



Évaluation des contributions de la France à la Banque asiatique de développement (BAsD) de 2013 à 2018



Conception et rédaction

Direction générale du Trésor

Équipe d'évaluation

Evaluation réalisée par Technopolis France
pour la direction générale du Trésor :

Francie SADESKI (Directrice de projet)

Anne-Gaëlle MUTHS (Cheffe de projet)

Matthieu LACAVE (Contrôle qualité)

Léonore RIVOIRE (Consultante sénior)

Vahina CHOE (Consultante)

Christophe PICAMILH (Consultant)

Rapport remis en Juin 2020

Graphisme

Secrétariat général

Sircom

Crédit photo

©

Décembre 2020

Sommaire

Avant-propos	3
Partie 1.	
Évaluation des contributions de la France à la Banque asiatique de développement (BAsD) de 2013 à 2018	4
Synthèse	6
Executive Summary	22
Partie 2.	
Réponses aux recommandations	37
Partie 3.	
Composition du groupe de référence	47

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance 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 de l'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

L'unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la direction générale du Trésor a lancé à l'été 2019 une évaluation des contributions de la France à la Banque asiatique de développement (BAsD) de 2013 à 2018. Ces contributions comprennent la participation au capital de la BAsD, la contribution au guichet concessionnel du Fonds asiatique de développement (FAsD), le partenariat entre l'Agence française de développement (AFD) et la BAsD ainsi que les fonds fiduciaires auxquels la France participe. L'évaluation intervient dans le contexte des négociations de la 12^e reconstitution des dotations du FAsD lancée en novembre 2019 et qui sera finalisée le 16 septembre 2020 à l'occasion de l'assemblée générale de la Banque.

Les trois objectifs de cette évaluation étaient de vérifier :

- la pertinence de la contribution française à la BAsD (l'adéquation entre le positionnement de la Banque et les priorités stratégiques françaises) ;
- la cohérence de cette contribution avec les autres interventions françaises dans la zone ;
- l'efficacité et l'efficience de la contribution (efficacité des leviers d'action et d'influence français).

En 2018, la France est actionnaire de la BAsD à hauteur de 2,4 %, ce qui en fait le 12^e actionnaire et le 4^e non régional (après les États-Unis, le Canada et l'Allemagne) et le 2^e européen. Elle est aussi le 7^e contributeur au FAsD avec 1,4 milliard de dollars US cumulés engagés. Pour la onzième reconstitution du Fonds (FAsD 12), portant sur la période 2017-2020, la France n'était toutefois plus que le 9^e contributeur, sur un budget diminué de moitié par rapport au FAsD XI (2013-2016) à la suite de la fusion du guichet concessionnel du FAsD avec la BAsD. Par ailleurs, l'AFD, partenaire de la BAsD depuis 1997, est aujourd'hui le deuxième partenaire bilatéral de la Banque derrière la JICA, l'Agence de coopération internationale du Japon.

Cette évaluation a été confiée par appel d'offres au cabinet Technopolis France, 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 de l'Europe et des Affaires étrangères, Agence française de développement), ainsi que d'un parlementaire et de personnalités extérieures qualifiées).

L'évaluation met en évidence qu'en contribuant à la BAsD, la France siège au conseil d'administration de la seule institution financière multilatérale exclusivement panasiatique, dont les stratégies se rapprochent de plus en plus des priorités françaises et européennes, aux premiers rangs desquels le climat et le genre. Cette constatation est toutefois à nuancer car la Banque doit trouver un compromis entre les positions de ses États membres, régionaux ou non régionaux, et que tous ne sont pas tous alignés sur ces priorités. La France est donc aux premières loges de ces débats. **La position française à la BAsD ne saurait donc être réduite à sa contribution financière**, car elle donne à la France une forte **capacité d'influence** en coordination avec les administrateurs du **groupe Europe+**, une **présence** au-delà de sa zone traditionnelle d'intervention, et un **accès privilégié à un ensemble d'informations économiques et stratégiques** sur la zone d'intervention de la BAsD. Cette influence a permis des avancées visibles,

notamment sur le climat ou la tarification différenciée. Le **partenariat AFD/BAsD** est bien valorisé et a permis à l'AFD de développer son portefeuille de coopérations opérationnelles de taille critique en Asie et d'intervenir dans des pays où l'implantation française est faible.

Les constats de l'évaluation sont globalement positifs, et les recommandations formulées visent à améliorer un dispositif qui fonctionne déjà bien. Elles préconisent de renforcer la veille sur les enjeux prioritaires pour la France auprès de la BAsD et d'approfondir le partenariat entre l'AFD et la BasD ; elles invitent à mieux intégrer et coordonner l'équipe France, et à renforcer l'animation du réseau des Français et des francophones de la BAsD tout en assurant une politique de positionnement de Français à des postes stratégiques. Enfin, elles proposent de développer des partenariats intellectuels entre la Banque et les centres de recherche et les universités françaises pour qu'ils contribuent à l'influence française.

Pierre JACQUET

Président du Global Development Network

Président du Groupe de référence de l'évaluation
des contributions de la France à la BAsD

PARTIE 1

ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE À LA BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT (BASD)

Évaluation réalisée par Technopolis France
pour la direction générale du Trésor

SOMMAIRE DE LA SYNTHÈSE

Introduction	7
Contexte de l'évaluation	9
La Banque asiatique de développement (BAsD)	9
La France et la BAsD	10
Réponses aux questions évaluatives	12
Pertinence de la contribution française à la BAsD : adéquation entre le positionnement de la Banque et les priorités stratégiques françaises	12
Cohérence de la contribution française à la BAsD avec les autres interventions françaises dans la zone	12
Efficacité de la contribution française à la BAsD : efficacité des leviers d'action et d'influence français	13
Effizienz de la contribution française à la BAsD	14
Conclusions et recommandations	15

Introduction

Le présent document est la synthèse du rapport final de l'évaluation des contributions françaises à la Banque Asiatique de Développement (BAsD) de 2013 à 2018. Elles comprennent la participation au capital de la BAsD, la contribution au guichet concessionnel du FAsD (Fonds asiatique de développement), le partenariat entre l'AFD (Agence française de développement) et la BAsD ainsi que les fonds fiduciaires auxquels la France participe. Au-delà de ces contributions financières, le partenariat français avec la BAsD inclut les éléments relatifs à la mise en œuvre de cette contribution et au *soft power* de la France (poste d'administrateur, mobilisation de l'Équipe France, etc.). Cette évaluation est **la première évaluation des contributions de la France à la BAsD (Banque asiatique de développement)**. Elle intervient dans le cadre des négociations de la 12^e reconstitution des dotations du FAsD (Fonds asiatique de développement) lancée en novembre 2019 et possiblement finalisée en septembre 2020. Une évaluation de la contribution de la France avait été réalisée en 2012, mais se limitait au Fonds asiatique de développement (FAsD). Par ailleurs, des évaluations de performance de la BAsD sont menées régulièrement par le MOPAN (Multilateral Organization Performance Assessment Network).

Cette évaluation repose sur la **mobilisation des outils méthodologiques** suivants :

- analyse documentaire ;
- entretiens de cadrage et entretiens avec les principaux acteurs en France ;
- mission à Manille, siège de la Banque ayant permis de rencontrer administrateurs et équipes de la Banque ;
- étude de cas du partenariat AFD/BAsD aux Philippines, au Vietnam et en Ouzbékistan et analyse de la coordination de l'Équipe France dans ces trois pays, ainsi qu'en Inde et en Birmanie.

La démarche méthodologique, ainsi que la liste des interlocuteurs et la bibliographie, sont présentées en annexe du rapport.

L'ensemble des investigations de cette mission d'évaluation a été réalisé avant la crise du COVID-19 ; les analyses présentées dans le rapport ne tiennent donc pas compte de la pandémie et de ses conséquences sur les populations, les systèmes de santé et les économies des pays de la zone¹.

¹ L'Asie a été le premier continent touché par la pandémie du COVID-19 : en réponse, la BAsD a décidé d'allouer une aide exceptionnelle de 20 milliards de dollars pour ses pays membres en développement (dont 2,5 milliards de dollars en dons et prêts concessionnels). Elle a annoncé dans le même temps une simplification de ses procédures pour plus de rapidité et de souplesse dans le déploiement des projets (source : ADB, 13 avril 2020).

Cette crise sanitaire sans précédent interroge la capacité d'adaptation et de réaction de la

stratégie de la Banque. Les actionnaires de la BAsD et les donateurs du FAsD travaillent depuis le début de l'année 2020 sur l'intégration éventuelle des enjeux de santé dans l'action de la BAsD (sachant qu'à ce jour, son engagement sur la thématique est mineur). Des pays comme le Japon sont, de longue date, moteur dans l'intégration d'une priorité santé. L'Assemblée générale de la Banque prévue initialement pour mai 2020 qui se tiendra de façon virtuelle en septembre 2020 devrait présenter la position de la Banque sur le sujet.

Ce rapport apporte des éléments de réponse aux différentes questions évaluatives :

- pertinence de la contribution française à la BAsD ;
- cohérence de la contribution française à la BAsD ;
- efficacité à la BAsD par rapport aux objectifs de la France ;
- efficacité de la contribution française.

Il formule également des pistes de recommandations relatives aux contributions de la France à la BAsD. Ce rapport est accompagné du tableau de bord des indicateurs de suivi des contributions françaises aux banques de développement de la DG Trésor renseigné pour la contribution française à la BAsD.

Contexte de l'évaluation

LA BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT (BASD)

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

Cette région du monde a connu, ces dernières décennies, la plus forte croissance. Entre 2000 et 2016, le PIB de l'Asie-Pacifique passe de 25 % à 33 % du PIB mondial. Et probablement à 50 % d'ici à 2050². La région Asie Pacifique compte trois géants de l'économie mondiale : Chine, Inde et Japon, qui entraînent toute la zone dans leur développement et ont déjà permis une amélioration des conditions de vie de ses habitants. L'Asie de l'Est-Pacifique et l'Europe-Asie centrale sont les deux régions au monde à être parvenues à ramener le taux d'extrême pauvreté à moins de 3 % (ce qui correspond à l'objectif fixé à l'horizon 2030 par la Banque mondiale³). Compte tenu de la population de ces régions, cela représente toutefois respectivement 47 millions et 7 millions d'habitants sous le seuil d'extrême pauvreté. Au contraire, l'Asie du Sud (l'Inde et le Bangladesh en particulier) est la région qui compte encore aujourd'hui le plus grand nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté : l'Inde et le Bangladesh sont avec le Nigeria, l'Éthiopie et la RDC les pays qui à eux seuls concentrent plus de la moitié de la population pauvre du monde⁴.

