

# 1

## Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition

---

### PRÉSENTATION

---

*Le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit l'aide publique au développement (APD) comme l'ensemble des aides financières publiques transférées vers les pays en voie de développement. Cette aide vise à réduire la pauvreté et les inégalités au profit de ces pays et à y promouvoir un développement durable, d'abord dans les moins avancés d'entre eux (PMA).*

*En 2017, l'APD mondiale a représenté 126,2 Md€<sup>53</sup> (+3,5 % par rapport à 2016), les pays de l'Union européenne (UE) apportant la moitié de l'aide<sup>54</sup>. La France se situe au cinquième rang mondial<sup>55</sup>, sa contribution ayant progressé de 16 % en une année, pour atteindre 10,1 Md€, soit 0,43 % de son revenu national brut (RNB)<sup>56</sup>. Outre l'aide multilatérale<sup>57</sup>, l'aide bilatérale, directement apportée par un pays à un autre, représente plus de 60 % de l'APD française, pour l'essentiel mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD).*

---

<sup>53</sup> 121,8 Md€ en 2016 (+7,7 %) ; 112,4 Md€ en 2015 (-3,8 %) ; 116,7 Md€ en 2014.

<sup>54</sup> 0,51 % du RNB de l'UE était consacré à l'aide internationale en 2016, incluant le Fonds européen de développement (FED) doté pour 2014-2020 de 30,5 Md€ ; contre 0,18 % du RNB des États-Unis ou 0,20 % pour le Japon.

<sup>55</sup> Quatre premiers pays pourvoyeurs d'APD en 2017 : États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni et Japon.

<sup>56</sup> Progression constante depuis 2015 : 8,7 Md€ octroyés en 2016 contre 8,15 Md€ en 2015 (+7 %), soit 0,38 % du RNB (+0,01 % par rapport à 2015).

<sup>57</sup> L'aide multilatérale finance des organisations ou programmes internationaux et représente 40 % de l'APD française : fonds européens (Fonds européen de développement – FED) ou fonds verticaux (Fonds vert pour le climat) ; banques multilatérales de développement comme la Banque mondiale (BM) ou la Banque africaine de développement (BaD) ; agences et programmes des Nations-Unies (Organisation mondiale de la santé).

*Depuis plus de 75 ans maintenant, l'Agence poursuit sa mission de soutien financier au développement. Son intervention historique dans les outre-mer, confirmée lors de la dernière réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)<sup>58</sup>, s'est d'abord étendue aux pays de la zone d'influence de la France, notamment en Afrique francophone, puis à des catégories de pays successivement élargies. Sous l'effet de la globalisation des enjeux de développement, l'Agence a accru son champ d'action et élargi ses gammes d'intervention au cours des deux dernières décennies. Elle est présente sur quatre continents et accompagne des pays à revenus intermédiaires et des projets ciblés dans des pays émergents aussi bien que des PMA.*

*Ses financements, qui visaient initialement des secteurs essentiellement non marchands de soutien aux populations (éducation, santé, etc.), se sont orientés vers le développement durable et incluent désormais la préservation de l'environnement sous de nombreuses formes (infrastructures, énergies renouvelables, agriculture adaptée, etc.).*

*Établissement public mettant en œuvre la politique d'APD bilatérale, l'AFD est aussi une banque de développement. Son action s'inscrit dans un contexte d'offre mondialisée de financement marquée par une forte concurrence entre les bailleurs. Pour soutenir ses ambitions de croissance, l'Agence valorise les effets de levier et de partage de risques qu'apporte le co-financement avec des banques multilatérales<sup>59</sup> ou d'autres agences nationales de développement.*

*Dans sa communication sur « la place de l'AFD dans l'aide publique au développement » de 2010<sup>60</sup>, la Cour faisait un constat en demi-teinte sur l'activité de l'Agence. Des interrogations persistaient sur la cohérence du modèle économique et de la stratégie financière choisis avec les priorités de l'aide au développement de la France. Les lacunes du cadrage et du suivi stratégique interministériel de l'Agence par ses tutelles étaient également soulignées.*

---

<sup>58</sup> « Le gouvernement renforcera l'insertion des territoires ultra-marins dans leur bassin régional en soutenant des projets de coopération partagés avec les États voisins. À cet effet, l'AFD définira une stratégie par « bassin » (Caraïbes, océan indien, océan pacifique) et réorganisera son réseau » – page 7 du relevé de conclusion de la réunion du CICID de 2018.

<sup>59</sup> La Banque mondiale ou des banques régionales de développement telles que la Banque européenne d'investissement, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement ou la corporation andine de développement.

<sup>60</sup> Enquête conduite à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

*De nouvelles ambitions viennent d'être assignées à l'APD française et à son principal opérateur par le président de la République à l'horizon de 2022. Alors que l'Agence vient d'adopter son nouveau plan stratégique, la Cour a jugé utile de dresser le bilan de l'évolution du groupe AFD depuis 10 ans.*

---

## **I - L'acteur central de l'aide publique bilatérale française**

La réforme de la politique française de coopération de 1998 en a confié le pilotage stratégique aux ministères des affaires étrangères, de l'économie et des outre-mer, et la mise en œuvre opérationnelle et la gestion des outils à un opérateur autonome, l'AFD. L'Agence a ensuite été progressivement confirmée comme l'acteur central de l'APD bilatérale française. Au milieu des années 2000, elle a vu s'accroître ses moyens financiers et ses objectifs.

Ces choix supposent cependant que le modèle économique de l'Agence reste solide et performant et serve efficacement le financement du développement.

### **A – L'AFD : un équilibre à préserver entre l'opérateur de l'aide bilatérale et l'établissement financier**

Dans les années 2000, la plus grande partie des crédits budgétaires de l'aide bilatérale a été confiée à l'Agence. Elle a aussi été autorisée à amplifier le volume de ses prêts pour accroître sa capacité de financement de projets. Avec l'aval de l'État, elle a ainsi pu fortement développer son activité, son réseau et ses modalités d'intervention.

#### **1 – Une dynamique constante d'expansion depuis 15 ans, fondée sur un nouveau modèle économique**

Alors que les ministères peinaient à assurer pleinement leur rôle de tutelle, l'AFD a tiré parti de la concentration des ressources publiques à son profit et de l'extension en 2009 de l'aide au développement au soutien à la croissance mondiale « verte et solidaire », pour développer un nouveau modèle économique. Elle a pris l'initiative, toujours *in fine* validée par l'État, de diversifier les secteurs et les pays bénéficiaires de ses financements. Cela lui a permis de redynamiser ses perspectives d'activité,

dans un contexte mondial de surendettement des pays les plus pauvres, qui avait immobilisé ses actifs et limité fortement ses possibilités d'intervention.

Le financement public de l'aide bilatérale et la capacité d'allocation de dons se réduisant en conséquence, l'AFD a développé son activité de banque de développement. Elle s'est majoritairement financée par des ressources de marché<sup>61</sup> et a assuré ses équilibres par l'octroi de prêts, parfois proches des conditions de marché, à des partenaires dont la solvabilité présentait un risque mesuré. Cette réorientation lui a permis d'intervenir bien au-delà de la sphère d'influence historique de la France.

La contrainte budgétaire limitant ses capacités de financement direct, l'État a de fait validé ce nouveau modèle économique, dont il demeure le garant en tant qu'actionnaire unique de l'Agence. Depuis le milieu des années 2010, il participe à sa consolidation. Sa politique de redistribution des dividendes a été sensiblement revue au fil des années et ceux-ci ne représentaient plus que 20 % (28 M€) du résultat net en 2016<sup>62</sup>. La recapitalisation de l'AFD à cette date<sup>63</sup>, à hauteur de 2,4 Md€, a aussi contribué au renforcement des capacités financières de l'Agence.

En 15 ans, l'AFD a ainsi mis à profit sa large autonomie pour se substituer à l'action bilatérale directe de l'État, dont elle est devenue le bras armé en matière d'aide au développement.

Depuis 2015, les pouvoirs publics attendent de ce modèle qu'il permette d'accroître le volume de l'APD française. Conformément aux engagements pris devant les Nations-Unies<sup>64</sup>, la capacité d'intervention de l'Agence augmenterait de 4 Md€ d'ici à 2020, pour atteindre 12,5 Md€, alors que la part du revenu national brut consacrée à l'APD devrait atteindre 0,55 %, soit 15 Md€, d'ici 2022<sup>65</sup>.

La même année, les États membres de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) se sont engagés sur les « objectifs de développement durable »<sup>66</sup>. Le programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement et l'Accord de Paris sur le climat ont complété ces objectifs, plaçant l'APD dans une approche globale du développement durable, associant lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et

---

<sup>61</sup> En 2017, 28,9 Md€ (+219 % entre 2010 et 2017).

