

CIR 2014-2016

Afrique subsaharienne

CADRE D'INTERVENTION RÉGIONAL 2014-2016



développeur d'avenirs durables

1	RÉSUMÉ	3
2	DES MUTATIONS PROFONDES ET MULTIPLES	5
2.1	Espoirs et défis de croissance en Afrique subsaharienne	6
2.2	La diversification des acteurs du financement du développement	9
2.3	L'AFD, acteur de référence parmi les bailleurs de fonds au sud du Sahara	11
3	LES RÉALISATIONS ENTRE 2008 ET 2012	13
4	LA STRATÉGIE 2014-2016 DE L'AFD EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	16
4.1	Lutter contre la pauvreté et promouvoir une croissance durable au sud du Sahara	17
4.1.1	Le renforcement du capital humain	19
4.1.2	L'essor de villes durables	20
4.1.3	La gestion et la préservation des ressources naturelles	20
4.1.4	Le désenclavement des territoires, des économies et des hommes	21
4.1.5	La sécurité alimentaire et le développement rural	21
4.1.6	Le développement des entreprises créatrices d'emplois	22
4.2	Franchir un nouveau palier de niveau d'activité de l'AFD au sud du Sahara	23
5	DES PARTENARIATS DIFFÉRENCIÉS POUR ADAPTER LA STRATÉGIE AUX PRIORITÉS ET AUX MOYENS	26
5.1	Répondre aux besoins fondamentaux des populations des 16 Pays pauvres prioritaires	27
5.2	Promouvoir une croissance durable et partagée dans les autres pays d'Afrique subsaharienne	28
6	EFFICACITÉ, TRANSPARENCE ET « REDEVABILITÉ » DES FINANCEMENTS DE L'AFD AU SUD DU SAHARA	30
6.1	Multiplier les partenariats et les synergies avec les autres acteurs du développement	31
6.2	Faire évoluer les débats et les pratiques, et évaluer l'efficacité des financements	32
6.2.1	Contribuer aux débats des idées utiles à l'évolution des pratiques du développement	32
6.2.2	Rendre compte de la mise en œuvre du Cadre d'intervention <i>Afrique subsaharienne</i>	32
	PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES	33
TABLE DES ILLUSTRATIONS		
Encadrés		
	Encadré 1 : « Quelle(s) classe(s) moyenne(s) en Afrique ? Une revue de littérature », documents de travail AFD N° 118, D. Darbon et C. Toulabor (décembre 2011)	7
	Encadré 2 : Une production littéraire abondante sur le renouveau de la relation entre l'Afrique et la France	10
	Encadré 3 : Renforcer les sociétés civiles africaines	12
	Encadré 4 : Un cadre d'intervention transversal sur le genre et la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes	18
	Encadré 5 : Faire évoluer les interventions de l'AFD dans les États fragiles	27
Figures		
	Figure 1 : Démographie et principales villes en Afrique subsaharienne en 2050	6
	Figure 2 : Rythmes de croissance des produits intérieurs bruts (PIB) et des PIB par tête entre 2000 et 2010 en Afrique subsaharienne	8
	Figure 3 : Classement des pays par rang décroissant selon leur degré de vulnérabilité au changement climatique	8
	Figure 4 : Évolution comparée des flux entrants d'APD, des investissements directs étrangers (IDE) et des transferts de migrants en Afrique subsaharienne	9
	Figure 5 : Engagements des principales institutions financières de développement en Afrique subsaharienne en 2011	11
	Figure 6 : Cadre logique	18
	Figure 7 : Prévisions d'autorisations de financement de l'AFD en Afrique subsaharienne, 2014-2016 par nature de produit	24
	Figure 8 : Répartition sectorielle des autorisations de financement de l'AFD en Afrique subsaharienne au cours de la période 2014-2016	25

Résumé

Résumé

Le contexte de l'intervention de l'Agence Française de Développement (AFD) en Afrique subsaharienne a été précisé au plus haut niveau de l'État en 2013. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 31 juillet 2013 a tout d'abord réaffirmé la priorité donnée aux pays d'Afrique subsaharienne. Le président de la République a par ailleurs fait une annonce le 4 décembre 2013, lors du sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique : le doublement des financements de toute nature de l'AFD vers l'Afrique (dans son ensemble), qui pourraient ainsi atteindre 20 milliards d'euros sur les cinq prochaines années (l'objectif précédent ayant été fixé à 10 milliards d'euros sur la période 2008-2012 pour l'Afrique subsaharienne).

Le continent africain connaît une trajectoire de croissance soutenue, tant sur le plan économique que démographique. Cette trajectoire représente des opportunités et des risques nouveaux pour l'Afrique et son voisinage, qui appellent une politique de développement adaptée.

Les financements mis en œuvre par le groupe AFD en Afrique subsaharienne, qui atteindront un volume de 9,2 milliards d'euros pour la période 2014-2016 de ce Cadre d'intervention régional (CIR) triennal, contribueront à saisir les opportunités et gérer les risques de cette double croissance africaine.

La population de l'Afrique subsaharienne aura doublé d'ici à 2050 (910 millions en 2012 et 1,9 milliard en 2050). Cette exceptionnelle dynamique démographique devrait constituer la clé de voûte des politiques publiques des États africains. Il n'y aura de croissance durable et inclusive que si la jeunesse africaine est suffisamment armée pour y contribuer. Le renforcement du capital humain, à travers l'éducation de base, la formation professionnelle, la protection sociale ou la couverture sanitaire universelle, constitue un investissement fondamental pour relever ce défi.

Dès 2030 cette population jeune vivra majoritairement dans les villes secondaires et les grands centres urbains du continent. Cette jeunesse urbaine contribue déjà à l'émergence de classes moyennes nombreuses, instruites, informées et exigeantes. Ces consommateurs sont à l'origine du développement de marchés intérieurs liant les économies urbaines et rurales, et constituant les moteurs indispensables de la croissance future du continent. Dans ce contexte, les États africains devront assurer la sécurité alimentaire de leurs populations, organiser des villes plus durables, équiper et désenclaver les territoires, et favori-

ser la création des emplois nécessaires à l'intégration des millions de jeunes qui arriveront chaque année sur le marché du travail.

L'intensité et l'accélération de ces transformations se heurtent à la fragilité des États et de leurs modèles économiques depuis longtemps insuffisamment diversifiés. Ces modèles contribuent trop rarement à réduire de manière significative la pauvreté et les inégalités sociales ou spatiales et à garantir une gestion durable des ressources naturelles, notamment dans un contexte de réchauffement climatique impactant en priorité ces géographies.

La stratégie de l'AFD pour la période 2014-2016 en Afrique subsaharienne a pour finalité de **contribuer à un développement inclusif et durable. Elle se fixe deux objectifs stratégiques : lutter contre la pauvreté et promouvoir une croissance durable.** Elle se décline en six objectifs opérationnels :

I Le renforcement du capital humain

L'AFD concentrera l'essentiel des ressources en subvention pour participer notamment à l'amélioration de la santé maternelle et infantile (engagement français de Muskoka d'octroyer 100 millions d'euros par an, dont 48 millions d'euros de subventions par an venant de l'AFD), et appuyer l'éducation de base et secondaire, ainsi que la formation professionnelle.

I L'essor de villes durables

La maîtrise de la croissance urbaine intense actuelle et future des grands pôles urbains et des villes secondaires au sud du Sahara est un défi prioritaire dans un contexte de transition démographique à peine ébauchée. L'AFD se concentrera sur les initiatives locales permettant de promouvoir et d'accompagner le développement de villes plus durables, accessibles, économiquement productives et soutenables pour l'environnement local et global.

I La gestion et la préservation des ressources naturelles

Le capital naturel représente un tiers de la richesse des pays pauvres. Les actions et projets financés par l'AFD contribueront (i) à protéger, restaurer, gérer et valoriser les écosystèmes et à partager équitablement les bénéfices de leur mise en valeur, et (ii) à intégrer l'enjeu de leur conservation

Contribuer à saisir les opportunités et gérer les risques de la double croissance africaine.

et de leur gestion durable dans le dialogue institutionnel des politiques publiques sectorielles.

I Le désenclavement des territoires, des économies et des hommes

L'enclavement des territoires, des économies et des hommes constitue l'un des principaux freins de la croissance des économies au sud du Sahara. L'AFD concentrera ses activités sur deux secteurs critiques : celui de l'énergie, avec notamment le financement des projets régionaux et du développement des énergies renouvelables (hydroélectricité, biomasse, photovoltaïque...), et celui des transports (régionaux et internationaux).

I La sécurité alimentaire et le développement rural

Au cours des trois prochaines années, l'AFD doublera la part des moyens financiers qu'elle souhaite consacrer à l'agriculture familiale et contractuelle et au développement rural (de 7 à 15 % de ses octrois). 300 à 400 millions d'euros de prêts et de subventions pourraient être annuellement octroyés.

I Le développement des entreprises créatrices d'emplois

L'AFD contribuera à faciliter l'accès des entreprises et des entrepreneurs aux financements de long terme, pour favoriser les investissements de productivité et la création d'emplois.

La mise en œuvre de cette stratégie dans les différents États d'Afrique subsaharienne prendra la forme de partenariats différenciés, adaptés aux niveaux de développement et à la proximité culturelle et linguistique avec la France.

Ainsi, les interventions les plus concessionnelles seront concentrées sur les 16 Pays pauvres prioritaires¹ (PPP). Il est prévu qu'ils reçoivent 0,7 milliard d'euros de dons et assimilés, dont 0,4 milliard d'euros de subventions, soit 89 % de celles susceptibles d'être attribuées en Afrique subsaharienne sur la période 2014-2016. Ils bénéficieront également d'autres engagements de l'AFD à hauteur de 1,3 milliard d'euros. Ces pays seront prioritaires pour les financements dans les secteurs sociaux.

Ceux de ces pays qui sont, en outre, dans une situation de fragilité ou de post-conflit bénéficieront d'une approche spécifique, centrée sur le renforcement des acteurs du développement, la stabilisation et la réduction des fragilités, ainsi que le dialogue sur les politiques publiques. Les six pays de la bande sahéenne sont au cœur de ces enjeux. Parmi eux, et compte tenu de la précarité des situations politiques, économiques et sociales qui les caractérisent,

une attention accrue sera portée au Mali, au Niger et à la Mauritanie, mais également à la République centrafricaine.

Un petit nombre de Pays à revenu intermédiaire (PRI) bénéficie de ressources en subventions à travers les mécanismes de traitement de leur dette (République de Côte d'Ivoire, Gabon, Cameroun, Congo). Sur la période de ce Cadre d'intervention régional (CIR), le montant de ces allègements de dette est estimé à 1,2 milliard d'euros. Dans ces pays, il est prévu que les autres engagements du groupe atteignent 1,3 milliard d'euros, montant qui comprend aussi les concours au secteur privé.

Pour les autres pays du continent (en théorie 29 pays), et bien qu'ils comptent également de nombreux pays pauvres, l'octroi de subventions sera l'exception et ne financera que des prestations techniques. Les interventions porteront principalement sur des thématiques de soutien à la croissance, notamment dans des secteurs pour lesquels l'expertise française peut être valorisée. Il est prévu que les engagements du groupe AFD y atteignent 4,9 milliards d'euros sur la période.

Une attention particulière sera portée à la collaboration avec l'ensemble des acteurs français : Organisations non gouvernementales (ONG), collectivités territoriales, entreprises, universités, centres de recherche porteurs d'expertises et de savoir-faire reconnus et attendus par les partenaires africains de l'AFD. Par ailleurs un objectif ambitieux de 30 % des autorisations annuelles de financement au sud du Sahara est fixé pour les projets et programmes ayant un co-bénéfice climat. À l'échelle continentale, ces financements devront atteindre 1 milliard d'euros par an. Enfin, la mise en avant des effets sur le genre devra être au cœur de l'architecture des concours en instruction.

En complément de son activité financière, l'AFD développera un effort important en matière de production de connaissances. Il s'agira de contribuer à l'analyse de la situation macroéconomique des pays, de la soutenabilité de leur dette publique, des dynamiques démographiques et des politiques publiques mises en place. Un regard particulier sera porté sur les évolutions spécifiques des pays nouvellement producteurs d'hydrocarbures et de richesses minières. L'AFD continuera par ailleurs à contribuer aux travaux de recherche dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture. Des travaux seront également menés pour contribuer à renforcer la stabilité des pays de la bande sahéenne.

La mesure des résultats, leur suivi, et l'évaluation des impacts des financements feront l'objet d'une attention accrue, et d'un rapport annuel de suivi.

1 Les 16 pays définis comme PPP par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement sont les suivants : Bénin, Burundi, Burkina Faso, Comores, Djibouti, Gui-

née, Ghana, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

2

Des mutations profondes et multiples

2

Des mutations profondes et multiples

2.1 | Espoirs et défis de croissance en Afrique subsaharienne

L'attractivité retrouvée de l'Afrique au sud du Sahara est une bonne nouvelle pour le monde et surtout pour le continent africain lui-même. Le dynamisme démographique, l'essor des villes, la croissance économique forte et résiliente, les marchés intérieurs en développement, l'émergence d'une classe moyenne informée et exigeante et la richesse de ses ressources placent aujourd'hui le continent au cœur des enjeux globaux.

