



**PROJET
D'ORIENTATION
STRATÉGIQUE**

Mai 2002

I - CONTEXTE ET ENJEUX

Le Groupe de l'Agence Française de Développement (AFD) contribue au développement économique et social de nombreux pays en développement et à la promotion de l'économie des Départements et Territoires d'Outre-mer. La réforme de la coopération de 1998 a fait le choix de confirmer le rôle principal de l'AFD comme "**opérateur pivot**" du dispositif français d'aide publique au développement (APD) et a confirmé sa vocation de "**banque de développement**". Ce statut de banquier du développement est un gage essentiel de la pertinence et de la rentabilité économique et sociale des projets de développement auxquels l'Agence participe, qu'ils soient financés sous forme de dons ou de prêts.

L'aide publique au développement française s'inscrit dans un environnement international exigeant. La France, pays traditionnellement généreux dans ce domaine, continue d'afficher le ratio d'APD / PNB le plus élevé des membres du G7. Toutefois, notre pays n'échappe pas, comme ses autres partenaires, aux interrogations générales sur l'efficacité de l'**Aide, dont les grandes finalités méritent d'être reformulées autour de quatre grandes problématiques** accentuées par la globalisation :

- 1) permettre, dans les pays qui en ont le potentiel, l'établissement d'un processus de convergence économique avec les pays de l'OCDE, soit une croissance rapide, durable et socialement équilibrée ;
- 2) assurer la bonne gestion des défaillances de marché liées aux dimensions Nord-Sud de la globalisation (environnement, santé, commerce, finances, ...)
- 3) assurer dans les zones enclavées, ou écologiquement défavorisées, les transferts de solidarité permettant des progrès en termes humains et évitant l'apparition de "zones grises" à forte dangerosité politique ou de migrations incontrôlées et déstabilisantes ;
- 4) prévenir et gérer les crises politiques internationales et soutenir les efforts de reconstruction y compris consécutifs à des catastrophes naturelles.

Si la gestion de ces grands enjeux mondiaux a vocation à être coordonnée par les organismes multilatéraux, **la prise en compte des intérêts français ne peut être complète sans la disponibilité d'outils propres à la France, pouvant intervenir dans les zones ou sur les sujets qui constituent pour**

elle une priorité. L'aide bilatérale doit notamment avoir pour fonction l'acquisition de connaissances et d'expériences destinées à permettre une meilleure gouvernance de la sphère multilatérale ainsi que le développement d'initiatives, d'innovations et d'opérations-pilotes destinées à éclairer et démontrer la faisabilité de nouvelles politiques. Elle doit également avoir des objectifs d'influence sur des zones restreintes du monde, particulièrement importantes ou sensibles pour notre pays. Ceci implique, à côté d'une meilleure sélectivité des opérations, une plus grande capacité de capitalisation, formalisation et communication de toutes les formes de l'expérience française, au bénéfice de la formulation de politiques de développement.

L'AFD dispose des atouts qui lui permettent de servir ces ambitions mais doit pour ce faire répondre de façon satisfaisante à quatre défis :

- 1) **En premier lieu, démontrer l'impact positif et l'efficacité de ses actions** : l'AFD doit devenir une agence de développement de référence mondiale, cultivant sans cesse l'excellence opérationnelle, tant dans ses métiers d'aide au développement que dans ses métiers bancaires, et être reconnue en ce sens. Ses méthodes comme ses résultats doivent être innovants et "faire référence" pour la majorité des agences bi et multilatérales.
- 2) **En second lieu, démontrer les avantages opérationnels comparatifs d'un bilatéral aux côtés des multilatéraux** : ceci implique d'être plus sélectif et de concentrer les interventions de l'AFD dans les domaines géographiques et thématiques où elle dispose d'atouts spécifiques correspondant à des enjeux français de politique publique. La proximité pour la France de ses partenaires privilégiés et la bonne connaissance par l'Agence des enjeux locaux grâce à son réseau sont de ce point de vue des facteurs clefs.
- 3) **En troisième lieu, démontrer que ses expériences et ses savoir-faire peuvent contribuer à l'élaboration du discours stratégique français sur l'APD et la globalisation** : l'AFD doit pouvoir contribuer à l'élaboration des politiques et opérations de ses partenaires : communauté internationale, bailleurs de fonds, Etats, entreprises, société civile, sous l'autorité du gouvernement, auquel elle apporte également son concours. Elle doit peser plus encore que ses financements sur les grands sujets de l'aide au développement. Elle doit s'efforcer de bâtir une stratégie lui permettant non plus de subir son environnement international en matière d'APD mais bien de contribuer à le façonner.

