sur la gestion interne.

L'approche par ce filtre a vocation à être **systématisée** : 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**.




Ainsi, les crédits sont prévus à un niveau de 756 millions d'euros en 2027, puis s'établiraient dans une fourchette allant de la stabilité pour les deux années suivantes à 926 millions, soit un écart de 170 millions par an. Le montant versé à l'AFD pourrait donc varier de **plus de 20 %**.

### *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 promotion des droits de la femme et de l'égalité entre les sexes | 55 % sur la durée du COM |
| **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 internationaux générés par les financements de l'AFD | 60 % sur la durée du COM |
| **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**.

# AVANT PROPOS

En application de l'article premier de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, l'Agence Française de développement (AFD) a transmis le 13 juillet 2026 aux commissions compétentes du Parlement son projet de Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM).

**Article premier de la loi du 27 juillet 2010**

*Une convention pluriannuelle conclue entre l'État, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions.* ***Le projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat****. Ces commissions peuvent formuler un avis sur ce projet de convention dans un délai de six semaines.*

Depuis 2011, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a examiné **quatre COM** de l'AFD :

- 2011-2013[1], avec comme rapporteurs Christian Cambon et André Vantomme ;
- 2014-2016[2], avec comme rapporteurs Christian Cambon et Jean-Claude Peyronnet ;
- 2017-2019[3], avec comme rapporteurs Jean-Pierre Vial et Marie-France Perol-Dumont
- 2020-2022[4], avec comme rapporteurs Hugues Saury et Rachid Temal.

**Depuis 2022, l'AFD est donc dépourvue de COM,** suppléé par de simples « lettres d'objectifs » pour les années 2023, 2024 et 2025. Les rapporteurs pour avis de la mission « Aide Publique au développement » ont vivement déploré cette situation, comme dans le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2026 : « *Cela fait donc trois ans que l'Agence est privée d'orientations politiques et stratégiques définies par les pouvoirs publics. Cette*

[1] *https://www.senat.fr/rap/r10-497/r10-497.html*
[2] *https://www.senat.fr/controle/dossier/2013/3406.html*
[3] *https://www.senat.fr/controle/dossier/2018/12461.html*
[4] *https://www.senat.fr/rap/r20-789/r20-789_mono.html*

*situation est d'autant plus préjudiciable qu'après avoir progressé de 145 % entre 2017 et 2025, les moyens de l'AFD commencent à décroître significativement. Cela rend nécessaire le fait pour les autorités politiques d'assumer pleinement les choix, probablement douloureux, que l'agence sera amenée à effectuer dans les années à venir.* » Le pilotage de l'AFD a été réalisée sans aucune perspective par le biais de simples lettres d'objectifs, adressées chaque année par les ministres des affaires étrangères et de l'économie, et dont le Parlement n'a jamais eu connaissance.

**L'attente aura donc été longue, porteuse de risques et d'incertitudes et on ne peut que se féliciter de la présentation le 13 juillet 2026 de la version 2027-2029.**

La commission a entendu le directeur général de l'AFD, M. Christophe Lecourtier, une première fois le 8 avril 2026[1] pour confirmer sa nomination par le Président de la République en application de l'article 13 de la Constitution, une deuxième fois le 8 juillet[2] pour évoquer le rôle de l'AFD, audition au cours de laquelle a été largement évoqué le COM adressé aux commissions compétentes quelques jours plus tard.

[1] *https://videos.senat.fr/video.5778039_69d5e2d6f1b77.direction-generale-de-lafd--christophe-lecourtier-candidat*

[2] *https://videos.senat.fr/video.5914127_6a4e0d815bbaa.quel-role-demain-pour-l-agence-francaise-de-developpement--*

# I. LA SITUATION DE L'AFD

## *A. L'OPÉRATEUR CENTRAL DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT MENÉES PAR LA FRANCE*

### 1. Statut et gouvernance de l'AFD

L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dont les missions et l'organisation sont fixées à l'article R. 516-3 et suivants du code monétaire et financier.

L'AFD exerce sa mission sous la **double tutelle** du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère chargé de l'économie et des finances. Son conseil d'administration réunit des représentants de l'État, des parlementaires et des personnalités qualifiées. Son action s'inscrit dans le cadre fixé par la loi de programmation du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

### 2. Périmètre et missions

**L'AFD est l'opérateur principal de la politique française de développement de la France**. Le groupe AFD comprend **trois entités** :

- **l'AFD**, qui finance principalement le secteur public, les collectivités et les organisations de la société civile, dans les pays partenaires et en Outre-mer, et conduit des activités de recherche et de formation ;
- **Proparco**, filiale dédiée au financement du secteur privé dans les pays en développement et émergents ;
- **et Expertise France**, agence publique de coopération technique, intégrée au Groupe le 1er janvier 2022.

Le Groupe gère en outre, pour le compte de l'État**, le Fonds français pour l'environnement mondial** (FFEM).

L'article 10 de la loi de 2021 assigne à l'Agence un **triple mandat** : l'accès aux services essentiels dans les pays les moins avancés, les biens publics mondiaux et la lutte contre le changement climatique, ainsi que le développement des collectivités d'Outre-mer.

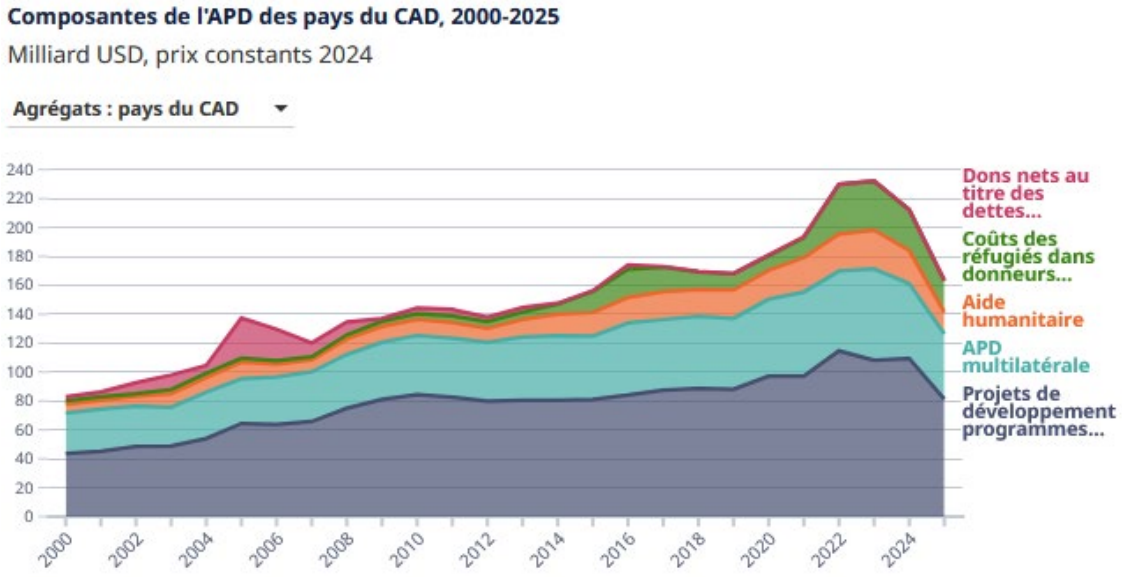
### 3. L'AFD en 2025

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.

L'Afrique représente **30 % des engagements de 2025** (40 % en 2024) mais **50 % du portefeuille total**. L'activité progresse en Amérique latine (+ 50 % par rapport à 2024) et se maintient dans le voisinage européen, les Orients et l'Indopacifique. **Le Groupe précise dans son rapport annuel que la baisse des ressources budgétaires conduit à un recours accru aux prêts au détriment des dons**.

### *B. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI INTERVIENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE INTERNATIONALE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT…*

Après une période de très forte progression et un pic de 223 milliards de dollars en 2023, l'aide publique au développement dans le monde connait une très forte contraction, estimée à **près d'un quart en 2025** et **6,9 % en 2026** selon l'OCDE. Pour la première fois, les cinq principaux pays contributeurs enregistrent des diminutions.




*Source : OCDE*

Cette attrition des ressources est multifactorielle : priorité donnée aux questions de défense, crise des dettes publiques, nouveau tournant politique aux Etats-Unis. Elle signifie surtout que les besoins de développement pour les secteurs les plus essentiels, comme l'eau, l'éducation ou la nourriture, sont de plus en plus mal couverts par la solidarité internationale, ce qui laisse augurer de crises dans les prochaines années.

### *C. … QUI N'ÉPARGNE PAS L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT*

Le modèle économique de l'AFD repose sur **deux piliers** :

- d'une part, les **prêts, souverains ou non souverains, qui représentent 90 % de son activité, soit 12 milliards d'euros en 2025 ;**
- d'autre part, pour le solde de 10 %, les **subventions** destinées à financer des actions dans les secteurs sociaux de la santé et de l'éducation, ainsi que des initiatives pour le développement rural et urbain, ou encore des projets d'infrastructures. Elles sont accordées à un nombre limité d'États, suivant la décision du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

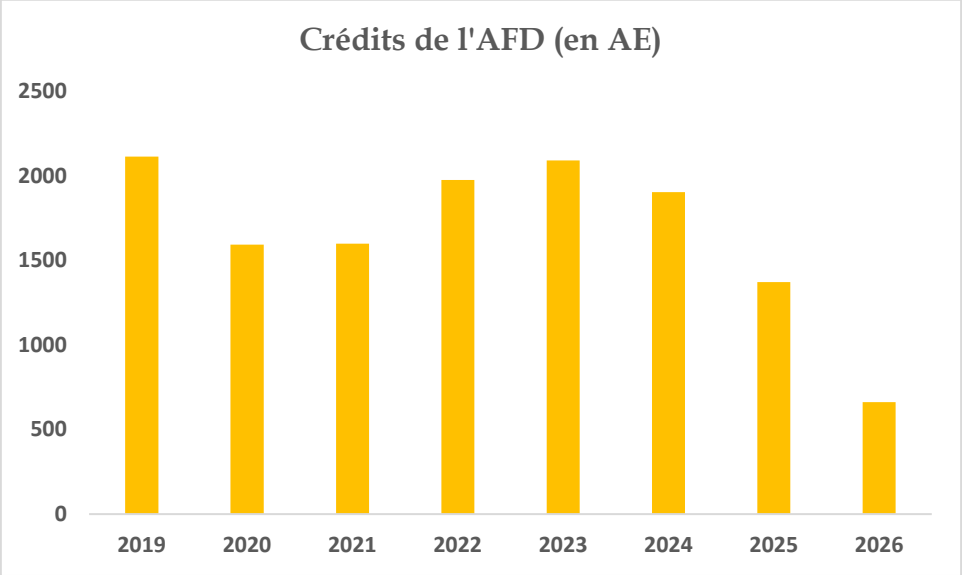
L'AFD se finance à travers deux canaux : les dotations du budget général (programme 110 « *Bonifications États étrangers* », programme 209 « *Don-projet et don-ONG* » et 123 « *Outre-mer* ») et les emprunts qu'elle réalise directement sur le marché, à un taux avantageux compte tenu de la garantie de l'État.

**Aujourd'hui cependant, ces deux piliers se trouvent fragilisés.**

#### 1. Des crédits qui diminuent…

La part consacrée par la France à l'aide publique au développement a suivi un **mouvement fortement baissier**. Alors que la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales fixait un objectif de 0,7 % du RNB, le maximum a été atteint en 2022 avec 0,56 %, avant de s'établir à 0,42 % en 2025 et à **0,37** % en 2026.

Les crédits de l'AFD ont ainsi connu une baisse de **68** % entre 2019 et 2026, passant **de 2,1 milliards d'euros à 663 millions**. Ils représentaient 35 % de la mission APD en 2024, et 19 % en 2026, ce qui souligne **le choix politique alors assumé d'un renforcement de l'aide multilatérale au détriment de l'aide bilatérale**.




