

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

RAPPORT



*Dotation de la France au
Fonds asiatique de développement*



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT 2012

Sommaire

Avant-propos	7
Partie 1. Dotation de la France au Fonds asiatique de développement	9
Synthèse	10
1. Objectifs de la dotation	10
2. Dixième reconstitution du FAsD (2012)	11
3. Vision du développement de la BAsD	12
4. Alignement avec les priorités et les objectifs de la France	12
5. Influence de la France	13
6. Effet de retour	14
7. Conclusion	15
8. Recommandations	15
Rapport	16
1. Mandat et enjeux de l'évaluation	16
2. Contexte institutionnel	17
3. Démarche méthodologique	23

4. Cohérence de la dotation (question évaluative n°1)	27
5. Effet de levier (question évaluative n°2)	38
6. Effet de retour (question évaluative n°3)	63
7. Conclusions	72
8. Recommandations	73
9. Annexes	76
 Partie 2. Réponse de la direction générale du Trésor aux conclusions et recommandations	 83
 Partie 3. Pilotage de l'évaluation	 89
1. Composition du comité de pilotage	90
2. Termes de référence	91

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Economie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française d'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

Avant-propos

La Direction générale du Trésor a initié en 2011 une évaluation des dotations de la France au Fonds asiatique de développement (FAsD), guichet concessionnel de la Banque asiatique de développement (BAsD).

La France dispose dans la BAsD d'une part au capital de 3,2 % et sa part au FAsD X était de 3,48 %, ce qui faisait d'elle le 7^e pays contributeur au fonds. Pour la période 2013-2016, la France a baissé sa participation au FAsD XI de 5 % et se place désormais au 8^e rang des contributeurs.

Cette évaluation rétrospective des dotations de la France au FAsD IX (2005-2008) et X (2009-2012) avait pour objet d'apprécier si ces dotations étaient utilisées en cohérence avec les priorités françaises en matière de politique de coopération au développement et les besoins des pays bénéficiaires du fonds. L'évaluation devait en outre permettre d'apprécier la qualité de la coopération avec les opérateurs publics français de l'aide et l'articulation avec le fonds fiduciaire de la France géré par la Banque asiatique de développement (BAsD). Elle devait enfin éclairer le positionnement de la France lors des négociations de la reconstitution du FAsD XI (2013-2016) en formulant des recommandations quant à l'utilisation optimale de cet instrument, compte tenu des priorités de la France et de son poids dans le FAsD.

Cette évaluation a été confiée par appel d'offres au cabinet Ernst & Young et Associés, sous l'égide d'un comité de pilotage pluridisciplinaire, composé de représentants des différentes administrations, des agences concernées et d'organismes compétents (ministère de l'Economie et des Finances, ministère des Affaires étrangères et européennes, Agence française de développement, organisation non gouvernementale et personnalités extérieures qualifiées).

L'évaluation met en évidence qu'il n'est pas possible de tracer de liens de cause à effet entre l'action de la France et les effets du FAsD pour les pays bénéficiaires. Mais elle note que les orientations stratégiques et les activités du Fonds correspondent globalement aux priorités portées par la France. Ainsi, bien qu'insuffisamment formalisés et partagés, les objectifs de la dotation de la France sont globalement cohérents avec les objectifs de la politique française en faveur du développement. La contribution financière de la France et son rang parmi les contributeurs ne lui permettent pas en effet *a priori* d'avoir un pouvoir déterminant au sein du conseil d'administration et l'évaluation indique que certains leviers d'influence sont peu ou mal exploités. Globalement, les effets de retour de la dotation de la France au FAsD sont contrastés, faibles pour les entreprises, mais bénéfiques sur le plan géopolitique.

Suite à cette évaluation, plusieurs suggestions sont avancées, dont l'hypothèse pour la France d'envisager une véritable stratégie de dotation au FAsD, avec des instruments d'influence et objectifs concrets et de l'insérer dans le cadre institutionnel de ses relations avec la Banque asiatique de développement. Cette stratégie viserait à souligner l'intérêt géopolitique de la France en Asie et à alimenter une réflexion plus globale sur la coopération au développement de la France dans cette région, de façon à assurer complémentarité, efficacité et cohérence entre le bilatéral et le multilatéral. La France pourrait également optimiser l'activation d'un certain nombre de leviers pour développer des synergies entre les administrations françaises à Paris et dans les pays, l'Agence française de développement et son réseau, la Banque et ses bureaux. Ces pistes font ainsi l'objet de recommandations détaillées, tant sur le plan stratégique, qu'opérationnel.

Thierry Sénéchal
Directeur de TERAe
Président du comité de pilotage

Dotation de la France au Fonds asiatique de développement

Évaluation réalisée par Ernst & Young et Associés

Équipe d'évaluation

Arnauld Bertrand, associé, directeur de mission

Marie Brunagel, chef de projet

Christina Castella, consultante

Ewelina Oblacewicz, consultant junior

Ian Anderson, expert

Luc Lefebvre, expert

Chuong Dan Phan, expert local

Rapport remis en juillet 2012



Synthèse

Le **cabinet Ernst & Young** a été mandaté par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie pour conduire l'évaluation rétrospective de la dotation de la France au Fonds asiatique de développement (FAsD).

Cette évaluation a visé plusieurs objectifs :

- apprécier si les dotations affectées par la France au FAsD sont utilisées en cohérence avec les priorités de la politique de coopération au développement de la France ;
- apprécier **l'effort de la France et son influence** pour orienter les stratégies du FAsD vers les priorités de l'aide française et vers la recherche de la meilleure efficacité ;
- évaluer la **qualité de la coopération avec les opérateurs publics français de l'aide** et l'articulation avec le fonds fiduciaire de la France géré par la Banque asiatique de développement (BASD) ;
- éclairer le **positionnement de la France lors des négociations pour la reconstitution du FAsD XI** (2013-2016) en formulant des recommandations quant à l'utilisation optimale de cet instrument.

L'évaluation s'inscrit enfin dans la politique d'évaluation de la direction générale du Trésor qui a pour objectif d'évaluer toutes les dotations de la France aux fonds multilatéraux.

L'étude s'est concentrée sur les dotations de la France aux FAsD IX (2005-2008) et FAsD X (2009-2012). Elle s'est en effet déroulée de façon concomitante aux négociations du FAsD XI et a donc été mise à jour à la suite des résultats de cette négociation. Les priorités du **Document cadre de coopération de la France**¹ (contribuer à une croissance durable et partagée, lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités, préserver les biens publics mondiaux, promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement, contribuer au renforcement des équilibres mondiaux) et les **thèmes retenus pour les négociations de la reconstitution du FAsD XI** (infrastructure, développement du secteur financier, éducation, environnement, coopération et intégration régionale, pays fragiles et affectés par des conflits et genre) ont constitué les axes d'analyse principaux. Compte tenu du champ temporel, l'évaluation a également tenu compte de l'évolution des priorités françaises depuis 2005 et des priorités du FAsD.

¹ Document cadre « Coopération au développement : une vision française » - ministère des Affaires étrangères et européennes - 2011

L'exercice d'évaluation s'est déroulé entre les mois d'octobre 2011 et de mars 2012 et a été marqué par la rencontre, en France, des principaux acteurs responsables de cette dotation. Un séjour à Manille a permis de conduire une trentaine d'entretiens avec des responsables des services de la Banque et des représentants d'autres pays membres du Fonds, régionaux et non régionaux. Des déplacements au Viet Nam et au Cambodge ont été faits pour rencontrer les services déconcentrés de la Banque, les autorités nationales, les représentants français et des représentants d'autres bailleurs. Des entretiens ont été conduits à la Banque mondiale. Enfin, une dernière série d'entretiens a été organisée par téléphone avec des responsables en Ouzbékistan et au Sri Lanka. Un rapport de mission a notamment été présenté au comité de pilotage en amont de la deuxième réunion de reconstitution du Fonds qui s'est tenue les 5 et 6 décembre 2011 à Dhaka (Bangladesh). Sous la présidence de Thierry Sénéchal, expert indépendant, le comité de pilotage a suivi et validé la démarche proposée ainsi que l'ensemble des rapports. Il était, notamment, composé de représentants du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, du ministère des Affaires étrangères, de l'Agence française de développement et du directeur de la stratégie de la Banque asiatique de développement.

1. Objectifs de la dotation

Les objectifs de la dotation ont été recomposés pour l'équipe d'évaluation.

En **l'absence de stratégie explicite et formalisée de la dotation** de la France au FAsD et pour pouvoir évaluer sa cohérence vis-à-vis des priorités françaises et ses effets, l'évaluateur a formulé des objectifs à partir de la documentation disponible, en particulier du Document cadre de coopération de la France de 2011 et des entretiens conduits avec les principaux acteurs français impliqués dans le pilotage et l'accompagnement de l'intervention de la France au sein du FAsD.

Cette stratégie recomposée s'articule autour de deux **objectifs généraux : obtenir un effet de levier sur les priorités françaises au-delà de la contribution financière ainsi qu'un effet de retour en termes d'apprentissage et de positionnement géopolitique**. Trois types de leviers d'influence ont également été identifiés : les activités des acteurs français lors des cycles de reconstitution du FAsD, les activités du représentant français au sein de la Banque, la mobilisation d'autres instruments (partenariat avec l'AFD, fonds fiduciaire, détachement d'experts, promotion de la présence française au sein de la banque, partage de l'expertise au niveau national).

L'approche évaluative proposée a permis de contourner les obstacles méthodologiques inhérents à l'évaluation d'influence en environnement multilatéral.² L'influence est comprise comme la capacité d'un acteur à peser sur le processus de décision en ligne avec ses préférences, ou, autrement dit, comme le lien de causalité entre les priorités d'un acteur sur les résultats attendus et les résultats effectivement obtenus. La méthodologie d'évaluation traditionnelle, qui consisterait à analyser l'enchaînement logique des événements pour établir un lien de cause à effet entre les activités d'un acteur et les décisions prises par un autre acteur, ne peut être appliquée strictement. Ainsi, la démarche a consisté à **analyser** dans un premier temps, **les activités déployées par la France, leur qualité**, ainsi que, dans la mesure du possible, *les conséquences directes ou indirectes de ces activités* et, dans un deuxième temps, **la perception** des différentes parties prenantes quant à l'efficacité des activités de la France. Cette perception fournit, de manière ponctuelle, des éléments de présomption d'efficacité des activités de la France (*efficacité attribuée*). Ensuite, les stratégies, les modes d'action ainsi que l'organisation institutionnelle de la Banque ont été analysés pour déterminer dans quelle mesure les orientations stratégiques et organisationnelles du FAsD reflètent les attentes de la France (sans attribuer cependant cette *atteinte des préférences* françaises à l'action de la France).

2. Dixième reconstitution du FAsD (2012)

Créée en 1966, la Banque asiatique de développement (BASD) est une institution financière multilatérale pour le développement dont le mandat consiste à mobiliser des moyens financiers et du savoir-faire au service du développement économique et social des pays d'Asie et du Pacifique. La stratégie actuelle de la Banque est formalisée dans la « Stratégie 2020 » qui couvre la période 2008-2020 et insiste en particulier sur une triple priorité : le développement du secteur privé, la coopération régionale et la protection de l'environnement. La stratégie prévoit notamment de concentrer 80 % des opérations sur cinq secteurs qui reflètent les points forts de la Banque et les besoins de ses clients : les infrastructures, l'environnement, y compris le changement climatique, la coopération et l'intégration régionale, le développement du secteur financier et l'éducation. Les 20 % restants sont réservés à la santé, l'agriculture et la gestion des catastrophes naturelles et l'assistance à la résolution des urgences.

² Voir à ce sujet : Dur A., *Measuring Interest group Influence in the EU : A Note on Methodology*, « European Union Politics » 2008 (9), p. 559 et Jones H., *A guide to monitoring and evaluating policy influence*, « ODI Background Note » February 2011.

Le Fonds asiatique de développement (FAsD), créé en 1973, est le guichet concessionnel de la Banque. Il accorde aux pays éligibles des prêts à taux d'intérêt préférentiel et de longue durée ainsi que des dons. Contrairement à la Banque mondiale ou à la Banque africaine de développement, le fonds concessionnel de la Banque asiatique ne possède pas de personnalité juridique distincte de celle de la Banque et n'a donc pas de conseil d'administration propre.³

Les pays donateurs se réunissent tous les quatre ans pour reconstituer les ressources du FAsD et passer en revue ses politiques. Les premières contributions au FAsD datent de 1973. Depuis, le FAsD a été reconstitué dix fois.

Le FAsD dépend en grande partie des contributions des pays membres les plus riches pour son financement et tire des ressources supplémentaires des transferts d'une partie du revenu net de la BASD et des remboursements de crédits antérieurs effectués par les pays emprunteurs. Le FAsD X est doté de près de 12 milliards de dollars pour la période 2009 - 2012. Le FAsD XI dispose de 12,4 milliards de dollars (hausse de 3,5 % en termes réels) pour la période 2013-2016.

La Banque a adopté un système permettant de répartir le soutien du FAsD entre les besoins concurrents des pays de la région, et d'orienter les fonds là où ils seront utilisés le plus efficacement. Cette répartition s'effectue en deux étapes principales. Dans un premier temps, la Banque détermine l'éligibilité aux financements concessionnels du FAsD en prenant en compte le niveau de la pauvreté relative définie par le revenu national brut (RNB) par habitant ainsi que la capacité de remboursement de la dette. Une fois la liste des pays éligibles définie, la Banque détermine la répartition des ressources du FAsD entre ces pays en prenant en compte leurs performances et leurs besoins comme critères déterminants de l'attribution de l'aide. Ainsi, pour la période du FAsD X, 28 pays sont bénéficiaires.

Le FAsD occupe le premier rang parmi les bailleurs multilatéraux dans près d'un tiers de ses pays d'intervention (sept pays dont six sont éligibles uniquement aux

³ Pour mémoire, le capital de la BASD est détenu par 67 Etats membres, dont 48 membres régionaux (Asie-Pacifique) et 19 membres non régionaux (Etats d'Amérique du Nord et d'Europe). Les membres régionaux emprunteurs et non emprunteurs ont la majorité – ils détiennent 65 % du capital et 65 % des voix. Après une cinquième augmentation de capital approuvée en avril 2009, la BASD est devenue la seconde banque multilatérale de développement la plus capitalisée après la Banque mondiale. Son conseil d'administration composé de douze administrateurs, détient la plupart des attributions. Huit d'entre eux viennent des Etats membres de la région, quatre d'Etats membres non-régionaux. Le conseil d'administration se réunit chaque semaine, discute et décide de l'octroi des crédits, des documents de politique générale, des stratégies nationales et sectorielles, du budget et des questions financières.

financements du FAsD : Cambodge, République kirghize, Laos, Micronésie, Mongolie, Népal, Tadjikistan) et le **deuxième rang dans huit autres pays** (Bangladesh, Bhoutan, Pakistan, Palaos, Îles Salomon, Sri Lanka, Tuvalu, Vietnam) derrière l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale et l'Union européenne.

Les **négociations pour la reconstitution du FAsD XI** ont démarré au mois de septembre 2011 et ont été finalisées au mois de mars 2012. Cette reconstitution apporte une modification des équilibres entre contributeurs au profit de trois pays – Japon, Australie et Royaume-Uni – et au détriment d'une partie des pays européens et des États-Unis. La contribution des grands émergents de la zone a été jugée décevante par les parties prenantes. L'Inde n'a pas contribué et la Chine continue à contribuer à hauteur d'un montant symbolique (45 millions de dollars). Néanmoins le poids des donateurs régionaux s'est renforcé (en raison des contributions japonaises et australiennes), le rapport contributeurs régionaux/non régionaux est ainsi passé de 52 % / 48 % à 67 % / 33 % entre le FAsD X et le FAsD XI.

La France s'est engagée à hauteur de 95,4 millions d'euros (contribution effective en baisse de 5 % en euros et de 20 % en dollars et droits de tirage spéciaux. Sa part passe de 3,48 % à 2,2 %. La France perd ainsi un rang et devient le 8^e contributeur du FAsD derrière le Japon, l'Australie, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Canada et la Corée. Elle est le 5^e contributeur non régional, le 3^e contributeur de l'UE et le 6^e contributeur du G7.

3. Vision du développement de la BASD

Les acteurs reconnaissent à la Banque asiatique de développement un **positionnement fort et une légitimité particulière sur les thématiques de l'intégration et de la coopération régionale et des infrastructures**, métier historique de la Banque répondant à des besoins qui restent colossaux.

Sa légitimité régionale (via son réseau et les ressortissants asiatiques au sein de l'institution) et sa connaissance spécifique des besoins de la zone sont également reconnues par tous et lui permettent de promouvoir « une vision asiatique du développement ». Son rôle dépasse largement celui de banquier. En revanche, la BASD est perçue comme ayant des capacités analytiques moins développées que la Banque mondiale. Le processus de décision entre le siège et les représentations locales est encore considéré comme lourd.

En 2009 et pour l'ensemble des pays asiatiques (y compris la Chine, l'Inde et l'Indonésie qui ne bénéficient plus des ressources du FAsD), le FAsD se place au 8^e rang des bailleurs de fonds présents en Asie et au 3^e rang des bailleurs multilatéraux, derrière l'AID de la Banque mondiale et l'Union européenne.

4. Alignement avec les priorités et les objectifs de la France

Comme souligné précédemment il n'est pas possible de tracer de liens de cause à effet entre l'action de la France (activation des leviers d'influence) et les effets du FAsD pour les pays bénéficiaires. Mais l'évaluation a noté que les orientations stratégiques et les activités du Fonds correspondent globalement aux priorités portées par la France et que l'efficacité institutionnelle de la BASD, également soutenue par la France, s'accroît.

Les orientations stratégiques et les activités du FAsD sont globalement concordantes avec les priorités appuyées par la France.

La Banque a préservé l'accès aux ressources du FAsD aux pays à faible revenu : 50 % des ressources du FAsD sont dédiées aux pays les moins avancés (PMA) en 2010 et l'accès aux ressources du FAsD des pays à la fois éligibles au FAsD et au capital ordinaire a été plafonné (à 65,8 % pour le FAsD X). En outre, la plupart des thématiques appuyées par la France se retrouvent dans les orientations et les activités du FAsD et prennent de l'ampleur :

- la part du budget consacrée à la coopération et à l'intégration régionale est passée de 5 à 10 % et deux grands projets régionaux et sous-régionaux sont soutenus de manière efficace (CAREC et GMS) ;
- les infrastructures devraient mobiliser 59 % des ressources au cours de la période 2008-2012. Cette part a doublé entre le FAsD VIII et le FAsD X (deux premières années). Elles sont le métier historique et correspondent à des besoins croissants dans l'ensemble de la zone ;
- les initiatives se multiplient sur la thématique du changement climatique : la part des projets est passée de 8 % (FAsD VIII) à 34 % (FAsD X – deux premières années).

Cependant, le système d'allocation des ressources privilégie encore fortement la performance au détriment du critère de vulnérabilité et les objectifs ambitieux en matière de

développement du secteur privé (50 % à horizon 2020) ne sont pas encore atteints, malgré des progrès notables (9 % pour le FAsD VIII à 24 % pour le FAsD X).

Les évaluations existantes notent une amélioration de l'efficacité institutionnelle de la Banque.

La France est alignée sur les objectifs internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide. Ces objectifs se déclinent notamment autour d'objectifs plus spécifiques relatifs à la performance institutionnelle des organisations.

Les priorités de la France sont globalement reprises par la Banque asiatique de développement qui progresse sur l'amélioration du système de mesure des résultats, la gestion partenariale, le respect des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et une gestion rigoureuse des crédits octroyés.

Des points d'amélioration sur les attentes de la France ont été identifiés au cours de nombreux exercices d'évaluation internes et externes : la décentralisation, jugée encore trop faible, ainsi que certains aspects de la gestion des ressources humaines.

Bien qu'insuffisamment formalisés et partagés, les objectifs de la dotation de la France au FAsD sont globalement cohérents avec les objectifs de la politique française en faveur du développement.

Les objectifs (recomposés) de la dotation de la France au FAsD sont globalement cohérents avec les objectifs généraux de la France en matière de développement : ils couvrent trois des objectifs généraux de la politique de développement tels que définis par le comité interministériel pour la coopération et le développement (CICID) du 5 juin 2009 (lutte contre la pauvreté, croissance durable et équitable et stabilité mondiale et Etat de droit comme condition nécessaire au développement économique et social à long terme).

Sur le plan thématique, la France choisit de soutenir certaines priorités du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement qui sont plus adaptées au contexte donné (enjeux de la région ciblée et valeur ajoutée de la BAsD). Ainsi, parmi les objectifs de la dotation figurent le soutien à **la croissance, la protection de l'environnement et la coopération et l'intégration régionale**. La santé et l'agriculture en revanche ne sont pas des objectifs prioritaires pour la Banque asiatique et la France a choisi de ne pas les mettre en avant dans sa stratégie de dotation car l'institution n'a pas de très bons résultats dans ce secteur. Par ailleurs, le soutien de la France à la santé est plutôt décliné via les dotations aux fonds verticaux dédiés à cette problématique. L'éducation, priorité de la Banque et de la politique française, n'est en revanche pas reprise dans la stratégie de la France pour le FAsD.

Sur le **plan géographique, la cohérence n'est pas évidente** : la stratégie générale accorde peu de place aux pays du FAsD et le statut prioritaire accordé aux pays de la péninsule indochinoise jusqu'en 2009, modifié par le document de politique générale, fait l'objet de divergences entre les acteurs rencontrés.

Enfin, sur l'efficacité institutionnelle, les priorités vis-à-vis du fonds sont alignées avec celles de la politique générale de la France, elles-mêmes alignées sur les objectifs internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide.

En revanche, l'absence de stratégie formalisée et d'objectifs partagés en réponse à des besoins reconnus par l'ensemble des acteurs français concernés par le FAsD comporte, outre un risque de faible convergence entre les acteurs français, un **risque de trop faible prise en compte des problématiques de développement spécifiques à l'Asie dans l'action de la France**.

5. Influence de la France

La contribution financière modeste de la France limite son influence ; elle est efficace au cours des négociations de reconstitution et pour coordonner les chaises européennes ...

Contribution financière, apport d'idées et image constituent les trois types de leviers d'influence dont dispose la France pour orienter la stratégie du FAsD et la performance institutionnelle de la BAsD.

La modeste contribution financière de la France et son rang secondaire parmi les contributeurs ne lui permettent pas *a priori* d'avoir un pouvoir déterminant au sein du conseil d'administration, lieu de prise de décision sur les projets de financement : elle n'a pas d'administrateur permanent et les droits de vote sont ceux de son rang comme actionnaire où elle se situe à la 12^e place.

Cependant, compte tenu à la fois du mode de fonctionnement spécifique du conseil d'administration du FAsD (non distinct de celui de la BAsD) et du mode de prise de décision (par la voie du consensus), **l'influence réelle se joue en amont des réunions**. La France, quand elle tient la chaise (trois ans sur six), joue un **rôle structurant** qui lui permet de peser dans les débats : elle est à l'initiative de la **coordination des chaises européennes** (Europe + Canada) qui pèsent 23 % des dotations au FAsD et 24 % des droits de vote au conseil d'administration et de leur prise de positions communes. Les responsables de la Banque citent souvent les « priorités européennes », sans distinction des pays qui les portent, ce qui confirme la cohésion du bloc européen au sein de la Banque.

Les **cycles de reconstitution** participent de cette influence financière. Chaque participant, quel que soit son poids, peut exprimer ses « attentes » et bénéficie d'une attention accrue des services de la Banque. La France exprime effectivement ses attentes sur ses priorités stratégiques, sur l'évolution institutionnelle souhaitée, sur le système d'allocation des ressources. Elle est **perçue comme un partenaire de qualité, flexible et constructif**. Ces réunions lui donnent de la visibilité.

...Mais elle actionne de façon trop timide les autres leviers d'influence.

Sur le plan de la **promotion des idées**, autre facteur déterminant d'influence à plus long terme en environnement multilatéral, les activités pourraient être déployées par la France de manière plus stratégique :

- les initiatives de **partenariats intellectuels** (via la **présence d'experts** français dans des instances ou séminaires de réflexion ou ponctuellement au sein de la Banque) sont **rares** alors qu'elles répondent à une attente forte de la Banque qui a la volonté de devenir une banque du savoir et que d'autres bailleurs usent davantage de ce levier d'influence ;
- les **fonds fiduciaires** français, épuisés à ce jour, ont **d'abord une vocation économique**. Ils n'affichent pas d'objectif de nature politique. Leur influence sur le développement des environnements institutionnels ou réglementaires ne peut donc être démontrée. Ils sont en outre **perçus** par la BASD **comme lourds à mobiliser** car non ciblés sectoriellement ou géographiquement ;
- **l'image et l'expertise de l'Agence française de développement (AFD)** sont reconnues par la BASD (projets en cofinancement, séminaires annuels conjoints, stratégie écrite, etc.). Cependant, la qualité des relations de l'AFD avec la BASD et la présence locale de l'AFD ne sont pas pleinement valorisées, ni pour accentuer l'influence de la France dans le choix et la mise en œuvre des projets, ni pour améliorer l'information des différents acteurs parties prenantes au FAsD. L'organisation institutionnelle française et l'absence de mise en réseau et de circuits d'information organisés entre les acteurs locaux et les responsables à Paris ou à Manille sont les principaux obstacles identifiés ;
- Il n'y a pas de politique volontariste pour soutenir et placer les ressortissants français. Le détachement d'experts se limite à un expert détaché par l'AFD, alors que d'autres pays utilisent pleinement cet instrument considéré comme un levier d'influence efficace.

L'image dont bénéficie la France compense en partie les effets limités des leviers mentionnés précédemment : sa position internationale sur les questions de déve-

loppement, son rôle de porte-voix européen, la réputation dont bénéficie l'AFD et la qualité de ses représentants sont encore des leviers d'influence puissants, mais non spécifiques à l'Asie.

En l'absence de stratégie explicite, formalisée, partagée et spécifique à l'Asie, ces leviers d'influence (poids financier, idées, image) sont déployés de manière peu coordonnée, sans que leurs complémentarités et synergies soient exploitées.

6. Effet de retour

Un effet de retour réel sur le plan géopolitique.

Compte tenu de la baisse des subventions françaises à l'égard des pays les plus pauvres d'Asie, la contribution au FAsD permet à la France d'être présente et de soutenir ces pays pour un coût relativement modeste autrement que par la coopération bilatérale. Elle poursuit ainsi sa participation à la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales dans cette région du monde qui compte encore 300 millions de personnes qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

La dotation et la présence de la France au FAsD et plus généralement à la Banque permettent à la France de renforcer et de différencier les canaux de relations avec les pays émergents d'Asie, acteurs clés de la récente réforme de la gouvernance mondiale.

Enfin, la Banque est pour des pays comme la France un terrain d'observation privilégié des évolutions et défis politiques, économiques et sociaux des pays d'Asie. La France peut ainsi accompagner la principale institution régionale dans l'élaboration des réponses « asiatiques » à ces défis.

La dotation a contribué à initier le partenariat avec l'AFD ; celui-ci, puissant, est dorénavant « déconnecté » de la dotation.

On constate que **la dotation de la France au FAsD, même a minima, a constitué un ticket d'entrée** nécessaire pour que l'AFD puisse initier le dialogue avec la Banque sur le terrain et que le partenariat puisse se développer. Avec le temps, ce partenariat semble s'être progressivement « déconnecté » de la dotation, d'autant plus que la coopération AFD-BASD se concentre de manière croissante dans les pays asiatiques non-éligibles aux financements du FAsD. En revanche, un éventuel désengagement de la France du FAsD aurait sans doute des conséquences politiques, y compris sur le partenariat.

Enfin, l'effet de retour pour les entreprises est faible.

La dotation de la France au FAsD génère un effet de retour limité pour les entreprises françaises. Pour un dollar

de dotation au FAsD, les entreprises françaises remportent 0,26 dollar de contrats, ce qui situe la France en retrait par rapport aux autres pays européens. Les marchés de la Banque sont dominés par les entreprises des pays membres régionaux. La concurrence des pays anglophones et, de manière croissante, des pays émergents est très forte pour les marchés du conseil et de services.

Les entreprises françaises manifestent peu d'intérêt pour les marchés de la Banque asiatique en général, et pour ceux des pays du FAsD en particulier. À l'exception du Vietnam et du Pakistan, la faiblesse des marchés intérieurs de ces derniers est une explication.

Si le suivi, l'information et l'accompagnement des entreprises françaises effectués par les missions économiques, Ubifrance⁴ et le représentant français à la Banque sont de bonne qualité, les spécificités de l'offre française et une forte concurrence obligent la France à se positionner davantage en amont des appels d'offres (en mobilisant des leviers d'influence intellectuelle par exemple) pour promouvoir le savoir-faire français. Par ailleurs, l'efficacité des différents instruments (fonds fiduciaire, Fonds d'étude et d'aide au secteur privé, prêts de la Réserve pays émergents) déployés pour promouvoir l'offre française n'a pas pu être appréciée faute de données de suivi pertinentes sur les retombées économiques des projets financés par ces instruments.

7. Conclusion

Même si la stratégie de la dotation de la France au Fonds asiatique de développement n'est pas formalisée, les objectifs, les priorités thématiques et les problématiques en termes de performance institutionnelle, qui sont effectivement soutenus par la France auprès du FAsD, sont globalement cohérents avec la politique générale de la France en matière de développement et de coopération. Ils tiennent compte également des priorités du fonds et sont en ligne avec les objectifs internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide.

Son positionnement fort dans les pays d'intervention du FAsD, sa connaissance spécifique des besoins en développement de la zone, son rôle d'observatoire des relations politiques et économiques en Asie forgent la légitimité du FAsD et plus globalement de la Banque. Ils sont perçus comme ses principaux avantages comparatifs et sont des éléments forts pour justifier la présence de la France comme contributeur au fonds. En outre, les orientations

stratégiques et l'évolution des activités du fonds ainsi que l'évolution de la performance institutionnelle de la Banque correspondent aux attentes de la France - seul le système d'allocation des ressources accorde encore une place trop importante au critère de performance.

Pour autant, la contribution financière de la France et son rang parmi les contributeurs ne lui permettent pas *a priori* d'avoir un pouvoir déterminant au sein du conseil d'administration. Et certains leviers d'influence mobilisés fortement par d'autres membres, sont peu ou mal exploités (partenariats intellectuels, présence des ressortissants français au sein de l'institution, fonds fiduciaire). Cependant, d'autres leviers (cycles de reconstitution, rôle du représentant français, qualité du partenariat avec l'AFD, reconnaissance au niveau international), actionnés de manière efficace, donnent à la France un poids et une visibilité qui va au-delà de sa contribution financière. Mais, en l'absence de stratégie, ces leviers d'influence restent déployés de manière peu coordonnée ; leurs complémentarités et synergies ne sont pas exploitées.

Les effets de retour de la dotation de la France au FAsD sont contrastés : il est faible pour les entreprises et le partenariat de l'AFD avec la Banque se concentre désormais sur les pays asiatiques non-éligibles aux financements du FAsD. Mais sur un plan géopolitique, la contribution au FAsD permet à la France de rester présente dans les pays pauvres d'Asie autrement que par la coopération bilatérale et de différencier les canaux de relations avec les pays émergents d'Asie.

8. Recommandations

Les recommandations issues de l'analyse et de ses conclusions sont détaillées dans la partie Rapport

8.1. Recommandations stratégiques

Recommandation n° 1 : clarifier la stratégie de la France vis-à-vis de l'institution BASD.

Recommandation n° 2 : définir une feuille de route pour guider l'action du bureau en charge des institutions multilatérales de développement et une lettre de mission pour l'administrateur / conseiller.

Recommandation n° 3 : donner l'impulsion à la coordination des nations européennes dans le cadre de la concertation des trois chaises « Europe + Canada » pour augmenter son poids au sein du Conseil d'administration.

4 Devenu, depuis la remise du rapport, Business France.

Recommandation n° 4 : utiliser la présence et l'image positive de la France au sein de l'institution comme un point d'appui au dialogue G20 et comme un capteur des évolutions de la région.

8.2. Recommandations opérationnelles

Recommandation n° 5 : optimiser l'utilisation des ressources de l'AFD sur le terrain pour mieux cerner les enjeux des activités de la Banque dans les différents pays de la région, notamment en ce qui concerne les cofinancements.

Recommandation n° 6 : optimiser l'effet de retour des instruments de promotion du savoir-faire français.

Recommandation n° 7 : mobiliser le potentiel français de production des connaissances pour développer les partenariats intellectuels sur des thématiques d'intérêt pour la France et pour la Banque (partenariats publics privés, prêts non souverains publics aux collectivités locales et aux entreprises publiques, intégration régionale).

Recommandation n° 8 : réactiver un fonds fiduciaire.

Recommandation n° 9 : mieux promouvoir l'expertise française au sein de la Banque.

Recommandation n° 10 : mieux assumer la promotion de la présence des ressortissants français à la Banque.

8.3. Pistes de réflexion pour les reconstitutions du FAsD

Recommandation n° 11 : prendre appui sur les moments privilégiés des exercices de reconstitution (comparables uniquement aux moments de l'augmentation générale du capital - qui sont encore plus rares) pour faire prévaloir les orientations stratégiques de la France, comme par exemple le débat sur la formule d'allocation des ressources, à la BAsD et ailleurs.

8.4. Niveau de la contribution

Recommandation n° 12 : dans un contexte de situations contrastées des bailleurs (pressions budgétaires pour les Etats-Unis, le Japon, l'Europe ; doublement voire triplement de la contribution pour l'Australie), envisager le montant de la contribution financière en tenant compte de la position à garder au niveau européen pour continuer à jouer un rôle d'influence et de coordination et de la cohérence avec le rang parmi les actionnaires qui détermine les droits effectifs de vote au sein du Conseil d'administration.

Rapport

1. Mandat et enjeux de l'évaluation

1.1. Objectifs et périmètre de l'évaluation

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (Minefi) a décidé de mener l'évaluation rétrospective de la dotation de la France au Fonds asiatique de développement (FAsD).

Cette évaluation devra permettre :

- d'apprécier si les dotations attribuées par la France au FAsD sont utilisées en cohérence avec les priorités de la politique de coopération au développement de la France ;
- d'apprécier l'effort de la France et son influence pour orienter les stratégies du FAsD vers les priorités de l'aide française et vers la recherche de la meilleure efficacité ;
- d'évaluer la qualité de la coopération avec les opérateurs publics français de l'aide et l'articulation avec le fonds fiduciaire de la France géré par la Banque asiatique de développement (BASD) ;
- de développer les pistes de réflexion sur le positionnement de la France lors des négociations de la reconstitution du FAsD XI (2013-2016) en formulant des recommandations quant à l'utilisation optimale de cet instrument compte tenu des priorités de la France et de son poids dans le FAsD.

Le périmètre d'analyse de l'évaluation est le suivant :

Périmètre temporel : l'étude se concentre sur les dotations de la France au FAsD IX (2005-2008) et FAsD Xème (2009-2012) ;

Périmètre géographique : l'ensemble de la zone éligible aux interventions du FAsD.

1.2. Enjeux de l'évaluation

Cette évaluation s'inscrit dans **la politique générale du Trésor visant à évaluer toutes les dotations de la France aux fonds multilatéraux** (Association internationale de développement de la Banque mondiale, Fonds africain de développement, Fonds asiatique de développe-

ment, Fonds pour l'environnement mondial, etc.) en fonction du calendrier de leur reconstitution et au minimum une fois toutes les deux reconstitutions.⁵

Cette politique répond de manière générale à une demande accrue d'évaluation des contributions aux institutions multilatérales, dans un contexte où une part croissante de l'aide publique au développement de la France transite par les canaux multilatéraux.⁶ Il s'agit principalement de s'assurer du bien-fondé de la participation française, à la fois de son montant, son affectation et ses modalités générales en évaluant de manière systématique la cohérence géographique et sectorielle de ces institutions avec l'aide au développement française et le partenariat au niveau du siège (entre Paris et Manille) et du terrain entre la France et ces institutions.

Intervenant en amont immédiat de la XI^e reconstitution du FAsD, cette évaluation doit fournir à la France **des éléments de réflexion quant à son positionnement** lors des négociations qui ont démarré en septembre 2011 et continueront jusqu'en mars 2012. En effet, les cycles de reconstitution sont un moment de réflexion privilégié qui permet aux contributeurs de poser les conditions de leur participation.

En outre, cet exercice peut également constituer **une contribution utile à la formalisation de la stratégie de partenariat** global entre la France et la Banque asiatique de développement, dans un souci de cohérence des objectifs et de bonne articulation des moyens, notamment avec le pilier bilatéral de l'aide française, et à l'instar de la récente formalisation des stratégies de la France pour la Banque mondiale⁷ et pour la politique européenne de développement⁸ demandées par le comité interministériel pour la coopération et le développement (CICID) du 5 juin 2009.

Enfin, l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des dotations multilatérales s'inscrit dans une démarche de **redevabilité à l'égard du contribuable français**. Pour la première fois en 2010, les informations relatives aux évaluations de l'ensemble des acteurs de la coopération française (ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Agence française de développement) ont été transmis de manière conjointe au Parlement. Cet exercice désormais annuel a vocation à être régulièrement approfondi.

5 Politique de l'évaluation des actions d'aide au développement. Guide méthodologique. DG Trésor, juin 2010.
6 L'aide multilatérale (hors l'aide européenne) a représenté, en 2010, 19 % de l'aide totale nette de la France, contre seulement 10 % en 2005.
7 Banque mondiale. Stratégie de la France, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2010.
8 Quelle politique européenne pour le développement ? Propositions françaises, ministère des Affaires étrangères et européennes, 2010.

1.3. Etapes de l'évaluation

Afin de mener à bien cette évaluation, une démarche structurée autour de trois grandes phases a été déployée.

Une **phase de structuration**, en octobre 2011, était destinée à recomposer les objectifs et les priorités de la contribution de la France au FAsD et à préciser l'approche évaluative. Des entretiens ont été menés auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage des activités de la France au FAsD : ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (Minefi), ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), Agence française de développement (AFD). Ces premiers entretiens à Paris et une revue documentaire préliminaire ont permis d'élaborer une note de structuration qui définit le référentiel d'évaluation (cadre logique de la contribution de la France au FAsD, questions évaluatives et proposition d'études de cas pays).

Une **phase de collecte de données**, organisée autour d'une revue documentaire détaillée, et d'entretiens à Manille au siège de la Banque, mais aussi dans quatre pays bénéficiaires du Fonds, s'est déroulée entre novembre 2011 et janvier 2012. Un rapport de mission a été présenté au comité de pilotage le 2 décembre 2011, en amont de la deuxième réunion de reconstitution du Fonds qui s'est tenue les 5-6 décembre 2011 à Dhaka (Bangladesh). Le rapport de mission présentait de manière synthétique, par grande problématique de l'évaluation, les principaux constats et des premières conclusions. Sur cette base, le rapport provisoire a été discuté lors du comité de pilotage le 12 janvier 2012.