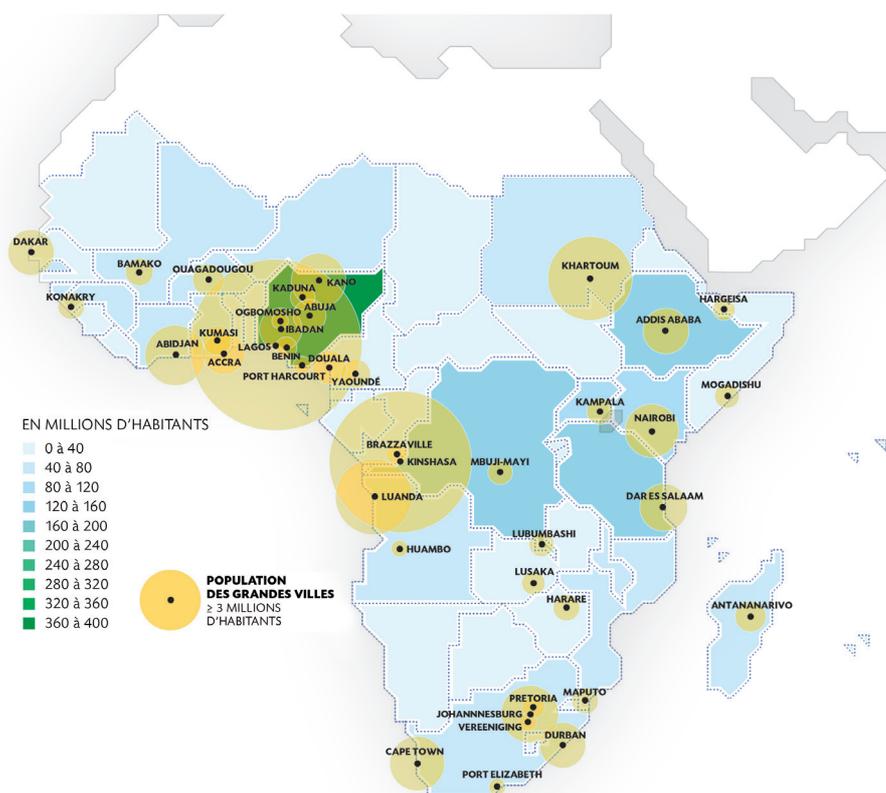
Ces dynamiques sont porteuses de formidables espoirs.

Elles dissimulent pourtant des disparités fortes entre les pays, les régions, les villes, les campagnes et les populations. Elles ne se traduiront par un véritable décollage du continent qu'à condition que les pays relèvent des défis politiques, sociaux, économiques et écologiques inédits.

Les États et les organisations régionales devront être en capacité de financer et de mettre en œuvre les politiques publiques nécessaires pour anticiper et accompagner ces mutations.

FIGURE 1

DÉMOGRAPHIE ET PRINCIPALES VILLES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN 2050²



2. Carte AFD ; source Banque mondiale.

Les pays africains devront d'abord « loger et nourrir » un milliard de femmes et d'hommes supplémentaires d'ici 2050, habitant majoritairement dans un nombre accru de très grandes villes. L'accès aux services essentiels que sont l'eau potable, l'énergie, les transports, la santé ou l'éducation devra donc être assuré pour deux milliards de personnes dans les villes et les campagnes, alors qu'ils ne suffisent pas aujourd'hui à satisfaire les besoins de 910 millions de femmes et d'hommes.

Chaque année, la croissance économique devrait avoir pour objectif d'accueillir près de 12 millions de jeunes supplémentaires sur le marché du travail. L'évolution favorable d'un indicateur macroéconomique depuis une décennie, fût-il le PIB par habitant et fût-il supérieur à la moyenne mondiale, ne provoquera pas, à lui seul, le décollage du continent. Si la fracture Nord-Sud a commencé à

se réduire, aidée en cela par le ralentissement économique du Nord, les disparités restent fortes entre les économies des pays africains et à l'intérieur même des États (avec des disparités ou fractures géographiques, ethniques ou religieuses). Ainsi, des « poches de pauvreté » prolifèrent dans des États « riches », où l'extrémisme peut se développer aisément. Pour relever ces défis, la croissance économique devrait être diversifiée, intégrée dans un ensemble régional lui-même en mouvement et socialement la plus inclusive possible, portée notamment par la croissance d'un secteur privé, informel et formel, fortement créateur d'emplois et générateur de recettes fiscales pour les États. L'action d'un bailleur de fonds comme l'AFD peut faciliter ces orientations politiques vertueuses par des dialogues de politique publique, mais leur application reste fondamentalement du domaine des choix nationaux souverains.

ENCADRÉ 1 : « QUELLE(S) CLASSE(S) MOYENNE(S) EN AFRIQUE ? UNE REVUE DE LITTÉRATURE », DOCUMENTS DE TRAVAIL AFD N° 118, D. DARBON ET C. TOULABOR (DÉCEMBRE 2011)

« Il n'existe pas de consensus sur les seuils de revenus délimitant de manière évidente ce qui constitue ou non les classes moyennes [...]. *Le Global Economic Prospects 2007* de la Banque mondiale insiste sur l'expansion rapide d'une "global middle class", qui passerait en Afrique subsaharienne de 12 millions en 2005 à 48 millions en 2030 (seuil de 12 dollars américains par jour par personne). [...] M. Ravallion (2009) propose une définition qui permettrait de prendre en compte la situation des revenus des pays en développement et de la lier à celle des pays développés, afin de constituer une continuité statistique. Sur la base de ses calculs, l'auteur peut affirmer qu'en Afrique subsaharienne en 1990, 117,5 millions de personnes (22,8 % de la

population) contre 197,1 millions en 2005 (25,8 %) – soit une croissance de 6,5 % – vivaient avec un revenu compris entre 2 et 13 USD [dollars américains] et constituaient ainsi la classe moyenne. L'étude souligne aussi la vulnérabilité de cette classe moyenne, dont un membre sur six se trouve dans la tranche des 2 à 3 dollars par jour et dont l'essentiel se situe dans la partie basse de la fourchette. »

Au-delà du seul revenu, les auteurs retiennent quatre variables qualitatives, susceptibles d'aider davantage à l'identification des classes moyennes en Afrique subsaharienne, que sont :

- le statut professionnel et le type de métier,
- la représentation et le prestige social,

- le mode de vie
- l'identité et la mobilisation comme acteur collectif.

Enfin, les auteurs notent que « la résurgence de la notion de classe moyenne ne peut être isolée de l'émergence récente de questionnements sur l'efficacité de l'aide internationale, supposant notamment un meilleur ciblage des soutiens financiers internationaux au profit de catégories dont les comportements et les niveaux de revenu permettraient un effet multiplicateur accru et faciliteraient un mouvement vertueux de "trickle down" (Dollar & Kraay, 2000 ; Collier, 2007). »

Enfin, lorsque cette croissance doit s'appuyer sur l'exploitation de la richesse en ressources naturelles et sur les potentiels agricoles et énergétiques du continent, sa pérennité dépendra de la qualité de leur gestion. Tout en répondant aux besoins des populations, les pays d'Afrique

subsaharienne, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, se doivent de promouvoir une gestion durable de leurs écosystèmes.

FIGURE 2

RYTHMES DE CROISSANCE DES PRODUITS INTÉRIEURS BRUTS (PIB) ET DES PIB PAR TÊTE ENTRE 2000 ET 2010 EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE³

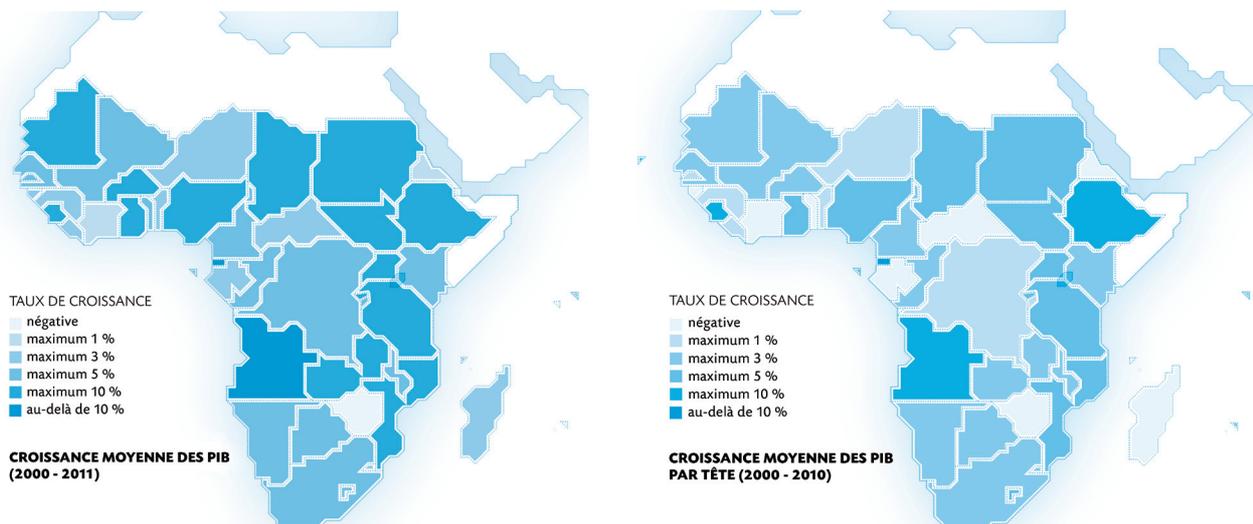
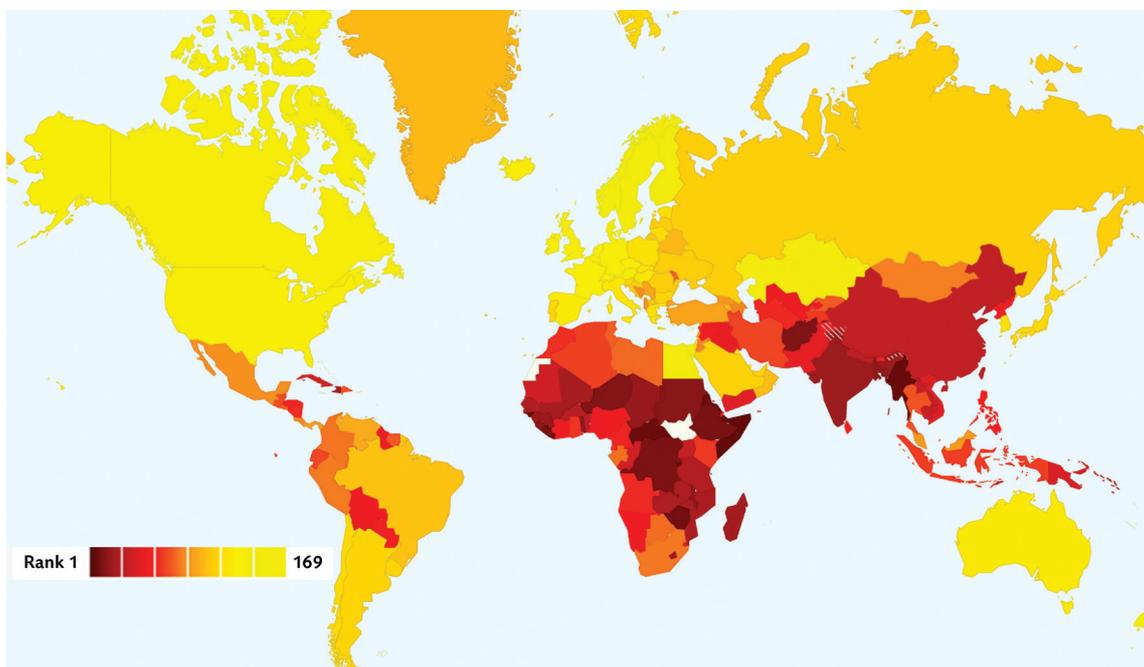


FIGURE 3

CLASSEMENT DES PAYS PAR RANG DÉCROISSANT SELON LEUR DEGRÉ DE VULNÉRABILITÉ AU CHANGEMENT CLIMATIQUE⁴



3 Carte AFD ; source : Banque mondiale.

4 Source : Center of Global Development.

2.2 | La diversification des acteurs du financement du développement

En Afrique, encore plus qu'ailleurs, les États sont les premiers acteurs et financiers du développement, suivis par les entreprises et les ménages. Si les ressources mises en œuvre sont croissantes et si l'efficacité de leur utilisation progresse, elles ne suffisent pas aujourd'hui face à l'ampleur des besoins. Les sources extérieures de financement se diversifient rapidement, sans pourtant toujours converger efficacement vers les mêmes objectifs de développement.