- 4) **Enfin, l'AFD doit pouvoir démontrer les avantages retirés de sa double compétence internationale et intérieure** : si le positionnement stratégique du Groupe doit varier, suivant qu'il s'agit des Etats étrangers ou des Départements et Territoires d'Outre-mer, la synergie entre les opérations dans ces deux géographies est constitutive de son identité.

Ces quatre défis sont au cœur du projet stratégique de l'AFD et de la lettre de mission adressée par ses quatre Ministres de tutelle à son Directeur général.

II - L'ÉVOLUTION DU POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DE L'AFD

Le Groupe AFD a vu sa position stratégique se modifier profondément dans la dernière décennie.

II.1 DANS LES ÉTATS ÉTRANGERS, "L'OPÉRATEUR PIVOT" DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE, COMPTE TENU DE SA DIMENSION RÉDUITE, DOIT OPÉRER UN REPOSITIONNEMENT IMPORTANT

L'AFD n'occupe plus qu'une position financière marginale dans le financement du développement tout particulièrement dans les pays les plus pauvres de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) qui est devenue trop vaste pour les ressources en subvention limitées de l'Agence. Par contre, la réduction drastique du nombre de pays éligibles à ses prêts l'a conduite à une concentration géographique excessive de ses risques. Enfin, cet espace ne permet pas à l'Etat français d'utiliser de façon optimale les savoir-faire de l'Agence dans ses métiers principaux et son potentiel financier dans des espaces régionaux où elle est déjà présente (Méditerranée, Balkans, régions périphériques des Dom-Tom).

L'Etablissement assiste de plus à une profonde transformation des méthodes de financement du développement qui se caractérisent à la fois par de nouvelles approches (financements de politiques, place croissante des financements du secteur privé), de nouvelles problématiques (Biens Publics Globaux - BPG, objectifs du millenium), de nouveaux instruments ("swaps")¹ et de nouveaux acteurs (entreprises, collectivités locales, ONG).

1) "Sector wide approaches" ou programmes sectoriels

L'AFD doit donc redéfinir sa stratégie dans les Etats étrangers si elle souhaite devenir un opérateur de référence mondiale. Pour cela, trois axes doivent être privilégiés :

- **Adopter une stratégie plus sélective** : c'est à dire concentrer l'action du Groupe sur des sujets d'intérêt commun pour la France et les bénéficiaires de ses concours, dans des zones et sur des thèmes prioritaires pour notre pays et ses partenaires et où l'AFD dispose d'avantages comparatifs ;
- **Maximiser les effets de levier** : l'AFD cherchera à se positionner comme un "arrangeur" de financements ; ceci implique pour l'AFD de mettre au cœur de son activité le montage de partenariats, avec les autres bailleurs de fonds, les entreprises et la société civile, pour offrir à tous des "solutions de financement", capitalisant sur ses 60 ans d'expérience ;
- **S'inscrire dans une perspective stratégique globale** au profit du Gouvernement et de la communauté internationale : ceci veut dire penser et choisir ses opérations en perspective des grands enjeux globaux, capitaliser, formaliser et communiquer l'expérience opérationnelle acquise et influencer sur le terrain, le tout au profit de politiques de meilleure qualité et d'une meilleure gouvernance de la sphère multilatérale.

Ces trois axes conduiront l'Agence à se positionner sur des financements de taille "moyenne", suffisants pour participer aux principaux "arrangements", mais sans vouloir concurrencer les "très grands" (BM, BEI, JBIC, ...) ni les "petits" (nordiques, ONG, ...) et impliqueront des changements culturels, organisationnels et instrumentaux importants au sein de l'Etablissement, ainsi que dans ses rapports avec ses administrations de tutelle et le monde extérieur.

