



POUR UNE CROISSANCE ÉQUILBRÉE DE L'AFD :
L'AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES
ARMÉES SUR LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DE
L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

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

Rapport d'information de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur de Savoie et
Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, sénatrice de Haute-Vienne, rapporteurs.

Rapport d'information n° 104 (2018-2019)

Une montée en puissance sans précédent de l'AFD

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD couvre la période 2017-2019. Dès lors, la plus grande partie des engagements de l'AFD et de l'Etat décrits dans le document ont déjà été mis en application en 2017 et 2018. Il est impératif que le futur projet de COM 2020-2022 soit présenté au Parlement dans un délai qui en permette l'examen utile. En outre, la commission a estimé que le projet de COM comportait certaines lacunes, en particulier s'agissant des moyens dont disposera l'agence, et qu'il ne présentait pas la cohérence d'ensemble qui lui conférerait une dimension véritablement stratégique.

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

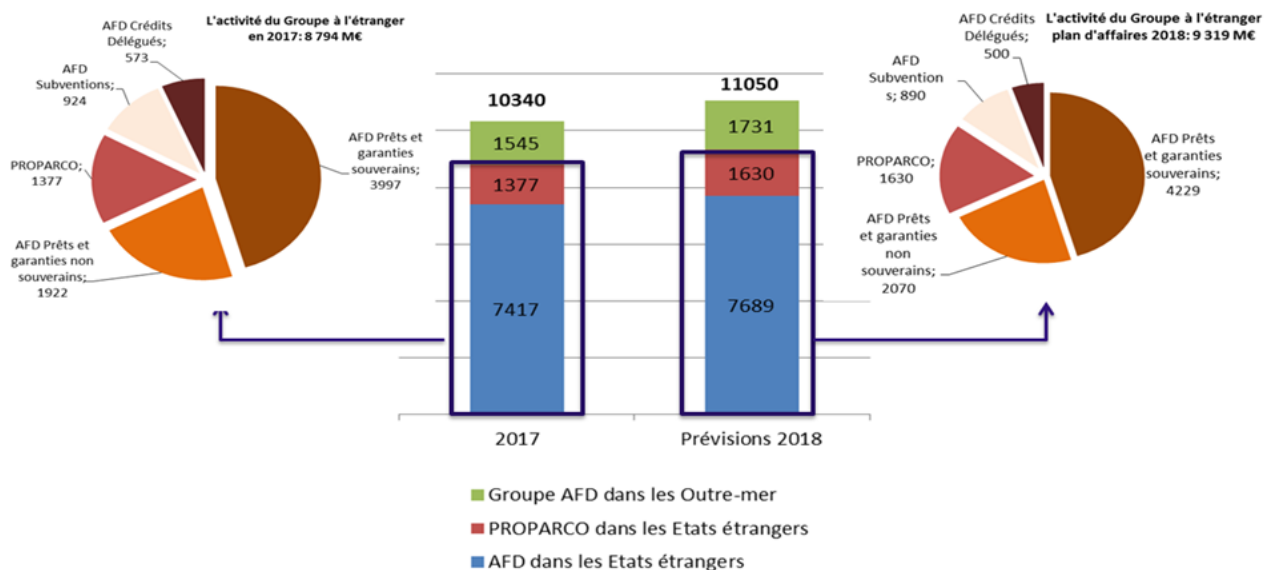
Évolutions des engagements annuels de l'AFD, en milliards d'euros

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

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

Le retour de l'aide en dons : priorité à l'Afrique subsaharienne

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



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



Une AFD qui doit jouer le jeu de l'« équipe France » dans les pays étrangers

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

S'agissant de l'« approche globale », la gestion par l'AFD d'une Facilité « Vulnérabilité et réponse aux crises » dont les crédits vont passer de 100 à 200 millions d'euros constitue un élément positif. Toutefois l'efficacité de cet instrument, qui ne pourra atteindre son plein effet que si l'agence parvient à convaincre le plus grand nombre possible de partenaires de cofinancer des projets afin d'en accroître l'impact, devra être évaluée. La participation de l'AFD à l'Alliance Sahel, qui doit permettre d'améliorer la coordination des bailleurs dans les pays en crise, constitue un autre aspect positif. Il conviendrait cependant d'introduire au sein du COM un objectif et un indicateur spécifiques permettant de **mesurer les résultats obtenus au Sahel**, région du monde où notre pays est particulièrement engagé.

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

Améliorer encore l'évaluation et la transparence de l'aide au développement

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

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

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



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

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

15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr

Les rapporteurs



M. Jean-Pierre VIAL
Sénateur de Savoie



Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT
Sénatrice de Haute-Vienne

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-104-notice.html>