Cette réduction des crédits se double d'une **lisibilité fortement réduite** entre la loi de finances et les crédits notifiés : pour la seule année 2026, alors que 930 millions d'euros ont été votés par la Parlement dans la loi de finances initiale, **663 millions ont été notifiés**, soit 40 % de moins.

### 2. … et des écarts de taux en forte hausse

Le taux auquel emprunte l'AFD est directement lié à celui auquel emprunte l'État français. Il a donc connu ces derniers mois une forte hausse, qui se traduit par un « *spread* », ou écart de taux avec l'Allemagne, grandissant, pour s'établir aujourd'hui à plus de 100 points de base. La situation présente sur les marchés obligataires mondiaux n'invite pas à l'optimisme pour les prochains mois.

**Dès lors, l'AFD se retrouve fortement contrainte dans sa capacité à dégager des ressources sur les marchés.**

Son champ d'action serait également réduit, la montrée des taux affectant également la solvabilité des pays. Ainsi, la doctrine dite « d'endettement soutenable » exclut **33 pays africains sur 50 des prêts**.

**C'est dans ce contexte complexe que s'inscrit le projet de contrat d'objectif et de moyens 2027-2029**.

## II. LES OBJECTIFS AMBITIEUX D'UN COM MARQUÉ PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Lors de son audition devant la commission quelques jours avant la publication du COM, son directeur général avait indiqué : « *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. J'ai souhaité que, pour la première fois, l'avis du Parlement soit demandé très en amont de la date d'effet du COM du groupe AFD, fixée à début 2027.* »

La commission salue donc tout à la fois l'envoi du COM par le premier ministre le 13 juillet 2026, mais également **la volonté de transparence de son nouveau directeur général**. Elle est d'autant plus louable que par une instruction du 16 juin dernier, le premier ministre a tracé une **nouvelle stratégie pour notre aide publique au développement**. Il souhaite ainsi que toutes les dépenses soient examinées dorénavant au regard d'une double exigence d'efficacité pour les pays concernés et de l'assurance qu'elles bénéficient à moyen et long terme à la France.

### *A. LE « TRIPLE DIVIDENDE », NOUVEL HORIZON STRATÉGIQUE DE L'AFD*

Le COM 2027-2029 met largement en avant ce **repositionnement stratégique**, fondé sur la recherche d'un « **triple dividende** » : de développement durable, stratégique pour la France et rationnel économiquement pour l'AFD.

Cette approche doit être systématisée : 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* ». Comme l'indiquait le directeur général le 8 juillet devant la commission : « *nos équipes ont pour mission de décliner d'ici au mois de septembre les priorités qui ont été fixées dans chacun de nos secteurs et de nos zones d'intervention, en recherchant l'alignement d'au moins deux dividendes, et idéalement des trois*. »

#### 1. Le dividende de développement durable : « *prioriser, pour plus de lisibilité et d'impact* »

Ce dividende est la priorité du groupe, comme indiqué dans le COM « *le dividende de développement durable,* ***mission historique du groupe AFD****, restera au centre de toutes les opérations* ».

Il est centré sur **l'impact et l'évaluation** plutôt que sur les **volumes**. Pour la première fois en effet, le COM ne fixe **aucune cible d'engagements ou de signatures** : le pilotage porte sur les versements, donc sur le démarrage effectif des projets et leurs effets concrets.

Ce dividende s'appuie sur **trois priorités sectorielles simplifiées :**

- la croissance et les emplois durables, *via* l'entreprenariat ;
- les infrastructures essentielles, en particulier pour les services de base et la transition énergétique ;

- et le soutien aux plus fragiles.

La mention et la prise en compte priorisée de ce premier dividende correspond donc en réalité à la **mission première de l'AFD**, telle que fixée par la loi du 4 août 2021.

### 2. Le dividende stratégique : « *un rapprochement assumé avec les intérêts de la France et des Français* »

Le dividende stratégique 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*** ».

Sa traduction opérationnelle passe par une **diplomatie économique** à trois niveaux :

- pour toute l'activité : critères de **qualité et de durabilité** pondérant le prix dans les appels d'offres, ouverture des marchés et objectif de **60 %** de taux de succès des entreprises françaises ;
- de façon sélective : coordination avec le Trésor et Bpifrance, avec au moins trois grands projets par an ;
- à titre pilote : un instrument **d'aide liée** réservé aux ETI et PME françaises, ciblé sur les secteurs de **souveraineté** (numérique, satellites, IA) et adossé à 10 % des crédits de bonification.

Ce volet souveraineté inclut également **l'arrêt de tout financement à la Chine** et l'exclusion des entreprises d'État des pays émergents. **Ce dividende peut coexister avec un faible impact économique pour l'AFD**, comme pour les grands projets en Afrique.

Le retour pour la France est donc **pour la première fois assumé** et mesuré par des indicateurs et de nouveaux instruments, ce qui constitue une réponse à l'enjeu **d'acceptabilité** de l'APD, alors que 71 % des Français estiment que ce qui se passe dans les pays en développement a un impact sur leur vie. L'AFD n'entend cependant pas transformer ce dividende en un moyen d'exclusion, mais plutôt dans une optique de priorisation positive. Les éléments écrits transmis aux rapporteurs indiquent ainsi que le COM « *fait le choix de cette clarté, plutôt que de perpétuer un* ***implicite longtemps critiqué*** ».

Lors de son audition, le directeur général a plaidé pour un redéploiement des aides versées par la France, que l'on peut lire sous le prisme de ce dividende stratégique : « *Entre le multilatéral et le bilatéral, la priorité doit être mise sur le second pour des raisons de visibilité, car il nous permet de choisir nos partenaires, nos secteurs d'intervention, et l'impact que nous recherchons.* ***Cela ne***

***signifie pas qu'il faut arrêter le multilatéral, mais qu'il faut sans doute choisir, parmi les fonds multilatéraux, ceux qui correspondent le plus à des priorités historiques ou qui affichent un taux de retour pour la France.* »**

**3. Le dividende économique : « *un groupe AFD exemplaire, efficient et résilient* »**

Le dividende économique est centré sur **la résilience et la sobriété du modèle économique de l'Agence**, dont la viabilité à moyen terme est « **en question** ».

Face à cette situation, le Groupe engage un plan de recettes et d'économies dès 2027, avec plusieurs mesures : fin de la sur-bonification de certains prêts, conditions financières plus offensives pour les partenaires solvables, montée en puissance de Proparco (20 % en fonds propres, 80 % en prêts) et développement des synergies avec Expertise France, réduction de la masse salariale et du train de vie, avec les nouveaux locaux d'Austerlitz qui devraient entrainer une diminution des charges immobilières de 20 % et poursuite du dialogue social.

### *B. UN RECENTRAGE GÉOGRAPHIQUE*

L'AFD entend mener un **repositionnement géographique** plus en phase avec ses priorités comme ses moyens.

Comme l'indiquait son directeur général : « *Nos priorités géographiques doivent par ailleurs être claires. Au centre de notre action se trouvent le **continent africain**, ainsi qu'un certain nombre de pays fragiles situés en Asie et au Moyen-Orient. Nous faisons également des collectivités d'outre-mer une priorité.* »

Ainsi, le COM comporte plusieurs objectifs chiffrés :

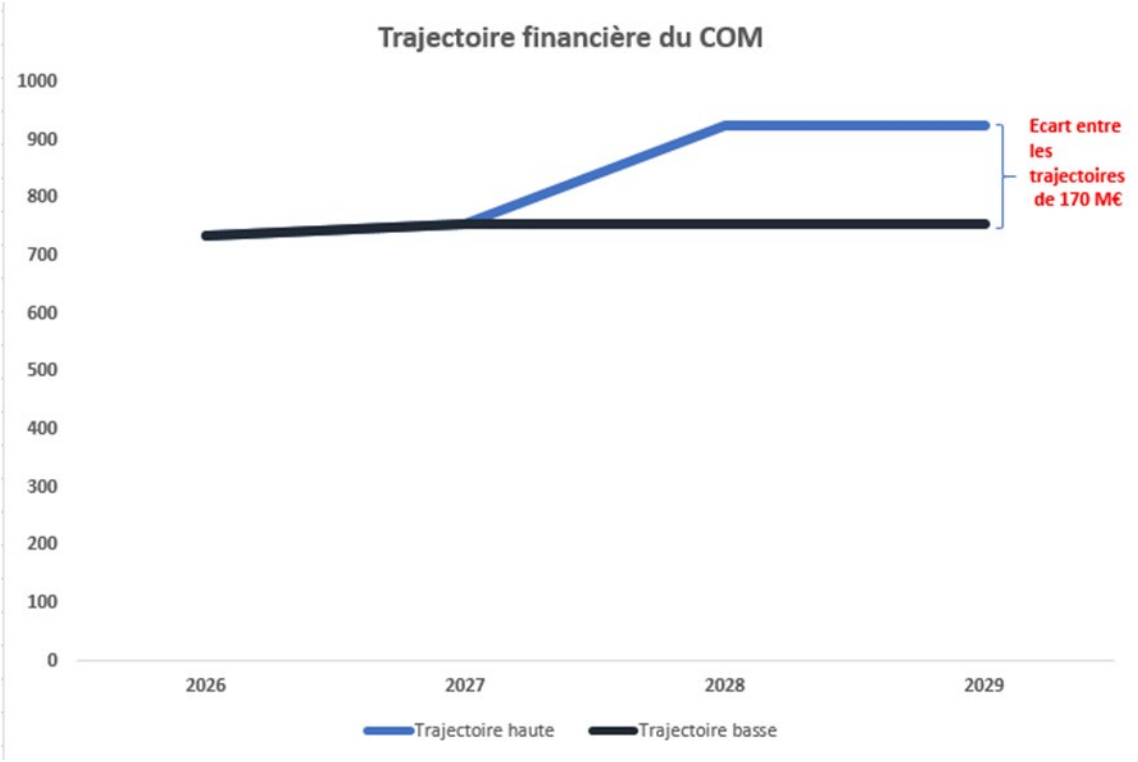
- 60 % de l'effort budgétaire concentré sur les pays vulnérables, les Pays les Moins Avancés (PMA) et les pays en crise ;
- des planchers de 10 % pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, et de 10 % pour la santé et l'éducation ;
- deux milliards d'euros pour les TPE et PME africaines ;
- six milliards d'euros de finance climat et 800 millions pour la biodiversité ;
- 850 millions d'euros dans les outre-mer.

Il n'en reste pas moins que **les baisses de crédits ne seront pas sans impact sur les pays partenaires**, en dépit des redéploiements opérés. Ainsi, selon les éléments transmis aux rapporteurs, l'aide aux Pays les Moins Avancés (PMA) devrait diminuer de 60 % par rapport à 2025. Le continent africain perdrait environ 500 millions d'euros par an

### *C. UN CADRE FINANCIER CONTRAINT MAIS PLUS PRÉVISIBLE*

Le COM prévoit une **trajectoire financière** jusqu'en 2029. De fait, cet exercice ne doit pas être surestimé : les engagements de crédits dépendent du vote qui a lieu chaque année au Parlement en application du principe d'annualité budgétaire. Il donne cependant une tendance et une indication.

Ainsi, les crédits sont prévus à un niveau de 756 millions d'euros en 2027, puis s'établiraient dans une fourchette allant de la stabilité pour les deux années suivantes à 926 millions, soit un écart de 170 millions par an. Le montant versé à l'AFD pourrait donc varier de **plus de 20** %.




À ce propos, lors de son audition précitée du 8 juillet 2026, le directeur général a indiqué avoir souhaité traiter concomitamment deux difficultés : d'un côté, l'attrition des crédits, de l'autre, leur caractère difficilement prévisible en début d'exercice : « *Pour 2027* ***et au-delà****, j'ai ensuite accepté* ***d'échanger de la sobriété budgétaire contre de la prévisibilité****. Le cabinet du Premier ministre, qui vous l'exposera avec plus d'autorité que moi, nous a garanti que le* ***faible niveau de crédit qui nous est annoncé pour 2027 sera en quelque sorte sanctuarisé****, sous réserve de ce que le Parlement en dira et du principe de l'annualité budgétaire, puisque le budget n'est pas encore voté.* » On peut relever que cette absence de visibilité avait déjà été relevée lors du précédent COM qui précisait que « *l'État portera une attention particulière à la prévisibilité des ressources octroyées.* »

Il restera à voir, compte tenu des objectifs fixés par le COM, si le gain de prévisibilité compensera partiellement la forte attrition des crédits puisque,

par rapport à 2019, le niveau des dotations en 2028 et 2029 aura connu une baisse de **56** % dans l'hypothèse haute, et de **64** % dans l'hypothèse basse.