II.2. DANS LES DOM-TOM, L'AGENCE DEMEURERA UN ACTEUR DE RÉFÉRENCE DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE MAIS DOIT ÉVOLUER

L'Agence Française de Développement procure une part importante du financement total des économies des Départements et Territoires d'Outre-mer au travers du financement direct des collectivités locales, du financement de projets et de ses filiales bancaires et de crédit. Cette position dominante implique de recentrer l'action de l'AFD sur quatre finalités :

- **Continuer à faire référence dans le financement de l'économie** : la demande de présence de l'AFD continue à être élevée et sa connaissance du terrain est un atout apprécié par de nombreux partenaires, mais l'AFD cherchera, par une stabilisation en part relative, voire une légère réduction de ses volumes d'intervention, à maintenir sa position stratégique et sa capacité à servir les autres objectifs ci-dessous.
- **Devenir l'apporteur de solutions de place** : l'importance relative de l'AFD dans l'économie des Départements et Territoires d'Outre-mer devrait la conduire à rechercher un positionnement au service de l'ensemble des acteurs de la place et non pas seulement de ses propres filiales desquelles elle pourra par ailleurs se désengager partiellement ou totalement. Cette évolution la sortira progressivement du jeu concurrentiel et devra en faire un allié de tous les établissements financiers de la place.
- **Améliorer sa contribution au développement et devenir le meilleur conseiller des pouvoirs publics et acteurs privés** : cette ambition conduira le Groupe à développer de nouveaux services et de nouveaux instruments financiers en jouant un rôle plus actif de veille stratégique et d'identification des opportunités économiques.
- **Etre le premier acteur et agent de la coopération régionale entre les Dom-Tom et leur environnement international** : ceci suppose de développer des services et des instruments permettant d'identifier les besoins, d'aider à leur rencontre, de financer et recueillir les financements de tiers, notamment ceux des collectivités locales et de l'Union Européenne.

De la même façon que dans les Etats étrangers, ces quatre ambitions impliquent de réels changements de culture, d'organisation, et d'instruments qui seront détaillés dans ce Projet.

II.3. L'ENSEMBLE DES SYNERGIES ENTRE LES ACTIVITÉS DU GROUPE DOIT ÊTRE MIEUX EXPLOITÉ

Si certains établissements (BEI, KfW) réunissent, sous une même raison sociale, la promotion de l'économie intérieure et l'aide au développement, ces activités entretiennent en général peu de relations. Dans le cas de l'AFD, la nature des entités d'Outre-mer et leur voisinage avec des pays en développement justifient la recherche de synergies.

La stratégie du Groupe doit donc être de s'assurer de l'existence de continuums techniques, professionnels et thématiques entre ses activités, dans les Etats étrangers et dans les Départements et Territoires d'Outre-mer, et entre ses activités souveraines et ses activités en faveur du secteur privé.

III - OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU GROUPE AFD

Sur la base du diagnostic qui précède, le Projet d'orientation stratégique de l'AFD fixe à l'Agence trois orientations fondamentales :

- 1) être une agence de développement de référence mondiale dédiée à la mission de partenariat de la France avec les pays de la ZSP et au soutien des économies des Départements, Territoires et Collectivités d'Outre-mer ;
- 2) contribuer aux engagements internationaux de la France et à la rénovation de sa politique d'aide au développement ;
- 3) renforcer et développer tous ses partenariats stratégiques et financiers afin notamment de développer son rôle "d'arrangeur".

III.1. FAIRE DE L'AFD UNE AGENCE DE RÉFÉRENCE MONDIALE

III.1.1. Clarifier ses priorités géographiques

Le positionnement géographique de l'AFD appelle à être renouvelé. La ZSP apparaît en effet paradoxalement comme une zone trop vaste pour les ressources en subvention limitées de l'Agence et comme une zone trop étroite pour lui permettre d'utiliser de façon optimale son potentiel de crédit dans ses métiers de concentration.

Dans les pays éligibles à ses dons, l'AFD devra donc être fortement sélective et procèdera, en consultation avec ses tutelles, à des propositions de **segmentation du champ géographique** de sa zone d'intervention entre **pays de concentration** souhaitable des efforts, et **pays d'intervention plus ponctuelle** ou conjoncturelle.