Les bailleurs traditionnels peuvent être répartis schématiquement en deux grandes catégories : d'une part, ceux qui n'accordent que des dons (Nations unies, États-Unis, Royaume-Uni, Union Européenne [UE], pays nordiques, ONG) et, d'autre part, ceux qui octroient des prêts concessionnels et des subventions (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque européenne de développement [EI], coopérations française, allemande, japonaise). Les premiers se focalisent souvent sur les secteurs sociaux, l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la gouvernance. Les seconds inter-

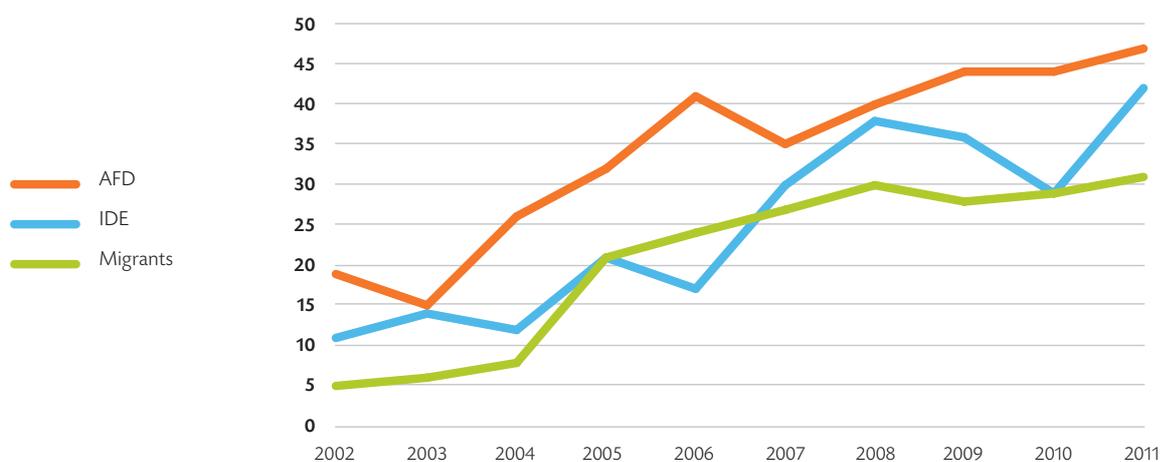
viennent davantage en faveur de la croissance économique et de l'emploi.

Les flux nets d'Aide publique au développement (APD) en provenance des bailleurs traditionnels vers l'Afrique subsaharienne sont passés de 12,5 milliards de dollars en 2000 à 47 milliards de dollars en 2011. Cette croissance du financement a profité, pour l'essentiel, aux secteurs sociaux (eau, santé, éducation) en cherchant aussi à rééquilibrer une approche des disparités sociales par des actions sur le genre.

Des États parfois présents de longue date sur le continent, comme la Chine ou, dans une moindre mesure, des États nouvellement venus comme l'Inde ou le Brésil, développent massivement depuis une décennie une activité de financement des investissements publics et privés africains. Le continent est en effet devenu une source stratégique pour l'approvisionnement en matières premières de certains États qui lient explicitement aide et commerce. Cela s'est déjà traduit par un accroissement des échanges commerciaux et par le financement de secteurs économiques sécurisant, directement ou indirectement, leur accès aux

FIGURE
4

ÉVOLUTION COMPARÉE DES FLUX ENTRANTS D'APD, DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS (IDE) ET DES TRANSFERTS DE MIGRANTS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE (EN MILLIARDS DE DOLLARS)⁵



5 Sources : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Banque mondiale, Organisation de

coopération et de développement économiques (OCDE).

ressources naturelles. L'ancien président chinois Hu Jintao avait ainsi annoncé en 2012 que la Chine doublerait ses crédits au continent africain pour atteindre un montant annuel de 20 milliards de dollars. Il est aujourd'hui extrêmement difficile de déterminer précisément le volume et les caractéristiques de ces interventions. Le fait est qu'elles ne s'inscrivent pas dans le cadre partagé par les bailleurs traditionnels du Comité d'aide au développement (CAD) et de la déclaration de Paris.

Les flux d'investissement d'entreprises internationales privées en Afrique subsaharienne (IDE) font quant à eux jeu égal aujourd'hui avec les volumes d'APD (près de 42 milliards de dollars en 2011), mais sont en réalité essentiellement tournés vers le secteur pétrolier. Ils sont globalement en croissance depuis la fin des années 1990. Leur orientation, toujours espérée vers des secteurs plus porteurs d'une croissance pérenne et créatrice d'emplois, serait un levier considérable pour le développement des économies au sud du Sahara.

La diaspora originaire d'Afrique subsaharienne est estimée, en 2010, à près de 30 millions de personnes, soit 3,5 % de la population du continent. Elle résidait en 2007 pour 53 % en Afrique subsaharienne et pour seulement 35 % dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les transferts de fonds officiellement effectués par les migrants vers leurs pays d'origine ont représenté 31 milliards de dollars en 2011. Dialoguer avec les associations de migrants, faciliter les

transferts formels et accompagner le développement de systèmes financiers locaux de microfinance et de mésofinance sont des pistes privilégiées pour encourager les migrants à accroître la part de ces flux allouée à l'investissement productif.

Enfin, la philanthropie privée émerge dorénavant parmi les acteurs importants du financement du développement en Afrique. Acteur emblématique d'une philanthropie privée au service du développement du continent, la fondation « Réseau Aga Khan pour le développement » (Aga Kahn Development Network [AKDN]) joue un rôle croissant. Très impliquée aux côtés des bailleurs historiques, elle développe de nombreux partenariats opérationnels. Active depuis de nombreuses années notamment en Afrique de l'Est, AKDN étend aussi son activité à l'Afrique de l'Ouest et diversifie ses secteurs d'intervention. Des cofinancements se multiplient avec l'AFD et la société de Promotion et participation pour la coopération économique (Proparco) dans les secteurs du tourisme, du développement industriel, de la banque, de l'agriculture, de la santé ou de l'éducation.

Au-delà de ce partenariat opérationnel fructueux, l'AFD cherche à développer des solutions de financement du développement alliant ses propres atouts à ceux des grands acteurs émergents de la philanthropie privée au sud du Sahara, notamment dans les secteurs prioritaires de la santé maternelle et infantile, de l'agriculture et de l'innovation financière.

ENCADRÉ 2 : UNE PRODUCTION LITTÉRAIRE ABONDANTE SUR LE RENOUVEAU DE LA RELATION ENTRE L'AFRIQUE ET LA FRANCE

Les 6 et 7 décembre 2013, à l'occasion du sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique, réunissant à Paris 53 délégations de pays africains, plusieurs ouvrages et rapports sur les liens entre la France, l'Europe et l'Afrique ont paru. Cette littérature est abondante, riche et diverse. Elle est pourtant souvent convergente. Elle manifeste d'abord et unanimement la volonté de rompre avec les discours passés et compassionnels sur l'Afrique, et promeut au contraire un regard neuf sur une réalité complexe, plurielle, fragile, mais dynamique, regrettant au passage que la France ait tardé à la percevoir. Ces rapports déplorent la perte d'influence politique, culturelle ou économique de la France dans ce contexte, alors même qu'ils mettent en évidence

un « besoin d'Afrique » en symétrie avec une « demande de France ». Ils font enfin de nombreuses propositions pour une refondation de la politique africaine de la France et le renforcement des liens de coopération économique entre acteurs privés africains, français et européens. L'AFD, dont l'expertise africaine et la richesse du réseau de relations tissées sont rappelées, est présentée comme un des outils à valoriser pour être à la hauteur de l'enjeu. C'est dans cet esprit et à l'occasion de la remise d'un de ces rapports, que le président de la République a annoncé, le 4 décembre 2013, le doublement des financements octroyés par l'AFD à l'Afrique continentale, pour atteindre 20 milliards d'euros au cours des cinq prochaines années (2014-2018).

Parmi ces ouvrages, trois références ont alimenté l'élaboration du présent document de cadrage stratégique :

- ➔ Jeanny Lorgeoux et Jean-Marie Bockel, *L'Afrique est notre avenir*, rapport d'information du Sénat, octobre 2013 ;
- ➔ Noël Mamère et Michel Zumkeller, *Les émergents de l'Afrique anglophone*, rapport d'information de l'Assemblée Nationale, novembre 2013 ;
- ➔ Hubert Védrine, Lionel Zinsou, Tidjane Thiam, Jean-Michel Severino et Hakim El Karoui, *Un partenariat pour l'avenir : 15 propositions pour une nouvelle dynamique économique entre l'Afrique et la France*, rapport au ministre de l'Économie et des Finances, décembre 2013.

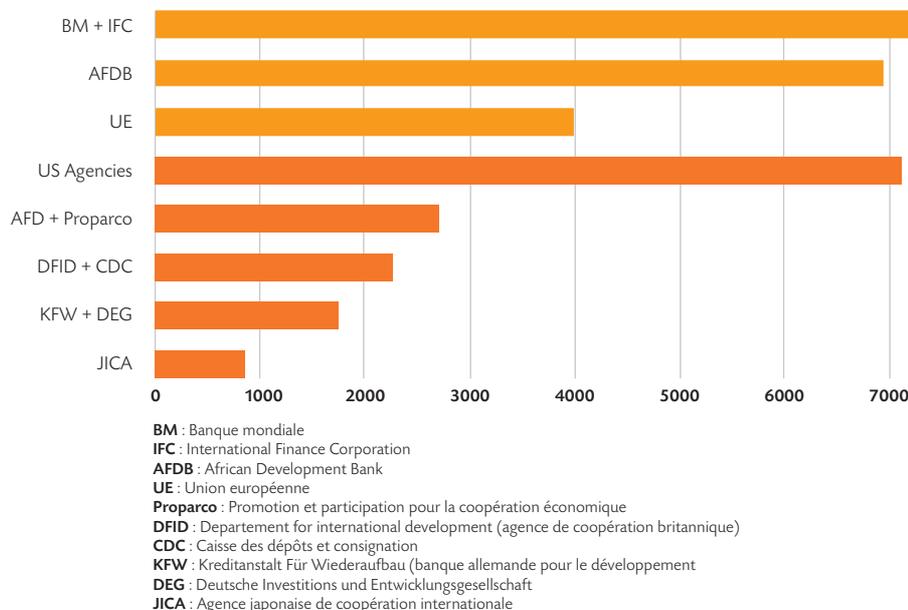
2.3 | L'AFD, acteur de référence parmi les bailleurs de fonds au sud du Sahara

Dans le cadre de la préparation de ce document de stratégie, 15 agences de l'AFD au sud du Sahara ont réalisé des entretiens avec une sélection de partenaires locaux pour faire remonter, consolider et prendre en compte les perceptions et les attentes vis-à-vis de l'AFD et de ses modes d'intervention. Ces entretiens mettent en exergue les forces et les faiblesses de l'Agence par rapport aux autres partenaires techniques et financiers, et reflètent une réelle attente vis-à-vis de l'AFD dans les géographies d'interventions anciennes comme plus récentes.

L'AFD était en 2011 le second bailleur de fonds bilatéral intervenant en Afrique subsaharienne (cf. Figure 5). Si les moyens mis en œuvre permettent aujourd'hui à l'Agence d'être perçue comme un acteur clé du financement du développement en Afrique subsaharienne, les premières remarques issues de l'enquête de perception expriment pourtant l'insuffisance des moyens humains et financiers disponibles pour contribuer efficacement au développement des économies des pays concernés, malgré la richesse soulignée de la diversité des modes d'interventions de l'Agence.

FIGURE 5

ENGAGEMENTS DES PRINCIPALES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN 2011 (EN MILLIONS D'EUROS)⁶



⁶ Sources : Rapports annuels 2011 des principales agences. Pour l'activité des États-Unis, ces chiffres sont extraits du *Foreign Assistance Fact FY2011* ; ils concernent les obligations 2011 et regroupent l'activité cumulée de l'United States Agency for Inter-

national Development (USAID), du Department of State, du Department of the Treasury, de l'United States Department of Agriculture (USDA), et de l'United States Department of Health and Human Services (HHS).

L'AFD dispose en outre en Afrique subsaharienne d'un réseau exceptionnel de 28 agences ou bureaux de représentation, qui en font le premier réseau de représentations locales au sud du Sahara pour un bailleur bilatéral (seule la Banque mondiale dispose d'un réseau de représentations locales plus important : 29 agences en 2012). Il ressort des échanges avec les partenaires africains que cette présence locale est un des premiers avantages comparatifs de l'AFD. Cette présence ancienne dans de nombreux pays

serait à l'origine (d'après l'enquête de perception menée en Afrique) de la connaissance du terrain par l'Agence, ancrée dans les réalités, des liens privilégiés avec l'ensemble des parties prenantes, du suivi au plus près des projets ou programmes, d'une plus grande réactivité, ainsi que d'un appui technique et de conseil dans les projets financés ou dans les politiques publiques sectorielles des États qu'elle accompagne.