Point commun de l'ensemble des économies de ces pays, la faiblesse des infrastructures, principalement en matière d'énergie et de transport, est encore aujourd'hui un frein à la croissance de la région. Depuis quelques années, la vulnérabilité face aux effets du changement climatique et la pression environnementale sont également devenues d'importants enjeux du développement régional.

Pour répondre à ces enjeux, la Banque intervient dans le cadre de sa stratégie décennale (Stratégie 2020 de la Banque pour la période couverte par l'évaluation). Cette stratégie, approuvée en avril 2008, réaffirme la volonté d'éradiquer la pauvreté dans la zone Asie-Pacifique tout en garantissant un meilleur niveau de vie aux populations de ses pays en développement. Pour cela, elle définit son action à travers 3 agendas distincts et complémentaire : croissance inclusive ; croissance durable et intégration régionale qui va se concentrer sur 5 secteurs prioritaires : Infrastructure ; Environnement, dont le changement climatique ; Coopération et intégration régionale ; Développement du secteur financier ; Éducation.

² Stratégie 2030, Banque asiatique de développement, 2018.

³ <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/poverty/overview>

⁴ <https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/cinq-pays-concentrent-a-eux-seuls-plus-de-la-moitie-des-pauvres-dans-le-monde>

En juillet 2018, la BAsD a adopté sa stratégie 2030 « *Pour une zone Asie-Pacifique prospère, inclusive, résiliente et durable* ». Cette stratégie part du constat que, compte tenu de la taille de la région Asie-Pacifique, des objectifs mondiaux ambitieux tels que les Objectifs de développement durables (ODD) des Nations-Unies, les Accords de Paris sur le changement climatique ou le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe des Nations-Unies également, ne pourront être atteints que si la région Asie-Pacifique elle-même y parvient. La stratégie prend donc pleinement en compte les enjeux environnementaux et climatiques du développement économique.

LA FRANCE ET LA BASD

La contribution française à la BAsD comprend les 4 éléments suivants :

- participation de la France au capital de la Banque asiatique de développement : en 2018, la France est actionnaire de la BAsD à hauteur de 2,4 %, ce qui en fait le 12^e actionnaire et le 4^e non régional (après les États-Unis, le Canada et l'Allemagne) et le 2^e européen ;
- Contribution de la France au Fonds asiatique de développement : La France est le 7^e contributeur du FAsD avec 1,4 milliard de dollars US cumulés engagés. Pour la douzième reconstitution du Fonds (FAsD 12), portant sur la période 2017-2020, la France était 9^e contributeur, sur un budget diminué de moitié par rapport au FAsD XI (2013-2016) à la suite de la fusion du guichet concessionnel du FAsD avec la BAsD ;
- contribution de la France à des Fonds spéciaux, y compris les fonds fiduciaires (France Technical Assistance Grant Fund et Cooperation Fund for Project Preparation in the Greater Mekong Subregion and in Other Specific Asian Countries) ;
- partenariat entre la BASD et l'Agence Française de développement : l'AFD est partenaire de la BAsD depuis 1997 et est aujourd'hui le deuxième partenaire bilatéral de la Banque derrière la JICA, l'Agence de coopération internationale du Japon. Les deux institutions ont cofinancé plus de soixante projets ; la BAsD a accompagné la montée en puissance des activités de l'AFD en Asie en facilitant son implantation dans de nouveaux pays d'intervention et de nouveaux secteurs. La BAsD est devenue le premier cofinancier de l'AFD en Asie. Aujourd'hui, le partenariat s'élargit aux nouveaux pays d'intervention en Asie, ainsi qu'à de nouveaux secteurs : efficacité énergétique, villes durables et financement non souverain.

La France n'a pas établi de stratégie formelle de contribution à la BAsD. Il existe toutefois deux documents majeurs qui permettent de reconstruire cette stratégie : la Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021 et la Stratégie française en Asie-Océanie à l'horizon 2030. Si elles sont toutes les deux postérieures à la période d'évaluation, les acteurs rencontrés nous ont indiqué que leurs objectifs et leurs orientations prévalaient à la rédaction des stratégies. Par ailleurs, les lettres de mission des représentants français à la BAsD sont également l'expression des objectifs de la contribution française à la BAsD. Les trois objectifs assignés aux représentants sont les suivants :

- Objectif 1 : Défendre les positions conformes aux priorités françaises en matière d'aide publique au développement et de financement international, en lien étroit avec la DG Trésor, à savoir avant tout :
Veiller à ce que l'activité de la BAsD bénéficie en premier lieu aux pays les plus pauvres et les plus fragiles (tout en maintenant une logique d'intégration régionale) ;
Veiller à l'augmentation progressive des ambitions de la BAsD dans le financement de la lutte contre le changement climatique, dans ses dimensions d'atténuation et d'adaptation, ainsi qu'à la mise en œuvre des objectifs de l'accord de Paris sur le climat.
- Objectif 2 : Veiller à la bonne gestion financière de la BAsD et à la valeur ajoutée de ses activités. Cela comprend la défense de la soutenabilité financière de la Banque ainsi que de la gestion budgétaire « *responsable et économe* » de l'institution, le développement d'une expertise sur la gestion financière et budgétaire de l'institution et une relation de travail privilégiée avec les services financiers et les services des risques...
- Objectif 3 : Promouvoir et défendre les intérêts et l'influence de la France.

Réponses aux questions évaluatives

PERTINENCE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA BASD : ADÉQUATION ENTRE LE POSITIONNEMENT DE LA BANQUE ET LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES FRANÇAISES

La Banque a renforcé progressivement son positionnement sur des sujets au cœur des priorités de la politique internationale de la France comme le climat et le genre. En soutenant la BASD, la France concourt ainsi à ses propres priorités de développement. Les enjeux climatiques par exemple sont présents dès la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale mais sont devenus un pivot de l'action extérieure de la France depuis les accords de Paris de 2015 ; sur ce thème, la Banque a progressivement adopté (sous l'impulsion des États actionnaires, dont la France) des stratégies plus ambitieuses, ainsi que des indicateurs quantitatifs. Le marqueur décisif de l'engagement en faveur du climat pour la Banque est la révision de sa politique énergétique, actuellement en cours. Des marges de progrès importantes existent toujours pour amorcer une réelle conversion écologique de la Banque. Il en va de même pour les enjeux de genre, pour l'intervention de la Banque dans les PMA ou plus largement pour l'intégration des objectifs de développement durable dans la stratégie d'intervention de la Banque. Ces priorités françaises ont pris une place croissante dans l'agenda de la Banque mais peuvent encore être promues davantage et mise en œuvre de façon plus efficaces.

Sur des sujets comme l'adaptation des modes d'intervention au niveau de développement des États, la Banque a très récemment (novembre 2019) franchi un pas important en adoptant la réforme de la tarification différenciée de ses prêts ; elle se rapproche ainsi des positions de la France qui a d'ailleurs été un promoteur actif de la réforme. Les actuelles négociations sur la reconstitution du FAsD sont un enjeu fort du positionnement de la Banque en faveur des États les plus pauvres et les plus fragiles (Afghanistan avant tout) et des États les plus vulnérables (petits États insulaires en développement du Pacifique).

COHÉRENCE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA BASD AVEC LES AUTRES INTERVENTIONS FRANÇAISES DANS LA ZONE

La première question au titre de la cohérence des interventions françaises dans la zone Asie/Pacifique par le biais des différents canaux de coopération est celle de la complémentarité des interventions de la BASD avec celle des autres bailleurs : sur cette question, la BASD rappelle les besoins de financement

encore énormes pour la région (1 500 milliards de dollars par an⁵) et l'intervention insuffisante de la seule BAsD (22 milliards par an). La BAsD doit donc être un acteur parmi d'autres et activer des cofinancements.

La deuxième question est celle de la valeur ajoutée ou des avantages (et inconvénients) comparatifs de la BAsD par rapport aux autres canaux.

En d'autres termes, est-ce pertinent (et pourquoi ?) pour la France de contribuer à la BAsD, quand elle contribue également à d'autres banques/fonds dans la région ? Il apparaît que la BAsD a une valeur ajoutée extrêmement forte dans la région : elle est en effet LE partenaire de développement économique de la région. Par rapport aux autres banques de développement (BM et BAII notamment) et agences ou organisations internationales (Fonds vert pour le climat notamment), elle a une légitimité plus forte et une force de frappe plus importante. Elle offre à ses contributeurs un levier d'action fort et un accès privilégié aux décideurs dans la région.

EFFICACITÉ DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA BASD : EFFICACITÉ DES LEVIERS D'ACTION ET D'INFLUENCE FRANÇAIS

La contribution financière de la France à la BAsD et au FAsD lui donne un rang important parmi les bailleurs européens (2^e actionnaire européen de la BAsD et 3^e contributeur européen du FAsD). Mais, son rang parmi les contributeurs du FAsD recule progressivement (9^e actuellement) et sa position dans le cadre de la reconstitution du FAsD indique un possible désengagement de la France sur le FAsD si les orientations retenues par la Banque divergent avec les priorités françaises.

La place de la France dans la Banque dépasse toutefois largement le montant de ses contributions. La France a au sein de la Banque une capacité d'influence certaine, assurée par sa place dans la coordination de la chaise et plus largement Europe+. Cette forte coordination des actionnaires européens et canadien permet à la France de promouvoir ses positions, qui pour l'essentiel recoupent celles des autres membres de la chaise. La complémentarité des positionnements et des expertises (finances et climat avant tout pour la France) permet de mettre en place une efficace répartition des rôles et du travail entre actionnaires. Le partenariat AFD/BAsD est également un levier d'action apprécié tant des équipes de la Banque que de la représentation de l'AFD à Manille.

La place des entreprises françaises sur les marchés de la Banque s'est progressivement renforcée, en lien avec la croissance générale des entreprises françaises sur les marchés asiatiques et avec la politique française de soutien aux entreprises dans le cadre des banques de développement.

En revanche, la mobilisation des personnels français et francophones de la Banque ou le positionnement des universités et centres de recherche français sont encore faibles.

⁵ Ce chiffre est certes contesté par différents acteurs économiques de la zone mais c'est celui

établi par la Banque et avancé par elle à l'appui de sa politique de partenariat.