<sup>62</sup> Les données du groupe AFD sont actualisées pour 2017, celles pour 2018 n'étant pas disponibles au moment de la publication du présent rapport public pour 2019.

<sup>63</sup> Intégration dans les fonds propres de l'AFD du stock de dettes sur les emprunts subordonnés détenus par le Trésor (loi de finances rectificative pour 2016).

<sup>64</sup> Discours du président de la République à l'Assemblée générale de septembre 2015.

<sup>65</sup> Objectif fixé fin 2017 par le président de la République.

<sup>66</sup> 17 objectifs de développement durable inscrits à l'agenda 2030.

préservation de l'environnement. L'action de l'AFD s'inscrit dans cette nouvelle orientation.

Enfin, les dernières réunions du CICID ont confirmé l'importance des secteurs traditionnels de l'aide française (éducation, recherche et innovation, employabilité des jeunes, renforcement des systèmes de santé ou sécurité alimentaire et nutritionnelle), tout en ajoutant de nouveaux domaines comme la protection du climat et de la biodiversité, l'accès aux énergies renouvelables, l'égalité entre les femmes et les hommes ou la gouvernance démocratique<sup>67</sup>.

Ces réunions du CICID ont également étendu les zones géographiques d'intervention. Au-delà des 19 pays prioritaires<sup>68</sup> sur lesquels elle se concentre, l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, et le Sahel en particulier, demeurent les premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale<sup>69</sup>. Pour autant, de nouveaux territoires, en Asie, en Amérique latine ou parmi les pays insulaires<sup>70</sup>, ont été identifiés, pour accompagner des sorties de crise ou atteindre les objectifs climatiques.

Les orientations prises par l'aide au développement depuis 2015 ont encadré la nouvelle stratégie de l'AFD pour 2018-2022, « Pour un monde en commun »<sup>71</sup>, rendue publique en septembre 2018, dont les résultats devront être évalués à son terme.

## **2 – Une extension du champ d'intervention de l'Agence à concilier avec les exigences de soutenabilité financière**

L'AFD est la maison mère<sup>72</sup> d'un groupe<sup>73</sup>, dont la principale filiale est la Société de promotion et de participation pour la coopération

---

<sup>67</sup> En 2016, le soutien à la croissance (21 %) et à l'éducation et la formation professionnelle (15 %) étaient les deux premiers secteurs financés.

<sup>68</sup> Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo.

<sup>69</sup> En 2016, l'Afrique était le premier bénéficiaire de l'APD française (41 %).

<sup>70</sup> Principalement les petits pays de l'océan indien.

<sup>71</sup> Affirmant la priorité de l'Afrique, en soulignant les enjeux en Amérique, en Orient et Outre-mer, l'AFD s'engage à appliquer systématiquement l'accord de Paris et l'objectif de réduction des inégalités à tous ses financements, à associer développement durable et recherche de paix et de stabilité des territoires et des populations, à soutenir l'ensemble des acteurs engagés dans le développement durable et à développer les projets partenariaux.

<sup>72</sup> L'AFD en 2017 : bilan de 40,9 Md€ et résultat net de 214,6 M€ ; groupe en 2017 : bilan de 39,7 Md€ et résultat net de 332,4 M€.

<sup>73</sup> Autres filiales : Sogefom, Fisea, Propasia, Simar, Sic, Soderag, Socredo.

économique (Proparco)<sup>74</sup>, qui finance des projets de développement du secteur privé à l'étranger<sup>75</sup>. En 2017, ses 2 531 collaborateurs, de 80 nationalités différentes, accompagnaient 3 600 projets dans 110 pays et 430 clients de Proparco.

L'Agence intervient principalement sous la forme de prêts (91 % de ses financements), mais aussi de dons et dans une moindre mesure de garanties. Proparco privilégie les prêts (71 %) et des prises de participation.

D'après son rapport de gestion, les engagements du groupe s'élevaient en 2017 à 10,9 Md€, dont 9,2 Md€ pour l'AFD et 1,4 Md€ pour Proparco. L'AFD intervient ainsi aujourd'hui bien au-delà des prêts et dons qu'elle déclare au nom de la France au CAD (1,9 Md€ sur les 9,8 Md€ pour 2017)<sup>76</sup> et au-delà du champ traditionnel de l'aide au développement.

#### **L'évolution institutionnelle de l'AFD de 1941 à nos jours**

Acteur historique de la coopération bilatérale française, l'AFD est l'héritière de la Caisse centrale de la France Libre, institut d'émission monétaire créé en 1941, devenu en 1944 la Caisse centrale de la France d'outre-mer. Avec les accessions à l'indépendance, elle se transforme en 1958 en Caisse centrale de coopération économique afin que ces nouveaux pays puissent bénéficier de l'aide française. Ayant perdu ses compétences monétaires en outre-mer en 1967, la Caisse française de développement de 1992 devient enfin l'Agence française de développement (AFD) en 1998, la réforme de la coopération française ayant par ailleurs entériné la disparition d'un ministère de plein exercice.

La priorité donnée à l'Afrique subsaharienne s'est de nouveau renforcée depuis 2010, pour atteindre 44 % des engagements de l'Agence en activités courantes<sup>77</sup> en 2017, soit 2,9 Md€<sup>78</sup>. La part de son intervention

<sup>74</sup> Proparco en 2017 : bilan de 5,2 Md€ et résultat net de 48 M€.

<sup>75</sup> L'AFD et Proparco représentent 99 % du bilan du groupe et de son produit net bancaire (PNB) consolidé.

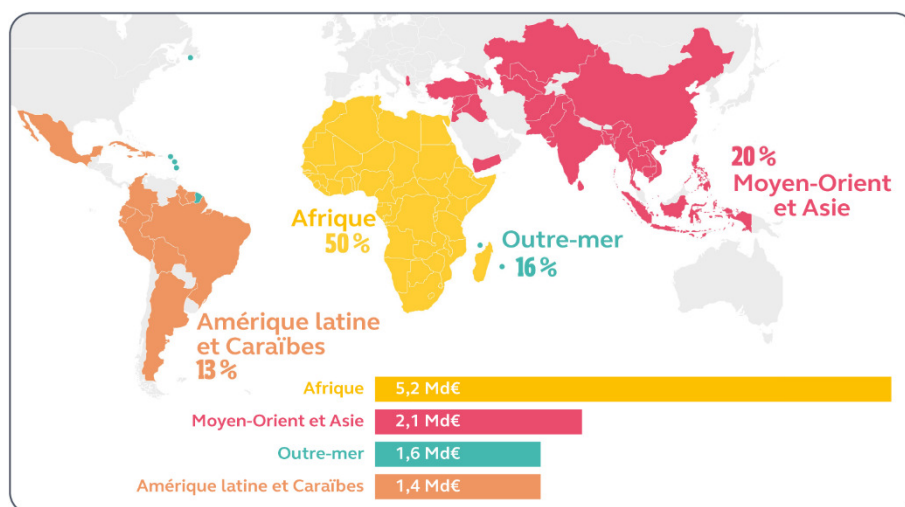
<sup>76</sup> Document de politique transversale « politique française en faveur du développement » du projet de loi de finances pour 2018, page 13.

<sup>77</sup> Les activités courantes sont disjointes de celles sur mandats spécifiques au nom de l'État (aide budgétaire, contrats de désendettement et de développement, ...) ou d'autres bailleurs.

<sup>78</sup> Projets d'infrastructure (énergie, transport, accès à l'eau et l'assainissement, formation professionnelle de la jeunesse et développement des territoires ruraux) de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad.

en Asie<sup>79</sup> est relativement stable sur la décennie écoulée, et elle est désormais en retrait en Amérique latine<sup>80</sup>, après que cette zone a représenté une source de croissance au début des années 2000<sup>81</sup>. Enfin, la présence de l'AFD en Méditerranée et au Moyen-Orient se rapproche en 2017 de leur part en 2010, avec 21 % des financements accordés (1,4 Md€)<sup>82</sup>.

### Présence de l'AFD dans le monde et outre-mer en 2017



Source : AFD

<sup>79</sup> Plan de transition énergétique de l'Indonésie, politique publique au Pakistan, appui à la réforme des retraites en Géorgie.

<sup>80</sup> Accompagnement du processus de paix en Colombie, projets relatifs à l'eau et l'assainissement en Argentine, prêts de politique publique en Bolivie et au Mexique, projets agricoles et de bioénergies à Cuba.