ENCADRÉ 3 : RENFORCER LES SOCIÉTÉS CIVILES AFRICAINES

Ces dernières années, l'AFD a renforcé son soutien aux initiatives des Organisations de la société civile (OSC), avec une augmentation de ses financements et l'adoption de son premier Cadre d'intervention transversal (CIT) sur les OSC (2013-2016). Réaffirmée comme une priorité, l'Afrique subsaharienne concentre 60 % des finan-

cements alloués aux projets de terrain des OSC (soit 59 millions d'euros en 2014). À travers ces initiatives, l'objectif est de soutenir les sociétés civiles africaines. En ciblant les populations les plus vulnérables et leur accès aux services essentiels, il s'agit de lutter contre la pauvreté et de réduire les inégalités économiques. En renfor-

çant la participation des populations à la définition des politiques publiques et leurs actions de plaidoyer, l'enjeu est aussi de promouvoir la gouvernance démocratique et la défense des droits fondamentaux sur le sous-continent.

3

Les réalisations entre 2008 et 2012

Les réalisations entre 2008 et 2012

Le précédent Cadre d'intervention régional (CIR) Afrique couvrait la période 2008-2012. Il prévoyait un volume de subventions constant, de 250 millions d'euros chaque année, et une croissance de la mobilisation de l'ensemble des instruments financiers du groupe en Afrique subsaharienne afin d'atteindre neuf milliards d'euros d'engagements en cinq années.

L'objectif a été dépassé puisque les autorisations annuelles de financement par l'Agence en Afrique ont doublé, passant de 1 098 millions d'euros en 2007 à 2013 millions d'euros en 2012, et atteignent un cumul de 10,6 milliards d'euros sur la période du Cadre d'intervention régional (CIR). Cette forte progression a permis de maintenir, sur la période, autour de 40 % la part de l'Afrique subsaharienne dans les engagements du groupe à l'étranger malgré l'élargissement géographique du mandat de l'AFD.

La priorité politique d'affectation thématique ou géographique fixée à l'AFD, notamment dans son Contrat d'objectifs et de moyens (COM), a été respectée chaque année sur les subventions.

L'activité de prêts a été quant à elle très rassemblée géographiquement, atteignant même une concentration record en 2011 : cinq pays (Afrique du Sud, Cameroun, Kenya, Ghana, et, avec un prêt exceptionnel de soutien budgétaire, Côte d'Ivoire) ont regroupé à eux seuls 90 % des prêts octroyés cette année-là au sud du Sahara. Cette forte concentration constitue un élément de vigilance dans l'élaboration du scénario d'activité pour les années à venir.

Le volume d'octroi des prêts souverains, dont le montant cumulé au cours de la période atteint 3,6 milliards d'euros, est passé de 310 millions d'euros en 2008 à 750 millions d'euros en 2012. Cette évolution a pu se réaliser dans un contexte où, suite aux annulations de dette, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont retrouvé une capacité de ré-endettement, mais à des conditions fortement concessionnelles et à un rythme suivi étroitement par le Fonds monétaire international (FMI).

L'activité en prêts non souverains a fortement augmenté, notamment en 2009 (0,5 milliard d'euros) et 2010 (0,3 milliard d'euros), quand l'AFD a joué un rôle contracyclique en faveur de contreparties nationales touchées par la crise financière internationale. Cette activité a permis à l'AFD de se positionner comme l'un des premiers acteurs financiers

contracycliques. L'amélioration de la conjoncture dans de nombreux pays ou l'adaptation de certains emprunteurs à la situation, ainsi que le report de certains projets d'infrastructure ont fait baisser le niveau d'octroi des prêts non souverains en 2011 et en 2012.

Les versements ont crû à un rythme plus rapide que les autorisations de financement. Ils ont été multipliés par trois entre 2006 et 2011, année où ils ont atteint 1,2 milliard d'euros. Le niveau des soldes à verser (sur conventions signées et non signées) atteint 6,4 milliards d'euros à la fin de 2013, niveau très élevé qui traduit aussi les difficultés d'absorption et donc d'exécution par de nombreux pays des concours et qui traduit un allongement de la durée de mise en œuvre de la majorité des projets.

Le portefeuille de projets (en décaissement et en remboursement) sur l'Afrique subsaharienne représente un stock d'un milliard de concours financiers. Cet ensemble s'enrichit d'environ 120 nouvelles opérations chaque année. Le niveau de qualité du portefeuille en décaissement progresse, bien que son niveau reflète inévitablement la fragilité structurelle des environnements des contreparties africaines. Cependant la part de projets notés « fragiles » diminue, passant de 35 % en 2008 à 30 % en juin 2011.

Le développement de l'activité des prêts, notamment non souverains, a bénéficié avant tout aux secteurs des biens publics marchands (eau, électricité), souvent seuls capables d'afficher des taux de rentabilité permettant de rendre soutenable le remboursement des prêts. Le développement de l'activité en prêt souverain a, de son côté, bénéficié aux infrastructures qui, du fait de leur caractère non marchand ou de leur rentabilité faible ou longue, relèvent du financement public.

Le secteur des infrastructures au sens large (y compris le développement urbain) a concentré 38 % des autorisations d'engagements du groupe AFD. En cohérence avec l'engagement pris par la France lors du G8 d'Évian, la part de financements en faveur de l'accès à l'eau et à l'assainissement a doublé, passant à 12 % des volumes d'octroi sur la période. L'activité en faveur des secteurs sociaux (santé et éducation, principalement financés sur subventions) a chuté de 16 % à 6 %. La place réservée à l'agriculture s'est maintenue à un niveau modeste (7 %), mais le secteur a connu une forte progression en 2012. Enfin, au cours de la période, la part des financements du groupe AFD en faveur

du secteur productif privé a connu une forte croissance (19 % des autorisations de financement du groupe AFD sur la période), notamment due au développement rapide de l'activité de Proparco au sud du Sahara. L'AFD a également renforcé son action au profit des organisations régionales africaines. La majeure partie des opérations s'est concentrée sur l'Afrique de l'Ouest et principalement sur l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), la Banque ouest africaine de développement (BOAD) et l'ensemble des organismes de bassin transfrontaliers. Un rééquilibrage a récemment été opéré en direction de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de ses institutions. Une partie plus récente et plus modeste des opérations a concerné l'Afrique centrale, auprès de la Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale (CEMAC), la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC) et la Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS). Le positionnement sectoriel régional est marqué sur les secteurs de l'énergie, l'eau, l'agriculture et la sécurité alimentaire. La majeure partie des opérations menées a été financée sur dons et assimilés (subvention de projet, Aide budgétaire globale [ABG], Infrastructure Trust Fund [ITF], délégation de l'Union européenne, Federal Energy Regulatory Commission [FERC]).

La production de connaissances était centrée sur deux axes : le suivi macroéconomique des pays africains et une série de monographies sur la transition et le dividende démographique en Afrique de l'Ouest. Elle a aussi consisté en une publication de revues et d'études sectorielles et

thématiques, qui ont contribué à nourrir l'élaboration des politiques publiques et amélioré la visibilité de l'AFD en Afrique subsaharienne comme dans l'ensemble de ses pays d'intervention.

À la faveur de la session Afrique du G8 de Deauville et du G20 de Cannes, le groupe AFD a par ailleurs contribué au renforcement des partenariats noués par la France avec l'Union africaine, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et la banque africaine de développement. Il a par ailleurs noué des collaborations avec des bailleurs du golfe Persique et des acteurs philanthropiques.

L'AFD a également renforcé sa collaboration déjà étroite avec la Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KfW) et la Banque européenne d'investissement (BEI) grâce à l'Initiative de reconnaissance mutuelle des procédures (MRI) initiée en 2009. Elle a par ailleurs reçu un nombre croissant de délégations de gestion de fonds européens, notamment sur les secteurs sociaux dans les Pays pauvres prioritaires.

Enfin, l'AFD a mobilisé des financements croissants (subventions, bonifications de prêts) pour le compte des différents fonds fiduciaires (fonds UE-Afrique pour les infrastructures, ou ITF) et facilités (pour l'eau ou les OMD). Ces ressources additionnelles ont atteint 200 millions d'euros en 2011. Elles représentent près d'un dixième des autorisations de financement par l'AFD en Afrique subsaharienne (hors autorisations de Proparco et d'ARIZ), et justifient une attention spécifique.

4

La stratégie 2014-2016 de l'AFD en Afrique subsaharienne

4

La stratégie 2014-2016 de l'AFD en Afrique subsaharienne

Après une année charnière 2013 non couverte par un Cadre d'intervention régional (CIR), ce nouveau CIR Afrique s'appuie sur la stratégie définie par le Projet d'orientation stratégique (POS) 3 de l'AFD, ainsi que sur les grandes orientations de la politique de développement et de solidarité telles que réaffirmées par le gouvernement français à l'occasion du CICID du 31 juillet 2013. La priorité accordée par la France à l'Afrique se traduit par un soutien fondamental à sa croissance économique et à la réalisation des OMD. Ce Cadre d'intervention régional s'inscrit résolument dans « le nouveau partenariat pour le développement », annoncé lors de la conférence Rio+20, que la France veut promouvoir et pour lequel l'objectif de développement durable constitue le cadre référentiel des activités opérationnelles.

Cette stratégie opérationnelle de l'AFD en Afrique subsaharienne pour la période 2014-2016 retient une finalité : **contribuer à un développement inclusif et durable.**

Le Cadre d'intervention régional Afrique mettra en œuvre dans les différents pays des partenariats différenciés, répondant aux spécificités liées au niveau de développement des pays, ainsi qu'à leur proximité culturelle et linguistique avec la France. Il suivra les principes de la déclaration de Paris (appropriation par les bénéficiaires de l'aide, coordination, harmonisation et division du travail entre les bailleurs de fonds), qui ont été précisés lors de la conférence sur l'efficacité de l'aide de Busan (décembre 2011). Face aux bouleversements politiques et économiques en cours, notamment dans l'arc sahélien et en République centrafricaine, ce cadre d'intervention se doit également de prendre en compte les conditions d'intervention dans de nombreux pays en crise et intégrer des modalités d'intervention particulières, adaptées à des pays fragiles et/ou de gouvernance faible.

4.1 | Lutter contre la pauvreté et promouvoir une croissance durable au sud du Sahara

Dans chaque secteur d'intervention et dans toutes ses actions, l'AFD encourage le développement d'un modèle de croissance écologiquement et socialement soutenable. La valorisation de l'exploitation du capital naturel de l'Afrique doit être menée de façon durable tout en améliorant les conditions de vie des populations. L'AFD souhaite également aider les pays africains à réduire leur vulnérabilité face aux effets du réchauffement climatique par le soutien à l'adaptation des infrastructures, des agricultures ou des

programmes et des politiques publiques, et en accompagnant également les efforts d'atténuation climatique par la réduction de leurs émissions de CO₂.

Par ailleurs, dans chaque secteur et dans chaque projet financé par l'AFD, une attention particulière sera portée à la promotion du rôle des femmes, actrices essentielles du développement, notamment dans les pays les plus pauvres.

ENCADRÉ 4 : UN CADRE D'INTERVENTION TRANSVERSAL SUR LE GENRE ET LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Au sud du Sahara, le différentiel entre hommes et femmes concerne l'autonomie, l'accès aux rémunérations, l'équilibre des tâches, la durée de scolarisation, l'accès à la santé sexuelle et reproductive, le défaut de participation aux instances décisionnelles, les violences... La surmortalité féminine s'est déplacée de la petite enfance vers l'âge adulte ; le taux d'abandon scolaire est encore supérieur chez les filles au sud du Sahara ; la concentration des femmes dans les formes d'emplois vulnérables et peu rémunérés est plus forte, et leur accès aux

services financiers demeure plus restreint que celui des hommes. L'AFD se dote d'un Cadre d'intervention transversal (CIT) sur le genre et la réduction des inégalités entre hommes et femmes pour la période 2014-2017. La finalité pour l'AFD, à travers ce document, consiste à contribuer à un développement durable, inclusif et équitable entre hommes et femmes sur l'ensemble des territoires d'intervention de l'Agence, dont l'Afrique subsaharienne. Trois objectifs opérationnels le structurent :

- prévenir l'accroissement des inégalités entre hommes et femmes dans les opérations de l'AFD ;
- promouvoir le genre comme un des objectifs opérationnels de l'AFD ;
- accompagner l'évolution des sociétés sur les enjeux de genre.