### *D. DES INDICATEURS RESSÉRRÉS*

#### 1. Une architecture resserrée, avec un passage de 47 à 20 indicateurs

Le projet de COM 2027-2029 ramène le nombre d'indicateurs de **47 à 20**. Le COM 2020-2022 s'organisait autour de deux objectifs généraux et mêlait indicateurs d'activité, de résultat, de transformation interne et d'impact.

Alors que le précédent COM était celui de l'expansion de l'aide au développement, **le COM 2027-2029 marque plutôt l'entrée dans une ère de raréfaction des crédits**. En termes budgétaires, alors que le COM précédent prévoyait en AE une forte progression des crédits entre 2020 (1,2 milliard d'euros) et 2022 (deux milliards d'euros), le COM 2027-2029 fixe un cadre financier plus de deux fois inférieur pour les années couvertes, même dans l'hypothèse haute.

**Le nouveau contrat retient une grille unique**, celle du « triple dividende » (voir *supra*). Dix indicateurs relèvent du dividende de développement durable (**n° 1 à 10**), quatre du dividende stratégique (**n° 11 à 14**) et six du dividende économique (**n° 15 à 20**). Le contrat est pour la première fois **synchronisé avec celui d'Expertise France**, et plusieurs indicateurs couvrent les trois entités du groupe en comptant Proparco.

#### 2. Dividende de développement durable : des thématiques maintenues, une mesure modifiée

Les priorités sectorielles du précédent contrat sont conservées pour l'essentiel, mais leur mode de mesure change.

| 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 Etats étrangers ayant un objectif de promotion des droits de la femme et de l'égalité entre les sexes | 55 % sur la durée du COM |
| **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 |

Quatre évolutions se dégagent.

- **Le passage de parts à des volumes.** La finance climat n'est plus mesurée par la part des engagements à co-bénéfice climat (50 % en 2020-2022), mais par un **volume de six milliards d'euros par an**. La biodiversité passe d'une part d'au moins 5 % des engagements à 800 millions d'euros par an. L'égalité femmes-hommes conserve la cible de 55 % des projets marqués.
- **Le regroupement des indicateurs sectoriels.** Le COM 2020-2022 comptait une vingtaine d'indicateurs **sectoriels**, dont plusieurs encadraient la répartition des subventions du programme 209 (éducation, santé, gouvernance, sécurité alimentaire, dispositif Minka, genre). Un indicateur **unique couvre désormais santé, protection sociale, capital humain et éducation,** qui doivent représenter au moins 10 % des financements. L'agriculture fait l'objet d'une cible de 10 % des engagements, et non plus des seules subventions. Le soutien aux TPE-PME africaines passe **de 2,5 à 2 Md€ cumulés**.
- **L'apparition de thématiques nouvelles.** Deux indicateurs traduisent les orientations du CPPI d'avril 2025. La première porte sur les migrations et déplacements forcés : 250 millions d'euros cumulés, dont 60 millions sur les piliers 4 et 5 du plan d'action de La Valette, **sous réserve** des crédits du programme 209. Le second porte sur les minerais de la transition énergétique : 750 millions d'euros cumulés.
- **Une concentration géographique 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.

### 3. Dividende stratégique : un bloc d'indicateurs nouveau

Les quatre indicateurs du dividende stratégique constituent la **principale nouveauté du contrat**. Le COM 2020-2022 ne comportait qu'un indicateur comparable, le taux de participation des entreprises françaises aux appels d'offres internationaux, fixé à 67 %.

| 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 internationaux générés par les financements de l'AFD | 60 % sur la durée du COM |
| **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 |

Un indicateur attire particulièrement l'attention, celui relatif au **taux de participation des entreprises françaises** (n° 13). La cible est de 60 % en moyenne, contre 67 % auparavant. Cet indicateur ne mesure pas le **succès**, mais juste la **participation** des entreprises françaises. Cependant, les rapporteurs ont obtenu auprès du directeur général des précisions. Les critères retenus par l'AFD pour soutenir un marché public ont été revus, afin d'y inclure d'autres considérations que le seul prix, **ce qui accroit mécaniquement les chances de succès des groupes français**.

### 4. Dividende économique : des cibles financières reconduites

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

Ils mettent en avant la volonté de l'AFD de pérenniser et stabiliser son modèle économique, avec en particulier la volonté de contrôler ses frais généraux et d'adapter sa masse salariale à sa nouvelle situation budgétaire.

| 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 |

Ces indicateurs appellent plusieurs remarques.

- **Les financements privés (n° 15)** : l'objectif de six milliards d'euros mobilisés devient un ratio propre à Proparco, d'au moins 1 pour 1 et de 1,2 en 2029.
- **Les ressources déléguées** (**n° 16**) affichent un niveau ambitieux, avec une cible rehaussée d'un milliard en cumulé.
- **Les versements (n° 17)** demeurent fixés à au moins 24 milliards d'euros sur la durée du contrat, soit la **cible exacte** du précédent COM. La cible de 27 milliards d'engagements signés n'est pas reconduite.
- **Sur les charges (n° 18),** le coefficient d'exploitation (inférieur à 62 %) est remplacé par un plafond de frais généraux consolidés de 700 millions d'euros par an en moyenne, avec une tolérance annuelle de 1 %.
- **Le résultat net (n° 19)** : 240 M€, contre 250 M€ attendus pour 2022. Il s'entend hors coûts du plan d'économies et hors cession des immeubles parisiens. Le groupe a dégagé un résultat net de 388 M€ en 2025.
- Enfin **les synergies (n° 20)** avec **Expertise France** sont une nouveauté, avec 60 millions d'euros de contrats avec l'AFD introduit.

## III. LES POINTS D'ATTENTION DE LA COMMISSION

### *A. UN COM AMBITIEUX EN DÉPIT D'UN BUDGET QUI NE L'EST PLUS*

On peut se féliciter que le nouveau directeur général ait pu, quelques semaines après sa nomination, obtenir des tutelles la signature d'un COM attendu depuis cinq ans. La clarté de la définition et de son champ d'action, validée au niveau politique, doit lui offrir une forte légitimité et mettre un terme aux débats récurrents sur l'absence de pilotage politique de l'Agence, **d'autant plus qu'il a pris soin d'engager un dialogue approfondi et précoce avec les commissions compétentes du Parlement**.

Ce COM traduit cependant **deux réalités contrastées**.

**D'une part**, force est de constater que ce contrat d'objectifs et de moyens 2027-2029 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 aout 2021 n'aura donc **jamais été atteint**, et paraît 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.

### *B. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION*

Les rapporteurs suivront avec une grande attention l'exécution du COM. Ils souhaitent mettre en avant **quatre grandes orientations** qui conditionnent son succès.

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

Les moyens de l'AFD ont été précisés en annexe du COM (voir *supra*). 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.**

Il 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.

**Telles sont les conditions qui détermineront le succès du nouveau COM.**

**Au-delà, il semble enfin aux rapporteurs qu'une nouvelle loi sur nos objectifs et notre stratégie en matière de développement s'impose.**

# EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 28 octobre 2026, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Christian Cambon et François Rebsamen, rapporteurs : Enfin ! Le Contrat d'objectifs et de moyens 2027-2029 de l'Agence Française de développement*

**M. Cédric Perrin, président. –** Nous procédons à l'examen du rapport d'information sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement (AFD), par Christian Cambon et François Rebsamen.

**M. Christian Cambon. –** Nous allons vous présenter, François Rebsamen, mon corapporteur récemment nommé – ce dont je me réjouis –, et moi-même ce contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence française de développement (AFD).

En tout début d'intervention, je suis tenté de vous dire simplement : « enfin ! » Enfin, et j'exprime ainsi ce que nous ressentons tous comme une frustration, rappelée très régulièrement par chacun d'entre nous. Je rappelle en effet que le dernier contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD que nous avons eu à examiner couvrait la période 2020-2022. Nos collègues alors rapporteurs Hugues Saury et Rachid Temal doivent sûrement s'en souvenir.

Cela fait donc quatre ans que l'AFD navigue à vue sur la base de simples lettres adressées par la tutelle et dont, évidemment, nous n'avons jamais été destinataires. Ces lettres n'offraient d'ailleurs qu'un cadre très théorique, tant l'habitude avait été prise d'une gestion, si je puis dire, directe entre le plus haut sommet de l'État et son directeur général.

Avec le projet de COM que nous examinons aujourd'hui, nous assistons donc à une triple révolution des habitudes.

Tout d'abord, et nous nous en réjouissons, le COM existe et doit couvrir la période 2027-2029.

Deuxième révolution : nous sommes saisis de ce COM avant qu'il ne soit entré en application. Cela n'a l'air de rien, mais ce n'était pas la procédure suivie précédemment.

Enfin, troisième et plus important point dans ce nouveau COM, le directeur général a tenu à nous le présenter dès le 8 juillet dernier, quelques jours avant sa transmission. Cela augure bien de nos futures relations et témoigne de l'attention que le directeur général entend porter au Parlement.

J'ajoute, mais nous aurons l'occasion d'y revenir, que le texte porte la trace des travaux menés dans notre institution, et j'en profite pour saluer mon ancien corapporteur Patrice Joly, avec qui j'ai travaillé pendant plusieurs années et qui a partagé ce combat.

**M. François Rebsamen. –** Je prends la parole pour apporter également quelques éléments de contexte sur l'aide publique au développement. Pour ne rien vous cacher, le contexte est plutôt sombre, comme nous le confirmerons probablement dans quelques jours lors de l'examen de la mission APD.

L'aide publique au développement est en crise : elle est en crise dans le monde, elle est en crise partout et en France singulièrement. Dans le monde, depuis 2023, les crédits ont baissé de plus d'un tiers et la tendance est à l'aggravation, chacun comprend pourquoi.

En France, depuis 2024, la mission APD a diminué de 36 %. Autant dire que l'aide au développement a payé, nous l'avons constaté, plus que sa part dans les efforts d'économies de notre pays. Nous sommes donc assez loin, voire très loin, de l'objectif de 0,7 % du revenu national brut qui devait être consacré à cette cause, pourtant fixé – ce n'est pas une nouveauté de ne pas respecter la loi – par la loi du 4 août 2021. En 2026, notre pays se situerait à 0,37 %, soit à peu près la moitié.

Naturellement, il ne faut pas se le cacher, cette situation a eu un impact très direct sur l'AFD. Son modèle économique repose sur deux piliers : les crédits budgétaires et l'emprunt. Or ils se trouvent tous deux simultanément fragilisés.

En 2019, point culminant, l'AFD avait perçu 2 milliards d'euros. En 2026, nous serons plutôt autour de 700 millions d'euros, soit une baisse des deux tiers.

En ce qui concerne l'emprunt, l'AFD se finance également sur les marchés, avec comme base le taux de l'État français. Naturellement, la forte hausse de nos taux d'intérêt a – il ne faut pas se le dissimuler – une incidence directe sur l'AFD.

Enfin, la dernière réalité est celle d'une situation budgétaire et financière très dégradée par rapport aux précédents exercices.

**M. Christian Cambon. –** Le directeur général est venu devant notre commission, vous vous en souvenez, le 8 juillet, pour nous présenter les grands axes de ce COM, et nous en retiendrons deux essentiels.