L'Etat aurait également avantage à utiliser le potentiel de prêt de l'Agence dans des espaces régionaux stratégiques pour notre pays où l'AFD a développé de réelles compétences dans quelques métiers depuis plusieurs années. Ceci est

particulièrement évident pour l'espace méditerranéen où l'expérience acquise dans le domaine de la gestion des ressources en eau et de la mise à niveau de l'économie (systèmes financiers et infrastructures en Partenariat Public-Privé - PPP), dans le cadre de l'intégration de ces pays à un espace de libre échange euro-méditerranéen, mériterait d'être mise à disposition d'autres pays que les seuls pays du Maghreb, du Liban et de la Palestine. Ceci est également vrai en Asie de l'Est, dans les Balkans et dans les régions périphériques des Dom-Tom. Cette ouverture géographique pourrait se faire sur la base d'une décision du CICID d'inclure sur une liste annexe à celle de la ZSP des pays pour lesquels l'AFD est autorisée à intervenir sur une ou deux thématiques de concentration.

Par ailleurs, dans le cadre de la coopération régionale, l'Etat devrait permettre à l'Agence de développer quelques opérations spécifiques permettant de compléter les projets relevant de l'approche "Biens Publics Globaux" conduite en ZSP dans des zones indispensables au développement de son expérience, en particulier dans le domaine de l'environnement (protection de la biodiversité, lutte contre l'effet de serre, gestion durable des massifs forestiers - au Brésil ou en Amérique Centrale par exemple) pour élargir ses références africaines et asiatiques.

Enfin, l'Agence poursuivra, hors ZSP, un certain nombre d'opérations pour le compte de l'Etat, en particulier dans la gestion des situations de post-crise.

III.1.2. Articuler l'action du Groupe de l'AFD autour de métiers de concentration correspondant à ses priorités stratégiques et à ses avantages comparatifs

Le Groupe, compte tenu de ses moyens limités, ne peut faire face à l'ensemble des besoins de développement de ses partenaires et cherchera donc à concentrer ses actions au croisement :

- des enjeux de la politique publique française à l'étranger et dans les Dom-Tom (sécurité-paix-stabilité, migrations, biens publics globaux et promotion de l'influence française) ;
- des trois thèmes fédérateurs essentiels à un développement durable et solidaire assignés par la lettre de mission à son Directeur général (promotion d'un environnement économique stable et efficace, promotion d'un développement plus soucieux de cohésion sociale et promotion d'un développement respectueux de l'environnement) ;
- des avantages comparatifs propres à l'Etablissement, en particulier ceux qui sont liés aux effets de synergie entre Dom-Tom et Etats étrangers.

Sur la base de ses priorités stratégiques et de ses avantages comparatifs, le Groupe devrait accepter de faire évoluer ses interventions de la façon suivante :

Sensibilité stratégique

Créer/Développer	Accroître
<p><u>1/ SECTEURS/MÉTIER</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Santé, éducation • Environnement global (carbone, biodiversité) • Développement urbain • Micro-finance • NTIC et fracture numérique 	<p><u>1/ SECTEURS/MÉTIER</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Environnement et gestion concertée des ressources naturelles (eau, mais aussi forêts, sols, ...) • Finances : épargne locale, marchés financiers locaux, logiques de place et collectivités locales • Aménagement du territoire : infrastructures rurales et urbaines, insérées dans une politique sectorielle prenant en compte l'entretien et l'efficacité économique (eau, électricité, transport, équipement) • Formation professionnelle
<p><u>2/ MÉTHODES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Approche régionale, • Interface recherche/développement • Fonds fiduciaires et partenariaux 	<p><u>2/ MÉTHODES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiques sectorielles • Partenariat Public Privé (entreprises, ONG-OSI) • Cofinancements, arrangements et mandats • Appuis institutionnels (maîtrise d'ouvrage, Cefeb) • Développement durable
Réduire/Supprimer	Conserver/Recentrer
<p><u>1/ SECTEURS/MÉTIER</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Grands travaux d'infrastructures sans caractère d'innovation (mieux financés par les multilatéraux) • Projets isolés ou non reliés à une politique nationale 	<p><u>1/ SECTEURS/MÉTIER</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Filières agricoles d'exportation • Développement rural • Développement local participatif
<p><u>2/ MÉTHODES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Petits projets sans innovation • Micro-projets (AIPB, ...) 	<p><u>2/ MÉTHODES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Montage de projets publics ? • Politiques sectorielles transport et énergie