EFFICIENCE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA BASD

La question de l'efficacité de la contribution française à la BASD s'apprécie au regard :

- l'efficacité de la Banque : la BASD est selon les acteurs une Banque efficace, bien gérée, qui coûte peu à ses actionnaires (la réforme Galaxy de 2015 a permis notamment de conforter le capital de la Banque jusqu'en 2030 ; il n'y devrait pas y avoir de recapitalisation de la Banque avant cette date) ;
- le coût RH de la mise en œuvre de cette contribution par la France : les moyens alloués au suivi de la contribution de la France à la BASD sont peu élevés (mais globalement suffisants compte-tenu de l'importance stratégique modérée de la BASD dans le dispositif global de la politique internationale de la France) ;
- la coordination de l'équipe France autour de cette contribution : les entretiens avec l'Équipe France ont fait état d'une relation fluide et efficace entre les différents services (à Paris, Manille et dans les pays d'intervention de la Banque) de la DG Trésor, de l'AFD et de Business France, du MEAE dans une bien moindre mesure.

Au regard de ces trois éléments, la contribution française à la Banque apparaît donc globalement efficace.

Conclusions et recommandations

Contribuer à la BAsD permet à la France de siéger au Conseil d'administration :

- **d'une institution puissante dans la région** (par le volume de ses prêts, par sa légitimité historique, par sa représentativité politique, par son accès aux plus hauts décideurs des États de la région, etc.) qui reste la seule institution financière multilatérale exclusivement panasiatique;
- **d'une institution dont les stratégies se rapprochent de plus en plus des priorités françaises et européennes**, aux premiers rangs desquels le climat et le genre : en 2020, la majorité des institutions internationales affichent des enjeux sociaux ou environnementaux et on pourrait penser que la Banque ne fait « que » s'inscrire dans le « sens de l'histoire » quand elle adopte ces priorités. Il faut toutefois rappeler que la Banque doit trouver un compromis entre les positions de ses États membres, régionaux ou non régionaux, et que défendre le climat ou le genre dans une institution comme la BAsD comme un objectif prioritaire, alors que les pays membres du G7 ne sont pas alignés les uns avec les autres et que les grands pays émergents asiatiques contestent le « leadership » occidental sur les enjeux mondiaux de développement (l'un des deux actionnaires les plus importants comptent les États-Unis qui ont quitté les accords de Paris, le Japon dont la politique sur le changement climatique reste timide⁶, l'Australie⁷, premier exportateur mondial de charbon, dont le Premier ministre climatocéptique est partisan d'un accroissement de la production et de l'exportation du charbon, etc.) n'est pas un exercice simple. Il est essentiel de rester vigilant sur la réalité et l'efficacité de l'engagement de la Banque sur ces sujets pour s'assurer qu'ils restent en phase avec les objectifs français et européens. En ce sens, l'adoption à venir de la politique énergétique de la Banque est un marqueur décisif.

Dans une organisation qui compte 68 membres, dont 49 régionaux, la France, avec moins de 2,2 % des droits de vote à la BAsD et 2,7 % des dotations du FAsD, ne peut pas a priori pas avoir un rôle déterminant au sein de la Banque. La BAsD est une banque régionale, qui se situe à la périphérie de la zone d'influence de la France dont l'implication est moindre que dans la Banque africaine de développement ou la Banque mondiale. **Cependant, la France est le 2^e contributeur européen et le 4^e non régional, ce qui n'est pas négligeable.**

⁶ Répercussions des changements climatiques, relance contestée de l'industrie nucléaire, accès des femmes au marché du travail pour stimuler l'économie : le Japon fait face à d'importants défis. Le Japon est un petit pays insulaire, qui paie déjà les frais de catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes. Et pourtant, son gouvernement ne s'attaque que timidement à la lutte contre les changements climatiques. <https://www.ledevoir.com/politique/canada/551656/le-devoir-au-japon-a-la-remorque-du-rechauffement-climatique>

⁷ « Selon l'Agence internationale de l'Énergie, l'Australie, avec ses 25 millions d'habitants et son économie très dépendante du charbon, arrivait en 2016 deuxième au classement des pires pollueurs de la planète par habitant, derrière l'Arabie saoudite en matière d'émissions. Le World Resources Institute a jugé ses efforts sur le climat « insuffisants » par rapport à l'objectif à long terme de limiter le réchauffement à moins de 2° Celsius censé permettre d'éviter une catastrophe » cité par le Journal Le Matin (septembre 2019) <https://www.lematin.ch/monde/changement-climatique-australie/story/21392499>

De plus, la position française à la BAsD ne saurait être réduite à sa contribution financière : la France a globalement une bonne image au sein de la BAsD (auprès des autres administrateurs comme des personnels de la Banque). Sur un plan stratégique, elle jouit d'une forte **capacité d'influence** en coordination avec les administrateurs du groupe Europe+ qui se traduit par exemple par des avancées visibles sur le climat ou la tarification différenciée (adoption de la résolution du conseil d'administration lors de la mission réalisée à Manille en novembre 2019). Sur un plan plus opérationnel, le **partenariat AFD/BAsD** est apprécié de la Banque, valorisé par elle et permet à la France de se positionner comme l'un des premiers partenaires bilatéraux de la Banque (avec la JICA et la KfW). Il a permis à l'AFD de développer son portefeuille de coopérations opérationnelles de taille critique en Asie, d'intervenir dans de nouveaux pays (Philippines, Ouzbékistan par exemple), d'intervenir plus rapidement et de contenir les risques de ses interventions dans des pays où son implantation et l'empreinte française sont faibles. Il permet aux deux institutions de développer un volume d'affaires important, de renforcer leur connaissance mutuelle et de développer des pratiques communes. L'effet d'image et de réputation positif passe également par **l'incarnation des contributions françaises** par des représentants français, perçus comme compétents, dynamiques et habiles dans la coordination des positions (constats faits pour les administrateurs et conseillers en poste à Manille sur la période, les représentants de la France dans les négociations de reconstitution du FAsD, appuyés par les équipes du Trésor à Paris). De plus, au sein des membres non-régionaux de la BAsD, la France est un acteur important (2^e actionnaire européen de la BAsD et 3^e contributeur du FAsD). Au sein de la **coordination Europe+**, particulièrement cohérente, organisée et efficace, la France peut faire avancer son agenda stratégique dans la zone et orienter des montants financiers importants (plus importants souvent que les fonds de la Banque mondiale dans la région) sur ses priorités. Ces différentes facettes de la contribution française à la Banque (France comme actionnaire de la Banque, donateur du FAsD, partenaire de projet via l'AFD et figure influente dans la prise de décision) se renforcent d'ailleurs entre elles et font de la contribution française à la BAsD un ensemble cohérent et efficace.

Le retour pour les entreprises françaises est en progression sur la période, notamment sur le volet ingénierie/conseil ; certains leviers en revanche sont moins bien valorisés (présence de personnels français au sein de la Banque, **coopération intellectuelle** notamment).

Par ailleurs, la **contribution de la France est à ce jour très efficiente** : la Banque est efficiente, elle ne devrait pas avoir recours à une recapitalisation avant 2030. L'Équipe France semble bien coordonnée autour de cette contribution française à la BAsD, même si l'opportunité politique de ce terrain d'observation et de coordination privilégié de la diplomatie dans la région est peu valorisée.

Les recommandations formulées ci-après reposent sur l'ensemble des conclusions de cette évaluation. Les constats de l'évaluation étant globalement positifs, tant sur la pertinence, l'efficacité ou l'efficience de cette contribution française à la BAsD, les recommandations formulées visent à améliorer ce dispositif qui fonctionne bien.

Les recommandations précisent les éléments de constat justifiant la recommandation, ses objectifs, sa mise en œuvre, les responsables et les partenaires qui en sont les parties prenantes.

Ces recommandations sont les suivantes :

1. Renforcer la veille sur la prise en compte plus effective et plus efficace des enjeux prioritaires pour la France par la BAsD (y compris le FAsD) ;
2. Approfondir le partenariat entre l'AFD et la BAsD en poursuivant le processus d'enrichissement de cette collaboration ;
3. Clore le fonds fiduciaire dormant d'assistance technique ;
4. Intégrer davantage le MEAE dans la coordination de l'équipe France autour de la contribution à la BAsD ;
5. Mener une politique RH proactive pour assurer le positionnement de Français à des postes stratégiques (positionnement hiérarchique ou expertise spécifique) ;
6. Animer davantage le réseau des Français et des francophones de la BAsD ;
7. Développer les partenariats intellectuels entre la Banque et les centres de recherche et les universités françaises pour qu'ils contribuent à l'influence française.