Le premier axe vise à tirer toutes les conséquences du nouveau dimensionnement imposé par la réalité budgétaire que nous venons d'évoquer. L'approche retenue pourrait être résumée de la manière suivante : en dépit de la pénurie de crédits, il convient de demeurer ambitieux. Nous savons tous que l'aide au développement constitue une victime facile des coupes budgétaires. En effet, comme l'ont dit très clairement les représentants de Bercy, on s'attaque plutôt à ces crédits parce que personne ne proteste, personne ne manifeste pour l'aide au développement.

Cependant, cela fait des années que nous cherchons à convaincre de son intérêt, non seulement pour les bénéficiaires, mais également pour nous.

Quelle meilleure réponse à la crise migratoire que de s'attacher à ce que les populations bénéficient chez elles de ce que nous appelons les fondamentaux : se nourrir, se soigner, se former ? Au fond, la période de pénurie qui s'ouvre offre pour nous une possibilité, et pour l'AFD particulièrement, de revenir à ces questions. Premier axe, donc : tirer les conséquences du nouveau dimensionnement budgétaire.

Deuxième axe : mieux intégrer l'AFD dans le cadre plus global de notre diplomatie et de nos intérêts, qui ne sont en rien contradictoires avec ceux des bénéficiaires.

Le nouveau COM propose donc ce que son directeur général appelle une logique de triple dividende, à l'aune de laquelle seront dorénavant examinés les projets d'investissement.

Le premier dividende, dit dividende de développement durable, correspond au cœur de la mission historique de l'AFD. Les projets retenus doivent donc rechercher la croissance, l'emploi durable, en s'attachant particulièrement aux infrastructures et à la transition énergétique. Cela paraît tout à fait évident, mais cela va certainement mieux en l'écrivant, et nous savons que de nombreux projets ne répondaient guère à ces critères.

Deuxième dividende, et c'est une nouveauté : le directeur général le qualifie de « dividende stratégique ». Il permet de travailler à la convergence des intérêts des bénéficiaires avec nos intérêts propres. Pour résumer, il vise à démontrer l'utilité de l'aide pour la France au sens large : celui de ses valeurs, de ses intérêts diplomatiques, de ses intérêts économiques, de la sauvegarde de sa souveraineté, de notre sécurité – migrations, narcotrafic, épidémies, et j'en passe.

Le directeur général l'avait ainsi synthétisé lors de son audition du 8 juillet : « Faire de l'AFD – je cite – non pas une petite Banque mondiale, mais une agence au service de la diplomatie française. » Nous ne voyons pour notre part que des points positifs à cette reconnaissance de ce qui est déjà une réalité. Nulle opposition avec les principes humanistes qui fondent l'APD : nous avons conscience que, dans le monde d'aujourd'hui, nous avons beaucoup d'amis, mais que les preuves d'amitié sont précieuses.

**M. François Rebsamen. –** Enfin, le troisième dividende s'intéresse à la viabilité économique du groupe AFD, ce qui passe en particulier par un contrôle assez strict, et je dirais même très strict, de ses dépenses de fonctionnement et, bien sûr, de sa masse salariale. C'est donc une mission complexe, mais il est possible d'adapter ce merveilleux outil qu'est l'AFD à une division par trois de ses moyens. Il faut faire avec. Avec des moyens réduits, l'AFD en fera donc moins : cela est une certitude.

Cependant, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entend mieux cibler les efforts, à la fois sur le plan géographique, avec 2 milliards d'euros pour les PME et TPE africaines, et sur l'ensemble des pays, 60 % de l'effort budgétaire consacré aux pays les moins avancés. Nous notons également le

maintien de grandes priorités politiques françaises et européennes – n'oublions pas ces actualités –, le climat et la biodiversité.

Pour revenir au cadre financier, il est vrai qu'il est douloureux. Le COM prévoit 756 millions d'euros en 2027. Le directeur général nous a dit que tel était l'accord conclu, à savoir une stabilité, cette fois-ci, des budgets prévus. Le montant, nous dit-on, pourrait même continuer d'augmenter et s'élever au cours des deux prochaines années pour atteindre 926 millions d'euros. Nous l'espérons ; peut-on y croire ? La chute est donc sévère, elle est incontestable, nous pouvons la déplorer, mais il faut bien agir, et une forme de contrepartie a ainsi été obtenue.

Rappelons que les dernières années ont été marquées par une régulation budgétaire forte, très forte, particulièrement gênante pour une banque d'investissement. C'est nécessaire : un certain nombre de programmes pluriannuels, cela a été rappelé hier, doivent disposer d'un minimum de visibilité. L'AFD a donc l'assurance que les crédits 2027 et au-delà ne seront plus touchés. Nous reviendrons un peu plus tard sur cet engagement qui marque surtout le besoin de disposer d'un cadre pluriannuel.

Enfin, du côté des indicateurs, le précédent COM en comportait 47, ce qui est beaucoup. Le COM que nous examinons a resserré le cadre avec 20 indicateurs. De fait, ces indicateurs épousent – on peut le rappeler – les trois dividendes qu'a présentés le président Cambon il y a quelques instants. Nous notons que l'ambition demeure préservée, mais que de nombreux objectifs nécessiteront assurément un fort volontarisme de l'AFD et dépendent en partie, il faut maintenant le dire clairement, du maintien a minima des crédits prévus.

Je dirais donc qu'il s'agit d'un COM volontariste – cela a été rappelé par Christian Cambon – et ambitieux, en dépit de l'attrition des moyens qui lui sont accordés. Pour conclure, nous avons relevé avec le président Cambon quatre points d'attention qui nécessiteront de notre part la plus grande vigilance.

Le premier point concerne évidemment la question des moyens, car aller en-deçà de ce qui est actuellement prévu dans le COM mettrait de toute évidence la structure elle-même en danger. Or, nous avons besoin d'une diplomatie appuyée sur des outils de développement, pour les raisons que vous avez développées tout à l'heure, dès lors que nos compétiteurs stratégiques, sans oublier nos alliés, investissent sur ce champ. L'AFD entend ainsi, par exemple, investir dans la sécurisation de nos approvisionnements en terres rares, ce qui combine parfaitement les trois objectifs du dividende de développement : durable, stratégique et économique. Nous souhaitons donc que le sujet des crédits de l'AFD soit porté au-delà de l'élection présidentielle et que les promesses contenues dans ce COM soient maintenues.

Le deuxième point d'attention concerne l'ambition de l'AFD. Le COM repose, comme nous le disions, sur la capacité de l'AFD à lever des fonds

privés à un niveau important. Le directeur général en est très conscient, il nous en a fait part, à un niveau bien supérieur en tout cas à la situation actuelle. Ce n'est pas impossible, mais cela va nécessiter un travail d'analyse des projets et de discussion avec les banques particulièrement fin. L'AFD doit donc s'attacher dès aujourd'hui à développer encore davantage cette compétence pour respecter ses engagements.

Le troisième point d'attention est l'intérêt de nos entreprises. Le COM comporte à ce titre un indicateur fixant comme objectif que 60 % des projets soutenus par l'AFD voient des entreprises françaises candidater. Cela peut interpeller, mais si participer est une bonne chose, gagner de temps en temps, pour nos entreprises, est encore mieux. Fort heureusement, le dialogue continu que nous avons entretenu avec l'AFD a sans doute porté ses fruits : l'agence a modifié ses critères pour ne plus faire dépendre les marchés du seul critère du prix, sur lequel, vous l'avez compris, il est difficile de s'aligner. Il faut donc aussi tenir compte – nous le répétons depuis longtemps – des critères de développement durable et sociaux. Conséquence : deux marchés récents ont été attribués à de grandes entreprises françaises qui, pourtant, n'étaient pas les moins chères. Cela est nouveau, et il nous faudra donc veiller soigneusement à préserver cet équilibre.

**M. Christian Cambon. –** Venons-en maintenant au quatrième et dernier point, puis à la conclusion de notre présentation. Ce point nous tient particulièrement à cœur et il a toujours été partagé par notre commission : c'est l'évaluation des opérations. Il s'agit d'argent public, il faut savoir comment il est utilisé.

Le COM ne comporte en effet plus de cibles d'évaluation. Dorénavant, et je cite le COM, « l'ensemble des impacts obtenus grâce au soutien apporté 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'impact, audité par ses commissaires aux comptes – je souligne – et mis en débat avec la Commission indépendante d'évaluation », désormais pleinement indépendante et opérationnelle. Nous pouvons ainsi nous féliciter de voir associée aux travaux de l'AFD la commission d'évaluation, mise en place dans un délai qui n'a rien à envier à celui du COM, puisque je rappelle qu'elle était prévue dans la loi du 4 août 2021 et qu'elle vient seulement d'entrer en action.

Plus sérieusement, nous avons tous la sensibilité de l'évaluation de cette aide qui doit sans cesse, et c'est bien légitime, justifier son efficacité et son intérêt. Il nous appartiendra donc à tous les deux, les deux rapporteurs, mais aussi à notre commission, de ne pas attendre le prochain budget pour nous assurer que les crédits sont bien utilisés, à la fois sur les montants, sur les objectifs et dans les délais nécessaires.

En conclusion, chers collègues, comme vous l'avez compris, il nous faut évidemment prendre acte, raisonnablement, d'un rétrécissement des

ambitions budgétaires. Nous sommes néanmoins heureux, avec ce COM, de voir que la partie bilatérale de notre action demeure relativement préservée. Bien sûr, ce n'est pas le montant que nous aurions souhaité, mais c'est un sujet budgétaire. En ce qui concerne le COM, qui fait l'objet de cette réunion, nous recommandons donc d'exprimer un avis favorable, tenant compte de ce que nous disions hier devant la commission des finances à laquelle je présentais les principales conclusions de ce texte : les restrictions budgétaires sont certes sévères, elles s'imposent à tous les budgets et à tous les programmes, mais ce nouveau COM, présenté en temps et en heure avec de bonnes résolutions, permet de remettre un peu les compteurs à zéro et de revenir à une aide au développement plus facile à gérer et surtout plus efficace à mettre en œuvre.

**Mme Marie-Arlette Carlotti. –** Merci aux deux corapporteurs pour la présentation qu'ils viennent de nous faire, mais, pour moi, une question essentielle se pose : le COM est-il réellement financé ?

Sur le fond, il varie peu de ses versions précédentes, si ce n'est que les priorités ne sont pas les mêmes et que certains projets passent au second plan d'après ce que j'ai entendu, comme l'égalité de genre, la santé ou la lutte en faveur du climat. Passant au second rang, ils risquent d'être les premiers touchés par une réduction budgétaire.

Sans compter – vous n'en avez pas parlé – la réduction de 15 % des effectifs sur trois ans, ce qui représente 400 à 500 personnes en moins. Peut-être le faut-il, je l'ignore, vous allez me répondre. Cela entraînera toutefois la fermeture d'agences dans l'ensemble des pays et le rétrécissement de l'influence de la France, ce qui m'inquiète énormément.

En réalité, les moyens financiers nécessaires ne me paraissent pas inscrits au budget et nous n'avons aucune vision pluriannuelle sur l'avenir, sur ce que va devenir tout cela. En conséquence, ce COM sera probablement irréalisable.

D'ailleurs, depuis deux ans, c'est sur l'aide au développement que se portent les ajustements et les réductions budgétaires. Vous l'avez tous deux reconnu et affirmé.

Pour la suite, il faudrait, afin de tenir nos engagements, disposer d'une vision beaucoup plus précise des choses, qui tienne la route sur les trois ans, et non d'une approche annuelle, d'autant que nous avons voté dans la loi de 2021 une programmation pluriannuelle. Je rappelle également qu'il conviendrait de trouver et d'étudier de nouvelles recettes, que notre groupe ne cesse de proposer, comme la taxe sur les transactions financières : il suffirait de l'augmenter de 0,01 % pour sauver l'aide au développement.

Aujourd'hui, on ne parle plus d'aide au développement. Vous avez évoqué des dividendes – fussent-ils triples –, ce qui constitue une approche singulière de l'aide au développement. Je voudrais savoir ce qu'elle va devenir.

En ce qui me concerne, nous voterons contre, pour une seule raison : nous sommes aujourd'hui à un stade où il faut mettre à plat ce que deviendra demain l'aide au développement. L'avenir ne ressemblera pas au passé, certes, mais ce n'est pas à travers un COM irréalisable que nous pourrons trancher la question.