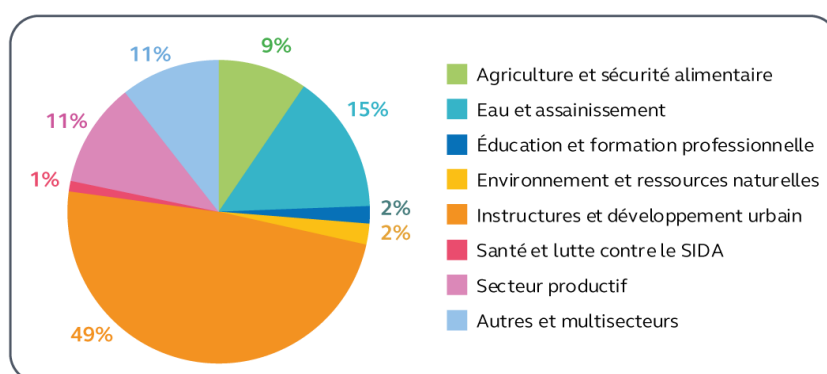
<sup>81</sup> Le financement qui est consacré en 2017 à chacune des deux zones s'élève à 1 Md€.

<sup>82</sup> Accompagnement des sorties de crise en Égypte ou en Irak, transition énergétique et développement des transports collectifs au Maroc, accès à l'eau, traitement des déchets et développement agricole en Jordanie, en Palestine, au Liban et en Tunisie.

Par ailleurs, l'activité de l'AFD en outre-mer se stabilise autour de 1,5 Md€. Les deux tiers résultent de prêts, en léger recul en 2017 à 981 M€, toujours très largement accordés au secteur public (86 % en 2017) et en particulier aux collectivités locales.

En 2017, les infrastructures et le développement urbain restent le premier secteur soutenu (49 %), l'énergie et les projets de « villes durables » bénéficiant tout particulièrement de cette dynamique. Davantage de projets d'accès à l'eau et d'assainissement ont été soutenus et le financement des transports et de l'agriculture se maintiennent, alors que l'éducation et la santé sont en recul.

### Les secteurs d'intervention de l'AFD en 2017



Source : Cour des comptes d'après le rapport de gestion 2017 de l'AFD

La Cour avait émis des réserves en 2010 sur la cohérence de la stratégie financière de l'AFD avec les orientations de la politique française d'APD. Depuis, dans un environnement économique mondial à faible croissance où la concurrence entre agences de développement s'est renforcée, ce modèle économique a prévalu et la stratégie d'expansion géographique et sectorielle de l'Agence s'est poursuivie.

Les ressorts financiers de l'action de l'AFD et les objectifs de politique publique qu'elle sert restent cependant en tension, et cette tension pourrait s'accroître avec les nouveaux objectifs très ambitieux fixés à l'AFD. Il s'agit en effet de réconcilier en permanence les impératifs financiers d'une banque, soumise à des exigences de rentabilité, nécessaires y compris pour financer la partie la plus désintéressée de l'aide, et les objectifs d'une politique de développement contribuant à la défense des priorités et des intérêts de la France dans le monde. L'intervention de



l'AFD à Cuba<sup>83</sup>, en 2016, illustre ce dilemme que l'Agence et l'État doivent constamment résoudre.

## **B - Une situation financière satisfaisante, mais une vigilance à renforcer face aux nouveaux objectifs**

Du fait de son double statut d'établissement public et de société de financement soumise au code monétaire et financier, l'AFD doit concilier sa vocation de financeur du développement avec la nécessité d'assurer ses équilibres financiers, dans le respect des règles prudentielles.

### **1 - Un financement de marché exigeant**

Le bilan du groupe AFD a progressé de 145 % entre 2010 et 2017. Il s'établit à 39,7 Md€, avec un résultat net de 332 M€, en hausse de 197 %.

Cette croissance résulte principalement de celle des encours nets de prêts octroyés. Ils ont atteint 30,4 Md€ en 2017 (+37 % depuis 2010), soit 77 % du total du bilan et avec une part relativement constante de l'outre-mer (14 % en 2017<sup>84</sup>). Cette dynamique est prise en compte dans la politique de provisionnement du risque pour dépréciation d'actifs, y compris en outre-mer<sup>85</sup>. Ces provisions concernent surtout les encours de prêts douteux non souverains, couverts à plus de 60 %, un mécanisme particulier couvrant le risque de défaut d'un État (compte de réserve alimenté par l'État<sup>86</sup>).

---

<sup>83</sup> L'ouverture de l'agence de la Havane en 2016 pour financer un projet d'optimisation agricole semble avoir été motivée par le souci que la France se positionne à Cuba au moment du rétablissement de ses relations avec les États-Unis. Pour autant, le risque financier pris s'avère très élevé.

<sup>84</sup> Entre 10 % en 2010 et un maximum de 19 % en 2012, en diminution depuis.

<sup>85</sup> S'il a baissé depuis 2010, le risque sur les prêts ultramarins restait provisionné à 33 % en 2017.

<sup>86</sup> Mécanisme institué en 2015 pour préciser les modalités d'exercice de la couverture du risque souverain par l'État. Compte de provision pour risques et charges ouvert au passif de l'AFD et principalement alimenté par prélèvement sur les bonifications allouées chaque année par l'État. Le risque souverain est couvert pour l'AFD et l'effort financier est lissé dans le temps pour l'État.

Dans ce contexte, même si l'État a affirmé début 2018 sa volonté d'accroître à l'avenir ses contributions financières<sup>87</sup>, les objectifs élevés qui sont déjà assignés à l'AFD nécessiteront qu'elle augmente encore son financement sur les marchés. L'effet de levier dont l'État bénéficie dans ce modèle de financement non budgétaire s'appuie sur l'expansion du périmètre d'intervention de l'AFD. Il requiert une vigilance permanente sur la maîtrise du risque financier.

Aussi, si la croissance du groupe s'est jusqu'ici appuyée sur des comptes équilibrés et satisfaisant aux normes prudentielles, ce que la banque centrale européenne a confirmé en 2015<sup>88</sup>, une vigilance constante doit être maintenue dès lors que son modèle économique repose avant tout sur les emprunts contractés sur les marchés<sup>89</sup>. Il s'agit pour l'Agence et sa gouvernance de suivre au plus près son besoin de refinancement sur le long terme, en prévoyant de façon avisée son évolution.

Par ailleurs, l'optimisation de la trésorerie<sup>90</sup> de court terme devra, au-delà de la nécessaire prévention du risque de défaut de liquidité, continuer de faire l'objet d'un suivi régulier afin de s'assurer de la maîtrise de ses effets sur le bilan et le compte de résultat. Enfin, une politique très rigoureuse de contrôle interne des risques financiers doit être constamment poursuivie, en s'appuyant sur des systèmes d'information performants, pour prévenir les fraudes, maîtriser les risques sur les expositions financières du groupe et les risques bancaires inhérents au modèle économique de l'AFD.

## **2 - Des perspectives de croissance qui supposent maîtrise des charges et qualité du portefeuille financier**

La forte croissance d'activité attendue de l'AFD dans les années à venir implique une phase de recrutements<sup>91</sup>, dont l'impact sur les charges

---

<sup>87</sup> Seuls 3 % des prêts de l'AFD sont aujourd'hui contractés au risque de l'État et l'Agence a alloué 470 M€ de subventions en 2017, soit 7 % de ses engagements ; la loi de finances pour 2019 inclut une mesure de 1,3 Md€ d'autorisations d'engagement allouée aux aides-projets (dons), priorisés notamment sur des secteurs non marchands (éducation, égalité, santé).

<sup>88</sup> Évaluation des bilans bancaires (« *comprehensive assessment* ») conduit par la BCE en 2015, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution étant compétente depuis 2017 (changement de statut de l'AFD, devenue société de financement).

<sup>89</sup> Les emprunts de marché représentent près de 28,9 Md€ au passif de l'AFD en 2017, en progression de +219 % par rapport à 2010.

<sup>90</sup> Hausse de 916 à 4 356 M€ de la trésorerie entre 2010 et 2017 (+376 %).

<sup>91</sup> L'effectif a déjà progressé de 23 % entre 2010 et 2017 (+7 % la dernière année), le groupe comptant 2 531 collaborateurs (tous cadres d'emploi confondus) fin 2017.

sera élevé. Elle devra dans le même temps faire face à l'intégration au groupe d'Expertise France<sup>92</sup>, programmée d'ici fin 2019<sup>93</sup>.