Rappel des conclusions de l'évaluation	Recommandation	Modalités de mise en œuvre
<p>La Banque affiche une priorité forte sur des enjeux prioritaires pour la coopération française comme le climat ou le genre.</p> <p>Toutefois, les évaluations indépendantes indiquent que des progrès doivent encore être faits sur i) la mesure et ii) l'atteinte des objectifs fixés dans les stratégies.</p> <p>Le rôle de la coordination Europe+, les apports des évaluations indépendantes de la Banque et la logique de comparaison entre BMD sont des leviers d'action essentiels.</p>	<p>Renforcer la veille sur prise en compte effective et efficace des enjeux prioritaires pour la France par la BASD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer un suivi des recommandations des évaluations indépendantes sur les sujets prioritaires pour la France et les progrès réalisés par la Banque sur ces sujets (climat, biodiversité, genre par exemple) pour rappeler à la Banque ses obligations • Contribuer, via notamment le réseau des administrateurs et représentants français au sein des BMD, à l'analyse des positionnements et performances comparés des différentes banques sur les sujets prioritaires pour la France • Veiller notamment à ce que la politique énergétique de la Banque adopte des objectifs ambitieux et assurer en lien avec la coordination Europe+ la prise en compte de ces objectifs
<p>Le partenariat entre l'AFD et la BASD est perçu comme une collaboration efficace et fructueuse.</p> <p>La BasD a une perception très positive de son partenariat avec l'AFD qui lui permet notamment de bénéficier d'une expertise spécifique de qualité sur certains secteurs (climat, villes durables, mobilité urbaine, ...) dans le cadre d'une relation de travail jugée très fluide et efficace. L'efficacité de la collaboration est renforcée par les relations de confiance qui ont pu être tissées entre les équipes de l'AFD et la Banque grâce à un partage d'information ouvert et transparent.</p> <p>Du côté de l'AFD, la BASD est souvent considérée comme un partenaire local incontournable. Le partenariat noué avec la Banque est bénéfique au développement de l'activité de l'Agence dans la zone et permet un flux de cofinancements de projets non négligeable. Pour l'AFD, le partenariat avec la BASD permet également une entrée facilitée, à moindre coût et à moindre risque dans de nouveaux pays. Enfin, la collaboration entre l'AFD et la BASD a pour caractéristique d'être un partenariat aux bénéfices mutuels permettant un apprentissage et un enrichissement mutuels résultant notamment d'une certaine complémentarité des compétences et expertises des deux acteurs.</p>	<p>Approfondir le partenariat entre l'AFD et la BASD en poursuivant le processus d'enrichissement de cette collaboration.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tirer davantage parti des complémentarités de compétences et d'expertises pour enrichir davantage le partenariat. L'AFD, en raison de son expertise plus avancée dans certains domaines, est apte à entraîner la BASD sur des sujets où elle est encore peu présente, comme le climat, la mesure de l'emprunte carbone, les mesures d'adaptation au changement climatique. Sur d'autres sujets, c'est l'AFD qui bénéficie de compétences avancées de la Banque, telle que l'inclusion des questions de genre au sein des projets. • Limiter le recours aux prêts de politiques publiques aux premières années de l'intervention de l'AFD dans un pays pour rapidement engager un processus de passage des prêts de politiques publiques aux projets AFD, sur lesquels l'Agence a une plus forte valeur ajoutée et peut davantage positionner l'expertise et les entreprises françaises. • Renforcer le volet coopération intellectuelle du partenariat AFD/BASD sur lequel la France avec ses centres de recherche et universités peut avoir une forte valeur ajoutée (cf. infra) • Dans le cadre de l'échange de personnel AFD/BASD, veiller à ce que les personnels détachés de la BASD à Paris ne soit pas toujours des Français

Rappel des conclusions de l'évaluation	Recommandation	Modalités de mise en œuvre
<p>Le fonds fiduciaire France Technical Assistance Grant Fund est actuellement dormant ; lors de la mission, la BASD nous a indiqué vouloir rétrocéder à la France le maigre reliquat financier de cette enveloppe quand l'administrateur français indique qu'il est régulièrement approché pour le dépenser et que la France réfléchit à clôturer ce Fonds.</p>	<p>Clore le fonds fiduciaire dormant d'assistance technique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Décider avec la Banque de la clôture du fonds fiduciaire France Technical Assistance Grant Fund et de l'utilisation des reliquats de financement (405 000 USD en juin 2020)
<p>De façon générale, la coordination des équipes France (Administrateur, Ambassades, Services économiques, AFD, Business France) fonctionne bien. La coordination des équipes dans les pays est effective et fonctionne de façon fluide avec une bonne communication et des échanges réguliers et constructifs entre les différents acteurs sur les projets BASD. Cependant, la relation avec le volet politique gagnerait sûrement à être renforcée pour valoriser davantage le poste d'observation privilégié du jeu diplomatique que représente la Banque asiatique. Le suivi des BMD est certes du ressort de la DG Trésor mais celles-ci ayant des stratégies de plus en plus axées sur les ODD, le MEAE pourrait être davantage associé.</p>	<p>Intégrer davantage le MEAE dans la coordination de l'équipe France autour de la contribution à la BASD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inclure davantage le MEAE dans le circuit de diffusion de l'information, notamment sur les grands chantiers stratégiques en cours à la BASD (reconstitution du FASD actuellement, politique énergétique par exemple) et l'avis sur les projets soumis au CA de la BASD (ce qui suppose que le MEAE dédie du temps/compétence et des ETP à ce sujet) • Associer le MEAE aux séminaires AFD/BASD, qu'il s'agisse des séminaires politiques de haut niveau ou des séminaires de travail thématiques • Associer les ambassades des pays concernés dans la circulation d'information sur les projets (avant passage au CA notamment)
<p>Si le nombre total de Français à la BASD est aujourd'hui satisfaisant, leur positionnement hiérarchique dans l'organigramme ou opérationnel n'est pas optimal pour en tirer parti en termes d'influence (2 postes de niveau directeur, dont 1 proche d'un départ en retraite, faible positionnement sur une expertise sectorielle).</p>	<p>Mener une politique RH proactive pour assurer le positionnement de Français à des postes stratégiques (positionnement hiérarchique ou expertise spécifique).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier en amont les postes stratégiques qui vont être vacants (en lien avec la DRH de la BASD et le réseau des Français de la BASD) et identifier, dans une logique de « chasseur de tête » les « candidats français à fort potentiel », en lien notamment avec la DRH de la DG Trésor, de l'AFD et du MEAE, ainsi qu'avec Expertise France et la Délégation des fonctionnaires internationaux (DFI) • Organiser au niveau interministériel (entre la DFI, Expertise France, les DRH de l'AFD, du MEAE et de la DG Trésor) des réunions régulières d'informations et d'échanges sur les postes stratégiques à pourvoir et les candidats français à fort potentiel. • Assurer une circulation des fiches de poste dans le réseau des acteurs français (Ambassades, AFD, SE, Expertise France, principaux bureaux d'experts français de la coopération internationale, centres de recherche français). • Envisager la possibilité de cofinancer des postes sur des projets d'importance particulière (exemple de la lutte contre le changement climatique par exemple)

Rappel des conclusions de l'évaluation	Recommandation	Modalités de mise en œuvre
<p>Les Français et francophones de la BAsD sont nombreux mais ne forment pas à ce jour un « réseau ». Les Français de la BAsD sont certes recrutés par la BAsD et non par la France, mais certains d'entre eux, rencontrés lors de la mission, expriment leur intérêt pour une plus grande articulation avec la coopération et les acteurs français. Peu d'actions d'animation ont lieu (faute de moyens dédiés).</p> <p>A noter : à la différence d'autres organisations internationales/banques de développement, il n'existe pas à Manille d'association de fonctionnaires internationaux français (AFIF). Le vivier des Français au sein de la BAsD est certes restreint pour justifier de la création d'une telle organisation mais le fonctionnement des AFIF peut être une source d'inspiration pour l'animation du réseau des Français de la BAsD.</p>	<p>Animer davantage le réseau des français et des francophones de la BAsD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser le réseau des Français et francophones de la BAsD pour favoriser l'échange d'informations et défendre mieux les intérêts communs vis-à-vis de BAsD • Renforcer les différents outils d'animation du réseau : Organisation par l'administrateur français d'une réunion annuelle sur la contribution française à la BAsD et renforcement de l'échange d'information sur l'action de la France avec la BAsD ; Création d'un annuaire des Français et francophones de la BAsD et utilisation des réseaux sociaux pour partager l'information
<p>La coopération avec les acteurs de la recherche français est actuellement inexistante. L'expérience menée avec Sciences Po et l'IDDRI en 2012 n'a pas été renouvelée.</p> <p>La Banque entend renforcer son positionnement et son action en tant que Banque des savoirs</p> <p>Un Français a rejoint la direction de la recherche de la Banque en novembre 2019 ; ce poste pourrait être un point d'ancrage privilégié pour les centres de recherche français.</p>	<p>Développer les partenariats intellectuels entre la Banque et les centres de recherche et universités françaises et leur influence sur la définition des stratégies et des projets de la Banque.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Développer avec les organismes de recherche français (IDDRI, CIRAD, IRD, FERDI, autres) une stratégie d'approche de la BAsD pour produire de la connaissance sur les besoins du développement en Asie en lien avec les priorités françaises. • Organiser une rencontre entre les divisions techniques (climat, énergie, etc.) et les centres de recherche français sur ces sujets. • Organiser un échange entre la direction recherche de l'AFD et son homologue à la BAsD (en s'appuyant notamment sur l'accord entre l'AFD et la BAsD qui prévoit la production de connaissance conjointe) pour envisager l'organisation d'un colloque conjoint sur un sujet prioritaire pour la BAsD et la France

PART 1

**RETROSPECTIVE
EVALUATION
OF FRANCE'S
CONTRIBUTIONS
TO THE ASIAN
DEVELOPMENT BANK
(ADB)**

SUMMARY OF EVALUTION

Introduction	23
Evaluation context	25
The Asian Development Bank (ADB)	25
The ADB and France	26
Answers to the evaluation questions	28
Relevance of the French contribution to the ADB: The Bank's positioning is in line with France's strategic priorities	28
Coherence of the French contribution to the ADB with other French intervention in the region	28
Effectiveness of the French contribution to the ADB: The action and influence mechanisms of France are effective	29
Efficiency of the French contribution to the ADB	30
Conclusions and recommendations	31

Introduction

This document is the summary of the final report of the evaluation of French contributions to the Asian Development Bank (ADB) from 2013 to 2018. They include the participation in the capital of the ADB, the contribution to the concessional window of the ADF (Asian Development Fund), the partnership between the AFD (French Development Agency – *Agence française de développement*) and the ADB as well as the trust funds in which France participates. Beyond these financial contributions, the French partnership with the ADB includes elements relating to the implementation of this contribution and France's soft power (administrator's role, involvement of the French team, etc.). **This is the first evaluation of France's contributions to the ADB (Asian Development Bank).** It comes within the framework of the negotiations for the 12th replenishment of the ADF (Asian Development Fund) endowments launched in November 2019 and possibly finalised in September 2020. An evaluation of France's contribution had been carried out in 2012, but was limited to the Asian Development Fund (ADF). In addition, performance assessments of the ADB are conducted regularly by the MOPAN (Multilateral Organization Performance Assessment Network).

This evaluation is based on the mobilization of the following methodological tools:

- Literature review;
- Scoping interviews and interviews with the main stakeholders in France;
- Mission to Manila, the Bank's head office, which provided an opportunity to meet the Bank's directors and staff;
- Case study of the AFD/BAsD partnership in the Philippines, Vietnam and Uzbekistan and analysis of the coordination of the French team in these three countries, as well as in India and Burma.

The methodological approach, as well as the list of interlocutors and bibliography, are presented in the appendix to the report.

All the investigations of this evaluation mission were carried out before the COVID-19 crisis; the analyses presented in the report do not therefore take into account the pandemic and its consequences on the populations, health systems and economies of the countries in the zone⁸.