Il faut que nous ayons un débat de fond sur ces questions, de manière à sauver ce qui est pour nous l'essentiel : l'aide aux pays les plus pauvres.

**M. Christian Cambon. –** Quelques mots de réponse.

Tout d'abord, nous avons pris acte des difficultés budgétaires de ce pays. Pas plus tard qu'hier, avec François, nous recevions Coordination Sud. Inutile de vous dire que, pour eux, la note est salée : ils perdent tout de même 16 000 emplois **et** 1 700 opérations. Ils sont tous touchés. Je veux dire qu'ils l'ont présenté plutôt de manière convenable. Ils auraient pu véritablement nous sauter au cou – de colère, j'entends. Ils ont souligné aussi, à plusieurs reprises, qu'ils comprenaient et qu'ils prenaient la mesure de la crise financière terrible qui est la nôtre, puisqu'il n'y a plus d'argent nulle part.

Personnellement, confronté à ce genre de situation avec l'expérience qui est la nôtre, je préfère des engagements fermes plutôt que des engagements qui satisfassent l'esprit et ne sont jamais tenus.

Je vais lever le voile sur deux ou trois éléments qui illustrent l'approche que nous a proposé le nouveau directeur général. Lorsqu'il a été nommé – je rappelle qu'il était notre ambassadeur à Rabat – et qu'il a vu l'étendue des problèmes et des financements qui ne viendraient pas, il a été à deux doigts de rendre son tablier. En négociant avec l'État ce double engagement, cette acceptation d'une diminution des crédits contre l'assurance d'une prévisibilité sur les années qui viennent – et nous l'avons dit du reste dans cette présentation – les choses deviennent acceptables. À partir de ce moment-là, si nous acceptons ce principe et que nous revenons, je le rappelle, à des niveaux d'aide au développement que nous connaissions dans les années 2016-2017, nous sommes à peu près au niveau où nous en sommes actuellement.

Simplement, la machine s'est emballée parce que nous avions tous des ambitions importantes. Je rappelle, par exemple, que la France répartit, jusqu'à aujourd'hui, son aide sur plus de cent pays, alors que l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou l'Italie la concentrent sur trente, trente-cinq ou trente-huit pays. Il y a donc une dispersion qui entraîne du saupoudrage, des frais fixes très importants et, effectivement, des engagements de personnel. Bien sûr, nous pouvons confirmer le fait que le plan social est en route et qu'il est négocié par le directeur général.

Il y a donc une remise à niveau qui, pour moi, équivaut au fait que nous repartons d'un bon pied. Nous disposons déjà d'un COM en temps et en heure avec des objectifs. C'est aussi le rôle des parlementaires, c'est aussi le

rôle de la commission d'évaluation de vérifier comment se passent les choses. Dès lors, sur les priorités, je renvoie au conseil d'administration.

Il existe un conseil d'administration de l'AFD, du reste, qui compte deux sénateurs et deux députés et qui fait un très gros travail. C'est donc à lui aussi, dans la sélection des opérations, de déterminer si les opérations que vous citez sont systématiquement repoussées ou non. Ce qu'ont demandé le directeur général et le ministre lui-même, Jean-Noël Barrot, avec lequel je m'en suis longuement entretenu, c'est que certains intitulés correspondent parfois d'un peu plus près aux réalités. Vous avez bien vu que l'aide au développement – peut-être aurait-on dû commencer par là – va faire irruption dans le débat présidentiel. Vous le constatez, une partie de l'échiquier politique met systématiquement en avant ce point. C'est un fait. Du reste, c'est plutôt une bonne chose. C'est comme les questions de défense : on n'en parlait jamais dans les campagnes présidentielles, or nous allons en parler. À partir du moment où l'on joue la carte de la vérité, en disant : « voilà ce qui reste, voilà ce que nous allons tenter de faire », c'est à nous d'accompagner le directeur général dans une nouvelle forme de coopération, qui n'était peut-être pas tout à fait la même auparavant, pour vérifier si les choix opérés et les opérations financées vont dans le bon sens et aident réellement les pays en développement. Personnellement, je préférais le système antérieur qui avait fixé une liste de dix-neuf pays prioritaires parmi les plus pauvres. Nous savions de qui il s'agissait. Là-dessus, un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) obscur, un mois de février il y a deux ou trois ans, a brusquement balayé tout cela, contrairement à la loi du 4 août 2021. Les parlementaires avaient pourtant délibéré. Il a été décrété que tout cela ne servait à rien, que l'on abandonnait la liste des dix-neuf pays les plus pauvres pour en désigner une cinquantaine qui méritent que l'on s'occupe d'eux. Évidemment, c'est alors la porte ouverte à tout ; et malheureusement, lorsque l'on a trop de priorités, on n'en a plus aucune. Tout le monde le sait bien. C'est un peu ce qui s'est produit : lorsqu'ils en ont besoin, ces dix-neuf pays les plus pauvres ne bénéficient plus de l'aide que nous pouvions leur apporter. Du reste, au vu de notre situation dans les pays les plus pauvres d'Afrique, les conséquences n'ont pas tardé à se faire sentir. Par conséquent, nous aimerions bien entendu disposer d'un peu plus de moyens pour mener les opérations et soutenir les priorités que vous avez évoquées.

Profitons, j'allais dire, de cet instant budgétaire particulièrement dramatique pour nous tous, où tous les programmes et tous les projets vont devoir contribuer, pour mener une opération vérité. Il n'est pas sans intérêt de pouvoir dire : prenons acte de cette réalité. Le Gouvernement affirme que les crédits dont vous disposez sont maintenus et vous sont conservés. À partir de là, essayons de rebâtir une politique d'aide au développement qui soit plus efficace, car il y avait aussi – ne nous y trompons pas – beaucoup de dépenses qui n'étaient pas tout à fait justifiées, de mon point de vue.

**M. François Rebsamen. –** Quelques mots. Je partage l'avis de Christian Cambon. Il faut d'abord faire avec ce que nous avons aujourd'hui. Ce que nous présentons ce matin n'est pas un jugement sur les finances, c'est le contrat d'objectifs et de moyens. C'est là-dessus que nous devons véritablement juger les choses pour l'instant, avec les moyens financiers attribués. Nous en avons parlé longuement et nous avons rencontré le directeur général assez longtemps pour qu'il nous présente ses objectifs.

Avec environ 700 millions d'euros, nous n'allons évidemment pas faire ce que nous faisions avec 2 milliards. Il n'est donc pas utile d'avoir un COM comportant plus de quarante objectifs si la dispersion continue, avec peut-être un effet de saupoudrage : avec quarante objectifs et près de 50 % de budget en moins, nous comprenons bien que la tâche est difficile.

Sur le COM lui-même, les objectifs présentés n'oublient pas le climat et, bien sûr, tout ce qui a trait au genre, comme le disait Marie-Arlette Carlotti. S'agissant du climat, les pays en développement sont souvent les plus touchés par ses dérèglements, alors qu'ils génèrent le moins de gaz à effet de serre. Il faut appréhender les deux aspects simultanément. Notre action doit aussi consister à aider les pays les plus pauvres ; tel est bien, me semble-t-il, l'objet de ce COM.

Les moyens budgétaires suivront-ils ? Je l'ignore, et ce sera un autre débat. Cependant, ayant présidé Cités Unies France pendant une dizaine d'années, je constate que, dans les périodes de repli budgétaire, et aujourd'hui même de grand recul – c'est vrai aussi dans les collectivités locales –, l'aide au développement est toujours la première sacrifiée, et je le regrette profondément. C'est dommage, et tu as raison de le rappeler.

**M. Roger Karoutchi. –** Vous avez en partie répondu, ou plutôt Christian Cambon a en partie répondu. Je me félicite déjà que la commission d'évaluation soit enfin mise en place : cela ne faisait jamais que cinq ans que nous la demandions, ce qui est tout de même un peu long pour obtenir un peu de transparence.

Deuxième élément, je dénonce depuis des années la confusion qui règne à l'AFD. L'aide au développement est devenue, d'un côté, de la générosité à l'égard des plus pauvres et, de l'autre côté, une sorte de banque consentant des prêts et des investissements. Ce n'est pas toujours très clair. Comme l'a dit le président Cambon, lorsque dix-neuf pays pauvres recevaient de l'aide au développement, la situation était claire, les projets étaient clairs. Dès lors que le dispositif a été étendu à soixante-dix pays, nous sommes forcément entrés dans une confusion générale, marquée par une augmentation de crédits pas toujours très légitimes ; d'où les attaques contre l'AFD et le fait qu'aujourd'hui, plus personne ne sait si elle fait réellement son travail.

Je constatais, du temps où j'étais ambassadeur auprès de l'OCDE, que les représentants de l'AFD dans bien des pays s'estimaient supérieurs aux ambassadeurs et négociaient directement avec les gouvernements, sans

nullement en référer aux ambassadeurs ni au Quai d'Orsay. C'était devenu une espèce de proconsul qui faisait tout et n'importe quoi ; c'était devenu ingérable.

Dès lors, au-delà du COM, l'AFD a-t-elle bien conscience, dans le cadre de la réforme, que le plus simple est peut-être de revenir à son origine pour être réellement efficace dans les pays qui en ont véritablement besoin ?

**M. Philippe Grosvalet. –** Ce n'est pas une question, mais plutôt l'affirmation de la position du groupe RDSE. Nous soutiendrons cette proposition d'avis favorable. Nous le ferons pour des raisons pratiques et pragmatiques, sachant qu'à court terme, la question essentielle qui se pose aujourd'hui est effectivement la garantie des moyens qui seront définis et que l'enjeu se discutera dans le cadre du projet de loi de finances.

Pour le reste, évidemment, ce rétrécissement progressif de l'AFD ne nous satisfait pas et, au fond, peut-être dans ce moment particulier pour notre pays, à la veille d'élections présidentielles, mais dans ce monde surtout bouleversé chaque jour, serait-il utile de revisiter l'ensemble des moyens d'influence de la France à l'étranger ? Évidemment par un recentrage sur la question économique, mais il faudrait aussi le revoir avec l'ensemble des autres outils et moyens d'influence de la France à l'étranger sur toutes ces questions.

Sur l'aide au développement, le monde d'aujourd'hui et celui de demain ne sont évidemment pas tout à fait les mêmes que ceux que nous avons connus dans les décennies précédentes, notamment quant aux influences politiques sur le continent africain, et cela mériterait une vision plus large et un repositionnement de l'ensemble de ces outils, dont l'AFD, qui mériterait effectivement un regard particulier. « Qui trop embrasse mal étreint », beaucoup l'ont dit ici. Revenons, recentrons, reconcentrons-nous sur ce qui faisait effectivement la force de notre pays dans ces pays qui ont besoin de notre soutien.

**M. Olivier Cadic. –** En rappelant que je représente justement le Sénat au conseil d'administration de l'AFD, je puis soutenir les propos des rapporteurs sur l'analyse qui est faite et exprimer ma satisfaction depuis la nomination du nouveau directeur, qui a véritablement fait évoluer la doctrine pour que nous passions au mieux-disant à la place du moins-disant, lequel bénéficiait finalement à d'autres concurrents.

Vous avez cité l'objectif de 60 %. Je rappelle que le précédent directeur soulignait souvent que nous avions 80 % de marchés gagnés par nos entreprises françaises. En réalité, nous avions 80 % de 60 %, parce qu'il n'y avait que 60 % de réponses aux appels d'offres. Or, 80 % de 60 %, cela ne fait que 48 %. Tout le travail a consisté justement à obtenir l'engagement du directeur pour que l'objectif soit de 60 % de taux de succès. En effet, c'est bien l'AFD qui choisit ses appels d'offres. Quel est l'intérêt de retenir des appels d'offres auxquels la France et les entreprises françaises n'ont aucune chance

de pouvoir répondre ? D'ailleurs, regardez combien d'entreprises françaises répondent aux appels d'offres de la Banque africaine de développement, et observez à qui ils bénéficient.