Avantages comparatifs de l'AFD

Comme le montre ce graphique, l'AFD devra devenir progressivement un acteur de référence mondiale dans trois métiers qui représenteront, chacun en volume, une proportion substantielle de ses interventions :

- **L'eau**, en premier lieu, qui répond à tous les enjeux croisés de politique publique et de thématiques de concentration ;
- **La finance**, en second lieu, qui correspond au nœud central du développement qui est l'allocation des ressources aux emplois, et dont dépend l'efficacité de tous les secteurs ;
- **L'aménagement de l'espace et l'accès aux services sociaux**, thématique économique et sociale fondatrice des équilibres des pays dans lesquels l'Agence intervient.

L'AFD entend, par ailleurs, approcher ces sujets en valorisant les partenariats, et tout particulièrement le partenariat public-privé qui est le seul à la mesure des enjeux en termes de mobilisation de l'épargne, de réponse aux besoins d'investissement et d'efficacité de gestion.

III.1.3. Se recentrer sur une gamme d'instruments financiers mieux adaptés aux besoins de ses partenaires et susceptibles d'améliorer l'effet de levier de l'Agence

L'AFD proposera à l'Etat **une grille d'instruments financiers plus simple et lisible**, à la fois **mieux adaptée aux besoins** (rentabilité et durée des investissements, capacité d'endettement de l'emprunteur), et **cohérente avec les produits de référence des grands multilatéraux** (Banque mondiale) et **bilatéraux** (KfW).

Les principales propositions du Projet d'orientation stratégique, **qui conditionnent la capacité de l'AFD à renforcer ses interventions notamment en Afrique subsaharienne et à améliorer de manière plus générale son effet de levier et son efficience**, concernent dans l'immédiat :

- la **déliation** systématique de ses interventions ;
- la reprise de **prêts très concessionnels** (PTC) dans les PRITI éligibles à l'initiative PPTE, prioritairement sur les secteurs productifs ;
- le **renforcement des opérations non souveraines, dans de nouvelles géographies** ;
- le **développement de l'activité de garantie** en faveur de la mobilisation de l'épargne (garanties directes et constitution de fonds de garantie) ;
- le **développement du capital risque dans les Dom-Tom** ;

- **l'utilisation de subventions** pour **financer des investissements immatériels** permettant de sécuriser l'exécution de ses projets, et pour **doter des fonds** (fonds de garantie, de financement d'entreprises, de fondations ou de collectivités locales).

L'ensemble de ces propositions débouchera sur une nouvelle grille des concours de l'AFD.

Enfin, **l'AFD cherchera à diversifier l'origine des fonds qu'elle met en œuvre** en recourant le plus possible aux procédures de délégation de crédits et aux cofinancements, en recherchant l'obtention de mandats d'arrangement et en renforçant ses partenariats stratégiques et financiers en particulier avec d'autres bailleurs de fonds bilatéraux, européens ou multilatéraux.

III.1.4. Renforcer la démarche qualité et mesurer les impacts de ses opérations

L'AFD se propose de refondre son processus qualité :

- en promouvant une plus grande **sélectivité** dans ses interventions, sur les plans non seulement thématique et géographique (cf. ci-dessus) mais également en fonction des impacts et des coûts de ses interventions ;
- en refondant sa **démarche qualité**, grâce à la mise en place en particulier d'**outils de mesure de la performance et des impacts** ; et
- en renforçant ses **procédures de gestion de la qualité**.

La sélectivité des opérations s'effectuera ainsi également en fonction de leurs **impacts** sur le développement, de leurs **coûts** et de leurs effets de démonstration. L'AFD se propose concrètement sur ce point :

- de piloter davantage ses interventions par la stratégie ;
- d'augmenter la taille moyenne de ses projets ou programmes (hors projets à caractère expérimentaux) ;
- de choisir ses interventions sur la base des résultats attendus et d'expertises économiques renforcées (TRI ou TRE, ...).