Le maintien des performances financières dépendra de la capacité de l'AFD à maîtriser ses ratios de gestion, qu'il s'agisse du ratio des frais de personnel, reparti à la hausse depuis 2015<sup>94</sup>, ou du coefficient net d'exploitation, qui a augmenté entre 2010 et 2017 pour atteindre 64,8 %<sup>95</sup>.

L'effort doit aussi porter sur une amélioration volontariste et durable des indicateurs de rentabilité<sup>96</sup> et de rendement<sup>97</sup>, dont l'évolution, tendanciellement négative depuis 2006, s'est poursuivie de façon défavorable depuis 2010. Ces ratios contredisent les bons résultats obtenus sous l'effet de la forte croissance du volume d'affaires.

Par ailleurs, même si le CICID, lors de sa réunion de 2018, a appelé à accroître la part des dons, qui sont mieux à même de répondre aux besoins des PMA, la croissance de l'activité continuera de s'appuyer avant tout sur les prêts. L'Agence doit donc renforcer l'attention portée à la qualité de son portefeuille. Il en va de même pour Proparco, la situation économique de ses contreparties privées ou de ses pays d'exposition n'étant plus aussi favorable aujourd'hui.

Plus que jamais, l'AFD doit être très attentive aux ressorts de la dégradation possible de ses portefeuilles<sup>98</sup>, qu'elle résulte de la dépréciation des projets ou de la qualité des contreparties. À cet égard, le suivi des impayés et des abandons de créances sont des indicateurs critiques pour l'avenir. Sans une vigilance accrue, la croissance d'activité à venir pourrait être porteuse d'un risque de dégradation financière.

---

<sup>92</sup> Agence française d'expertise technique internationale, Expertise France est un établissement public industriel et commercial, créé par la loi du 7 juillet 2014, placé sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'économie, qui emploie 270 salariés et agit dans 50 pays.

<sup>93</sup> Décision du CICID de 2018.

<sup>94</sup> Le rapport frais de personnel / PNB a augmenté de 6 points entre 2010 et 2012 (46,9 %), puis baissé à 36,4 % en 2015 et rebondit jusqu'à 41,5 % en 2017.

<sup>95</sup> Variation du rapport frais généraux / PNB : 62,2 % en 2010 ; 73,8 % en 2012 ; 55,3 % en 2015 ; 64,8 % en 2017.

<sup>96</sup> Le coefficient de rentabilité (rapport bénéfice net / dotations et réserves) est passé de 6,1 % en 2010 à 4,7 % en 2017, avec une forte chute en 2016.

<sup>97</sup> Le coefficient de rendement (rapport bénéfice net / total du bilan), est passé de 0,6 % en 2010 à 0,52 % en 2017, avec un résultat au plus bas en 2013 à 0,3 %.

<sup>98</sup> La part de prêts non souverains du groupe dont la cotation de risque est passable ou sensible (C+ et C-) a progressé de plus de 10 points entre 2010 (38 %) et 2017 (49 %) et avoisine la moitié du portefeuille.

## II - Une gouvernance et une gestion à consolider

En 2010, la Cour constatait que tant le pilotage stratégique interministériel complexe que le faible investissement des membres du conseil d'administration de l'Agence lui avaient permis de développer ses propres stratégies, sans la garantie d'un regard extérieur exigeant sur ses activités. Ces conclusions restent pour la plupart d'actualité. L'AFD doit désormais s'appuyer sur une gouvernance rénovée et une gestion modernisée.

### A - Renforcer le pilotage de l'Agence et construire une stratégie de groupe

Les instances de pilotage et de contrôle de l'AFD doivent définir la stratégie d'un groupe mieux inséré dans le réseau d'influence de la France dans le monde et s'assurer de l'évaluation de son action.

#### 1 - Rénover le pilotage de l'État

L'AFD concentre à elle seule l'essentiel des moyens de l'APD française, à la différence de l'organisation choisie par d'autres pays, comme le Royaume-Uni où le département pour le développement international (DFID) est un service de l'administration britannique du secrétaire d'État pour le développement international, ou l'Allemagne, où une agence de développement coexiste avec un ministère de la coopération<sup>99</sup>.

#### L'activité de banque de développement de la KfW allemande

Le ministère fédéral de la coopération économique et du développement fixe les objectifs, les critères et les pays d'intervention de l'APD allemande. Placé sous sa tutelle, la KfW décline ces objectifs et se concentre sur l'éducation, la santé, l'accès à l'eau et l'énergie, le changement climatique, la protection de l'environnement et le développement durable économique.

<sup>99</sup> Ministère fédéral de la coopération économique et du développement, distinct du ministère fédéral des affaires étrangères.

Cette politique vise au resserrement progressif des pays bénéficiaires de son aide choisis selon des critères de développement, mais aussi en fonction de la pertinence de l'apport allemand et du contexte régional.

L'activité de la KfW en matière de développement s'élève à 9,7 Md€ en 2017, dont 8,2 Md€ au titre de son domaine d'activité de « banque de développement », et 1,6 Md€ au titre de sa filiale DEG (Deutsche Entwicklung) qui, à l'instar de Proparco, finance les projets du secteur privé et soutient des études de faisabilité, susceptibles de favoriser les investissements des entreprises allemandes dans ses pays partenaires. Pour son activité de développement, la KfW dispose d'un réseau de 64 bureaux dans le monde en 2017. Cette activité est financée à hauteur de 4,9 Md€ (soit 60 %) par ses fonds propres et pour le reste par un financement budgétaire du ministère.

Si elle accorde des dons aux PMA, elle octroie aussi des prêts à cinq pays partenaires (Afrique du Sud, Brésil, Inde, Indonésie et Mexique) pour la recherche de solutions globales (protection du climat, développement économique durable et soutien au secteur privé). Ce sont les ressources budgétaires qui financent les dons ou les prêts bonifiés.

La KfW est par ailleurs en relation avec la Société allemande pour la coopération internationale (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* « GIZ »), équivalent d'Expertise France, travaillant sous l'autorité du ministère fédéral de la coopération économique et du développement. La GIZ comprend 19 506 collaborateurs en 2017, employés dans un réseau de 80 bureaux, son activité s'élève à 2,6 Md€ en 2017.

Dès lors qu'il a choisi de déléguer la mise en œuvre de sa politique d'aide bilatérale à l'AFD, l'État doit exercer la tutelle de son opérateur de manière plus efficace et mieux coordonnée entre les ministères des affaires étrangères et de l'économie, pour s'assurer que l'action de l'AFD s'inscrit bien dans le cadre de ses priorités.

Dans ce contexte, la réunion régulière du CICID, sous la présidence du Premier ministre<sup>100</sup>, est indispensable au pilotage effectif de la politique d'aide au développement. Sa tenue en 2016 puis en 2018 marque un progrès, mais sa tenue effective et régulière devra se confirmer pour que l'Agence ne soit plus en position de se substituer à ses tutelles ministérielles.

<sup>100</sup> Participent également les ministres des affaires étrangères, de l'économie, des affaires sociales, de l'agriculture, des armées, de l'écologie, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la santé.

La réactivation en 2017 du conseil d'orientation stratégique de l'AFD, présidé par le ministre des affaires étrangères et réuni le 25 juillet 2018, contribue aussi à assurer le pilotage par l'État de son Agence. Sa réunion au moins annuelle doit permettre de définir les objectifs sectoriels, géographiques et financiers de l'AFD, d'évaluer ses résultats et d'apprécier la qualité de son fonctionnement.

## **2 - Professionnaliser la gouvernance stratégique et financière et construire une stratégie de groupe**

Le rôle du conseil d'administration de l'AFD doit être redéfini. Au lieu de consacrer la majeure partie de ses séances à l'étude de projets, l'instance de gouvernance doit exercer sa fonction de surveillance des engagements et des grands équilibres financiers et veiller à ce que l'Agence mette en œuvre son plan d'orientations stratégiques et le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclus avec ses tutelles<sup>101</sup>. À cet égard, le réaménagement récent des ordres du jour, faisant une part moins importante à l'examen de projets, va dans ce sens. Par ailleurs, la désignation d'administrateurs disposant de solides compétences financières et bancaires au conseil d'administration de l'AFD est nécessaire, alors que celui de Proparco doit se doter de compétences liées au développement.

Ces évolutions sont d'autant plus urgentes que les objectifs de croissance nécessitent à présent qu'une véritable stratégie de groupe soit définie et mise en œuvre par l'AFD et Proparco.