C'est donc, effectivement, un véritable enjeu. Fixer un objectif de 60 % signifierait que nous augmentions significativement notre taux de succès pour passer de 48 % à 60 %. J'ai demandé au directeur, Christophe Lecourtier, de suivre attentivement cette question et de partager avec nous ces éléments, car il s'agit d'une réelle impulsion du Sénat pour obtenir cette avancée.

Sur ce tableau, vous avez raison, monsieur le ministre, de le rappeler : une vingtaine d'objectifs au mieux, peu d'objectifs véritablement suivis sur lesquels tout le monde travaille, plutôt que de multiplier les cibles dont personne, en fin de compte, n'assurera le suivi et qui n'aboutiront à rien.

Je remercie notre cher collègue Christian d'avoir souligné qu'il ne faut pas attendre le prochain budget pour évaluer les résultats : c'est fondamental. Pour ma part, je souhaiterais que vous disposiez d'un tableau de bord, éventuellement trimestriel, qui vous permette de disposer de ces éléments de suivi afin d'accomplir au mieux cette tâche. Telle est ma question : que pouvons-nous faire, au niveau du conseil d'administration, pour solliciter d'éventuels outils qui vous permettraient d'assurer ce bon suivi ?

**M. Christian Cambon. –** Je remercie Roger Karoutchi de souligner l'importance de la commission d'évaluation. Il sait comme moi le travail que nous avons accompli pour la faire émerger à travers toutes ces années perdues, qui nous auraient permis de gagner en efficacité.

Roger Karoutchi a souligné la problématique de l'AFD depuis ses débuts. Je rappelle que cet organisme, né au lendemain de la Libération – la Caisse centrale de la France libre devenue Caisse centrale de coopération économique –, visait à la fois à soutenir nos entreprises et à aider les pays les plus pauvres : ce sont deux métiers différents. Du reste, nombre de pays disposent effectivement d'une banque visant à soutenir les entreprises, ce qui est bien naturel et tout à fait intéressant lorsqu'il y a de grands appels d'offres pour les métros, domaine où les Français sont excellents. Ce n'est pas exactement la même chose que d'aider le Burkina Faso à accéder à l'eau potable ou à des soins contre les grandes épidémies : ce sont deux métiers différents.

Ces missions ont été confondues pendant trop longtemps. Bien naturellement, il peut être parfois plus intéressant de faire de la banque de développement avec des pays à revenu intermédiaire, comme la Colombie, l'Indonésie ou le Mexique, que de s'occuper de véritables difficultés. Ils ont réussi à faire les deux, et rendons-leur hommage. Il est certain, toutefois, que cette double casquette entraîne parfois la nécessité d'apporter des clarifications.

Encore une fois, il ne s'agit pas ici de remettre en cause les équipes de l'AFD. Les problèmes qui doivent être résolus le seront par le directeur

général, tout à fait opérationnel pour cela et qui, du reste, en tant qu'ancien ambassadeur de France à Rabat, était le premier destinataire de l'aide au développement et sait donc à peu près de quoi il s'agit. C'est un point évidemment important. Cette double casquette fait que, parfois, le métier est un peu divergent.

M. Philippe Grosvalet, nous sommes tout à fait d'accord sur la nécessité de nous recentrer sur les pays avec lesquels nous avons d'abord une tradition historique. Nous constatons que notre relation avec l'Afrique, et singulièrement avec l'Afrique occidentale, doit être entièrement repensée, reconsidérée, puisque nous avons subi des revers. Je ne sais pas si la nouvelle est passée inaperçue : vous avez vu qu'avant-hier, l'armée algérienne s'est installée à Matma, là où Barkhane s'était installée.

C'est une grande satisfaction et ceux qui ont promu cette politique en faveur de l'Afrique doivent être particulièrement fiers. Je rappelle que nous avons eu tout de même 59 morts dans toutes ces affaires. Pourquoi sont-ils morts ? C'est un autre sujet. Il faut bien évidemment nous recentrer et reconstruire avec des pays amis, tels le Maroc et d'autres, une relation vis-à-vis de l'Afrique. J'estime qu'en Afrique, la France est encore attendue. Nous ne sommes pas totalement chassés. Et ceux-là mêmes qui nous ont chassés sont aussi parfois en grande difficulté. Regardez ce qui se passe autour de M. Goïta et de la junte au Mali, qui est en état de guerre avec quasiment tous ses voisins. Olivier Cadic, je salue bien évidemment d'abord le rôle que vous avez exercé au conseil d'administration de l'AFD, parce qu'il nous faut des parlementaires présents, actifs et volontaristes. Bien sûr, je soutiens tout à fait cette ouverture que le nouveau directeur général opère vis-à-vis des intérêts français. Il faut cesser d'être les bisounours de cette affaire. Si vous regardez la coopération telle que la pratiquent le Japon ou la Corée, sans même parler de la Chine ou de la Russie, ils viennent chercher la contre-valeur de l'aide qu'ils apportent. Nous le faisons avec des critères allégés parce qu'effectivement, avec pour seul critère principal le moins-disant, nous avions toujours une entreprise étrangère qui était moins-disante que nous. Dans ce cas-là, je rappelle des opérations emblématiques qui ont été réalisées : pour les grandes installations solaires du Maroc, ce sont les Français qui ont payé les études et ce sont les Espagnols et les Émirats qui ont fait le travail. De cela, nous commençons à en avoir un peu assez. Il n'est pas anormal que l'on s'intéresse effectivement à l'intérêt de nos entreprises françaises, et si l'on peut parvenir à ces 60 % – car votre calcul est tout à fait exact : ce n'était pas 80 %, c'est 60 % de 80 %, ce qui est évidemment tout à fait différent. J'acquiesce tout à fait à l'édition régulière de tableaux de bord qui nous permettent de voir, j'allais presque dire opération par opération, famille par famille – nous n'allons pas non plus examiner chaque affaire l'une après l'autre –, mais qui nous permettent, à nous les rapporteurs, mais aussi aux membres du conseil d'administration et à la commission tout entière, de voir exactement comment se déploie au fil du temps l'aide au développement avec les moyens financiers qui nous ont été alloués.

**M. François Rebsamen. –** Je suis ce dossier de l'AFD et de l'APD depuis longtemps et nous sommes bien obligés de faire avec ce que nous avons aujourd'hui. Avec le nouveau COM, nous allons essayer de faire pour le mieux.

Le seul sujet qui m'inquiète peut-être concerne les engagements de Bercy. En effet, il me semble comprendre – mais vous aussi, nous étions ensemble – que le directeur général a échangé ou a essayé d'échanger la stabilité contre les diminutions. Il ne pouvait pas faire autrement, il fallait donc faire avec. Dès lors, les garanties budgétaires, nous le savons en général, et surtout à l'avenir, demeurent toujours un pari. C'est le point qui m'inquiète le plus.

Que nous revenions à une efficacité dans nos interventions ne me gêne pas.

**M. Akli Mellouli. –** À l'instar de mes collègues, mon intervention relèvera davantage de l'expression de notre position que d'une question. Effectivement, nous nous opposerons à ce budget et nous défendrons, comme nous l'avons fait l'année dernière sur la taxe sur les transactions financières (TTF) et la taxe sur les billets d'avion (TSBA), un certain nombre de points que je ne développerai pas ici. Non pas par bons sentiments ou par souci du superfétatoire, mais parce que nous savons qu'aujourd'hui, on ne peut pas contraindre les pays du Sud, les pays en développement, les pays les plus précaires ou les plus fragiles à choisir entre le développement, d'un côté, et le climat ou la santé, de l'autre.

Cela est important, car aujourd'hui, y compris en matière de santé, nous savons tous depuis la crise de la covid que nous sommes concernés par les questions de santé mondiale. Ainsi, lorsque nous agissons avec eux pour leur santé au niveau mondial, c'est notre propre santé que nous préservons et nous nous protégeons des épidémies. C'est une réalité.

Ces coupes portent atteinte au rayonnement de la France. Le message envoyé est catastrophique. Aujourd'hui, alors que nous intervenons un peu partout, ce rayonnement englobe également notre développement économique et notre balance commerciale. C'est un élément essentiel.

Je voudrais aussi rappeler que toutes ces ONG, ces associations, sont de véritables acteurs économiques, des entreprises de l'économie sociale et solidaire ; ce sont donc aussi des emplois. Je souscris pleinement aux propos de nos rapporteurs sur cette question.

J'ajouterai, en ce qui concerne la France et sa balance commerciale, que tous les crédits que nous versons, même sous forme de dons – je ne parle pas des 85 % de prêts, mais des 15 % de dons –, ne sont pas consentis à fonds perdus. Il y a en effet un retour sur investissement, dans la mesure où ces acteurs achètent du matériel pour mener à bien leurs actions. Et où l'achètent-ils ? En France.

Par exemple, lorsque nous versons 26 milliards d'euros – je le rappelais encore ce matin – au PNUD, ce sont 30 à 40 millions d'euros réinvestis en France pour l'achat de matériel nécessaire à leurs missions. Il existe à Rouen une entreprise nommée Nutriset, qui emploie de nombreux salariés et qui a soigné plus de 76 millions de personnes depuis 2005. Ce sont ces répercussions indirectes qui risquent de conduire à des fermetures d'entreprises. Nutriset est un fleuron de l'économie française et pourvoyeur d'emplois. Ce sont des éléments majeurs. Il y a les emplois directs et les emplois indirects. Il convient donc de mesurer l'ensemble des impacts à 360 degrés.

Je me félicite que nous ayons cette évaluation à faire. Nous nous opposerons au COM, car plutôt que de renforcer la France, cela nous affaiblit et porte atteinte à notre rayonnement ainsi qu'à l'image de notre pays. Pour toutes ces raisons que je viens d'exposer, le groupe Écologiste ne votera pas le budget et déposera des amendements pour le rectifier. L'Assemblée nationale a fait de même : les députés ont augmenté le budget de 800 millions et se sont mobilisés. Dès lors, si nous nous mobilisons... Vous savez, la souveraineté, ce n'est pas l'isolement. Si nous avons encore, comme certains l'utilisent, le soi-disant patriotisme... Défendre le rayonnement de la France en fait partie.

**Mme Michelle Gréaume. –** Comment demander à l'AFD de porter les ambitions internationales de la France tout en réduisant ses moyens et en la privant d'une véritable visibilité pluriannuelle ? Entre 2024 et 2026, les crédits de l'APD diminuent d'environ 45 % à périmètre constant. Le rapport souligne les conséquences de ces coupes sur les capacités d'action de l'AFD.

Pour notre groupe, cette politique est préoccupante. L'aide au développement ne doit pas devenir une variable d'ajustement budgétaire : elle doit répondre aux besoins des peuples, soutenir les services publics, lutter contre la pauvreté et financer la transition économique.

Nous traversons une période marquée par de nombreux conflits dans le monde et par le réchauffement de la planète, rendant certains territoires inviables. Tout cela occasionnera des déplacements de populations, que ce soit pour des raisons climatiques, de guerres ou économiques. L'AFD permet d'aider au développement, concourt à éviter les conflits et participe à l'action diplomatique.

Comment parler d'un contrat d'objectifs et de moyens sans financements ? La France ne peut proclamer son attachement à la solidarité internationale tout en affaiblissant les moyens de la mettre en œuvre. Ce n'est pas à ce rapport que je m'oppose, vous l'avez compris, mais à la faiblesse des moyens alloués.

**M. Jean-Luc Ruelle. –** Je m'interrogeais d'abord sur le rôle du CICID, qui coordonne normalement de façon transversale toutes ces actions et qui se réunit rarement. Que fait donc le CICID ? Ne doit-on pas agir en ce sens pour revoir la gestion transversale de ces opérations ?