⁸ Asia was the first continent to be affected by the COVID-19 pandemic: in response, the ADB decided to allocate \$20 billion in exceptional assistance for its developing member countries (including \$2.5 billion in grants and concessional loans). At the same time, it announced a simplification of its procedures for greater speed and flexibility in the deployment of projects (source: ADB, 13 April 2020). This unprecedented health crisis calls into question the adaptability and responsiveness

of the Bank's strategy. ADB shareholders and ADF donors have been working since the beginning of 2020 on the possible integration of health issues into ADB's action (knowing that to date, its commitment on the issue is minor). Countries such as Japan have long been a driving force in the integration of a health priority. The Bank's General Assembly, initially scheduled for May 2020 and to be held virtually in September 2020, should present the Bank's position on the subject.

This report provides **answers to the various evaluation questions:**

- Relevance of the French contribution to the ADB;
- Coherence of the French contribution to the ADB;
- Effectiveness at the ADB regarding France's objectives;
- Efficiency of the French contribution.

It also makes **recommendations** on France's contributions to the ADB. This report is accompanied by the DG Treasury's dashboard of indicators for monitoring France's contributions to development banks, which is used for France's contribution to the ADB.

Evaluation context

THE ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)

Established in 1966, the Asian Development Bank (ADB) is a multilateral development finance institution whose mandate is to mobilise financial resources and expertise for the economic and social development of the countries of Asia and the Pacific. The central objective of the ADB is to improve the living conditions of the people of Asia and the Pacific, especially its poorest inhabitants.

This region of the world has experienced the strongest growth in recent decades. Between 2000 and 2016, Asia-Pacific's GDP has increased from 25% to 33% of the world GDP. And it will probably increase to 50% by 2050⁹. The Asia-Pacific region is home to three giants of the world economy: China, India and Japan, which are driving the entire region's development and have already led to an improvement in the living conditions of its inhabitants. East Asia-Pacific and Europe-Central Asia are the two regions in the world that have succeeded in reducing the rate of extreme poverty to less than 3% (the target set by the World Bank for 2030¹⁰). Taking into account the population of these regions, however, this represents 47 million and 7 million people below the extreme poverty line, respectively. On the contrary, South Asia (India and Bangladesh in particular) is the region that still has the largest number of people living in extreme poverty: India and Bangladesh are, together with Nigeria, Ethiopia and the DRC, the countries that account for more than half of the world's poor¹¹.

A common feature of all the economies of these countries is the weakness of their infrastructure, mainly in the areas of energy and transport, which is still today a brake on growth in the region. In recent years, vulnerability to the effects of climate change and environmental pressure have also become important regional development issues.

To address these challenges, the Bank is working within the framework of its 10-year strategy (2020 Bank Strategy for the period covered by the evaluation). This strategy, approved in April 2008, reaffirms the commitment to eradicate poverty in the Asia-Pacific region while ensuring a better standard of living for the people of its developing countries. To this end, it defines the Bank's intervention through 3 distinct and complementary agendas: inclusive growth; sustainable growth and regional integration which will focus on 5 priority sectors: Infrastructure; Environment, including climate change; Regional cooperation and integration; Financial sector development; Education.

In July 2018, the ADB adopted its Strategy 2030 "For a prosperous, inclusive, resilient and sustainable Asia-Pacific region". This strategy is based on the recognition that, given the size of the Asia-Pacific region, ambitious global goals

⁹ 2030 Strategy, Asian Development Bank, 2018.

¹⁰ <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

¹¹ <https://blogs.worldbank.org/opendata/half-world-s-poor-live-just-5-countries>

such as the UN Sustainable Development Goals (SDGs), the Paris Agreements on Climate Change or the UN Sendai Framework for Action for Disaster Risk Reduction will only be achieved if the Asia-Pacific region itself succeeds. The strategy therefore takes full account of the environmental and climate challenges of economic development.

THE ADB AND FRANCE

The French contribution to the ADB includes the following four elements:

- The French participation in the capital of the Asian Development Bank: in 2018, France is a 2.4% shareholder of the ADB, making it the 12th, the 4th non-regional (after the United States, Canada and Germany) and the 2nd European shareholder.
- The French contribution to the Asian Development Fund: France is the 7th largest contributor to the ADF with a cumulative US\$1.4 billion committed. For the 12th replenishment of the Fund (ADF 12), covering the 2017-2020 period, France was the 9th contributor, with a budget halved compared to ADF XI (2013-2016), following the merger of the ADF concessional window with the ADB.
- The French contribution to specific funds, including trust funds (*France Technical Assistance Grant Fund, and Cooperation Fund for Project Preparation in the Greater Mekong Subregion and in Other Specific Asian Countries*).
- The partnership between the French Development Agency and the ADB: the AFD has been a partner of the ADB since 1997 and is now the Bank's second bilateral partner behind JICA, the Japan International Cooperation Agency. The two institutions have co-financed more than sixty projects; the ADB has accompanied the growth of AFD's activities in Asia by facilitating its establishment in new countries of intervention and new sectors. The ADB has become the AFD's leading co-financer in Asia. Today, the partnership is expanding to new countries of intervention in Asia and to new sectors: energy efficiency, sustainable cities and non-sovereign financing.

France does not have a formal strategy for contributing to the ADB. However, there are two major documents that allow this strategy to be reconstructed: the French Strategy for Multilateral Aid 2017-2021 and the French Strategy for Asia-Oceania for 2030. Although they are both subsequent to the evaluation period, the stakeholders we met indicated that their objectives and orientations prevailed when the strategies were drafted. Moreover, the mission letters of the French representatives to the ADB also express the objectives of the French contribution to the ADB. The three objectives assigned to the representatives are as follows:

- Objective 1: Defend positions in line with French priorities in terms of official development assistance and international financing, in close cooperation with the DG Treasury, above all:
 - Ensure that the ADB's activity benefits first and foremost the poorest and most fragile countries (while maintaining a logic of regional integration);
 - Ensure that the ADB's ambitions in financing the fight against climate change, in its mitigation and adaptation dimensions, are gradually increased, as well as the implementation of the objectives of the Paris agreement on climate change.
- Objective 2: Ensure sound financial management of the ADB and the added value of its activities. This includes advocating the Bank's financial sustainability and "responsible and cost-effective" budget management, developing expertise on the institution's financial and budget management, and a close working relationship with financial and risk services...
- Objective 3: To promote and defend the interests and influence of France.

Answers to the evaluation questions

RELEVANCE OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE ADB: THE BANK'S POSITIONING IS IN LINE WITH FRANCE'S STRATEGIC PRIORITIES

The Bank has gradually strengthened its position on major topics of France's international policy priorities, such as climate and gender. By supporting the ADB, France is thus contributing to its own development priorities. Climate issues, for example, have been included since the Law of 7 July 2014 on the orientation and programming of development policy and international solidarity, but have become a focus of France's external action since the Paris Agreements of 2015; on this theme, the Bank has gradually adopted (at the instigation of the shareholder States, including France) more ambitious strategies and quantitative indicators. The decisive marker of the Bank's commitment to the climate is the review of its energy policy, which is currently under way. There is still considerable scope for progress in order to initiate a real ecological conversion of the Bank. The same is true for gender issues, for the Bank's intervention in LDCs or more broadly for the integration of sustainable development objectives in the Bank's intervention strategy. These French priorities have taken a growing place on the Bank's agenda but can still be further promoted and implemented more effectively.

On topics such as adapting the intervention methods to the level of development of States, the Bank has very recently (November 2019) taken an important step by adopting the reform of the differentiated pricing of its loans; it is thus closer to the positions of France, which has been an active promoter of the reform. The current negotiations on the replenishment of the ADF are a major stake in the Bank's positioning in favour of the poorest and most fragile States (Afghanistan above all) and the most vulnerable States (Pacific Small Island Developing States).

COHERENCE OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE ADB WITH OTHER FRENCH INTERVENTION IN THE REGION

The first question regarding the coherence of French interventions in the Asia-Pacific region through the various cooperation channels is the complementarity of ADB interventions with those of other donors: on this issue, the ADB recalls the still enormous financing needs for the region (1,500 billion dollars per year) and the insufficient intervention of the ADB alone (22 billion dollars per year). The ADB must therefore be one actor among others and stimulate co-financing.

The second question is that of the added value or comparative advantages (and disadvantages) of the ADB in relation to other channels. In other words, is it relevant (and why?) for France to contribute to the ADB, when it also contributes to other banks/funds in the region? It appears that the ADB has an extremely strong added value in the region: it is THE economic development partner of the region. Compared to other development banks (WB and AIIB in particular) and international agencies or organizations (Green Climate Fund in particular), the ADB has a stronger legitimacy and a greater intervention capacity. It offers its contributors strong leverage and privileged access to decision-makers in the region.

EFFECTIVENESS OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE ADB: THE ACTION AND INFLUENCE MECHANISMS OF FRANCE ARE EFFECTIVE

France's financial contribution to the ADB and the ADF ranks it high among European donors (2nd European shareholder of the ADB and 3rd European contributor to the ADF). However, its rank among the contributors to the ADF is gradually declining (currently 9th) and its position within the discussions of the replenishment of the ADF indicates a possible disengagement of France from the ADF if the orientations adopted by the Bank diverge with French priorities.

However, France's position in the Bank is far greater than the amount of its contributions. Within the Bank, France has a definite capacity for influence, ensured by its role in the coordination of the Chair and, more broadly, Europe+. The strong coordination between the European and Canadian shareholders enables France to promote its positions, which essentially overlap with those of the other members of the Chair. The complementary nature of the positions and expertise (finance and climate above all for France) makes it possible to establish an effective division of roles and work between shareholders.

The AFD/ADB partnership is also a mechanism for actions appreciated by both the Bank's teams and the AFD representation in Manila.

The position of French companies in the Bank's markets has been gradually strengthened, in line with the general growth of French companies in Asian markets and with France's policy of supporting businesses within development banks.

On the other hand, the mobilisation of the Bank's French and French-speaking staff and the positioning of French universities and research centres are still weak.

EFFICIENCY OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE ADB

The question of the efficiency of the French contribution to the ADB is assessed through:

- The efficiency of the Bank: According to the stakeholders, the ADB is an efficient, well-managed Bank, which costs little to its shareholders (the 2015 Galaxy reform made it possible, by strengthening the Bank's capital until 2030; there should be no recapitalisation of the Bank before that date);
- The HR cost of the implementation of this contribution by France: The resources allocated to monitor France's contribution to the ADB are low (but globally sufficient given the ADB's moderate strategic importance in the overall French international policy);
- The coordination of the French team for this contribution: Interviews with the French team indicated a fluid and effective relationship between the different departments (in Paris, Manila and in the Bank's countries of intervention) of the DG Treasury, the AFD and Business France, and to a much lesser extent the French Ministry of Foreign Affairs.