Le conseil d'administration et les tutelles doivent veiller à ce que l'intervention du groupe dans des pays solvables ou à risque modéré, notamment dans les pays émergents, qui contribue à son rayonnement géographique et à ses résultats financiers, ne compromette pas sa capacité de financement en faveur des PMA. Il doit aussi promouvoir la présentation d'offres concertées de l'AFD et de Proparco, dont les périmètres d'intervention sont à clarifier dans la ligne des décisions du conseil d'administration de l'AFD de septembre 2018. Une offre de financements plus intégrés servirait ses objectifs de croissance d'activité, à l'instar de la stratégie menée par la KfW. Cela renforcerait aussi la position du groupe vis-à-vis des autres agences de développement, pour faciliter les cofinancements ou pour gagner en compétitivité sur le marché exigeant de l'aide au développement.

---

<sup>101</sup> Le plan 2018-2022 de l'AFD a été présenté aux tutelles le 3 septembre 2018 après que le conseil d'orientation stratégique a examiné le projet de COM pour 2017-2019.

### **3 - Renforcer les convergences entre les services de l'État à l'étranger et les réseaux du groupe AFD**

Forte de ses agences et bureaux locaux et de son expertise, l'AFD est un atout de la diplomatie de la France, dans le domaine économique mais aussi dans ceux des normes, de l'expertise technique et plus largement de l'influence.

Les agences de l'AFD sont bien intégrées dans le réseau français à l'étranger. Par ses actions et ses engagements financiers de terrain, l'Agence apporte un appui aux ambassadeurs, dont le soutien peut en retour être précieux pour les projets d'une agence locale.

L'insertion de Proparco dans le réseau français à l'étranger est en revanche à construire. La convergence des deux réseaux du groupe avec les services de l'État doit donc être renforcée, pour assurer une approche cohérente vis-à-vis de leurs interlocuteurs, publics ou privés, et conforter l'influence économique et technique de la France.

Les relations avec les autres opérateurs français sont aussi à améliorer sur le terrain, notamment avec Business France. Avec Expertise France, futur membre du groupe AFD, le rapprochement doit préserver le métier de conseil technique de cet opérateur et le coût de cette intégration devra être maîtrisé. La complémentarité entre l'action de financement de l'AFD et le rôle de conseil d'Expertise France devra être organisée.

L'AFD doit enfin consolider ses partenariats avec les autres institutions publiques françaises de financement, y compris en outre-mer. La charte conclue en 2016 avec la Caisse des dépôts et consignations vise à permettre de développer les partenariats en Afrique et les synergies vis-à-vis des collectivités locales d'outre-mer. Par ailleurs, en l'absence de Proparco en outre-mer, la diffusion des produits de BPI France pour le secteur privé peut s'appuyer sur les nouvelles directions régionales de l'AFD.

### **4 – Développer l'évaluation**

L'AFD doit être en mesure d'évaluer les résultats de chaque projet qu'elle finance, mais aussi d'apprécier la performance d'ensemble et par catégories de ses financements.

Les études de prospection préalables et les rapports d'achèvement des projets financés sont nombreux et rigoureux. Si les évaluations appréciant la qualité et les résultats des interventions se sont développées, elles devraient contribuer à l'évaluation plus globale de l'action de l'AFD, permettant à celle-ci de rendre mieux compte de son action aux instances de gouvernance et de tutelle, ce qui fait largement défaut aujourd'hui.

Les perspectives de croissance qui lui sont assignées exigent que l'évaluation prenne une toute autre dimension : au sein de l'Agence, par la responsabilisation accrue de son réseau ; vis-à-vis du conseil d'administration qui ne bénéficie pour l'instant que de peu de comptes rendus des projets qu'il a validés ; au niveau interministériel, comme le prévoit la loi<sup>102</sup>, qui évoque la nécessité « d'une évaluation indépendante continue », et le CICID, qui a annoncé une revue stratégique annuelle entre l'AFD et ses tutelles et un rapport annuel d'évaluation de l'aide au développement.

## **B - Améliorer la gestion de l'Agence et optimiser l'organisation du groupe dans le monde**

La soutenabilité de la croissance importante de son volume d'activités attendue de l'AFD nécessite, enfin, de revoir son fonctionnement et son organisation.

### **1 - Réformer le statut du personnel et maîtriser les rémunérations**

La forte augmentation de la masse salariale du groupe entre 2010 et 2017 (+52 %, pour atteindre 236 M€ en 2017), suivant une dynamique renforcée depuis 2015, résulte de l'augmentation de ses effectifs (+47 %)<sup>103</sup> et d'un régime de rémunération avantageux applicable à l'ensemble des salariés du groupe, qui ont induit une augmentation des salaires mensuels moyens de près de 14 %<sup>104</sup>, correspondant à une augmentation annuelle moyenne de 1,85 %.

Le besoin de recrutement inhérent aux objectifs de croissance de l'Agence rend indispensable l'engagement sans tarder de la refonte du statut du personnel, qui date de 1959 et n'a plus été actualisé depuis 1997. Il doit intégrer les évolutions du code du travail intervenues depuis plus de dix ans, et introduire une gestion dynamique des compétences et des rémunérations fondée sur la performance, y compris pour les personnels recrutés localement.

---

<sup>102</sup> Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

<sup>103</sup> Personnels recrutés dans le cadre général (hors personnels recrutés localement et volontaires internationaux) : de 1 090 agents en 2010 à 1 604 en 2017, avec une forte accélération des recrutements depuis 2016 : +13 % par an.

<sup>104</sup> Le salaire brut mensuel moyen d'un salarié du cadre général de l'AFD est passé de 4 839 € en 2010 à 5 506 € en 2017.



Des progrès significatifs sont par ailleurs attendus des systèmes d'information du groupe, qu'il s'agisse de la paye et du suivi budgétaire et comptable non bancaire ou de la gestion financière. Cette mise à niveau applicative doit aussi profiter au système de passation et d'exécution des marchés et consolider les progrès réalisés dans la fonction achat.

## **2 - Valoriser les réseaux internationaux du groupe**

En outre-mer, il importe que l'AFD mette en œuvre sa nouvelle stratégie. Son nouveau département « des trois océans » doit piloter la création des trois directions régionales<sup>105</sup>, chargées de décliner les axes de développement des outre-mer par bassin, et l'intégration dans leur environnement régional international. Des progrès en sont aussi attendus dans le management des équipes de terrain et l'optimisation de leur rentabilité locale.

Pour les équipes à l'étranger, la centralisation excessive des actes de décision, de gestion et de contrôle, qui caractérise l'organisation actuelle, crée des engorgements au siège et ne valorise pas pleinement la qualité des équipes du terrain, qui constituent pourtant un atout du groupe. Les agences locales doivent être davantage mobilisées et leur fonctionnement simplifié par une plus grande déconcentration de la gestion.

L'optimisation des moyens du groupe passe enfin par la reconfiguration du réseau de l'AFD à l'échelle régionale et le rapprochement avec les bureaux régionaux de Proparco.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La disparition du ministère de la coopération et la réduction progressive des crédits budgétaires ont ouvert une nouvelle étape de l'histoire déjà ancienne de l'AFD. L'Agence s'est imposée depuis les années 2000 comme l'acteur central de l'aide bilatérale française. Elle s'est appuyée sur le modèle économique d'une banque de développement recourant essentiellement aux marchés, pour étendre son champ géographique tout en maintenant ses équilibres financiers.*

---

<sup>105</sup> Pacifique sud en Nouvelle-Calédonie ; Sud-ouest de l'océan indien à La Réunion ; Atlantique aux Antilles.

*Néanmoins, ce modèle comporte des risques. Ils doivent être en permanence maîtrisés par l'Agence et surveillés par l'État. Au-delà du respect nécessaire des règles prudentielles, l'AFD doit assurer la qualité de son portefeuille et concilier le souci de son équilibre et de sa solidité financière avec les priorités que lui assigne l'État et qui la conduisent à conserver l'Afrique comme principal champ d'intervention.*

*L'aide au développement s'inscrit désormais dans une démarche élargie au financement du développement durable. À ce titre, les ambitions de la France se sont sensiblement accrues depuis 2015, ce que traduit la stratégie de l'AFD pour 2018 à 2022 « Pour un monde en commun ».*

*Avec des ambitions et des engagements financiers élargis, le groupe doit progresser dans la qualité de sa gestion et davantage maîtriser ses coûts salariaux. Une réelle politique d'évaluation, mais aussi de mesure de la performance des financements du groupe doit être mise en œuvre, afin de satisfaire aux exigences de redevabilité de l'Agence. Enfin, l'État doit valider les choix économiques et financiers et s'assurer de la soutenabilité financière du groupe, au service des objectifs de sa politique d'aide au développement.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de l'AFD et des ministères de tutelle :*