La **phase d'approfondissement** des analyses et de jugement, récapitulant les principaux enseignements de l'évaluation et présentant des recommandations détaillées ainsi qu'un cadre de suivi de ces recommandations, s'est concentrée sur les mois de janvier et février 2012. Le projet de rapport final, soumis le 28 février, a été présenté au comité de pilotage le 13 mars 2012 et la version définitive du rapport final remise le 13 avril 2012.

2. Contexte institutionnel

2.1. Mandat, objectifs et gouvernance de la BAsD

Créée en 1966, la Banque asiatique de développement (BAsD) est une institution financière multilatérale pour le développement dont le mandat consiste à mobiliser des moyens financiers et du savoir-faire au service du développement économique et social des pays d'Asie et du Pacifique.

La BAsD, tout comme d'autres banques régionales de développement, emprunte sur les marchés financiers internationaux sur la base de son capital propre versé et souscrit par ses membres. Ces moyens sont ensuite mis à la disposition des pays en développement à des **conditions proches de celles du marché (sous forme de prêts)** pour financer leurs projets et leurs investissements. Outre les prêts, la BAsD dispose d'autres outils, tels que les dons, les garanties et les participations à des investissements, ainsi que des activités de soutien et de conseil (assistance technique et dialogue politique).

L'**objectif central** de la BAsD est d'améliorer les conditions de vie des populations d'Asie et du Pacifique, en particulier de ses habitants les plus démunis. La Banque a fait de la lutte contre la pauvreté son objectif stratégique suprême en 1999, en accord avec les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

La Banque poursuit trois objectifs principaux :

- la croissance économique qui inclut les couches les plus défavorisées de la population ;
- le développement écologique et durable ;
- l'intégration sur le plan régional.

Pour réaliser cet agenda, la stratégie de la Banque est aujourd'hui formalisée dans un nouveau cadre stratégique à long terme (2008-2020), « Stratégie 2020 »⁹. Les thèmes transversaux de cette stratégie sont :

- le développement du secteur privé ;
- la bonne gouvernance ;
- l'égalité des sexes ;
- l'accès au savoir ;
- les partenariats avec d'autres agences de développement, le secteur privé et des organisations de la société civile.

Affirmant qu'elle ne peut pas répondre à tous les besoins de tous les pays membres, la stratégie a prévu, pour la période 2008-2020, **de concentrer 80 % des opérations sur cinq secteurs** qui reflètent les points forts de la Banque et les besoins de ses clients : **les infrastructures, l'environnement, y compris le changement**

⁹ Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020, Asian Development Bank, 2008.

climatique, la coopération et l'intégration régionale, le développement du secteur financier et l'éducation.

Pour les 20 % restants, la BAsD a prévu de se concentrer sur les trois domaines suivants : **la santé, l'agriculture et la gestion des catastrophes naturelles et l'assistance à la résolution des situations de crise.**

La BAsD vise également d'ici 2020 : (i) 50 % de ses engagements pour le développement du secteur privé¹⁰ ; (ii) une augmentation significative (mais non chiffrée) de ses engagements en faveur de l'environnement ; (iii) 30 % de ses engagements (souverains et non souverains) en faveur des projets régionaux.

Le capital de la BAsD est détenu par 67 Etats membres, dont 48 membres régionaux (Asie-Pacifique) et 19 membres non régionaux (Etats d'Amérique du Nord et d'Europe). Les membres régionaux emprunteurs et non emprunteurs ont la majorité ; ils détiennent 65 % du capital et 65 % des voix. Après une cinquième augmentation de capital approuvée en avril 2009, la BAsD est devenue la seconde banque multilatérale de développement la plus capitalisée après la Banque mondiale.

Le **Conseil des gouverneurs** est l'**organe décisionnel suprême** de la BAsD ; il prend les décisions essentielles, par exemple sur l'admission de nouveaux membres ou sur les augmentations de capital.

Gouvernance de la BAsD/ du FAsD

CONSEIL DES GOUVERNEURS

Organe décisionnel suprême
67 États dont 48 de l'Asie
Un représentant par Etat membre

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Organe décisionnel opérationnel permanent
12 administrateurs élus par le Conseil des Gouverneurs

8 administrateurs régionaux

Australie; Azerbaïdjan;
Cambodge; Géorgie;
Hong Kong; Kiribati;
Micronésie; Nauru;
Palau; Iles Salomon;
Tuvalu

Arménie; Iles Cook;
Fidji; Indonésie;
Kirghizstan Nouvelle -
Zélande; Samoa; Tonga

Chine

Corée du Sud;
Papouasie Nouvelle
Guinée; Sri Lanka;
Taïpei; Ouzbékistan;
Vanuatu; Vietnam

Brunei; Malaisie;
Myanmar; Népal;
Singapour; Thaïlande

Kazakhstan; Maldives;
Iles Marshall; Mongolie;
Pakistan; Philippines;
Timor

Afghanistan;
Bangladesh; Boutan;
Inde; Laos; Tadjikistan;
Turkménistan

Japon

4 administrateurs non -régionaux

Belgique; France; Italie;
Portugal; Espagne
Suisse

Canada; Danemark;
Finlande; Irlande; Pays -
Bas; Norvège; Suède

Autriche; Allemagne;
Luxembourg; Turquie;
Royaume - Uni

Etats - Unis

DIRECTION DE LA BANQUE

Président: Haruhiko Kuroda
2500 collaborateurs

Source: Asian Development Bank Annual Report, 2010, Asian Development Bank

¹⁰ Trois types de projets correspondent à cet objectif : i) projets d'amélioration de l'environnement des affaires dont le bénéficiaire direct est le secteur public, ii) financements non-souverains (collectivités locales, entreprises publiques) et iii) financement du secteur privé.

Le **Conseil d'administration**, composé de douze administrateurs, détient la plupart des attributions. Huit d'entre eux viennent des États membres de la région, quatre d'États membres non-régionaux. Le Conseil d'administration se réunit chaque semaine, discute et décide de l'octroi des crédits, des documents de politique générale, des stratégies nationales et sectorielles, du budget et des questions financières.

Trois actionnaires (Japon, États-Unis et Chine) nomment chacun un administrateur. Les autres pays membres sont regroupés, selon des modalités variables, en « circonscription ».

Contrairement à la Banque mondiale ou à la Banque africaine de développement, le fonds concessionnel de la Banque asiatique n'a pas de conseil d'administration propre, car il ne possède pas de personnalité juridique distincte de celle de la Banque. Ainsi, le Conseil d'administration de la Banque est aussi celui du Fonds.

2.2. Le FAsD, guichet concessionnel de la Banque

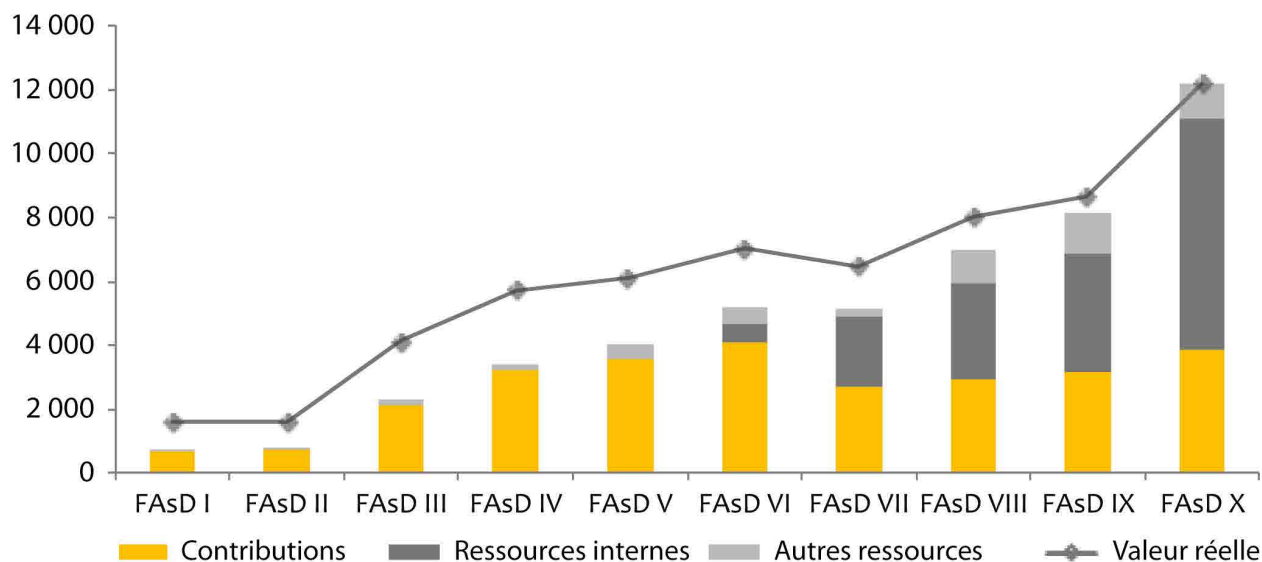
Comme la possibilité de financement à des conditions proches du marché n'est pas accessible à tous les pays

en développement et que les plus pauvres d'entre eux ne peuvent y recourir que de manière très limitée, la BASD, tout comme d'autres banques multilatérales de développement (BMD), a créé en 1973 un fonds complémentaire. Ce fonds, le Fonds asiatique de développement (FAsD), accorde à ses membres les plus pauvres des prêts à taux d'intérêt préférentiel et de longue durée, voire des dons.

Si la BASD mobilise l'essentiel de ses ressources sur les marchés internationaux de capitaux, le FAsD dépend en grande partie des contributions des plus riches de ses membres pour son financement. Les pays donateurs se réunissent tous les quatre ans pour reconstituer les ressources du FAsD et passer en revue ses politiques. La première contribution au FAsD date de 1973. Depuis, le FAsD a été reconstitué dix fois jusqu'au FAsD XI qui couvre la période 2013-2016. En outre, le FAsD tire des ressources supplémentaires des transferts d'une partie du revenu net de la BASD et des remboursements de crédits antérieurs effectués par les pays emprunteurs (ressources internes).

La composition des ressources du FAsD a changé dans le temps. À partir du FAsD VI, la part des ressources internes a progressivement augmenté tandis que la part des contributions des donateurs dans l'ensemble des ressources du FAsD a baissé.

Montants des différentes reconstitutions du FAsD (en millions de dollars)



Source: Special Evaluation Study. The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB, 2011.

La demande de financements concessionnels en Asie et dans le Pacifique dépasse ce que le FAsD est en mesure de financer. La Banque a donc adopté un système permettant de répartir de façon équitable le soutien du FAsD entre des besoins concurrents, et d'orienter les fonds là où ils seront

utilisés le plus efficacement. Cette répartition s'effectue en deux étapes. Dans un premier temps la Banque détermine l'éligibilité aux financements concessionnels du FAsD. Ensuite la Banque détermine la répartition des ressources du FAsD entre les pays éligibles.

Critères d'éligibilité au FAsD.

Deux critères sont utilisés pour déterminer quels pays auront accès aux ressources du FAsD :

- la pauvreté relative définie en fonction du revenu national brut (RNB) par habitant. Un seuil est déterminé et mis à jour annuellement ;
- la capacité de remboursement de la dette : absence de solvabilité permettant d'emprunter selon les critères du marché et, par conséquent, besoin de ressources concessionnelles afin de financer les programmes de développement du pays.

Sur la base de ces deux critères, la Banque classe les pays bénéficiaires en trois groupes (A, B et C) :

- les pays du groupe A éligibles uniquement aux financements du FAsD : pour être dans le groupe A, un pays doit avoir **un RNB par habitant inférieur à 1 065 dollars** (en dollar de 2006), ainsi qu'**une faible capacité de rem-**

boursement (déterminée par le niveau d'épargne et d'investissement, la capacité à générer des recettes d'exportation, les niveaux de réserves internationales, l'encours de la dette extérieure et le fardeau du service de la dette). Pour la période du FAsD X, ce groupe compte 17 pays ;

- les pays du groupe B ou pays à financement mixte, éligibles aux financements du FAsD et aux prêts de ressources ordinaires en capital (ROC)¹¹. Les pays du groupe B doivent être suffisamment solvables pour recevoir des prêts ROC ;
- les pays du groupe C ne sont éligibles qu'aux financements ROC : le « passage » au statut de pays C a lieu lorsqu'un pays atteint un RNB par habitant de 6 275 dollars. Il obtient alors l'accès aux capitaux disponibles dans des « conditions raisonnables » s'il satisfait à la norme imposée sur un certain nombre d'indicateurs de développement. Les pays cessent normalement de percevoir toute assistance de la BASD dans les 5 ans qui suivent leur admission dans le groupe C : c'est le cas de Hong Kong, de la Corée du Sud, de Singapour et Taïpei.¹²

Classification des pays éligibles aux financements du FAsD X

Groupe A	Groupe B	Groupe C
Afghanistan	Arménie	Chine
Bhoutan	Bangladesh	Fidji
Cambodge	Géorgie	Iles Cook
Iles Salomon	Iles Marshall	Indonésie
Kiribati	Micronésie	Kazakhstan
Kirghizstan	Mongolie	Malaisie
Laos	Pakistan	Philippines
Maldives	Palaos	Thaïlande
Nauru	Papouasie Nouvelle Guinée	Turkménistan
Népal	Sri Lanka	
Samoa	Ouzbékistan	
Tadjikistan	Timor	
Tonga	Vietnam	
Tuvalu		
Vanuatu		

Source: Site web de la Banque asiatique de développement

Critères d'attribution des ressources du FAsD : Performance Based Allocation (PBA).

L'attribution des ressources du FAsD est régie par une politique fondée sur les performances et les besoins des pays comme critères déterminants de l'attribution de l'aide.

Cette méthode d'affectation des ressources, connue sous le nom d' « allocation des ressources basée sur la performance » (PBA), est utilisée depuis plusieurs années par la plupart des banques multilatérales de développement.¹³

11 Les ROC financent des prêts assujettis à des taux d'intérêt proches de ceux du marché.

12 Site web de la Banque asiatique de développement.

13 Les BMD qui l'emploient sont notamment la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque de développement des Caraïbes (Caribank), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale.

La BASD mène une revue annuelle des performances de chaque pays membre en analysant : i) la cohérence de ses politiques macroéconomiques et structurelles, ii) la qualité de sa gouvernance et de sa gestion du secteur public, iii) le degré de prise en compte des questions d'équité et d'inclusion dans les politiques et les institutions, iv) ainsi que la qualité du portefeuille. Le deuxième critère, utilisé afin de déterminer les parts à attribuer aux emprunteurs du FAsD, est lié aux besoins du pays (RNB par habitant et taille du pays et de la population).¹⁴

2.3. Les dernières reconstitutions du FAsD

La reconstitution du FAsD IX.

Les négociations pour la reconstitution du FAsD IX (2005-2008) se sont conclues à Séoul, le 12 mai 2004, avec un niveau de programmation des opérations de 7 milliards de dollars, de 1,35 milliard de dollars supérieur au niveau de la précédente reconstitution (hausse de 24 %).

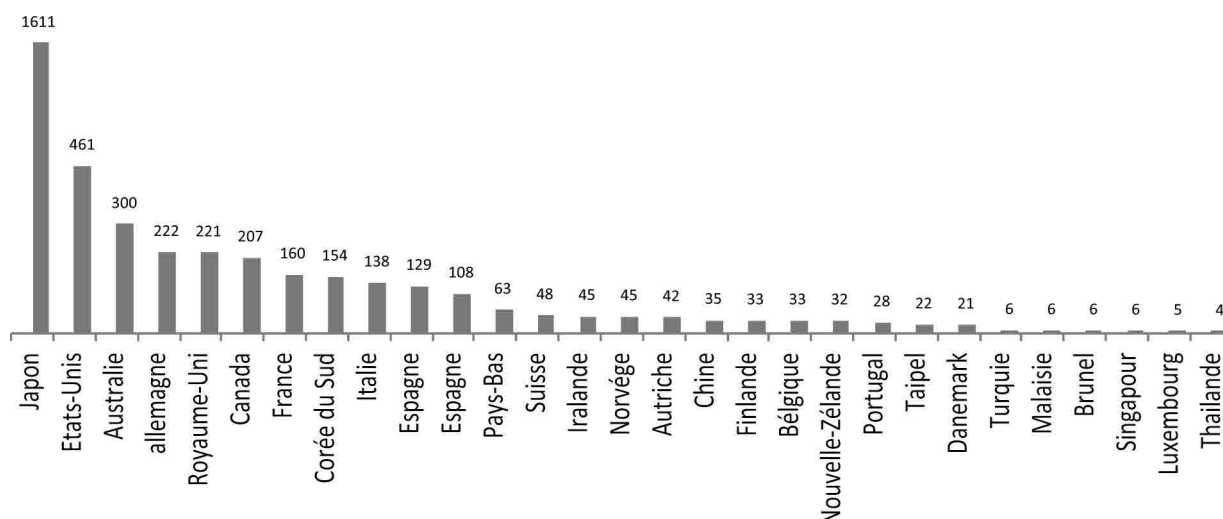
La plupart des pays ont maintenu leur effort financier en part relative excepté les Etats-Unis. La Chine, nouveau

donateur, et la Malaisie ont contribué à cette nouvelle reconstitution (avec 30 millions de dollars pour la Chine). Les pays régionaux totalisent ainsi environ 48 % avec un effort supplémentaire de la Corée. Le Japon contribue pour sa part à hauteur de 35 %.

S'agissant des pays membres non-régionaux, les Etats européens totalisent dans leur ensemble 32,5 % des contributions, avec une augmentation substantielle de l'effort du Royaume-Uni (plus 1,2 point en part relative, à 6 %) et de l'Espagne, compensant la diminution de la part des Etats-Unis (baisse de 14,4 à 13,7). L'Allemagne, la France et l'Italie ont maintenu leur part relative, avec un effort total de 122 millions d'euros pour la France (part relative de 4,4 %).

Suite à l'Association internationale de développement (AID) XIII et au Fonds africain de développement (FAfD) IX, les donateurs ont décidé d'introduire le financement par dons de ses opérations à hauteur maximale de 21 % des ressources du FAsD IX, y compris 2 % pour la lutte contre le VIH et les maladies transmissibles et 3 % de dons pour l'assistance technique aux pays les plus pauvres.

Contributions des donateurs au FAsD X (en millions de dollars)



Source: *Special Evaluation Study. The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region*, ADB, 2011.

Au cours de ces négociations, l'accent a été mis sur la réforme de la Banque vers une institution plus efficace pour la réduction de la pauvreté, orientée vers les résultats (revue du système d'allocation basée sur la performance avec un poids accru de la gouvernance, revue de la politique des res-

sources humaines pour passer d'une culture d'approbation de projets à une meilleure attention donnée aux résultats ...).

La reconstitution du FAsD X.

La reconstitution des ressources du FAsD X a permis de financer un programme de 11,3 milliards de dollars pour une période de quatre ans (2009-2012), soit une hausse de 61 % par rapport à la reconstitution de 2004. 60 % de ces fonds devraient provenir de sources internes

¹⁴ Review of the Asian Development Bank's Policy on the Performance-based allocation of Asian Development fund resources, ADB, Novembre 2004.

(remboursements futurs attendus pendant la période du FAsD X), 36 % de nouvelles contributions des donateurs, tandis que les 4 % restants proviendront du transfert d'une partie du résultat net de la Banque.¹⁵

Cette reconstitution élevée, perçue comme un succès pour la Banque, masquerait en réalité des situations assez contrastées. La plupart des pays non-régionaux, et notamment les plus importants d'entre eux (Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie) ont vu leur part baisser. Parmi les pays européens, seules l'Espagne, l'Autriche, l'Irlande et la Finlande ont augmenté leur part. La contribution de la Chine a été jugée décevante (35 millions de dollars, en hausse de 5 millions de dollars) et sa part a diminué alors que tous les membres attendaient une participation accrue dans le Fonds. Seul le fort engagement du Japon (augmentation de la contribution japonaise de 38 % en volume, maintien de sa part à 35 % du total), dans une moindre mesure de l'Australie et le haut niveau des ressources internes (7 milliards) a permis d'atteindre un niveau de reconstitution si élevé.

Depuis 2008, les priorités stratégiques à long terme du FAsD sont précisées dans la Stratégie 2020 (commune pour la Banque et pour le Fonds). Les orientations spécifiques au FAsD sont décidées lors des cycles de reconstitution du Fonds. Ainsi, au stade des négociations sur la reconstitution du FAsD X, il a été décidé, que sur la période 2009-2012, les fonds seront consacrés :

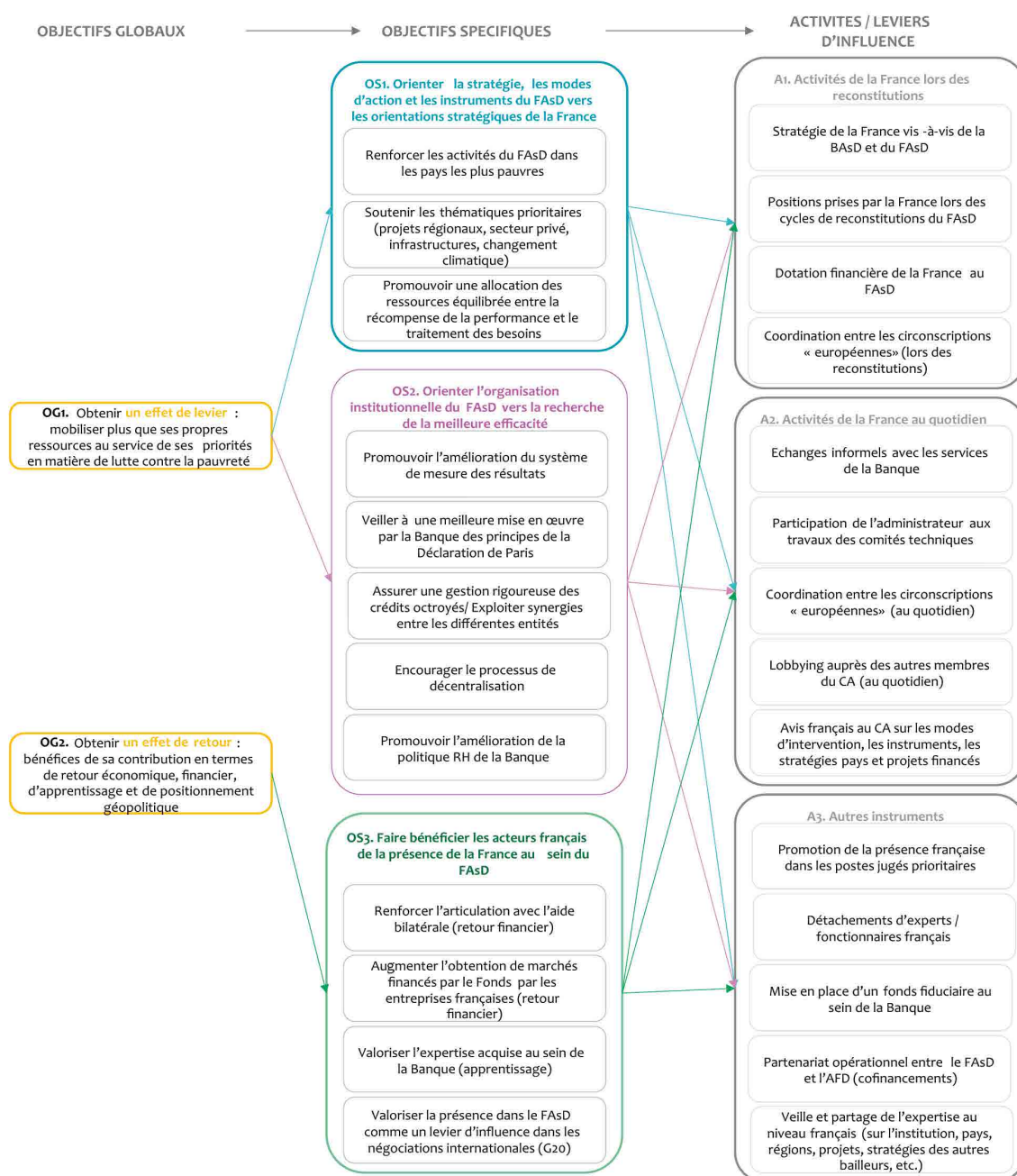
- aux infrastructures, y compris les infrastructures rurales (à hauteur de 59 %) ;
- à l'éducation (10 %) ;
- au secteur financier (6 %) ;
- à la santé et à l'agriculture (5 %) ;
- aux autres secteurs (15 %).

15 Asian Development Fund X Donors' Report: Towards an Asia and Pacific Free of Poverty, ADB, 2008.

3. Démarche méthodologique

3.1. Reconstitution de la logique d'intervention

Cadre logique de la dotation de la France au FAsD



La reconstitution de la logique d'intervention d'une politique passe par une représentation graphique permettant de visualiser de façon schématique ses différents objectifs. Elle est constituée des objectifs généraux qui sont déclinés en objectifs spécifiques (résultats attendus) et eux-mêmes en activités mises en œuvre. Ce cadre est nécessaire pour aider à clarifier les objectifs et à les traduire en une hiérarchie d'effets attendus de façon à permettre leur évaluation.

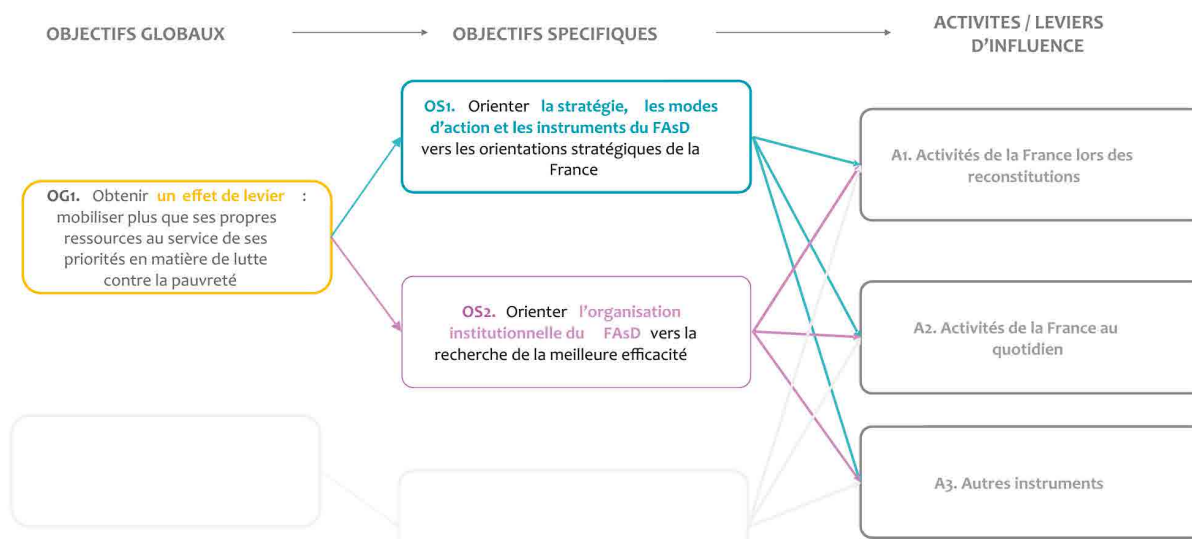
Cette reconstitution a été effectuée à partir des documents définissant la politique évaluée. En ce qui concerne la dotation de la France au FAsD, aucune stratégie précisant les objectifs poursuivis par la France au sein de la BASD et du FAsD n'est formalisée. Le cadre logique a donc été construit à partir :

- **des documents** définissant les priorités françaises en matière de coopération pour le développement :

conclusions du CICID de juin 2009, Document cadre de coopération de la France (2011), annexes au projets de loi de Finances pour 2010 et 2011 (documents de politique transversale et projet annuel de performance) relatives à l'aide publique au développement, Stratégie de la France pour la Banque mondiale (2010), comptes rendus des réunions de négociation sur la reconstitution du FAsD X, compte rendu de la 44^e Assemblée annuelle de la Banque asiatique de développement ;

- **d'entretiens** conduits auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage et l'accompagnement des activités de la France au sein du FAsD (DG Trésor, ministère des Affaires étrangères, administrateur français à la BASD et AFD à Paris).

Ce cadre logique a été construit autour de deux notions relatives aux effets attendus par la France de sa dotation au FAsD : **l'effet de levier** et **l'effet de retour**.



Objectif général 1 (OG1) : Obtenir un effet de levier

La dotation de la France au FAsD doit permettre à la France de mobiliser **davantage que ses propres ressources** au service de ses priorités et donc de démultiplier l'impact de son action en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans la zone d'intervention du FAsD.

Cet objectif est notamment rappelé dans le document de politique transversale : « Les différentes participations et contributions multilatérales (...) permettent de démultiplier l'impact des actions de la France en faveur des pays en développement à travers des montants de financement unitaires bien supérieurs à nos seuls moyens d'intervention bilatéraux. »

Afin d'atteindre cet objectif général, la France poursuit deux types d'objectifs spécifiques (OS) indiqués notamment dans le projet annuel de performance (« *la France veille à orienter les stratégies des banques et des fonds de développement vers les priorités de l'aide française et vers la recherche de la meilleure efficacité.* »)

Orienter la stratégie, les modes d'action et les instruments du FAsD vers les priorités stratégiques de la France (OS1 dans le graphique du cadre logique). Ces priorités incluent :

- le renforcement des activités du FAsD dans les pays les plus pauvres de l'Asie ;

- les priorités thématiques accordées à l'intégration régionale, secteur privé, infrastructures et changement climatique ;
- la promotion d'une allocation des ressources du FAsD équilibrée entre la récompense de la performance et le traitement des fragilités des pays bénéficiaires.

Orienter l'organisation institutionnelle du FAsD vers la recherche de la meilleure efficacité (OS2 dans le graphique du cadre logique) qui englobe les priorités suivantes :

- l'amélioration du système de mesure des résultats ;
- l'amélioration de la mise en œuvre par la Banque des principes de la Déclaration de Paris ;
- la gestion rigoureuse des crédits octroyés ;
- l'encouragement du processus de décentralisation ;
- l'amélioration de la transparence de la politique des ressources humaines de la Banque.

Objectif général 2 (OG2) : Obtenir un effet de retour de la dotation de la France au FAsD pour les acteurs français

La France tient également à obtenir un effet de retour de la dotation au FAsD, c'est-à-dire de générer des « bénéfices », notamment en termes de retour financier, d'apprentissage et de positionnement géopolitique.

Une série d'activités de la coopération française vis-à-vis du groupe de la Banque asiatique permettant d'atteindre ces trois objectifs spécifiques est rappelée dans la colonne de droite du cadre logique. Il s'agit de l'ensemble des moyens mis en œuvre par la France (activités, interventions, instruments, stratégies) qui sont souvent interdépendants et s'articulent autour :

- des activités des acteurs français lors des cycles de négociations de reconstitution du FAsD (A1) :
 - définition d'une stratégie de la France vis-à-vis de la BAsD et du FAsD ;
 - coordination entre les circonscriptions européenne et canadienne ;
 - positions prises par la France lors des cycles de reconstitution ;
 - dotation financière au FAsD.
- des activités du représentant (de l'administrateur/ du conseiller) français au sein de la Banque (A2) :

- échanges informels avec les services de la Banque ;
- participation de l'administrateur/ conseiller aux comités techniques du Conseil d'administration ;
- coordination entre les circonscriptions européenne et canadienne ;
- lobbying auprès des autres membres du Conseil d'administration ;
- avis français au Conseil d'administration sur les modes d'intervention, les instruments, les stratégies pays et les projets financés.

- de la mobilisation d'autres instruments (A3), tels que :
 - mise en œuvre du partenariat opérationnel entre la Banque et l'AFD ;
 - mise en place d'un fonds fiduciaire au sein de la Banque ;
 - détachements des fonctionnaires/experts français dans les départements de la Banque jugés prioritaires ;
 - promotion de la présence française au sein de la Banque ;
 - veille et partage de l'expertise acquise au sein de la Banque au niveau français.

3.2. Questions évaluatives

Suite à l'analyse de la logique d'intervention présentée précédemment, trois **questions évaluatives** sont proposées autour de deux critères d'évaluation.

Cohérence :

- question évaluative n°1 : quelle est la cohérence des objectifs de la dotation de la France au FAsD au regard de la politique française de coopération ?

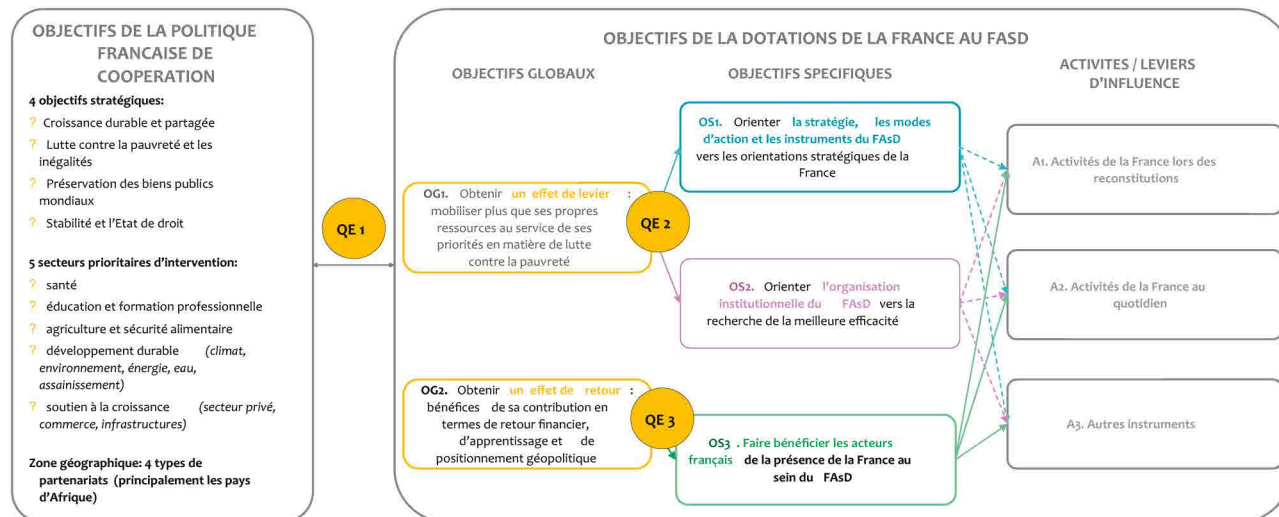
Efficacité :

- question évaluative n°2 : dans quelle mesure la contribution française au FAsD a-t-elle permis d'obtenir un effet de levier sur les priorités de la France ?
- question évaluative n°3 : dans quelle mesure les acteurs français tirent-ils bénéfice de la contribution et de la présence de la France au sein FAsD ? (effet de retour)

Pour chacune des questions posées, les évaluateurs ont proposé des critères de jugement et identifié des sources d'information pertinentes. Sur cette base, les évaluateurs

ont eu l'occasion de rencontrer les divers représentants de l'administration française concernés, la direction de la Banque, les administrateurs de différents pays membres

de la Banque, les autorités nationales de trois pays bénéficiaires, ainsi que des représentants d'autres bailleurs bilatéraux dans quatre pays.



3.3. Limites méthodologiques

La question évaluative n°2 vise à mesurer l'effet de levier de la contribution de la France au FASD en évaluant l'efficacité des activités des acteurs français concernés pour influencer d'une part i) le choix des stratégies, des modes d'action et des instruments du FASD et, d'autre part, ii) l'organisation institutionnelle du FASD vers la recherche de la meilleure efficacité.

L'influence est ici comprise comme la capacité d'un acteur à peser sur un processus de décision en fonction de ses préférences. Autrement dit, l'évaluation de l'influence cherche à établir le lien de cause à effet entre les priorités d'un acteur sur les résultats attendus et les résultats effectivement obtenus. D'un point de vue méthodologique, **l'évaluation de l'influence** présente de nombreuses difficultés de nature technique et pratique.

Ainsi, la méthodologie d'évaluation traditionnelle, qui consiste à analyser l'enchaînement logique des événements pour établir un lien de cause à effet entre les activités d'un acteur et les décisions prise par un autre acteur se heurte à des limites dans le cadre de l'analyse des activités d'influence.

Premièrement, l'influence en environnement multilatéral, est un processus complexe qui ne se déroule de manière ni linéaire, ni rationnelle. Il est affecté par de multiples facteurs et de nombreux acteurs qui interagissent en continu entre eux. Dans le cas de la présente évaluation, les décisions prises au sein de la Banque résultent de

l'action de plusieurs acteurs à plusieurs niveaux, au travers de multiples canaux d'influence (qui échappent au contrôle de l'évaluateur), à des moments et selon des formats différents.

L'influence au sein de la circonscription : au sein du Conseil d'administration, la France fait partie d'une circonscription constituée de six pays (Belgique, France, Italie, Portugal, Espagne et Suisse) qui se font représenter par un seul administrateur choisi sur un principe de rotation pluriannuelle. Ainsi la France est représentée soit par un administrateur, soit par un conseiller (qui ne participe pas aux réunions du Conseil d'administration), ce qui a un impact direct sur le potentiel d'influence de la France sur les décisions prises au sein de la Banque. Même quand la France occupe un poste d'administrateur, celui-ci doit représenter les intérêts de l'ensemble des pays de sa circonscription, ce qui implique des négociations internes entre les pays membres de la circonscription afin de parvenir à une position commune au sein du Conseil d'administration.

L'influence au sein du Conseil d'administration : l'influence d'une circonscription est liée à la somme des quotes-parts de capital de la Banque détenues par ses pays membres. Cependant, les décisions sont prises la plupart de temps par consensus, ce qui engage les différents pays dans un processus de négociations complexes entre les différentes circonscriptions et avec la direction de la Banque. Ces négociations, souvent informelles, impliquent la formation d'alliances et de coalitions à géométrie variable (ex. trois circonscriptions européennes, pays régionaux vs. pays non-régionaux, etc.).

L'influence sur les orientations de la Banque s'exerce également en dehors du Conseil d'administration, via de nombreux **autres canaux d'influence**, tels que la mise en place des fonds fiduciaires thématiques, la mise à disposition de la Banque d'experts nationaux, des partenariats intellectuels pour définir les doctrines de la Banque, les stratégies sectorielles à long terme, etc. Leur utilisation intervient ainsi à différents moments du processus de prise de décision (lors des négociations de reconstitution du FAsD, en amont des réunions de Conseil, lors de la définition des stratégies à long terme de la Banque, etc.).

Des variables externes et hors contrôle des acteurs impliqués peuvent modifier les agendas et les objectifs de ces acteurs au cours du processus (crise économique, crises politiques, décisions prises au niveau international (G20), pression externe exercée par l'opinion publique, actions ou positions des organisations non gouvernementales, etc.).