Ce dernier élément nécessite de renforcer la méthodologie de montage et d'évaluation des projets. L'AFD généralisera ainsi la **méthode du cadre logique** qui implique d'explicitier *ex-ante* les objectifs, et de les relier aux activités financées dans les projets. Elle mettra en place des **indicateurs de performance et de résultat**, dès le stade de la conception, dans le cadre d'un "système d'information permanent sur la qualité des projets et programmes". Ces indicateurs seront

dans un deuxième temps agrégés et complétés pour aboutir à une mesure globale des performances de l'AFD, y compris en termes de maîtrise des coûts et d'effet de levier.

Les procédures de gestion de la qualité seront également confortées, en renforçant l'évaluation des programmes et des stratégies grâce à la mise en place d'un Comité scientifique composé principalement d'acteurs et de chercheurs français, et en améliorant l'information du Conseil de surveillance dans tous les domaines stratégiques.

III.1.5. Améliorer la gouvernance et l'organisation

- L'AFD développera pour le compte de ses tutelles durant les prochaines années un exercice d'**étalonnage** dans quatre dimensions (stratégie, organisation et procédure, qualité, efficience) avec la Banque mondiale, la KfW (Allemagne) et l'ASDI (Suède) avec lesquelles seront montées des collaborations stratégiques.
- L'AFD poursuivra la refonte de l'ensemble du système de mesure de suivi et de **contrôle de ses coûts** qui comprend trois chantiers : le premier a pour objectif de doter l'AFD d'un outil rénové de répartition des charges (CPA), le deuxième vise à créer des outils de contrôle de gestion et le dernier porte sur la définition des procédures et des outils de facturation.
- Elle poursuivra les actions en cours pour améliorer la **maîtrise de ses risques**. En effet, l'Agence s'est organisée ces dernières années pour renforcer la gestion des risques de crédit du Groupe aux stades de la prévention, de la surveillance et du règlement des difficultés.
- **Elle mettra à niveau ses systèmes d'information**. Ainsi, dans le cadre de sa réflexion stratégique, l'AFD a défini un plan d'orientation de ses systèmes d'information comprenant un programme d'équipement ambitieux, au service des nouveaux objectifs que l'Agence se propose de fixer, tant en termes d'excellence opérationnelle (systèmes d'information et de gestion) que de communication (portails intranet et internet notamment). Ce plan d'orientation des systèmes d'information sera prochainement présenté au Conseil de surveillance.
- **Elle améliorera la politique des ressources humaines et les relations sociales**. Le succès du projet stratégique dépendra de l'adhésion des personnels chargés de le mettre en œuvre. L'Agence s'engage donc à gérer de façon vigilante le potentiel humain dont elle a la responsabilité en associant étroitement le personnel aux réformes engagées, et en l'invitant à concourir à leur pleine réussite. Ceci suppose un renforcement de la concertation avec les partenaires sociaux et une amélioration de l'efficacité dans la mobilisation des ressources humaines.

- Elle mettra en place une **organisation opérationnelle plus flexible** permettant de répondre à ces orientations stratégiques en favorisant les synergies du Groupe, l'identification des responsabilités et la capitalisation par métier.

III.1.6. Le suivi des performances globales du Groupe

Le suivi annuel du Projet d'orientation stratégique 2002-2006 sera fondé sur trois familles d'indicateurs représentatifs des objectifs définis pour le groupe.

- 1) Des indicateurs de **maîtrise des coûts et d'effet de levier** (un indicateur d'efficacité, par exemple le coefficient net d'exploitation, un indicateur d'effet de levier : comparaison du coût relatif pour l'Etat d'un niveau d'activité donné, des indicateurs de coût appropriés),
- 2) Des **indicateurs d'impact** (indicateurs d'impact économique et/ou financier, indicateurs d'impact social, indicateurs d'effet sur l'environnement),
- 3) Des **indicateurs d'efficacité et de qualité** (indicateurs de gestion du portefeuille et des concours, indicateurs de performance des projets, indicateurs de performance des crédits non souverains du Groupe, indicateurs de qualité dans l'instruction des opérations, indicateurs micro-économiques d'efficacité notamment les coûts des projets, ...).