J'ai bien noté, et je vous en remercie, messieurs les rapporteurs, votre intérêt pour la participation des entreprises françaises aux appels d'offres. Cependant, l'indicateur 13 mesure cette participation, mais pas les attributions. Nous avons eu des chiffres communiqués par l'AFD qui ne sont pas du tout satisfaisants, comme l'exprimait Olivier Cadic. Ne devrait-on pas disposer d'un indicateur, non pas seulement quantitatif – car, dans les informations transmises par l'AFD, il s'agissait d'une information volumétrique sur le nombre, sans s'intéresser au volume des opérations réalisées –, ne devrait-on pas avoir un indicateur, comme vous l'avez suggéré, peut-être trimestriel, infra-annuel, permettant de savoir, en termes financiers, ce qu'ont remporté effectivement les entreprises françaises ?

À titre anecdotique, j'avais approché Mme Kassab, directrice Afrique de l'AFD, pour obtenir des informations sur les vingt-quatre derniers mois concernant les marchés obtenus en matière d'infrastructures par les entreprises françaises par rapport à ce qu'avait financé l'AFD. Je n'ai jamais pu obtenir cette information. C'est donc un sujet qui semblait un peu délicat.

Ensuite, concernant l'invisibilité des actions de l'AFD sur un certain nombre de territoires : il est vrai qu'ils se comportent comme des proconsuls, mais d'un autre côté, il y a une inhibition sur ce que nous faisons, et cela est fort dommage.

Enfin, je souhaite évoquer le manque d'efficacité dans la coordination des opérations sur le plan local, comparé à ce que font certaines agences. Notamment, je l'avais déjà signalé à M. Lecourtier lors de sa venue, à l'instar du MCA, qui gère les opérations de bout en bout. Il faut dire que depuis l'élargissement des activités de l'AFD, ce qui était fait raisonnablement à l'époque a disparu.

**M. Christian Cambon. –** Pour répondre à Akli Mellouli, je partage entièrement une partie de son intervention. Cela me permet de rendre un hommage soutenu à Patrice Joly, parce qu'il n'a cessé, avec moi, mais lui essentiellement au cours des dernières années, de revenir sur la question de la taxe sur les transactions financières et de la taxe sur les billets d'avion. Je rappelle que ces initiatives des présidents Chirac et Sarkozy visaient effectivement à aider les pays les plus pauvres selon des méthodes bien identifiées. On a reversé tout cela au pot général et l'on n'a jamais voulu entendre parler d'affecter la totalité de ces recettes. Il est certain que là, on ne sollicite pas le contribuable, on ne sollicite pas l'équilibre du budget, et ce serait plus aisé. J'invite donc celles et ceux qui sont prêts à déposer ces amendements à revenir à la charge. Toutefois, le pauvre Patrice s'était à chaque fois fait expliquer qu'il ne comprenait rien aux finances publiques et que ce n'était pas ainsi que les choses fonctionnaient. Sur le fond, pourtant, ces taxes ont un fondement tout à fait soutenable.

De la même manière, Akli Mellouli a souligné l'impact sur les ONG. Effectivement, nous les avons longuement rencontrées avec

François Rebsamen. Ce sont des entreprises comme les autres, simplement des entreprises du secteur social. Mais 16 000 salariés au tapis, cela doit interpeller, y compris au Sénat. Nous allons donc essayer, avec elles – c'est ce que nous leur avons proposé –, de les aider à recentrer leur action pour éviter une telle hémorragie de compétences qui finiraient par disparaître, car ces personnes ont une réelle spécialité dans ce métier et il ne serait pas du tout négligeable de les perdre.

Quant à Michelle Gréaume, son raisonnement est tout à fait logique. Une diminution de crédits de plus de 45 %, cela a évidemment des conséquences, et des conséquences peut-être plus graves encore – nous essaierons ici, avec le président Perrin, de l'illustrer – sur le recul de l'influence française dans tous ces pays. Il ne faut pas s'imaginer qu'il s'agisse simplement d'une question budgétaire se résumant à un « vous avez moins que l'année dernière » : la France passe simplement pour un pays qui n'est plus crédible et qui ne consent plus les efforts nécessaires. Comme toujours, nos grands dirigeants parlent haut et fort, mais derrière, peu de choses suivent. Il y a une liste impressionnante de partenariats stratégiques annoncés au fil des visites présidentielles et qui n'ont jamais rien donné par la suite, faute d'argent. Cela touche un grand nombre de domaines : la santé, les écoles... Nous y reviendrons sans doute lors de l'examen du budget, au moment d'aborder l'AEFE.

Nous voyons très bien les conséquences que cela a. Notre image auprès des écoles à l'étranger, des grands lycées français, en prend évidemment un coup, parce que nous sommes obligés de fermer des sections, de ne pas recruter sur certains postes, etc. C'est évidemment très lourd de conséquences. Je veux simplement dire à Michelle Gréaume que, selon les informations dont nous disposons, ce mouvement d'affaissement de l'aide au développement est absolument général. La rapporteure générale disait hier, devant la commission des finances, qu'il s'agissait de moins 40 % pour l'aide au développement de l'ensemble de l'Europe. Évidemment, dans ce tableau assez sinistre, la France recule considérablement et nous nous trouvons très loin derrière les Pays-Bas ou le Danemark – toute proportion gardée, puisqu'il s'agit de pourcentages du PIB. Enfin, je veux souligner sur ce point qu'il faut aussi faire très attention lorsque l'on évoque dans les débats les pourcentages du PIB, car cela dépend de ce que l'on y met. Normalement, l'aide au développement doit représenter 0,7 % du Revenu National Brut (RNB). Je rappelle simplement qu'en France, pour, comme d'habitude, parler plus fort que ce que l'on fait, on avait intégré tous les frais d'écolage et une partie de l'aide aux outre-mer, ce qui est quand même, du reste, politiquement révélateur de la manière dont on considère ces derniers. On les avait donc flanqués au titre de l'aide au développement. Évidemment, cela fait monter les chiffres, mais ce n'est pas exactement la réalité. Il faut donc revenir aux vraies réalités et savoir ce qu'il y a derrière ce chiffre. Enfin, cher Jean-Luc Ruelle, sur le CICID, je suis, comme vous, tout à fait stupéfait de cette organisation à laquelle nous n'avons jamais été conviés, pas plus les

rapporteurs que les administrateurs. Brusquement, on apprend – et c'est ainsi que cela s'est passé – qu'un matin de février, ils se sont réunis entre eux avec des ministres, des responsables, et qu'ils ont décidé de prendre la loi du 4 août 2021 et de la passer par-dessus bord. C'est ainsi qu'ils ont décidé d'abandonner les dix-neuf pays les plus pauvres pour retenir une cinquantaine de pays qui méritaient un intérêt particulier vu leur état de développement. C'est absolument scandaleux, parce que c'est vraiment se moquer, pour ne pas dire un autre mot, du Parlement. La moindre des choses serait de nous en informer. C'est une réalité indiscutable. Concernant la participation des entreprises, l'indicateur 13 sur les entreprises françaises, nous sommes tout à fait d'accord avec votre analyse.

Il s'agit d'un contrat d'objectifs et de moyens, il conviendra donc de préciser la manière dont ce dispositif doit être mis en place. Ce changement de pied, qui vise à favoriser davantage nos entreprises françaises, va dans le bon sens, car c'est ce que fait le monde entier en ce moment. Il n'y a aucune raison d'agir autrement. Je partage également votre avis sur l'invisibilité des actions de la France sur le terrain. N'importe quel pays qui dépense 2 000 euros appose une plaque plus grande que le montant de la subvention pour bien faire savoir qu'il est intervenu. Moi-même, dans une autre action dans le domaine de l'eau potable, je veille systématiquement à ce que l'on voie que c'est le Syndicat des eaux d'Île-de-France qui apporte de l'eau potable là où nous allons la porter. Chez nous, nous ne savons pas le faire, ce qui est singulier. Enfin, sur la gestion des opérations, la suggestion d'un tableau de bord, éventuellement trimestriel, ne nous dérange nullement pour suivre pas à pas la manière dont nos entreprises sont aidées, quels pays sont soutenus, à quel montant, avec quel retour et quel remboursement. En ce qui concerne les dons, nous préférerions en faire davantage, car laisser emprunter des États qui ne peuvent pas rembourser n'est pas une bonne chose. Généralement, vous lisez ensuite deux lignes dans le Journal officiel indiquant que la dette de tel pays a été effacée. Tout cela ne sert pas à grand-chose. Il vaut donc mieux, effectivement, aller dans ce sens, même si, encore une fois, nous ne pouvons agir qu'à la hauteur de nos moyens.

**M. Hugues Saury. –** Mon intervention sera rapide et ne prendra pas la forme d'une question, mais plutôt d'une information.

Il est clair que l'évaluation, et particulièrement une évaluation crédible, est le sujet récurrent dès que nous parlons d'aide publique au développement. C'est pour cette raison que, dans la loi du 4 août 2021, nous avons souhaité qu'il soit créé une commission d'évaluation indépendante, et c'est pour cette raison que nous l'avions, dans le cadre de cette loi, placée auprès de la Cour des comptes, ce qui n'a pas été possible.

Il a fallu attendre avril 2024 pour trouver une solution et pour que cette commission d'évaluation soit hébergée au sein du ministère des Affaires étrangères. Marie-Arlette Carlotti et moi-même sommes les représentants du Sénat dans cette commission. Pour témoigner du fait qu'elle se réunit depuis

un peu plus d'un an, un budget lui a été alloué, une méthode a été définie et un véritable travail y est indéniablement effectué.

La présidente en est Chantal Verger, qui a été auditionnée par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Je sais qu'elle est demandeuse d'être auditionnée par notre commission, et il me semble que cela serait intéressant compte tenu de l'importance de l'évaluation dans cette politique.

**M. Patrice Joly. – Me**rci à Christian Cambon pour ses aimables propos à mon endroit. J'en ai tout autant à son égard, ayant bénéficié d'un corapporteur attentif, doté d'une grande expérience des questions de développement. J'étais béotien en la matière et j'ai effectivement senti une attention particulière pour m'accompagner dans l'appréhension de ces sujets dont j'avais une vision peut-être un peu trop générale.

Je dois dire que je regretterais presque d'avoir renoncé à être à nouveau son corapporteur, mais, ayant été engagé à la suite du rapport sur la dissuasion nucléaire, j'ai souhaité continuer à travailler sur les questions de défense. Il me semble, après les premiers contacts que j'ai eus avec Valérie Bazin-Malgras, ma corapportrice, que nous allons pouvoir également former un tandem utile à l'activité de notre assemblée.

Je suis satisfait, effectivement, que nous disposions aujourd'hui d'un contrat d'objectifs et de moyens. Il n'y en avait plus depuis plusieurs années, ce qui est étonnant pour un opérateur qui constitue l'un des bras armés de la politique d'aide publique au développement de notre pays ; c'était là une incongruité qu'il convenait de dépasser.

Pour autant, nous ne pouvons – d'autres l'ont dit avant moi – que regretter que les moyens alloués à l'AFD soient réduits, à l'instar de l'ensemble des enveloppes dédiées à l'aide publique au développement. Cela va conduire en définitive à ce que nous ayons une banque publique de développement qui se banalise d'une certaine manière par rapport aux autres institutions comparables au niveau international, avec une difficulté particulière : l'AFD aura plus de mal que d'autres agences de développement à se refinancer, parce qu'elle le fait pour l'essentiel sur les marchés internationaux au regard de la notation de la France, ce qui complique son positionnement dans la compétition internationale sur ces refinancements. Cela va nécessairement conduire à amputer également ses moyens, et c'est fort dommageable.

Nous savons qu'il existe – merci à Christian Cambon et à d'autres de l'avoir rappelé – une ressource envisageable, qui nous hisserait simplement au niveau du Royaume-Uni ou de l'Allemagne : c'est cette taxe sur les transactions financières qui permettrait d'abonder le budget ou, en tout cas, d'éviter des coupes de cette ampleur.