Taking into account these three elements, the overall French contribution to the ADB appears efficient.

Conclusions and recommendations

Contributing to the ADB enables France to sit in the Board of Directors:

- **Of a powerful institution in the region** (by the volume of its loans, its historical legitimacy, its political representativeness, its access to the highest decision-makers in the States of the region, etc.) which remains the only exclusively pan-Asian multilateral financial institution.
- **Of an institution whose strategies are increasingly aligned with French and European priorities**, with climate and gender at the top of the list: In 2020, the majority of international institutions have social or environmental issues at stake, and one might think that the Bank is “just” following “history” when it adopts these priorities. However, it must be reminded that the Bank has to find a compromise between the positions of its member States, regional or non-regional, and that defending climate or gender in an institution like the ADB as a priority, while the G7 countries are not aligned with each other and the large emerging Asian countries are challenging Western “leadership” on global development issues (one of the two largest shareholders includes the United States which has left the Paris agreements, Japan whose policy on climate change remains timid, Australia, the world’s leading coal exporter, whose climate-sceptic Prime Minister is in favour of increasing coal production and exports, etc.) is not an easy exercise. It is essential to remain vigilant about the reality and effectiveness of the Bank’s commitment on these issues to ensure that they remain in line with French and European objectives. In this sense, the forthcoming adoption of the Bank’s energy policy will be a decisive marker.

In an organisation with 68 members, including 49 regional members, France, with less than 2.2% of the voting rights at the ADB and 2.7% of the ADF’s endowments, cannot at first glance have a decisive role within the Bank. The ADB is a regional bank on the periphery of France’s area of influence, with less involvement than for the African Development Bank or the World Bank. **However, France is the 2nd European contributor and the 4th non-regional, which is not negligible. Moreover, France’s position at the ADB cannot be reduced to its financial contribution:** France has a generally good image within the ADB (among other Directors and Bank staff). On a strategic level, it enjoys a strong capacity to influence in coordination with the Directors of the Europe+ group, which is reflected for example by visible progress on climate change or differentiated pricing (adoption of the resolution of the Board of Directors during the mission to Manila in November 2019). On a more operational level, the AFD/ADB partnership is appreciated and valued by the Bank and enables France to position itself as one of the Bank’s leading bilateral partners (with JICA and KfW). It has enabled the AFD to develop its portfolio of operational cooperation to a critical size in Asia, to intervene in new countries (the Philippines, Uzbekistan, for example), to intervene more rapidly and to contain the risks of its operations in countries where its

presence and France's footprint are limited. It allows both institutions to develop a significant volume of business, to strengthen their mutual knowledge and to develop common practices. The positive image and reputation effect also comes through the **embodiment of French contributions** by French representatives, who are perceived as competent, dynamic and skilful in coordinating positions (observations made for the Directors and advisers posted in Manila over the period, French representatives in the ADF replenishment negotiations, supported by the Treasury team in Paris). In addition, among the non-regional members of the ADB, France is an important player (2nd European shareholder of the ADB and 3rd contributor to the ADF). Within the **Europe+ coordination**, which is particularly coherent, organised and efficient, France can advance its strategic agenda in the region and direct large financial amounts (often larger than World Bank funds in the region) towards its priorities. These different aspects of France's contribution to the Bank (France as a shareholder in the Bank, as a donor to the ADF, as a project partner via the AFD and as an influential figure in decision-making) are moreover mutually reinforcing and make France's contribution to the ADB a coherent and effective whole.

The benefits for French companies are increasing over the period, especially in the engineering/consulting area; on the other hand, some mechanisms are less well valued (presence of **French staff** within the Bank, **intellectual cooperation** in particular).

Moreover, **France's contribution is currently very efficient**: The Bank is efficient and is not expected to resort to recapitalisation before 2030. The French team seems to be well coordinated around this French contribution to the ADB, even if the political opportunity of this privileged field of observation and coordination of diplomacy in the region is little valued.

The recommendations made below are based on all the conclusions of this evaluation. As the findings of the evaluation are positive overall in terms of the relevance, effectiveness and efficiency of this French contribution to the ADB, the recommendations made are aimed at improving this mechanism, which works well.

The recommendations specify the findings justifying the recommendation, its objectives, its implementation, the officials responsible and the partners involved.

The recommendations are the following:

1. Strengthen the monitoring of the more effective and efficient consideration of French priority issues by the ADB (including the ADF);
2. Strengthen the partnership between the AFD and the ADB by continuing the process of enhancing this collaboration;
3. Close the dormant technical assistance trust fund;
4. Further integrate the French Ministry of Foreign Affairs into the coordination of the French team's contribution to the ADB;
5. Conduct a proactive HR policy to ensure the positioning of French nationals in strategic positions (hierarchical positioning or specific expertise);
6. Further coordinate and stimulate the network of French and French-speaking staff of the ADB;
7. Develop intellectual partnerships between the Bank and French research centres and universities to contribute to the French influence.

Conclusions of the evaluation	Recommendation	Methods of implementation
<p>The Bank has a high priority on priority issues for French cooperation such as climate and gender.</p> <p>However, independent evaluations indicate that progress still needs to be made on i) measurement and ii) the achievement of the objectives set out in the strategies.</p> <p>The role of Europe+ coordination, the contributions of the Bank's independent evaluations and the logic of comparison between multilateral development banks are essential mechanisms for action.</p>	<p>Strengthen the monitoring of the more effective and efficient consideration of French priority issues by the ADB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Follow up on the recommendations of independent evaluations on priority issues for France and the progress made by the Bank on these issues (e.g. climate, biodiversity, gender) to remind the Bank of its obligations. • Contribute, especially via the network of French administrators and representatives within the multilateral development banks, to the analysis of the comparative positioning and performance of the various banks on priority issues for France. • Ensure in particular that the Bank's energy policy adopts ambitious objectives and ensure, in conjunction with Europe+ coordination, that these objectives are taken into account.
<p>The partnership between the AFD and the ADB is seen as an effective and fruitful collaboration.</p> <p>The ADB has a very positive perception of its partnership with the AFD, which enables it to benefit from specific quality expertise in some sectors (climate, sustainable cities, urban mobility, etc.) within a working relationship that is considered to be very fluid and effective. The effectiveness of the collaboration is reinforced by the relations of trust that have been built between AFD teams and the Bank thanks to open and transparent information sharing.</p> <p>On the AFD's side, the ADB is often considered as a key local partner. The partnership established with the Bank is beneficial to the development of the Agency's activity in the area and allows for a significant flow of project co-financing. For the AFD, the partnership with the ADB also makes it easier, cheaper, and less risky to enter new countries.</p> <p>Finally, the collaboration between the AFD and the ADB is characterised by a mutually beneficial partnership that allows for mutual learning and enrichment resulting in particular from a certain complementarity of the skills and expertise of the two actors.</p>	<p>Strengthen the partnership between the AFD and the ADB by continuing the process of enhancing this collaboration.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Take greater advantage of complementary skills and expertise to further develop the partnership. The AFD, because of its more advanced expertise in certain areas, is able to train the ADB on subjects where it is still new, such as climate, carbon footprint measurement, climate change adaptation measures. On other subjects, the AFD benefits from the Bank's advanced expertise, such as the inclusion of gender issues in projects. • Limit the use of public policy loans to the early years of the AFD's intervention in a country in order to rapidly initiate a process of transition from public policy loans to AFD projects, on which the Agency has a greater added value and can better position French expertise and companies. • Strengthen the intellectual cooperation component of the AFD/ADB partnership in which France, with its research centres and universities, can have a high added value (cf. below). • Within the framework of the AFD/ADB staff exchange, ensure that staff seconded from the ADB in Paris are not always French.

Conclusions of the evaluation	Recommendation	Methods of implementation
<p>The France Technical Assistance Grant Fund Trust Fund is currently dormant; at the time of the mission, the ADB declared that it wanted to return to France the meagre financial remainder of this envelope, while the French administrator says that he is regularly solicited to spend it and that France is considering closing this Fund.</p>	<p>Close the dormant technical assistance trust fund</p>	<ul style="list-style-type: none"> Decide with the Bank on the closure of the France Technical Assistance Grant Fund Trust Fund and the use of the remaining financing (USD 405,000 in June 2020).
<p>In general, the coordination of the French teams (Administrator, Embassies, Economic Services, AFD, Business France) works well. The coordination of the country teams is effective and works smoothly with good communication and regular and constructive exchanges between the different stakeholders on ADB projects. However, the relationship with the political aspect would surely benefit from being strengthened to enhance the value of the Asian Bank as a privileged observation post in the diplomatic field. The monitoring of MDBs is certainly the responsibility of the DG Treasury, but as the MDBs' strategies are increasingly focused on SDGs, the French Ministry of Foreign Affairs could be more involved.</p>	<p>Further integrate the French Ministry of Foreign Affairs into the coordination of the French team's contribution to the ADB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Further include the French Ministry of Foreign Affairs in the information dissemination channel, especially on the major strategic projects under way at the ADB (e.g. current replenishment of the ADF, energy policy) and the opinion on projects submitted to the ADB Board of Directors (which implies that the French Ministry of Foreign Affairs dedicates time/competence and full-time employees to this topic). Involve the French Ministry of Foreign Affairs in AFD/ADB seminars, whether high-level political seminars or thematic workshops. Involve the embassies of the relevant countries in the circulation of information on the projects (in particular before the meetings of the Board of Directors).
<p>Although the total number of French nationals at the ADB is currently satisfactory, their hierarchical position in the organisation chart or operational position is not optimal to take advantage of it in terms of influence (2 director-level positions, one of which is close to retirement, weak positioning in terms of sectoral expertise).</p>	<p>Conduct a proactive HR policy to ensure the positioning of French nationals in strategic positions.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Identify strategic vacancies upstream (in conjunction with the ADB HR Service and the ADB French network) and identifying, in a «headhunting» approach, «high-potential French candidates», in particular in conjunction with the HR service of the DG Treasury, the AFD and the French Ministry of Foreign Affairs, as well as with Expertise France and the Delegation of International Civil Servants (DFI). Organise regular interministerial meetings (between the DFI, Expertise France, the HR services of the AFD, the French Ministry of Foreign Affairs and the DG Treasury) for information and exchanges on strategic positions to be filled and high-potential French candidates. Ensure the circulation of job descriptions in the network of French actors (Embassies, AFD, economic services, Expertise France, main French international cooperation expert offices, French research centres). Consider the possibility of co-financing positions on projects of particular importance (e.g. the fight against climate change).