Deuxièmement, les données relatives aux activités d'influence sont pour la plupart inaccessibles : le travail d'influence est souvent de nature unique ; il est rarement effectué de manière systématique (événement particulier, circonstances politiques, économiques uniques, etc.). En outre, les acteurs n'ont souvent aucun intérêt à partager leurs « bonnes pratiques » en la matière, car une fois communiquées aux autres acteurs, elles ne seraient plus aussi efficaces. De même, l'institution qui fait l'objet des activités d'influence risque de ne pas vouloir admettre une « influence » d'un acteur particulier.

Tous ces facteurs rendent difficile l'établissement, de manière objective, de liens de cause à effet entre les activités d'influence déployées par les acteurs français et les décisions stratégiques prises par la Banque.

Afin de contourner cette difficulté méthodologique, une démarche consistant à **analyser les deux extrémités de la chaîne logique** est proposée :

- dans un premier temps, seront analysées **les activités déployées par la France, leur qualité**, ainsi que, dans la mesure du possible, *les conséquences directes ou indirectes de ces activités*. Cependant, une démonstration irrécusable

de l'impact ou de l'absence d'impact de ces activités sur les orientations du FAsD décidées par la Banque n'est pas faisable. En revanche, l'apport de l'évaluation sur ce point réside dans l'identification de leviers d'influence, la description de processus et de bonnes pratiques qui permettraient d'optimiser la contribution française ;

- cette démarche est complétée par **la présentation de la perception** des différentes parties prenantes quant à l'efficacité des activités de la France. Ces perceptions fournissent, de manière ponctuelle, des éléments de présomption d'efficacité des activités de la France (*efficacité attribuée*) ;
- ensuite, les stratégies, les modes d'action ainsi que l'organisation institutionnelle adoptés par la Banque sont analysés pour déterminer dans quelle mesure les orientations stratégiques et organisationnelles du FAsD reflètent les attentes de la France (sans **attribuer cependant cette atteinte des préférences françaises à l'action de la France**).

4. Cohérence de la dotation (question évaluative n°1)

Ce chapitre a pour objectif de répondre à la première question évaluative : **quelle est la cohérence de la dotation de la France au FAsD ?**

L'appréciation de la cohérence de la dotation de la France au FAsD s'appuie sur deux critères de jugement :

- la stratégie de la dotation de la France est cohérente avec les objectifs globaux de la politique française en faveur du développement ;
- la stratégie de la dotation de la France au FAsD est cohérente avec les objectifs de la France vis-à-vis des autres partenaires multilatéraux des pays de la zone Asie et Pacifique, tels que la Banque mondiale et l'UE.

4.1. Cohérence entre objectifs de la dotation de la France au FAsD et objectifs de la politique française en faveur du développement

Les objectifs de la dotation au FAsD sont globalement **cohérents avec les objectifs généraux** de la France en matière de développement : ils couvrent trois des objectifs très généraux de la politique de développement tels que définis par le CICID du 5 juin 2009 (**lutte contre la pauvreté, croissance durable et équitable et stabilité mondiale et Etat de droit** comme condition nécessaire au développement économique et social à long terme). La priorité affichée par la France **sur la révision de la formule d'allocation des ressources** pour qu'elle tienne davantage compte du critère de vulnérabilité (au détriment de celui de performance) s'inscrit en droite ligne de l'objectif principal de lutte contre la pauvreté.

A l'exception de la santé et de l'agriculture, les priorités soutenues par la France au sein du FAsD reprennent **les thématiques prioritaires du CICID** (soutien à **la croissance, la protection de l'environnement, la coopération et de l'intégration régionale**). Ces deux thématiques ne sont pas des objectifs prioritaires pour la Banque asiatique (la France a choisi de ne pas les soutenir) et la santé est plutôt déclinée via les fonds verticaux dédiés à la problématique. L'éducation, priorité de la Banque et de la politique française, n'est en revanche pas reprise au niveau de la stratégie de la France pour le FAsD.

Sur le plan **géographique**, la **cohérence n'est pas évidente** : le Document cadre accorde peu de place aux pays du FAsD et le statut prioritaire accordé aux pays de la péninsule indochinoise jusqu'en 2009, modifié par les conclusions du CICID de juin 2009, fait l'objet de divergences entre les acteurs rencontrés.

Enfin, sur l'efficacité **institutionnelle**, les priorités vis-à-vis du fonds sont alignées avec celles de la politique générale, elles-mêmes alignées sur les objectifs internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide.

En revanche, **l'absence de stratégie explicite et formalisée** et d'objectifs partagés en réponse à des besoins de la région reconnus par l'ensemble des acteurs français comporte un risque de trop faible prise en compte des problématiques de développement spécifiques à l'Asie dans l'action de la France.

Les dotations de la France aux institutions multilatérales, dont le Fonds asiatique de développement, concourent à l'effort de la France en matière d'aide publique au développement (APD), telle que définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. La France est l'un des acteurs majeurs de la communauté internationale en matière de coopération et de développement. Avec 12,9 milliards de dollars (9,7 milliards d'euros) d'APD nette en 2010, soit environ 10 % de l'APD nette mondiale, la France est l'un des acteurs clés de la communauté internationale en matière de coopération et de développement. Elle est le troisième bailleur du CAD de l'OCDE en volume, après les Etats-Unis et le Royaume-Uni.¹⁶

Les orientations stratégiques de la politique française en faveur du développement évoluent dans le temps et sont définies par le Conseil interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)¹⁷. Lors de sa dernière réunion, le 5 juin 2009, le CICID a adopté un ensemble d'orientations stratégiques et de mesures qui tiennent compte des dernières évaluations de la politique

française en faveur du développement. Afin de renforcer la cohérence entre les objectifs, un **document cadre pour la politique de coopération** a été élaboré et publié en 2011.¹⁸ Ce document formalise les objectifs et la stratégie de la France à moyen terme et doit servir de référence unique pour l'ensemble des acteurs de la coopération au développement.

Quant à la dotation de la France au FAsD, comme déjà évoqué, aucune **stratégie précisant les objectifs poursuivis par la France au sein de la BASD et du FAsD n'est formalisée**. Ces objectifs ont donc été identifiés par l'évaluateur sur la base des documents définissant les priorités françaises en matière de coopération pour le développement ainsi que des entretiens auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage et l'accompagnement des activités de la France au sein du FAsD. Ce travail a donné lieu à l'identification d'un cadre logique d'intervention composé d'objectifs généraux, spécifiques et opérationnels.

Les analyses qui suivent comparent, sur le plan formel, les objectifs poursuivis par la France au sein du FAsD tels que reconstitués par les évaluateurs avec ceux de la politique globale de la France en matière de développement.

¹⁶ Projets annuels de performances, Politique française en faveur du développement, 2011.

¹⁷ Créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) s'est substitué au Comité interministériel d'aide au développement. Le CICID s'est, à ce jour, réuni à neuf reprises : 28 janvier 1999, 22 juin 2000, 14 février et 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005, 19 juin et 5 décembre 2006 et 5 juin 2009.

¹⁸ Coopération au développement : une vision française. Document cadre publié en 2011.

Objectifs de la dotation de la France au FAsD

Stratégie implicite de la dotation de la France au FAsD

2 objectifs généraux:

- ? OG1. Obtenir un **effet de levier** : mobiliser davantage que ses propres ressources au service de ses priorités en matière de lutte contre la pauvreté
- ? OG2. Obtenir un **effet de retour** de sa contribution au FAsD

3 objectifs spécifiques:

? OS1. Orienter la stratégie du FAsD:

- Renforcer les activités du FAsD dans les pays les plus pauvres
- Promouvoir une allocation des ressources équilibrée entre la récompense de la performance et le traitement des besoins
- Prioriser les thématiques suivantes : intégration régionale, infrastructures, secteur privé, changement climatique

? OS2. Orienter l'organisation institutionnelle du FAsD vers la recherche de la meilleure efficacité

? OS3. Faire bénéficier les acteurs français de la présence de la France au sein du FAsD :

- retour pour les entreprises
- meilleure articulation avec l'aide bilatérale
- apprentissage
- renforcer la position géopolitique de la France

4.1.1. Alignement avec les enjeux stratégiques de la France

Le document-cadre pour la politique de coopération définit quatre objectifs stratégiques majeurs pour la politique de la France en faveur du développement¹⁹ :

- favoriser une croissance durable et équitable pour les populations les plus défavorisées ;
- lutter contre la pauvreté et les inégalités ;
- préserver les biens publics mondiaux : en soutenant des actions visant à relever les grands défis planétaires notamment dans les pays émergents (maîtrise du réchauffement climatique) ;

- assurer la stabilité mondiale et l'Etat de droit, qui est non seulement une garantie de la liberté et de la protection des individus mais également une condition nécessaire au développement économique et social à long terme.

A l'exception du thème spécifique de la préservation des biens publics mondiaux, qui relève davantage de l'action de la France dans les pays émergents (donc hors du champ du FAsD), **les objectifs affichés par la France au sein du FAsD couvrent l'ensemble des objectifs stratégiques de la France.**

Par ailleurs, ces objectifs sont largement partagés avec la Banque (objectifs stratégiques définis dans la Stratégie 2020) et avec la plupart des bailleurs de fonds, et notamment ceux réunis au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.²⁰

¹⁹ Coopération au développement : une vision française. Document cadre publié en 2011.

²⁰ Ce comité définit les principes et les lignes directrices pour la conduite de programmes de coopération pour le développement de ses membres.

4.1.2. Soutien de la France à certaines priorités du FAsD

Sur le plan thématique, la stratégie de la France en faveur du développement définit cinq domaines d'intervention prioritaires pour la coopération française :

- la santé ;
- l'éducation et la formation professionnelle ;
- l'agriculture et la sécurité alimentaire ;
- le développement durable (climat, environnement, énergie, eau, assainissement) ;
- le soutien à la croissance (secteur privé, commerce, infrastructures).

La stratégie de la dotation de la France au FAsD reprend une grande partie de ces domaines d'intervention prioritaires, et notamment la protection de l'environnement et le soutien à la croissance (via les infrastructures, le développement du secteur financier et du secteur privé). Ces thématiques ont été souvent citées comme les priorités de la France au cours des entretiens avec les interlocuteurs français, mais aussi avec les membres de la direction de la Banque. On les retrouve également dans les positions défendues par la France lors des réunions de négociation du FAsD IX et X.

Quant aux domaines de **la santé et de l'agriculture** – prioritaires pour la France – ils ne ressortent pas comme des priorités soutenues par la France au FAsD. Cela s'explique principalement par deux raisons.

La France a validé la Stratégie 2020 de la Banque qui restreint la liste des secteurs prioritaires pour l'intervention de l'institution (Banque et FAsD). Ainsi, la santé et l'agriculture ne sont pas considérées comme des secteurs prioritaires au sein de la Banque. En ce qui concerne la santé, la Banque cherche plus précisément à compléter les activités de plus de 70 partenariats globaux lancés par la communauté internationale au cours des dix dernières années, grâce à des projets autour de la propreté de l'eau et de la contribution à la diminution de la transmission des maladies. Elle fournit également un soutien à la gestion des crises liées aux pandémies.

Quant à **l'agriculture**, les dépenses de la BASD dans ce domaine ont diminué de 2/3 depuis 2000. Conformément à la Stratégie 2020, la BASD a choisi de se focaliser sur le développement de petits agro-entrepreneurs ruraux. Elle soutient notamment des projets de transport, d'irrigation et de microfinance.

En outre, la France poursuit ses objectifs en matière de **santé** dans le cadre de ses dotations aux différents fonds dédiés à cette thématique (comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme – une contribution d'environ 300 millions d'euros par an ou le mécanisme IFFIm²¹ – contribution d'environ 20 millions d'euros par an).

En revanche, pour **l'éducation**, qui n'apparaît pas clairement dans la stratégie de la dotation de la France au FAsD, il est plus difficile de comprendre ce choix, d'autant plus que cette thématique fait partie des cinq secteurs de concentration de la Banque définis dans la Stratégie 2020. Dans ce champ, la BASD se focalise notamment sur l'investissement et l'accès à l'éducation de base et secondaire (notamment avec une orientation professionnalisante et technique) ainsi que sur certains secteurs de l'éducation supérieure. Par ailleurs, la récente évaluation des activités du FAsD note que l'éducation ne représente que 5 % de l'ensemble des financements du FAsD en volume, ce qui pourrait inciter la France à davantage soutenir et suivre cette thématique pour s'assurer que la Banque y attache une attention suffisante pour obtenir les résultats attendus.

Parmi les objectifs poursuivis par la France au sein du FAsD, on retrouve également le soutien aux projets relatifs à **la coopération et l'intégration régionale**. Si cette thématique n'est pas citée comme un des cinq domaines prioritaires de la France – ce thème apparaît toutefois dans la stratégie de la France comme **modalité d'intervention**, « un moyen d'améliorer la gouvernance, par l'harmonisation du droit, la gestion d'institutions communes, la mise en commun de ressources publiques et le partage des coûts, en particulier dans le domaine des infrastructures ». Ce thème est par ailleurs soutenu par la France au sein d'autres enceintes multilatérales, telles que la Banque mondiale ou la Banque africaine de développement. Un engagement de la France en faveur du financement des projets de coopération régionale au sein de ces institutions est motivé par « un avantage comparatif » des banques multilatérales de développement dans ce domaine. Dans le cas de la Banque asiatique, le soutien à l'intégration régionale est même inscrit dans sa Charte.

Enfin, dans le cadre de ses activités au sein de la Banque, la France souhaite engager des discussions sur **la modification de la formule d'allocation des ressources** pour atteindre un meilleur équilibre entre la prise en compte de la performance et des vulnérabilités des pays bénéficiaires. Cet objectif, poursuivi par la France dans la plupart des banques multilatérales, est cohérent avec la politique glo-

21 IFFIm - *International Finance Facility for Immunisation* – qui vise, par vaccination, à accélérer l'effort de la communauté internationale dans la lutte contre la mortalité infantile.

bale de la France, très à l'écoute des pays fragiles et de leurs besoins spécifiques.

4.1.3. Place accordée aux pays du FAsD dans la stratégie globale de la France

Sur le plan géographique, la France a soutenu au sein de la Banque les pays les plus pauvres de la région, notamment les pays de la péninsule indochinoise, conformément à l'objectif général de la politique de coopération de la France de lutte contre la pauvreté, et avec les priorités géographiques de l'APD française définies par les différents CICID (zone de solidarité prioritaire). L'évolution des priorités géographiques à la suite du CICID du 5 juin 2009 introduit une certaine confusion parmi les acteurs français quant au maintien du statut prioritaire des pays de la péninsule indochinoise.

Le nouveau découpage géographique, défini par le CICID en 2009 et inscrit dans le document cadre, maintient la priorité forte de l'APD de la France pour l'Afrique. Désormais l'action de la France doit se concentrer principalement dans **deux régions africaines prioritaires** (80 % de l'effort financier de l'Etat) :

- **l'Afrique subsaharienne** : 14 pays pauvres prioritaires²² – essentiellement des pays d'Afrique subsaharienne francophone. Pour la période 2011-2013, plus de 60 % de l'effort financier de l'État devront être concentrés sur cette zone et plus de 50 % des subventions devront être affectées à ces 14 pays pauvres prioritaires ;
- **la Méditerranée** : les pays à revenu intermédiaire, à enjeux importants (emploi des jeunes, développement urbain), dans lesquels la France doit privilégier le recours aux prêts et les échanges culturels, scientifiques et techniques. 20 % de l'effort financier de l'État devra être affecté à ces pays ;
- L'action est complétée par des interventions dans **deux autres catégories de pays** :
- **les pays fragiles et les pays en crise** : il s'agit pour la France d'intervenir notamment dans les pays du Sahel, du Moyen Orient et en Afghanistan, de privilégier la prévention et, en cas de crise, de favoriser la coordination de l'action et des instruments souples, permettant de travailler dans la durée ;
- **les pays émergents** : la France a pour objectif de coopérer avec ces pays sur la question des biens publics

²² Liste actuelle : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, République de Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo. Cette liste est modifiable lors des CICID.

mondiaux et de les associer à la coopération internationale en faveur des pays les moins avancés.

Ce nouveau découpage géographique ne reprend pas la notion de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) qui avait été définie par le Gouvernement français en février 1998, dans le cadre d'une réforme de la coopération dont un des objectifs était de diversifier la liste des pays bénéficiaires de l'APD française. La ZSP qui comptait une soixantaine des pays, était en effet plus vaste que l'ancien périmètre représentatif de la zone d'influence française pendant plusieurs décennies, qui comprenait 37 pays.

Ainsi, si la France souligne la vocation universelle de son aide publique au développement, l'Afrique constitue une priorité historiquement très forte de l'APD française, tandis que l'Asie et notamment les pays les plus pauvres d'Asie y occupent une place plus limitée.

Quant aux priorités géographiques poursuivies par la France au sein du FAsD, elles ont légèrement évolué depuis 2005.

Les pays pauvres d'Asie : ces pays ont une place limitée dans la nouvelle typologie des « partenariats différenciés » définie par le CICID en 2009 et présentée dans le nouveau document cadre de coopération. Le soutien de la France à ces pays dans le cadre de sa dotation au FAsD reflète plutôt son objectif général de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

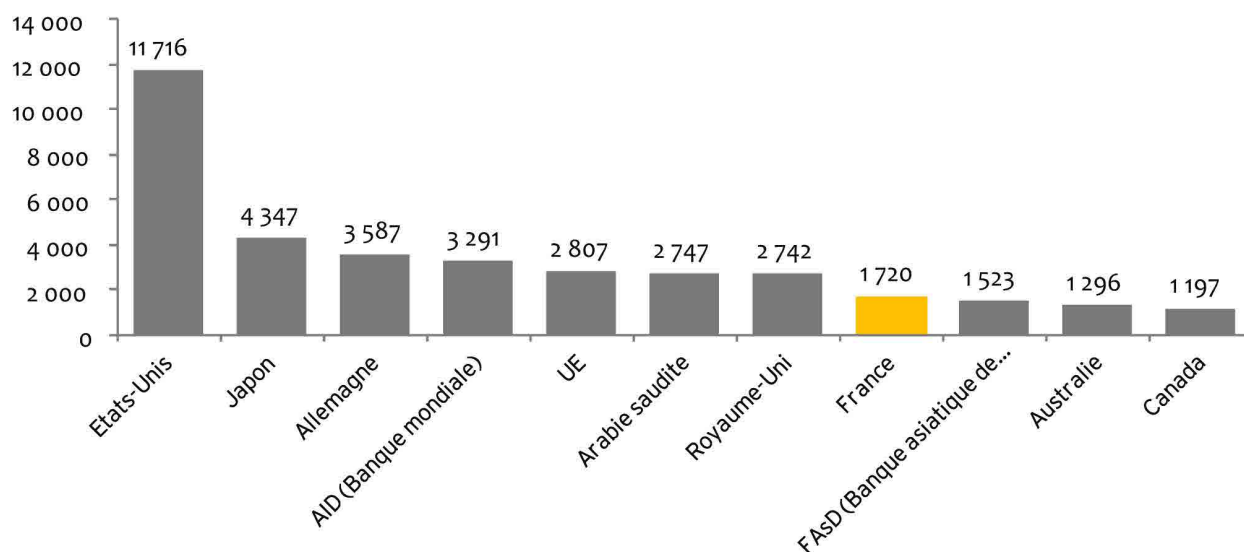
Il ressort des entretiens conduits avec les représentants français, **que les trois pays de la péninsule indochinoise** (Vietnam, Laos, Cambodge), **l'Afghanistan** et dans une moindre mesure le **Vanuatu** faisaient partie des priorités géographiques de la dotation de la France au FAsD au titre de leur appartenance à l'ancienne ZSP. Depuis 2009, l'Afghanistan fait également partie de la nouvelle catégorie des pays fragiles ou en crise (quatrième catégorie des partenariats différenciés). Mais le statut prioritaire des trois pays de la péninsule indochinoise ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs français concernés par la politique d'aide au développement.

Quant aux pays émergents, qui sont la priorité française au titre de la troisième catégorie des « partenariats différenciés », ils sont davantage soutenus dans le cadre de projets financés par la Banque (et non par le FAsD) et essentiellement dans des domaines spécifiques liés à la préservation des biens publics mondiaux. Les chiffres de **l'APD bilatérale française** reflètent relativement bien ces priorités. Ainsi, sur la période 2005-2010, avec 58 % de l'aide bilatérale nette, l'Afrique a été le premier bénéficiaire de l'APD française. Sur la même période, la France a consacré 20 % de son APD bilatérale nette à l'Asie et à l'Océanie (moyenne annuelle de 1,7 milliards de dollars), pourcentage qui tend à augmenter dans le temps. Sur la période 2005-2010, la France se situait ainsi au 8^e rang des bailleurs de fonds internationaux en Asie (bilatéraux et multilatéraux confondus) et au 6^e rang des bailleurs bilatéraux.

L'allocation de l'aide bilatérale de la France en Asie a évolué au cours des dernières années. Historiquement l'AFD était surtout présente en Asie dans les pays du Grand-Mékong (Vietnam, Laos, Cambodge) avec lesquels la France partage une histoire commune. L'intervention de l'AFD dans ces pays relève d'une logique d'aide classique : appui à la croissance et réduction de la pauvreté, notamment sur des thématiques comme l'agriculture, les infrastructures de base et les biens publics mondiaux. Ces pays sont également concernés par les interventions du FAsD.

Aujourd'hui, l'AFD intervient principalement dans les pays émergents d'Asie, surtout sous forme de prêts (bonifiés et non-bonifiés) et sur un mandat de préservation des biens publics mondiaux (Chine, Indonésie, Inde, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande), ainsi que dans les pays en post-crise (Afghanistan) relevant également de la finalité biens publics mondiaux (« paix et sécurité »). Ainsi, la France diversifie sa présence en Asie vers les pays émergents qui ne sont pas concernés par les financements concessionnels du FAsD.

Principaux bailleurs de fonds en Asie
(APD nette, en millions de dollars, moyenne sur la période 2005-2010)



Source : stat.oecd.org

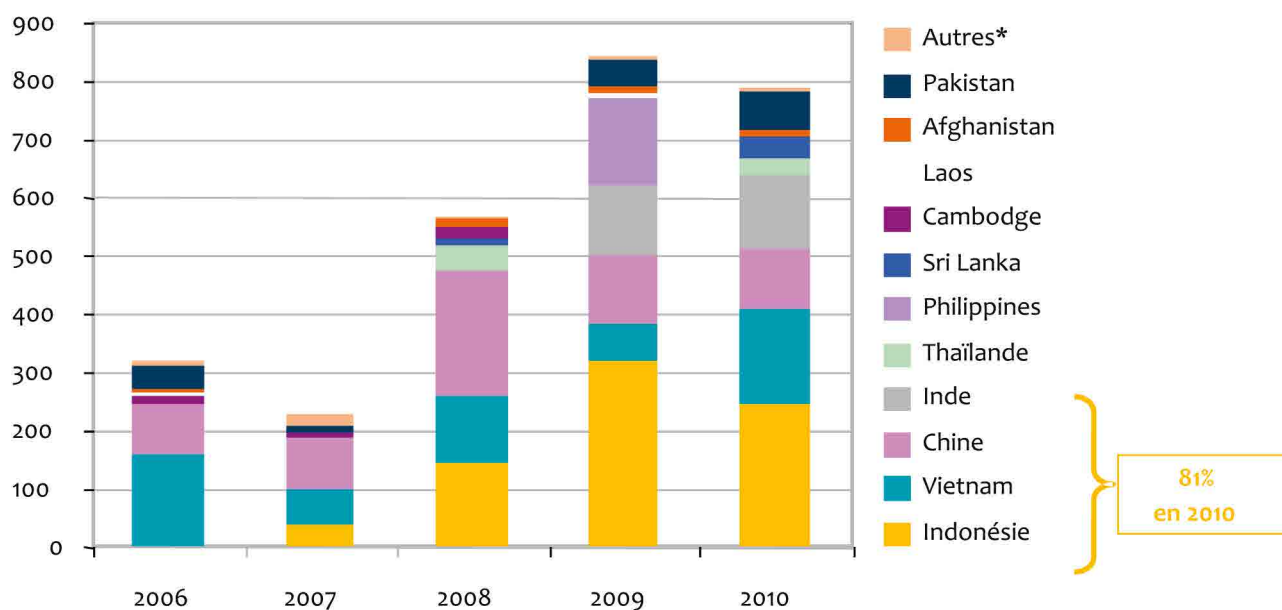
Aide bilatérale de la France en Asie

Le champ d'intervention de l'AFD en Asie s'est progressivement étendu :

- le CICID du 12 décembre 2002 a autorisé l'AFD à intervenir dans deux nouveaux pays d'Asie du Sud-Est (**Thaïlande et Chine**) ;
- le CICID de juin 2006 a autorisé l'AFD « à intervenir en **Inde** et à poursuivre ses interventions en **Indonésie** et au **Pakistan** (mandat dit « pays émergents »), par des crédits non concessionnels ou très faiblement concessionnels, pour des projets contribuant à une meilleure gestion des biens publics mondiaux (...) et offrant un haut niveau de visibilité et d'influence » à la France ;
- enfin, le CICID du 5 juin 2009 a autorisé l'AFD à étudier la possibilité d'intervenir au **Bangladesh, en Malaisie, aux Philippines, au Sri Lanka, au Kazakhstan, en Ouzbékistan et en Mongolie**, pour des interventions ciblées sur un mandat de « croissance verte et solidaire », c'est-à-dire dans des secteurs contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, etc.) et comportant des enjeux sociaux (amélioration de l'accès aux services publics, renforcement des collectivités locales, etc.).

Source : Sénat, Avis n° 108 sur le projet de loi de finances pour 2012, tome IV, par K-C. Peyronnet et Ch. Cambon

L'activité de l'AFD en Asie par pays (autorisation de financement en millions d'euros)



4.1.4. Cohérence avec les objectifs internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide

La stratégie de la dotation de la France au FASD formule également un certain nombre d'attentes quant à l'efficacité institutionnelle de la Banque, telles que :

- la meilleure mise en œuvre par la Banque des principes de la Déclaration de Paris ;
- l'amélioration du système de mesure des résultats ;
- une gestion rigoureuse des crédits octroyés ;
- des avancements dans le processus de décentralisation ;
- l'amélioration de la transparence de la politique des ressources humaines de la Banque.

Ces orientations correspondent notamment aux objectifs internationaux d'efficacité de l'aide définis dans le cadre de la Déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra auxquels ont souscrit la France et la majorité des donateurs bilatéraux et multilatéraux.

4.1.5. Faible poids de l'Asie dans l'APD de la France

Conformément aux priorités géographiques de l'APD française, la dotation de la France au FASD est relativement modeste, les participations et contributions multilatérales de la France étant fortement concentrées sur l'Afrique subsaharienne. La France est ainsi :

- 5^e contributeur de l'Association internationale de développement (AID), placée auprès de la Banque mondiale, pour un montant de 423 millions d'euros par an, soit **5 % de l'APD totale** et **10 % de l'APD multilatérale** ;
- 2^e contributeur au Fonds africain de développement (FAfD) XI pour 120 millions d'euros par an, soit **2 % de l'APD totale** et **3 % de l'APD multilatérale** ;
- 7^e contributeur au FASD X, avec en moyenne 30 millions d'euros par an – soit uniquement 0,3 % de l'APD totale de la France et 1 % de l'APD multilatérale (14 fois moins que la contribution à la Banque mondiale et 4 fois moins que la contribution à la Banque africaine de développement).

4.2. Cohérence avec les autres dotations multilatérales de la France

La cohérence entre les dotations aux différentes organisations multilatérales ou les avantages comparatifs de ces dernières ne font pas partie des critères pris en compte dans la décision de contribuer. Les acteurs reconnaissent cependant à la Banque asiatique de développement un **positionnement fort et une légitimité particulière sur les thématiques de l'intégration et de la coopération régionale et des infrastructures**, métier historique de la Banque répondant à des besoins qui restent colossaux.

Sa légitimité régionale (via son réseau et les ressortissants asiatiques au sein de l'institution) et sa connaissance spécifique des besoins de la zone sont reconnus par tous et lui permettent de promouvoir « une vision asiatique du développement ». Son rôle dépasse largement celui de banquier. En revanche, la BAsD est perçue comme ayant des capacités analytiques à ce stade moins développées que la Banque mondiale. Le processus de décision entre le siège et les représentations locales est considéré comme lourd.

4.2.1. Faible formalisation de la cohérence entre les positions de la France au sein des organisations multilatérales

La France consent une aide importante aux différentes organisations multilatérales. L'aide multilatérale (hors aide européenne) a représenté 21 % des 9 milliards d'euros déclarés au CAD au titre de l'APD nette française en 2009. Cette aide multilatérale (hors aide européenne) se décompose en trois grands groupes :

- prises de participation ou contributions financières versées aux banques et fonds multilatéraux de développement ;
- contributions aux fonds thématiques ou « fonds verticaux », principalement dédiés à la santé (comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ou la contribution au mécanisme, IFFIm²³) et à l'environnement (Fonds pour l'environnement mondial) ;
- participation obligatoire aux institutions spécialisées telles que l'OMS, l'OIT, la FAO, l'ONUDI, l'UNESCO et contributions volontaires aux fonds et programmes des Nations unies, tels que le PNUD, l'UNICEF, etc.

Certaines de ces institutions interviennent dans les mêmes pays et financent des projets sectoriels semblables. Ainsi, dans les pays d'intervention du FAsD, un certain nombre d'autres organisations soutenues par la France opèrent, notamment la Banque mondiale et l'Union européenne.

Dès lors se pose la question de la cohérence des différentes contributions multilatérales françaises.

Cohérence financière : pourquoi donner telle somme à telle institution et une autre somme à une autre institution ? Selon quels critères les pouvoirs publics font-ils leur choix ?

L'analyse des documents budgétaires et les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation indiquent que le niveau des contributions de la France aux différents fonds multilatéraux est essentiellement défini en fonction des priorités géographiques de l'APD française. Ainsi, l'essentiel des crédits multilatéraux est consacré à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement.

Cohérence thématique : quels objectifs spécifiques devraient être poursuivis au sein de chaque institution ?

Les entretiens conduits avec les représentants de la DG Trésor révèlent qu'il n'existe pas une liste de critères bien établis qui permettraient d'avoir une grille d'analyse de cohérence des différentes contributions multilatérales.

Les responsables rencontrés reconnaissent le rôle spécifique de chacune de ces institutions, mais la définition des objectifs spécifiques poursuivis au sein de ces institutions ne s'appuie pas sur une analyse approfondie de la valeur ajoutée de chaque partenaire. Ainsi, les responsables rencontrés n'expliquent pas formellement en quoi ils perçoivent la contribution au FAsD comme complémentaire aux autres dotations multilatérales de la France, et notamment celles qui concernent la zone de l'Asie et du Pacifique.

A la demande du comité de pilotage, quelques pistes relatives aux avantages comparatifs de la BAsD et du FAsD sont évoquées ci-dessous. Ces pistes pourraient être approfondies dans le cadre d'une réflexion sur l'optimisation de l'allocation des crédits multilatéraux de la France.

23 IFFIm - *International Finance Facility for Immunisation* - qui vise, par le développement de la vaccination, à accélérer l'effort de la communauté internationale dans la lutte contre la mortalité infantile.

4.2.2. Avantages comparatifs de la BAsD et du FAsD par rapport aux autres bailleurs multilatéraux

Le poids financier du FAsD est considérable dans ses pays d'intervention, mais moindre que celui de l'AID et de la Commission européenne si l'on considère l'ensemble des pays asiatiques.

En 2009 et pour l'ensemble des pays asiatiques (y compris la Chine, l'Inde et l'Indonésie – qui ne bénéficient pas à l'heure actuelle des ressources du FAsD), le FAsD se place au :

- 8^e rang parmi l'ensemble des bailleurs des fonds présents en Asie ;
- 3^e rang parmi les bailleurs multilatéraux, derrière l'AID de la Banque mondiale et l'Union européenne.

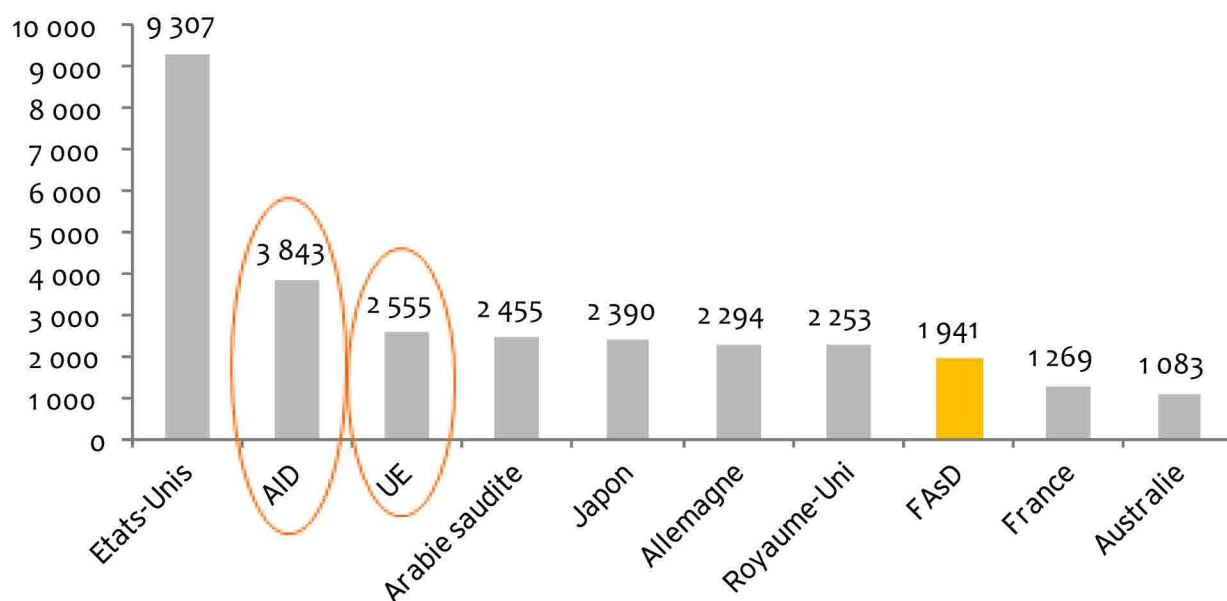
Toutefois, si l'on considère uniquement les pays éligibles au FAsD sur la période 2005-2009, le FAsD y occupe une place importante, notamment parmi les bailleurs multilatéraux :

- le FAsD occupe le 1^{er} rang parmi les bailleurs multilatéraux dans près d'un tiers de ses pays d'intervention (7 pays dont 6 pays éligibles uniquement aux financements du FAsD) : Cambodge, République kirghize, Laos, Micronésie, Mongolie, Népal, Tadjikistan et le **2^{ème} rang dans 8 autres pays** (Bangladesh, Bhoutan, Pakistan, Palaos, Iles Salomon, Sri Lanka, Tuvalu, Vietnam) derrière l'AID de la Banque mondiale ou la Commission européenne ;

- en 2009, le FAsD a fourni au moins 10 % de l'APD dans 15 de ses 27 pays d'intervention (7 pays en 2008, 9 en 2007 et 10 en 2006) ;

- l'AID de la Banque mondiale occupe le 1^{er} rang parmi les multilatéraux dans 9 pays étudiés (Arménie, Bangladesh, Bhoutan, Géorgie, Ouzbékistan, Pakistan, Sri Lanka, Tonga et Vietnam) tandis que la Commission européenne pèse le plus parmi les multilatéraux dans 11 pays, dont, à l'exception de l'Afghanistan, principalement les pays du Pacifique dans le cadre du partenariat UE-ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) : Iles Marshall, Iles Salomon, Kiribati, Maldives, Palaos, Papouasie-Nouvelle Guinée, Samoa, Timor oriental, Tuvalu, Vanuatu.

Bailleurs de fonds en Asie (décaissements nets en 2009 en millions de dollars)



Source: OECD, *Development aid at a glance. Statistics by region. Asia. 2011.*

Rang du FAsD dans les pays d'intervention

Pays FAsD	Rang du FAsD		Part du FAsD dans l'APD			
	Moyenne 2005-2009		2006	2007	2008	2009
	Bailleurs multilatéraux	Tous les bailleurs				
Cambodge	1	2	12 %	9 %	18 %	10 %
République kirghize	1	3	15 %	10 %	11 %	11 %
Laos	1	2	18 %	15 %	8 %	11 %
Micronésie	1	3	2 %	3 %	3 %	0 %
Mongolie	1	3	13 %	8 %	7 %	18 %
Népal	1	2	16 %	10 %	12 %	17 %
Tadjikistan	1	1	17 %	18 %	18 %	27 %
Bangladesh	2 (1 ^{er} AID)	3	18 %	14 %	15 %	13 %
Bhoutan	2 (1 ^{er} AID)	4	4 %	9 %	7 %	21 %
Pakistan	2 (1 ^{er} AID)	3	6 %	14 %	29 %	9 %
Palaos	2 (1 ^{er} UE)	5	0 %	0 %	2 %	2 %
Iles Salomon	2 (1 ^{er} UE)	5	3 %	4 %	0 %	0 %
Sri Lanka	2 (1 ^{er} AID)	3	15 %	18 %	12 %	14 %
Tuvalu	2 (1 ^{er} UE)	5	9 %	10 %	3 %	10 %
Vietnam	2 (1 ^{er} AID)	3	10 %	7 %	9 %	11 %
Afghanistan	3 (1 ^{er} UE)	11	3 %	3 %	1 %	2 %
Arménie	3 (1 ^{er} AID)	6	0 %	0 %	3 %	23 %
Géorgie	3 (1 ^{er} AID)	5	0 %	0 %	8 %	13 %
Kiribati	3 (1 ^{er} UE)	7	0 %	0 %	2 %	1 %
Maldives	3 (1 ^{er} UE)	5	13 %	12 %	3 %	13 %
Samoa	4 (1 ^{er} UE)	7	-3 %	-5 %	1 %	9 %
Ouzbékistan	4 (1 ^{er} AID)	8	0 %	0 %	2 %	11 %
Timor oriental	5 (1 ^{er} UE)	Hors top 15	0 %	0 %	2 %	2 %
Iles Marshall	6 (1 ^{er} UE)	Hors top 15	0 %	-2 %	-1 %	-4 %
Vanuatu	7 (1 ^{er} UE)	Hors top 15	0 %	0 %	0 %	0 %
Tonga	9 (1 ^{er} AID)	Hors top 15	-5 %	-4 %	0 %	1 %
Papouasie-Nouvelle-Guinée	13 (1 ^{er} UE)	Hors top 15	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : OECD, données disponibles sur le site internet <http://www.aidflows.org/>, consulté le 19 décembre 2011.