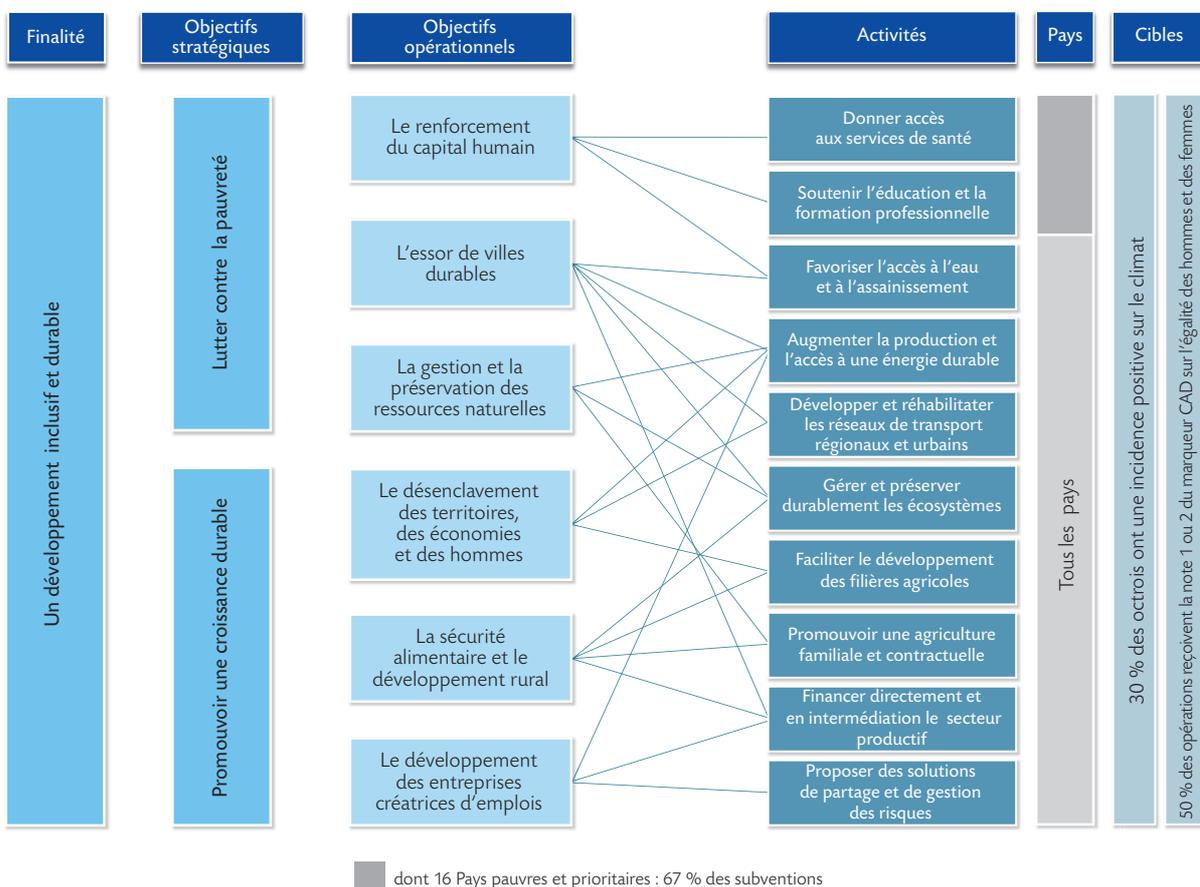
L'AFD a pour objectif que 50 % des projets qu'elle finance en Afrique subsaharienne intègrent une analyse et des composantes du genre d'ici à 2017.

Six objectifs opérationnels concentreront les financements et les activités de l'AFD sur la période 2014-2016 pour contribuer à **renforcer le capital humain du continent, à construire des villes durables, à gérer et préserver les ressources naturelles, à désenclaver les territoires, les**

économies et les hommes, à accompagner le développement rural et la sécurité alimentaire, et à investir dans le dynamisme du secteur privé, principal créateur d'emplois et moteur d'une croissance durable et redistributive.

FIGURE 6

CADRE LOGIQUE



4.1.1 Le renforcement du capital humain

Accompagner le renforcement du capital humain, à travers l'éducation de base et secondaire, la formation professionnelle, la protection sociale ou la couverture sanitaire universelle, contribue à une croissance durable, inclusive et compétitive. L'ampleur du défi et l'enjeu pour la jeunesse africaine notamment occupent une place centrale dans l'agenda international et imposent d'innover et de mobiliser de nouveaux instruments financiers pour compléter des ressources en dons, indispensables mais trop faibles.

I Éducation et formation professionnelle

Dans les pays francophones, l'AFD peut s'appuyer sur une expertise française appréciée et contribuer, à terme, à améliorer l'employabilité des personnes par l'acquisition de compétences répondant aux besoins réels de l'économie. Conformément à la vision intégrée défendue par la stratégie française *Éducation, Formation, Insertion 2010-2015*, l'AFD interviendra dans le développement de l'éducation de base et secondaire, de la formation professionnelle, et de l'enseignement supérieur.

Dans le secteur de l'éducation, l'objectif sera de consolider l'accès de tous les enfants, sans discrimination, à une scolarisation de base de qualité, étendue désormais à l'enseignement moyen (collège et lycée), en renforçant l'insertion socioprofessionnelle et l'articulation avec la formation professionnelle.

L'AFD accompagnera en priorité les pays éligibles au Partenariat mondial de l'éducation. Comme dans le cas réussi du Burkina Faso, elle postulera pour obtenir la gestion déléguée de ces fonds. Plus largement, elle contribuera au dialogue sectoriel, notamment dans les pays francophones, et financera, si possible avec d'autres bailleurs, les programmes nationaux.

Afin de valoriser l'expérience acquise comme l'expertise de la recherche et du système éducatif français, l'AFD s'impliquera spécifiquement dans l'enseignement moyen et plus spécialement dans les renforcements de capacité et les réformes qui permettent l'amélioration de la qualité des enseignements et celle de la gestion des systèmes éducatifs. Elle promouvra par ailleurs la mise en œuvre de solutions innovantes pour améliorer les apprentissages scolaires et la formation des maîtres, s'appuyant en particulier sur l'utilisation des Technologies de l'information et de la communication (TIC). De même, l'AFD continuera à soutenir les initiatives et pôles régionaux d'expertise qui contribuent à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs en Afrique, notamment francophones.

Elle veillera en outre à promouvoir et accompagner des systèmes éducatifs adaptés aux populations des zones arides et semi arides, exigeant des dispositifs qui prennent en compte les caractéristiques (mobilité des nomades par exemple) et les contraintes inhérentes à ces régions.

Dans le domaine de la formation professionnelle, en portant une attention particulière à la promotion de l'égalité des hommes et des femmes, l'AFD continuera de soutenir la mise en place des centres de formation demandés par les pouvoirs publics africains et dédiés aux secteurs productifs moteurs des économies nationales. Elle développera par exemple des interventions destinées au secteur rural et accompagnera la rénovation à plus long terme des dispositifs publics nationaux de formation professionnelle. Le groupe soutiendra également, par des instruments financiers non souverains, le développement des opérateurs privés de formation professionnelle, y compris de niveau supérieur, quand ils complètent utilement l'offre publique.

L'AFD appuiera, chaque fois que les conditions seront réunies, l'élaboration de programmes de lutte contre le sous-emploi des jeunes, dans l'esprit des politiques d'accompagnement des primo-demandeurs sur le marché du travail mises en œuvre au nord du Sahara.

I Santé de la mère et de l'enfant

L'AFD concentrera ses efforts en faveur de la santé de la mère et de l'enfant et du développement de la contraception et de la planification familiale. Elle allouera aux pays concernés en moyenne 48 millions d'euros de subventions par an, dans le cadre de l'engagement global, pris en 2010 par la France à Muskoka, de 100 millions d'euros par an. Ces subventions renforceront les équipements et les compétences des systèmes de santé concernés, ainsi que les dispositifs de financement de l'accès aux traitements.

Elle contribuera aussi à la mise à niveau des systèmes de santé concernant les maladies non transmissibles, en accompagnant des contreparties solvables et professionnelles (cliniques privées, hôpitaux, etc.).

S'agissant des maladies transmissibles, la France recourt préférentiellement aux fonds « verticaux » (Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; Gavi ; Unitaid). L'AFD appuiera leurs actions en renforçant les réseaux régionaux de surveillance épidémiologique, dans l'Océan Indien et en Afrique centrale, et ce notamment en partenariat avec les institutions françaises spécialisées.

Les financements accordés dans le cadre de programmes et projets d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

en zone urbaine, périurbaine et rurale contribuent aussi directement à cet effort, en réduisant notamment la prévalence du choléra.

L'AFD tentera dans ce domaine, comme dans celui de l'éducation et de la formation professionnelle, de prendre en charge des délégations de fonds d'autres bailleurs et des grandes fondations privées, de multiplier les initiatives de mixage de prêts et de dons, et d'utiliser plus fréquemment les prêts souverains et non souverains.

4.1.2 L'essor de villes durables

En Afrique de l'Ouest, les villes de taille intermédiaire (10 000 à 100 000 habitants) ont été multipliées par dix au cours des 60 dernières années⁷, et la Banque africaine de développement estime à 40 milliards de dollars américains par an le besoin d'investissement pour les villes d'Afrique.

Les mégapoles et les villes secondaires africaines se développent à un rythme inédit, et de manière désordonnée. Ces villes sont majoritairement congestionnées et constituées de quartiers à l'habitat précaire dans lesquels l'accès aux infrastructures et aux services essentiels est réduit. Les situations sanitaires, économiques, sécuritaires ou environnementales y sont alarmantes.

La maîtrise de cette croissance urbaine intense, actuelle et future, des grands pôles urbains et des villes secondaires est un défi prioritaire dans un contexte de transition démographique à peine ébauchée. Elle recouvre toutes les dimensions de l'enjeu de l'aménagement du territoire urbain, de la capacité des villes à financer leurs équipements et leurs services publics, à la gestion du foncier, des écosystèmes, du tissu économique urbain, ou de la mobilité des citoyens.

L'AFD se concentrera sur les initiatives locales permettant de promouvoir et d'accompagner le développement de villes plus durables, accessibles, économiquement productives et soutenables pour l'environnement local et global.

L'AFD financera les politiques publiques d'accompagnement en faveur des populations les plus vulnérables des villes (jeunes et femmes notamment) afin de favoriser plus de cohésion sociale et d'offrir un accès aux services essentiels (logement, transport, eau, assainissement, électricité, éducation...). À ce titre, le financement de programmes de rénovation et de développement des réseaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement sera au cœur des

objectifs de réhabilitation de quartiers informels ou insalubres des villes et de leurs périphéries. L'AFD poursuivra ses actions de renforcement des capacités des collectivités locales et d'accompagnement des exercices de planification territoriale. Les politiques de soutien aux activités économiques que les villes pourront souhaiter engager seront également promues (politique de l'habitat, marchés, gares, zones commerciales et industrielles, etc.) en veillant à favoriser les villes respectueuses de l'environnement et sobres en consommation et émission de carbone.

4.1.3 La gestion et la préservation des ressources naturelles

Le capital naturel représente un tiers de la richesse nationale des pays pauvres. La croissance économique actuelle des économies au sud du Sahara s'appuie pour l'essentiel sur l'exploitation des ressources naturelles renouvelables (sols, eaux continentales et marines, forêts) – par l'agriculture, la pêche – ainsi que sur la foresterie et des ressources naturelles non renouvelables (mines, hydrocarbures). Ces deux types de ressources offrent les perspectives d'une croissance importante pour cette partie de l'Afrique.

S'agissant des ressources naturelles renouvelables, qui constituent souvent la base des revenus des populations les plus pauvres, leur mise en valeur selon des modalités permettant leur renouvellement, leur restauration ou leur protection constitue un moteur puissant d'une croissance très inclusive et un facteur de développement durable. Ainsi, les actions et projets financés par l'AFD contribueront :

- à protéger, restaurer, gérer et valoriser les écosystèmes et à partager équitablement les bénéfices de leur mise en valeur ;
- à intégrer l'enjeu de leur conservation et de leur gestion durable dans le dialogue institutionnel des politiques publiques sectorielles.

En matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté rurale, pour nourrir suffisamment et mieux près de deux milliards de personnes en 2050, il conviendra d'intensifier écologiquement les exploitations agricoles familiales de façon à améliorer leurs revenus et conditions de travail sans accroître leur empreinte écologique. Cela nécessitera en outre des progrès dans la gestion partagée des ressources naturelles et des territoires ruraux, sur la base d'une clarification des droits d'usage et des devoirs de protection et de restauration des écosystèmes.

7 Source : e-geopolis, AFRICAPOLIS, *Population of urban areas of 10 000 inhabitants or more*, 2009.

À ce titre, l'AFD veillera à ce qu'aucun des projets qu'elle finance, quels qu'en soient les porteurs, ne contribue à la dégradation des forêts ou à la déforestation. Au contraire les projets agricoles soutenus devront promouvoir la conservation et la restauration des zones forestières et des corridors écologiques. Les programmes d'extension ou de réhabilitation de grandes plantations de cultures pérennes et de sylvicultures mono-spécifiques appliqueront une politique exemplaire de « zéro déforestation », politique impliquant l'absence de perte de forêt primaire comme de biodiversité, et des actions de compensation pour toute perte de forêt secondaire.

Par ailleurs, l'artificialisation et la fragmentation des écosystèmes, liées à l'urbanisation, au développement des infrastructures de transport ou d'énergie et aux activités extractives nécessitent l'application des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des dommages à la biodiversité.

Enfin, et souvent en cofinancement avec le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), l'AFD apportera un appui à la gestion et à la conservation des aires protégées, perçues comme des outils de développement local, combinant protection et gestion durable des ressources, activités générant des revenus et valorisation des patrimoines culturels locaux.