- 1. s'assurer que le besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020 est cohérent avec ses contraintes prudentielles ;*
- 2. veiller à ce que le conseil d'administration statue effectivement sur la stratégie, le modèle économique et la politique d'évaluation ;*
- 3. mieux définir le rôle et la place de la société Proparco dans la stratégie du groupe et engager le conseil d'administration de l'AFD à définir le lien stratégique entre la maison mère et sa filiale ;*
- 4. renforcer et systématiser la politique d'évaluation de l'AFD ;*
- 5. réformer, avant 2020, le statut d'emploi des personnels du groupe AFD, notamment en modifiant le système de rémunération, en y intégrant une prise en compte de la performance.*

## Réponses

Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.....	88
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics .....	94
Réponse de la ministre des Outre-mer .....	96
Réponse du directeur général du groupe Agence Française de Développement (AFD) .....	96

## Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente du conseil d'administration de l'Agence Française de Développement (AFD)
---

**RÉPONSE DU MINISTRE  
DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*Cette communication appelle de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères les observations qui suivent :*

**Commentaires et amendements sur l'insertion**

1. *L'AFD est dotée du statut de société de financement depuis le 30 juin 2017.*

2. *L'AFD est l'opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'État. Placée sous la triple tutelle des ministères en charge des affaires étrangères, de l'économie et des finances et des outre-mer, elle n'est « autonome » que dans la mise en œuvre opérationnelle des choix stratégiques, géographiques, sectoriels, budgétaires, etc. fixés par l'État, via cette triple tutelle.*

3. *Le transfert du rôle de mise en œuvre de l'action bilatérale de l'État à l'AFD ne procède pas uniquement de la volonté de l'AFD et de sa « large autonomie » mais d'une réorientation impulsée et validée par le gouvernement. Il n'y a donc pas en tant que telle de « substitution ».*

4. *Le modèle économique de l'AFD n'exige, de fait, aucune « rentabilité nécessaire y compris pour financer la partie la plus désintéressée de l'aide » dans la mesure où l'activité subventionnelle est aujourd'hui considérée comme autoportée. Les crédits délégués à l'AFD par le MEAE au titre du don-projet et du don-ONG sont en effet assortis d'une rémunération versée par le MEAE.*

5. *A l'occasion du séminaire des administrateurs du CA de l'AFD (mai 2018), l'AFD a proposé d'établir un programme de formation à mettre en place au cours du deuxième semestre de l'année 2018, de façon à répondre aux besoins des administrateurs sur différentes thématiques. La priorité sera accordée aux sujets sur lesquels ils doivent être formés pour répondre aux obligations réglementaires.*

6. *L'AFD adapte ses modes d'intervention au niveau de développement des pays, selon le principe des partenariats géographiques différenciés :*

- *dans les pays les plus pauvres, essentiellement en Afrique subsaharienne, l'AFD intervient principalement par subventions ;*
- *dans les pays à revenus intermédiaires, elle prête des fonds à des conditions favorables et offre un accompagnement technique permettant de renforcer la maîtrise d'ouvrage des projets financés et d'y développer la coopération sur des enjeux partagés ;*

- dans les pays émergents, elle accorde des prêts aux taux du marché pour financer des projets permettant de lutter contre le changement climatique et ayant pour objectif une croissance respectueuse des hommes et de l'environnement.

7. Dans le cadre de la réorganisation des activités secteur privé du Groupe, le schéma d'un réseau commun articulé autour des plateformes régionales de l'AFD semble le plus approprié. Ainsi, la carte des pays couverts par les directions régionales de l'AFD et les bureaux de Proparco seront progressivement alignés. Dans la mesure du possible et lorsqu'ils sont situés dans la même ville, les bureaux Proparco et les directions régionales de l'AFD seront regroupés. Toutefois, lorsqu'il n'est pas justifié de les localiser dans la même ville (cas des capitales économiques distinctes des capitales politiques par exemple), ni dans le même pays, les bureaux et agences resteront séparés, mais devront couvrir progressivement les mêmes pays d'intervention. Le Groupe AFD entend planifier ses objectifs sur le secteur privé de manière collective et concertée afin d'optimiser les compétences sectorielles du Groupe au service des clients. Le Directeur Régional AFD contribuera ainsi à la mobilisation des agences locales et de l'échelon régional aux objectifs sur le secteur privé.

8. L'organisation du réseau de l'AFD a évolué en 2017, avec la création d'une maille régionale dont le déploiement s'étale jusqu'en 2018/2019. Ces directions régionales assureront les fonctions suivantes : « Front office » mutualisé pour certaines expertises techniques ; « Middle office » ; Gestion (budget, comptabilité, logistique, RH, etc.) ; Support (sécurité, informatique, communication, etc.). À ce titre, et comme le recommande la Cour, les directions régionales contribuent à une plus grande autonomie du réseau, en déconcentrant une partie des tâches opérationnelles et fonctionnelles réalisées précédemment au siège.

#### **Éléments de réaction aux recommandations formulées par la Cour**

1. S'assurer que le besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020 est cohérent avec ses contraintes prudentielles.

Afin de répondre au besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020, une garantie de l'État de 750 M€ (amendement LFI 2019) a été apportée à l'Agence pour dé-risquer une partie de son encours de prêts souverains et lui redonner temporairement une marge de manœuvre sur des géographies stratégiques.

*À plus long terme, les tutelles examinent en lien avec l'Agence des solutions plus pérennes, à la fois concernant le nécessaire renforcement de ses fonds propres (recapitalisation, conversion de dette subordonnée) et la ré-interrogation de son modèle de croissance (renforcement du don, diversification du risque grâce à la « priorité non-souveraine », redéploiement partiel de l'encours souverain sur des géographies moins tendues, etc.).*

*Au-delà de la question des fonds propres, le MEAE identifie plusieurs pistes pour un meilleur pilotage de l'exposition aux risques de l'AFD dans le respect des contraintes prudentielles :*

- *une meilleure association des services exerçant la tutelle à l'élaboration des annonces politiques engageant l'AFD sur des montants précis d'activité, via le renforcement du suivi de l'exposition au risque et la participation du MEAE au comité des risques de l'AFD (dans lequel siège le MEF), enceinte centrale pour le suivi des thématiques prudentielles ;*
  - *une réorientation du modèle de croissance de l'activité en prêt de l'AFD sur des géographies et segments moins tendus, dans le respect de la trajectoire à 0,55% (cf. décision du bleu) ;*
  - *le renforcement du pilotage par les tutelles (ex. indicateurs intégrables au COM 2020 – 2022).*
2. *Veiller à ce que le conseil d'administration statue effectivement sur la stratégie, le modèle économique et la politique d'évaluation.*

*Le conseil d'administration approuve l'ensemble des éléments de pilotage stratégiques (Contrat d'objectifs et de Moyens, Plan d'Orientation Stratégique, Cadre d'interventions sectoriels, transversaux, pays et régionaux, notes de doctrines, etc...), et financier (Rapports sur le contrôle interne, comptes annuels, comptes consolidés, etc...) de l'Agence. Il examine également les résultats des évaluations menées par l'Agence.*

*Pour améliorer le fonctionnement du CA et consacrer plus de temps aux sujets stratégiques, financiers et de risques, le nombre de projets qu'il examine a par ailleurs été réduit en 2018. Pour ce faire, l'ordre du jour du CA et des comités spécialisés a été restructuré, en prévoyant en « point A » les dossiers qui doivent faire l'objet d'une discussion et en « point B » des dossiers de financement, adoptés sans débat (sauf demande expresse des administrateurs).*

*Il ne paraît toutefois pas souhaitable de dissocier totalement le travail stratégique et financier du CA du rôle d'examen des projets de financement :*

- *les projets de financement permettent en effet aux administrateurs de comprendre de manière concrète le métier – très spécifique – d’agence et de banque de développement (l’examen régulier de projets concrets est une bonne pratique bien étayée) ;*
  - *l’importance d’autres points d’attention de la Cour (articulation avec Proparco, politique d’évaluation, respect des contraintes prudentielles, etc.) est plus facilement éprouvée via des cas pratiques (ex. examen d’un projet au Maroc où le ratio de grand risque est atteint).*
3. *Mieux définir le rôle et la place de la société Proparco dans la stratégie du groupe et engager le conseil d’administration de l’AFD à définir le lien stratégique entre la maison mère et sa filiale.*

*Dans son nouveau plan d’orientation stratégique, le groupe AFD entend devenir une « plateforme de mobilisation du secteur privé ». À cette fin, le Groupe AFD a entamé dès fin 2016 une réflexion visant à la fois à clarifier la doctrine d’intervention du Groupe en matière de financement associant prêt et subvention au bénéfice du secteur privé (« mixage ») et à revoir la répartition des compétences entre les deux entités AFD et Proparco, afin de :*