La Banque présente l'avantage d'un positionnement fort dans le domaine de l'intégration régionale et des infrastructures et possède une forte légitimité politique dans la zone.

Sur le plan thématique, le positionnement du FAsD est fort dans les domaines de l'intégration régionale et des infrastructures.

Les entretiens menés avec les autorités des pays bénéficiaires et avec les responsables de l'AFD dans les pays d'opération du FAsD ont fait ressortir deux principaux

domaines d'avantages comparatifs de la Banque asiatique, à savoir **la coopération et l'intégration régionale** et le soutien au **développement des infrastructures**.

L'Asie témoigne aujourd'hui d'une dynamique d'intégration régionale puissante. L'architecture régionale asiatique est différente du modèle européen (pas d'intégration politique forte, production normative limitée, absence de logique supranationale), mais se structure progressivement, comme en témoignent les nombreuses initiatives communes (APEC, ASEAN, ASEAN+3, East Asia Summit, sommets tripartites Chine, Corée du Sud, Japon, etc.).

La BASD est perçue comme bien placée parmi l'ensemble des bailleurs bilatéraux et multilatéraux pour porter et soutenir ces initiatives car elle dispose de trois atouts :

- **la relative neutralité politique** dont ne disposent pas les bailleurs bilatéraux et **la légitimité asiatique forte** (« la Banque de ses actionnaires ») et ce malgré la présence non négligeable de membres occidentaux, qui la différencie des autres acteurs multilatéraux, tels que la Banque mondiale. Cette identité régionale constitue un avantage dans le dialogue politique mené avec les gouvernements des pays bénéficiaires ;
- **des ressources financières dédiées** : contrairement à l'AID de la Banque mondiale, une partie de l'enveloppe du FAsD est spécifiquement dédiée aux projets régionaux, ce qui en facilite la mise en œuvre ;
- **l'expertise** : en 2006 la Banque a créé le bureau d'intégration économique (OREI) pour accélérer les tendances actuelles et renforcer le positionnement de la Banque en matière de production intellectuelle. Certains y voient l'esquisse d'un secrétariat pour un futur fonds monétaire asiatique. En outre, la Banque soutient fortement l'ASEAN+3 et calcule une « unité de compte asiatique » qui sert d'ores et déjà de référence pour comparer les divergences d'évolution des taux de change des monnaies asiatiques ; elle soutient également l'Initiative du marché des obligations asiatiques (ABMI) destinée à promouvoir le développement du marché des bons dans la région.

Pour le développement **des infrastructures**, les entretiens menés avec les pays bénéficiaires du FAsD et les responsables AFD confirment que la Banque est largement considérée comme un *leading donor* dans ce domaine. Cette spécialisation est très marquée par rapport à la Commission européenne qui, traditionnellement, du fait de sa stratégie régionale et de la nature ses instruments (dons), finance plutôt des projets relatifs à la gouvernance et aux secteurs sociaux, comme l'éducation ou la santé. Toutefois, la Commission met également en place des « *investment facilities* » pour différentes zones géographiques en Asie (Pacifique, Asie centrale, pays les moins avancés d'Asie) pour financer des projets d'infrastructures via de l'assistance technique et des prêts bonifiés. Ces facilités d'investissement sont cependant dotées de petits montants (de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros par an pour la facilité Asie centrale par exemple).

Quant à la Banque mondiale, si elle finance également des projets d'infrastructures, elle s'engage aussi de plus en plus sur les questions de la gouvernance, et dans les secteurs sociaux, comme l'éducation ou la santé. Ainsi, **les entretiens menés avec les interlocuteurs au Sri Lanka** indiquent que c'est la Banque asiatique qui prend le *leadership* sur le développement des infrastructures du pays, forte de son importante connaissance du secteur et des acteurs locaux et de son expérience dans la gestion des projets eau et assainissement (25 années d'investissements continus doublés d'un effort de capitalisation). Au Sri Lanka, la Banque mondiale intervient principalement dans les domaines du développement urbain, de l'éducation et de l'appui à l'administration nationale.

Sur le plan partenarial, la Banque se démarque par son approche proactive et volontaire.

Les interlocuteurs rencontrés soulignent que la Banque asiatique de développement se distingue des autres bailleurs multilatéraux, et notamment de la Banque mondiale, par son approche partenariale proactive et volontaire. Les équipes des bureaux locaux de la BASD facilitent les contacts des bailleurs bilatéraux comme la France avec les autorités locales et les font bénéficier de leur expérience longue dans ces pays. Ainsi, le partenariat avec la Banque a considérablement facilité le démarrage des activités de l'AFD dans plusieurs nouveaux pays d'intervention en Asie.

Avec le démarrage des interventions de l'AFD en Asie centrale (Kazakhstan et Ouzbékistan), au Bangladesh et dans trois pays du Caucase (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) à la suite aux décisions du CICID du 5 juin 2009, la coopération entre les deux institutions pourrait être encore renforcée, compte tenu d'une forte convergence des orientations sectorielles de l'AFD et de la BASD dans ces pays.²⁴

24 Ces six pays relèvent du mandat de l'AFD visant à la promotion d'une croissance verte et solidaire et sont intéressés par le savoir-faire de l'Agence notamment dans le domaine des infrastructures urbaines et plus particulièrement des transports. Les secteurs de l'eau, de l'assainissement et du traitement des déchets nécessiteront en particulier de lourds investissements dans les années à venir. L'expertise de l'Agence est également attendue en appui au développement du secteur privé et sur les problématiques de restructuration des secteurs agricoles.

5. Effet de levier (question évaluative n°2)

Ce chapitre vise à répondre à la deuxième question évaluative : **dans quelle mesure la contribution française au FAsD a permis d'obtenir un effet de levier sur les priorités de la France ?**

L'effet de levier de la dotation de la France au FAsD permet de démultiplier l'impact de ses actions en faveur des pays en développement à travers des montants de financement bien supérieurs aux seuls moyens d'intervention bilatéraux et des autres contributions de la France. Si, d'une part, la France s'est montrée un partenaire actif du Fonds, dans le but d'orienter celui-ci dans le sens de ses valeurs et priorités et si, d'autre part, les résultats de l'activité du Fonds

vont dans le sens recherché par la France dans des proportions supérieures à ce qu'elle aurait pu réaliser par ses propres moyens, on peut considérer que l'effet de levier recherché a été obtenu. Cet effet de levier sera analysé à l'aune :

- de l'activité d'influence de la France au sein de la Banque : qualité des efforts consentis par la France, ainsi que perception des différents acteurs quant à l'efficacité de différentes activités déployées par la France (efficacité attribuée) pour obtenir cet effet de levier sur les priorités de la France ;
- de l'adéquation des résultats et des performances institutionnelles du FAsD avec les préférences de la France (**sans attribuer de lien de causalité direct entre cette concordance et les activités de la France**).

5.1. Analyse de l'influence de la France

Contribution financière, idées et image constituent les trois types de leviers d'influence dont dispose la France pour orienter la stratégie du FAsD et la performance institutionnelle de la BASD.

La modeste contribution financière de la France et son rang parmi les contributeurs ne lui permettent pas *a priori* d'avoir un pouvoir déterminant au sein du conseil d'administration, lieu de prise de décision sur les projets de financement : elle n'a pas d'administrateur permanent et les droits de vote sont ceux de son rang comme actionnaire où elle se situe seulement à la 12^e place.

Cependant, compte tenu à la fois du mode de fonctionnement spécifique du Conseil d'administration du FAsD (non distinct de celui de la BASD) et du mode de prise de décision (par la voie du consensus), **l'influence réelle se joue en amont des réunions**. La France, quand elle occupe la chaise (trois ans sur six) joue un **rôle structurant** qui lui permet de peser dans les débats : elle est à l'initiative de la coordination des chaises européennes (Europe + Canada) qui pèsent 37 % des dotations au FAsD et 24 % des droits de vote au conseil d'administration et de leur prise de positions communes. Cette coordination est d'autant plus efficace qu'elle a un effet au-delà de l'enceinte du conseil d'administration : au sein de la Banque, les responsables citent les « priorités européennes », sans distinction des pays qui les portent.

Les **cycles de reconstitution** participent à cette influence financière. Chaque participant, quelque soit son poids, peut exprimer ses « attentes » et bénéficie d'une attention accrue des services de la Banque. La France exprime effectivement ses attentes sur ses priorités stratégiques, sur l'évolution institutionnelle souhaitée, sur le système d'allocation des ressources. Elle est perçue comme un partenaire de qualité, flexible et constructif.

Sur le plan de la **promotion des idées**, autre facteur déterminant d'influence à plus long terme en environnement multilatéral, les activités sont déployées par la France de manière trop timide ; leurs effets sont limités :

- les initiatives de **partenariats intellectuels** (via la présence d'experts français dans des instances ou séminaires de réflexion ou ponctuellement au sein de la Banque) sont rares alors qu'elles répondent à une attente forte de la Banque qui a la volonté de devenir une banque du savoir ;
- les **fonds fiduciaires** français, épuisés à ce jour, ont **d'abord une vocation économique**. Ils n'affichent pas d'objectifs de nature plus politique. Leur influence sur le développement des environnements institutionnels ou réglementaires ne peut donc être démontrée. Ils sont en outre perçus par la BASD **comme lourds à mobiliser** car non ciblés sectoriellement ou géographiquement ;
- la France **tire profit de la présence de l'AFD au sein de 14 pays d'Asie, de son image et de son expertise** reconnue par la BASD (projets en cofinancement, séminaires annuels conjoints, stratégie écrite, etc.). Cependant, la qualité

des relations de l'AFD avec la BASD n'est pas pleinement valorisée par l'administrateur et les ministères de tutelle pour accentuer leur influence de façon concrète dans le choix et la mise en œuvre des projets. Plus généralement, l'information circule mal entre les responsables français. L'organisation institutionnelle française et l'absence de mise en réseau et de circuits d'information organisés entre les acteurs locaux et les responsables à Paris ou à Manille sont les principaux obstacles à ce qui pourrait constituer un des facteurs d'influence de la France ;

- l'absence de politique volontariste systématisée pour soutenir et placer les ressortissants français. Le détachement d'experts se limite à un expert détaché par l'AFD, alors que d'autres pays utilisent pleinement ces instruments considérés comme des leviers d'influence efficaces.

Finalement, **l'image dont bénéficie la France compense en partie les effets limités des leviers mentionnés précédemment** : sa position internationale sur les questions de développement, son rôle de porte-voix européen, la réputation dont bénéficie l'AFD et la qualité de ses représentants sont encore des leviers d'influence puissants, mais non spécifiques à l'Asie.

En l'absence de stratégie formalisée, ces leviers d'influence (poids financier, idées, image) sont déployés de manière peu coordonnée, sans que leurs complémentarités et synergies soient exploitées.

5.1.1. Leviers d'influence disponibles

Dans un environnement multilatéral, la France, comme tout pays bailleur, dispose de plusieurs leviers d'influence pour orienter les stratégies et les performances de la Banque. Ces leviers peuvent être regroupés en trois catégories :

- **le poids financier de la France via** : la dotation financière au FAsD, la coordination entre les circonscriptions européennes et canadienne et la concertation avec d'autres membres du Conseil d'administration ;
- **l'apport d'idées par les différents acteurs concernés par la dotation au FAsD, via** : les positions prises par la France lors des cycles de reconstitution, la participation de l'administrateur/ conseiller aux comités techniques du Conseil d'administration, les avis de la chaise française soumis au Conseil d'administration sur les modes d'intervention, les instruments, les stratégies pays et les projets financés, le partenariat intellectuel entre la Banque et les acteurs français et les fonds fiduciaires ;
- **l'image de la France.**

Ces trois éléments déterminent *le potentiel* d'influence de la France au sein de la Banque et du FAsD en particulier. L'efficacité de cette influence dépend *in fine* d'une mobilisation efficace de ces leviers, mais aussi des activités déployées par d'autres pays-membres de la Banque.

5.1.2. Contribution financière modeste de la France au FAsD

Malgré la déconnection formelle entre le montant de la contribution au FAsD et le vote, la contribution financière au FAsD constitue un levier d'influence majeur.

Les contributions financières aux fonds concessionnels des différentes banques multilatérales constituent des leviers d'influence puissants. Leurs montants déterminent le pouvoir de vote des pays membres au sein des conseils d'administration, enceintes de gouvernance de ces institutions. Elles permettent ainsi aux pays membres de faire progresser leurs objectifs au sein de ces institutions.

Le fonds concessionnel sans personnalité juridique distincte, n'a pas de conseil d'administration propre.

Le FAsD et la Banque partagent le même conseil d'administration. Ainsi, le pouvoir de vote de la France au conseil d'administration n'est pas déterminé par le montant de sa contribution au FAsD, mais par le montant de sa souscription au capital de la Banque. C'est également la souscription au capital qui détermine le droit de nommer l'administrateur. Le droit d'avoir un administrateur permanent (et non sur un système de rotation, comme c'est le cas de la France) est un levier d'influence très puissant.

Aucune règle formelle n'oblige les actionnaires de la Banque à contribuer au Fonds. Ainsi, compte tenu du lien direct entre le montant de la souscription au capital de Banque et le droit de vote, les pays membres pourraient souhaiter augmenter plutôt leur souscription à la Banque que de contribuer au FAsD. Un tel arbitrage, qui ne peut pas par ailleurs se décider de manière unilatérale, porte aussi un

risque d'image, notamment pour un pays comme la France qui joue un rôle de *leader* mondial dans le domaine de la coopération pour le développement.

Au-delà d'un risque pour la réputation de la France, plusieurs arguments soulignent l'importance attachée par les pays membres à leur **rang parmi les contributeurs** du FAsD et confirment que la question pour la France n'est pas vraiment de savoir si elle doit rester un contributeur au FAsD, mais plutôt à quel niveau doit se situer son engagement.

Les entretiens menés parmi les administrateurs de la Banque confirment que les pays membres tiennent compte implicitement du rang du contributeur (et non seulement celui d'actionnaire) lors des discussions relatives aux projets financés par le FAsD. Le mode de prise de décision consensuel et le fait que les décisions sont toujours prises à une majorité écrasante, caractéristique pour l'ensemble des banques multilatérales, rendent cette prise en compte possible et aisée.

Le montant de la contribution détermine également de manière directe le potentiel d'influence d'un pays lors des **cycles de négociations de reconstitution du FAsD** - ouverts uniquement aux pays contributeurs. Ces réunions constituent un levier d'influence très puissant, car elles permettent aux pays contributeurs de poser les conditions de leur participation et de décider des orientations stratégiques et institutionnelles du FAsD. Par ailleurs, compte tenu de « l'unité institutionnelle » du FAsD et de la Banque, les orientations institutionnelles du FAsD (telles que l'amélioration du cadre de mesure de résultats) décidées lors de ces négociations permettent d'influencer en réalité l'organisation institutionnelle de la Banque dans son ensemble – et ce, dans un groupe restreint uniquement aux pays contributeurs au FAsD.

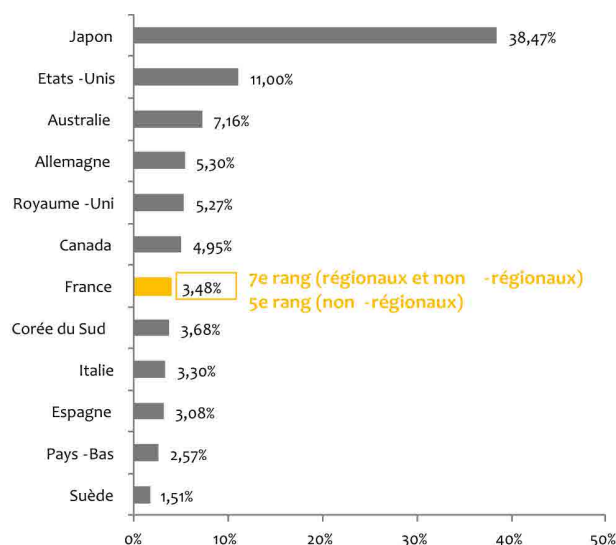
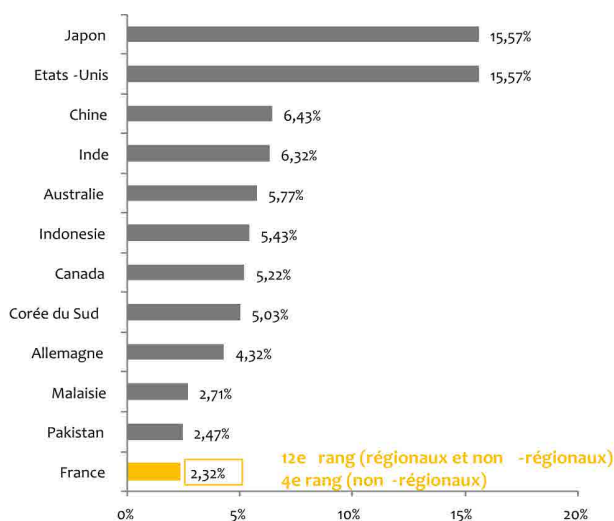
En outre, la contribution au FAsD constitue une sorte de « ticket d'entrée » nécessaire afin de pouvoir nouer le dia-

logue et le partenariat opérationnel avec la Banque dans les pays du FAsD. En revanche, il n'a pas pu être établi dans quelle mesure le montant de cette contribution permet de renforcer ce partenariat sur le terrain.

La France est un actionnaire minoritaire de la BASD et un contributeur modeste au FAsD :

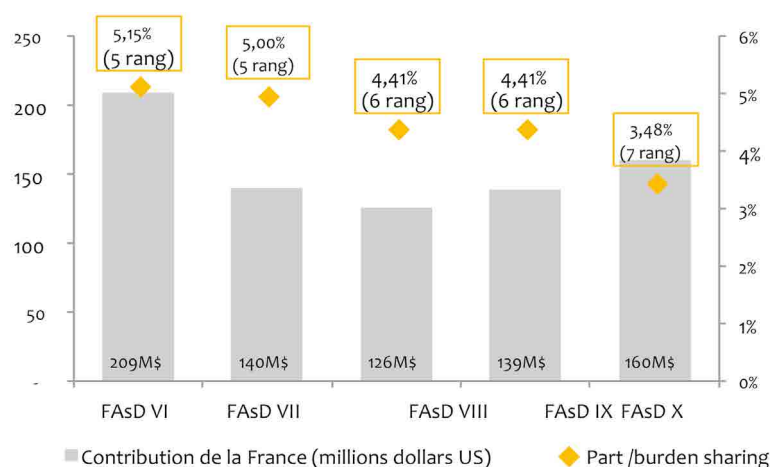
- la France dispose dans la BASD d'une **part au capital de 2,32 %** (12^e rang parmi tous les pays membres, 4^e rang parmi les pays membres non-régionaux) ;
- aujourd'hui, **les actionnaires les plus importants de la Banque** sont le **Japon** et les **Etats-Unis** (15,6 % du capital de la Banque chacun), suivis par la Chine (6,43 %), l'Inde (6,32 %) et l'Australie (5,77 %). L'Allemagne dispose de 4,32 % du capital de la Banque, ce qui la place à la tête des pays européens avant la France (2,32 %), le Royaume-Uni (2,04 %), l'Italie (1,80 %) et les Pays-Bas (1,02 %). Tous les autres pays européens (Danemark, Norvège, Suède, Espagne) ont une part du capital inférieure à 0,50 % ;
- la **part française au FAsD X** était de 3,48 %. Ainsi, la France était 7^e contributeur du FAsD X derrière le Japon, les Etats-Unis, l'Australie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Canada et 5^e contributeur non-régional. Le rang de la France à la Banque baisse légèrement d'une reconstitution à l'autre. Depuis le début des années 1990, la France est passée du rang de 5^e contributeur du FAsD VI (avec une quote-part de 5,15 %) à celui de 7^e contributeur (avec une quote-part de 3,48 %) au FAsD X ;
- les **droits de vote de la France** au sein du conseil d'administration, calculés sur la base de sa souscription au capital de la Banque, s'élèvent à 2,41 % (12^e rang).

Rang de la France au sein de la Banque (part du capital) et au sein du FAsD X (contribution)



Source : Rapport annuel, BASD, 2010

Contributions de la France aux FAsD VI – FAsD X, 1993-2012 (en millions de dollars)



Source : Minefi, DG Trésor

La concertation entre les circonscriptions est un levier d'influence utilisé par la France pour augmenter son influence au sein du Conseil d'administration.

Seuls les trois premiers actionnaires de la Banque (Japon, Etats-Unis et Chine) nomment un administrateur « mono-pays ». Ces administrateurs représentent de manière permanente les intérêts de leurs pays respectifs au sein du Conseil d'administration. Les 64 autres pays membres sont regroupés, selon des modalités variables, en « circonscription » multi-pays. Leur effort d'influence au sein de la Banque se manifeste principalement lors de la concertation à l'intérieur de la circonscription et lors de la recherche d'un consensus au sein du conseil d'administration.

Concertation à l'intérieur de la circonscription : compte tenu du montant de sa souscription au capital de la Banque, la France partage au sein du Conseil d'adminis-

tration une circonscription avec cinq autres pays (Belgique, France, Italie, Portugal, Espagne et Suisse). Ces pays sont représentés par un administrateur choisi sur un principe de rotation pluriannuelle. Seules la France et l'Italie, du fait du poids de leurs contributions, sont éligibles au poste d'administrateur au sein de la circonscription. Ainsi la France est représentée à la Banque de manière permanente - la moitié du temps par un administrateur (trois ans sur six), et l'autre moitié du temps par un conseiller (qui ne participe pas aux réunions du Conseil d'administration).

Cependant, même quand la France occupe un poste d'administrateur et participe donc de manière directe aux travaux du Conseil, cet administrateur doit fédérer les intérêts de l'ensemble des pays de sa circonscription. Cela nécessite des négociations internes entre les pays membres de la circonscription afin de parvenir à une position commune au sein du Conseil d'administration.

Accord de rotation des postes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrateur	France		Italie			France			Italie			France
Administrateur suppléant	E	Belgique			Suisse		Portugal			Espagne		B
Conseiller 1			Espagne			Belgique			Suisse		Portugal	
Conseiller 2	Suisse	France				Italie		France				Suisse

Source: Annual Report 2010: Office of the Executive Director for Belgium, France, Italy, Portugal, Spain and Switzerland

Recherche de consensus au sein du Conseil d'administration : l'influence d'une circonscription au sein du Conseil est liée à la somme des quotes-parts de capital de la Banque détenues par ses pays membres. Cependant, la prise des décisions par consensus engage les pays dans des processus de négociation complexes entre les différentes circonscriptions et avec la direction de la Banque. Ces négociations en amont des réunions du Conseil permettent la formation d'alliances et de coalitions à géométrie variable (par exemple, trois circonscriptions européennes, pays régionaux vs pays non-régionaux, etc.). Il est important de souligner que ces négociations se déroulent également en dehors de la Banque, au niveau

des capitales (entre les responsables des ministères nationaux concernés) dont la réactivité et l'implication s'avèrent cruciales.

Les entretiens menés au sein de la Banque indiquent que la coordination entre les trois circonscriptions européennes dites « Europe + Canada » dans la recherche d'une convergence sur les priorités poursuivies à la Banque est très efficace. Des réunions se tiennent avant les réunions du Conseil toutes les semaines, et des positions communes sont adoptées environ cinq fois sur six. En 2010, ces trois circonscriptions ont élaboré 74 positions communes (72 en 2009).

Circonscriptions au sein du Conseil d'administration de la Banque



Source : Rapport annuel de la BAsD, 2010.

Cette coopération permet d'obtenir un effet de levier assez important : les trois circonscriptions européennes représentent ensemble environ un quart (24 %) des pouvoirs de vote et 37 % des dotations au FAsD X.

Les interlocuteurs rencontrés à la Banque citent facilement les priorités « européennes » et ont généralement des difficultés à faire la distinction entre les priorités des différents pays européens. Cela confirme la réalité de la cohésion du bloc européen, mais résulte aussi en partie

du fait que ces priorités sont très semblables sur de nombreux points.

Parmi les priorités européennes sont cités la lutte contre la pauvreté et les inégalités, le changement climatique, le genre, l'intégration régionale et le développement du secteur privé. On retrouve dans cette liste la plupart des priorités françaises, mais aussi celles attribuées traditionnellement au bloc nordique, et en particulier au Royaume-Uni (question du genre) auxquelles la France ne s'oppose pas, sans pour autant les soutenir très activement.

Un nombre très restreint d'interlocuteurs différencie les priorités propres aux différents pays européens. Certains remarquent que les pays nordiques se caractérisent souvent par une approche assez « idéaliste » de l'aide au développement et sont davantage sensibles aux questions de genre, de démocratie et de droits de l'homme. Les pays de l'Europe du Sud tendent à avoir des approches plutôt pragmatiques, qui tiennent compte, entre autres, des intérêts des entreprises nationales. Selon certains, la position de la France serait relativement moins tranchée, se situant, en fonction des sujets, à la croisée de ces deux approches.

Sans documentation détaillée sur ces réunions, et compte tenu du caractère délicat de ces informations, il est difficile de déterminer l'influence particulière de la France sur la coordination du bloc européen.

La participation aux réunions de négociation de reconstitution constitue une fenêtre de tir puissante, mais brève, et donne à la France une bonne visibilité à la Banque.

Les cycles de reconstitution du FAsD sont un moment d'influence et de réflexion privilégié car :

- les réunions de négociation offrent périodiquement aux pays contributeurs du FAsD **une fenêtre de discussion déterminante** – elles permettent de poser les conditions

de leur participation financière au Fonds et de définir le cadre stratégique de l'allocation des ressources du FAsD pour toute la période de reconstitution (quatre ans) ;

- **cette fenêtre de tir est courte** : la Banque est particulièrement attentive aux demandes des pays-membres au cours de la période de négociation. Une fois les pays engagés sur leur dotation au FAsD, leurs marges de négociation avec la Banque sont forcément réduites ;
- les réunions de reconstitution donnent l'opportunité à l'ensemble des pays contributeurs de **se prononcer de manière directe et individuelle**, opportunité qui n'est pas offerte aux pays membres non représentés dans le cadre des travaux quotidiens du Conseil d'administration.

La France a participé à l'ensemble des réunions de reconstitution et est considérée par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette évaluation comme un partenaire actif, de qualité, flexible et constructif. Certains membres de la direction de la Banque ont pu citer un nombre restreint de priorités défendues par la France dans le cadre des deux dernières reconstitutions du FAsD. Il s'agit notamment du soutien de la France à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et des discussions autour d'un possible assouplissement de la formule d'allocation des ressources.

Utilisation de l'incitation financière

Lors de la reconstitution du FAsD X, le Royaume-Uni a réussi à « prolonger » la fenêtre de tir en utilisant une incitation financière supplémentaire. Ainsi le Royaume-Uni s'est engagé à verser 6 millions de livres en plus de sa contribution financière à condition que la Banque consente des efforts pour mieux prendre en compte les problématiques du genre dans ses activités (ouverture des postes, création de l'unité de coordination des activités de la Banque en la matière, etc.). Le représentant britannique a été chargé du suivi des progrès de la Banque de façon à ce que la somme annoncée ne soit versée qu'une fois les progrès réalisés.

L'utilisation de cette incitation financière a été jugée très efficace par le Royaume-Uni (le nombre de postes relatifs à la problématique du genre est passé de 2 avant la reconstitution à 23 aujourd'hui) et les équipes de la Banque ont « joué le jeu », mais l'utilisation de telles conditionnalités n'est pas souhaitée à une plus grande échelle, car elle pourrait avoir un impact négatif sur la prévisibilité des ressources disponibles pour les pays bénéficiaires.

Source : Entretiens conduits à la Banque, novembre 2011.

5.1.3. Apport d'idées

Un acteur multilatéral puissant ou relativement bien doté financièrement, mais ne prenant ni initiative, ni responsabilité dans la définition des stratégies, n'a qu'une capacité de blocage. De la même façon, l'influence est souvent plus efficace quand les acteurs appuient leur argumentation non seulement sur des **valeurs**, mais aussi sur **des analyses** ou sur l'expérience acquise sur le terrain. Ainsi, disposer et utiliser de manière proactive une expertise de haut niveau

est un passage obligatoire pour jouir d'une véritable crédibilité, et pour avoir une influence sur le long terme.

Au sein de la BASD, cette participation à l'émergence et à la formulation des idées intervient à des moments différents et prend de multiples formes :

- mise en place des partenariats intellectuels ;
- utilisation des fonds fiduciaires ;

- coopération opérationnelle ;
- promotion de la présence des ressortissants nationaux à la Banque.

Les capacités analytiques françaises sont peu mobilisées dans la relation avec la Banque.

Parallèlement à ses activités bancaires, la BAsD organise de nombreuses réunions internationales avec les gouvernements de la région, les pays donateurs ou des organismes internationaux (Banque mondiale, FMI, autres agences des Nations unies, etc.), afin de définir et de mettre en œuvre des politiques appropriées, de créer des institutions ou d'adopter des règlements aux niveaux régional, national et local visant à faciliter la réalisation des projets.

Encourager et promouvoir des partenariats intellectuels entre les acteurs français et la Banque via le financement d'activités de recherche, la participation d'experts français à des conférences et panels de haut niveau organisés par la Banque permet d'agir là où se forment la doctrine et les stratégies à long terme de l'institution.

S'assurer de la présence française dans les panels de haut niveau chargés d'élaborer les stratégies futures, à l'image de l'exercice qui s'est tenu en 2008 pour l'élaboration de la Stratégie 2020, permet d'agir dès le stade de la définition des axes de travail futurs.

Les entretiens menés à la Banque ont mis en évidence le caractère sporadique des relations d'ordre intellectuel entre la France et la Banque. La coopération entre la Banque et Sciences-Po Paris à l'occasion du séminaire qui a réuni les équipes de la Banque, les chercheurs français (IDDRI, CEPIL, Sciences Po) et américains (*Earth Institute Columbia University, Columbia Global Centers-Europe*) juste avant le sommet du G20 à Cannes (29-30 octobre 2011) constitue à ce titre un exemple à suivre. A la suite de ce séminaire, un rapport avec des recommandations a été remis au président de la République.

Cet axe d'influence semble d'autant plus attrayant que la Banque asiatique affiche son ambition de devenir une « banque des savoirs » et souhaite renforcer ses capacités de production intellectuelle, notamment au travers d'échanges intellectuels avec les pays membres, par exemple sous forme de détachements de chercheurs/experts français à la Banque pour une période de temps limitée. Les interlocuteurs rencontrés ont notamment exprimé des attentes sur les thématiques d'intégration régionale, y compris l'harmonisation des procédures et des normes pour les échanges commerciaux.

L'utilisation des fonds fiduciaires de la France s'inscrit davantage dans une logique commerciale que dans une démarche d'influence politique.

Les missions d'études, d'expertise et d'assistance technique constituent pour les banques de développement un instrument indispensable de leur rôle d'acteur de premier plan de l'aide au développement. Ces interventions sont notamment nécessaires pour appuyer les pays clients dans leurs efforts de réforme, les assister dans l'élaboration de stratégies, fournir les expertises, garantir le succès des projets d'investissement. Pour financer ces activités la BAsD, tout comme d'autres banques régionales de développement, se tourne vers ses pays membres pour les raisons suivantes :

- ces missions font appel à des compétences disponibles en nombre limité au sein de la Banque, aussi sont-elles pour une grande part réalisées par des experts et consultants extérieurs ;
- ces activités ne sont pas rentables et les pays clients ne sont que rarement en mesure d'apporter les financements nécessaires. Les missions d'assistance technique sont donc financées principalement par les dons et représentent, de ce fait, un coût d'opportunité considérable pour l'institution.

Pour les pays bailleurs, la mise à disposition des fonds fiduciaires constitue un levier d'influence avec deux types d'objectifs :

- **des objectifs d'ordre commercial**, à savoir, d'une part la promotion de l'expertise française et, d'autre part, le soutien aux exportations et au développement international des entreprises françaises, tout en restant en ligne avec la politique française de développement. Les retombées commerciales des fonds fiduciaires français auprès de la BAsD sont analysées dans le chapitre relatif à l'effet de retour ;
- **des objectifs d'ordre politique**, parmi lesquels la visibilité, l'influence sur les priorités thématiques sans un lien nécessaire avec le savoir-faire des acteurs privés.

Sur la période évaluée, la France a alimenté deux fonds fiduciaires. Le tableau suivant résume les montants, les objectifs et les critères de sélection assignés à ces deux fonds.

Fonds fiduciaires français à la BASD

Institution en charge	Date de la mise en place	Montant cumulé	Priorités géographiques	Priorités sectorielles
Minefi	1994 Modifications : 1998	150 M F (26,2 M USD)	Premier rang : Cambodge, Inde, Indonésie, Malaisie, Pakistan, Philippines, Chine, Thaïlande, Vietnam Second rang : Bangladesh, Népal, Sri Lanka	Télécommunications Education Transport Energie Traitement des eaux Soutien aux programmes de privatisation Santé Organisation des marchés financiers
AFD	2005	2 M € (2,79 M USD)	Pays de la région du Grand Mékong	Pas de priorités sectorielles (assistance technique pour la préparation des projets)

Source : Données de la BASD.

Les responsables français rencontrés confirment que le fonds Minefi a été en priorité orienté sur des objectifs commerciaux et visait à favoriser le positionnement des entreprises françaises sur les marchés financés par la Banque. La mobilisation du comité Fasep pour décider de l'éligibilité des projets de plus de 150 000 dollars confirme cette orientation, les critères de jugement du comité étant principalement de nature commerciale.

Le fonds de l'AFD, orienté vers les pays de la région du Grand Mékong, vise plutôt une meilleure coordination de l'action des banques avec celle de la France dans une région d'intérêt commun en identifiant des possibilités de cofinancement avec la BASD (études sectorielles et/ou techniques et/ou géographiques).

On observe que la majorité des fonds fiduciaires des pays bailleurs poursuivent des objectifs commerciaux et que, au sein des banques, ces objectifs sont perçus comme légitimes. Toutefois, en privilégiant uniquement une démarche à finalité commerciale, la France risque de se priver des moyens d'influence sur la définition des orientations stratégiques du FASD.

Indépendamment de la nature des objectifs assignés, la gestion des fonds fiduciaires par la France est jugée complexe.

Les interlocuteurs rencontrés à la Banque évoquent deux types des difficultés lors de la mobilisation du fonds fiduciaire Minefi :

- le nombre élevé des priorités géographiques et sectorielles rend les objectifs peu lisibles ;
- la gestion du côté français est jugée peu efficace (manque de réactivité).

Le fonds Minefi, créé en 1989, s'était donné comme priorité géographique sept pays émergents (Inde, Indonésie,

Pakistan, Philippines, Malaisie, Thaïlande, Chine) et trois pays à revenu faible (Bangladesh, Népal, Sri Lanka). En juillet 1994, deux autres pays, le Cambodge et le Vietnam, ont été ajoutés à la liste des pays éligibles. Quant aux priorités sectorielles, aux sept secteurs définis en 1989 (télécommunications, aéronautique civile, transport, énergie, eau et assainissement, études minières et santé) se sont ajoutés en 1994 l'éducation, le soutien aux programmes de privatisation et l'organisation des marchés financiers, tandis que le secteur de l'aéronautique civil a été rayé de la liste.

Le grand nombre de secteurs et de pays éligibles au financement du fonds pourrait permettre de positionner l'expertise française sur un large champ de compétences, mais il rend **la mobilisation de ses ressources moins prévisible et « sûre » pour les équipes de la Banque**, car de nombreux secteurs et pays sont potentiellement « en concurrence » pour accéder à cette ressource limitée.

En outre, les délais de réponse de la DG Trésor (responsable de la gestion du fonds qui consiste à examiner les projets qui lui sont présentés par la Banque et décider s'ils remplissent les critères convenus) ont été jugés très longs. En effet, chaque projet dont le montant excède 150 000 euros est soumis au comité Fasep qui se réunit toutes les six semaines.

Par ailleurs, les interlocuteurs rencontrés à la Banque évoquent des projets qui ont été refusés sans raisons claires au-delà du manque de visibilité et de retombée pour les entreprises françaises. C'est pourquoi les équipes de la Banque préfèrent se tourner vers des fonds plus flexibles et plus efficaces, en termes de délais de mobilisation.

Enfin, l'analyse des engagements du fonds Minefi dans le temps témoigne d'une activité faible qui limite la visibilité et l'impact potentiel du fonds. Ainsi, ce fonds, doté en 1989 de 150 millions de francs comptabilisés par la Banque pour 25,8 millions de dollars, n'a été épuisé qu'en 2011. Cela donne une moyenne annuelle d'un peu plus de 2 projets

cofinancés et de 1,5 million de dollars engagés par an depuis la mise en place du fonds. Le rythme se ralentit même à partir de 1996, pour tomber pratiquement à zéro depuis 2002.

La connaissance que l'AFD a de la BASD pourrait être mieux valorisée.

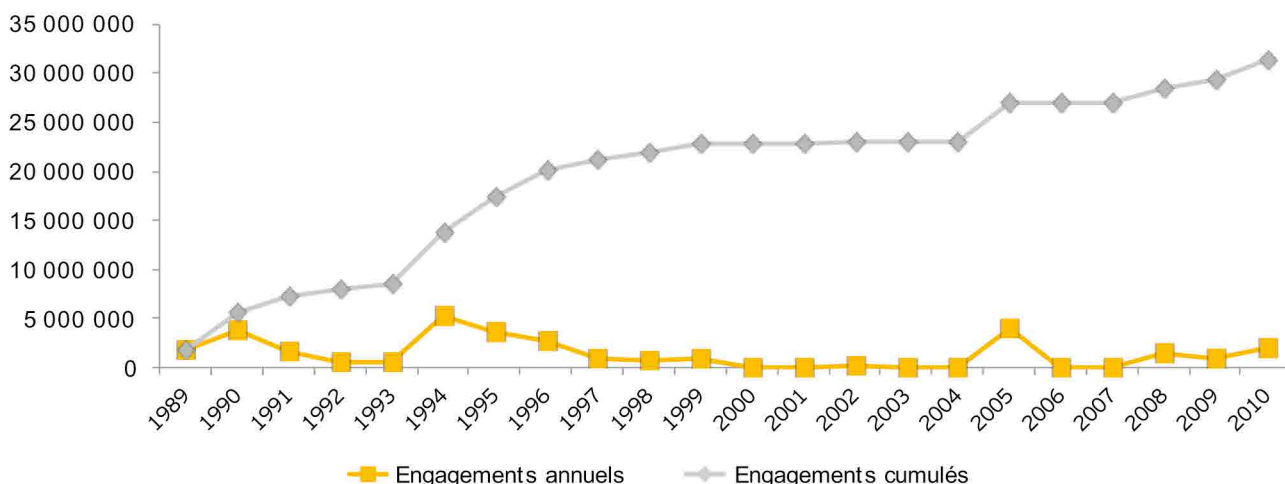
Grace au cofinancement de projets novateurs et visibles sur le terrain, l'AFD est considérée par ses ministères de tutelle comme un outil d'influence puissant pour la promotion des priorités françaises au sein de la Banque.