4.1.4 Le désenclavement des territoires, des économies et des hommes

L'enclavement des territoires, des économies et des hommes constitue l'un des principaux freins de la croissance des économies au sud du Sahara. Le déficit d'accès à l'énergie, pour les foyers comme pour les entreprises, et la faiblesse des infrastructures de transport des biens et des personnes sont des défis prioritaires.

L'AFD favorisera la mise à niveau des infrastructures africaines tout en veillant à atténuer leurs impacts sur le changement climatique et à améliorer leur adaptation à ses effets. Les projets d'infrastructures seront abordés prioritairement sous un angle régional, pour favoriser leur efficacité, leur pertinence et leur contribution à l'intégration économique régionale au sud du Sahara. En cohérence avec les décisions du G20 de Cannes, les interventions ciblées en priorité les secteurs de l'énergie et des transports. L'ampleur des besoins conduira à mobiliser de nombreux acteurs (autres bailleurs de fonds, acteurs privés, et organisations régionales africaines) et à favoriser l'émergence de partenariats public-privé équilibrés. L'AFD pourra dans le même temps renforcer les cadres institutionnels nécessaires et les capacités des acteurs concernés.

L'Afrique subsaharienne connaît le taux d'accès à l'électricité le plus faible du monde (30 %). L'AFD soutiendra le développement énergétique sobre et durable de ces pays afin de contribuer à accroître leur production d'électricité et à améliorer l'accès universel à l'énergie au sud du Sahara. L'AFD orientera ses financements vers quatre objectifs :

- sécuriser et renforcer les systèmes énergétiques, avec un accent particulier sur les interconnexions régionales ;
- « décarboner » la production d'énergie et améliorer l'efficacité de son utilisation ;
- promouvoir l'accès universel à l'électricité au sud du Sahara ;
- contribuer à assainir le secteur de l'électricité en renforçant le cadre institutionnel et les capacités des acteurs du secteur.

L'activité du groupe visera à faciliter dans les prochaines années la mise en valeur du potentiel de l'énergie renouvelable en Afrique subsaharienne, notamment le secteur hydroélectrique africain, dont seuls 4 à 8 % sont déjà valorisés, alors que l'hydroélectricité demeure la source d'énergie la plus compétitive (l'AFD veillera attentivement à réduire et maîtriser les impacts négatifs éventuels de ces ouvrages), mais aussi les nombreuses initiatives d'investissement pour des projets, tant publics que privés, d'énergie solaire ou éolienne.

Dans le domaine des transports, l'AFD privilégiera les financements de projets contribuant au développement de l'intégration économique régionale et de la mobilité entre les campagnes et les villes africaines. Ainsi, la priorité sera donnée aux infrastructures de transport à vocation régionale (chemins de fer, ports, aéroports) à travers la réhabilitation ou le développement des réseaux, mais également à travers l'harmonisation des cadres techniques et réglementaires régionaux.

Les infrastructures nationales pourront également être financées lorsqu'elles contribuent significativement au développement des activités productives rurales (pistes et routes rurales), à leur commercialisation, et qu'elles facilitent la circulation des biens et des personnes, entre territoires urbains et ruraux notamment.

4.1.5 La sécurité alimentaire et le développement rural

Les agricultures africaines doivent augmenter leur productivité pour faire face au défi alimentaire du continent. Le secteur emploie 65 % de la population active du continent. Il mobilise le plus souvent, dans le cadre des exploitations

familiales, indifféremment hommes et femmes et constitue le potentiel essentiel pour l'intégration de la jeunesse sur le marché du travail. L'enjeu premier sera d'appuyer tous les éléments de la chaîne de la productivité agricole tout en préservant, voire en restaurant, un capital naturel fragile (sols, eaux, végétation et faune) menacé notamment par l'aridification, particulièrement importante depuis des décennies dans la bande sahélienne. Les agriculteurs africains devront ainsi intensifier de manière écologique leurs exploitations de façon à répondre aux objectifs de productivité et de durabilité⁸.

Sous les effets de la pression démographique et de la dégradation des ressources naturelles, les milieux ruraux vont connaître des transformations sociales et économiques additionnelles, alors que les conditions de vie y sont déjà très précaires. C'est particulièrement le cas dans les zones arides ou semi arides, où l'agriculture et l'élevage pastoral extensif représentent les principales sources de revenus. Le développement de ces filières, appuyées de longue date par l'AFD, garantit le revenu des populations vulnérables et permet une occupation durable de ces espaces fragiles, tant sur le plan social ou écologique que politique. En zone rurale, l'AFD contribuera à renforcer les capacités des collectivités locales pour qu'elles puissent exercer leurs compétences, à désenclaver les régions, à améliorer l'accès aux services essentiels et enfin à moderniser les filières agricoles.

Dans les bassins forestiers, l'AFD continuera à appuyer, en coordination avec le FFEM, des approches conciliant préservation de l'environnement et de la biodiversité et développement économique, par la combinaison de la mise en conservation des écosystèmes les plus fragiles et la généralisation d'un mode d'exploitation durable permettant le renouvellement de la ressource forestière, en concertation étroite avec les ONG spécialisées. D'autres actions de conservation des ressources naturelles, comme l'aménagement de parcs naturels, qui permettent de concilier des activités touristiques et économiques, seront également soutenues.

L'AFD aura pour objectif de doubler la part relative des moyens financiers qu'elle souhaite consacrer à une agriculture durable et au développement rural (de 7 à 15 %), soit annuellement 300 à 400 millions d'euros de prêts et de subventions. Ces concours financeront la réalisation d'infrastructures agricoles et rurales, notamment les aménagements hydroagricoles et les pistes de désenclavement, qui améliorent la productivité, la compétitivité et la résilience des agricultures familiales. Ils soutiendront des investisse-

ments privés à travers des prêts non souverains, des garanties, des prises de participation, dans les filières agricoles et agro-industrielles responsables, organisées de façon à permettre des relations contractuelles équilibrées entre exploitations agricoles et entreprises. Le groupe AFD continuera à améliorer l'offre de services financiers au monde rural, aux Très petites entreprises (TPE) et aux Petites et moyennes entreprises (PME) de transformation agroalimentaire, dans le cadre de son activité d'intermédiation bancaire. Elle soutiendra les politiques publiques, notamment pour ce qui concerne la formation professionnelle, le foncier rural, le conseil de gestion aux exploitations. Le groupe AFD financera le renforcement des capacités des organisations et associations professionnelles agricoles pour accompagner un développement durable des exploitations agricoles familiales. Elle contribuera aussi à la prévention des risques en agriculture, risques climatiques, sanitaires et de marché, au niveau national et via l'intégration régionale. Elle accompagnera les agricultures africaines dans leurs transitions écologiques vers des pratiques réduisant les émissions de gaz à effet de serre et facilitant l'adaptation au changement climatique. Enfin, elle participera au renforcement des capacités des collectivités locales à exploiter durablement leurs territoires en préservant les ressources naturelles.

Pour ce faire, l'ensemble des instruments financiers de l'Agence sera déployé :

- ✦ les dons, les aides budgétaires dans la mesure du possible, et les Contrats de désendettement et de développement (C2D) seront mobilisés en faveur de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la protection de la biodiversité. Ces subventions pourront accompagner ou préparer des concours au bénéfice des acteurs privés et promouvoir un accompagnement par l'intermédiaire de l'expertise, notamment française, quand elle correspondra aux besoins des partenaires ;
- ✦ des crédits souverains concessionnels seront mobilisés pour financer des infrastructures collectives, la restructuration d'entreprises publiques stratégiques pour les États et les fonctions régaliennes.

Des crédits non souverains (pouvant être concessionnels) pourront être mis en place pour financer des entreprises agro-industrielles dont le développement, via l'agriculture contractuelle, justifie ce type de ressources, en complément et en synergie des interventions de Proparco, de garanties (ARIZ) et du Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA).

8 Orientations définies dans le Cadre d'intervention sectoriel (CIS) 2013-2016 de l'AFD pour *La sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*.

4.1.6 Le développement des entreprises créatrices d'emplois

Le groupe poursuivra les efforts déployés depuis de nombreuses années au profit de la croissance en Afrique, en appuyant les entreprises privées, quelle que soit leur taille, grâce à la diversité de la gamme de ses instruments de financement, et en développant des solutions innovantes de couverture du risque susceptibles de faciliter et d'encourager les investissements productifs de long terme. Ces interventions concerneront notamment :

- les investissements de productivité servant en particulier les marchés intérieurs africains en émergence, grâce aux transferts de compétence, l'appui aux normes et certifications, la remise à niveau des entreprises et la promotion des pôles de compétitivité, l'appui aux organisations professionnelles, la formation professionnelle des femmes et des hommes ou l'appui aux acteurs émergents de l'économie sociale et solidaire ;
- le développement d'instruments de garantie permettant l'accès aux financements, en accompagnant les banques d'une part (notamment à travers des lignes de garanties ARIZ et la mésofinance), et à travers l'octroi de prêts et garanties aux institutions de microfinance d'autre part ;

- l'aide directe ou indirecte au commerce international, en particulier pour les exportations, par le biais du Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC).

Proparco mobilisera une part croissante de ses capacités d'intervention en prêts et fonds propres pour le financement des acteurs privés africains. Les entreprises cibles seront des acteurs locaux, des groupes régionaux ou de grands groupes internationaux, qui opèrent dans les secteurs structurants pour les économies régionales ou fortement créatrices d'emplois comme l'agro-industrie, les transports, l'énergie ou les secteurs sociaux.

La mise en place de lignes de crédit aux banques, l'intermédiation financière via des fonds d'investissement dédiés aux PME ou aux Institutions de microfinance (IMF), la relance de l'activité du fonds FISEA et le développement d'instruments de couverture du risque compléteront l'offre de financement direct, en permettant d'atteindre des bénéficiaires de taille plus modeste (PME et TPE) tout en contribuant à créer un effet d'entraînement et une plus grande implication des systèmes financiers locaux, notamment dans le financement de secteurs clés du développement.

4.2 | Franchir un nouveau palier de niveau d'activité de l'AFD au sud du Sahara

Face aux défis et aux besoins de financement du développement au sud du Sahara, et conformément à la priorité géographique donnée au continent par la politique française de solidarité et de développement, l'AFD mobilisera l'ensemble de la gamme de ses instruments financiers pour augmenter une nouvelle fois le niveau de son activité en Afrique subsaharienne sur la période 2014-2016.

En effet, pour les trois prochaines années, l'AFD affiche un nouvel objectif ambitieux, qui porterait l'activité de l'Agence à un total de 9,2 milliards d'euros d'autorisations de financement. Cet objectif représente une augmentation de 21 % du volume d'activité par rapport au cumul de l'activité réalisée au cours des années 2011, 2012 et 2013.

Outre les orientations sectorielles présentées plus haut, l'ambition de ce Cadre d'intervention régional 2014-2016 consiste donc à franchir un nouveau palier d'activité des financements de l'AFD consacrés au sud du Sahara.

Pour franchir ce palier et atteindre 3 milliards d'euros en 2014, 3 milliards d'euros en 2015 et 3,2 milliards d'euros en 2016, l'AFD devra lever certaines incertitudes et ne pas subir les effets des aléas suivants :

- **la capacité d'endettement des États africains.** Si les processus d'annulation ou de réduction de dette ont permis

aux États concernés d'envisager à nouveau le financement de politiques ambitieuses de développement, un ré-endettement trop rapide hypothéquerait pour longtemps les capacités de ces États à mettre en œuvre des politiques publiques favorisant une croissance durable et redistributive. La capacité d'endettement est notamment évaluée par le cadre de soutenabilité de la dette (*debt sustainability analysis* [DSA]), établi par le FMI, qui classe les différents pays en catégorie de risque de surendettement (faible, modéré ou élevé). La politique générale de l'AFD en matière de prêts aux États africains s'inscrit strictement dans ce cadre, et prend en compte par ailleurs l'évolution de l'exposition de l'agence au regard de celle d'un certain nombre d'indicateurs tels que le PIB, la dette publique extérieure ou les exportations des pays considérés ;

- **la capacité d'endettement des contreparties non souveraines.** La tendance, régulière depuis trois ans, d'une diminution de l'activité non souveraine de l'AFD a traduit une forme de saturation de la capacité d'endettement de contreparties de qualité, privées ou publiques, n'ayant pas la garantie des États ;
- **la situation économique et politique des pays,** par nature difficile à anticiper, qui peut avoir un impact conjoncturel fort sur l'activité de l'Agence ;

→ **les limites réglementaires et opérationnelles de crédit de l'AFD.** Le volume d'activité de prêts de l'AFD dans un État donné est encadré par la limite des grands risques, en souverain, et une limite opérationnelle de crédit fixée à 30 % des fonds propres de l'Agence en non souverain. Ces limites impliquent une prévision d'activité soutenable à long terme dans chaque pays ;

→ **les ressources de l'État mises à disposition de l'AFD.** Sur la période 2014-2016, les moyens 2015 et 2016 n'ont pas encore été arrêtés. La priorité de l'effort financier de l'État dans les pays les plus pauvres représente un enjeu majeur, compte tenu de l'incertitude budgétaire ;

→ **la recherche d'adéquation entre les besoins des pays et une offre française compétitive.** En particulier, la prépondérance des infrastructures, qui représentent en 2013 près de 35 % de l'activité de l'Agence au sud du Sahara, pourrait être un facteur limitant, dans l'hypothèse d'une concentration d'activité ramenée aux seuls secteurs offrant une expertise économique française avérée et reconnue.