Conclusions of the evaluation	Recommendation	Methods of implementation
<p>There are many French nationals and francophone members of the ADB but, to date, they do not form a «network». The French nationals in the ADB are certainly recruited by the ADB and not by France, but some of them, met during the field mission, express their interest in a greater articulation with French cooperation and actors. Few facilitation activities are taking place (due to a lack of dedicated resources). Note: unlike other international organisations/development banks, there is no association of French international civil servants (AFIF) in Manila. The pool of French people within the ADB is certainly limited to justify the creation of such an organisation, but the functioning of the AFIFs can be a source of inspiration for the animation of the network of French people in the ADB.</p>	<p>Further coordinate and stimulate the network of French and French-speaking staff of the ADB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organise the network of French and francophone ADB staff to promote the exchange of information and better defend common interests vis-à-vis the ADB. • Reinforce the various network coordination and stimulation tools: Organisation by the French administrator of an annual meeting on the French contribution to the ADB and strengthening the exchange of information on France's action with the ADB; Creation of a directory of French and francophone ADB staff and use of social networks to share information.
<p>Cooperation with French research centres and universities is currently non-existent. The experiment conducted with Sciences Po and IDDRI in 2012 has not been renewed. The Bank intends to strengthen its positioning and action as a Knowledge Bank. A French national joined the Bank's Research Directorate in November 2019; this position could be a privileged anchor for French research centres.</p>	<p>Develop intellectual partnerships between the Bank and French research centres and universities to contribute to the French influence.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Develop with French research organizations (IDDRI, CIRAD, IRD, FERDI, others) an ADB approach strategy to produce knowledge on development needs in Asia in line with French priorities. • Organise a meeting between the technical divisions (climate, energy, etc.) and French research centres on these topics. • Organise an exchange between the AFD's research department and its counterpart at the ADB (based in particular on the agreement between the AFD and the ADB which provides for the joint production of knowledge) to consider the organisation of a joint symposium on a priority topic for the ADB and France.

PARTIE 2

RÉPONSE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

Recommandation visant à renforcer la veille sur la prise en compte effective et efficace des enjeux prioritaires pour la France par la BAsD

R1. Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable
DG Trésor/
Administrateur
pour la France

Effectuer un suivi des recommandations des évaluations indépendantes sur les sujets prioritaires pour la France et les progrès réalisés par la Banque sur ces sujets (climat, biodiversité, genre par exemple) pour rappeler à la Banque ses obligations. Contribuer, via notamment le réseau des administrateurs et représentants français au sein des BMD, à l'analyse des positionnements et performances comparés des différentes banques sur les sujets prioritaires pour la France. Veiller notamment à ce que la politique énergétique de la Banque adopte des objectifs ambitieux et assurer en lien avec la coordination Europe+ la prise en compte de ces objectifs.

Réponse La direction générale du Trésor souscrit pleinement à cette recommandation et œuvre déjà en ce sens. Le bureau du Financement multilatéral du développement et du climat (Multifin3) de la direction générale du Trésor accorde une attention toute particulière à la bonne prise en compte par la BAsD des enjeux prioritaires pour la France, au premier rang desquels le climat.

La BAsD a adopté en juillet 2018 la « *Stratégie 2030* », qui vise à guider l'action de la Banque à horizon 2030 et est en forte adéquation avec les priorités françaises. Elle fixe notamment des objectifs chiffrés ambitieux en matière de climat (75 % des engagements de la Banque doivent soutenir la lutte contre le réchauffement climatique d'ici 2030) et de genre (55 % des engagements doivent œuvrer en faveur de l'égalité hommes-femmes d'ici 2030), qui sont de nature à rapprocher considérablement l'action de la Banque des priorités françaises.

La coordination avec les différents pays de notre circonscription et avec les autres chaires européennes est naturellement cruciale pour peser en faveur de ces priorités et a joué un rôle clé dans l'adoption d'une stratégie 2030 ambitieuse et conforme à nos priorités pour la BAsD. Les rapports du Département indépendant d'évaluation de la BAsD que la recommandation mentionne constituent également un outil de suivi précieux pour s'assurer que la Banque ne dévie pas des objectifs fixés.

La direction générale du Trésor a adopté en fin d'année 2020 une stratégie énergie commune à l'ensemble des BMD afin d'objectiver la position française sur les projets énergétiques et d'assurer la cohérence du positionnement de la France au sein des différentes institutions. Cette stratégie devrait également pousser la France à adopter une ligne plus dure vis-à-vis des projets énergétiques basés sur des énergies fossiles. Sa mise en œuvre au sein de la BAsD et des autres BMD,

ainsi que sa communication aux pays like-minded, constitue un enjeu crucial pour la direction générale du Trésor dans les mois à venir.

Par ailleurs, la BAsD entamera en 2021 la révision de sa stratégie énergie, ce qui fournira de nouveau à la France l'occasion de se coordonner avec ses partenaires européens pour pousser la Banque à adopter des critères ambitieux pour lutter contre le réchauffement climatique.

Mise en œuvre concrète de la recommandation : la France mettra en œuvre à la BAsD sa stratégie d'engagement actionnarial dans le secteur de l'énergie commune à l'ensemble des BMD. Ce déploiement, effectué en coordination avec les pays like-minded, permettra de renforcer la prise en compte des priorités françaises par la BAsD.

Approfondir le partenariat entre l'AFD et la BAsD en poursuivant le processus d'enrichissement de cette collaboration

R2. Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsables
DG Trésor/
Administrateur
pour la France
(avec la
participation
de l'AFD)

Tirer davantage parti des complémentarités de compétences et d'expertises pour développer pour enrichir davantage le partenariat. L'AFD, en raison de son expertise plus avancée dans certains domaines, est apte à entraîner la BAsD sur des sujets où elle est encore peu présente, comme le climat, la mesure de l'emprunte carbone, les mesures d'adaptation au changement climatique. Sur d'autres sujets, c'est l'AFD qui bénéficie de compétences avancées de la Banque, telle que l'inclusion des questions de genre au sein des projets.

Limiter le recours aux prêts de politiques publiques aux premières années de l'intervention de l'AFD dans un pays pour rapidement engager un processus de passage des prêts de politiques publiques aux projets AFD, sur lesquels l'Agence a une plus forte valeur ajoutée et peut davantage positionner l'expertise et les entreprises françaises.

Renforcer le volet coopération intellectuelle du partenariat AFD/BAsD sur lequel la France avec ses centres de recherche et universités peut avoir une forte valeur ajoutée (cf. *infra*).

Dans le cadre de l'échange de personnel AFD/BAsD, veiller à ce que les personnels détachés de la BAsD à Paris ne soit pas toujours des Français.

Réponse La direction générale du Trésor s'associe à cette recommandation et reconnaît l'importance majeure du partenariat entre la BAsD et l'AFD. L'AFD est actuellement le deuxième partenaire de la BAsD en termes de volume de co-financement, après la JICA, l'agence japonaise d'aide au développement. La BAsD est quant à elle le premier co-financier de l'AFD en Asie.

Ce partenariat, qui date de 1997 a été renouvelé pour 6 ans en octobre 2016. Ce nouvel accord-cadre de cofinancement met l'accent sur plusieurs thématiques phares alignées avec les priorités françaises en matière de développement et mettant en valeur l'expertise complémentaire de l'AFD et de la BAsD que souligne la recommandation : il s'agit du changement climatique, des villes durables et du transport urbain. Le partenariat entre l'AFD et la BAsD a également permis à l'AFD d'élargir le périmètre de ses interventions en Asie.

En termes de coopération intellectuelles, des séminaires en commun entre l'AFD et la BAsD sont également régulièrement organisés lors des assemblées annuelles, tandis que des réunions de haut niveau donnent l'occasion de partager des connaissances sur les sujets spécifiques. L'AFD peut également cofinancer des études conjointes avec le think tank de la BAsD, l'Asian Development Bank Institute. Le volet de coopération intellectuelle est donc déjà largement présent dans le partenariat entre l'AFD et la BAsD.

Le partenariat entre l'AFD et la BAsD a également pu être renforcé lors d'événements comme le sommet « *Finance en Commun* » rassemblant 450 banques publiques de développement qui a été organisé et hébergé par l'AFD en novembre 2020. La déclaration du sommet, signée par l'AFD et en présence de la BAsD vise à dessiner les contours du rôle de l'aide au développement dans un monde post-Covid.

Clore le fonds fiduciaire dormant d'assistance technique

R3. Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable
DG Trésor/
Administrateur
pour la France

Décider avec la Banque de la clôture du fonds fiduciaire France Technical Assistance Grant Fund et de l'utilisation des reliquats de financement (405 000 USD en juin 2020).

Réponse La direction générale du Trésor souscrit pleinement à cette recommandation. La clôture de ce fonds d'assistance technique, aujourd'hui dormant et doté d'un reliquat de 405 000 USD est prévue dans les mois à venir. Ce reliquat sera déduit de la contribution française à la douzième reconstitution du Fonds asiatique de développement. Elle permettra de réduire le coût de la contribution française à cette reconstitution, dans un contexte budgétaire particulièrement tendu du fait de la crise du Covid-19.

Mise en œuvre concrète de la recommandation : cette recommandation sera mise en œuvre lors de l'année 2021 avec la clôture définitive du fonds fiduciaire, qui permettra de réduire le coût du premier paiement de la contribution française à la reconstitution du Fonds asiatique de développement décaissé cette année-là.

Intégrer davantage le MEAE dans la coordination de l'équipe France autour de la contribution à la BAsD

R4. Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable
DG Trésor/
Administrateur
pour la France

Inclure davantage le MEAE dans le circuit de diffusion de l'information, notamment sur les grands chantiers stratégiques en cours à la BAsD (reconstitution du FAsD actuellement, politique énergétique par exemple) et l'avis sur les projets soumis au CA de la BAsD (ce qui suppose que le MEAE dédie du temps/compétence et des ETP à ce sujet).

Associer le MEAE aux séminaires AFD/BAsD, qu'il s'agisse des séminaires politiques de haut niveau ou des séminaires de travail thématiques

Associer les ambassades des pays concernés dans la circulation d'information sur les projets (avant passage au CA notamment).