Par ses études (analyses thématiques, sectorielles ou par pays) et sa politique de communication, l'AFD a acquis une légitimité dans les débats internationaux sur le développement, ce qui permet à la France d'asseoir la crédibilité

de sa vision du développement. En 2010, l'AFD a cofinancé avec la Banque asiatique un forum sur les partenariats public-privé à Hanoï (Vietnam) et ses représentants participent régulièrement aux conférences organisées par la Banque. En 2011, l'AFD et la Banque ont réalisé des études conjointes (plans climat territoriaux au Vietnam et marché régional de l'électricité dans le Grand Mékong).

L'AFD s'est affirmée comme un véritable outil de présence et d'influence sur le terrain, au service des intérêts français. Elle dispose d'un réseau dans 11 pays d'Asie²⁵ et est dotée d'un personnel qualifié qui lui donne une bonne connaissance du terrain. Il s'agit d'un atout précieux dont ne disposent pas tous les pays donateurs. Les entretiens avec les membres des équipes de la Banque au siège et dans les pays bénéficiaires confirment que l'agence bénéficie d'une bonne image dans les pays où elle est implantée.

Evolution des engagements du fonds Minefi (en millions de dollars)



Source : Données de la BASD

Au Cambodge, l'AFD et la Banque ont cofinancé en 2003 un projet d'irrigation au nord-ouest du pays pour un montant total de près de 22 millions de dollars. Actuellement, la Banque met en place une deuxième phase du projet. Si l'AFD n'a pas pu s'engager financièrement sur la suite du projet, la Banque a invité l'agence à une mission de supervision et a décidé de reprendre l'intégralité de la méthodologie développée à l'occasion de la première phase. Ainsi, le cabinet de conseil français qui a travaillé sur la première phase a été recruté par la Banque pour la suite du projet.

Au Vietnam, la France a réussi à introduire le concept de travail avec les pairs (avec les centres de formation professionnelle issus du secteur privé – par exemple les constructeurs automobiles) dans le cadre des projets de formation technique.

Au Laos, dans le cadre du projet du développement intégré du bassin versant de la Nam Ngum, la Banque a adopté le mode de gestion intégrée de l'eau promu par la France. Cette approche permet d'inclure les différents usagers de l'eau (agriculture et pêche, hydroélectricité, eau potable, tourisme et industries, navigation,) via une démarche participative et concertée.

Des séminaires conjoints entre les deux institutions ont lieu annuellement et permettent de faire un état des lieux du partenariat, de fixer de nouveaux objectifs, mais aussi d'échanger avec la Banque sur des thèmes porteurs pour la France et l'AFD, comme en témoigne le choix de la

25 Vietnam, Cambodge, Chine, Thaïlande, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines, Bangladesh, Sri Lanka, Afghanistan.

thématique des partenariats public-privé pour le dernier séminaire à Paris en mars 2011. Ce retour d'expérience sur les activités de financement non souverain public a été apprécié par les interlocuteurs à la Banque qui réfléchit à sa propre stratégie de financement non-souverain et souligne l'intérêt d'une collaboration renforcée avec l'AFD dans ce domaine. De manière générale, ces séminaires conjoints annuels constituent un des points forts du partenariat et offrent une bonne visibilité à l'AFD, la Banque n'organisant ce type de séminaire qu'avec deux autres pays membres de la Banque, le Japon et l'Australie.

Enfin, l'action de l'AFD est susceptible d'ouvrir des perspectives aux entreprises françaises dans ses zones d'intervention par la mise en valeur de l'expertise française. Bien que ses concours soient totalement déliés, l'AFD cherche à promouvoir le recours à l'expertise et au savoir-faire des entreprises françaises auprès de ses contreparties et le renforcement de leur visibilité.

Toutefois, on peut relever que ce levier n'est pas pleinement exploité par la France. Le réseau d'agences sur le terrain dispose d'une connaissance directe des problématiques et des interlocuteurs permettant à la France d'avoir une meilleure vision des opportunités de projets envisagés par la Banque, d'augmenter sa connaissance des contextes socio-économiques et politiques, d'être informée « en temps réel » d'éventuels événements à prendre en compte dans les prises de position au sein de la Banque et du FAsD en particulier. Aujourd'hui, les

échanges d'informations entre le représentant français et les agences pays de l'AFD sont, pour des raisons institutionnelles propres à la France, rares.

La présence des ressortissants français à la Banque n'est pas suffisamment considérée par la France comme un atout.

Dans un contexte où le statut d'employé permanent au sein des organisations multilatérales est en net déclin, et où les postes de contractuel se multiplient, avec parfois des contrats d'assez courte durée, la présence de professionnels dans les organisations internationales, au niveau central ou sur des opérations de terrain, est communément considérée comme un outil d'influence.

Les détachements d'experts dans les départements jugés prioritaires ou la promotion de la présence des ressortissants nationaux à la Banque permettent aux pays de mieux suivre l'évolution des stratégies et des pratiques adoptées par la Banque.

Aujourd'hui la présence française à la BAsD est supérieure à la souscription de la France au capital de la Banque. Ainsi, le nombre de Français titulaires au sein de la Banque asiatique s'élève à 33 personnes qui représentent 3,2 % des effectifs pour une quote-part au capital de 2,3 %. Cela place la France au 12^e rang de l'ensemble des pays membres et au 5^e rang des pays non-régionaux derrière les Etats-Unis (130 personnes), le Canada (45 personnes), l'Allemagne (37 personnes) et le Royaume-Uni (37 personnes).

Ressortissants des pays membres à la Banque

Pays membres	Ressortissants nationaux
Japon	138
Etats-Unis	130
Inde	78
Chine	63
Australie	56
Corée du Sud	49
Canada	45
Indonésie	39
Philippines	37
Allemagne	37
Royaume-Uni	37
France	33

Source : Rapport annuel de circonscription de la France, 2010

Les entretiens conduits avec les interlocuteurs français révèlent toutefois que cette présence n'est pas valorisée et utilisée comme levier d'influence :

- la France se mobilise surtout pour **soutenir des candidats à des postes de haut niveau** pour des raisons de prestige et d'influence supposée ;
- quant aux postes à responsabilité intermédiaire (sous-direction, direction adjointe), **la France tend généralement à relativiser leur rôle d'influence** en considérant qu'un agent est d'abord loyal à l'institution qu'il sert et tenu au respect de ses disciplines internes ;

- les relations et la communication entre le représentant français et les ressortissants français présents à la Banque sont faibles. Certains Français fonctionnaires à la Banque signalent le problème de carrière des francophones. Ils souhaiteraient être mieux appuyés par la France et avoir des relations plus régulières avec les représentants français à la Banque. On note que ces derniers ne disposent pas de budget de représentation pour mieux organiser ces échanges. Or, en dehors même de leur potentiel d'influence, les Français fonctionnaires ou experts à la Banque contribuent à l'image de la France au sein de l'institution.

Bonnes pratiques : repérage et placement de ressortissants aux postes intermédiaires

Les entretiens conduits à la Banque suggèrent que, contrairement à la France, de nombreux pays membres de la Banque, et notamment ceux qui sont des contributeurs et actionnaires modestes, optent plutôt pour la stratégie qui consiste à repérer et occuper les postes à responsabilité intermédiaire. Cette stratégie résulte en partie du fait que les postes de haut niveau au sein de la Banque reviennent traditionnellement aux ressortissants des actionnaires les plus puissants (Japon, Etats-Unis, Chine, Inde).

Cette stratégie d'occupation des postes intermédiaires ne génère pas de visibilité très forte, mais permet une maîtrise parfaite des dossiers. Ainsi, les postes de direction sont souvent considérés comme des postes d'affichage, d'impulsion et de représentation plutôt que de décision. Ils permettent de faciliter certaines négociations et d'accompagner les grandes orientations, mais sont éloignés des opérations. Or, la préparation, la connaissance et la manière de présenter les projets par les échelons intermédiaires peut avoir un impact considérable sur les décisions prises par le Conseil d'administration.

Source : Entretiens conduits à la Banque, novembre 2011.

Bonnes pratiques : détachement d'experts

Afin d'inciter la Banque à mieux intégrer les différentes thématiques jugées prioritaires dans les projets et pratiques de l'institution dans les pays bénéficiaires, les pays membres de la Banque lui fournissent l'expertise nécessaire en finançant le détachement d'experts. Le poste de ces experts est choisi en lien direct avec la thématique appuyée. A la BASD, c'était notamment le cas du Royaume-Uni pour la thématique du genre ou encore de la Suède pour favoriser une meilleure prise en compte par les équipes de la Banque de la problématique « SIDA » dans l'élaboration des projets d'infrastructures financés dans les pays bénéficiaires.

Source : Entretiens conduits à la Banque, novembre 2011.

5.1.4. Image de la « marque France »

L'influence d'un pays au sein d'une institution multilatérale est également liée à sa réputation. Ainsi, la capacité d'influence d'un pays est certes fonction d'abord de son poids financier et de la pertinence des idées qu'il défend, mais elle peut être renforcée ou affaiblie par une image ou une réputation médiocre.

Pour la France, les appréciations recueillies au cours des entretiens avec les représentants des pays membres et de la

direction de la BASD confirment que la « marque publique » de la France dans le domaine de la coopération en faveur du développement constitue un avantage et renforce le potentiel d'influence de la France au sein de la Banque.

Les éléments suivants participent à l'image de la France au sein de la Banque :

- **la position internationale de la France parmi les bailleurs de fonds internationaux** : selon un certain nombre d'interlocuteurs, la position de la France parmi les leaders mondiaux dans le domaine de la coopération au dévelop-

pement (OECD, G8, G20) renforce son poids au sein de la Banque au-delà de sa contribution financière au FAsD. Par ailleurs, le haut management de la Banque confirme être attentif aux positions que la France défend au sein des autres banques de développement, comme par exemple l'assouplissement du système d'allocation de l'aide – PBA ;

- de la même manière, **la position et l'engagement actif de la France au sein de l'Union européenne**, lui permettent d'être considérée par la Banque, aux côtés de l'Allemagne, comme la voix qui porte les positions des pays de l'Union européenne ;

- **l'agence bilatérale française** – l'AFD jouit au sein de la Banque d'une bonne visibilité et d'une réputation très solide, ce qui conforte la crédibilité de la France ;

- **l'image d'un pays membre est également liée à celle de son représentant à la Banque**. Les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation confirment que la France est perçue comme un pays qui attache une grande importance à la qualité de ses représentants à la fois en termes d'expérience en matière de développement et de qualités relationnelles.

Bonnes pratiques : perception des administrateurs et de la direction de la Banque sur les facteurs d'influence les plus importants au sein de la Banque

Les entretiens avec les administrateurs et les équipes de la Banque ont permis de définir un certain nombre des critères considérés comme essentiels pour avoir une influence au sein du Conseil et de la Banque plus globalement :

- **avoir des objectifs clairs et transparents** et se montrer **cohérent** dans la poursuite de ces objectifs au sein de la Banque et dans les autres institutions (ex. le Royaume-Uni était le seul pays européen dont les objectifs, liés à la problématique du genre ou encore à une politique de ressources humaines transparente et basée sur le mérite, étaient connus de la Banque ; l'objectif de la France d'équilibrer le système PBA a été cité comme un bon exemple d'une cohérence des attentes au sein des différentes institutions multilatérales) ;
- appuyer les priorités avec l'apport d'un **financement ciblé** (fonds fiduciaire) ou le **détachement d'experts** ;
- **renforcer sa crédibilité grâce** aux leçons tirées des expériences de la coopération sur le terrain (l'Australie et le Canada ont été souvent cités sur ce point) ;
- **être constructif** : les qualités relationnelles des représentants et la recherche active de consensus pour la prise de position sont considérées comme des éléments clés pour avoir de l'influence au sein de la Banque.

Source : Entretiens conduits à la Banque, novembre 2011

Cependant, l'impact de l'image sur l'influence d'un pays a ses limites. La France ne peut compter uniquement sur sa réputation si cette dernière n'est pas accompagnée d'efforts financiers et de réponses pertinentes aux besoins et défis spécifiques de la région.

5.1.5. Nécessité d'un cadrage stratégique explicite

Les contributions aux institutions multilatérales, telles que la Banque asiatique, peuvent être, à condition de bien utiliser les moyens disponibles, un multiplicateur d'influence et de soutien à des choix politiques de la France qu'elle ne peut pas porter seule.

Les leviers d'influence que la France mobilise au sein de la Banque s'appuient les uns sur les autres et doivent être conçus ensemble. C'est pourquoi certains Etats se dotent de stratégies qui les définissent et qui permettent de guider, de coordonner et d'évaluer l'ensemble des moyens poli-

tiques, financiers et humains mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

Or, de nombreuses lacunes dans le pilotage stratégique de la dotation de la France de la BASD en général et du FAsD en particulier sont à relever.

L'absence d'une stratégie formalisée et déclinée en objectifs opérationnels.

Comme déjà souligné, aucune stratégie formalisée précisant les objectifs poursuivis par la France au sein du FAsD n'est formalisée. Les *éléments d'orientation stratégique* rassemblés par les évaluateurs à l'occasion de cette évaluation ne peuvent guère prétendre à constituer une stratégie programmatique, intellectuelle et financière vis-à-vis de la Banque et du FAsD.

Le caractère peu formel et « éclaté » de ces orientations rend difficile une déclinaison opérationnelle cohérente à moyen et à court termes des objectifs généraux et stratégiques à

l'égard des représentants français à la Banque et des services gestionnaires de la dotation au sein de la DG Trésor.

Si une marge de manœuvre est évidemment nécessaire pour que le représentant français ait la possibilité de prendre des initiatives, dont certaines sont dictées par la dynamique de négociation, ces initiatives doivent cependant s'inscrire dans la ligne définie par l'administration centrale. Or, à l'heure actuelle, le représentant français à la BASD n'a pas de feuille de route définie en amont de sa prise de fonction, ce qui laisse une place importante à une personnalisation de la gestion de la dotation.

De plus, l'absence d'un cadre stratégique clair et formel ne facilite pas le pilotage des administrateurs par les services de la DG Trésor. D'autant plus que, la France attachant une grande importance au choix des représentants français au sein des institutions multilatérales, ceux-ci ont des profils expérimentés tandis que les gestionnaires des dotations multilatérales de la France, qui tiennent aussi le rôle de négociateur au cours des premières réunions de reconstitution sont des personnes plus juniors et qui n'occupent ce poste que pendant deux ans en moyenne. Une stratégie alignée sur les objectifs plus globaux de la coopération française, mais peu spécifique à la région (Asie), à l'institution (Banque asiatique) et à l'instrument (FAsD).

La stratégie poursuivie par la France au sein du FAsD ne s'inscrit dans aucun cadre stratégique plus global relatif à l'Asie. En effet, à l'heure actuelle, la France ne dispose pas de stratégie vis-à-vis de l'Asie :

- l'Asie est également largement absente du document cadre pour la coopération formalisé en 2011 qui souligne la priorité géographique du gouvernement donnée à l'Afrique subsaharienne et la Méditerranée ;

- un livre blanc « France en Asie et dans l'Océanie » publié récemment de manière conjointe par le MAEE et le Minefi offre un panorama de la présence de la France dans cette région sans cependant définir d'axes stratégiques pour la coopération française ;
- le seul document qui encadre aujourd'hui les activités de la France en Asie est le cadre d'intervention régional (CIR) produit par le département Asie de l'AFD.

En conséquence, la stratégie de la dotation, telle que reconstituée dans le cadre de cette évaluation, paraît peu *spécifique* par rapport aux besoins et défis des pays asiatiques et par rapport aux atouts particuliers de la Banque (ses spécificités en termes de gouvernance, ses avantages comparatifs par rapport aux autres institutions multilatérales opérant en Asie, etc.).

Une stratégie inconnue pour une grande partie des acteurs concernés.

Les entretiens conduits auprès des représentants des principales institutions impliquées dans le pilotage et l'accompagnement de l'intervention de la France au sein du FAsD²⁶ indiquent que **les objectifs de la dotation**, tels que reconstitués par les évaluateurs, **ne sont pas connus ou ne sont pas clairs pour une partie des interlocuteurs français**. Par exemple, les personnes interrogées ne s'accordent pas sur le caractère stratégique et prioritaire de l'ancienne ZSP (notamment les pays de la péninsule indochinoise) suite aux décisions du CICID de 2009 modifiant le périmètre géographique de l'APD de la France.

Bonnes pratiques : stratégies de partenariat entre la BASD et les pays membres

L'Australie et Singapour sont les deux pays membres de la BASD qui ont établi des stratégies de partenariat communes avec la Banque. Cependant, ces stratégies ne doivent pas être considérées comme des outils de pilotage de la dotation. En effet, compte tenu de leur caractère formel et de haut niveau, ces documents restent très généraux.

Lors des entretiens, les membres de la Direction de la BASD indiquent que la Banque n'a pas de préférence forte pour la formalisation des stratégies de partenariat. Celles-ci sont surtout utiles quand la coopération entre les deux partenaires est très avancée et nécessite un suivi développé.

Source : Entretiens conduits à la Banque, novembre 2011

26 DG Trésor, MAEE, représentant français à la BASD, AFD à Paris et dans les pays visités, services économiques dans les pays visités.

5.2. Priorités françaises et orientations stratégiques et opérations du FAsD

Les orientations stratégiques et les opérations du Fonds asiatique de développement correspondent globalement aux priorités portées par la France.

Ainsi, la Banque a préservé l'accès aux ressources du FAsD aux pays à faible revenu : 50 % des ressources du FAsD sont dédiées aux PMA en 2010 et l'accès des pays à revenu intermédiaire aux ressources du FAsD a été plafonné (s'élève à 65,8 % pour le FAsD X). En outre, la plupart des thématiques appuyées par la France se retrouvent dans les orientations et les activités du FAsD et prennent de l'ampleur :

- la part du budget consacré à la coopération et à l'intégration régionale est passé de 5 à 10 % et deux grands projets régionaux et sous-régionaux sont soutenus de manière efficace (CAREC et GMS) ;
- les infrastructures devraient mobiliser 59 % des ressources au cours de la période 2008-2012 et la part a doublé entre le FAsD VIII et le FAsD X (deux premières années). Elles sont le métier historique et correspondent à des besoins croissants dans l'ensemble de la zone ;
- les initiatives se multiplient sur la thématique de la protection de l'environnement et la part des projets est passée de 8 % (FAsD VIII) à 34 % (FAsD X – deux premières années).

Cependant, le système d'allocation des ressources privilégie encore fortement la performance au détriment du critère de vulnérabilité. Les objectifs ambitieux (50 % à horizon 2020) en matière de développement du secteur privé ne sont pas encore atteints, malgré des progrès notables (9 % pour le FAsD VIII à 24 % pour le FAsD X).

5.2.1. Accès aux ressources du FAsD des pays à faible revenu

Les documents stratégiques de la France soulignent le fait que « s'assurer que les crédits affectés aux banques et aux fonds multilatéraux sont utilisés en cohérence avec les priorités géographiques françaises est un sujet central pour la mise en œuvre du programme »²⁷. Afin d'apprécier la sélectivité géographique de l'aide multilatérale sur les périmètres qui ont une importance particulière pour la France, un indicateur a été retenu dans les documents budgétaires de la politique de coopération pour le développement : « la part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui est affectée aux pays les moins avancés (PMA)²⁸ et à l'Afrique subsaharienne ». Dans certaines instances comme la Banque mondiale, l'Afrique en tant que destinataire de l'aide est,

en effet, en concurrence avec d'autres continents, comme l'Amérique du Sud, moins stratégiques pour la France.

Selon les calculs français, la part des ressources affectées par le Fonds asiatique aux PMA en 2010 s'élève à environ 50 % (une légère baisse par rapport à l'année 2009). Ce niveau le situe légèrement au dessous de l'AID de la Banque mondiale et très en deçà du Fonds africain pour le développement.

Sur la période 2001-2010, les principaux bénéficiaires du FAsD ont été dans l'ordre décroissant : le Bangladesh, le Vietnam, le Pakistan, l'Afghanistan et le Népal. Trois de ces pays, l'Afghanistan, le Bangladesh et le Népal, sont définis comme des pays les moins avancés (PMA). Le Vietnam – pays à revenu intermédiaire – est considéré comme ne dépendant désormais plus de l'aide pour son développement, son économie étant jugée performante. Ces pays ont bénéficié de 64 % des ressources du FAsD entre 2001 et 2010. En outre, malgré son éligibilité théorique, et contrairement à la Banque mondiale, l'Inde n'utilise pas de ressource du guichet concessionnel de la BASD, car l'ampleur de ses besoins de financement réduirait fortement l'enveloppe disponible pour les autres pays bénéficiaires. L'Azerbaïdjan est également exclu des financements du FAsD à sa demande.

27 Document de politique transversale. Politique française en faveur du développement, annexe au projet de loi de finances pour 2011.

28 Afin d'être reconnu comme PMA, un pays doit remplir les trois critères suivants : i) niveau de revenu bas, calculé en fonction du PIB par habitant sur 3 ans; ii) retard dans le développement humain, mesuré en tenant compte de la malnutrition, du taux de mortalité des enfants, de la scolarisation, et du taux d'alphabétisation; iii) vulnérabilité économique, calculée en fonction de la taille de la population (ne doit pas excéder 75 millions), du degré d'isolement, des exportations, des différentes cultures agricoles, des catastrophes naturelles et de leurs incidences.

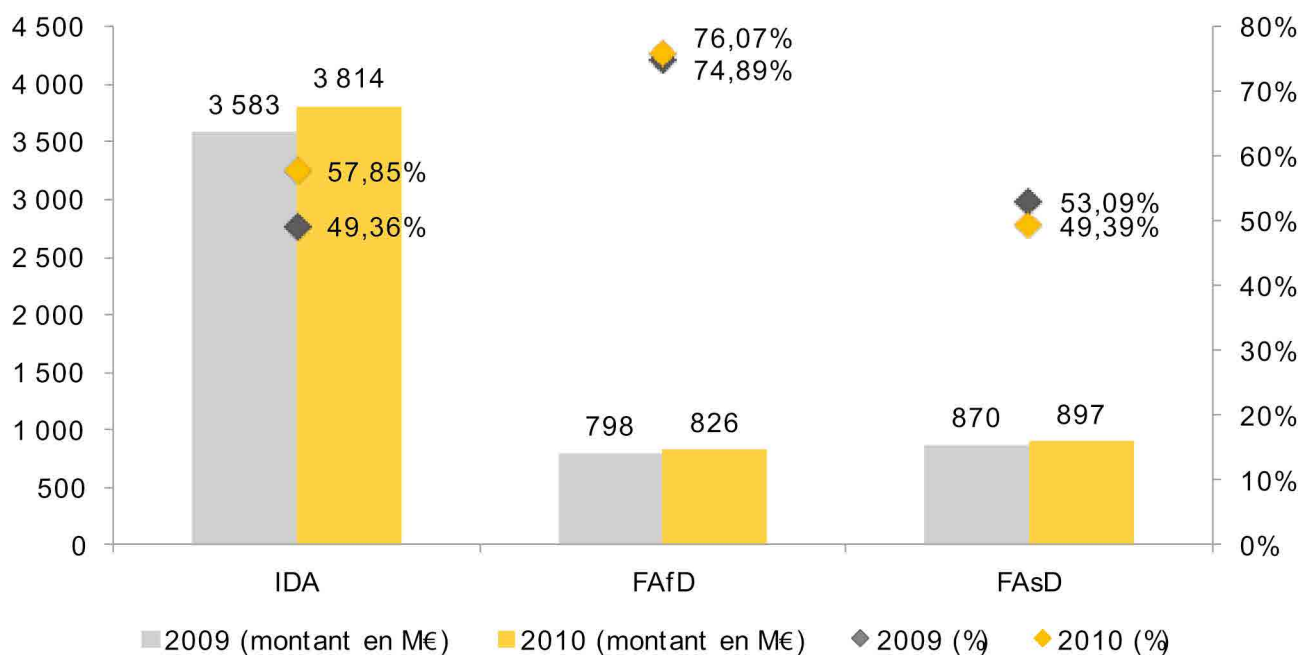
29 En raison de sa situation politique, un autre pays, la Birmanie, n'a pas accès au FAsD bien qu'elle réponde aux critères d'éligibilité.

Conformément aux attentes de la France exprimées notamment lors des réunions de reconstitution du FAsD, l'accès au Fonds des pays à revenu intermédiaire a été plafonné dans le FAsD X (à partir de 2009) pour assurer un financement approprié aux pays à faible revenu. Ainsi, la part des ressources du FAsD affectée aux

pays à revenu intermédiaire a baissé de 73,9 % (FAsD IX) à 65,8 % (FAsD X).

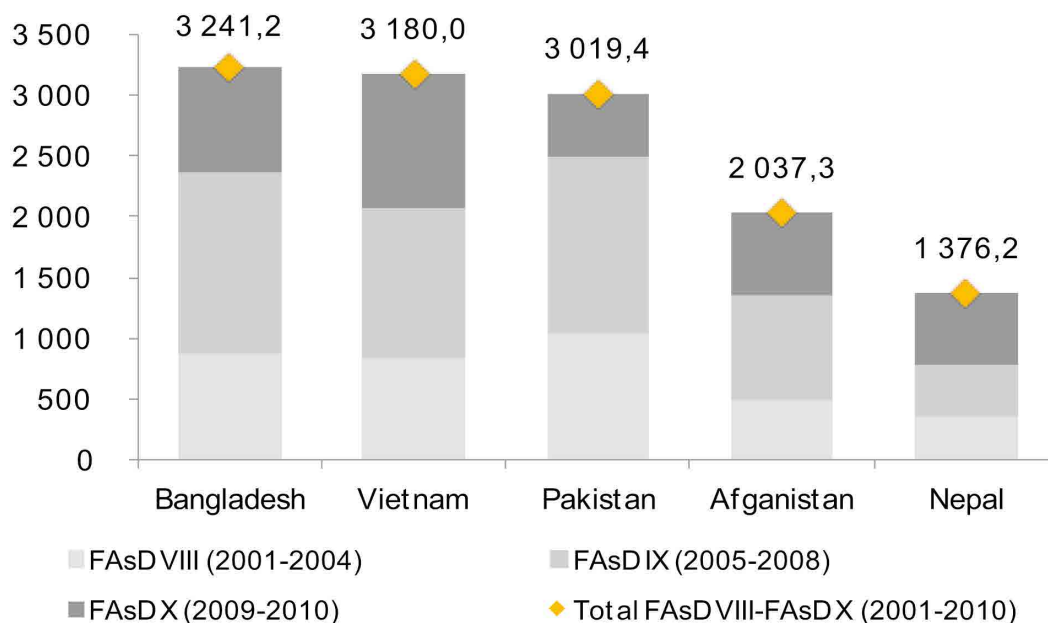
Par ailleurs, en 2009, la Banque a affecté (sur ses ressources) 400 millions de dollars supplémentaires aux pays FAsD en réponse à la crise économique et financière.

Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux affectées aux pays les moins avancés



Source : Document de la politique transversale 2011.

Principaux bénéficiaires du FAsD (2001-2010, en millions de dollars)



Source: Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB 2011.

5.2.2. Système d'allocation des résultats

La BASD, tout comme les principales banques multilatérales de développement, détermine l'allocation des ressources de

son fonds concessionnel (FAsD) selon une formule appelée « allocation de l'aide basée sur la performance » (en anglais « *performance based allocation* », PBA)

Avec quelques différences d'une banque à l'autre, cette formule prévoit de déterminer le montant de l'aide par habitant que doit recevoir un pays en fonction de deux indicateurs

principaux : **le revenu par habitant** et **un indicateur de « performance »**, ce dernier étant prédominant. Plusieurs exceptions, faites de planchers, de plafonds et d'enveloppes spéciales sont également prévues afin de tempérer les résultats de la formule, en particulier pour traiter le cas des pays les plus grands, les plus petits et surtout les plus fragiles.

Formule d'allocation des ressources du FAsD

La formule générale déterminant la part du FAsD allouée à chaque pays est la suivante.

Part du FAsD = [(note de performance pays)^{2,00} x (population)^{0,60} x (PIB/habitant)^{-0,25}] x (facteur d'échelle).

La composante « besoins » de la formule tient compte de la démographie du pays, en établissant un lien proportionnel entre la population et l'allocation. Un exposant inférieur à 1 (0,60) introduit au facteur population permet d'éviter les effets de seuil liés aux planchers et plafonds établis dans le cas de dimensions géographiques extrêmes, soit très faibles, soit très élevées. Le PIB/ habitant est retenu également comme indicateur de pauvreté ; toutefois, l'exposant auquel il est élevé (0,25) écrase l'importance de cette donnée dans la formule.

La composante « performance » est mesurée par le biais de l'évaluation, menée par les services de la Banque, de la qualité (performance) des politiques des pays (en anglais *Composite Country Performance Rating, CCPR*) qui est la moyenne pondérée des appréciations au titre de l'évaluation des politiques et institutions des pays (*Policy and Institutional Rating, PIR*), de la notation de la gouvernance (*Governance Rating, GR*) et de la revue de la performance du portefeuille-pays (*Portfolio Performance Rating, PPR*). Note de performance pays = (PIR)^{0,7} x (GR)^{1,0} x (PPR)^{0,3}

Source: *Refining the Performance-Based Allocation of Asian Development Fund Resources*, ADB 2008, p. 18-19.

La France, juge que le système actuel présente certaines limites, et prône depuis quelques années auprès des principales banques multilatérales l'approfondissement des discussions sur cette formule d'allocation.

La position de la France reprend en grande partie les résultats des travaux menés par Patrick Guillaumont (FERDI) sur ce sujet.³⁰ Ces travaux mettent en avant plusieurs défauts de la formule actuelle, le principal étant qu'elle accorde à la qualité de la gouvernance un poids bien supérieur aux besoins et qu'elle paraît aussi contradictoire avec l'idée que le développement doit prioritairement soutenir les pays les plus pauvres et notamment les plus vulnérables. Une réforme proposée consiste à ajouter des indicateurs de vulnérabilité et de faiblesse du capital humain (utilisés déjà par les Nations unies pour identifier les pays les moins avancés) et à supprimer la plupart des exceptions (pour les Etats fragiles), planchers (par pays) et plafonds (par tête ou pour certains grands pays) qui accompagnent généralement l'application de la formule. Une telle « PBA augmentée » permettrait de rétablir un meilleur équilibre entre performance et besoins.³¹

Ainsi, lors de la reconstitution du FAsD X, en ligne avec les propositions soutenues au sein du Fonds africain de développement et dans le cadre de la stratégie de partenariat avec la Banque mondiale³², la France s'est prononcée en faveur de la modification de la formule

d'allocation des ressources du FAsD afin de mieux équilibrer la prise en compte de la performance et des besoins des pays bénéficiaires.

Depuis son introduction lors du FAsD VII, plusieurs ajustements ont été apportés à la formule d'allocation des ressources, mais ces ajustements n'ont pas permis de répondre aux limites soulignées par la France.

Depuis 2008, plusieurs ajustements ont été introduits au sein du système d'allocation, suite notamment aux décisions prises lors de la reconstitution du FAsD X :

- **l'introduction d'un plafond** de 14 % des ressources du FAsD pour les pays dits mixtes (*blend*). Ainsi, les pays mixtes ne peuvent retenir que la moitié des ressources dépassant le seuil de 14 %. L'autre moitié est réinjectée dans le système d'allocation et répartie entre les pays éligibles (sauf les pays du Pacifique qui ont une enveloppe dédiée de 4,5 %) ;
- l'introduction de **nouvelles règles de conversion** afin de limiter la volatilité de la composante « performance du portefeuille-pays » ;
- le maintien de l'enveloppe dédiée (« *set aside* ») de 4,5 % aux pays du Pacifique compte tenu de leurs handicaps structurels, tels que l'isolement géographique, les coûts de transaction élevés, le manque de ressources naturelles et l'accès limité aux marchés du crédit ;
- l'augmentation de l'enveloppe dédiée aux projets régionaux de 5 % à 10 %.

Si la France a soutenu la plupart de ces ajustements, leur portée ne permet pas de corriger tous les défauts de la formule.

30 Voir à ce sujet : Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., *Pourquoi rester sur des principes erronés en ce qui concerne l'allocation de l'aide entre pays ?*, FERDI, Note brève / (Fr), mars 2010.

31 Idem.

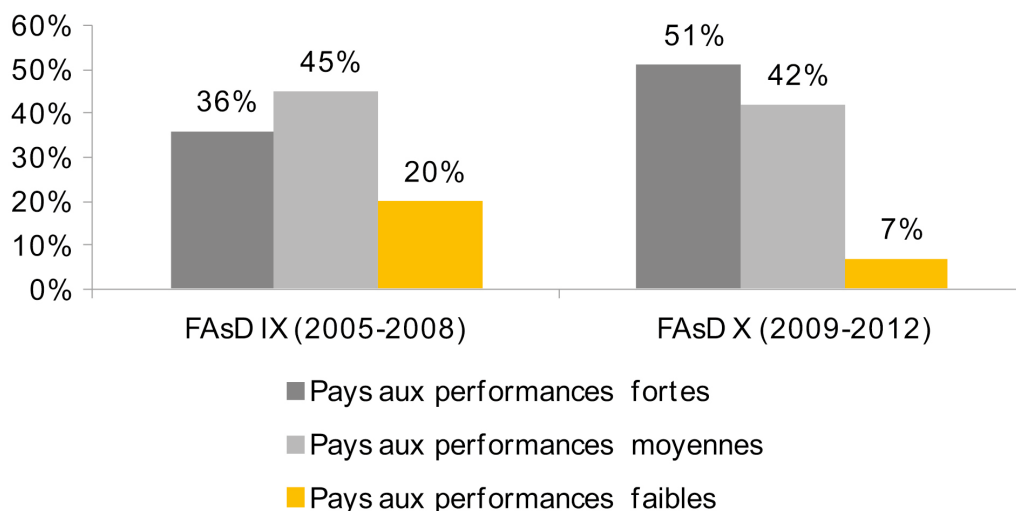
32 DG Trésor, Banque mondiale. Stratégie de la France, juin 2010.

Ainsi, la prise en compte des besoins des pays les moins performants ou post crise se fait aujourd'hui par l'introduction d'exceptions (règles supplémentaires et fenêtres spéciales).

Par ailleurs, la récente évaluation du FAsD démontre que, **de manière générale, le lien entre allocation et per-**

formance s'est renforcé depuis 2005. Ainsi, la part des ressources affectée aux pays les plus performants est passée de 45 % lors du FAsD IX à 51 % sous le FAsD X, tandis que la part des ressources affectées aux pays les moins performants a baissé de 20 % à 7 %.

Allocation des ressources du FAsD en fonction des performances (en %)



Source: Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB 2011.

5.2.3. Thématiques appuyées par la France et couvertes par le FAsD

La coopération et l'intégration régionale, une priorité stratégique forte où l'expertise de la Banque est reconnue.

La coopération régionale est inscrite dans la Charte de la Banque et selon de nombreux interlocuteurs, en constitue même une de ses raisons d'être. La Charte donne la priorité « aux projets et programmes régionaux, sous régionaux et nationaux qui contribueront de la manière la plus efficace à la croissance harmonieuse de la région dans son ensemble » et souligne que « la coopération régionale doit être vue comme inhérente aux opérations de la Banque ». La Stratégie 2020 définit un objectif chiffré de **30 % de ses engagements (souverains et non-souverains) en faveur des projets régionaux**. A ce titre, la BASD envisage quatre pistes : augmenter les ressources financières pour les projets de coopération régionale et l'intégration, soutenir la création et la dissémination de l'information et du savoir sur la coopération et l'intégration régionale pour les pays membres, élargir son soutien à la capacité institutionnelle des pays membres et des autorités régionales quant à la gestion du cadre d'intervention régional (CIR) et jouer un rôle de catalyseur et de coordinateur de ce CIR.

L'engagement fort de la Banque dans ce domaine est confirmé par l'augmentation des ressources financières dédiées et celle des projets. La part des ressources FAsD destinées aux projets régionaux et sous-régionaux est passée de 5 % (FAsD IX) à 10 % (FAsD X). Ainsi, sur la période 2009-2012, le financement des projets régionaux atteindra 8,6 milliards de dollars (dont 2,5 milliards du FAsD) – le triple des financements de la période précédente (2005-2008) qui s'élevaient à 2,7 milliards de dollars (dont 840 millions du FAsD). La part des projets (en nombre) qui ont une dimension « coopération régionale » est passée de 7 % lors du FAsD VIII à 31 % lors du FAsD X (2 premières années). En outre, les pays bénéficiaires confirment leur fort intérêt pour les projets de coopération et d'intégration régionale. Sur la période 2005-2010 ces pays ont dédié des moyens pour financer ce type de projets au-delà de leur enveloppe FAsD.

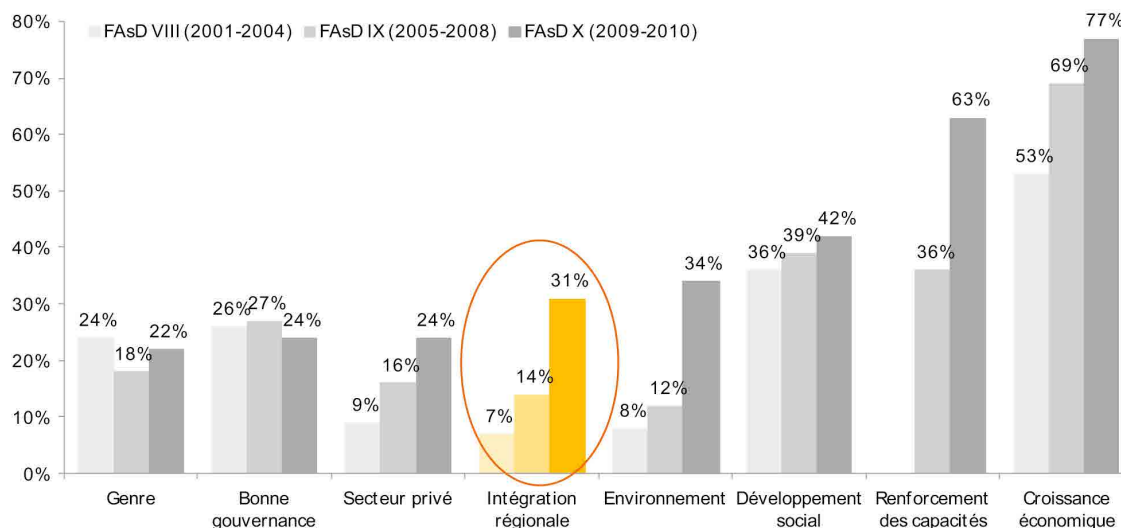
L'augmentation des ressources financières s'accompagne d'un léger glissement de l'allocation des ressources au traditionnel appui aux infrastructures régionales (92,8 % des financements régionaux sur la période 2005-2008) vers le financement des projets relatifs au commerce, au secteur financier et aux biens publics régionaux (santé, protection de l'environnement). Cette tendance devrait s'accroître dans les années à venir.