La répartition prévisionnelle, par produit financier, de cette activité atteindrait de près de deux milliards d'euros

de dons et assimilés, 4,1 milliards d'euros de prêts souverains et 3,1 milliards d'euros de produits financiers non souverains (dont 1,5 milliard d'euros de prêts Proparco et 300 milliards d'euros de garanties ARIZ).

Les principales hypothèses qui sous-tendent ce scénario sont les suivantes :

→ un niveau élevé de dons et assimilés, lié au démarrage du second C2D en Côte d'Ivoire et du troisième C2D au Cameroun ;

→ une enveloppe annuelle moyenne de « coût État » de 309 millions d'euros⁹, permettant un volume d'activité de prêts souverains et non souverains de l'AFD (hors Proparco) de 1,8 milliard d'euros par an, soit un effet levier de 6 pour l'activité de prêt ;

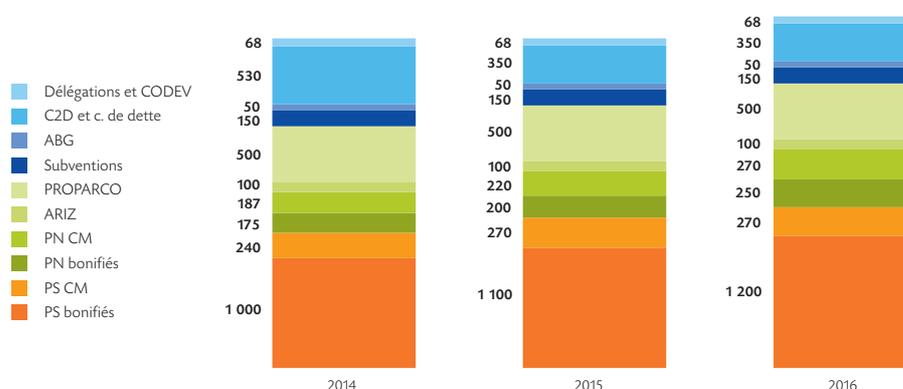
→ une capacité retrouvée par certains États à financer progressivement, par un ré-endettement mesuré et concessionnel, des politiques publiques d'envergure (Bénin, Togo, Niger, Éthiopie par exemple) ;

→ un volume d'activités de Proparco (y compris FISEA) de 500 millions d'euros par an ;

→ une activité ARIZ de 100 millions d'euros par an.

FIGURE
7

PRÉVISIONS D'AUTORISATIONS DE FINANCEMENT DE L'AFD EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, 2014-2016 (EN MILLIONS D'EUROS) PAR NATURE DE PRODUIT



Ce programme d'activités est ambitieux : la majorité des concours repose sur une minorité de pays et, pour moitié, sur le seul instrument des prêts concessionnels souverains et non souverains. Il est exposé au risque d'une dégradation des situations économiques ou politiques des principaux

pays emprunteurs. Ce programme est par ailleurs plus coûteux pour la France que celui de la période 2008-2012, du fait de la mise en œuvre du C2D ivoirien.

Conformément à la doctrine française, les prêts souverains seront réservés aux pays que le FMI classe à risque d'endet-

⁹ Calculé sur la base d'une moyenne sur le CIR précédent rapportée aux prévisions d'activité en prêt du présent CIR.

tement faible (« vert ») ou à risque modéré (« jaune »), dès lors que ces derniers font partie des Pays pauvres prioritaires et suivent un programme négocié avec le FMI :

- les prêts les plus concessionnels seront octroyés dans les pays où il est nécessaire de respecter les programmes signés par les États avec le FMI ou le cadre de la surveillance de l'endettement non concessionnel des États n'ayant pas conclu de programme avec le FMI ;
- les prêts moins concessionnels seront réservés aux pays qui ne sont pas soumis aux contraintes du cadre de viabilité de la dette ou dans les pays « verts » qui, bien que sous contrainte du FMI, ont négocié des possibilités d'endettement non concessionnel, notamment pour financer des investissements à forte rentabilité économique ;
- les opportunités d'octroi de prêts souverains aux conditions du marché seront saisies. Ce produit pourrait atteindre 8,5 % de l'activité totale en Afrique subsaharienne ;
- dans des circonstances exceptionnelles, des prêts de soutien budgétaire pourront être octroyés ;
- chaque fois que cela sera possible, le mixage du prêt et du don sera privilégié, y compris dans des secteurs sociaux, de manière à maximiser les effets de levier et à respecter les exigences de concessionnalité, grâce notamment au recours au fonds européen ITF pour les projets régionaux, en finançant en particulier une partie du programme comme l'assistance technique ou d'autres fonds en création.

Les prêts non souverains pourraient atteindre, hors Pro-parco, 1,3 milliard d'euros sur la période, dont 0,6 milliard d'euros sous forme non concessionnelle, dans l'hypothèse où les limites opérationnelles sur l'activité non souveraine

en Afrique du Sud le permettraient. Dans les pays concernés, l'AFD contribuera, avec des prêts aux conditions du marché ou bonifiés, à la modernisation d'entreprises publiques et parapubliques du secteur marchand et à la réalisation de projets régionaux. Elle ciblera aussi des bénéficiaires de taille modeste, via des lignes de crédit ciblées en faveur des PME et TPE.

L'activité non souveraine est possible partout, y compris dans les géographies en crise, et le groupe AFD cherchera activement, dans le cadre de la relance volontariste de cette activité, les contreparties susceptibles de répondre à ses critères d'intervention, notamment en termes de qualité financière.

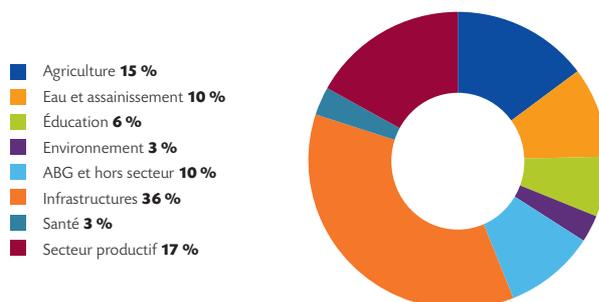
L'AFD restera très vigilante sur le choix et le suivi de ses contreparties. Elle s'assurera du strict respect des dispositifs de gestion et de surveillance des risques dans l'instruction, l'exécution puis le suivi des projets. Elle veillera aussi avec une grande attention au respect de politiques respectueuses de l'environnement et des situations sociales, y compris dans des pays fragiles d'Afrique subsaharienne.

La part des projets à problèmes et à surveiller dans le portefeuille devrait continuer de diminuer, passant de 30 % du portefeuille à 25 % en 2015. Enfin, les rythmes actuels des versements et des signatures devront être accélérés.

La répartition sectorielle des autorisations de financement du groupe AFD en Afrique subsaharienne sur la période 2014-2016, devrait permettre d'augmenter significativement la part consacrée au secteur de l'agriculture et du développement durable, et de maintenir celle du secteur productif et des infrastructures.

FIGURE 8

RÉPARTITION SECTORIELLE DES AUTORISATIONS DE FINANCEMENT DE L'AFD EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE AU COURS DE LA PÉRIODE 2014-2016



5

Des partenariats
différenciés pour adapter
la stratégie aux priorités
et aux moyens

5

Des partenariats différenciés pour adapter la stratégie aux priorités et aux moyens

La mise en œuvre de cette stratégie s'effectuera selon des partenariats différenciés avec les pays africains. Bien que chaque partenariat bilatéral soit par essence spécifique, ils ont été regroupés en deux catégories, qui cor-

respondent aux priorités de la politique française de solidarité et de développement. Ces deux catégories croisent des objectifs de contribution au développement, de recherche d'influence et de moyens assignés à l'AFD.

5.1 | Répondre aux besoins fondamentaux des populations des 16 Pays pauvres prioritaires

Dans les 16 Pays pauvres prioritaires définis par le CICID du 31 juillet 2013, l'AFD continuera à avoir un impact macro-économique significatif, pour répondre aux défis économiques et sociaux et réduire les inégalités. Dans ces pays, les OMD ne seront, pour la plupart, pas atteints en 2015 et les besoins fondamentaux d'une partie importante de la population ne seront donc pas couverts. La sécurité alimentaire n'y est pas toujours assurée, l'accès à l'eau potable, à la santé ou à l'éducation de tous les enfants sans discrimination demeure insuffisant, et les capacités institutionnelles centrales ou territoriales y sont souvent faibles.

Si la croissance économique, notamment par l'intermédiaire du secteur privé, doit être renforcée, les moyens les plus concessionnels de l'AFD seront prioritairement mobilisés pour financer le développement des services sociaux et de l'agriculture, ainsi que le renforcement de l'État.

Ces pays auront également accès aux appuis destinés à soutenir le développement économique à hauteur de 1,3 milliard d'euros, dont 0,6 milliard d'euros d'engagements Pro-parco et de garanties. La viabilité de l'endettement extérieur de ces États étant souvent fragile, l'AFD y concentrera prioritairement ses financements les plus concessionnels (subventions et prêts fortement bonifiés) pour promouvoir l'accès des populations pauvres aux services essentiels. En outre, des prêts non souverains ou sous souverains seront instruits si l'existence de contreparties solvables le permet.

Les Pays pauvres prioritaires bénéficieront au total d'au moins 67 % des subventions mises en œuvre par l'AFD. Ces pays bénéficieront en outre d'appuis au renforcement des capacités de l'État dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques et au renforcement des capacités des acteurs privés.

ENCADRÉ 5 : FAIRE ÉVOLUER LES INTERVENTIONS DE L'AFD DANS LES ÉTATS FRAGILES

Dans de nombreux Pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne, la faiblesse persistante des capacités (de l'État principalement et de l'ensemble des maîtrises d'ouvrage plus généralement) ne permet pas d'envisager une évolution rapide en matière de développement économique et social. Plus spécifiquement, et ramenée aux activités de l'AFD, cette situation a des conséquences sur la bonne exécution des opérations financées, la durée excessive des concours et les résultats visés.

Des réponses adaptées sont possibles et nécessitent une approche différenciée. Il convient en priorité d'identifier et de répondre aux demandes d'acteurs dynamiques et innovants. Tout n'est pas possible partout et l'approche par secteur doit se compléter d'une approche par les acteurs : les réponses de l'AFD doivent être calibrées et les synergies avec d'autres bailleurs de fonds recherchées, au regard de l'ampleur des changements à accompagner. Cette démarche suppose d'adapter

les modes de faire et la palette instrumentale dans le cadre des procédures existantes. Une analyse plus approfondie du contexte et une projection stratégique à plus long terme sont cruciales dans ce type de pays. De manière plus sensible que dans les autres pays, le renforcement des capacités reste insuffisant et nécessite une véritable stratégie, y compris pour renforcer les capacités de l'Agence dans ce registre.

Dans les pays en crise ou en sortie de crise, l'AFD souhaite faire évoluer ses modes d'intervention pour être plus réactive et intervenir juste après l'urgence humanitaire, tout en limitant les risques encourus par ses agents et les intervenants qu'elle finance. Ainsi, les interventions de l'AFD dans

le Sahel et en République centrafricaine feront l'objet d'une attention particulière et de modes d'intervention dédiés, parfois simplifiés et reposant sur l'expertise et l'appui de partenaires présents dans ces pays.

5.2 | Promouvoir une croissance durable et partagée dans les autres pays d'Afrique subsaharienne

Un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne ont un rôle moteur et catalyseur pour la croissance économique, ou joueront un rôle accru dans les années à venir. Tel est notamment le cas des pays exportateurs de ressources naturelles, et des futurs pays producteurs d'hydrocarbures¹⁰. L'AFD contribuera à favoriser l'émergence de modèles de croissance durable et redistributive. Les financements de l'agence cibleront prioritairement les infrastructures énergétiques ou de transport d'envergure régionale, susceptibles de désenclaver les économies faiblement émissives en CO₂ et favorisant les investissements productifs de long terme.