III.2. CONTRIBUER AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET À LA RÉNOVATION DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Au-delà de ses activités liées aux projets, qui impliquent déjà un travail de réflexion thématique et sectorielle, l'AFD devra jouer un rôle moteur dans l'élaboration de conceptions nouvelles et cohérentes en matière de développement. Concrètement, l'AFD se propose d'engager un programme pluriannuel de réflexion et de capitalisation de son expérience permettant notamment d'**alimenter de ses propositions les positions françaises** dans les enceintes internationales. Les grands domaines suivants seront privilégiés :

- les **dimensions Nord-Sud** des problèmes de la globalisation ;
- les **enjeux posés à la France** par la situation des géographies qui présentent pour elle un intérêt historique ou géopolitique, en se concentrant sur les aspects macroéconomiques, les risques systémiques et les flux migratoires ;
- les fondements économiques et les méthodes d'évaluation et de mesure des performances et des impacts de l'APD, afin de contribuer à l'amélioration des pratiques internationales et de permettre une meilleure insertion de l'aide française dans ces pratiques.

Une des premières tâches de l'AFD pour atteindre ces objectifs consistera à se doter d'un **pôle de recherche et de gestion du savoir**, dans une logique d'ouverture sur l'extérieur et de renforcement de sa communication.

III.3. RENFORCER SES PARTENARIATS STRATÉGIQUES ET FINANCIERS

L'AFD **renforcera ses partenariats stratégiques et financiers** avec l'ensemble de ses partenaires : les institutions de l'Union européenne, les Banques de développement multilatérales et régionales, le secteur privé, les collectivités locales et la société civile, les organismes de recherche et le monde scientifique, les organismes financiers spécialisés (BDPME, CDC, ...).

Elle recherchera notamment plus systématiquement **les synergies et la complémentarité avec les autres bailleurs de fonds** dans le but d'échanger et capitaliser les expériences, de renforcer la cohérence des interventions et des procédures ou encore de diversifier l'origine des fonds que l'Agence met en œuvre en recourant le plus possible aux procédures de délégation de crédits et aux cofinancements, notamment avec l'Union européenne. Elle cherchera également à **développer les activités d'"arrangement"** de financements bi et multilatéraux pour le compte de ses clients souverains et non souverains.

Enfin, l'AFD mettra tout en œuvre pour **mieux faire vivre la réforme**, approfondir la coordination et la coopération opérationnelle et stratégique avec les autres services de l'Etat ayant un rôle opérationnel dans le domaine de l'APD (DGCID, Trésor, DREE) et améliorer encore les synergies dans les domaines qui relèvent de sa compétence.

IV - LES PERSPECTIVES D'ACTIVITE 2002-2006 ET LA POLITIQUE FINANCIERE DE L'ETABLISSEMENT

Les activités de l'Agence peuvent être subdivisées en cinq grands compartiments relevant d'objectifs stratégiques et de logiques d'équilibre financier sensiblement différents :

- 1) Une activité de **subvention dans les Etats étrangers** strictement adossée aux ressources que lui attribue l'Etat, sans effet de levier direct possible de l'Agence.

- 2) Une **activité de prêts et de garanties souverains et non souverains dans les Etats étrangers**, donnant lieu, pour la très large majorité des prêts, à déclaration en APD, financée grâce au mixage des ressources bonifiées que l'Etat met à disposition de l'Agence avec des ressources à conditions de marché.
- 3) Une activité de **prêts, de garanties et de prises de participation en faveur du secteur privé** via sa filiale, Proparco.
- 4) Une activité de **prêts et de garanties dans les Dom-Tom**.
- 5) **Un ensemble d'activités de services financiers** (facilité FMI, PAS et SAS, ...), **et non financiers (Cefeb, ...)**, ces derniers ne donnant pas tous lieu à rémunération de l'Agence.

Concernant les quatre derniers compartiments, il faut rappeler que, pour l'ensemble des raisons décrites dans le Projet d'orientation stratégique, **la possibilité de diversifier et d'assouplir les instruments financiers de l'AFD et de mixer plus librement ses ressources conditionne sa capacité à augmenter ses activités de prêts et ses volumes d'APD à coût budgétaire constant pour l'Etat. Cet effet de levier additionnel impliquera toutefois un effort de l'Agence qui devra essayer, tout en répondant aux besoins de ses emprunteurs, de leur proposer chaque fois que cela est possible des ressources moins concessionnelles qu'aujourd'hui.**

Comme cela est indiqué ci-avant, pour améliorer cet effet de levier, l'Etat aurait également tout avantage, dans les métiers de concentration de l'Agence, à autoriser celle-ci à intervenir plus largement dans les sous-régions où elle est déjà présente. En effet, il convient de rappeler que la concentration actuelle de ses risques sur quelques PRI ne permet plus à l'AFD d'augmenter significativement ses engagements financiers sur ceux-ci.