Ainsi, le FAsD soutient deux grands programmes régionaux ou sous-régionaux :

- en Asie centrale : *Central Asia Regional Economic Cooperation* (CAREC) – dix pays et six partenaires multilatéraux ;

- la sous-région du Grand Mékong: *Greater Mekong Subregion* (GMS) – Cambodge, Chine (provinces Yunnan et région Guangxi Zhuang), Laos, Birmanie, Thaïlande et Vietnam.

Répartition des projets FAsD par thème – intégration régionale (2001-2010) en pourcentage



Source: *Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region*, ADB 2011.

Actuellement, le programme GMS, qui a été fortement soutenu par la France, se distingue particulièrement : c'est le seul aux progrès visibles et aux réalisations concrètes. Ce programme a commencé en 1992 avec les six pays mentionnés ci-dessus. Trois couloirs économiques, le Corridor économique Nord-Sud, le Corridor économique Est-Ouest et le Corridor économique Austral, sont actuellement développés par le GMS sur la base des corridors de transport. La Banque asiatique de développement a initié ce programme et agit en tant que coordinateur du GMS, de banque de financement et de soutien technique. La Banque suit avec attention les progrès et les difficultés du GMS, afin de pouvoir transposer l'expérience acquise dans la péninsule sur d'autres sous-régions.

Les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation avec les autorités des pays bénéficiaires, avec les représentants de l'AFD ainsi que d'autres bailleurs présents dans ces pays ont permis d'observer que la Banque asiatique est aujourd'hui perçue comme la mieux placée parmi les bailleurs bilatéraux et multilatéraux pour porter et soutenir de nombreuses initiatives de coopération et d'intégration régionale en Asie.

Les infrastructures, métier historique de la Banque, en fort développement.

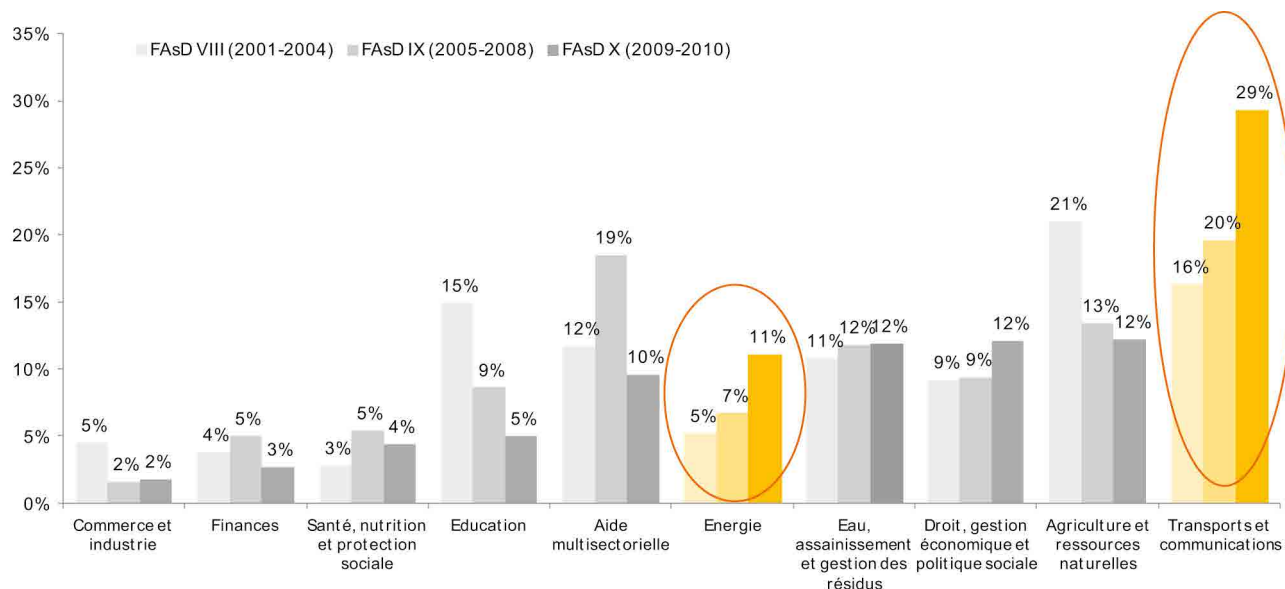
Depuis sa création en 1967, c'est dans ce champ d'intervention que la BASD a le plus investi – presque la moitié des ressources cumulées. Dans la stratégie 2020, la Banque a inclus les infrastructures dans ses cinq domaines d'intervention prioritaires. Plus particulièrement, à horizon 2020, elle a choisi de soutenir des projets visant à améliorer les transports et la communication à l'intérieur et entre les pays membres de la BASD. La Banque se focalise ensuite sur des projets liés à l'approvisionnement efficace en énergie, notamment en énergie verte, aux systèmes d'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à la dépollution. La BASD poursuit aussi ses efforts en matière de financement de construction de routes. Elle s'est également engagée à soutenir l'amélioration des services liés aux infrastructures (développement des capacités de gestion des infrastructures, promotion des réformes et des changements institutionnels, soutien des systèmes logistiques) afin d'aider au développement du secteur privé. Enfin, les projets d'infrastructures s'inscrivant dans une logique de partenariat public-privé sont encouragés.

Lors de la reconstitution du FAsD X, il a été décidé de consacrer 59 % des ressources du FAsD sur la période 2008-2012 aux infrastructures, y compris aux infrastructures rurales. Entre le FAsD VIII et le FAsD X (2 premières années), la part des ressources allouées aux infrastructures (énergie, transport, technologies de l'information et de la communication)

a doublé pour atteindre 40 %. Cette tendance est même plus marquée pour les pays FAsD-only où la part des projets d'infrastructures a augmenté de 27 % à 55 %. Le récent

rapport d'évaluation du FAsD indique cependant que les investissements dans les infrastructures rurales demeurent peu nombreux, voire baissent pour certains pays.³³

Allocation des ressources du FAsD (prêts et dons) par secteur (2001-2010) en pourcentage



Source: Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB 2011.

Selon les interlocuteurs rencontrés à la Banque, les infrastructures devaient demeurer le secteur dominant pour le FAsD XI: pour la période 2013-2014, la Banque a proposé d'allouer 66 % des ressources du FAsD aux infrastructures soit 1,7 milliard de dollars (dont 30 % pour l'eau, 22 % pour le transport, 12 % pour l'énergie).

Les entretiens menés avec les pays bénéficiaires du FAsD et les responsables de l'AFD confirment que la Banque est largement considérée comme un *leading donor* dans ce domaine.

Enfin, le développement des infrastructures constitue sans aucun doute un besoin très fort des pays bénéficiaires du FAsD. Lors des entretiens conduits au Vietnam, les autorités ont estimé leurs besoins d'investissement en infrastructures à 70 milliards de dollars d'ici 2020. Quant au Sri Lanka, si le pays s'enrichit très vite (le taux de croissance d'environ 8 % depuis 2010 est dû, entre autres, à la reconstruction du pays suite au conflit), l'inexistence ou la qualité très faible des infrastructures (énergie, transport routier et ferroviaire, logements, eau potable) pourrait constituer un frein important au développement et à la reconstruction du pays.

Le financement accru du développement du secteur privé – des objectifs ambitieux, mais difficilement atteignables dans les pays du FAsD.

Le développement du secteur privé constitue un des trois volets (aux côtés de l'intégration régionale et de la protection de l'environnement) pour lesquels la Banque affiche un objectif chiffré ambitieux de 50 % des projets financés.

Le développement du secteur privé à l'horizon 2020, comprend des projets d'amélioration de l'environnement des affaires dont le bénéficiaire direct est le secteur public, des financements non-souverains (collectivités locales, entreprises publiques) et le financement du secteur privé.

40 % des projets (en nombre) de financement du secteur privé (troisième catégorie) doivent être réalisés dans les pays du FAsD. Malgré une augmentation de la part des projets (en nombre) qui ont une dimension « secteur privé » de 9 % (FAsD VIII) à 24 % (2 premières années du FAsD X), les prêts directs au secteur privé ou au secteur non-souverain sont très limités dans les pays FAsD, notamment dans

33 Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB 2011.

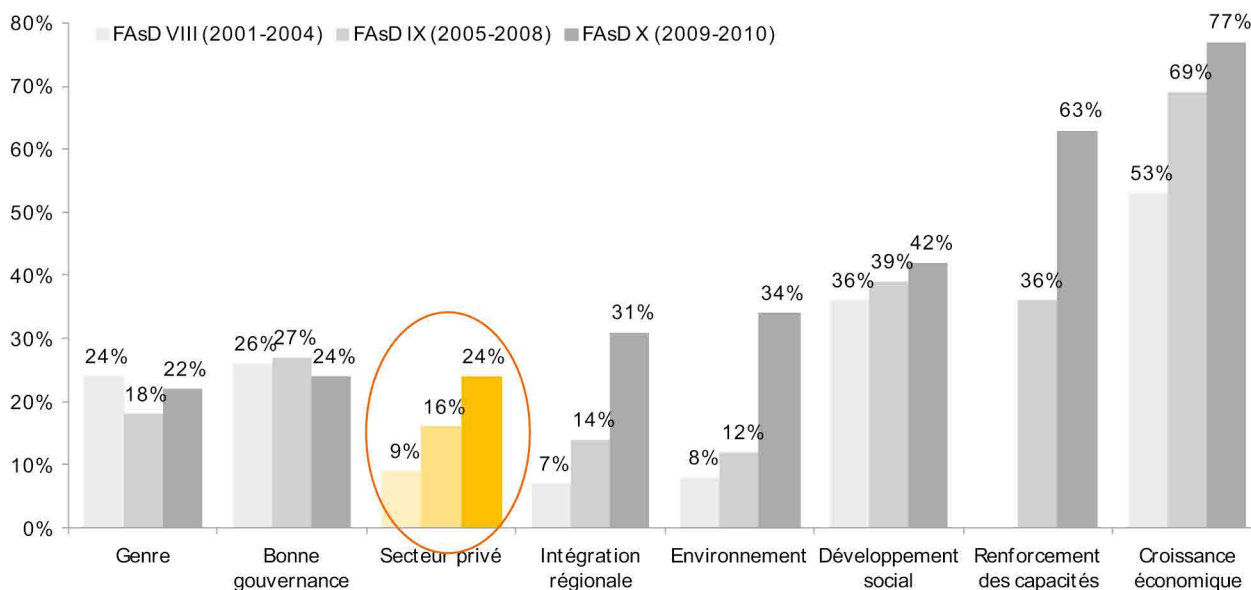
les pays du Pacifique. Ainsi, la plupart de ces projets visent l'amélioration de l'environnement des affaires. En 2009, uniquement 12 % des investissements privés ont ciblé les pays du FAsD (2 % pour les pays FAsD-only).

Les entretiens menés dans les pays bénéficiaires démontrent l'intérêt croissant pour **le développement des financements non-souverains et des partenariats publics-privé**, compte tenu notamment de l'ampleur des

besoins en infrastructures qui ne peuvent être satisfaits uniquement avec des fonds publics.

Cependant, une organisation fonctionnelle encore inappropriée, un manque d'expertise interne et un manque d'outils d'analyse suffisamment élaborés (ex. outils d'analyse de risque, de structuration des financements par nature de contreparties, de politiques de prix et de négociation) constituent de sérieux handicaps pour une implication plus importante de la Banque dans les financements non-souverains.

Répartition des projets FAsD par thème – secteur privé (2001-2010) en pourcentage



Source: Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB 2011.

Outre ces difficultés propres à la Banque, **un cadre réglementaire et politique inadapté** constitue un obstacle pour le développement de ces projets dans plusieurs pays d'intervention du FAsD (par exemple, Vietnam, Cambodge) aussi bien pour la Banque que pour les autres bailleurs, tels que l'AFD. A ce titre, le soutien de la Banque pour la mise à niveau comptable et financière des systèmes bancaires de ces pays, est très apprécié par les partenaires (y compris l'AFD) qui souhaitent se positionner sur des lignes de crédits thématiques ou sectorielles. Dans ce domaine, la BAsD se positionne souvent comme le *leading donor* (par exemple au Cambodge).

Protection de l'environnement – augmentation des financements, recherche active de partenariats et prise en compte progressive dans la conception des projets.

Sur le plan stratégique, la protection de l'environnement constitue également un des trois volets d'une démarche de la Banque annoncée dans la Stratégie 2020 et un des cinq secteurs d'intervention prioritaires. La stratégie vise une augmentation significative (mais non chiffrée) des engagements en faveur de l'environnement et met l'accent sur trois thèmes : changement climatique (démarche visant à diminuer l'empreinte carbone de la croissance économique), villes vivables (accompagnement à la gestion de l'urbanisation rapide et réduction de la pollution inhérente à la vie en ville) et actions complémentaires (la Banque fait attention à ce que les considérations environnementales soient prises en compte dans les politiques et programmes d'investissement des pays membres).

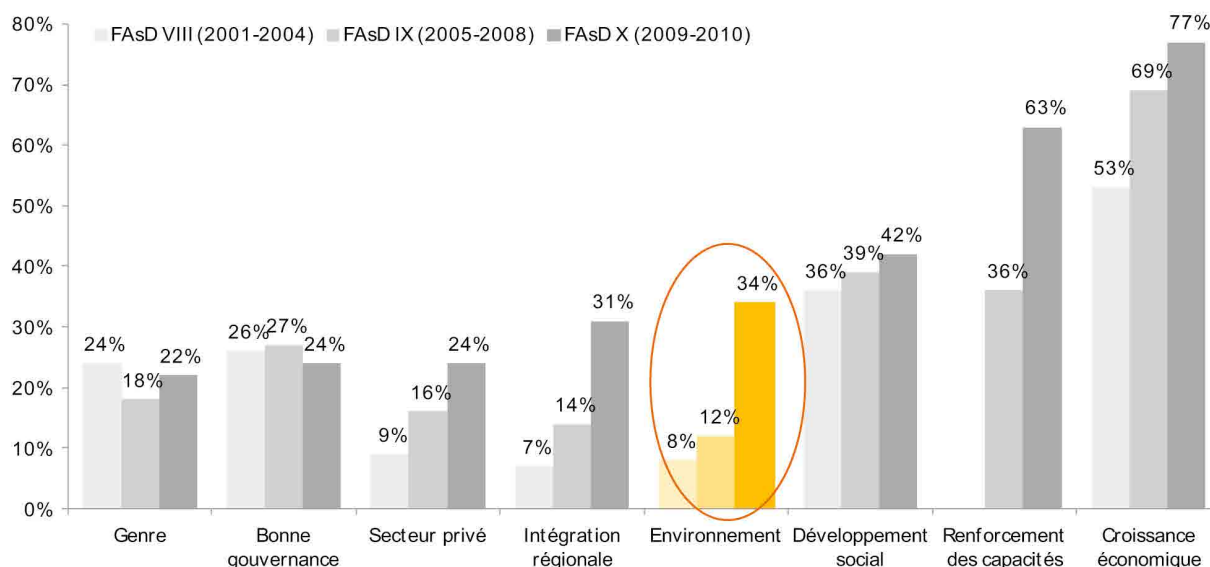
Cette priorité semble pertinente au vu des besoins des pays de la zone, particulièrement vulnérables aux conséquences négatives du changement climatique (catastrophes naturelles, tremblements de terre, typhons, sécheresses), de

par la densité de sa population, le nombre de petites îles, atolls et immenses deltas (Gange, Mékong...) et l'aménagement extrêmement rapide de son territoire.

L'action de la Banque est déclinée autour **de la mise en place progressive de financements** (la part des projets en nombre qui ont un thème « protection de l'environnement » est passée de 8 % au cours du FAsD VIII

à 34 % au cours des deux premières années du FAsD X) , **du développement de l'expertise** au sein de la Banque (création récente de l'unité de coordination des initiatives relatives au changement climatique) et du développement des partenariats (exemple : lancement du *Climate Public Private Partnership Fund* qui regroupe la BASD, le DfiD, le Crédit suisse, ainsi que des fonds d'assurance-vieillesse).

Répartition des projets FAsD par thème – environnement (2001-2010) en pourcentage



Source: Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB 2011.

5.3. Efficacité institutionnelle de la Banque

Si la France s'engage auprès de la Banque et du FAsD, c'est aussi pour les rendre plus efficaces et plus efficaces. Au niveau de l'organisation institutionnelle, la France préconise l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité globale de l'action du FAsD, et notamment :

- l'amélioration du système de mesure des résultats ;
- une meilleure mise en œuvre par la Banque des principes de la Déclaration de Paris ;
- une gestion rigoureuse des crédits octroyés ;
- des avancements dans le processus de décentralisation ;
- l'amélioration de la transparence en ce qui concerne la politique de gestion des ressources humaines de la Banque.

Les organisations multilatérales, y compris la Banque asiatique font aujourd'hui l'objet de nombreuses évaluations qui fournissent des vues indépendantes sur sa performance dans des domaines importants d'efficacité institutionnelle. Ces évaluations sont réalisées par des acteurs divers :

- **auto-évaluations** des organisations multilatérales, qu'elles soient internes, ou externes et indépendantes ;
- évaluations réalisées par les **bailleurs bilatéraux** ;
- évaluations effectuées au sein des **réseaux internationaux** ;
- évaluations issues de **la recherche** ou de **la société civile**.

De manière générale, les réformes conduites par la Banque sur le plan institutionnel ont permis des avancées qui sont globalement en ligne avec les attentes de la France.

Les évaluations soulignent **des améliorations concrètes du système de mesure des résultats** qui est considéré comme plus élaboré que celui du Fonds africain de développement ou que celui de l'AID. La Banque publie des rapports annuels sur l'efficacité du développement. Toutefois, **des marges de progrès demeurent, notamment en ce qui concerne l'évaluation des impacts et la définition d'indicateurs** permettant de mesurer le caractère inclusif des projets financés.

En ce qui concerne la gestion des crédits octroyés, la Banque apparaît comme un investisseur sérieux. Elle est aussi considérée comme un partenaire soucieux de l'application des grands principes de la Déclaration de Paris. Plusieurs politiques et stratégies de la Banque asiatique de développement incluent les concepts d'appropriation par

les pays, de renforcement des capacités des gouvernements concernés et d'harmonisation avec d'autres partenaires au développement.

Certaines études déplorent une prise de décision encore trop centralisée au siège (par exemple, seulement 20 % des projets au Vietnam sont gérés par le bureau local), même si le processus de décentralisation s'est accéléré depuis 2000. En 2011, la moitié du personnel des départements régionaux de la Banque était basée dans les bureaux locaux contre 23 % en 2000). Enfin, les évaluations notent peu d'avancées vers une **meilleure transparence de la politique de promotions internes**. La question de la gestion des crédits octroyés n'a pas été abordée par les évaluations.

Aperçu synthétique des résultats des évaluations d'efficacité de la Banque

Document examiné	Aperçu synthétique	Aspect évalué en lien avec les objectifs de la France (en gras)
1. Services internes		
Département indépendant d'évaluation	Une mise en œuvre réelle des recommandations antérieures, permettant une bonne réalisation des projets et une efficacité générale jugée « satisfaisante dans 7 pays sur 12. L'impact des projets est significatif. Des progrès peuvent être encore obtenus sur 15 problématiques dont les plus importantes sont liées à la qualité à l'entrée des projets (29 %), la supervision des projets comme les changements fréquents de responsables de projets et les missions insuffisantes (24 %), ou bien encore des problèmes concernant la conception même des projets (21 %).	Efficacité générale et gestion des fonds octroyés Taux de succès des projets Mise en place des projets
Département Stratégie et Politique	Le processus de décentralisation s'est accéléré depuis 2000 et dans les années à venir, le niveau actuel de décentralisation est voué à être consolidé plutôt qu'étendu. Ainsi, en 2011, la moitié du personnel des départements régionaux de la Banque est basé dans les bureaux locaux contre 23 % en 2000. Au cours des deux dernières années, 126 personnes ont été affectées aux bureaux régionaux. Les bureaux régionaux gèrent entièrement la programmation pays et la revue des projets (contre 23 % et 69 % respectivement en 2000). Enfin, les bureaux locaux gèrent aujourd'hui 38 % des prêts et des subventions (contre 15 % en 2000).	Décentralisation du personnel
2. Evaluations des bailleurs bilatéraux (individuels)		
UK Dfid Multilateral Aid Review (2011)	La Banque asiatique apparaît au niveau « satisfaisant » voire « élevé » pour plus de 80 % des indicateurs. L'accent sur la décentralisation est notamment souligné, de même que les faibles coûts administratifs. Des progrès peuvent être réalisés concernant les indicateurs « égalité des sexes » et « ouverture aux améliorations ».	13 indicateurs qui portent sur 3 dimensions : -la contribution aux objectifs du Royaume-Uni, notamment les efforts en matière « d'égalité des sexes ». -l'organisation interne et la gestion des fonds octroyés , -l'ouverture aux améliorations, notamment dans les ressources humaines .

Independent Review of the Australian Aid Programme (2011)	Un lieu d'investissement sérieux, comme le prouve le succès des cofinancements dans la région du Mékong. Une augmentation importante de l'investissement dans cette organisation est conseillée, ce qui accorde implicitement une certaine efficacité globale à la BASD.	Approche du programme d'aide australien sous l'angle de l'efficacité (stratégie, gouvernance, risque, gestion des crédits et système de mesure des résultats , transparence sur l'action).
CIDA Strategy for Engagement with ADB (2011)	Un partenaire pertinent permettant de soutenir deux des grandes priorités de l'Agence canadienne de développement international : favoriser une croissance économique durable et assurer l'avenir des enfants et des jeunes. Le financement de la BASD et du FAsD, soutenus également par d'autres donateurs, a permis de nombreuses réalisations.	L'évaluation des réalisations 2007-2010 au regard des objectifs de développement du Canada permet de juger de la bonne gestion des fonds octroyés .

3. Evaluations conjointes (bilatéraux + multilatéraux) internationales

Multilateral Organization Performance Assessment Network (MOPAN)	Dans la moyenne ou mieux sur tous les indicateurs, la Banque asiatique est particulièrement efficace dans certains aspects de gestion opérationnelle, la transparence des informations de performance et l'évaluation des résultats, le système d'audit interne. Certains axes d'amélioration sont également soulignés (par exemple, le lien entre la gestion des aides et la performance d'un côté, et la gestion des ressources humaines d'autre part, ou l'amélioration de la transparence et la méritocratie dans les ressources humaines).	4 critères de jugement déclinés en indicateurs : - la gestion stratégique ; - la gestion opérationnelle qui recouvre la mesure des résultats, la bonne gestion des fonds octroyés et des ressources humaines (transparence) ; - la gestion partenariale qui recouvre les principes de la déclaration de Paris ; - la gestion des connaissances.
Evaluation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	La Banque est un partenaire pertinent et soucieux de l'application des grands piliers de la Déclaration de Paris, comme le souligne un premier rapport réalisé en interne. Des points d'inquiétude variés sont cependant remontés, comme la clarification nécessaire de certains objectifs de la Déclaration de Paris, les progrès à réaliser par la Banque en matière de décentralisation ou encore la pédagogie à mener sur la gestion par les résultats.	Evaluation synthétique selon 5 principes majeurs : - l'appropriation par les pays bénéficiaires ; - l'alignement avec la stratégie et les priorités du pays ; - l'harmonisation entre les partenaires au développement et avec les systèmes nationaux en vigueur ; - la primauté de la gestion par les résultats par rapport à une gestion axée sur les intrants et les extrants immédiats ; - l'obligation mutuelle de rendre compte ; - le processus de décentralisation.
Multilateral Development Banks' Common Performance Assessment System (COMPAS), 2010 Report	L'analyse est globalement positive, soulignant une évolution vers une gestion axée sur les résultats et une culture du résultat. La qualité du suivi des résultats de certains aspects des opérations en cours peut encore être améliorée.	Evaluation de la mise en place d'indicateurs, du suivi rigoureux des fonds et des projets et d'une culture du résultat.

4. Organisations non gouvernementales, laboratoires d'idées

Quality of official development assistance, Brookings Institute and Center for Global Development, 2010.	Sur les 31 entités classées, la Banque est 3 ^e pour la maximisation de l'efficacité et pour l'aide au développement, 10 ^e pour la réduction de la pauvreté, mais 29 ^e pour la transparence et l'apprentissage. L'évaluation est donc globalement positive, même si le rapport note certains axes d'amélioration comme l'ajout d'indicateurs et de remontées d'information concernant les titres et la description des projets.	Evaluation synthétique selon 30 indicateurs pour juger de 4 dimensions : - la maximisation de l'efficacité (gestion des fonds octroyés) ; - l'aide au développement selon les priorités locales ; - la réduction de la pauvreté ; - la transparence et la connaissance (accès aux informations sur l'aide octroyée).
--	---	---

Aid Transparency Assessment, Publish what you fund, 2010	La Banque se place au-dessus de la moyenne pour les 7 indicateurs examinés. Seul l'indicateur de transparence du point de vue de la société civile n'est pas satisfaisant (la BAsD peut progresser en matière de reconnaissance du droit à l'information et améliorer sa transparence générale).	Evaluation du comportement partenarial selon 7 indicateurs dans 3 catégories : - l'engagement en faveur de la transparence au niveau international ; - la transparence vis-à-vis du gouvernement bénéficiaire ; - la transparence vis-à-vis de la société civile.
Overseas Development Institute-stakeholder perception survey, 2007	Classement de « modéré » à « haute » en matière d'efficacité. La Banque est l'une des entités les mieux classées à la fois dans le financement et dans les procédures et critères d'instruction. La gestion rigoureuse des crédits octroyés est donc mise en avant. Malgré son faible classement en matière d'efficacité du processus de remboursement, la BAsD est préférée à la Banque mondiale ou à la Commission européenne. La conclusion des auteurs sur cet aspect serait que la gouvernance et la propriété des entités fausse le jugement du niveau d'efficacité, poussant à reléguer certaines institutions jugées trop « occidentales ».	Evaluation de la perception de l'efficacité générale concernant la gestion des fonds octroyés et la mesure des résultats auprès de 261 répondants sur 2 éléments principaux : - les procédures et les critères d'instruction (transparence de l'allocation, système d'évaluation des résultats, procédure de dialogue, cohérence avec les autres donateurs, etc.) ; - le financement (rapidité de remboursement, engagements de long terme, variété des projets financés, etc.).
What does an effective multilateral donor look like? (2010)	La Banque garde une position satisfaisante dans le classement, qui reprend pour certains les principes de la Déclaration de Paris, évoluant de la 3 ^e position en 2007 à la 4 ^e position en 2010.	Evaluation de l'efficacité générale en partie selon les principes de la Déclaration de Paris (engagement pour le développement, prise en compte de la situation du pays, cohérence avec les objectifs du pays bénéficiaire).
W. Easterly and T/ Pfitze (2008) - Where Does the money go? Best and worst practices in Foreign Aid.	L'examen des bonnes pratiques classe la Banque asiatique en 4 ^e position sur 37. Il reste cependant des axes de progrès communs en matière d'aide au développement, mais le rapport n'aborde pas spécifiquement la situation de la BAsD.	Evaluation synthétique de l'aide au développement selon 4 indicateurs, portant notamment sur la gestion des fonds octroyés : - la spécialisation de l'aide ; - la sélectivité des pays bénéficiaires (autocratiques ?) ; - les canaux ineffectifs d'aide ; - les frais généraux.

6. Effet de retour (question évaluative n°3)

Ce chapitre vise à répondre à la question évaluative n°3 : **dans quelle mesure les acteurs français tirent-ils bénéfices de la contribution et de la présence de la France au sein FAsD ?**

La France attend **une valorisation de sa contribution** au FAsD – sous forme d'un effet de retour pour les acteurs français, qui sera décomposé en :

- effet de retour pour l'aide bilatérale française ;
- développement des marchés pour les entreprises françaises ;
- renforcement du positionnement géopolitique de la France et de l'apprentissage et du partage de l'expertise acquise au sein de l'institution au niveau national.

6.1. Partenariat opérationnel avec l'AFD initié grâce à la dotation au FAsD

Comme évoqué dans les analyses de l'effet de levier, les relations privilégiées entre l'agence bilatérale française et la Banque, constituent pour la France un atout important pour la promotion des priorités françaises au sein de la Banque.

La dotation de la France au FAsD, même *a minima*, a constitué un ticket d'entrée nécessaire pour que l'AFD puisse initier le dialogue avec la Banque sur le terrain et que le partenariat puisse se développer. Avec le temps, ce partenariat semble s'être progressivement « déconnecté » de la dotation, d'autant plus que la coopération AFD-BAsD se concentre de manière croissante dans les pays asiatiques non-éligibles aux financements du FAsD. En revanche, un éventuel désengagement de la France du FAsD aurait sans doute des impacts négatifs sur le plan politique, y compris sur le partenariat.

6.1.1. Démarrage du partenariat avec la BASD

Selon les interlocuteurs rencontrés, la dotation de la France au FAsD a constitué un ticket d'entrée qui a permis à l'AFD d'initier le dialogue avec la Banque au début de la coopération entre les deux institutions, compte tenu notamment de la forte concentration des projets de l'AFD dans les pays de la région du Mékong, concernés principalement par les financements du FAsD.

Avec le temps ce partenariat semble s'être « déconnecté » de la dotation, dans la mesure où la coopération est devenue très importante pour les deux partenaires, en termes de volume de cofinancements, mais aussi en termes de reconnaissance mutuelle des domaines d'expertise. La Banque est aujourd'hui demandeuse de ce partenariat, car il lui permet de bénéficier de l'expertise de l'AFD dans un certain nombre de domaines.

Ainsi, sur la période 2001-2010, la BASD est devenue le premier partenaire de l'AFD en Asie et compte parmi les principaux cofinanceurs des activités de l'Agence. **L'AFD est, elle, le deuxième partenaire bilatéral de la BASD sur l'ensemble de son activité.** Sur la période, l'AFD et la BASD ont ainsi cofinancé 40 projets dans huit pays de la région, ce qui représente un montant de 1,1 milliard de dollars pour l'AFD et de 2,7 milliards de dollars pour la BASD.

Le partenariat, jugé unanimement comme très satisfaisant à la fois par les interlocuteurs français et ceux de la Banque, s'articule autour :

- d'un historique de cofinancement de projets de développement dans les secteurs du développement rural, de l'eau et l'assainissement, du développement urbain durable, de l'énergie et du développement du secteur privé ;
- de séminaires institutionnels conjoints réunissant haut management, équipes opérationnelles et stratégie, de concertations régulières sur le terrain ;
- ainsi que d'une mise à disposition de personnel de l'AFD auprès de la Banque (un expert).

Un accord de cofinancement est venu consolider ce partenariat en 2010, permettant ainsi de promouvoir et faciliter l'instruction conjointe d'opérations entre l'Agence et la BASD.

Aujourd'hui, ce partenariat devient d'autant plus « déconnecté » de la dotation de la France au guichet concessionnel de la Banque asiatique que la coopération AFD-BASD se concentre de manière croissante dans les pays asiatiques non-éligibles aux financements du FAsD.

Toutefois, si la France décidait de ne plus contribuer au FAsD, cela aurait sûrement un impact « politique » négatif, mais difficilement estimable, sur le partenariat avec la Banque.

Partenariat dans les nouveaux pays d'intervention de l'AFD

Dans ses nouveaux pays d'intervention l'AFD bénéficie, grâce à ses relations avec la BASD, d'une entrée facilitée auprès des acteurs locaux et de son expérience sectorielle.

Ainsi, au cours des dernières années, le champ d'intervention de l'AFD s'est progressivement étendu en Asie pour inclure des pays comme la Thaïlande, la Chine, l'Indonésie, le Pakistan, le Bangladesh, les Philippines, le Sri Lanka, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan ou encore la Mongolie.

Selon nos interlocuteurs, le partenariat avec la Banque a considérablement facilité le démarrage des activités de l'AFD dans les nouveaux pays d'intervention. Les cofinancements avec la Banque permettent à l'AFD de bénéficier de la longue expérience de la BASD dans ces pays, comme par exemple au Sri Lanka où la Banque a procédé à 25 années d'investissements continus doublés d'un effort de capitalisation dans la gestion de projets eau et assainissement.

En outre, les équipes de la Banque sur le terrain facilitent les contacts avec les autorités locales, et la Banque est perçue comme étant très ouverte aux cofinancements avec des agences bilatérales, telles que l'AFD. Le management de la Banque a des objectifs de performance liés aux cofinancements générés. Cette approche partenariale volontaire est considérée par les interlocuteurs français comme un avantage comparatif fort de la BASD, notamment par rapport à la Banque mondiale, avec laquelle l'AFD coopère très peu dans les pays asiatiques.

Source : Entretiens AFD

6.1.2. Risques de situation de concurrence

Dans de nombreux pays asiatiques, l'AFD exerce son activité sur un marché où il existe une véritable concurrence entre les banques de développement. Dans le secteur des infrastructures, notamment, les pays émergents d'Asie ont la possibilité de choisir, entre les différentes banques de développement, celle qui offre les meilleures conditions.

Les acteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation confirment que la Banque mène une politique tarifaire très favorable aux pays emprunteurs, la tarification des prêts étant actuellement la moins élevée des banques multilatérales de développement. Une augmentation des tarifs (qui pourrait par ailleurs être souhaitable pour assurer la soutenabilité des financements de la Banque) est très difficile à envisager en raison du blocage politique de la Chine et de l'Inde, principaux actionnaires et emprunteurs régionaux, qui sont

naturellement très attachés à disposer de prêts à un coût aussi attractif.

Ainsi, l'AFD offre en Asie des taux d'intérêt moins intéressants que ceux de la Banque, mais aussi moins intéressants que ceux des agences bilatérales japonaises et allemandes sur des durées souvent plus longues.

Dans certains cas, le partenariat avec la Banque autour des différentes composantes d'un projet peut permettre de rendre le financement de l'AFD plus attractif pour les pays emprunteurs (même si les conditions tarifaires de la BASD et de l'AFD sont négociées de façon séparée), la BASD intervenant généralement à des conditions très favorables grâce au FAsD, comme cela a été le cas des projets cofinancés au Sri Lanka ou en Bangladesh, par exemple.

Toutefois, l'AFD peut aussi se trouver en situation de concurrence avec la Banque dans certains pays (comme le Vietnam) si le FAsD intervient dans les mêmes secteurs et avec le même type d'instruments (prêts).

6.2. Effet de retour faible pour les entreprises françaises

La dotation de la France au FAsD génère un effet de retour limité pour les entreprises françaises. Pour un dollar de dotation au FAsD, les entreprises françaises remportent 0,26 dollar de contrats, ce qui situe la France en retrait par rapport aux autres pays européens. Les marchés de la Banque sont dominés par les entreprises des pays membres régionaux. La concurrence des pays anglophones et, de manière croissante, des pays émergents est très forte pour les marchés du conseil et des services.

Les entreprises françaises manifestent peu d'intérêt pour les marchés de la Banque asiatique en général, et dans les pays du FAsD en particulier. À l'exception du Vietnam et du Pakistan, la faiblesse de leurs marchés intérieurs est une explication.

Si le suivi, l'information et l'accompagnement des entreprises françaises effectués par les missions économiques, Ubifrance et le représentant français à la Banque sont de bonne qualité, les spécificités de l'offre française et une forte concurrence obligent la France à se positionner davantage en amont des appels d'offres (en mobilisant des leviers d'influence intellectuelle) pour promouvoir le savoir-faire français. Par ailleurs, l'efficacité des différents instruments (fonds fiduciaire Minefi, Fasep, RPE) déployés pour promouvoir l'offre française n'a pas pu être appréciée faute de données de suivi pertinentes sur les retombées économiques des projets financés par ces instruments.

6.2.1. Effet de retour limité

Sur la période 1970-2010, les entreprises françaises ont remporté pour 1 milliard de dollars de marchés de biens et services (1 % du total des contrats passés sur l'ensemble des financements de la Banque) et pour près de 266 millions

de dollars de marchés de consultance (soit 3,4 % du total). Si on prend en compte uniquement les contrats passés sur les financements FAsD, ces chiffres sont de 293 millions de dollars (1,07 % du total) pour les marchés des biens et services et 66 millions de dollars (2,94 %) pour les marchés de consultance.

Parts de marché des entreprises françaises sur les contrats de biens et services et de consultance dans les pays du FAsD et dans l'ensemble des pays de la BASD

		2008		2009		2010		Montant cumulé (au 31.12. 2010)	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
FAsD	Biens et services	38,66	2,13 %	-	-	0,45	0,03 %	293,25	1,07 %
	Consultants	1,60	1,12 %	2,65	1,72 %	4,47	2,57 %	66,33	2,94 %
Ensemble des pays	Biens et services	-	-	1,94	0,02 %	1,53	0,02 %	1 010,44	1,03 %
	Consultants	19,07	5,01 %	11,81	2,72 %	14,27	3,43 %	265,72	3,42 %

Source : Données de la BASD

Une autre façon de mesurer les avantages commerciaux retirés par les entreprises françaises de la dotation de la France au FAsD consiste à calculer le « taux de retour », c'est-à-dire le ratio entre le montant total des contrats remportés dans les pays du FAsD et les dotations françaises au FAsD.

Ce taux cumulé pour la France est de 0,26 : pour un dollar de dotation au FAsD, les entreprises françaises décrochent en retour 0,26 dollar de contrats. **Ce résultat paraît plutôt faible, notamment en comparaison avec d'autres**

pays membres non-régionaux, les meilleures performances étant celles des Britanniques (0,52), des Danois (0,42), des Italiens (0,39) et des Américains (0,37).

A titre de comparaison, le ratio pour l'ensemble des marchés de la Banque (« ratio BASD ») est globalement plus élevé pour l'ensemble des pays membres, la France se situant toujours en retrait, notamment par rapport aux autres pays européens (Royaume-Uni, Italie, Danemark, Allemagne).