Ces États ont, pour la plupart, des capacités d'endettement leur permettant de financer des politiques publiques d'envergure. L'AFD y concentrera prioritairement ses interventions en prêt. Ils ne bénéficieront, sur la période, que de 16 % de la part de l'effort financier de l'État consacré à l'Afrique subsaharienne. Dans ces pays aux situations économiques et sociales souvent disparates, il est prévu d'engager 4,9 milliards d'euros de concours AFD, pour un coût de l'État limité à 0,3 milliard d'euros. Les subventions y seront utilisées marginalement pour financer des prestations techniques et d'appui à la maîtrise d'ouvrage, de préférence dans des secteurs pour lesquels l'expertise française peut être valorisée. En outre, Proparco et ARIZ engageront un milliard d'euros. L'AFD interviendra sur des thématiques de soutien à la croissance et de soutien aux politiques RSE :

- ▶ dans les pays à revenu intermédiaire éligibles aux conditions de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), les interventions s'effectueront en prêts peu ou pas concessionnels, qu'ils soient souverains ou non. Le financement des projets de grande

taille, dans le domaine des infrastructures, si possible en cofinancement avec d'autres bailleurs, sera privilégié ;

- ▶ dans les pays sous un programme du FMI, les emprunts souverains contiendront un taux minimum de 35 % de « concessionnalité ». Il sera recherché en priorité le financement de projets d'infrastructures régionales susceptibles de bénéficier d'une bonification extérieure, directe ou de prise en charge d'assistance technique, par un fond de mixage comme le fonds fiduciaire Infrastructures ;
- ▶ lorsque les États peuvent s'endetter sans nécessiter de coût par l'État, cette modalité sera privilégiée.

Dans ces pays, les appels d'offres pour la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures font l'objet d'une concurrence accrue. L'AFD tentera, dans son dialogue institutionnel avec les autorités des pays, d'investir le champ des politiques publiques, des normes et des stratégies de développement, pour promouvoir des approches innovantes et reconnues, portées notamment par le savoir-faire français. Elle contribuera au renforcement des meilleures pratiques environnementales et sociales, à travers l'amélioration des clauses *ad hoc* des appels d'offres. L'AFD veillera également, dans ces pays, à identifier en amont de la définition de ses stratégies d'intervention l'état du positionnement de l'offre économique française et de ses perspectives de développement.

Enfin, une attention particulière sera portée aux pays qui vont devenir, dans quelques années, de nouveaux grands producteurs d'hydrocarbures (pétrole, gaz) et/ou de ressources minières. Une meilleure appréhension du volume et de l'impact de ces nouvelles ressources sur l'économie réelle (diffusion de la croissance et effet sur l'emploi) ainsi qu'un suivi des cadres législatifs et institutionnels seront

¹⁰ Ghana, Kenya, Mozambique, Ouganda, Tanzanie.

utiles pour aider ces pays à utiliser au mieux ces ressources. L'orientation des concours du groupe vers le financement d'infrastructures susceptibles de contribuer à la croissance économique permettra aux populations de bénéficier d'impacts rapides fondés sur ces nouvelles ressources.

Ces projections d'activités se fondent sur deux hypothèses critiques liées à l'évolution des limites opérationnelles de l'AFD :

- la possibilité d'accroître la limite d'exposition non souveraine concernant l'Afrique du Sud, déjà atteinte dans le cas de ce pays ;
- le redéploiement de l'activité en faveur de plusieurs pays d'Afrique de l'Est, pour compenser partiellement le ralentissement anticipé de nos interventions au Kenya, en raison des contraintes d'exposition française qui s'imposeraient à l'AFD.

Enfin, parmi ces pays, quatre pays à revenu intermédiaire ont bénéficié d'une annulation conséquente de leur dette sous forme de C2D (Contrat de désendettement et de

développement, c'est-à-dire de conversion en subvention de la dette résiduelle après traitement des Pays pauvres très endettés [PPTE], Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo) ou de conversion de dette (Gabon). Sur la période 2014-2016, le coût budgétaire pour la France de ces traitements représentera 1,4 milliard d'euros. Ces ressources sont dédiées par pays et permettent de bâtir des programmes bilatéraux de coopération d'un volume très important.

En concertation avec les autorités nationales, les financements en dons ainsi mobilisés contribueront à la fois au développement de l'accès des populations aux services sociaux de base, et pourront également permettre de financer notamment les infrastructures, vecteurs d'une croissance durable et partagée.

Enfin, l'endettement public de ces pays répondant aux critères techniques définis par la France, il est en outre prévu en leur faveur l'octroi de 0,7 milliard d'euros de prêts concessionnels sur la période. Ils bénéficieront par ailleurs de 0,6 milliard d'euros d'engagements de Proparco et ARIZ.

6

Efficacité, transparence et « redevabilité » des financements de l'AFD au sud du Sahara

6

Efficacité, transparence et « redevabilité » des financements de l'AFD au sud du Sahara

6.1 | Multiplier les partenariats et les synergies avec les autres acteurs du développement

L'AFD renforcera l'ensemble des partenariats engagés, et en développera de nouveaux, avec les principaux acteurs qui enrichissent aujourd'hui l'offre de financement du développement au sud du Sahara.

I Renforcer la coordination avec les bailleurs partenaires

Vis-à-vis de l'Union européenne, l'AFD s'inscrira dans le nouveau cadre harmonisé de coopération européen et participera aux exercices de programmation conjointe menés localement dans les pays. L'AFD améliorera la coordination avec les bailleurs qui animent les mécanismes fiduciaires tels l'ITF. Elle contribuera au travail en amont sur les besoins sectoriels des pays et populations bénéficiaires, sur les méthodes de travail et sur les critères d'emploi de ces mécanismes. Elle cherchera également à développer de nouveaux partenariats, avec d'autres bailleurs bilatéraux européens, mais également africains, et à favoriser les initiatives de coopérations trilatérales, avec les pays asiatiques notamment.

Même si les modes de financement du développement de la Chine, de l'Inde ou du Brésil diffèrent de ceux de la France, l'AFD veillera à instaurer et à intensifier un dialogue constructif avec eux, sur la thématique de la préservation des biens publics mondiaux en particulier. Enfin, l'AFD développera ses partenariats avec les fonds verticaux actifs au sud du Sahara, tels que le Partenariat mondial pour l'éducation ou le Fonds mondial sida-tuberculose-paludisme.

I Élargir le champ des partenariats opérationnels à la philanthropie privée

L'émergence très significative de la philanthropie privée parmi les acteurs du financement du développement en Afrique subsaharienne est un phénomène nouveau. Dans plusieurs pays, la conjugaison concertée des efforts de l'AFD et des principales fondations philanthropiques permettrait d'accroître significativement l'efficacité du financement des secteurs prioritaires.

I Développer le rôle de l'AFD parmi les acteurs de l'influence française

Une attention particulière sera portée à la collaboration de l'Agence avec l'ensemble des acteurs français intervenant en Afrique subsaharienne. L'AFD, avec les ONG françaises,

les collectivités territoriales, les entreprises, les centres de recherche partenaires de longue date de l'AFD – comme l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) ou les universités – contribue à ce qui fait la valeur reconnue de l'offre française dans ces pays. Des alliances et des synergies respectueuses du rôle, du mode d'intervention et des expertises de chacun contribueront à construire et à proposer à nos partenaires africains, une offre française concertée et complémentaire en cohérence avec leurs demandes.

I Renforcer les liens avec les organisations régionales africaines

Le renforcement des liens avec les organisations et institutions régionales africaines est au cœur de la démarche de l'AFD au sud du Sahara. Cette relation particulière fera l'objet d'un document de stratégie opérationnelle dédié, en cours d'élaboration, qui complétera le présent Cadre d'intervention régional (CIR) Afrique (essentiellement concentré sur les relations stratégiques bilatérales). Les grandes orientations du travail de l'AFD en synergie avec les organisations régionales africaines visent à :

- favoriser un environnement régional à la fois viable et incitatif, propice à la mobilisation et à la rentabilité de l'investissement public et privé ;
- sécuriser le financement de la préparation et de la réalisation des projets régionaux structurants ;
- protéger, gérer et valoriser les biens publics régionaux.

Les orientations envisagées pour les interventions à venir auprès des instances régionales consistent à :

- mettre un accent tout particulier sur le renforcement des banques de développement régionales et sur le financement de la préparation et de la réalisation des projets régionaux structurants par leur intermédiaire ;
- concentrer les subventions disponibles sur le renforcement des capacités des acteurs et des institutions régionales pour leur permettre de préparer et accompagner les crédits qui leur seront octroyés. L'intermédiation bancaire auprès de ces partenaires sera systématisée pour financer les projets régionaux structurants dans les secteurs régionaux prioritaires.

6.2 | Faire évoluer les débats et les pratiques, et évaluer l'efficacité des financements

6.2.1 Contribuer aux débats des idées utiles à l'évolution des pratiques du développement

L'étude des évolutions spécifiques des pays nouvellement producteurs d'hydrocarbures, ou de matières premières, d'une part, et une réflexion opérationnelle sur les modalités d'intervention de l'AFD dans les pays fragiles, d'autre part, constitueront les nouvelles priorités, qui s'ajouteront aux deux axes existants de la production de connaissances que sont, d'un côté, le suivi de la situation macroéconomique des pays et de l'évolution de la soutenabilité de leur dette publique et, d'un autre côté, l'étude des dynamiques démographiques et des politiques publiques afférentes.

L'AFD continuera par ailleurs à contribuer aux recherches dans les domaines de l'agriculture et de l'urbanisme, et plus largement dans l'ensemble de ses secteurs d'intervention. La qualité et l'intérêt de cette production de connaissances sont reconnus par les pairs de l'AFD. Elle est encore trop modeste en Afrique subsaharienne, principalement dans les pays francophones, souvent pour des raisons de difficultés matérielles d'accès aux publications.

Des travaux et des partenariats avec les centres de recherche africains, français et internationaux seront menés afin de mieux cerner avec eux les déterminants de la situation d'insécurité au Sahel par exemple et de préciser les objectifs et modalités d'intervention de l'AFD dans les pays touchés directement ou indirectement par cette situation.

Un effort sera donc consenti pour améliorer la diffusion et l'accessibilité, notamment numérique, de la production de connaissances du groupe, de la revue *Afrique contemporaine* à la nouvelle lettre *Au sud du Sahara*. En outre, il sera recherché une implication accrue des universités locales ayant des savoirs spécifiques dans certains sous-secteurs d'intervention.

6.2.2 Rendre compte de la mise en œuvre du Cadre d'intervention Afrique subsaharienne

Le Cadre d'intervention *Afrique subsaharienne* 2014-2016 de l'AFD fera l'objet d'un rapport annuel de suivi, qui constituera un outil de dialogue entre l'Agence et ses tutelles. Il comprendra :

- une synthèse des éléments marquants de l'exécution annuelle (état d'avancement des activités, probabilité d'atteinte des objectifs, évolutions constatées) ;

- un focus sur quelques projets (succès ou échecs marquants) ;
- les enseignements tirés (et réorientations éventuelles, en termes de secteurs ciblés notamment) ;
- un bilan quantitatif et qualitatif des résultats de développement des projets financés par l'AFD dans cette géographie ;
- une appréciation argumentée de la contribution de l'AFD au genre et au climat dont :
 - un bilan sur l'atteinte de l'objectif de 30 % des octrois annuels ayant des « co-bénéfices sur le changement climat » en Afrique subsaharienne,
 - un bilan de la contribution des activités de l'AFD en Afrique subsaharienne à l'atteinte de l'objectif d'au moins 50 % des opérations financées par l'AFD¹¹ dans les États étrangers. Cette contribution devra recevoir la note 1 ou 2 du CAD de l'OCDE sur l'égalité des hommes et des femmes d'ici à 2017.

Le suivi de la mise en œuvre du Cadre d'intervention régional (CIR) permettra également de faire un point d'avancement sur l'atteinte des objectifs suivants :

- la concentration des subventions sur les Pays pauvres prioritaires. 67 % des subventions du programme 209 sont allouées aux PPP et 75 % des subventions au bénéfice de la conservation de la biodiversité sont allouées aux PPP ;
- l'augmentation de la part des autorisations annuelles du groupe AFD allouée à l'agriculture et au développement rural : 15 % des autorisations annuelles escomptées du groupe AFD pour l'Afrique subsaharienne seront consacrées à l'agriculture durable et au développement rural autour de 2016, soit environ 400 millions d'euros en moyenne par an au cours de la période ;
- la diminution de la part des projets à problèmes et à surveiller dans le portefeuille, passant de 30 % à 25 % du portefeuille en 2015.

La stratégie fera l'objet d'un rapport d'achèvement à des fins de redevabilité, de pilotage, de capitalisation et de prospective. Il s'appuiera notamment sur les différents rapports annuels de suivi.

¹¹ Les financements Proparco sont exclus de ce périmètre ainsi que les financements AFD apportés sous forme d'aide budgétaire globale ou sectorielle ou de ligne de crédit non affectée. Les

50 % portent sur le nombre de projets et non les montants engagés.

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AKDN	Aga Kahn Development Network
APD	Aide publique au développement
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CIR	Cadre d'intervention régional
CIT	Cadre d'intervention transversal
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FISEA	Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique
FMI	Fonds monétaire international
HHS	United States Department of Health and Human Services
IDE	Investissements directs étrangers
ITF	Infrastructure Trust Fund (Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Pays pauvres prioritaires
Proparco	Promotion et participation pour la coopération économique
TPE	Très petites entreprises
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Agence Française de Développement (AFD)
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
France
Tél. : + 33 1 53 44 31 31

www.afd.fr



développeur d'avenir durables