- *mieux intégrer Proparco au sein du groupe AFD, notamment via la mise en place de « Global Practices » sectorielles ;*
- *revoir la répartition des rôles entre l’AFD et Proparco, cette dernière ayant vocation, une fois mieux intégrée au Groupe AFD, à devenir le pôle du Groupe rassemblant l’ensemble des financements octroyés aux entités privées dans les États étrangers ;*
- *définir des objectifs stratégiques niveau « Groupe » sur le secteur privé ;*
- *mieux coordonner les réseaux de l’AFD et de Proparco sur le terrain.*

*Cette réforme d’ampleur a été approuvée par les CA de l’AFD et de Proparco en octobre 2018, pour une mise en œuvre opérationnelle entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> septembre 2019.*

*Enfin, les tutelles veillent systématiquement à ce que les cadres d’intervention de l’AFD présentent une analyse des synergies et des collaborations possibles entre l’Agence et sa filiale. Dans la perspective de l’intégration d’Expertise France au Groupe AFD à l’horizon 2019, la logique du prochain COM (2020 – 2022) sera celle d’un groupe intégré et élargi, avec des principes et objectifs les plus transversaux possibles.*

4. *Renforcer et systématiser la politique d'évaluation de l'AFD.*

*Le COM 2017-2019 de l'AFD approuvé par le CA de novembre 2018 contient un objectif dédié au renforcement de la capitalisation et de la redevabilité du Groupe AFD.*

*Il précise ainsi que l'AFD mettra en place en 2018 un chantier de revue de ses indicateurs projets afin de permettre une agrégation à l'échelle des grands secteurs et géographies d'intervention. Ce travail devra permettre d'améliorer le pilotage des priorités stratégiques et de mieux rendre compte des résultats et impacts de l'action, concourant ainsi à une meilleure redevabilité de l'agence.*

*L'AFD mettra par ailleurs en œuvre une politique ambitieuse visant à améliorer l'évaluabilité des projets et la prise en compte des enseignements tirés des évaluations dans les nouveaux projets. À ce titre, elle développera notamment la formation du personnel, rationalisera l'utilisation des indicateurs et développera des ateliers de capitalisation sur les résultats des évaluations.*

*Le département de l'évaluation de l'AFD continuera de renforcer les synergies avec les services d'évaluation des ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'économie et des finances afin de mieux rendre compte de l'efficacité de l'aide. À des fins de redevabilité, les trois services d'évaluation travailleront étroitement avec l'Observatoire du développement et de la solidarité internationale afin que ce dernier puisse revoir des résultats d'évaluations et formuler ses priorités sur la programmation triennale des évaluations pilotées par les trois services.*

*L'évaluation est également bien présente au sein du nouveau plan d'orientation stratégique (POS) 2018-2022 de l'AFD, qui veut faire de l'Agence une « institution apprenante ». L'AFD entend favoriser les évaluations conjointes et travailler avec ses pairs ainsi qu'avec les ONG et centres de recherche des pays du Sud à un enrichissement mutuel des pratiques de l'évaluation et de l'apprentissage. La mise en œuvre de méthodes scientifiques rigoureuses quasi-expérimentales constitue également un axe stratégique pour l'activité de production de connaissance de l'AFD (maintenir une capacité à mettre en œuvre des méthodes expérimentales et quasi-expérimentales). Par ailleurs, la politique d'évaluation de l'AFD doit être mise à jour en même temps que le POS.*



*Ces travaux s'inscriront dans le cadre d'une politique ambitieuse d'évaluation de la politique de partenariats et de solidarité internationale de la France, annoncée par le président de la République lors de son discours d'ouverture de la Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices le 27 août 2018 en réponse aux conclusions du rapport du député Hervé Berville sur l'aide au développement. Dans le cadre des travaux lancés à l'automne sur une nouvelle loi de programmation et d'orientation sur le développement (qui aura vocation à remplacer la LOP-DSI de 2014), il est envisagé de donner suite à la proposition du rapport du député Hervé Berville de mise en place d'une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement.*

5. *Réformer avant 2020 le statut d'emploi des personnels du groupe AFD, notamment en modifiant le système de rémunération, en y intégrant une prise en compte de la performance.*

*Une étude d'opportunité de la révision du statut du personnel de l'AFD a été conduite par l'Agence entre 2017 et 2018. Ses conclusions seront partagées très prochainement avec ses ministères de tutelle. La DGM a insisté pour que cette révision prenne en compte le « changement d'échelle » de l'Agence et, en cohérence avec la révision de la convention cadre (notamment de la rémunération de l'AFD par l'État), qu'elle permette une hausse maîtrisée et modérée de la masse salariale. À cet égard, la présence de profils bancaires spécifiques dans les effectifs du Groupe ne justifie pas une élévation générale du niveau des salaires.*

*La question d'une plus grande discrimination de la politique salariale (basée non plus sur un principe d'égalité mais sur un souci d'équité et de juste rémunération de la performance) sera à ce titre une question majeure, a fortiori du fait de l'intégration prochaine d'Expertise France dont la politique salariale est sensiblement différente de celle de l'AFD. En l'absence de révision des statuts du personnel, les analyses formulées par la CLASSP et la Cour des comptes l'année dernière restent aujourd'hui d'actualité : éléments de rémunération généreux et déconnectés de la performance, clause de sauvegarde permettant à l'AFD de bénéficier des revalorisations de la fonction publique en plus des multiples leviers de revalorisation internes, présence d'un grand nombre de primes non modulables et d'avantages hors salaire, risque juridique du fait de l'obsolescence des statuts, etc.*

---

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION  
ET DES COMPTES PUBLICS**

*Ce document, qui fait suite à deux rapports finalisés par la Cour en 2018 sur l'AFD et sa filiale Proparco et qui s'attachaient à décrire la situation du groupe à fin 2016, présente une vision actualisée et précise des enjeux et défis auxquels l'agence est confrontée dans une phase de croissance forte de son activité.*

*Nous partageons l'essentiel des constats que la Cour effectue dans ce rapport. En particulier, nous notons que la Cour insiste sur la nécessité d'une vigilance accrue face à la détérioration récente des indicateurs de rentabilité et de rendement de l'agence. Cette dégradation est pour l'essentiel une conséquence directe de la montée en charge de l'activité de l'AFD dans le cadre de son nouveau mandat, qui nécessite un effort d'investissement important en début de période. Toutefois, cette évolution rend encore plus nécessaire une stricte maîtrise de l'évolution des coûts de structures de l'agence, afin d'assurer une croissance soutenable et optimale de son activité.*

*S'agissant des marges de progrès en matière de gestion et de performance de l'AFD, vous mettez l'accent à juste titre sur la nécessaire maîtrise des coûts d'activité et, notamment, les frais de personnel. Nous souscrivons entièrement à cette recommandation et ferons en sorte que les objectifs du prochain Contrat d'objectifs et de moyens (COM) soient plus contraignants sur la maîtrise des charges d'exploitation non bancaires, tout particulièrement sur les charges de personnel. Si l'atteinte des objectifs ambitieux du gouvernement pour l'aide publique au développement à horizon 2022 va se traduire par un plan de recrutement de grande ampleur, ce dernier devra s'inscrire dans le cadre d'une gestion renouvelée des ressources humaines.*

*Cette dernière reposera en particulier sur une réforme du statut du personnel, qui aura notamment pour objectif de mieux prendre en compte les performances individuelles dans la rémunération.*

*Compte tenu de la croissance soutenue à venir du bilan de l'AFD, le renforcement de la fonction « Risques » et l'amélioration des systèmes d'informations financiers, budgétaires et comptables constitueront des enjeux stratégiques pour l'atteinte des objectifs ambitieux assignés à l'AFD. Ceux-ci devraient faire l'objet d'indicateurs de suivis pertinents dans le prochain COM et être présentés régulièrement pour information au Conseil d'administration.*

*S'agissant de la gouvernance de l'agence et de son organisation, nous partageons la recommandation de la Cour relative à la nécessité de renforcer l'expertise des administrateurs sur le volet financier et bancaire, notamment via la nomination de davantage de personnalités qualifiées issues du domaine financier parmi les administrateurs. Cette dynamique a été amorcée avec les dernières nominations de personnalités qualifiées au Conseil d'administration, et se poursuivra, notamment avec la nomination d'un représentant de la Caisse des dépôts et consignations. Par ailleurs, une nouvelle procédure de validation des projets de financement par le conseil d'administration de l'AFD a été adoptée, afin de consacrer plus de temps pour échanger sur les sujets stratégiques et analyser la performance opérationnelle. Cela permet également au conseil d'administration de davantage se consacrer aux questions d'évaluation, qui ont fait l'objet d'échanges à plusieurs reprises au cours de l'année 2018.*