Réponse La direction générale du Trésor prend note de cet ensemble de recommandations. Le MEAE est impliqué, en coordination avec la direction générale du Trésor, dans la préparation des prochaines échéances stratégiques à la BAsD, en lien avec les grandes priorités françaises poussées dans les différentes instances multilatérales. Il devra notamment être étroitement associé au processus de révision de la stratégie énergie de la BAsD en 2021 et aux négociations qui l'accompagneront, avec pour objectif de rapprocher la Banque des engagements pris lors de l'accord de Paris. Une circulation fluide de l'information entre la direction générale du Trésor et le MEAE est effectivement cruciale pour permettre une coordination efficace.

En lien avec la recommandation formulée, le MEAE a récemment élargi son équipe en charge des banques multilatérales de développement, accroissant les ressources disponibles pour appuyer la direction générale du Trésor dans le suivi des questions stratégiques au sein des banques multilatérales de développement, dont la BAsD. Le MEAE était également présent lors de la réunion de restitution de cette évaluation de la BAsD et a pu prendre connaissance de cette recommandation.

La direction générale du Trésor collabore par ailleurs étroitement avec le MEAE pour élaborer une politique de positionnement des Français au sein des organisations internationales, dont la BAsD et les banques multilatérales de développement (cf. réponse à la recommandation V).

Au sein des ambassades, les Services économiques des pays concernés sont mis à profit pour disposer d'une expertise sur les projets avant passage au Conseil d'administration de la BAsD.

Mener une politique RH proactive pour assurer le positionnement de Français à des postes stratégiques (positionnement hiérarchique ou expertise spécifique)

R5. Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsables
DG Trésor/
Administrateur
pour la France/
AFD/MEAE

Identifier en amont les postes stratégiques qui vont être vacants (en lien avec la DRH de la BAsD et le réseau des Français de la BAsD) et identifier, dans une logique de « *chasseur de tête* » les « *candidats français à fort potentiel* », en lien notamment avec la DRH de la DG Trésor, de l'AFD et du MEAE, ainsi qu'avec Expertise France et la Délégation des fonctionnaires internationaux (DFI)

Organiser au niveau interministériel (entre la DFI, Expertise France, les DRH de l'AFD, du MEAE et de la DG Trésor) des réunions régulières d'informations et d'échanges sur les postes stratégiques à pourvoir et les candidats français à fort potentiel.

Assurer une circulation des fiches de poste dans le réseau des acteurs français (Ambassades, AFD, SE, Expertise France, principaux bureaux d'experts français de la coopération internationale, centres de recherche français).

Envisager la possibilité de cofinancer des postes sur des projets d'importance particulière (exemple de la lutte contre le changement climatique par exemple).

Réponse La direction générale du Trésor reconnaît la pertinence de ces recommandations sur la présence et l'influence française, qui sont plus larges que le champ d'étude des contributions de la France à la BAsD.

Le renforcement du placement des Français dans les organisations internationales et notamment les institutions financières internationales dont la BAsD constitue un point d'attention majeur de la direction générale du Trésor et a fait l'objet d'un chantier de réflexion, notamment dans le cadre du plan de modernisation de la Direction intitulé « *Trésor 2020* ». Un bureau RH chargé entre autres du placement d'alumni de la direction générale du Trésor au sein d'organisations stratégiques a été créé à la faveur de cette stratégie de modernisation. Il a notamment pour but de mettre en lien les candidats à « *fort potentiel* » avec les offres d'emploi au sein de ces organisations, au premier rang desquels figurent les institutions financières internationales.

Le renforcement de la présence française dans les organisations internationales fait également l'objet d'une réflexion conjointe entre la direction générale du Trésor et le MEAE (cf. recommandation IV). Au-delà des postes de top management qui font déjà l'objet d'une forte attention, la nécessité de cibler spécifiquement des postes au sein de départements stratégiques (finances risques, RH), y compris au sein du « *middle management* » a également été identifiée. Une meilleure communication au sujet des offres dans ces organisations internationales, ainsi qu'une circulation plus large des fiches

de postes, constituent également des axes d'amélioration identifiés, en ligne avec les recommandations formulées.

Au sein de la BAsD elle-même, il convient de noter que la présence française est déjà substantielle avec 45 employés sur environ 1 200 employés internationaux au total, une proportion supérieure à la part de la France dans le capital de la Banque (2,3 %). La France n'est toutefois que relativement faiblement représentée au sein du management, avec seulement 4 postes, ce qui constitue un axe d'amélioration.

Mise en œuvre concrète de la recommandation : la direction générale du Trésor, en coordination avec le MEAE, assurera de façon systématique une circulation plus large des fiches de poste publiées par les organisations internationales dont la BAsD, en lien avec la politique d'outplacement développée par la direction générale.

Animer davantage le réseau des Français et des francophones de la BAsD

R6. Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable
DG Trésor/
Administrateur
pour la France

Organiser le réseau des Français et francophones de la BAsD pour favoriser l'échange d'informations et défendre mieux les intérêts communs vis-à-vis de BAsD.

Renforcer les différents outils d'animation du réseau :

- organisation par l'administrateur français d'une réunion annuelle sur la contribution française à la BAsD et renforcement de l'échange d'information sur l'action de la France avec la BAsD ;
- création d'un annuaire des Français et francophones de la BAD et utilisation des réseaux sociaux pour partager l'information.

Réponse La direction générale du Trésor souscrit pleinement à cette recommandation. La direction générale et le bureau de l'administrateur portent une attention particulière à l'animation du réseau français et francophone de la Banque asiatique de développement.

L'administrateur ou le conseiller français à la BAsD travaille déjà en étroite coordination avec « *l'Équipe France* » à l'étranger (Business France, MEDEF International, Service économique, entreprises privées) afin de tirer parti au mieux des opportunités offertes par la BAsD, notamment en termes d'appel d'offres. Il anime également régulièrement des réunions d'information pour faire connaître l'action de la BAsD auprès des organisations françaises pertinentes.

Par ailleurs, la meilleure mise en valeur du réseau de Français au sein des organisations internationales est également un axe d'effort important commun à la direction générale du Trésor et au MEAE à l'heure actuelle (cf. recommandation V), en ligne avec la recommandation formulée ici.

En dépit d'une présence de personnel français importante dans de nombreuses organisations internationales dont la BAsD, l'influence française pourrait être renforcée davantage au sein de ces organisations.

A la BAsD, ce renforcement pourrait effectivement passer par la création d'un annuaire des Français employés à la Banque, ainsi que par l'organisation de réunions informelles régulières rassemblant et animant cette communauté, que notre administrateur à Manille serait bien placé pour assurer.

Mise en œuvre concrète de la recommandation : l'animation du réseau français de la BAsD sera renforcée lors de l'année 2021, avec la constitution d'un annuaire référençant les employés français de la BAsD et l'organisation de réunions rassemblant cette communauté, en lien avec la stratégie de renforcement de l'influence française au sein de l'ensemble des organisations internationales développée par la direction générale et le MEAE.

Développer les partenariats intellectuels entre la Banque et les centres de recherche et universités françaises et leur influence sur la définition des stratégies et des projets de la Banque

R7. Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsables
DG Trésor/
Administrateur
pour la France
(avec le soutien de
l'AFD et du MEAE)

Développer avec les organismes de recherche français (IDDRI, CIRAD, IRD, FERDI, autres) une stratégie d'approche de la BAsD pour produire de la connaissance sur les besoins du développement en Asie en lien avec les priorités françaises.

Organiser une rencontre entre les divisions techniques (climat, énergie, etc.) et les centres de recherche français sur ces sujets.

Organiser un échange entre la direction recherche de l'AFD et son homologue à la BAsD (en s'appuyant notamment sur l'accord entre l'AFD et la BAsD qui prévoit la production de connaissance conjointe) pour envisager l'organisation d'un colloque conjoint sur un sujet prioritaire pour la BAsD et la France

Réponse La direction générale du Trésor prend note de cet ensemble de recommandations. Cet axe de partenariat entre la France et la BAsD n'est en effet qu'à un stade de développement embryonnaire, au-delà de la coopération entre la BAsD et l'AFD en termes de recherche.

Le bureau européen de la BAsD a fait du partenariat entre la BAsD et les centres de recherche européens l'un des axes majeurs de sa nouvelle stratégie de développement. En France, il s'agit d'identifier les universités et les *think tanks* disposant d'une expertise sur l'Asie ou sur les questions de développement afin d'explorer les possibilités de partenariat avec la BAsD, y compris via des contrats de consultant. La direction générale du Trésor a exprimé son plein soutien à cette démarche, en particulier sur des thèmes de recherche liés aux priorités françaises en matière de développement.

Concernant la recherche et les universités, il est toutefois à noter que le développement de partenariats intellectuels dépasse, dans sa plus grande partie, le champ de compétence de la direction générale du Trésor ; une réflexion devra être menée avec les autres administrations concernées pour examiner les possibilités de mise en œuvre de ces recommandations.

PARTIE 3

**COMPOSITION
DU GROUPE
DE RÉFÉRENCE**

Président du groupe de référence

Pierre JACQUET

Comité technique

Leo BARINCOU DG Trésor – Multifin 3

Claude AMERIO DG Trésor – UEAD

Kahina YAZIDI DG Trésor – Cheffe de l'UEAD

Groupe de référence

Leo BARINCOU DG Trésor – Multifin 3

Christophe MORCHOINE DG Trésor – chargé de mission – Référent BAsD

Vanessa BONNET DG Trésor – chargé de mission – Référent BAsD

Claude AMERIO DG Trésor – UEAD

Axel GASTAMBIDE CERDI – consultant pour la FERDI

Marie Odile WATY AFD – Pole EVA

Jérôme DESTOMBES AFD – Chargé de mission principal pour les banques multilatérales de développement. Division des partenariats internationaux et européens. Direction de la stratégie, des partenariats et de la communication

Josué SERRES MEAE – chargé de mission auprès du sous-directeur du développement (DGM-DDD-DEV)

Frédéric BARBIER Parlementaire du Doubs, Membre de la commission des affaires étrangères.

Pierre Emmanuel BELUCHE Administrateur pour la France à la BAsD

Consultants

Francie SADESKI Technopolis, Directrice de projet

Anne-Gaëlle MUTHS Technopolis, Cheffe de projet

Léonor RIVOIRE Technopolis, consultante sénior

Matthieu LACAVE directeur de Technopolis et responsable du contrôle qualité

Contact

Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor
Télédoc 577 – 139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/evaluation>