Taux de retour de la dotation au FAsD pour une sélection des pays membres de la Banque

Pays	Dotation au FAsD (en millions de dollars)	Montant marchés FAsD (en millions de dollars)	Ratio FAsD	Ratio BASD
Royaume-Uni	1 031,31	537,17	0,52	1,17
Danemark	275,23	116,82	0,42	0,77
Italie	877,37	338,19	0,39	1,15
Etats-Unis	3 630,07	1 356,82	0,37	0,49
Pays-Bas	807,10	264,71	0,33	0,51
Suède	310,68	102,01	0,33	0,62
Allemagne	1 942,81	608,10	0,31	0,69
Autriche	274,16	81,33	0,30	0,66
France	1 357,10	359,57	0,26	0,67
Australie	1 456,60	304,56	0,21	0,35
Finlande	154,46	30,76	0,20	0,60
Canada	1 718,16	149,77	0,09	0,22
Japon	18 477,46	1 260,13	0,07	0,17
Ratio FAsD : total des marchés remportés dans les pays du FAsD / contribution au FAsD.				
Ratio BASD : total des marchés remportés dans l'ensemble des pays de la Banque / total des contributions françaises (dotation au FAsD, souscription au capital de la Banque, contributions aux fonds fiduciaires).				
Montants cumulés au 31 décembre 2011 sur la base de la nationalité de l'entreprise.				

Source : Données de la BASD.

6.2.2. Marchés obtenus par les entreprises des pays membres régionaux

Sur la période 2006-2010, seuls quatre pays régionaux (**Chine, Inde, Pakistan et Bangladesh**) ont été attributaires de près de 49 % des marchés de fournitures et de travaux de la Banque.³⁴

La proportion s'inverse en partie pour ce qui est des consultants : ce sont les pays donateurs (par ordre d'importance : **Australie, Etats-Unis, Royaume-Uni**) qui parviennent le mieux à créer des synergies et des visions partagées entre les acteurs publics et privés et remportent près de 36 % des marchés de services sur la période. Toutefois, on note une concurrence accrue sur ce marché : la Banque asiatique recourt de plus en plus à des experts des « nouveaux pays », comme les Philippines, le Bangladesh et l'Indonésie – tous anglophones par ailleurs – qui, à qualité égale, coûtent deux à trois fois moins cher que les consultants français, par exemple.

Ainsi, la France se positionne assez mal par rapport aux autres pays membres : en 2010, elle se classe au 37^e rang pour les marchés de fournitures et de travaux et au 14^e pour les contrats de consultants. Les chiffres sur ces grandes tendances obtenus dans le cadre de cette évaluation, concernent l'ensemble des marchés de la Banque et non uniquement les marchés relatifs aux pays du FAsD. Les grandes tendances sont semblables dans les pays du FAsD.

6.2.3. Manque d'intérêt des acteurs économiques français

Les entretiens conduits avec les responsables français en charge de la politique économique en Asie et les représentants d'Ubifrance dans les pays bénéficiaires et à Paris permettent d'apporter quelques éléments expliquant la faible

participation des entreprises françaises aux marchés de la Banque, et notamment dans les pays du FAsD.

Sur le plan économique, les pays du FAsD, pour la plupart d'entre eux, ne sont pas considérés comme des pays clés pour le développement des échanges extérieurs de la France. Aujourd'hui ce sont la Chine, Singapour, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde, l'Australie et Hong Kong qui figurent parmi les partenaires économiques clés. Parmi les pays du FAsD, seuls le Vietnam et le Pakistan, aux côtés de pays tels que la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie, la Nouvelle Zélande ou les Philippines, pourraient devenir des enjeux majeurs pour le commerce extérieur de la France, compte tenu de leur marché intérieur en développement rapide et de leur ouverture internationale très forte.

Les entreprises françaises manifestent ainsi peu d'intérêt pour les marchés lancés par la Banque. Selon les responsables d'Ubifrance rencontrés, elles répondent en moyenne à une dizaine d'avis d'appels d'offres ou d'appels à consultants par an et elles en remportent quatre ou cinq, ce qui représente des volumes de marchés faibles. Les séminaires organisés par Ubifrance au siège de la Banque asiatique attirent beaucoup moins de participants que des événements semblables auprès de la Banque africaine ou de la Banque mondiale. Une faible connaissance des marchés et des besoins locaux, la barrière de la langue, le renforcement de l'euro et une forte concurrence des entreprises locales sont des raisons souvent évoquées par les entreprises françaises.

L'inscription des consultants français dans le registre CMS (Consultant Management System), nécessaire pour être contacté directement ou présélectionné à l'issue d'un appel à candidature de la Banque, s'est renforcée au cours de ces dernières années, passant de 57 à 103 pour les sociétés et de 171 à 289 pour les consultants individuels. Toutefois, la présence française demeure faible par rapport à celle des Etats-Unis, du Royaume-Uni ou de l'Allemagne.

Enregistrement des consultants français à la BASD

Pays	2008		2009		2010	
	Sociétés	Consultants individuels	Sociétés	Consultants individuels	Sociétés	Consultants individuels
Etats-Unis	335	1 479	451	1,868	596	2,301
Royaume-Uni	185	1 184	275	1,485	368	1,808
Allemagne	119	270	141	347	172	416
France	57	171	77	228	103	289
Italie	51	64	67	92	88	141
Espagne	42	39	70	69	101	120
Autriche	16	32	20	49	28	68

Source : Données de la BASD.

³⁴ Les données spécifiques aux marchés FAsD n'ont pas été disponibles sur ce point.

6.2.4. Efficacité contrastée des mesures destinées à renforcer l'effet de retour

La concurrence, notamment locale, très forte pour l'obtention des marchés de la Banque oblige des pays comme la France à se positionner le plus possible en amont des appels d'offres pour promouvoir le savoir-faire français.

Ce positionnement devrait passer notamment par l'élaboration et le déploiement d'une stratégie d'influence intellectuelle au sein de la Banque et dans les pays bénéficiaires afin de forger et de façonner la demande. Or, les activités déployées par la France dans ce domaine sont encore trop timides.

La France mobilise de nombreux acteurs institutionnels pour suivre les appels d'offres de la Banque et en tenir informées les entreprises.

Ainsi, **le représentant français** auprès de la Banque, **le réseau Ubifrance** dans les pays bénéficiaires et à Paris (service « organisations internationales et bailleurs de fonds »), et **les services économiques des ambassades** sont des sources d'information pour les entreprises françaises souhaitant répondre à des appels d'offres de la Banque. Ces acteurs, en fonction de leur spécificité, mettent en place de nombreuses activités telles que l'accès centralisé aux appels d'offres via une base de données (Ubifrance), l'organisation de rencontres avec les équipes de la Banque afin de mieux en comprendre le fonctionnement et de présenter le savoir-faire français (Ubifrance et l'administrateur français), un système de veille des appels d'offres personnalisé (Ubifrance), des brochures d'information sur les procédures de passation des marchés, etc.

La France mobilise également deux types d'instruments pour promouvoir son savoir-faire dans les pays en développement, y compris dans les pays du FAsD.

Il s'agit du fonds fiduciaire Minefi, placé auprès de la Banque asiatique en 1989, et de deux instruments d'aide-projet de la DG Trésor : la RPE (Réserve pays-émergents) et le Fasep (Fonds d'études et d'aide au secteur privé).

L'utilisation du fonds Minefi a été conforme aux orientations géographiques et sectorielles définies lors de sa création et atteste de la volonté d'encourager un domaine dans lequel la position des entreprises françaises est jugée favorable. Ainsi, sur la période 1989-2011, le fonds s'est pour l'essentiel porté sur quatre secteurs : eau et assainissement (13 projets au total), énergie (9 projets), transports (8 projets) et finance (5 projets). Ils ont concentré près de 83 % des engagements. Les 17 % restants se sont répartis sur les projets multi-secteurs, la ges-

tion du secteur public, les télécommunications, l'industrie et le commerce, la santé, l'éducation et l'environnement, avec un projet pour chaque secteur. Sur le plan géographique, les pays du Mékong ont été les principaux bénéficiaires du fonds Minefi (projets régionaux GMS, Vietnam, Cambodge, Laos, Thaïlande), tout comme du fonds AFD (Vietnam et Cambodge). On note cependant qu'une grande partie des pays qui étaient éligibles au fonds Minefi sont des pays qui ne sont plus éligibles au FAsD (Philippines, Chine, Indonésie, Malaisie, Inde et Thaïlande).

La faiblesse du suivi de l'utilisation du fonds ne permet toutefois pas d'estimer s'il a généré des retombées économiques pour les entreprises françaises.

Ainsi, le suivi du fonds fiduciaire relève tout d'abord de la responsabilité des équipes de la Banque. La France reçoit, sur une base annuelle, un rapport d'activité du fonds accompagné d'un rapport financier. Selon les interlocuteurs rencontrés à la DG Trésor, ce suivi ne permet pas à la France d'apprécier dans quelle mesure les entreprises françaises ont réussi à se positionner sur les projets ayant bénéficié d'études ou d'assistance technique financées par ces ressources. De son côté, la DG Trésor ne développe que depuis peu un système de suivi³⁵.

Par ailleurs, il est important de souligner que les objectifs commerciaux assignés aux fonds fiduciaires sont de plus en plus considérés comme mal adaptés aux procédures de sélection déliées des organisations multilatérales, y compris de la Banque asiatique. Par dérogation à la Charte de la Banque, un *gentleman agreement* entre la Banque et les autorités de certains pays (France, Italie, Espagne) autorise certes la présence d'un consultant de ces pays dans la *short list*, mais cette règle à elle-seule ne permet pas d'assurer un effet de retour meilleur pour les entreprises françaises.

Le **Fasep** et la **RPE** sont, quant à eux, des instruments spécifiquement chargés de promouvoir les exportations françaises :

- **le Fasep** aide les entreprises françaises (assistance technique, ingénierie et industriels) à acquérir une première référence sur un marché émergent en préconisant des « solutions à la française » et en valorisant leur caractère innovant. Cet instrument vise à améliorer la visibilité et le positionnement des entreprises françaises auprès des bailleurs de fonds multilatéraux, en finançant des études en amont de financements multilatéraux ;
- **la RPE** est un instrument d'aide bilatérale liée. Géré par le ministère de l'Économie, il consiste en des prêts intergou-

³⁵ Aucun document permettant d'apprécier la nature de cet outil n'a pas pu être communiqué aux consultants.

vernementaux concessionnels (avec un élément don de 35 % minimum) avec garantie souveraine, destinés à des projets participant au développement économique des pays bénéficiaires. L'objectif principal de la RPE consiste à soutenir les efforts des entreprises françaises pour accéder à des marchés porteurs.

En principe, les pays éligibles à l'APD sont également éligibles au financement Fasep, tandis que la RPE cible les pays à revenu intermédiaire présentant un fort potentiel de développement et les pays à faible revenu ayant accès aux marchés de capitaux internationaux. La RPE s'adresse donc moins aux pays du FAsD. Ainsi, à l'exception du Vietnam, ces instruments ont été peu mobilisés dans les pays du FAsD. Sur la période 2005-2010, cinq pays du groupe FAsD-only (Afghanistan, Cambodge, Laos, Mongolie et

Tadjikistan) et cinq pays du groupe mixte (Arménie, Bangladesh, Géorgie, Pakistan et Vietnam) ont bénéficié des études Fasep. Quant à la RPE, deux pays éligibles uniquement aux financements du FAsD (Mongolie et Tadjikistan) et six pays du groupe mixte (Arménie, Géorgie, Ouzbékistan, Pakistan, Sri Lanka et Vietnam) ont reçu des prêts RPE sur la même période. Une nouvelle liste de pays prioritaires pour ces instruments est en cours de validation, mais elle ne devrait pas changer radicalement les priorités actuelles.

Si ces deux instruments cherchent l'articulation avec les financements multilatéraux, la complémentarité avec les financements FAsD a été jusqu'à présent peu effective. Deux exemples de combinaison Fasep/RPE avec les projets financés par l'AFD et le FAsD sont cités dans l'encadré.

Exemples de cofinancements Fasep/ RPE et FAsD

Projet Post tsunami (dit Trincomalee) au Sri Lanka

Il s'agit d'un programme intégré de reconstruction d'infrastructures détruites par le tsunami de 2004 (routes, électricité, ponts, écoles, assainissement, adduction d'eau). La composante eau de ce programme est adossée à un financement RPE d'un montant de 12,5 millions d'euros pour la réhabilitation et l'extension d'une usine de traitement des eaux dans la région de Trincomalee (station de Kantalé – dont les travaux ont été confiés à une entreprise française). Le programme comprend également une composante dite « développement communautaire » (écoles, routes secondaires) sur un financement AFD de 11,2 millions d'euros. L'AFD a travaillé pour ce programme en liaison directe avec la BASD (présente dans la zone), à laquelle elle a délégué certaines tâches de suivi et supervision.

Projet du métro Nhon – Gare de Hanoi au Vietnam

L'AFD participe au financement du métro Nhon – Gare de Hanoi, considéré comme « ligne-pilote ». Côté français, l'AFD, la RPE, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et la Région Ile-de-France apportent leur concours au projet. La BASD et la Banque européenne d'investissement (BEI) complètent le tour de table.

Source : Entretiens AFD

6.3. Positionnement géopolitique d'apprentissage

Pour les pays du FAsD, compte tenu de la baisse des subventions françaises à l'égard des pays les plus pauvres d'Asie, la contribution au FAsD permet à la France d'être présente et de soutenir ces pays autrement que par la coopération bilatérale. Elle poursuit ainsi sa participation à la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales dans cette région du monde qui compte encore 300 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

La dotation et la présence de la France au FAsD et plus généralement à la Banque permettent à la France de renforcer et de diversifier les canaux de relations avec les pays émergents d'Asie, acteurs clés de la récente réforme de la gouvernance mondiale.

Enfin, la Banque est pour les pays comme la France un terrain d'observation privilégié des évolutions et défis politiques, économiques et sociaux des pays d'Asie. La France peut ainsi accompagner la principale institution régionale dans l'élaboration des réponses «asiatiques» à ces défis.

6.3.1. Présence dans les pays pauvres d'Asie autrement que par la coopération bilatérale

Les pays du FAsD, les plus pauvres de la région, ne sont souvent pas en mesure de contracter des prêts externes pour des raisons de soutenabilité (sortant d'un processus de désendettement) ou en raison de la position des institutions financières internationales³⁶ (catégorie orange du FMI). Ainsi, la France ne peut pas leur consentir de prêts souverains et ne peut intervenir que sous forme de **prêts non souverains**, de **dons**, ou de **prêts concessionnels**. L'utilisation des prêts non-souverains suppose des contreparties publiques (entités sous-souveraines, entreprises publiques) ou **privées fiables**, qui n'existent pas toujours dans ces pays. Par ailleurs, certains secteurs à vocation sociale (notamment la plupart de ceux qui relèvent des objectifs du millénaire pour le développement comme l'éducation ou la santé) et n'appartenant pas à la sphère directement productive, appellent, sauf exception, des financements par dons.

Or, depuis 2007, le budget des dons et prêts concessionnels de la France a diminué. Cette baisse, s'ajoutant à la modification des priorités géographiques de l'APD française depuis 2009 (CICID du 5 juin 2009), a particulièrement touché les pays asiatiques, les dons et prêts concessionnels étant désormais

réservés aux 14 pays prioritaires africains, aux pays fragiles et aux thématiques particulières relatives aux engagements internationaux de la France, comme, par exemple, la santé maternelle, néonatale et infantile, thème soutenu par la France lors de la réunion du G8 de Muskoka en 2010.

Ainsi, le budget des subventions pour les pays de la péninsule indochinoise (notamment le Cambodge et Laos), traditionnellement soutenus par la France sous forme de dons, est actuellement très réduit (environ 1,7 million d'euros prévus en 2011 par rapport à environ 18 millions en 2005 ou en 2006).³⁷

Dans la plupart des pays du FAsD, l'AFD intervient aujourd'hui via des prêts concessionnels, **les dons étant principalement réservés en Asie à l'Afghanistan**. Ces évolutions limitent de manière significative la possibilité pour la France d'intervenir de manière bilatérale dans les pays les plus pauvres d'Asie. Or, la récente évaluation du FAsD souligne que, malgré la forte croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, et notamment en Asie et dans le Pacifique, le nombre absolu de personnes pauvres n'a que peu diminué. Dans certains pays éligibles au FAsD, tels que le Laos, le Népal, la Papouasie-Nouvelle Guinée ou le Timor Oriental, le nombre absolu de personnes pauvres a même augmenté. A l'heure actuelle, dans les pays du FAsD, il y a toujours plus de 300 millions de personnes qui vivent avec moins de 2 dollars par jour.³⁸

Dans ce contexte et compte tenu de l'objectif principal de l'APD française de lutter contre la pauvreté, la contribution au FAsD permet à la France de rester présente dans les pays pauvres d'Asie autrement que par la coopération bilatérale.

³⁶ Le cadre dit « de la viabilité de la dette », défini conjointement par le FMI et la Banque mondiale pour les pays bénéficiant ou ayant bénéficié d'allègement de leur dette externe au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et/ou bénéficiant du guichet concessionnel de la Banque mondiale (AID), classe les pays en risque faible (pays « vert »), modéré (« jaune ») ou élevé (« rouge ») de surendettement. Jusqu'au début de l'année 2010, les prêts souverains de l'AFD en faveur des pays à faible revenu ayant accès au seul guichet concessionnel de la Banque mondiale étaient réservés à ceux de ces pays dont le risque de surendettement était jugé faible (pays « vert »).

³⁷ Données de l'AFD.

³⁸ Special Evaluation Study: The Asian Development Fund Operations: A Decade of Supporting Poverty Reduction in the Asia and Pacific Region, ADB 2011.

Enfin, l'attention portée par la France aux pays les plus pauvres d'Asie est d'autant plus importante que la France souhaite coopérer avec les pays émergents, dont en premier lieu la Chine et l'Inde, pour inventer ensemble de nouvelles réponses aux défis asiatiques du développement. Le soutien de la France à ces pays, notamment au travers de sa dotation au FASD, semble indispensable pour pouvoir nouer ce dialogue.

6.3.2. Renforcement des relations sur un terrain autre que bilatéral

Les pays d'Asie occupent une place croissante dans les affaires politiques et économiques mondiales. Sur le plan stratégique le poids de l'Asie sur la scène politique internationale s'est sensiblement accru avec l'émergence de puissances à vocation mondiale, comme la Chine, mais aussi l'Inde, qui modifient les équilibres actuels. La réforme de la gouvernance mondiale, née de la crise financière et économique de 2008, a vu la transformation du G20 (qui existe depuis 1999 et compte six pays asiatiques - Chine, Inde, Japon, Indonésie, Corée du Sud et Australie) en véritable enceinte de coopération économique internationale. Les pays asiatiques représentent un poids dans les négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC. Alors que le Conseil de Sécurité des Nations Unies inclut déjà la Chine comme membre permanent, son élargissement, en cours de discussion, pourrait voir d'autres émergents asiatiques en devenir membres. Le dialogue avec certains pays asiatiques touchés par des risques d'instabilité régionale est crucial pour la sécurité des pays occidentaux et de la France en particulier. Le dialogue avec le Pakistan et l'Afghanistan ou encore avec les Etats d'Asie centrale dont l'indépendance est récente et dont les standards de gouvernance sont encore fragiles, est déterminant.

Sur le plan économique aussi, l'importance de l'Asie monte dans le commerce mondial (avec 32 % des échanges) et dépassera d'ici quelques années celle de l'Union européenne. Ce dynamisme économique génère des enjeux économiques et commerciaux considérables pour l'Europe et la France, à la recherche d'accès aux marchés des pays émergents asiatiques en très forte croissance.

Au cours des années, la France a noué des liens politiques solides sous forme de partenariats stratégiques avec les grands acteurs de la région (Chine, Inde, Japon, Indonésie, Corée du Sud). La présence de la France au sein de la Banque peut être capitalisée pour renforcer les liens et le dialogue avec ces pays autrement que par des relations bilatérales.

A titre d'exemple, en 2011, lors de la présidence française du G20, la présence de la France au sein de la Banque lui a permis de faire entendre sa voix, notamment dans le

cadre d'un dialogue privilégié facilité avec les pays du G20 membres de la Banque. Au cours de sa visite aux assemblées annuelles de la BASD à Hanoi en mai 2011, le ministre des finances a eu l'opportunité de présenter les priorités françaises pour le G20 (une conception ambitieuse du cadre pour une croissance forte, équilibrée et durable, la mise en œuvre pleine et entière de l'agenda de régulation financière et des projets de développement, la poursuite de l'agenda développement en G20), lors de plusieurs événements d'*outreach* et lors de nombreux échanges bilatéraux avec ses correspondants asiatiques (notamment les ministres chinois, indien et indonésien). Ces présentations ont suscité un fort intérêt des participants à l'assemblée annuelle dont les ministres de l'ASEAN+3 qui se réunissent traditionnellement en marge de cet événement.

Les entretiens conduits à la Banque soulignent que le management de la Banque est très ouvert à ce type de rencontres de haut niveau et que d'autres pays membres se sont montrés plus proactifs pour utiliser ce levier d'influence qui offre une forte visibilité et auquel la Banque est très sensible.

6.3.3. Retour en matière d'apprentissage

En contribuant au FASD et en étant présente au sein de la Banque plus généralement, la France peut obtenir un retour en matière d'apprentissage.

La Banque asiatique est un terrain d'observation privilégié pour comprendre l'évolution des relations entre les différents pays asiatiques par-delà les canaux diplomatiques habituels. Ainsi, la Banque est un des rares terrains de dialogue entre la Chine et Taiwan. En outre, la présence à la Banque permet d'observer l'évolution de la Chine par rapport à son « multilatéralisme intéressé » ou encore le jeu d'influence entre le Japon et la Chine, dont les visions du développement diffèrent sur de nombreux points.

Enfin, la présence au sein de la BASD permet à la France de développer sa connaissance des modes de travail et de « la vision asiatique du développement » promue par la Banque dans les pays bénéficiaires.

A ce titre, le représentant français est chargé de produire des notes de suivi sur les sujets potentiellement intéressants pour les responsables français à Paris. Ce suivi est effectué le plus souvent à l'initiative du représentant français, les services à Paris étant rarement demandeurs ou prescripteurs d'informations spécifiques. Ce travail de suivi et de capitalisation sur mesure est plus facile à conduire quand la France est représentée par un conseiller, l'administrateur étant tenu de produire une information plus générale, car destinée à l'ensemble des pays de sa circonscription.

7. Conclusions

Comme la stratégie de la France en matière de coopération au développement en Asie, la stratégie de la dotation de la France au Fonds asiatique de développement n'est pas formalisée. Mais les objectifs, priorités thématiques et problématiques de performance institutionnelle effectivement soutenus par la France auprès du FAsD sont globalement cohérents avec la politique générale de la France en matière de développement et de coopération. Ils tiennent compte également des priorités du fonds et sont en ligne avec les objectifs internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide.

Un positionnement fort dans ses pays d'intervention, sa connaissance spécifique des besoins en développement de la zone, son rôle d'observatoire des relations politiques et économiques en Asie forgent la légitimité du FAsD, et plus globalement de la Banque. Ils sont perçus comme ses principaux avantages comparatifs et sont des éléments forts pour justifier la présence de la France comme contributeur au fonds.

La contribution financière de la France et son rang parmi les contributeurs ne lui permettent pour autant pas *a priori* d'avoir un pouvoir déterminant au sein du conseil d'administration. Certains leviers d'influence mobilisés fortement par d'autres membres, sont peu ou mal exploités (partenariats intellectuels, présence des ressortissants français au sein de l'institution, fonds fiduciaire). Cependant, d'autres leviers, actionnés de manière efficace donnent à la France un poids et une visibilité qui va au-delà de sa contribution financière : elle est ferme sur ses attentes et constructive au moment des cycles de reconstitution ; elle coordonne, via son représentant au siège de la Banque, les prises de position des membres européens ; elle bénéficie du partenariat ancien et de qualité que l'AFD entretient avec la Banque ; elle jouit enfin de son image de partenaire du développement reconnu au niveau international. Mais, en l'absence de stratégie, ces leviers d'influence restent déployés de manière peu coordonnée ; leurs complémentarités et synergies ne sont pas exploitées.

Même si un lien de cause à effet entre l'efficacité de ces activités d'influence et les orientations prises par la Banque ne peut être établi (compte tenu des spécificités d'un environnement multilatéral), les orientations stratégiques et l'évolution des activités du fonds correspondent aux attentes de la France, tant sur l'objectif prioritaire de lutte contre la pauvreté que sur les thématiques en développement que sont l'intégration et la coopération régionale, le développement du secteur privé et la protection de l'environnement. Seul le système d'allocation des ressources du FAsD accorde encore une place trop importante au

critère de performance. La performance institutionnelle de la Banque a par ailleurs fortement progressé, répondant là aussi aux attentes de la France (partagées également par les autres bailleurs) quant à la mesure des résultats, au respect des principes de la Déclaration de Paris et à une gestion rigoureuse des crédits octroyés. La décentralisation et certains aspects de la gestion des ressources humaines restent des points à améliorer.

Les effets de retour de la dotation de la France au FAsD sont contrastés. La dotation de la France au FAsD a permis à l'AFD d'initier le dialogue avec la Banque dans les débuts du partenariat. Celui-ci était alors très concentré dans les pays du FAsD (péninsule indochinoise en particulier). Avec le temps, ce partenariat s'est « déconnecté » de la dotation, dans la mesure où la coopération est devenue très importante pour les deux partenaires, et qu'elle se concentre désormais sur les pays asiatiques non-éligibles aux financements du FAsD.

En revanche, pour les entreprises françaises, l'effet de retour est plutôt limité. Un nombre restreint d'entreprises françaises est intéressé par les contrats passés sur financements FAsD et la concurrence locale forte oblige à se positionner davantage en amont des appels d'offres (en mobilisant les leviers d'influence intellectuelle) pour façonner la demande.

En ce qui concerne le retour sur le positionnement géopolitique de la France, compte tenu de la baisse des subventions françaises à l'égard des pays les plus pauvres d'Asie, la contribution au FAsD permet à la France d'être présente et de soutenir ces pays autrement que par la coopération bilatérale. Elle poursuit ainsi sa participation à la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales dans cette région du monde qui compte encore 300 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

Enfin, la dotation et la présence de la France au FAsD et plus généralement à la Banque permettent à la France de renforcer et de diversifier les canaux de relations avec les pays émergents d'Asie, acteurs clés de la récente réforme de la gouvernance mondiale.

8. Recommandations

Les recommandations ont été formulées à partir des analyses et conclusions présentées précédemment. Les premières, de nature stratégique et opérationnelle, visent à améliorer l'influence française auprès du FAsD et à optimiser l'effet de retour de la contribution et de la présence au FAsD pour les acteurs français, les suivantes, peuvent alimenter les travaux futurs de préparation des négociations du FAsD.

8.1. Recommandations pour accroître l'effet de levier et l'effet de retour

8.1.1. Recommandations stratégiques

Recommandation n° 1 : clarifier la stratégie de la France vis-à-vis de l'institution BAsD, l'évaluation de la dotation ayant démontré la nécessité d'insérer la stratégie de la dotation au FAsD dans le cadre institutionnel plus large des relations de la France avec l'ensemble des entités de la Banque. Clarifier sa déclinaison en priorités thématiques et géographiques dans le respect de la politique générale de la France en matière de coopération et de développement, mais aussi du cadre stratégique de la Banque à horizon 2020 : quelle réponse adaptée aux problématiques spécifiques du développement en Asie ? Quelle place pour les populations pauvres d'Asie qui représentent deux tiers des populations pauvres au monde ? Quelle place à la thématique de l'éducation qui est une priorité de la Banque ?

Cette stratégie doit souligner l'intérêt géopolitique de la présence de la France en Asie, en particulier via les canaux

multilatéraux (dont le FAsD). Elle pourrait également s'inscrire dans une stratégie plus globale de coopération au développement de la France en Asie, ce qui serait un élément de garantie d'une certaine cohérence et de recherche de complémentarités entre l'action bilatérale et l'action multilatérale.

Cette stratégie peut avoir dans un premier temps un caractère unilatéral. La Banque n'a pas de préférence affichée pour la formalisation des stratégies de partenariat : la formalisation est surtout utile quand la coopération est très avancée et nécessite un suivi développé. La clarification des objectifs et des priorités doit de toute façon se faire de manière concertée entre les responsables français dans un premier temps. La stratégie doit être déclinée jusqu'aux instruments d'influence et aux objectifs concrets qu'on leur assigne. Une fois la stratégie établie, il faut se donner les moyens de la suivre et de la décliner annuellement.

Le travail engagé par les services du ministère des Finances sur l'analyse parallèle des priorités françaises vis-à-vis des organisations multilatérales doit être utilisé afin de garantir la cohérence des discours, mais surtout afin de mieux exploiter les atouts propres à chaque institution et justifier clairement les niveaux de dotations.

Différents niveaux de formalisation d'une stratégie



Recommandation n° 2 : définir une feuille de route pour guider l'action du bureau en charge des Institutions multilatérales de développement et une lettre de mission pour l'administrateur/ conseiller. Revoir ses priorités annuellement. Idéalement la stratégie de la France vis-à-vis de l'institution devrait venir en premier et la feuille de route et la lettre de mission en découler, mais compte tenu des délais nécessaires pour développer une stratégie, il semble important de définir des outils opérationnels qui pourront être actualisés une fois la stratégie validée. Définir des catégories d'information d'intérêt pour les acteurs français (y compris les bureaux en charge des relations bilatérales et ceux responsables du financement international des entreprises de la DG Trésor) et donner à l'administrateur les moyens d'en assurer la dissémination.

Recommandation n° 3 : donner l'impulsion à la coordination des nations européennes dans le cadre de la concertation des trois chaises « Europe + Canada » pour augmenter son poids au sein du Conseil d'administration ; engager une communication et une coordination renforcées des capitales en amont des réunions du Conseil administratif pour davantage épauler l'administrateur ; veiller à la cohérence des positions des pays européens dans les autres instances de développement.

Recommandation n° 4 : utiliser la présence et l'image positive de la France au sein de l'institution comme un point d'appui au dialogue G20 et comme un capteur des évolutions de la région ; montrer l'intérêt que la France porte pour l'institution et pour la région en acceptant ou proposant plus fréquemment des opportunités de rencontres bilatérales de haut niveau.

8.1.2. Recommandations opérationnelles

Recommandation n° 5 : optimiser l'utilisation des ressources de l'AFD sur le terrain pour mieux cerner les enjeux des activités de la Banque dans les différents pays de la région, notamment en ce qui concerne les cofinancements. L'objectif est de progressivement croiser les réseaux des trois organisations en jeu : institutionnels français à Paris et représentations dans les pays (ambassades et services économiques), AFD et ses bureaux locaux, Banque et ses bureaux locaux.

Recommandation n° 6 : optimiser l'effet de retour des instruments de promotion du savoir-faire français ; s'assurer du suivi effectif des projets cofinancés (RPE, Fasep) pour mieux évaluer les retombées économiques de ces instruments pour les entreprises françaises et les faiblesses éventuelles de l'offre française.

Recommandation n° 7 : mobiliser le potentiel français de production des connaissances pour développer les partenariats intellectuels sur des thématiques d'intérêt pour la France et pour la Banque (partenariats publics privés, prêts non souverains publics aux collectivités locales et aux entreprises publiques, intégration régionale) ; ces partenariats peuvent être montés entre les services de la Banque et des universités (ex. Sciences Po), centres de recherche (CIRAD), via le financement de missions d'études de courte durée, l'envoi de stagiaires par exemple, mais peuvent passer également par la mobilisation de chercheurs et d'experts reconnus, disposés à intervenir plus ponctuellement au cours de séminaires organisés au sein de la Banque ; identifier les synergies avec les partenariats intellectuels initiés par l'AFD.

Recommandation n° 8 : réactiver un fonds fiduciaire, privilégier les étapes suivantes pour sa définition :

- préciser ses objectifs au-delà des objectifs de retour pour les entreprises françaises (efficacité de l'aide, lutte contre la pauvreté, développement des capacités administratives / environnements réglementaires sur des thématiques précises (ingénierie financière, PPP) ;
- cibler un nombre restreint de secteurs liés aux savoir-faire français (eau, transport) ;
- définir le type de projets éligibles (diagnostic pays, projets pilotes et innovants pour promouvoir des solutions technologiques, des modes de gestion, le déploiement de réglementations, etc.) ;
- simplifier les modalités de mobilisation pour éviter toute lourdeur administrative et garantir l'efficacité du fonds ;

- développer un meilleur suivi des projets cofinancés par des fonds fiduciaires français.

Recommandation n° 9 : mieux promouvoir l'expertise française au sein de la Banque ; analyser les modalités administratives permettant le détachement d'experts et/ ou des fonctionnaires, de préférence au niveau du management intermédiaire et sur les thèmes porteurs/ pays prioritaires - à l'instar du programme d'échange avec l'AFD.³⁹

Recommandation n° 10 : mieux assumer la promotion de la présence des ressortissants français à la Banque :

- accorder une attention accrue aux ressortissants français au sein de l'institution : rencontre de l'administrateur à leur arrivée et à leur départ, suivi de carrière, etc. ;
- prévoir un budget de représentation pour le conseiller/ l'administrateur pour contribuer à animer le réseau des ressortissants français.

8.2. Pistes de réflexion pour les reconstitutions du FAsD

8.2.1. Reconstitution, moment privilégié

Recommandation n° 11 : prendre appui sur les moments privilégiés des exercices de reconstitution (comparables uniquement aux moments de l'augmentation générale du capital - qui sont encore plus rares) pour faire prévaloir les orientations stratégiques de la France, comme par exemple le débat sur la formule d'allocation des ressources, à la BASD et ailleurs.

Ces négociations se tiennent au sein d'un cercle restreint aux contributeurs du FAsD, mais traitent souvent de sujets qui dépassent le FAsD (réforme organisationnelle de la Banque discutée lors de la reconstitution du FAsD X, par exemple).

8.2.2. Niveau de la contribution

Recommandation n° 12 : dans un contexte de situations contrastées des bailleurs (pressions budgétaires pour les Etats-Unis, le Japon, l'Europe ; doublement voire triplement

39 Voir à ce sujet : Rapport de Nicolas Tenzer, « L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence. » et le rapport Maugué sur « le renforcement de la cohérence du dispositif public d'expertise technique internationale », demandé par le ministre des Affaires étrangères et européennes en application de la loi sur l'action extérieure de l'État de juillet 2010.

de la contribution pour l'Australie), envisager le montant de la contribution financière en tenant compte des critères suivants :

- tenir compte du rang parmi les contributeurs au fonds, et en particulier le Royaume-Uni et l'Allemagne. Il s'agit de garder une position relativement forte au niveau européen pour continuer à jouer un rôle d'influence et de coordination. Tenir compte également du mouvement à la hausse ou à la baisse des autres contributeurs qui peut modifier le *burden sharing* ;

- tenir compte de la cohérence avec le rang parmi les actionnaires qui détermine les droits effectifs de vote au sein du Conseil d'administration ;
- mesurer la volonté politique d'être un partenaire de référence, visible et actif (ce qui nécessite au moins la présence permanente d'un conseiller / administrateur) ;
- anticiper qu'un engagement à la hausse d'un bailleur au cours d'une reconstitution engage pour les reconstitutions futures.