*S'agissant enfin du réseau de l'agence, nous partageons votre recommandation sur la nécessité de mieux articuler ce dernier avec les services de l'État, notamment dans le cadre de la politique annoncée de régionalisation des antennes de l'AFD. Une fois le rapprochement avec Expertise France achevé, cette nouvelle architecture du réseau de l'agence devra garantir à la fois une offre plus intégrée entre l'action de financement de l'AFD et le service de conseil d'Expertise France, mais aussi un développement plus cohérent avec celui en cours de réforme des réseaux de l'État à l'étranger.*

*Sur plusieurs points, notre opinion diverge cependant par rapport aux analyses présentées par la Cour. À plusieurs reprises dans ce projet d'insertion, la Cour des comptes semble suggérer des défaillances dans l'exercice par l'État de sa tutelle sur l'AFD, en indiquant en particulier que l'agence adopterait ses propres stratégies sans influence de l'État, ou qu'elle aurait décidé unilatéralement d'élargir son périmètre et ses thématiques d'intervention par simple souci d'équilibrer son modèle financier. Ces appréciations ne nous semblent pas refléter la réalité. L'État est en effet présent et impliqué dans son rôle de tutelle à tous les niveaux. C'est d'abord bien l'État qui définit le cadre général d'intervention de l'agence, et en particulier ses thématiques et géographies d'intervention, notamment par la tenue des comités interministériels de la coopération internationale et du développement (CICID). Ainsi, la décision de permettre à l'AFD d'intervenir dans des géographies nouvelles ne résulte pas d'un choix unilatéral de l'agence mais bien de la définition, par les CICID successifs, d'une stratégie de partenariats différenciés selon les zones d'intervention et le niveau de développement des pays bénéficiaires, qui s'accompagne par ailleurs de la concentration des moyens publics sur le cœur de cible de l'aide publique au développement française, à savoir les pays pauvres prioritaires et l'Afrique. Par ailleurs, les décisions d'autoriser l'AFD à intervenir dans des pays nouveaux sont bien prises par l'État. Elles sont prises avec parcimonie, dans un souci de respect de*

---

*cette concentration de l'aide, et sont fondées sur une analyse précise et complète des besoins des pays concernés et de l'additionnalité des financements que l'AFD pourrait apporter. Enfin, dans le suivi plus quotidien des sujets d'importance pour l'agence, l'État est très impliqué dans son rôle de tutelle, au-delà de sa simple présence au conseil d'administration dont les séances sont loin de résumer l'intégralité des échanges entre l'AFD et l'État.*

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER**

*Sur le fond, je partage votre analyse sur le rôle dévolu au nouveau département « des trois Océans » dans l'intégration régionale des territoires ultramarins.*

*Je vous précise que, dans le cadre de la clarification des rôles de chacune des deux banques publiques Outre-mer, Bpifrance va constituer son propre réseau d'ici la fin 2020. Cette meilleure visibilité permettra d'accompagner, dans le cadre de la réforme des aides économiques, la diffusion des nouveaux produits Bpifrance.*

---

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)**

*J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2019 relative au groupe Agence française de développement (AFD) et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations.*

*Depuis plus de quinze ans, l'AFD s'est inscrite dans une démarche de croissance et de diversification au service de la politique de développement de la France. L'engagement et le professionnalisme des agents du groupe ont permis d'ouvrir continuellement son périmètre d'activité à des nouveaux pays bénéficiaires et de nouveaux secteurs d'intervention. Précurseur dans l'univers des bailleurs de fonds sur les sujets climat et développement durable, l'Agence a su promouvoir la parole de la France à travers le monde tout en conservant la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne.*

*Comme le souligne la Cour, le groupe Agence française de développement bénéficie d'une situation de solvabilité saine, grâce au soutien de l'État actionnaire. L'ambition portée au plus haut niveau de*

*l'État d'atteindre 0,55% du revenu national brut dédié à l'aide publique au développement à l'horizon 2022 conduira à revoir l'équation initiale s'agissant de l'adéquation des fonds propres de l'Agence à sa trajectoire de croissance, une première fois définie en 2015 pour servir des objectifs moins ambitieux. Les travaux nécessaires ont déjà été lancés en ce sens, et devront aboutir dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation relative à l'aide publique au développement.*

*Je souscris par ailleurs pleinement à l'analyse de la Cour quant à la complémentarité des leviers à actionner pour consolider le modèle économique de l'Agence : une vigilance soutenue sur la maîtrise de nos risques de marché, une gestion saine qui plaide pour une augmentation maîtrisée des moyens de nature à permettre la réalisation d'engagements en hausse, tout en déployant des gains d'efficacité en cohérence avec le changement d'échelle, ainsi que la réconciliation constante de notre statut bancaire et de nos missions en tant qu'opérateur de l'aide publique au développement bilatérale de la France.*

*Il est cependant un point particulier sur lequel je souhaite attirer votre attention.*

*Les constats de la Cour sur le régime de rémunération de l'AFD ne sont pas contextualisés et doivent être fortement nuancés. Ainsi, il convient de rappeler que la hausse des salaires mensuels moyens de près de 14 % sur la période 2010-2017, présentée par la Cour comme « un régime de rémunération particulièrement avantageux », ne correspond en définitive qu'à une augmentation annuelle moyenne de 1,85 %, à peine supérieure à l'inflation sur la période. Il n'est par ailleurs pas précisé que les montants évoqués tiennent compte des conditions de rémunération spécifiques aux agents expatriés (prime de risques, différence de coût de la vie, etc.), soit 187 agents en 2017, qui tendent à augmenter mécaniquement le salaire moyen au sein du groupe.*

*L'augmentation de la masse salariale sur la période contrôlée s'explique principalement par la croissance des effectifs totaux, qui a été de près de 30 %, soit une hausse largement inférieure à la croissance de l'activité (+50 %). Par conséquent, la dynamique de recrutement s'est accompagnée de gains d'efficacité élevés.*

*Le groupe AFD a dû recruter principalement sous statut cadre entre 2010 et 2017 pour mettre en œuvre la hausse de ses engagements décidée par le Gouvernement. Ces recrutements ont essentiellement concerné les filières dont la valorisation salariale sur le marché de l'emploi est importante : opérations de financements de projets, finance, contrôle et risques, fonctions juridiques, etc. La recherche de ces profils spécifiques et de haut niveau est nécessaire pour renforcer l'expertise du Groupe et la maîtrise de ses risques, comme le recommande la Cour.*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nb recrutements</i>	111	109	102	65	89	82	189	227
<i>% Cadre</i>	82%	75%	82%	88%	82%	85%	92%	93%
<i>% non Cadre</i>	18%	25%	18%	12%	18%	15%	8%	7%

*Au regard de la structure de ses effectifs et de leurs qualifications, du secteur d'activité et de la présence de nombreux expatriés, la comparaison de la politique de rémunération de l'AFD dans le cadre de la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CLASSP) n'apparaît pas pertinente.*

*En 2016, une étude a été menée afin de mesurer le positionnement des salariés de l'AFD par rapport à ses homologues publics et privés au sein du secteur bancaire (BPI France investissement, BNP, Crédit Agricole, Deutsche Bank, Natixis, Société Générale, etc.), et plus particulièrement les équipes financières, juridiques et risques, afin de mieux appréhender les conditions de rémunération de ces profils spécifiques. Les résultats de l'étude montrent un décrochage important des agents de l'AFD :*

<b>Secteur</b>	<b>Écart rémunération avec panel bancaire</b>
<i>Équipes financières</i>	-32%
<i>Équipes juridique</i>	-16%
<i>Équipes Risques</i>	-5%
<b>Global</b>	<b>-2954</b>

*Enfin, une étude de rémunération comparative est en cours de finalisation (résultats finaux courant décembre 2018) afin de nous aider à positionner l'ensemble des équipes de l'AFD vis-à-vis d'un panel d'organismes comparables :*

- institutions bilatérales et multilatérales de développement (JICA, AECID, Banque Mondiale, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, BERD, etc.) ;*
- organismes publics français (MEAE, Ministère de l'économie et des finances, Expertise France, etc.) ;*
- institutions internationales (ONU, OCDE, etc.) ; organismes bancaires (BNP, Société Générale.*

*Les premiers résultats dont nous disposons montrent un positionnement de la rémunération moyenne à l'AFD bien inférieure à ce marché, qui constitue l'essentiel de notre vivier de recrutement.*