Les conséquences ont été évoquées rapidement. La plupart des défis actuels appellent des réponses à l'échelle mondiale, les problématiques bien

évidemment du climat, la question de la santé, les épidémies dont on nous dit que les risques sont devant nous – nous avons payé pour le savoir avec ce qui s'est passé il y a maintenant quatre ans –, le problème également des migrations, qui renvoie à la question du développement, pour que les pays puissent se développer, et à la situation des migrants, pour lesquels ces migrations constituent des souffrances individuelles lorsqu'on perd son milieu relationnel, éventuellement sa culture, son identité... C'est toujours une souffrance, c'est une évidence. On ne vient pas en France, contrairement à ce qui a pu se dire, pour recourir à la chirurgie esthétique, comme nous l'avons parfois entendu. Dans le contexte international actuel, il est indispensable de développer des stratégies d'alliance pour faire en sorte que la France trouve sa place et continue de porter des valeurs et des perspectives universelles. Notre outil diplomatique doit impérativement être à la hauteur ; réduire les moyens de l'AFD m'apparaît donc comme une erreur majeure. Le dernier point que je souhaitais évoquer porte sur la question des aides liées. C'est contraire à notre philosophie, c'est peut-être même un contresens, car cela signifie que nous ne pourrons plus défendre les aides déliées, c'est-à-dire celles qui bénéficient aux entreprises françaises – qui ne sont pourtant pas les plus mal placées à l'échelle internationale dans bien des domaines, notamment celui de l'eau. Je doute que ce soit une excellente idée et crains un effet boomerang. Il serait d'ailleurs intéressant qu'un travail soit mené sur ce sujet. Le dernier travail sérieux réalisé – ce n'est pas une simple formule de courtoisie – doit dater d'une quinzaine d'années. L'un des rapporteurs, peut-être même le rapporteur, était Christian Cambon. Il serait opportun qu'aujourd'hui, quinze ans après, ce travail soit de nouveau conduit dans cette assemblée. Par ailleurs, dans les rapports précédents, souvent élaborés avec Christian Cambon sur l'aide publique au développement, nous partagions les diagnostics, mais pas toujours les conclusions, ce qui nous conduisait parfois à émettre des votes divergents. Dans le contexte actuel, nous resterons vraisemblablement fidèles à nos positionnements respectifs.

**Mme Marianne Margaté. –** Dans les propos que vous avez tenus, une question m'interpelle et j'aimerais avoir des précisions, puisque nous comprenons bien l'axe de développement de cette agence, notamment auprès des populations vulnérables. Vous avez toutefois soulevé un point d'attention : l'AFD veut sécuriser ou contribuer à la sécurisation de l'approvisionnement en terres rares.

Je souhaiterais obtenir des éclaircissements : en quoi cela consiste-t-il ? Quelle est l'action de l'AFD pour sécuriser l'approvisionnement en terres rares, dans quel objectif et de quelle manière ? Avons-nous des précisions sur ce point ?

**M. Philippe Folliot. –** Lors de différentes auditions relatives à l'AFD, j'avais attiré l'attention sur le fait que le rayonnement de notre pays est lié aux actions de l'AFD, mais aussi aux enjeux relatifs à la francophonie.

Nous nous étions d'ailleurs offusqués que, dans certains pays, les dossiers de demande ne soient même pas remplis dans notre langue mais le soient en anglais.

Dans ce cadre, je souhaiterais connaître votre sentiment à cet égard et savoir ce qu'il en est, afin d'assurer une meilleure concordance entre les différentes politiques publiques que nous menons, tant culturelles, s'agissant des enjeux relatifs à la francophonie, qu'en matière de développement, pour ce qui concerne les actions de l'AFD.

**M. Christian Cambon. –** Je remercie Hugues Saury, bien évidemment, d'avoir insisté sur l'importance de la commission d'évaluation. Le Sénat et cette commission peuvent s'honorer de s'être battus pendant toutes ces années pour obtenir un élément de contrôle qui relève absolument de notre fonction de parlementaire. Je le dis ici, ils ont tout essayé pour que cela ne marche pas.

D'une part, au début, on nous a dit : « Mais non, nous nous contrôlons tout à fait très bien les uns les autres ». Or, nous sommes allés, par exemple, en Grande-Bretagne, voir comment sont organisés le contrôle et l'évaluation des opérations – que c'est absolument incroyable. Les organismes tels que l'AFD sont confrontés à de grands cabinets comptables qui leur posent des questions exactement comme à une entreprise privée, en leur disant : « Vous construisez une école, combien avez-vous déjà de professeurs ? Ah, vous n'avez pas recruté les professeurs, vous ne savez pas combien il y a d'élèves, vous reviendrez l'année prochaine, au revoir. » C'était tout à fait autre chose. La commission d'évaluation est donc effectivement une très bonne chose.

Je remercie mon ami Patrice Joly des paroles bienveillantes qu'il a eues à mon endroit. Il est vrai que nous avons formé une très belle équipe, mais nous allons en former une tout aussi bonne avec François Rebsamen, qui est une autre voix de cette maison.

Patrice Joly a souligné, comme nous l'avions fait, la différence et la distinction qu'il devrait y avoir entre une banque de développement et une agence de développement, qui n'exercent pas du tout les mêmes missions. Malheureusement, en faisant de la banque de développement, elles vont être confrontées aux règles financières internationales et emprunter actuellement à des taux qui sont absolument incroyables, ce qui fait que nos prêts ne vont pas être aussi attractifs ; derrière nous, des Chinois, des Turcs, des Russes et d'autres vont intervenir avec des taux beaucoup plus attractifs.

Patrice Joly a dit aussi, et je soutiens tout à fait cette idée, qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des stratégies d'alliance. Pour ma part, j'ai le souvenir, lorsqu'on allait en Afrique et que les conditions de sécurité étaient beaucoup plus faciles, qu'il y avait vingt-sept politiques de développement à Bamako, correspondant à chaque pays européen. Chacun avait son idée, chacun avait ses crédits. Il est intéressant de pouvoir concevoir des stratégies d'alliance, mais chacun veut avoir aussi son drapeau.

Les opérations que nous menons avec l'Europe sont quand même un petit peu compliquées, puisqu'aujourd'hui, nous savons qu'un euro qui serait décidé à Bruxelles cet après-midi arriverait dans le village dans trois ans. C'est donc un petit peu ennuyeux. Sur l'aide liée, bien évidemment, il ne faut pas en faire une religion, mais, sur de très grosses opérations comme les métros ou des projets de cette nature, il n'est pas inutile de ne pas avoir pour unique critère le prix, car nous savons très bien qu'il y a toujours des gens qui cassent les prix par derrière. C'est donc un point positif. En réponse à Marianne Margaté, la priorité qui a été évoquée d'approvisionner les terres rares répond à notre volonté d'aider nos entreprises et de donner une chance à ces pays qui en sont les possesseurs : aider nos entreprises à se développer, à créer un pôle européen qui conforte notre souveraineté et évite d'être dépendant de toutes sortes de pays parfois soumis à des influences politiques un peu hostiles. Il y a donc cette priorité, qui n'est pas absolue, mais qui permet effectivement d'aider nos entreprises utilisant ces matériaux que nous n'avons pas sur le sol métropolitain. Enfin, avec Philippe Folliot, nous menons, y compris dans une autre assemblée, à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, un combat permanent depuis des années pour la pratique du français. Nous avons été tellement choqués de voir qu'une membre de notre commission, ayant été élue présidente, mettait un point d'honneur à parler en anglais ! Nous avons rectifié le tir. Je le redis, puisque nous sommes un certain nombre à siéger dans des assemblées internationales : mettons en avant le français, y compris dans la conduite des dossiers. C'est un intérêt très fort.

**M. Cédric Perrin, président. –** Ce que les uns et les autres ont exposé sur cette question de l'aide au développement démontre combien nous sommes tous conscients que des efforts devaient être faits. Nous nous sommes battus sur ce point pendant des années en expliquant qu'un certain nombre d'actions ne nous paraissaient pas en cohérence avec ce que nous attendions de l'aide au développement. Cependant, aujourd'hui, les coupes claires opérées dans l'aide au développement déstabilisent la politique publique que la France veut mettre en œuvre. C'est cela qu'il est absolument nécessaire de mettre en évidence.

Nous sommes aujourd'hui dans une période qui n'est sans doute pas la meilleure pour réformer. Une élection présidentielle approche, avec son cortège de discours sur l'aide au développement. Notre rôle, à nous qui avons été très critiques sur l'action de l'AFD, est d'être justes. Cela nous impose de dire la vérité : aujourd'hui, l'AFD est à l'os. Après une diminution des deux tiers de ses crédits, on arrive à quasiment 700 millions d'euros – et même moins – de crédits. Pour ceux qui nous expliquent que l'on va réaliser des milliards d'euros d'économies sur l'AFD, je ne vois pas où on va les trouver, puisque l'essentiel des crédits sont des prêts bancaires.

Je salue l'action du nouveau directeur de l'AFD. Il met enfin en œuvre ce que nous demandons depuis des années. Le contrat d'objectifs et de moyens est très clair. Les actions déployées sont beaucoup plus concrètes et bien

davantage en phase avec nos attentes, ce qui nous permet de prêter un peu moins le flanc à la critique.

En effet – j'assistais encore récemment à une réunion au ministère des Affaires étrangères, en présence de Christian Cambon –, lorsque nous avons été pris à partie par certaines organisations non gouvernementales parce que nous critiquions des actions menées, le ministre a clairement indiqué qu'il y avait eu des abus ayant conduit à la situation actuelle. L'essentiel, cela a été souligné, réside dans une convergence des bénéficiaires avec les intérêts de la France. Nous sommes pleinement en droit de l'attendre.

Que l'agence soit au service de la diplomatie française, cela me paraît tout à fait évident, et Roger Karoutchi l'a bien rappelé. Nous avons tous assisté à des dîners dans des ambassades où nous avons entendu des discours hallucinants de la part de certains agents de l'AFD qui tenaient des propos complètement lunaires. Malheureusement, ils ont aussi un peu contribué à creuser la tombe dans laquelle ils se trouvent aujourd'hui, et la conjonction de ces facteurs avec la crise financière aboutit à ce que nous connaissons. Je voudrais souligner la perte d'influence. Dans les débats que nous aurons sur la question de l'Agence française de développement et de la politique de développement en général, on parle de l'influence française. Nous sommes en perte de vitesse ; ce n'est même plus une perte de vitesse, nous sommes à l'arrêt complet. Des personnes chargées des questions de francophonie au ministère des Affaires étrangères m'expliquaient que nous avons beau essayer de nous battre au sein d'un certain nombre d'organisations internationales pour faire survivre le français – je dis bien « survivre le français » –, on nous rétorque que nous sommes bien gentils, mais que cela coûte des fortunes de faire traduire les propos en français, alors qu'aujourd'hui notre contribution est égale à zéro. Comment voulez-vous, avec une contribution égale à zéro, avoir la possibilité de peser dans le débat ? Il y a cette question, et il y a toutes celles qui concernent la présence de la France à l'étranger. Excusez-moi de ramener cela à mon territoire : quand Alstom obtient un marché de 400 millions d'euros pour fabriquer des trains destinés à l'Ukraine, elle le fait parce que la politique de développement française permet d'accorder des emprunts à l'Ukraine afin qu'elle achète ces trains à Alstom et qu'ils soient fabriqués entre La Rochelle, Le Creusot, Belfort et d'autres sites encore. Il faut aussi rappeler tout cela : c'est de l'argent qui revient évidemment à l'industrie française. Personnellement, j'estime qu'il faut davantage d'aide liée, même si l'on peut diverger sur ce sujet. En tout cas, c'est un point important.

Nous avons atteint un stade qu'il est difficile de dépasser encore, même si j'ai cru comprendre que la commission des finances avait quelques velléités de diminuer encore un peu plus les crédits. Il faut aussi comprendre que l'influence de la France dans le monde, que les répercussions sur nos entreprises et sur les emplois dans nos territoires sont aussi la conséquence de nos baisses de crédits. Voilà ce que je souhaitais dire.

Merci en tout cas à toutes celles et ceux qui sont intervenus et qui ont démontré l'intérêt que nous portons au développement. Je vous propose de passer au vote sur ce rapport.

*Le rapport d'information est adopté.*