9. Annexes

Annexe 1 : Liste des sigles, acronymes et abréviations

ABMI	Initiative du marché des obligations asiatiques	Minefi	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ADB	Asian Development Bank	OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
AFD	Agence française de développement	OMC	Organisation mondiale du commerce
AID	Association internationale de développement	OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
APD	Aide publique au développement	OMS	Organisation mondiale de la santé
APEC	<i>Asian-Pacific Economic Cooperation</i>	OIT	Organisation internationale du travail
ASEAN	<i>Association of South- East Asian Organisation</i> – Association des nations de l'Asie du Sud-Est	OREI	Bureau d'intégration économique de la BAsD
BAsD	Banque asiatique de développement	PBA	<i>Performance Based Allocation</i>
BM	Banque mondiale	PIB	Produit intérieur brut
Cad	Comité d'aide au développement	PIR	<i>Policy and Institutional rating</i>
CAREC	<i>Central Asia Regional Economic Cooperation</i>	PMA	Pays les moins avancés
CCPR	<i>Composite Country Performance Rating</i>	PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	PPP	Partenariat public-privé
CMS	<i>Consultant Management System</i>	PPR	<i>Portfolio Performance Rating</i>
DG Trésor	Direction générale du Trésor	PPTE	Pays pauvres très endettés
DfID	<i>Department for International Development</i>	RNB	Revenu national brut
FAsD	Fonds asiatique de développement	ROC	Ressources ordinaires en capital
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation</i> - Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	RPE	Réserve pays émergents
Fasep	Fonds d'études et d'aide au secteur privé	UE	Union européenne
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial	UEAD	Unité d'évaluation des activités de développement
GMS	<i>Greater Mekong Subregion</i>	UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation</i> - Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
GR	<i>Governance Rating</i>	UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> - Fonds des Nations unies pour l'enfance
IFFIm	<i>International Finance Facility for Immunisation</i>	ZSP	Zone de solidarité prioritaire
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes		

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Prénom et nom	Fonction	Date de l'entretien
PARIS/ BRUXELLES (24 entretiens)		
Ministère de l'Economie, des Finances, de l'Industrie, Direction générale du Trésor		
Rémy RIOUX	Sous-directeur Affaires multilatérales et du développement	18 janvier 2012
Alain DAMAIS	Chef du bureau Institutions multilatérales et du développement	18 janvier 2012
Agnès SURRY	Adjointe du chef du bureau Institutions multilatérales de développement	4 octobre et 21 décembre 2011
Jérôme DESTOMBES	Administrateur pour la France à la Banque asiatique de développement	17 octobre 2011
Emile-Robert PERRIN	Conseiller développement auprès de la chef du Service des affaires multilatérales et du développement	18 octobre 2011
Claude LEROY-THE-MEZE	Chef de l'Unité d'évaluation des activités de développement	4 octobre 2011
Thomas GOSSET	Chef du bureau Aide-Projet	12 janvier 2012
Stéphanie BOU-ZIGES-ESCHMANN	Adjointe du chef du bureau Aide-Projet	12 janvier 2012
Françoise KLEIN	Chef du bureau Asie et Océanie	17 février 2012
Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats		
Antoine SAUTENET	Chargé des relations avec le Banque asiatique de développement	21 octobre 2011
Agence française de développement		
Bruno VINDEL	Economiste au département Asie	17 octobre 2011
Veronika ZENK	Coordinatrice régionale au département Asie	17 octobre 2011
Laurent FONTAINE	Chef du département Evaluation	20 décembre 2011
Martha STEIN-SO-CHAS	Directrice EBC-AFD	20 décembre 2011
Sandrine BOUCHER	Directrice agence Chine	20 janvier 2012 (entretien téléphonique)
Luc LE CABELLEC	Directeur agence Philippines	23 janvier 2012 (entretien téléphonique)
Commission européenne		
Franck VIAULT	Head of Sector - Coordination for Asia and the Pacific - DEVCO/H1 - EuropeAid	26 janvier 2012
Karine GENTY	Coordination for Asia and the Pacific - DEVCO/H1- EuropeAid	26 janvier 2012
Banque mondiale		
Jim ADAMS	Ancien vice-président pour l'Asie du Sud	9 février 2012
Thomas O'BRIEN	Manager, Development Effectiveness - (SARDE), South Asia Region	9 février 2012
Fred NICKESSEN	Director of Operational Quality, East Asia and Pacific Region	9 février 2012
Autres personnes rencontrées		
Thierry SENECHAL	Président du comité de pilotage	14 octobre 2011
Hervé JEVARDAT	Chef de projet Asie-Océanie au sein du Service Organisation Internationales-Bailleurs de fonds, UBIFRANCE	20 décembre 2011
Lisa CHAUVET	Chercheuse à Dial	3 janvier 2012

MANILLE (24 entretiens)		
Banque asiatique de développement		
Robert M. ORR	Administrateur - Etats-Unis	18 novembre 2011
Phil BOWEN	Administrateur - Australie, Azerbaïdjan, Cambodge, Géorgie, Hong Kong, Kiribati, Micronésie, Nauru, Palau, Iles Salomon, Tuvalu	14 novembre 2011
Masakazu SAKA-GUCHI	Administrateur - Japon	15 novembre 2011
Maurin SITORIUS	Administrateur - Indonésie, Arménie, Iles Cook, Fiji, République Kirghiz, Nouvelles Zélande, Samoa, Tonga	16 novembre 2011
Ashok K. LAHIRI	Administrateur - Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Inde, Laos, Tadjikistan, Turkménistan	18 novembre 2011
Bounleua SINXAYVO-LAVONG	Administrateur suppléant - Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Inde, Laos, Tadjikistan, Turkménistan	18 novembre 2011
Gaudencio S. HER-NANDEZ, Jr.	Administrateur - Kazakhstan, Maldives, Iles Marshall, Mongolie, Pakistan, Philippines, Timor Oriental	15 novembre 2011
Jacob A. ROOIMANS	Administrateur suppléant - Canada, Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède	15 novembre 2011
Jose Miguel CORTES	Administrateur suppléant - Espagne, Belgique, France, Italie, Portugal, Suisse	16 novembre 2011
Richard EDWARDS	Conseiller - Autriche, Allemagne, Luxembourg, Turquie, Royaume-Uni	15 novembre 2011
Kazu SAKAI	Director General, Strategy and Policy Department	16 novembre 2011
Noriko OGAWA	Advisor, Strategy and Policy Department	16 novembre 2011
Valerie REPPELIN-HILL	Principal Planning and Policy Specialist, Strategy and Policy Department	16 novembre 2011
Alain BORGHIJS	Planning and Policy Specialist, Strategy and Policy Department	16 novembre 2011
Jo YAMAGATA	Deputy Director General, Private Sector Operations Departments	15 novembre 2011
Don PURKA	Officer-in-charge, Private Sector Operations Departments	15 novembre 2011
Ricardo LOI	Lead Financing Partnership Specialist, Office of Cofinancing Operations	18 novembre 2011
Hamid SHARIF	Principal Director, Central Operations Services Office	18 novembre 2011
Omar TIWANA	Lead procurement Specialist, Central Operations Services Office	18 novembre 2011
Thierry de LONGUE-MAR	Treasurer, Treasury Department	14 novembre 2011
Juan MIRANDA	Director General, Central and West Asia	17 novembre 2011
Carmela D. LOCSIN	Deputy Director General, South Asia Department	15 novembre 2011
Sekhar BONU	Director, Country Coordination and Regional Cooperation Division, South Asia Department	15 novembre 2011
Annie ANGELES	Programme Officer, South Asia Department	15 novembre 2011
Kunio SENG	Director General, Southeast Asia Department	18 novembre 2011
James A. NUGENT	Deputy Director General, Southeast Asia Department	18 novembre 2011
Alely ALEJAR-BERNARDO	Financing Partnership Specialist, Southeast Asia Department	18 novembre 2011
Sebastian S. MENTHONNEX	Senior Finance Specialist, Southeast Asia Department	18 novembre 2011
Robert WIHTOL	Director General, Pacific Department	18 novembre 2011
Manmohan PARKASH	Advisor, East Asia department	17 novembre 2011
Iwan J. AZIS	Head, Office of Regional Economic Integration	15 novembre 2011
Jayant MENON	Lead Economist, Office of Regional Economic Integration	15 novembre 2011

MANILLE (24 entretiens)		
Banque asiatique de développement		
WooChong UM	Deputy Director General, Regional and Sustainable Development Department	18 novembre 2011
Olivier D. SERRAT	Principal Knowledge Management Specialist, Regional and Sustainable Development Department	18 novembre 2011
Christopher W. Mac-CORMAC	Senior Advisor, Office of the President	18 novembre 2011
Changyong RHEE	Chief Economist, Economics and Research Department	17 novembre 2011
Henrike FEIG	Lead Evaluation Specialist, Independent Evaluation Unit	16 novembre 2011
Ganesh RAUNİYAR	Principal Evaluation Specialist, Independent Evaluation Unit	16 novembre 2011

VIETNAM (10 entretiens)		
Gouvernement		
Hong THINH THI	Director General, International Cooperation Department, State Bank of Vietnam	23 novembre 2011
Banque asiatique de développement		
Andrew J. HEAD	Deputy Country Director	21 novembre 2011
Januar HAKIM	Senior project Management Specialist	21 novembre 2011
Dominic Patrick MEL-LOR	Country Economist	21 novembre 2011
Agence française de développement		
Jean-Claude PIRES	Directeur adjoint	23 novembre 2011
An NGUYEN THI THANH	Chargée de programmes, Pôle Financier et Partenariats	23 novembre 2011
Service économique		
Stephane DUBOST	Conseiller économique adjoint	23 novembre 2011
Mission économique – UBIFRANCE		
Marc CAGNARD	Directeur pays – Conseiller commercial	23 novembre 2011
Délégation de l'Union européenne au Vietnam		
Bérénice MURAILLE	Head of Cooperation and Development	21 novembre 2011
USAID – Etats-Unis		
Todd HAMMER	Director	23 novembre 2011
Binh LE THI THANH	Development Assistance Specialist	23 novembre 2011
Jim WINKLER	Project Director at Vietnam Competitiveness Initiative	23 novembre 2011
Viet Anh Nguyen	Deputy Project Director	23 novembre 2011
AusAID - Australie		
Marc PALU	Conseiller	22 novembre 2011
JICA - Japon		
Toshio NAGASE	Senior representative	21 novembre 2011
KfW- Allemagne		
Brigitte ERBEL	Director	23 novembre 2011

LAOS (5 entretiens)		
Gouvernement		
Sisomboun OUNA-VONG	Deputy Director General, Ministry of Planning and Investment	25 novembre 2011
Soulivanh PATTIVONG	Deputy Director, Ministry of Planning and Investment	25 novembre 2011
Malithanh PHILAVONG	Cofinancing division, Ministry of Planning and Investment	25 novembre 2011
Banque asiatique de développement		
Dr. Chong Chi NAI	Country Director	24 novembre 2011
A. Barend FRIELINK	Deputy Country Director	24 novembre 2011
Soulithone LEUANG-KHAMSING	Senior Economics Officer	24 novembre 2011
Agence française de développement		
Alain POUILLES-DUPLAIX	Directeur agence Cambodge-Laos	23 novembre 2011 (entretien téléphonique)
Service économique		
Pierrick MARTIN	Chef d'antenne	24 novembre 2011
GIZ - Allemagne		
Dr. Petra MUTLU	Country Director	25 novembre 2011
SRI LANKA (4 entretiens)		
Gouvernement		
R.M.P. RATHNAYAKE	Director, Department of External Resources, Ministry of Finance & Planning	21 février 2012 (réponse écrite)
Banque asiatique de développement		
Rita O'SULLIVAN	Country Director	25 janvier 2012 (entretien téléphonique)
Agence française de développement		
Daniel VAIN	Responsable des programmes Sri Lanka & Maldives au siège de l'AFD à Paris	21 décembre 2011 (entretien téléphonique)
Laetitia MARTINET	Coordinateur des programmes Sri Lanka et Maldives	20 décembre 2011 (réponse écrite)
Service économique		
Jean-Louis POLI	Chef du service économique de Colombo	14 février 2012 (entretien téléphonique)
OUZBEKISTAN (2 entretiens)		
Banque asiatique de développement		
Kazuhiko HIGUCHI	Country Director	13 décembre 2011 (entretien téléphonique)
Service économique		
Louis TOULORGE	Adjoint, Correspondant VIE, Relais qualité local (RQL)	22 février 2012 (réponse écrite)
Administration		
Djamshid KUCHKA-KOV	Vice-ministre des Finances de la République d'Ouzbékistan	16 avril 2012 (entretien téléphonique)

Annexe 3 : Liste des documents consultés

Documents stratégiques : France

Conclusions du CICID du 5 juin 2009

Coopération au développement : une vision française, document cadre, 2011

Livre blanc : La France en Asie et en Océanie

Evaluation du partenariat AFD-BAsD

Cadre d'intervention régional de l'AFD, Asie 2010-2012

Banque mondiale, Stratégie de la France, juin 2010

Evaluations de la dotation de la France à la Banque africaine de développement et au Fonds africain de développement (2005, 2010) ;

Evaluation de la dotation de la France à l'AID XIII et XIV (2007).

Rapports annuels du bureau de l'administrateur pour la France à la BAsD

Asian Development Bank & France : fact sheet

Notes/ instructions écrites, comptes rendus etc.

Documents stratégiques : Banque asiatique de développement et Fonds asiatique de développement

ADB (2008) ADF X Donors' Report: Towards an Asia and Pacific Region Free of Poverty

ADB (2004) ADF IX Donors' Report: Development Effectiveness for Poverty Reduction

ADB (200) ADF VIII Donors' Report: Fighting Poverty in Asia

ADB (1997) ADF VII: Report of the Donors

ADB (1991) ADF VI: Report of the Donors

ADB Revising the Framework for Asian Development Fund Grants

The Fifth General Capital Increase of the Asian Development Bank

Données de suivi sur l'activité du fonds

Rapports d'activité du Fonds asiatique de développement et de la Banque asiatique de développement

ADB, Rapports annuels de la BAsD (partie générale, partie financière et annexes)

"Stratégie 2020" : cadre stratégique à long-terme de la Banque (2008-2020)

Constituency Office Annual Report (2008, 2010)

Documents de présentation du fonds et de sa gouvernance

Development Fund X Donors' report: towards an Asia and Pacific region free of poverty

Documents relatifs aux projets financés (site web de la BASD)

Évaluation de la Déclaration de Paris, annexe BASD

Notes d'experts

Documents stratégiques : Asie

ADB (2010): Asia 2050: Realizing the Asian century

Autres études

Ministère des Affaires étrangères et européennes (2006), Evaluation des fonds fiduciaires d'assistance technique auprès des banques de développement.

Dur A., Measuring Interest group Influence in the EU: A Note on Methodology, « European Union Politics » 2008 (9), p. 559.

OCDE (2008, 2010) : Rapport du CAD sur l'aide multilatérale

Partie 2

Réponse de la direction générale du Trésor aux conclusions et recommandations

Recommandations principales de l'évaluation	Réponse de la direction générale du Trésor
Recommandations stratégiques	
1. Clarifier la stratégie de la France vis-à-vis de l'institution BAsD et en particulier sa déclinaison en priorités thématiques et géographiques dans le respect de la politique générale de la France en matière de coopération et de développement, mais aussi du cadre stratégique de la Banque à horizon 2020.	Les priorités stratégiques françaises – thématiques et géographiques – jusque-là fixées dans le Document-cadre de coopération ont été actualisées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 31 juillet 2013. La cohérence de leur déclinaison dans l'ensemble des banques multilatérales et à la BAsD en particulier est assurée par le ministère de l'Economie et des Finances représenté par le bureau Financement multilatéral du développement et du climat (Multifin 3) de la direction générale du Trésor. Les orientations françaises sont et seront ainsi exprimées lors des différentes échéances pertinentes : assemblées annuelles, évaluation de mi-parcours de la Stratégie 2020, et, de façon régulière, par la voix de son représentant à Manille ou à l'occasion d'entretiens bilatéraux entre les autorités nationales et des représentants de la direction de la Banque. La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 a précisé les orientations données par le CICID. La direction générale du Trésor travaille actuellement, en relation avec le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) et l'Agence française de développement (AFD), à l'élaboration d'une stratégie pour l'aide multilatérale française qui sera définie pour l'ensemble des institutions auxquelles participe la France ; cet exercice permettra de clarifier les objectifs et priorités poursuivies par la France dans ces institutions, conformément aux orientations générales données par la loi, tout en exploitant la valeur ajoutée et les spécificités respectives de chaque banque multilatérale de développement et en respectant les principes de concentration et/ou complémentarité dans le dispositif français d'aide publique au développement (APD). Cette stratégie, qui devrait être finalisée courant 2016, définira notamment les moyens d'optimiser l'articulation entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale et de limiter la fragmentation de l'aide. Une coopération renforcée entre le MAEDI et la direction générale du Trésor est par ailleurs en train de se mettre en place sur la thématique spécifique des stratégies sectorielles et géographiques de banques.
2. Définir une feuille de route pour guider l'action du bureau Financement multilatéral du développement et du climat (Multifin 3) et une lettre de mission pour l'administrateur/conseiller. Revoir ses priorités annuellement.	La France est représentée en permanence au conseil d'administration de la BAsD mais occupe alternativement le poste de conseiller et d'administrateur (rotation tous les trois ans) au sein d'une chaise regroupant également la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Suisse. À l'occasion de la prise de fonction en octobre 2014 du conseiller auprès de l'administrateur italien de la circonscription, une lettre de mission lui a été adressée par le Directeur général du Trésor et gouverneur suppléant pour la France, afin de guider son action en tant que représentant de la France à la BAsD. La formalisation du rôle de représentation de la France de notre agent au Conseil, même lorsque celui-ci est conseiller a permis de renforcer de manière significative la visibilité et l'influence française au sein de la Banque.

Recommandations principales de l'évaluation	Réponse de la direction générale du Trésor
Recommandations stratégiques	
2. Définir une feuille de route pour guider l'action du bureau Financement multilatéral du développement et du climat (Multifin 3) et une lettre de mission pour l'administrateur/conseiller. Revoir ses priorités annuellement.	Trois objectifs ont été fixés : - veiller à la bonne gestion et à l'amélioration du fonctionnement de la BASD ; - porter les priorités de la politique française d'aide publique au développement et favoriser l'émergence d'une voix européenne plus unie au conseil, avec une attention particulière concernant les questions de finance climat ; - défendre les intérêts de la France au sein de la BASD, notamment en renforçant la présence française au sein des effectifs permanents et le partenariat avec l'Agence française de développement.
3. Donner l'impulsion à la coordination des nations européennes dans le cadre de la concertation des trois chaises « Europe + Canada » pour augmenter son poids au sein du Conseil d'administration.	La direction générale du Trésor comprend mal cette recommandation dans la mesure où le rapport reconnaît que la coordination entre les Etats membres et donateurs européens est systématique et efficace. Elle s'appuie, lorsque cela est jugé nécessaire et/ou pertinent, sur des consultations entre les capitales. La circonscription française joue un rôle moteur dans ce format européen, en s'appuyant notamment sur le réseau des services économiques de la DG Trésor implantés dans les cinq sous-régions où la BASD et le FAsD interviennent. En outre, un rapprochement a été engagé avec les autres pays non emprunteurs, notamment l'Australie qui a supplanté les Etats-Unis en devenant le second plus important contributeur au FAsD après le Japon. Le poids modeste de la contribution française au FAsD motive du reste la recherche d'alliances stratégiques au sein de la Banque, qui dépassent le seul pôle européen et canadien. Par ailleurs, une coordination entre Etats membres non emprunteurs est menée dans l'ensemble des institutions multilatérales, dans un cadre formalisé au niveau européen pour les questions transversales, dans les réunions du CODEV et, de façon informelle sur certains points spécifiques dans les discussions entre capitales ou au niveau du G7 (garanties, politique des risques, budget, etc.).
4. Utiliser la présence et l'image positive de la France au sein de l'institution comme un point d'appui au dialogue G20 et comme un capteur des évolutions de la région.	Le lien entre la présence française dans une banque de multilatérale de développement (BMD) et le G20 n'est ni immédiat ni réductible à une seule institution. Toutefois, un exemple récent vaut d'être cité, illustrant les complémentarités entre les enceintes où la France est présente et l'intérêt d'une cohérence des positions. Dans le cadre de la préparation de la COP21, cette image positive de la France au sein de l'institution a joué un rôle déterminant dans la décision du Président Nakao d'annoncer, en octobre 2015 à Lima, l'engagement de la BASD à doubler ses volumes de financements en faveur du climat à horizon 2020. La BASD a d'ailleurs été la première BMD à prendre un tel engagement, dans la perspective de la COP21. L'action de la France à la BASD, et plus généralement dans les BMD, sur les questions de développement durable a contribué à appuyer les positions prises par elle en G20, tant dans le groupe de travail sur la finance climat (<i>Climate Finance Study Group</i>), qu'elle copréside, que dans celui sur le développement, dans lequel elle a promu le concept d'infrastructures de qualité et résilientes aux changements climatiques.

Recommandations principales de l'évaluation	Réponse de la direction générale du Trésor
Recommandations opérationnelles	
5. Optimiser l'utilisation des ressources de l'Agence française de développement (AFD) sur le terrain pour mieux cerner les enjeux des activités de la Banque dans les différents pays de la région.	La direction générale du Trésor reconnaît l'importance de la coordination des actions et œuvre déjà en ce sens. La valorisation du partenariat entre l'AFD et la BASD fait l'objet d'une attention particulière de l'administrateur ou du conseiller français. L'élargissement du périmètre géographique des interventions de l'AFD en Asie, engagé depuis 2010, a accentué l'importance de cette activité. Des relations régulières et étroites sont entretenues par l'AFD et la BASD : co-financement de projets, organisation de séminaires en commun (notamment lors de l'assemblée annuelle), partage de connaissances sur des thématiques spécifiques (notamment lors de la réunion annuelle à haut niveau), et cofinancement d'études conjointes avec le groupe de réflexion rattaché à la Banque (<i>Asian Development Bank Institute</i>). Ainsi, si l'on comptabilise les cofinancements apportés par l'AFD dans les contributions totales françaises à la BASD, la France apparaît comme l'un des acteurs financiers les plus importants de la Banque (2^e ou 3^e cofinancier bilatéral selon les années). Lorsque cela est nécessaire, l'avis de l'AFD est également recherché, en complément aux avis des services économiques régionaux et des services diplomatiques, pour les projets présentant des enjeux stratégiques. En outre, l'administrateur ou le conseiller joue un rôle de facilitateur et de médiateur entre l'AFD et la BASD.
6. Optimiser l'effet de retour des instruments de promotion du savoir-faire français et s'assurer du suivi effectif des projets cofinancés.	La réflexion plus globale sur la stratégie française vis-à-vis des institutions multilatérales et de la BASD inclura également des éléments sur la mobilisation des ressources humaines françaises (ETI, détachements, animation d'un réseau...). En matière de promotion du savoir-faire des entreprises françaises, un plan d'action a récemment été adopté par la DG Trésor, visant à renforcer le lien entre institutions financières internationales et entreprises françaises.
7. Mobiliser le potentiel français de production des connaissances pour développer les partenariats intellectuels sur des thématiques d'intérêt pour la France et pour la Banque.	Le potentiel français de production des connaissances est important et le développement de partenariats avec la BASD pourrait constituer un vecteur-clé d'influence. Le partenariat entre l'AFD et la BASD fournit un point d'appui à une valorisation renforcée de l'expertise française pour aider les 40 pays éligibles à la BASD à répondre aux enjeux de développement qu'ils considèrent prioritaires. Au-delà des ressources mobilisables par l'intermédiaire de l'AFD, cette question constitue un enjeu global dans les institutions multilatérales inclus dans la réflexion en cours en vue de l'élaboration de la stratégie pour l'aide multilatérale française. C'est également un thème des discussions du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI), créé par un décret du 11 décembre 2013 et chargé d'établir une concertation régulière entre l'État, les élus et l'ensemble des parties prenantes du développement (dont la recherche).
8. Réactiver un fonds fiduciaire, redéfinir ses objectifs et ses modalités.	Cette recommandation est contraire au choix fait par la France dans ses relations avec la BASD (comme avec les autres Banques multilatérales) de concentrer ses ressources en dons sur les reconstitutions du guichet concessionnel, le FASD, suivant en cela les principes de non-fragmentation et d'efficacité de l'aide. Ce choix sera toutefois un élément de la réflexion visant à élaborer une stratégie multilatérale.

Recommandations principales de l'évaluation	Réponse de la direction générale du Trésor
Recommandations opérationnelles	
9. Mieux promouvoir l'expertise française au sein de la Banque ; analyser les modalités administratives permettant le détachement d'experts et/ou des fonctionnaires français.	Comme le souligne l'évaluation, la France est bien représentée au sein de la Banque. L'accord de partenariat liant AFD et BAsD a institué un échange croisé de personnel : un agent de l'AFD mis à disposition de la BAsD pour des durées de deux ans (avec réciprocité de la part de la BAsD). La direction générale du Trésor fait sienne cette recommandation. En effet, la France compte, à l'avenir, s'appuyer plus fortement sur ses ressortissants occupant des positions intermédiaires afin de promouvoir son expertise par une démarche proactive plus importante.
10. Mieux assumer la promotion de la présence des ressortissants français à la Banque.	Cette recommandation a été incluse, en octobre 2014, dans la lettre de mission du représentant de la France à la BAsD. En complément, l'administrateur ou le conseiller français appuie la modernisation de la politique des ressources humaines afin que la Banque puisse retenir ceux des ressortissants français susceptibles d'occuper des postes de direction à l'avenir.

Pilotage de l'évaluation

1. Composition du comité de pilotage
2. Termes de référence

1. Composition du comité de pilotage

Thierry Sénéchal, expert indépendant évaluateur, directeur du cabinet TERAe, président du comité de pilotage

Alain Berder, adjoint au chef du bureau Asie et Océanie, direction générale du Trésor

Gilles Bordes, adjoint au chef du service économique régional de Singapour, direction générale du Trésor

Jean-Raphaël Chaponnière, chercheur associé, Asia Center

Jérôme Destombes, administrateur représentant la France à la Banque asiatique de développement, direction générale du Trésor

Laurent Fontaine, chef de la division Evaluation et capitalisation, Agence française de développement

Marco Gatti, évaluateur senior, *Independent Evaluation Department*, Banque asiatique de développement

Emile-Robert Perrin, conseiller du chef du service des affaires multilatérales et du développement, direction générale du Trésor

Kazu Sakai, directeur général, *Strategy and Policy Department*, Banque asiatique de développement

Antoine Sautenet, chargé des relations avec la Banque asiatique de développement, direction générale de la mondialisation, ministère des Affaires étrangères

Martha Stein-Sochas, ancienne directrice du département Asie, Agence française de développement

Agnès Surry, adjointe au chef du bureau Aide au développement - institutions multilatérales de développement, direction générale du Trésor

Bruno Vindel, économiste, département Asie, Agence française de développement

Claude Leroy-Thémèze, chef de l'unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor

Frédéric Bobay, adjoint au chef de l'unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor

2. Termes de référence

2.1. Contexte

Créée en 1966, la Banque asiatique de développement (BAsD) est un acteur majeur du financement du développement en Asie et région Pacifique. La BAsD *stricto sensu* constitue le guichet non concessionnel et le Fonds asiatique de développement (FAsD) constitue le guichet concessionnel.

La 5^e augmentation générale de capital, approuvée en avril 2009, a fait de la BAsD la seconde banque multilatérale de développement la plus capitalisée après la Banque mondiale. La BAsD est spécialisée dans le développement des infrastructures (80 % de son portefeuille) et dans le financement de projets (hormis en 2009 : 40 % du portefeuille constitué d'aide budgétaire contra cyclique). Elle se caractérise par une concentration historique de ses activités en Asie émergente, la plus élevée en outre en termes de risque pays parmi les banques multilatérales de développement. Conformément aux recommandations du G20, la BAsD a conduit une action de grande ampleur pour aider ses emprunteurs à atténuer l'impact de la récession économique internationale. Elle joue un rôle historique et croissant d'appui à l'intégration et la coopération régionale qui représente 20 % de son portefeuille. Son assistance ne se limite pas aux infrastructures et vise aussi le développement des marchés financiers ainsi que le soutien à l'Initiative multilatérale de Chiang Mai¹.

Les résultats de la dernière évaluation annuelle de l'efficacité de l'aide octroyée par la BAsD révèlent des tendances préoccupantes qui montrent l'importance de poursuivre les réformes engagées sous la Stratégie 2020.

La BAsD offre à ses 41 pays emprunteurs des financements souverains à un coût très compétitif qui en fait actuellement la moins chère des banques multilatérales de développement. La faiblesse des taux d'intérêt et des provisionnements pour risque élevés réduisent le revenu bancaire. Ceci a un impact négatif sur le Fonds asiatique de développement (FAsD) dont le financement dépend de transferts internes.

Etabli en 1973, le FAsD est le fonds spécial de la BAsD le plus ancien et le plus important. C'est une source de financement concessionnel dédiée exclusivement aux besoins de la région. Le FAsD fournit des crédits concessionnels et des dons aux pays membres en développement qui ont un revenu par tête faible et une capacité de servir leur dette limitée. Les activités financées par le FAsD visent à réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie des pays pauvres de l'Asie et du Pacifique. L'éligibilité au FAsD est basée sur deux critères: le revenu national brut par tête et la solvabilité pour le capital ordinaire ou les ressources sur le marché financier. Actuellement, 28 emprunteurs ont accès aux ressources du FAsD.

Les ressources du FAsD sont constituées principalement des reconstitutions périodiques des pays membres de la BAsD et du remboursement des emprunts contractés auprès du FAsD. Les contributions initiales du FAsD (appelées FAsD I) ont été consenties en 1973. Depuis, le FAsD a été reconstitué neuf fois avec le FAsD X qui couvre actuellement 2009-2012. Au 30 septembre 2010, le montant total des contributions s'élevait à 37,3 milliards de dollars ; 33 membres de la BAsD ont contribué directement au FAsD. Les plus grands contributeurs sont, par ordre décroissant, le Japon, Les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la France et le Royaume-Uni.

Le FAsD IX, approuvé en mai 2004, couvre la période 2005-2008 ; 28 pays contributeurs pour un montant de 7 milliards de dollars, la part de dons pouvant atteindre 21 % du total des opérations.

Le FAsD X, approuvé en mai 2008, couvre la période 2009-2012 ; 30 pays contributeurs pour un montant de 11,3 milliards de dollars (7,1 milliards de droits de tirage spéciaux – DTS).

Reconstitué tous les quatre ans, le FAsD a octroyé 3,2 milliards de dollars d'aide en 2010, comme en 2009. Les principaux emprunteurs du FAsD ont été le Vietnam (580 millions de dollars), le Bangladesh (450 millions de dollars), le Pakistan (270 millions de dollars), l'Ouzbékistan (265 millions de dollars) et la Géorgie (85 millions de dollars). Les dons du FAsD, d'un mon-

¹ Pacte régional de coopération financière, l'initiative de Chiang Mai (CMI) est un accord destiné à aider les pays de la région à faire face aux crises économiques. Il devrait en outre soutenir les efforts visant à mettre en place un Fonds monétaire asiatique sur le même modèle que le Fonds monétaire international.

tant total de 970 millions de dollars (+6,6 % par rapport à 2009), ont bénéficié à l'Afghanistan (36,4 %), au Laos (15,7 %), au Tadjikistan (12,6 %), au Népal (11,1 %) et à la République kirghize (8,3 %).

Globalement, la qualité relative des interventions du FAsD fragilise son efficacité et les perspectives financières de la X^e reconstitution sont incertaines (poids croissant des dons, contrainte budgétaire des donateurs, revenu déprimé de la BAsD, incertitude relative à la contribution des emprunteurs émergents).

Quelques éléments sur la contribution de la France :

- part dans le capital de la BAsD: 2,3 % ;
- part dans la reconstitution du X^{ème} FAsD : 3,5 % ;
- part dans les cofinancements : depuis son entrée au capital de la BAsD en 1970, la France est le troisième partenaire financier de la BAsD avec un montant cumulé de 865 millions de dollars au 31 décembre 2010 (72 % au titre de l'aide publique au développement, via l'Agence française de développement - AFD notamment). L'accord de cofinancement en cours avec l'AFD (2010-2012) porte sur 1,2 milliard de dollars réparti également entre les deux institutions ;
- ressortissants français : 33 (soit 3,2 % de l'effectif total des cadres internationaux).

2.2. Finalités

La présente étude devra permettre :

- d'identifier la contribution de la dotation de la France au FAsD à la politique française de coopération au développement ;
- de faire des recommandations quant à l'utilisation optimale de cet instrument ;
- d'éclairer le positionnement de la France lors des négociations pour la reconstitution du XI^e FAsD qui débiteront en septembre 2011 et seront finalisées en mars 2012.

Afin de renforcer le caractère formatif de la présente évaluation, un cadre de suivi de la mise en œuvre des recommandations sera élaboré.

Noter que cette évaluation n'a pas pour objet d'évaluer l'efficacité du FAsD en tant que tel.

2.3. Objet et champ couvert

Objet : l'objet principal de cette étude est d'évaluer la politique de dotation de la France au FAsD. Si nécessaire, l'étude considérera plus généralement la politique de financement de la France à la BAsD.

Champ temporel : l'étude se concentrera sur les dotations de la France au IX^e (2005-2008) et au X^e FAsD (2009-2012). L'étude pourra si besoin considérer des exercices antérieurs.

Champ thématique : l'étude pourra se focaliser plus précisément sur les priorités du Document cadre de coopération de la France-DCCD (contribuer à une croissance durable et partagée, lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités, préserver les biens publics mondiaux, promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement, contribuer au renforcement des équilibres mondiaux) et les thèmes retenus pour les négociations de la reconstitution du XI^e FAsD qu'il s'agisse des thèmes sectoriels (infrastructures, développement du secteur financier, éducation, environnement, coopération et intégration régionale, sécurité alimentaire) ou des thèmes transversaux (pays fragiles et affectés par des conflits et genre).

Champ géographique : ensemble de la zone éligible aux interventions du FAsD.

2.4. Objectifs et questions évaluatives

Les objectifs généraux sont d'évaluer :

- la cohérence de l'action de la France via le FAsD avec la politique d'aide au développement de la France et avec ses priorités géographiques, sectorielles et thématiques ;
- la visibilité et l'influence de la France au FAsD ;
- la qualité de la coopération avec les opérateurs publics français d'aide, notamment en évaluant la qualité de la coopération du FAsD avec les instruments de l'aide bilatérale française en particulier le partenariat AFD-BAsD ;
- le fonds fiduciaire de la France géré par la BAsD/FAsD

2.4.1. Évaluer la cohérence et la pertinence de l'action de la France via le FAsD par rapport :

À la **politique de développement de la France et à ses priorités** : géographiques, sectorielles et thématiques ;

Aux **instruments de l'aide bilatérale de la France** ;

Aux **contributions de la France aux autres fonds ou instruments multilatéraux** ;

- quelle est la cohérence/ complémentarité de l'action de la France via le FAsD vis-à-vis de la politique globale de développement de la France, de ses priorités géographiques, sectorielles et thématiques (cohérence des objectifs et des modes d'action et instruments, sélectivité des projets) ?
- les priorités de la France sont-elles respectées dans la stratégie du FAsD et sa mise en oeuvre ?
- les orientations du FAsD offrent-elles de nouvelles perspectives pour satisfaire à des priorités françaises émergentes ?
- quels sont les avantages comparatifs du FAsD par rapport à d'autres institutions multilatérales intervenant dans cette zone ?
- quelle sont les avantages comparatifs du FAsD par rapport aux autres institutions multilatérales intervenant dans la même zone ?
- quelle est l'articulation du FAsD (en termes de redondance ou d'orthogonalité) avec d'autres instruments multilatéraux d'aide au développement (Association internationale de développement de la Banque mondiale, Fonds européen de développement, instruments de développement de l'Union européenne hors Fonds européen de développement) auxquels contribue la France ? Dans quelle mesure les domaines et types d'interventions financés par d'autres fonds ou instruments appuyés par la France viennent-ils en complément ou en concurrence des interventions du FAsD ?
- quelle est la complémentarité du FAsD (substitution ou effet de levier) avec l'aide bilatérale de la France dans cette zone ?

2.4.2. Évaluer la visibilité et l'influence des dotations de la France au FAsD :

Les évaluateurs devront définir une méthodologie pertinente d'évaluation de la visibilité et de l'influence que la France retire de ses dotations au FAsD et de ses collaborations avec cette institution. L'évaluation pourra par exemple :

En termes de visibilité : au plan national et international, étudier la perception par les pays bénéficiaires du FAsD de l'action de la France ;

En termes d'influence :

- évaluer la capacité de la France à exercer une influence sur la conception et la mise en place des stratégies du FAsD, ses politiques et instruments ;
- évaluer l'usage et la promotion de la langue française au sein de l'institution ;
- apprécier la présence française au sein du personnel du FAsD ;

Sur le plan financier : apprécier l'évolution de la part de la France par rapport aux autres contributeurs du FAsD depuis 2000.

Une étude de perception devra être menée dans ce cadre en-sus de l'analyse documentaire.

2.4.3. Évaluer la qualité de la coopération avec les opérateurs publics français d'aide à l'instar des partenariats avec le FAsD :

- quelle est la qualité de la coopération entre les instruments de l'aide bilatérale française (AFD, ministère des affaires étrangères et européennes - MAEE, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Minefi) et le FAsD (coopération institutionnelle et opérationnelle) ?
- quelle est l'articulation entre la contribution principale de la France à la reconstitution du FAsD et ses autres contributions au FAsD ?
- dans quelle mesure la mise en place et la promotion des partenariats intellectuels entre les consultants/des instituts de recherche/des universités français et le FAsD est-elle satisfaisante ?
- dans quelle mesure la coopération entre le FAsD et les opérateurs français est-elle satisfaisante au niveau institutionnel ? Au niveau opérationnel sur le terrain ?
- dans quels pays/domaines/circonstances cette coopération a-t-elle été la plus satisfaisante ? La moins satisfaisante ?

Dans quelle mesure, les normes sociales et environnementales sont prises en compte dans les appels d'offres du FAsD au regard des priorités françaises en la matière ?

2.4.4. Évaluer la performance du FAsD par rapport aux objectifs de la France en matière d'efficacité de l'aide au développement et aux principes de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, renforcement de capacités) :

- le FAsD est-il performant au regard des objectifs de la France d'avoir une aide plus ciblée, plus prévisible, mieux articulée avec celle des autres pays donateurs ?
- quel est le dispositif de suivi de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris au FAsD ? Quelles sont les performances du FAsD concernant la mise en œuvre de ces principes ? Quels sont les résultats et l'impact ?

2.4.5. Sur la base des points précédents, proposer des pistes d'amélioration de la politique de la France, y compris pour la reconstitution du XI^e Fonds.

2.5. Approche et méthode

L'étude devra porter un jugement argumenté sur la politique de dotation de la France au FAsD selon les cinq critères adoptés par le Comité d'aide au développement (Cad) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour l'évaluation des activités d'aide au développement (pertinence, efficacité, efficience, impacts et durabilité) et répondre aux questions évaluatives. Toutefois l'application de ces critères et de tout critère supplémentaire, dépend des questions de l'évaluation et de ses objectifs. Lorsqu'un critère n'est pas appliqué, une justification sera fournie dans le rapport d'évaluation, de même s'il y a eu recours à des critères supplémentaires.

L'étude sera réalisée sur la base :

- d'une revue documentaire ;
- d'entretiens à Paris auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage et l'accompagnement des contributions de la France au FAsD (en particulier, Minefi, MAEE et AFD), à Manille à la Représentation permanente

de la France auprès de la BASD et au siège du FAsD (équipes de direction et opérationnelle du FAsD, département d'évaluation, personnel français) ;

- de missions auprès des administrateurs des pays membres du FAsD, européens en particulier ;
- d'une étude de perception sur l'influence et l'action de la France au FAsD. L'objectif est de fournir une description et une analyse des perceptions actuelles des différents intervenants impliqués dans les activités du FAsD, des parlementaires français et, le cas échéant, des pays bénéficiaires, relatives à l'influence et l'action de la France en matière de coopération au développement dans la zone géographique d'intervention du FAsD.

2.6. Produits attendus et calendrier

La prestation débutera après la signature du contrat entre le consultant et le Minefi. Le démarrage de l'étude est prévu au début de septembre 2011.

Une **note de structuration** sera préparée pour la fin septembre 2011; elle a pour objet de préciser l'approche évaluative, notamment de reconstituer le cadre logique de la politique concernée et spécifier l'approche méthodologique d'évaluation qui découle de ce cadre logique.

Un **rapport provisoire** sera transmis avant la fin novembre 2011 ; il préfigurera le rapport final et fournira les premiers éléments de constat, d'analyse et de recommandation de l'évaluation.

Un **rapport final** sera transmis pour fin décembre 2011. Ce rapport final comportera une synthèse d'environ 15-20 pages qui rappellera les objectifs de l'étude et reprendra les principales conclusions et recommandations de ce rapport. La synthèse devra pouvoir être lue indépendamment du reste du rapport.

La version validée par le comité de pilotage du rapport final constituera le **rapport final définitif** qui sera remis dans un délai d'un mois suivant la validation du rapport final à l'unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la direction générale du Trésor (DG Trésor). Le rapport est la propriété du ministère qui seul décide de sa publication.

Un **cadre de suivi** de la mise en œuvre des recommandations qui pourrait être réutilisé comme base des évaluations ultérieures devra être élaboré.

Un **atelier de restitution** sera en principe organisé au siège du FAsD en fin de processus (postérieurement à la remise du rapport final définitif), à une date qui sera décidée par la DG Trésor.

Le marché prend effet à compter de sa date de notification pour une durée de validité d'une année.

2.7. Comité de pilotage et équipe d'évaluation

L'évaluation est placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage. Ce comité est composé de représentants des ministères et agences concernés ainsi que de personnalités extérieures. Le comité définit et valide les clauses techniques (termes de référence) de l'étude, procède au choix du candidat, assure le suivi de son travail et valide le rapport final. Il se réunira au moins quatre fois entre la sélection des candidats et la dernière réunion de présentation du rapport final.

Le secrétariat du comité est assuré par l'unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la DG Trésor.

Conformément aux normes du Cad de l'OCDE pour une évaluation de qualité, les travaux des consultants feront objet d'une évaluation par le comité de pilotage.

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

Unité d'Évaluation des Activités de Développement

Télédoc 552 - 139, rue de Bercy
75572 Paris Cédex 12

www.tresor.economie.gouv.fr/evaluation-des-activites-de-developpement

Septembre 2016