Enfin, l'Agence doit bâtir ses prévisions financières en gardant comme **objectif central le maintien d'un niveau de provisionnement et de fonds propres** qui :

- lui permette de faire face à tout sinistre significatif dans sa zone d'intervention qui comporte de nombreuses géographies fragiles,
- soit compatible avec son niveau élevé de concentration des risques, et
- anticipe une éventuelle réduction technique de ses fonds propres réglementaires liée à la déconsolidation possible de certaines de ses filiales Outre-mer.

Sur ces bases, un scénario à coût constant pour l'Etat a été bâti illustrant l'intérêt pour celui-ci de mieux utiliser la capacité d'effet de levier de l'AFD et d'augmenter l'efficacité de l'Agence, en particulier dans les Etats étrangers. **Ce scénario indicatif n'engage bien entendu aucunement l'Etat, mais permet d'illustrer l'ensemble des efforts proposés par l'AFD pour réduire, à un niveau d'activité donné, le coût budgétaire relatif de ses interventions pour l'Etat.**

Dans ce scénario, l'activité de l'AFD se développe grâce à une plus grande souplesse d'utilisation de ses instruments financiers actuels et au développement de nouveaux instruments (garanties, fonds d'investissements et de garantie). Ce scénario propose à **coût pour l'Etat identique** une augmentation du volume des engagements de l'AFD de **234 millions d'euros en 5 ans** par la mise en place des évolutions suivantes :

- la modification du mode de financement des prêts à Proparco qui n'intégrerait plus que le provisionnement de la variation d'encours de cette filiale et conduirait dans ces hypothèses à ne plus utiliser de ressources concessionnelles de l'Etat pour refinancer l'activité de Proparco à partir de 2005 ;
- la modification du mode de financement des prêts non souverains de l'AFD qui réduirait progressivement le coût pour l'Etat en raison d'une stabilisation progressive de l'encours ;
- l'intégration d'une nouvelle grille de produits tenant compte de la décision de déliaison du CICID et permettant de ce fait de réduire la concessionnalité de certains prêts ;
- la mise en place de garanties pour 125 millions d'euros en 2006 dont le coût serait financé par une bonification sur encours calculée comme pour les prêts bonifiés dans les Dom-Tom (la répartition entre souverain et non souverain a été fixée de manière indicative à 25 % - 75 % ; la similitude des risques à courir en garantie ou en prêt conduit à un coût pour l'Etat proche de celui des prêts) ;
- l'introduction d'un nouveau produit, le PTC qui utiliserait progressivement les ressources d'emprunts auprès du Trésor de 115 millions d'euros ;
- l'ouverture à quelques nouvelles géographies éligibles à ses prêts.

Une analyse de l'impact de ce scénario sur le compte d'exploitation et la structure du bilan de l'AFD a été effectuée. Elle doit être complétée par des tests de sensibilité plus approfondis. **Les projections réalisées démontrent toutefois la solidité financière de l'AFD et la possibilité pour l'établissement, sur ces bases, de préserver et d'améliorer l'ensemble de ses équilibres financiers ainsi que l'ensemble de ses ratios d'efficacité.**

V - LA RENOVATION DE LA RELATION CONTRACTUELLE AVEC L'ETAT ET LA PREPARATION DU CONTRAT

L'ensemble des propositions résumées dans le Projet d'orientation stratégique pourrait servir de base à un **Contrat d'orientation stratégique** que le Groupe de l'AFD signerait avec l'Etat.

Les engagements indicatifs de l'Etat et de l'Agence ont été décrits dans une maquette de Contrat d'orientation stratégique. Cette maquette, dont une première ébauche a été transmise au Conseil de surveillance du 14 février 2002, sera actualisée et transmise à l'Etat à sa demande s'il décidait d'engager l'AFD dans cette démarche.